Fides et Luxe

Université Catholique de Madagascar

LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX A MADAGASCAR

Thèse soutenue publiquement le 27 février 2023

en vue de l'obtention d'un Doctorat en Droit

Par

RAMANANARIVO Narindra Arivelo

Sous la direction de

- Monsieur Romain OLLARD, Professeur à l'Université de Poitiers
- Monsieur Alisaona RAHARINARIVONIRINA, Professeur émérite de l'Université d'Antananarivo

Membres du Jury

- Monsieur RAZARANAINA Jean Claude, Professeur à l'Université de Fianarantsoa (Président du Jury)
- Madame Bernadette AUBERT, Maître de Conférences, HDR, à l'Université de Poitiers (Rapporteur)
- Monsieur Saïd MAHAMOUDOU, Professeur à l'Université des Comores (Rapporteur)
- Monsieur Honoré RAKOTOMANANA, Docteur en droit, Magistrat honoraire, (Examinateur)
- Monsieur Mohamed TABATABAI, Docteur en droit des affaires de l'Institut National d'Etudes de Droit d'Economie et des Sciences sociales de Douchanbé (Examinateur)

A la mémoire de ma fille Christelle,
A ma fille Lauren, mon époux, mes parents.

REMERCIEMENTS

Mes premiers mots de remerciements s'adressent à Dieu pour la force et le courage qu'il m'a accordés pour l'accomplissement de cette thèse et ce malgré les nombreuses épreuves qui ont dû être surmontées tout au long de son élaboration.

Je suis extrêmement reconnaissante à l'égard du Professeur Romain OLLARD pour ses précieux conseils, son engagement et sa disponibilité durant la rédaction de la thèse. Ce fut un réel privilège de l'avoir comme directeur de recherche, son sens de l'écoute et ses critiques constructives m'ont aidé à approfondir mes propos.

Je tiens à remercier chaleureusement professeur Alisaona RAHARINARIVONIRINA pour son soutien et sa confiance qui m'ont permis de mener à terme la thèse.

Je souhaite aussi en ces quelques lignes témoigner de ma haute considération et estime à chacun des membres du jury, aux professeur Jean Claude RAZARANAINA, professeur Bernadette AUBERT, professeur Saïd MAHAMOUDOU, docteur Honoré RAKOTOMANANA, docteur Mohamed TABATABAI de m'avoir fait l'honneur de participer à cette thèse. Merci pour le temps et l'intérêt que vous avez portés au travail abattu ainsi que pour toutes les remarques pertinentes émises.

J'adresse ma gratitude au Conseil supérieur de la magistrature pour les facilités administratives qui m'ont permis de me consacrer sereinement aux travaux de recherche et de rédaction.

Mes sincères remerciements sont également dédiés aux professionnels du SAMIFIN dont les contributions ont enrichi la présente recherche.

Enfin, je ne saurais ne pas exprimer ma reconnaissance à tous mes proches pour leur soutien et leur appui indéfectible.

Résumé

Le blanchiment constitue une menace sérieuse à la solidité financière, la croissance économique et la stabilité politico-sociale des pays du monde dès lors qu'il permet aux criminels de rentabiliser et de pérenniser leurs activités illégales. En effet, les capitaux d'origine illicite colossaux et prêts à l'emploi accumulés accroissent les pouvoirs et les influences des organisations criminelles sur l'ordre politique et économique mondial. De surcroît, la globalisation et l'essor des nouvelles technologies ont favorisé la progression du blanchiment ; au fil du temps, les techniques de recyclage se sont modernisées et les flux de fonds illicites se déplacent désormais au-delà des frontières physiques des Etats. Partant de ce constat, les recommandations du GAFI avaient été élaborées par les instances internationales ; les recommandations étant reconnues comme la référence mondiale, tous les Etats sont tenus de les mettre en œuvre afin de fournir une riposte efficace et coordonnée contre le phénomène du blanchiment. Afin de satisfaire aux exigences internationales, qui prônent, entre autres, l'harmonisation législative, Madagascar a adopté tout un panel de dispositions légales contre le blanchiment et institué le SAMIFIN, sa cellule de renseignements financiers. Les initiatives prises, bien que louables, n'ont, cependant, pas produit les résultats escomptés. Aussi des risques accrus de blanchiment persistent-ils dans le pays. La présente recherche tend, dès lors, à identifier les failles du système de lutte actuel et propose diverses solutions en vue de l'améliorer aussi bien sur le plan de la répression qu'en matière de prévention.

Mots-clés : Blanchiment d'argent – Madagascar – SAMIFIN – L'infraction de blanchiment.

Abstract

Money laundering poses a serious threat to the financial solidity, economic growth and political and social stability of the countries in the world because it generates profits for the criminals and perpetuates criminal activities. Indeed, the colossal and ready-to-use illicit capital accumulated increases the powers and influences of criminal organisations on the global political and economic order. In addition, globalisation and the rise of new technologies have favored the growth of money laundering; over time, recycling techniques have been modernised and flows of illicit funds now move beyond the physical borders of States. Based on this observation, the FATF recommendations were drawn up by international bodies; they are recognized as being the international standards, so all States are required to implement them in order to provide an effective and coordinated response to the money laundering phenomenon. In order to meet international requirements, which advocate, among other things, legislative harmonisation, Madagascar has adopted a whole range of legal provisions against money laundering and set up SAMIFIN, its financial intelligence unit. The initiatives taken, although commendable, have not produced the expected results, so increased risks of money laundering persist in the country. This research therefore tends to identify the flaws in the current control system and proposes various solutions with a view to improving it both in terms of repression and prevention.

Keywords: Money laundering – Madagascar – SAMIFIN – The money laundering offence.

LISTE DES ABREVIATIONS

AAL	Autorité d'Application de la Loi
AGRASC	Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués
al.	alinéa
ARINSA	Asset Recovery Inter-agency Network for Southern Africa
art.	article
BCCI	Bank of Credit and Commerce International
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
Bull. Crim.	Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, Chambre criminelle
c./	contre
CA	Cour d'Appel
Cass. civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
Cass. com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
Cass. crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CEM	Caisse d'Epargne de Madagascar
Cf.	Confronter, voir
CGI	Code Général des Impôts
Circ.	Circulaire
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COI	Commission de l'Océan Indien
coll.	collection
comm.	commentaire
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
concl.	conclusion
CPAC :	Chaine Pénale Anti-Corruption
CPEAC	Chaine Pénale Economique Anti-Corruption
CRF	Cellules de Renseignements Financiers
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CSI	Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité
CSLCC	Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CTIF	Cellule de Traitements des Informations Financières
DOS	Déclarations d'Opération Suspecte
éd.	édition
ENR	Evaluation Nationale des Risques
ESAAMLG	Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group
FATF	Financial Action Task Force
fasc.	fascicule
FIU	Financial Intelligence Unit
FJPA	Frais de Justice Pénale et Assimilés
FMI	Fonds Monétaire International
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
HCJ	Haute Cour de Justice
LBC	Lutte contre le Blanchiment de Capitaux
LCLC	Lutte contre la Corruption
GABAOA	Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe

GAFI	Groupe d'Action Financière
Ibid.	*Ibidem*
in	dans
infra	ci-dessous
J.O	Journal Officiel
MOU	Memorandum Of Understanding
n°	numéro
OBNL	Organismes à But Non Lucratif
obs.	observation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Officier de Police Judiciaire
op. cit.	*opere citato*
ORTG	Organismes Régionaux de Type Gafi
OSC	Organisations de la Société Civile
PAC	Pôles Anti-Corruption
PIAC	Plateforme d'Identification des Avoirs Criminels
PED	Pays En Développement
PNF	Parquet National Financier
PPE	Personnes Politiquement Exposées
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNC	Plateforme Numérique Centralisée
PTNC	Pays et Territoires Non Coopératifs
RCS	Registre du Commerce et des Sociétés
SADC	Southern African Development Community
SAMIFIN	Sampandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola ou Services de Renseignements Financiers
SNOLT	Structure nationale d'organisation de la lutte anti-terrorisme
SRF	Services de Renseignements Financiers
supra	ci-dessus
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
V.	voir
Vol.	volume

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Blanchiment de recette d'exportation illicite de bois de rose, opéré par le biais d'un réseau d'opérateurs nationaux, de ressortissants étrangers résidant à Madagascar et de sociétés à l'étranger…… 47

Figure 2 : Trafic et sortie illicite de devises ……. 69

Figure 3 : Escroquerie à travers des offres en ligne d'investissements de capitaux ……. 88

Figure 4 **:** Cas de blanchiment lié aux infractions au Code des changes, Code douanière et fraudes fiscales …… 95

Figure 5 : Les acteurs de la LBC/FT et les partenaires institutionnels …… 121

Figure 6 : Vue d'ensemble des DOS sur les cinq dernières années …… 125

Figure 7 : La chaîne de responsabilités de la LBC/FT …… 127

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Répartition par type d'information des DIC reçues en 2020 …… 126

Tableau n° 2 : Evolution de la répartition des déclarations d'informations confidentielles (DIC) reçues par entité émettrice de 2016 à 2020 ……... 127

SOMMAIRE

Introduction ……... 10

Première partie : Les défaillances du système anti-blanchiment malagasy.. 30
Titre I : Les obstacles dans la prévention du blanchiment à Madagascar …..…….. 32
Chapitre I : Les insuffisances dans l'application des obligations préventives …….....33
Chapitre II. Les difficultés dans la détection de l'infraction de blanchiment ……..... 103

Titre II. Les obstacles à la répression du blanchiment de capitaux ……..... 136
Chapitre I. Un vaste arsenal juridique aux résultats mitigés …… 138
Chapitre II : La faible capacité de l'appareil judiciaire malagasy : un terreau propice au blanchiment de capitaux …… 200

Deuxième partie : Les propositions pour renforcer le mécanisme de lutte existant ……. 247
Titre I. Les améliorations à apporter au système de prévention et de détection …… 249
Chapitre I. La consolidation des bases de la prévention ……... 250
Chapitre II. Les appuis nécessaires au mécanisme de détection …… 304

Titre II. Pour une répression efficace de l'infraction de blanchiment …… 340
Chapitre I : La nécessaire précision du régime juridique du blanchiment .....……..... 342
Chapitre II : Les actions pour l'amélioration de la performance de la justice …… 408

Conclusion générale …… 458

<< Pour la première fois dans l'histoire du monde toutes les puissances spirituelles (...) ont été refoulées par une seule puissance matérielle qui est la puissance de l'argent. (...) L'appareil de mesure et d'échange et d'évaluation a envahi toute la valeur qu'il devait servir à mesurer, échanger, évaluer. L'instrument est devenu la matière et l'objet et le monde. >>
Charles Péguy[1]

Introduction

1. La genèse du blanchiment d'argent. L'ordre actuel qui domine le monde consacre la puissance de l'argent. Symbolisé comme un instrument de pouvoir, l'argent bouscule, voire même anéantit, l'échelle des valeurs. Ainsi, la cupidité a-t-elle suscité la volonté effrénée de certains individus à amasser des capitaux quand bien même ils étaient mal acquis. Pour éviter toutes poursuites, les criminels donnent un semblant de légitimité aux fonds illégalement accumulés au moyen du blanchiment d'argent. D'après la légende, l'expression « *blanchiment d'argent* » viendrait du fait qu'à l'époque de la prohibition[2], Al Capone avait racheté en 1928 à Chicago, une chaîne de blanchisserie : les « *Sanitary Cleaning Shop ».* Cette façade lui permettait, de camoufler les revenus qu'il tirait de ses multiples activités illicites[3] . En effet, dans les laveries automatiques, les ménagères payaient leur lessive en espèces. Aussi suffisait-il d'ajouter l'argent sale issu de la contrebande d'alcool à l'argent propre des blanchisseries pour en effacer toute trace de l'origine illicite et en crédibiliser la réutilisation. Lorsque Al Capone fut condamné pour fraude fiscale, ses successeurs ont réalisé qu'il fallait recourir à de nouvelles techniques pour maquiller leurs profits dont le volume, d'ailleurs, devenait de plus en plus colossal. En 1932, Meyer Lansky, bras droit du mafioso Lucky Luciano, eut l'idée de complexifier les procédés du blanchiment en transitant préalablement leur argent sale sur des comptes numérotés dans les îles politiquement indépendantes, dites pays *off-shores*, et dans les banques suisses, avant de les intégrer aux Etats unis[4]. Ceci étant, l'expression « *blanchiment d'argent* » n'apparaîtra qu'au cours des années 1970 à l'occasion de l'affaire du « *Watergate* » aux Etats-Unis. Parallèlement aux scandales des écoutes, il avait été révélé que la réélection du Président Richard Nixon aurait été financée sur trame de « *blanchiment de dons pécuniaires anonymes interdits* »[5].

---

[1] Charles PEGUY, *L'argent et la prostitution du monde moderne*, Extrait de "Note conjointe sur M. Descartes et la philosophie cartésienne", juillet 1914, Œuvres en prose complète, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1992, pp. 1455-1456.

[2] Période pendant laquelle une interdiction de fabrication et de vente de boissons alcoolisées était appliquée aux Etats-Unis (1920-1933). Le commerce illégal d'alcool permit aux organisations criminelles qui s'y adonnèrent des gains substantiels. Ainsi, le plus célèbre trafiquant et chef d'une famille mafieuse, Al Capone, aurait amassé, pendant cette période près de soixante millions de dollars de revenus.

[3] Telles que le jeu, la prostitution, le racket, la violation des lois sur la prohibition.
Olivier JEREZ, *La lutte contre le blanchiment des capitaux*, Thèse Aix, 1996, p. 9.

[4] Eric VERNIER, *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, Dunod 2ème éd., Paris, 2008, p. 2.
Pour aller plus loin, V. Robert LACEY, *Meyer Lanski : le cerveau de la mafia*, 08 mars 2018, collection Zapoï.

[5] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 42.
For more information, see also, John MADINGER, *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators, Second Edition*, CRC Press, 27 avr. 2006 - 560 pages, p. 19-30.

2. La définition du blanchiment d'argent. A l'origine, en 1356, le mot blanchiment désignait le « *procédé de nettoiement des monnaies et des pièces d'argent*[6] *en vue de les rendre brillantes* »[7]. Le sens figuré de blanchir apparut vers 1360, l'acception abstraite faisait allusion « *à la valeur morale de purifier* »[8]. Dans le Petit Larousse, le blanchiment est défini comme « *l'action de faire subir à des fonds une série d'opérations à la suite desquelles leur origine frauduleuse, illégale peut être dissimulée* »[9]. Les textes conçus par les organisations interétatiques à vocation universelle telles que la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée fournit une définition plus juridique du blanchiment. Cette convention prescrit que le blanchiment consiste en « *- la conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils sont le produit du crime, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ; - la dissimulation ou le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils sont le produit du crime* »[10]. Pour le groupe d'action financière (GAFI)[11], l'organisme international spécialisé dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), « *le blanchiment de capitaux consiste à retraiter des produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale. Ce processus revêt une importance essentielle puisqu'il permet au criminel de profiter de ces bénéfices tout en protégeant leur source* ». La loi malagasy contre le blanchiment ne s'est pas éloignée de la lettre des instruments internationaux quant à la définition de l'infraction du blanchiment. Ainsi, aux termes de l'article 1er de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, « … *sont considérés comme blanchiment le fait de commettre intentionnellement : a) La conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou 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 de la propriété réelle de biens, ou des droits y relatifs par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit ; c) L'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit au sens de la présente loi. La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être*

[6] Alain REY, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, 1978, Paris, V° Blanchiment.
[7] Alain REY, *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, Paris 1992, V° Blanchissement.
[8] A.Rey., *op. cit.*, V° Blanchir.
[9] Edition 2020.
[10] Article 6 de la convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée.
[11] Le groupe d'action financière est l'organisme intergouvernemental qui élabore des recommandations reconnues comme étant la norme internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. https://www.fatf-gafi.org.

déduites de circonstances factuelles objectives. La négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi… ». A titre comparé, dans le droit français, l'article 324-1 du code pénal dispose que « *Le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit ».* Ainsi, le droit français n'a-t-il pas procédé à une reproduction servile de l'incrimination retenue dans les textes internationaux ; ceci étant, il est clair que les actes répréhensibles consistent d'une part, en la facilitation de la justification mensongère de l'origine illégale des biens ou des revenus et d'autre part, le concours aux opérations de blanchiment portant sur le produit de l'infraction. Et partant, l'analyse et la synthétisation de ces diverses connotations et définitions permettent d'assimiler le blanchiment de capitaux aux différents procédés ayant pour objet de dissimuler l'origine illégale des biens acquis ; les différentes opérations de recyclage servent à procurer un semblant de légitimité aux fonds illégaux afin de permettre aux délinquants de les réutiliser, autrement dit, de jouir du fruit de leurs activités illicites. Quoi qu'il en soit, des comportements punissables en matière de blanchiment, les fonds blanchis englobent « *l'argent noir* », fruit d'activités légales mais non déclarées, et « *l'argent sale* », fruit d'activités criminelles et illégales[12]

3. « *L'argent noir* » : source du blanchiment. L'argent noir est issu de l'évasion des capitaux, la fraude fiscale et l'évasion fiscale. L'évasion des capitaux a pour but « *d'échapper aux contrôles et aux impôts et de faire fructifier ces capitaux soit par des placements sur les marchés financiers extérieurs soit par spéculation sur les mêmes marchés* »[13]. Les capitaux faisant l'objet d'exportation clandestine sont des revenus gagnés de façon indue, inégale ou frauduleuse[14]. L'évasion de capitaux alimente et aggrave l'endettement extérieur d'un pays, ce qui peut mettre en danger son indépendance politique, financière et économique[15]. La fraude fiscale, elle, consiste à user de procédés illégaux, tels que la non-déclaration délibérée ou la falsification de la déclaration des revenus, pour ne pas s'acquitter ou se soustraire de ses impôts. La fraude fiscale entraîne un manque à gagner important dans les rentrées budgétaires de l'Etat. La privation des ressources financières affaiblit les dépenses publiques de l'Etat et compromet, de ce fait, sa mission de satisfaction de l'intérêt général comme les services publics ou le financement des programmes. Le déficit public occasionné par la fraude fiscale pousse également l'Etat à entretenir

[12] Olivier JEREZ, *Le blanchiment de l'argent*, Paris, Revue Banque Edition, 2003.
[13] Elie SADIGH, *Puissance et décadence des Etats : la solution économique*, L'Harmattan 2011, p. 113-114.
[14] Des capitaux issus de la corruption, de la criminalité organisée, de l'évasion fiscale.
[15] Elie SADIGH, *op. cit.*

une dette publique pourvue par le recours à des emprunts[16] et en créant une distorsion dans la répartition de l'impôt, la fraude porte atteinte à la justice fiscale ou l'égalité devant l'impôt. La libre concurrence des acteurs économiques est entravée du fait que les entreprises honnêtes supportant leurs charges fiscales seront moins performantes que les fraudeurs. A long terme, ce déséquilibre peut conduire à des tensions sociales voire un risque de banalisation susceptible d'ébranler le fondement démocratique d'une société[17]. L'évasion fiscale vise à diminuer légalement le poids de l'impôt en manipulant les dispositions de la législation. La perte des recettes fiscales sur l'imposition des entreprises serait, d'après les estimations, comprise entre 500 et 650 milliards d'euros par an dans le monde[18]. Selon le rapport de la CNUCED[19], le coût des évasions fiscales des entreprises multinationales dans les pays en développement (PED) avoisinerait les 100 milliards de dollars au cours de l'année 2012 ; ce chiffre équivaut au montant cumulé des aides publiques au développement dont les PED ont bénéficié la même année soit 115 milliards de dollars[20].

4. « *L'argent sale* » à l'origine du blanchiment. L'argent sale est généré par les activités liées à la criminalité organisée. En 2014, le « *Global financial integrity* »[21] avait établi un rapport qui avait évalué le chiffre d'affaires des crimes transnationaux organisés aux environs de 1.600 à 2.200 milliards de dollars à l'échelle mondiale. Parmi les principales activités illégales lucratives figure le trafic de drogue. Toute une économie se développe autour du marché de la drogue, sa valeur est estimée entre 426 à 652 milliards de dollars, ce qui constitue le tiers du flux monétaire illicite du crime organisé[22]. Les enquêtes menées par le « *Global Initiative against transnational organized crime* »[23] ont, par ailleurs, révélé que le trafic, la consommation locale et la diversification de la drogue sont actuellement en plein essor à Madagascar, désormais, qualifiée de plaque tournante du marché de la drogue dans l'océan indien. L'héroïne et l'amphétamine produites de l'Afghanistan transitent dans la Grande île pour être acheminées vers l'Europe sa principale

[16] SYNDICAT NATIONAL UNIFIE DES IMPOTS, « La fraude fiscale s'invite dans le débat public », communiqué de presse, 1er mars 2007, http://www.snui.fr, p. 5.
[17] *Ibid*.
[18] CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT (CNUCED), *Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*, Le développement économique en Afrique, Rapport 2020, p. 24.
[19] La CNUCED ou la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement est l'organe de l'assemblée générale des nations unies créé en 1964 et regroupant 194 Etats membres. Son but est « *d'intégrer les pays en développement dans l´économie mondiale de façon à favoriser leur essor* ». https://unctad.org/.
[20] CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT (CNUCED), *op. cit.*, p. 24.
[21] Le « *Global financial integrity* » est une organisation non-gouvernementale créée en 2006 et ayant son siège à Washington DC. Il a pour vocation de promouvoir l'intégrité et la transparence dans le domaine du commerce internationale et de réfréner les flux financiers illicites, la corruption, le commerce illicite et le blanchiment d'argent. https://gfintegrity.org/.
[22] Channing MAY, *Transnational crime and the developing world*, Global financial integrity, May 2017, p. xi.
[23] Le « *Global Initiative against transnational organized crime »* est une organisation de la société civile ayant son siège à Genève en Suisse. Il est constitué d'un réseau d'experts œuvrant dans la lutte contre la criminalité organisée. https://globalinitiative.net/.

destination et Madagascar abrite une zone importante de culture industrielle de cannabis pour approvisionner les îles voisines que sont les Comores, l'île Maurice et La Réunion[24]. Les autres activités illégales comprennent le trafic d'armes qui a un chiffre d'affaire annuel de 1,7 milliards à 3,5 milliards de dollars ; la traite d'êtres humains qui engendre des recettes annuelles aux alentours de 150,2 milliards de dollars et 14,2 millions de personnes victimes ; le trafic illégal d'organes qui génère 840 millions de dollars à 1,7 milliards pour 12.000 transplantations illégales. Les profits de la contrefaçon commerciale sont de l'ordre de 923 milliards à 1.130 milliards de dollars et les crimes liés à l'environnement englobent l'exploitation forestière illégale qui rapporte entre 52 milliards à 157 milliards de dollars, l'exploitation minière illégale de 12 milliards à 48 milliards de dollars et le commerce illégal des espèces sauvages 5 milliards à 23 milliards de dollars par an[25].

5. L'intérêt du blanchiment. Ces chiffres alarmants dénotent non seulement que les crimes inondent le monde mais encore que les gains monétaires qu'ils engendrent sont considérables. Au fur et à mesure que les groupes criminels s'enrichissent, leurs pouvoirs et leurs influences s'accroissent et se développent[26]. Dès lors, la prospérité de la criminalité repose sur le processus de blanchiment car en offrant une apparence légitime aux bénéfices acquis illégalement, les criminels peuvent profiter de leurs crimes sans attirer l'attention. En pratique, les colossaux profits financiers présentent plusieurs encombrements du fait de leur liquidité. A titre d'illustration, la drogue ne se paie pas par carte de crédit ou par chèque mais par argent liquide pour éviter toute trace écrite. Le stockage ou le transport de la monnaie fiduciaire amassée n'est cependant pas aisé ; de surcroît, la recherche de présence de stupéfiants sur les billets constitue une technique d'investigation courante des enquêteurs pour dépister facilement la provenance de l'argent. Les autres facteurs comme le dépôt des espèces dans les comptes bancaires ou encore un train de vie ne correspondant pas ou sans rapport avec les prétendues activités professionnelles éveilleront aussi les suspicions des investigateurs[27]. En raison de toutes ces considérations, les criminels sont très inventifs pour camoufler les traces de leurs méfaits, toutes les failles du système de lutte contre le blanchiment de capitaux

[24] Lucia BIRD, Julia STANYARD VEL MOONIEN, Riana Raymonde RANDRIANARISOA, *Changing tides : The evolving illicit drug trade in the western Indian Ocean*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, june 2021.

[25] Channing MAY, *op. cit.*, p. xi-xiv.

[26] Les groupes criminels tout comme les activités criminelles sont diverses dans le monde. Les groupes criminels sont définis dans la Convention des Nations unies contre les crimes transnationaux organisés comme des *"groupes structurés de trois personnes ou plus, existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention[26], pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel »* Nations unies, Assemblée générale, 2000, p. 4.

Les groupes criminels sont dénommés différemment selon leur situation géographique. Les clans les plus connus comprennent la mafia italienne notamment la Cosa Nostra et la mafia sicilienne, les mafias russes et albanaises, les Yakuza japonais, les Triades chinoises, les cartels d'Amérique Latine. Pour aller plus loin V. Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 13-21.

[27] Pour aller plus loin V. Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 13-21.

(LBC) d'un pays sont exploitées pour pouvoir s'infiltrer insidieusement dans l'économie légale.

6. L'évolution des techniques de blanchiment. Les méthodes de recyclage des fonds suspects des criminels se sont affinées suivant le contexte actuel de mondialisation[28]. Faute de régulation adéquate, la globalisation des marchés financiers, la libre circulation des biens et des personnes, l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont dévoyés à des fins de blanchiment. Désormais, le blanchiment ne vise plus un simple changement de forme en des billets de banque mais une réelle mutation de statut au moyen de l'édification d'une vitrine légale servant uniquement à fournir une apparence légitime aux actifs financiers des criminels[29]. La parfaite illustration du processus de blanchiment est fournie par Jeffrey Robinson (1995) lorsqu'il le compare avec la disparition d'une pierre jetée dans l'eau : « *C'est comme lorsque vous jetez un caillou dans une mare. Les éclaboussures produites permettent de voir distinctement l'endroit où il a percuté la surface. Quand il commence à couler, l'eau ondule et, pendant quelques instants, vous pouvez encore trouver l'impact de la pierre. Mais, quand le caillou s'enfonce plus profondément, les ridules s'estompent. Lorsque la pierre touche le fond, toute trace a disparu à la surface et la pierre elle-même est impossible à trouver. C'est exactement ce qui se passe avec le blanchiment d'argent* »[30]. En tout état de cause, l'analyse des différentes techniques de blanchiment relevées a mis en exergue les diverses typologies du blanchiment développées, dégagé les tendances de cette délinquance financière au gré de l'évolution de l'environnement économique ou des mesures de lutte adoptées, inspiré de nombreux auteurs sur la classification du blanchiment en fonction de leurs phases, la nature de l'opération, le but des blanchisseurs ou autres.

7. La classification des méthodes de blanchiment par Franklin Jurado. L'économiste colombien Franklin Jurado était un diplômé d'Harvard ; il avait blanchi l'essentiel des profits tirés de la vente de cocaïne à New York, estimés à 36 millions de dollars, du narco trafiquant colombien et chef du cartel de Cali, José Santacruz-Londono[31]. Dans sa classification, Franklin Jurado distinguait deux étapes la

[28] La mondialisation peut être définie comme étant « *l'internationalisation plus poussée de l'activité économique s'exprimant par une intégration et une interdépendance accrues des économies nationales* », dans Grahame THOMPSON, « Introduction : situer la mondialisation », Revue Internationale des Sciences Sociales, n°160, juin 1999, pp. 159-174.
Pour aller plus loin sur la mondialisation, V. David BOLDUC, Antoine AYOUB, *La mondialisation et ses effets : revue de la littérature*, Green, Université Laval Québec, Canada, Novembre 2000.

[29] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 41-44.

[30] *"It's like a stone being thrown into a pond. You see the stone hit the water because it splashes. As it begins to sink, the water ripples and, for a few moments, you can still find the spot where the stone hit. But, as the stone sinks deeper, the ripples fade. By the time the stone reaches the bottom, any traces of it are long gone and the stone itself may be impossible to find. That's exactly what happens to laundered money".* Eric VERNIER, « *Techniques de blanchiments et moyens de lutte* », 4e éd. Dunod, 2017, p. 52.

[31] Assemblée Générale des Nations Unies, Session extraordinaire consacrée au problème mondial de la drogue, 8-10 juin 1998.

« *kennedyfication*[32] » et la « *sanctification* ». La kennedyfication consiste à faire transiter l'argent dans plusieurs comptes bancaires de différents pays en vue de brouiller le dépistage ou la remontée sur l'itinéraire à l'origine des fonds. Ce faisant, Franklin Jurado avait ouvert 270 comptes dans 120 banques réparties aux Etats-Unis, en Europe, au Panama[33]. Dans ses notes, Franklin Jurado exposait que la « *kennedyfication* » comportait 4 phases, « *Lorsqu'un compte est ouvert en Allemagne sous le nom de Perez et qu'il est alimenté par des fonds virés depuis les Caraïbes, il est en phase 1 ; lorsqu'un autre compte ouvert à la Banque industrielle de Monaco sous le nom de Ruiz est alimenté par un virement de la part de Perez en Allemagne, ce compte est en phase 2 ; si, par la suite, deux sociétés, l'une suisse, l'autre luxembourgeoise, sont constituées et reçoivent des fonds de la part de Ruiz, alors ceux-ci sont devenus totalement européens et sont en phase 3 ; si un compte à pseudonyme a été ouvert par la société suisse en Autriche (considérée comme un paradis fiscal) pour recevoir des fonds de la société luxembourgeoise, le compte se trouve en phase 4, c'est-à-dire sans aucun motif pour mettre ses actifs en doute* »[34]. La seconde et ultime étape dite « *sanctification* » est facultative ; elle a pour objet le rapatriement des fonds recyclés dans l'économie colombienne sous forme d'investissements.

8. La classification ternaire classique. A l'origine, les autorités douanières américaines ont établi la classification ternaire classique afin de décrire le déroulement du blanchiment d'argent généré par les trafics de stupéfiants. Le modèle tripartite ainsi développé fut par la suite étendu et utilisé pour dépeindre le processus du blanchiment de capitaux issus de n'importe quelle activité illégale[35]. Quoique les segmentations proposées soient quelque peu remises en cause du fait de sa rigidité ne reflétant pas la réalité des opérations du blanchiment, la classification traditionnelle prévoit 3 cycles que sont le placement, l'empilage et l'intégration. Le placement (prélavage, immersion) constitue la phase initiale pendant laquelle, les blanchisseurs cherchent à pénétrer les espèces collectées dans le système financier, pour les modifier en monnaies scripturales moins visibles et plus discrètes[36]. Plus exactement, cette phase comprend le placement de l'argent sale dans le circuit financier légal, la transformation de la forme monétaire et

[32] En référence à Joseph Kennedy, père de l'ancien président des Etats Unis, qui s'est enrichi avec la contrebande d'alcool. Pour aller plus loin, V. George AYACHE, *Joe Kennedy - le pouvoir et la malédiction*, Edition Perrin du 09 août 2018 ; Extrait de George AYACHE, « Contrebande d'alcool, liens avec les mafieux Al Capone et Frank Costello : le business bien peu avouable du patriarche Joe Kennedy », disponible sur https://atlantico.fr/article/decryptage/contrebande-d-alcool-liens-avec-al-capone-ou-encore-frank-costello--le-juteux-business-bien-peu-avouable-du-patriarche-joe-kennedy-georges-ayache.

[33] Christophe-Emmanuel LUCY, *L'odeur de l'argent sale : dans les coulisses de la criminalité financière*, Editions d'Organisation, 10 avril 2003, 300 p., p. 20.

[34] Christophe-Emmanuel LUCY, *op. cit.*, p. 19.
Pour aller plus loin, V. Jean-Louis HERAIL et Patrick RAMAEL, *Blanchiment d'argent et crime organisé*, Paris, PUF, 1996.

[35] Eric VERNIER, *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, *op. cit.*, p. 45.

[36] *Ibid.*

l'éloignement géographique des fonds de leur origine[37]. Les risques de détecter la provenance criminelle des fonds sont accrus au cours de cette étape où d'importantes sommes en numéraire sont exposées, déposées ou placées dans un établissement légitime en vue de masquer leurs impuretés ; la vulnérabilité des blanchisseurs y est si élevée que le juge italien Giovanni Falcone avait déclaré que « *Si l'on parvenait un jour à priver les organisations criminelles de leurs placements financiers… on leur ôterait un de leurs principaux atouts* »[38]. Concrètement, le placement peut prendre la forme de dépôts fractionnés, d'achat de bons anonymes et de devises étrangères, de virements internationaux auprès d'établissements financiers ; d'achat avec surprime de billets gagnants de loterie ou d'accumulation de gains auprès des établissements de jeux tels les casinos et les cercles contrôlés ou utilisés par les malfaiteurs ; d'acquisition de biens dans les secteurs d'activité prédominés par la circulation et la manipulation de liquidités comme les restaurants, les hôtels, les commerces de bijouteries et métaux précieux[39] *etc.* L'empilage (lavage, transformation, conversion, dispersion, brassage), qui est la deuxième phase du blanchiment d'argent, ne vise plus à placer les dérivés des activités criminelles dans l'économie légale mais à effacer tout lien ou toute trace de l'origine illicite de l'argent à travers la création d'un système complexe de transactions financières successives. Les techniques d'empilage peuvent comprendre la conversion de numéraires en instruments de paiement tels que des chèques, des lettres de change, des billets à ordre, des obligations, des actions, des participations, des achats de titres ou autres valeurs mobilières. A grande échelle, les blanchisseurs multiplieront les conversions, notamment internationales, par le biais des transferts de fonds télégraphiques ou électroniques[40]. La multiplicité des opérations de ces réseaux assurent pratiquement la rapidité et l'anonymat. Les recycleurs peuvent également recourir aux sociétés écrans dans leurs manœuvres d'empilage ; les laxismes réglementaires et le secret bancaire, qui caractérisent les centres financiers « *off-shores* » ou les paradis fiscaux[41] permettent aux criminels de masquer leurs véritables identités. L'intégration (recyclage, essorage, absorption), ultime étape du processus de blanchiment de capitaux, implique la réintroduction des fonds illicites à travers des investissements dans l'économie légitime des pays tiers ou des pays d'origine. Lors de la période d'intégration, les criminels utilisent les fonds désormais considérés comme des revenus propres et imposables sans éveiller les soupçons qui

[37] Le placement de l'argent commence généralement dans le pays ou près du pays où le délit a été commis, Eric VERNIER., *op. cit.,* p. 47.

[38] Giovanni Falcone est un juge qui a œuvré dans la lutte contre les mafias, il fut assassiné le 23 mai 1992. Giovanni FALCONE, Marcelle PADOVANI, *Cosa nostra, le juge et les hommes d'honneur*, Austral, 1991, p. 146.

[39] Eric VERNIER, *op. cit.,* p. 47.

[40] Notamment le réseau SWIFT, « *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* », compagnie de télécommunication mondiale pour les transactions financières interbancaires, ou le CHIPS, « *Clearing House Interbank Payment System* », chambre de compensation des systèmes de paiement interbancaires.

[41] Bernard CASTELLI, « Les réseaux de blanchiment de l'argent criminel en Amérique Latine : de l'illégalité financière à la légitimité économique », Autrepart 2003/3 (n° 27), p. 25-39.

pourraient déclencher une enquête ou des poursuites[42]. En pratique, l'intégration ou l'absorption de l'argent de la criminalité s'opère par l'acquisition directe ou par l'intermédiaire d'agents ou encore par l'usage de sociétés écrans ou fantômes de biens matériels coûteux, comme les voitures de luxe, les immeubles, les objets d'art *etc.*, qui seront par la suite revendus. Les opérateurs du blanchiment prédilectionnent, par ailleurs, les transactions immobilières avec les entreprises légales en difficulté ou au bord de la faillite afin de faciliter l'intégration de l'argent sale dans l'activité économique légale. Les risques de pénétration de l'argent criminel sont de ce fait accentués avec la crise de nombreuses entreprises à la suite des périodes de confinement conséquentes de la pandémie du COVID 19[43]. Ceci étant dit, d'après le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI), « *Une fois terminé le processus de l'empilage, le blanchisseur a besoin de fournir une explication pour habiller sa richesse d'un parfum de légalité. Les plans d'intégration replacent les produits blanchis dans l'économie de telle façon qu'ils réintègrent le système bancaire en apparaissant alors tels des profits normaux d'une affaire commerciale. A moins d'avoir pu établir la trace de profits illicites de façon formelle au cours des deux premiers stades du blanchiment, il va devenir extrêmement difficile de pouvoir distinguer les richesses légales des richesses illégales* »[44].

9. La subdivision des techniques selon Jean de Maillard. La configuration des modes de blanchiment sur la base de cette trichotomie classique est critiquée du fait qu'elle soit figée et ne reflète pas les réels *modus operandi* du blanchiment. Les techniques du blanchiment sont en constante évolution, les 3 phases ne peuvent systématiquement se retrouver dans un circuit de blanchiment, certaines étapes peuvent se répéter ou être exclues[45]. Aussi une approche dynamique et plus réaliste est-elle avancée par Jean Maillard. Suivant le postulat du juge Jean Maillard, l'importance des sommes à recycler et les règlementations à contourner déterminent le choix des recycleurs sur les techniques de blanchiment à utiliser et partant, le blanchiment peut être « *élémentaire, élaboré ou sophistiqué* »[46]. Lorsque les sommes à blanchir ne sont pas signifiantes et que la règlementation n'est pas très contraignante, les recycleurs recourent au blanchiment élémentaire. Les opérations de blanchiment sont, en l'occurrence, simples, sporadiques ou épisodiques ; généralement, ils consistent en « *des dépenses de consommation immédiate ou*

[42] CAHIER PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Effets sur le développement économiques et normes internationales*.
[43] Anne DRIFF, « Rachat de PME : l'Etat alerte contre les risques de blanchiment d'argent », article paru dans les Echos entrepreneurs, du 06 octobre 2020, disponible sur https://business.lesechos.fr.
[44] Rapport annuel du GAFI (2001).
[45] Il se peut qu'il n'y ait pas de phase d'empilement lors, par exemple l'achat d'une œuvre d'art ou de phase d'intégration en matière de change manuel de devises. Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 52.
[46] Jean de MAILLARD, *Un monde sans lois*, Edition Stock, Paris 2001, p. 98-100

d'investissements peu coûteux »[47], tels que les faux gains aux jeux, l'amalgame des fonds acquis avec les recettes d'une commerce *etc.* Les blanchisseurs font usage du blanchiment élaboré lorsque le montant des fonds à blanchir sont considérables et que la pression légale est élevée. Les techniques de blanchiment utilisées sont plus poussées pour crédibiliser la rentrée des flux illicites et comprennent les fausses ventes aux enchères, l'ouverture de comptes bancaires dans les paradis fiscaux *etc.* Lorsque les bénéfices générés par les activités illégales sont colossaux et les règlementations sont rigoureuses, les criminels mettent en œuvre le blanchiment sophistiqué. Les procédés empruntés par les blanchisseurs seront complexes et s'articuleront autour d'une structure réticulaire organisé et implanté dans diverses régions du monde. L'argent sale circulera dans divers marchés financiers suivant des spéculations réelles ou simulées et impliquant des sociétés d'import-export, des holdings financiers, des banques et des compagnies d'assurance[48] *etc.*

10. La typologie binaire proposée par Eric Vernier. Suivant les montages établis par les recycleurs, l'auteur distingue le blanchiment artisanal et le blanchiment sophistiqué. Les techniques artisanales comprennent les actes individualisés et les processus en chaîne. Les actes individualisés sont illustrés par les « *fourmis japonaises* », le faux procès, les faux gains aux jeux[49] *etc.* La liste est loin d'être exhaustive du fait que l'imagination des criminels ne cesse de redoubler pour satisfaire leurs besoins de blanchir. La technique des « *fourmis japonaises* » recourt à des faux touristes japonais chargés d'acheter des articles de luxe dans des pays touristiques avec de l'argent sale en contrepartie d'une commission des mafieux. Les produits achetés seront remis aux organisations criminelles qui par la suite les écouleront dans leurs boutiques en vue d'assurer l'absorption des revenus de la vente. Cet exemple illustre parfaitement le processus traditionnel du blanchiment qui comporte les étapes du placement, de l'empilage et de l'intégration[50]. En matière de faux litiges, deux entreprises fictives ou réelles contrôlées par des organisations criminelles, s'engagent dans un procès au motif d'un manquement simulé par l'une d'elle. Les sommes versées à titre de dommages-intérêts pour réparation du supposé préjudice permettront dès lors d'obtenir de l'argent blanchi[51]. Cette instrumentalisation du système judiciaire à des fins de blanchiment démontre une fois de plus que l'inventivité des criminels ne connaît aucune limite. Dans le secteur des jeux tels que les paris hippiques du PMU ou la loterie, les criminels rachètent les billets gagnants aux gérants complices ou aux établissements de jeux appartenant aux groupes de criminels ; au sein des casinos, ils procèdent à des déclarations de faux gains aux jeux pour altérer l'origine douteuse de leurs capitaux. Le pullulement des jeux d'argent et des jeux vidéos en ligne, qui permettent d'échanger entre

[47] Jean-Guy DEGOS, « Le blanchiment de l'argent sale et de l'argent noir : un risque à cerner et à anticiper par les entreprises de toutes tailles », ERCCI IAE Montesquieu-Bordeaux IV, Pôle universitaire des sciences de gestion, article publié le 03 juillet 2016.
[48] *Ibid.*
[49] Pour aller plus loin, V. Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 55 et suivants.
[50] V. *supra* § 6 et s.
[51] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 59-60.

joueurs et de convertir des monnaies de jeux virtuelles en monnaies fiduciaires réelles, constituent autant de secteur potentiellement à haut risque pour abriter l'argent sale des organisations mafieuses[52]. Les réseaux internationaux sont utilisés dans les processus en chaîne du blanchiment. Les procédés sont multiples et diversifiés mais à titre d'exemple, deux sociétés complices pourront se servir de fausses factures sur la base d'un supposé rapport commercial entre eux pour recycler leur argent sale[53]. Les criminels peuvent aussi s'adonner à des activités d'acquisition et de revente immobilière afin de légitimer l'origine de leurs revenus ; en l'espèce, ils investissent dans l'achat de biens immobiliers et réalisent, à la suite de leur revente, des plus-values importantes qui justifieront leurs rentrées d'argent[54]. Evoluant hors du cadre règlementaire et assurant une certaine confidentialité, « *l'hawala* », qui est un mécanisme informel de transferts de fonds entre les membres d'une même communauté, est, en outre, susceptible d'être utilisé comme un vecteur du blanchiment réalisé en réseau[55]. Les progrès technologiques considérables dans le domaine de la communication, les nouveaux vecteurs financiers tels que les porte-monnaies électroniques, les paiements en ligne, la globalisation des marchés financiers mondiaux ont permis aux blanchisseurs d'affiner davantage leurs techniques de blanchiment. Ainsi, le blanchiment sophistiqué est-il apparu, il fait appel à de grands experts en économie et en finance qui usent d'une part, des services des institutions bancaires et financières, d'autre part, des marchés financiers internationaux. La classification élaborée par Jurado illustre l'utilisation des réseaux bancaires à des fins illicites[56]. De plus, de nos jours, les groupes criminels organisés détiennent de nombreuses institutions bancaires au motif qu'avec les règlementations établies, il leur est difficile de placer leur argent dans une quelconque banque sans la complicité de l'opérateur[57]. Les marchés financiers sont également exploités par les organisations criminelles dans le cadre du recyclage des fonds mal acquis. Les chambres de compensation jouent, à cet effet, un rôle important car du moment que les criminels parviennent à y transférer leurs flux de capitaux illicites, la volatilité de l'origine suspecte des fonds est assurée[58]. Les

---

[52] For more information, see FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) REPORT, *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, june 2014, available on http://www.fatf-gafi.org/.

[53] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 74.

[54] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 74-77.

[55] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 77-81.

Pour aller plus loin, V. Christophe KUNTZ, « Les systèmes informels de transferts de fonds : l'hydre des financements hawala », Centre de réflexion sur la guerre économique, 13 décembre 2003, disponible sur http://www.infoguerre.fr/infolabo/systemesinformels-transfert-fonds-hydre-financements-hawala-645.

[56] V. *supra* § 7.

[57] UNIVERSITE LUIGI BOCCONI, CENTRE D'ECONOMIE MONETAIRE ET FINANCIERE PAOLO BAFFI, CENTRE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION FINANCIERE NEWFIN, *Fonctionnement et contrôle des établissements financiers internationaux*, document de travail, Volume I, Série Affaires économiques ECON 118 FR, Parlement européen L-2929 Luxembourg, février 2000, p. 87-90.

[58] La chambre de compensation ou « *clearing house* » est chargée d'assurer la compensation entre les soldes débiteurs et créditeurs des banques. Pour aller plus loin sur les détails des techniques de blanchiment via les marchés financiers, V. Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 100-104.

Etant la banque des banques, les deux chambres de compensation internationale existantes sont le Clearstream sis à Luxembourg, et Euroclear, à Bruxelles. La moitié des institutions financières dans le monde soit environ 3 500 banques, la plupart domiciliées dans les paradis fiscaux, détiennent un compte dans ces chambres de

opérations d'aller-retour sur un marché financier contribuent au blanchiment sophistiqué lorsque deux clients gérants de portefeuille complices procèdent à un ordre d'achat et de vente sur un marché en spéculant respectivement sur la hausse et la baisse de l'indice. Les gains perdus par l'un d'eux seront imputés à l'autre et la chambre de compensation en payant ledit solde recyclera l'argent sale qui sera dès lors justifié du fait de la spéculation réalisée[59]. Ce panorama des techniques du blanchiment est fourni à titre indicatif ; dans la réalité, les procédés du blanchiment sont très variés, ils s'adaptent et se perfectionnent avec l'évolution du contexte mondial[60]. L'émergence des nouveaux moyens de communication, la libéralisation des marchés et la mondialisation financière ont stimulé l'ingéniosité et la créativité des criminels en matière de blanchiment. Aussi leurs activités tentaculaires s'accélèrent-elles de plus en plus.

11. Les conséquences néfastes du blanchiment. Le blanchiment entrave le développement économique et la stabilité politique d'un pays. Le blanchiment entraîne des répercussions néfastes sur le plan économique du fait que les criminels ne cherchent pas à réaliser des bénéfices ou à optimiser leurs productivités, leur dessein consiste exclusivement à brouiller les pistes sur l'origine illégale de leurs gains en vue de leur procurer une apparence légale et de les employer en toute quiétude. La distorsion de concurrence qui en résulte impacte négativement sur la performance des secteurs privés honnêtes[61]. Le blanchiment de capitaux risque également de mettre en péril l'intégrité du marché des services bancaires et financiers. En guise d'exemple, le pouvoir des criminels progresse continuellement sur les marchés internationaux, les décisions des organisations criminelles sont cependant toujours incertaines du fait que la croissance économique ne s'inscrit pas dans leur logique ; ainsi, les mouvements internationaux imprévisibles de leur part peuvent provoquer des fluctuations soudaines et déconcertantes des taux de change[62]. Par ailleurs, dès que les flux financiers occultes des criminels pénètrent et

---

compensation et il est estimé que les transactions qui y sont effectuées avoisineraient 50 000 milliards de dollars par an. Le journaliste Denis Robert a révélé l'existence d'environ 8 000 comptes non publiés aux transactions secrètes et suspectes au sein de Clearstream. Considérée comme la plus grande lessiveuse du monde, 500 milliards de dollars y seraient blanchis chaque année. Ces évaluations sont tirées de la brochure des renseignements généreux, « *Comment blanchir l'argent sale* », mars 2008, p. 19, disponible sur https://www.les-renseignements-genereux.org/var/fichiers/brochures-pdf/broch-blanchi-20080217-web-a5.pdf.
Pour aller plus loin V. Denis ROBERT, *Les révélations*, Broché, 28 février 2001.

[59] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 105-106.

[60] Pour aller plus loin, V. Marie-Christine DUPUIS-DANON, « Blanchiment d'argent : illusions, réalités, impact », rapport moral sur l'argent dans le monde 2005, la face cachée de la finance délinquance financière et finance offshore, Association d'économie financière, p.95-96, disponible sur https://www.aef.asso.fr.

[61] V. également p. 3.

[62] Michael CAMDESSUS - directeur général du FMI, « Le blanchiment de capitaux : l'importance de contre-mesures internationales », discours à Paris, le 10 février 1998.
La faillite de la BCCI (« *Bank of Credit and Commerce International* » ou Banque de crédit et commerce international en français), constitue un exemple typique de l'effondrement d'une banque gérée suivant les méthodes mafieuses. La BCCI était une banque fondée au Pakistan en 1972 et basée au Luxembourg. Ayant été associée à diverses activités criminelles, dont le blanchiment d'argent sale issu des cartels colombiens et du général Noriega au Panama, elle a fait faillite en 1991. V. *infra* §37.

alimentent le budget de l'Etat, la bonne gouvernance risquera d'être compromise et le gouvernement sera impotent dans le contrôle de sa politique économique, ce qui permettra à la corruption de gangrener tous les secteurs du pays. Sur le plan politique, le pouvoir grandissant des malfaiteurs, à long terme, défiera et érodera la primauté du droit, la démocratie et la souveraineté des Etats[63]. A travers le blanchiment, les criminels seront en effet nantis de moyens suffisants pour poursuivre et accroître l'envergure de leurs activités illicites ; ils useront de leurs influences et de tous leurs actifs pour rester impunis et jouir du fruit de leurs crimes. Corollairement au renflouement de leurs capitaux, la commission des crimes se fera davantage ; ce cercle vicieux augmentera, en conséquence, l'emprise des criminels, qui à la rigueur, affaiblira les normes éthiques collectives et pourra même renverser le pouvoir légitime[64]. Ces effets délétères du blanchiment sont potentiellement susceptibles d'affecter les pays aux marchés naissants, qui dans leur perspective d'émergence, adoptent des politiques d'ouverture vers l'extérieur en vue d'attirer les investisseurs étrangers.

12. La prise en charge internationale de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) : les conventions onusiennes. Face à la prééminence de la menace du blanchiment, la communauté internationale s'est mobilisée pour riposter contre le phénomène. Les initiatives prises se sont concrétisées, entre autres, par l'adoption de plusieurs normes supranationales[65]. Le dispositif prévu tend vers une harmonisation et une globalisation des moyens de lutte de tous les pays en raison de la sophistication des moyens et des échanges séculaires utilisés par les organisations criminelles dans le cadre du processus de blanchiment. Bien qu'à l'échelle européenne, la recommandation, prise par le conseil des ministres, en date du 27 juin 1980, soit annonciatrice de l'ampleur de la menace du blanchiment et des mesures de prévention à préconiser[66], la Convention des Nations unies contre le

---

For more information see also *The BCCI Affair*, Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, Senator John Kerry and Senator Hank Brown, december 1992 – 102nd Congress 2nd Session Senate Print 102-140.

[63] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME , *Cahier n° 1, Effets sur le développement économique et normes internationales*, Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, International Monetary Fund, the World Bank, 2005, p. 24-27.

[64] *Ibid.*

[65] Marie-Emma BOURSIER, *Droit pénal des affaires internationales Compliance et mondialisation*, 2ème édition, éditions Joly, 2020, p.123 et s.

[66] En remontant dans le temps, le conseil européen, vers le début des années 80, était d'ores et déjà préoccupé par l'importance et la progression des actes de violences criminelles dans plusieurs pays de l'Europe ainsi que des problèmes occasionnés par le blanchiment réalisé au moyen de transferts de capitaux d'origine criminelle d'un pays à un autre. Pour remédier à la situation, le conseil européen de l'époque était convaincu de la nécessaire coordination des actions des Etats membres pour le blanchiment à travers notamment la définition d'une politique globale et dans laquelle le système bancaire tenait un rôle significatif de prévention. La recommandation du conseil européen avait de la sorte suggéré que les gouvernements des Etats membres devaient prévoir des mesures devant être adoptées par les systèmes bancaires telles que « *la vérification de l'identité des clients…, la limitation des locations de compartiments de coffre-fort…, la constitution des réserves de billets de banque à la numérotation desquels les autorités ont accès…, une formation adéquate du personnel bancaire de guichet notamment en ce qui concerne le contrôle des documents d'identité et le dépistage des comportements criminels…* ». Recommandation n° R (80) 10, du comité des ministres aux Etats membres

trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988[67] fut le premier instrument international à définir les actes constitutifs de l'infraction de blanchiment provenant du trafic de stupéfiants ainsi que ses sanctions[68]. Précurseur sur de nombreux aspects de la LBC, la convention demande à ses Etats membres d'ériger le blanchiment d'argent en une infraction pénale, de coopérer en matière d'enquête, de prévoir l'extradition et la levée du secret bancaire[69]. Néanmoins, la convention s'est cantonné à aborder des produits du crime issus du trafic de drogue, elle ne traite pas du blanchiment d'argent généré par d'autres infractions criminelles. En vue de pallier cette carence, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, ou la Convention de Palerme[70], adoptée le 15 décembre 2000 et entrée en vigueur le 29 septembre 2003, enrichit la définition du blanchiment d'argent en élargissant ses infractions d'origine à toutes les gammes d'infractions graves[71]. En ce qui concerne les mesures contre le blanchiment devant être prises par les Etats Parties, la Convention de Palerme insiste sur la nécessité d'adopter un régime comprenant des « *exigences en matière d'identification des clients, d'enregistrement des opérations et de déclaration des opérations suspectes* »*,* promeut la coopération des autorités d'application de la loi des Etats parties et la création des services de renseignements financiers pour la collecte, l'analyse et diffusion des informations sur d'éventuelles opérations de blanchiment[72]. En raison du lien tenu entre la corruption et le blanchiment d'argent, la Convention des Nations unies contre la corruption adoptée en 2003[73] ou Convention de Mérida comporte également quelques dispositions intéressantes sur le blanchiment de capitaux. Tout en réitérant certains énoncés prévus dans la Convention de Palerme dont l'extension des infractions à l'origine du blanchiment à toutes les infractions délictuelles criminelles prévues dans la législation nationale de chaque pays[74], la Convention des Nations unies contre la corruption renchérit la prévention contre le blanchiment en ajoutant que les Etats parties devraient adopter un régime de règlementation et de contrôle non seulement à l'endroit des banques et

---

relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle, adoptée par le comité des ministres, le 27 juin 1980, lors de la 321ème réunion des délégués des ministres, disponible sur https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f9744.

[67] La convention est disponible sur https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_fr.pdf.

[68] L'article 3, 1, c, (i) de la convention prévoit que « *Chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infractions pénales conformément à son droit interne* » et « *Sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique, à l'acquisition, à la détention ou à l'utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils proviennent de l'une des infractions établies…* ».

[69] Il est à remarquer qu'en juin 1998, une déclaration politique adoptée au cours de la session extraordinaire de l'Assemblé générale des Nations unies consacrée aux drogues a engendré un plan d'action dénommé « *La lutte contre le blanchiment de l'argent* ». La déclaration a pour but de renforcer l'action internationale contre l'économie criminelle mondiale et complète dans ce sens la convention de Vienne.

[70] NATIONS UNIES, OFFICE CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, « *Convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant* », New York 2004, p. 1-5.

[71] V. Article 6 de la Convention.

[72] V. Article 7 de la Convention.

[73] NATIONS UNIES, OFFICE CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, « *Convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant* », New York 2004, p. 1-5.

[74] Article 23 de la convention des nations unies contre la corruption.

institutions financières mais aussi aux « *personnes physiques ou morales qui fournissent des services formels ou informels de transmission de fonds ou de valeurs* »[75]. En sus, la Convention de Mérida établit que les Etats parties devraient introduire dans le dispositif de prévention l'identification s'il y a lieu des ayants-droits économiques, la consignation et la conservation des institutions financières et des sociétés de transferts de fonds les informations sur le donneur d'ordre, la surveillance accrue des transferts de fonds non accompagnés d'informations complètes sur le donneur d'ordre. La convention aborde, du reste, des mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation[7677]. Les dispositions des conventions onusiennes ne sont pas impératives à l'égard des Etats parties. Aussi leurs impacts sont-ils mitigés. Néanmoins, elles ont le mérite de fournir un cadre normatif universel de LBC, ce qui constitue d'ores et déjà une avancée majeure dans la perspective de fournir une réponse globale à la pandémie du blanchiment.

13. Le Groupe d'action financière (GAFI) contre le blanchiment d'argent. Parallèlement, le GAFI a été créé lors du sommet du G7 de 1989 à Paris. Le GAFI est une organisation intergouvernementale dont les objectifs consistent, entre autres, à émettre des normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et à évaluer leur mise en œuvre par les pays[78]. Ce faisant, le GAFI a publié des recommandations lesquelles sont reconnues comme les normes internationales en matière de LBC[79]. Initialement rédigées en 1990, les recommandations ont été révisées en 1996, 2001, 2003 et 2012. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, le mandat du GAFI a été étendu à la lutte contre le financement du terrorisme et depuis 2012, la lutte contre la nouvelle menace du financement de la prolifération des armes de destruction massive a été intégrée parmi ses composantes[80]. Si dans les années 1991, le GAFI était composé de 16 membres, il compte, actuellement, 39 membres dont 37 pays et territoires et 2 organisations régionales. Il comprend, en

[75] Article 14, 1, a de la convention des nations unies contre la corruption.
[76] Article 51 et suivants de la convention des nations unies contre la corruption.
[77] Il est à remarquer qu'au niveau européen, des directives anti-blanchiment sont régulièrement édictées par le parlement européen. Ayant pour principal objectif d'assurer un cadre cohérent et harmonisé de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans l'union européenne, les directives doivent être incorporées dans la législation nationale et mises en œuvre par les Etats membres dans un délai fixé. Comme l'infraction de blanchiment évolue d'une manière constante, les directives, suivant le même sillon, sont changeantes. La première directive a été publiée le10 juin 1991 ; la deuxième directive, le 04 décembre 2001 ; la troisième directive, le 26 octobre 2005 ; la quatrième directive, le 20 mai 2015 ; la cinquième directive, le 30 mai 2018 ; la sixième directive, le 12 novembre 2018. Pour aller plus loin sur le contenu des directives, V. https://eur-lex.europa.eu/.
[78] https://www.fatf-gafi.org/.
[79] Les normes du GAFI sont considérées comme la référence minimale mondiale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le Fonds monétaire international s'inspire des normes du GAFI dans le cadre des programmes d'évaluation du secteur financier ; de même, la Banque mondiale conditionne « *ses programmes de crédits à l'efficacité de la mise en œuvre des mesures nationales de lutte contre le blanchiment d'argent* ». David CHAIKIN, « Législation internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent : comment engager la responsabilité des dirigeants politiques vis-à-vis de l'étranger », décembre 2011, n°20, Note de synthèse: traduction de U4 Brief 2010, n°4, p. 2.
[80] L'intégration de la lutte contre le financement de la prolifération des armes de destruction massive, parmi les recommandations du GAFI, avait pour but d'assurer la mise en œuvre efficace et cohérente de tous les pays des sanctions financières décidées par le conseil de sécurité des nations unies, https://www.fatf-gafi.org/.

outre, des membres observateurs notamment l'Indonésie, des membres associés que sont les organisations régionales de type GAFI (ORTG), des organisations des membres du GAFI[81]. Les recommandations du GAFI sont dépourvues de tout caractère contraignant, néanmoins, les pays qui sont évalués comme non conformes aux normes établies[82] seront qualifiés de pays ou territoires non coopératifs et risquent, à cet égard, de figurer sur une liste grise ou noire. Tout transfert de fonds vers l'extérieur réalisé par les juridictions à haut risque et sous surveillance fera l'objet d'un contrôle supplémentaire, ce qui occasionnerait un coût additionnel dans les échanges et entraînerait, à long terme, un ralentissement de la croissance économique.

14. L'arsenal malagasy de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Sur le plan national, Madagascar est Etat-partie de différentes conventions onusiennes qui prévoient en certaines de leurs dispositions le blanchiment d'argent. En effet, Madagascar a adhéré à la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le 12 mars 1991, ratifié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, le 25 septembre 2005, ainsi que la Convention des Nations unies contre la corruption, le 22 septembre 2004[83]. Quoique les dispositions de ces instruments juridiques des nations unies soient intéressantes dans leur contenu, les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) offrent un cadre normatif plus complet pour cause

[81] Sur les détails de la liste des membres voir https://www.fatf-gafi.org/.
Les organismes régionaux de type GAFI (ORTG) comprennent le Groupe Asie/ Pacifique sur le blanchiment de capitaux (GAP), le Groupe d'action Financière des Caraïbes (GAFIC), le Comité restreint d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (MONEYVAL) du conseil de l'Europe, le Groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe (GABAOA), le Groupe d'action financière d'Amérique du Sud (GAFISUD), le Groupe Eurasie (GEA), le Groupe d'action financière pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (GAFIMOAN), le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de l'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA).

[82] Les évaluations sur la conformité aux normes du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux peuvent être menées par le GAFI, les organisations régionales de type GAFI, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale ou l'ONUDC.
A noter également que le Fonds Monétaire International a été créé en juillet 1944 lors d'une Conférence des Nations unies à Bretton Woods. Il regroupe actuellement 188 membres. Son but est de stabiliser le système financier international notamment le système international de paiements et de change qui permet aux pays et à leurs citoyens de procéder à des échanges entre eux. Le mandat du FMI a été actualisé en 2012 pour couvrir l'ensemble des questions macroéconomiques et financières ayant une incidence sur la stabilité mondiale.
Source disponible sur http://www.imf.org.
La Banque mondiale fut créée le 27 décembre 1945. Elle est composée de 05 institutions à savoir, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Les objectifs poursuivis par la banque mondiale consistent en la réduction de la pauvreté et la promotion de la prospérité partagée.
Source disponible sur http://www.banquemondiale.org.
L'ONUDC (Office des Nations unies contre la drogue et le crime, UNODC ou United Nations Office on Drugs and Crime en anglais) est un organe du Secrétariat des Nations unies dont le siège se trouve à Vienne en Autriche. Fondé en 1997, l'Office a pour mission d'assister les États-Membres dans la réalisation de l'objectif de sécurité et de justice face à la criminalité, à la drogue et au terrorisme.
Source disponible sur https://www.unodc.org.

[83] V. p. 12-14.

qu'elles sont essentiellement consacrées à la LBC, elles sont admises comme les standards internationaux ou la référence mondiale contre le blanchiment et leurs mises en œuvre font l'objet d'un suivi au moyen d'un système d'évaluation par les pairs[84]. Se ralliant à la cause internationale de LBC, Madagascar a adhéré au Groupe Anti-blanchiment de l'Afrique Orientale et Australe (GABAOA)[85], une organisation régionale de type GAFI (ORTGA) qui a, entre autres, pour mandat d'évaluer la conformité de ses Etats membres aux normes du GAFI. En intégrant le GABAOA, la capacité réelle et les moyens de LBC de Madagascar ont pu être évalués à l'aune de critères internationaux au moyen du processus d'évaluation mutuelle établi dans l'organisation. Pour ne pas figurer dans la liste grise et pâtir des conséquences néfastes qui en résulteraient dans ses relations économiques et commerciales avec l'extérieur[86], Madagascar doit réaliser progressivement les recommandations du GAFI et dans cette quête, des réformes ont été entamées dans le domaine législatif. Tout un arsenal répressif a été récemment adopté tel que la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme[87] qui a abrogé la précédente 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 ; l'ordonnance n° 2019-015, du 05 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs ; la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption modifiée, complétée et abrogée en certaines de ses dispositions par la loi n° 2021-015, du 05 août 2021. Sur le plan institutionnel, le SAMIFIN « *sampandraharaha malagasy iadiana amin'ny famotsiambola sy famatsiam-bola ny fampihorohoroana* » ou le service de renseignements financiers malagasy spécialement dédié à la LBC, a été mis en place suivant le décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, abrogeant le décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, relative à sa création, son organisation et son fonctionnement.

15. La problématique de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) à Madagascar. Les effets délétères et latents du blanchiment sur la stabilité économique et politique des pays ont attisé la frénésie de la communauté internationale à combattre le blanchiment de capitaux. La globalisation de l'économie criminelle sous-tend l'idée que tous les pays devront coopérer et travailler de concert pour enrayer le fléau du blanchiment. Partageant ce consensus, Madagascar s'est engagé à améliorer son dispositif de lutte contre le blanchiment dans le but de satisfaire aux standards internationaux de lutte. Diverses initiatives ont été, dès lors,

---

[84] Pour aller plus loin V. GAFI, *Procédures pour le quatrième cycle d'évaluations mutuelles du GAFI en matière de LBC/FT*, mis à jour janvier 2021, disponible sur https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/GAFI-4eme-Cycle-Procedures.pdf.

[85] Equivalent en anglais, ESAAMLG, « *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* », V. https://www.esaamlg.org.

[86] For more information see Katrin EGGENBERGER, « When is Blacklisting Effective? Stigma, Sanctions and Legitimacy: The Reputational and Financial Costs of Being Blacklisted », Review for International Political Economy, 2018, Vol. 25, No. 4.
Andry RIALINTSALAMA, « Blanchiment de capitaux - la liste grise menace Madagascar », dans l'express de Madagascar, du 19 mars 2018.

[87] *JORM n° 3876, du 28 Mars 2019, page 1358.*

prises, telles que l'instauration des obligations préventives à appliquer par les entités soumises, la création et l'opérationnalisation du SAMIFIN, le service de renseignements financiers malagasy, la répression du blanchiment par les juridictions spécialisées, l'adoption d'un cadre législatif conforme aux normes internationales. Nonobstant les démarches entreprises et les efforts de lutte fournis, une problématique majeure persiste, notamment le fort décalage entre les dispositions textuelles prévues et leur mise en application réelle. Constat est en effet fait que l'application effective des textes se heurte à divers obstacles et ce sur tous les fronts du système de lutte en place. En matière de prévention, les obligations légales de vigilance et de déclaration imposées aux entités assujetties peinent à s'appliquer. Dans le cadre de la détection, les rapports du SAMIFIN sur les déclarations d'opérations suspectes ne sont pas nombreux au regard des risques observés. En ce qui concerne la répression, le taux des dossiers de blanchiment jugés demeure faible. Ces insuffisances sont la résultante de l'écart important entre les textes et leur mise en œuvre, et partant, la thèse s'attèle à identifier les différents facteurs à l'origine de ce problème persistant d'effectivité et d'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment dans le pays. La question de praticabilité des textes se pose selon que le régime de lutte contre le blanchiment imposé par les instances internationales est-il adapté au contexte malagasy ? Par ailleurs, la thèse propose des mesures concrètes et idoines afin que la résonance et l'impact voulu à travers le dispositif de lutte contre le blanchiment puisse se refléter dans la réalité malagasy. *A priori*, la volonté politique et la mise à disposition de moyens adéquats apparaissent comme la panacée pour la réussite de la lutte contre le blanchiment, mais, en plus, il est important que les mesures prises ne se détachent pas des conditionnalités économiques du pays et des objectifs de répression de la criminalité transnationale. Cette quête de conciliation et de cohérence est accentuée par le fait qu'avec l'expansion effrénée de la pandémie du blanchiment, les exigences internationales deviennent de plus en plus difficiles à satisfaire pour les pays économiquement faibles comme Madagascar.

16. Méthodologie. L'étude se veut d'apporter une base solide dans le cadre de l'édification du système national de lutte contre le blanchiment. Ce faisant, elle ambitionne d'offrir une grille d'analyse exhaustive et des solutions à la fois cohérentes, empiriques à disposition de tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment. Cependant, une analyse cantonnée au volet répressif ne permet pas de cerner les contours du phénomène du blanchiment de capitaux dans le pays. La lutte malagasy contre le blanchiment s'appuie sur un processus en chaîne, de sorte que l'étude traite non seulement du système de répression, mais encore, des mécanismes de prévention pour une meilleure compréhension des failles du dispositif actuel de lutte. L'aspect préventif s'inscrit dans un cadre plutôt institutionnel, des données à la fois pertinentes et fiables sont requises pour le décrire et l'analyser d'une manière congrue. A première vue, en raison de leur indisponibilité, la collecte d'information qualitative n'apparaît pas aisée. Ceci résulte du manque d'infrastructure relative aux archivages et aux mises à jour des données.

Cependant, des réorientations des pratiques vers un recueil des données relatives à la prévention du blanchiment ont été amorcées par le SAMIFIN auprès de toutes les parties prenantes. Aussi les efforts déployés ont-ils permis d'obtenir des statistiques qui ont d'ailleurs alimenté les rapports du SAMIFIN ainsi que les évaluations conduites par les organisations régionales de type GAFI et les institutions internationales. Lesdits rapports, enquêtes, études élaborés ont servi de point d'ancrage à l'analyse. Cette revue de la documentation a été complétée par les différents entretiens effectués auprès des membres du SAMIFIN. Le contact des membres du SAMIFIN a été privilégié du fait qu'ils se trouvent au cœur du dispositif de lutte. En effet, toutes les informations et données sont centralisées au sein du SAMIFIN. De surcroît, le SAMIFIN a dispensé une multitude de séances de formation et de sensibilisation sur la prévention du blanchiment à l'endroit de l'ensemble des assujettis se trouvant dans tout le pays et a procédé à des consultations élargies lors de l'élaboration de l'évaluation nationale des risques ou de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment[88]. Des échanges individuels ont été de ce fait menés auprès de quelques professionnels du SAMIFIN. Plus exactement, des contacts réguliers par mail ont été établis en vue d'approfondir certaines questions opérationnelles et d'appréhender les défis pratiques auxquels font face les acteurs de lutte notamment en matière de coordination nationale et de coopération internationale. Les entretiens physiques individuels conduits étaient, en revanche, semi-directifs, ils ont occasionné des discussions plus ouvertes sur les sujets sensibles touchant les menaces, risques et vulnérabilités au blanchiment dans le pays. En ce qui concerne la répression du blanchiment, elle a été analysée suivant une démarche comparative. Le raisonnement juridique et les approches utilisées par les autres praticiens quant à l'interprétation et l'application du régime particulier du blanchiment ont été explorés pour servir aux praticiens malagasy dans le traitement judiciaire de l'infraction du blanchiment. En complément de l'examen comparatif, des entretiens semi-directifs avaient été réalisés avec le directeur général de l'agence de recouvrement des avoirs illicites, qui, auparavant, avait occupé le poste de président du pôle anti-corruption de premier degré d'Antananarivo. Le directeur général a apporté des éclairages intéressants quant à la confiscation pénale et la répression du blanchiment à Madagascar. La confrontation des résultats de l'exercice comparatif avec les données récoltées lors des rencontres a diversifié les visions et enrichi les pensées sur la matière de la répression du blanchiment. En tout état de cause, l'objectif poursuivi à travers la thèse consiste à émettre des pistes de réflexions sur le mode de raisonnement approprié et l'amélioration du dispositif actuel à l'issue de la croisée des expériences étrangères avec le contexte et le milieu judiciaire malagasy.

17. Un système de lutte perfectible. Les disparités juridiques ainsi que les contextes économiques des pays influent considérablement sur la qualité des moyens de lutte déployés. Madagascar est, particulièrement, confronté à cette

[88] Voir infra § 412 et suiv.

problématique de performance et de capacité à suivre la dynamique des contre-mesures internationales. Le niveau de développement économique, les lacunes institutionnelles, la faible volonté politique et l'insuffisance des ressources disponibles sont autant de facteurs systémiques qui compliquent la conformité du pays aux normes internationales du blanchiment. Néanmoins, quoique des blocages entravent son bon fonctionnement, le système de lutte anti-blanchiment malagasy est perfectible. L'adoption de moyens opérants et réalistes permettra, en effet, d'améliorer le mécanisme existant. Dans cette perspective, des propositions de renforcement du dispositif de prévention et de détection seront avancées à la lumière des bonnes pratiques des autres pays, sans perdre pour autant de vue, les caractéristiques et les conditionnalités économiques de Madagascar. Sous l'angle répressif, des solutions concrètes, souples et adaptées seront proposées pour surmonter les carences et les imperfections du dispositif juridique actuel. En somme, étant donné que le blanchiment est une infraction protéiforme et que les blanchisseurs sont en quête permanente des pays ou des secteurs moins règlementés pour y investir leur argent sale, le dispositif national de lutte devra constamment se perfectionner afin de pouvoir fournir une riposte à la hauteur de la progression et de l'ampleur du fléau du blanchiment.

En définitive, il conviendra d'examiner les défaillances du système anti-blanchiment malagasy (première partie) et les propositions d'amélioration du mécanisme existant (deuxième partie).

Première partie

Les défaillances du système anti-blanchiment malagasy

18. La nécessité d'analyser l'efficacité du système anti-blanchiment malagasy. Compte tenu du contexte actuel de mondialisation et face aux risques dévastateurs du blanchiment[89], la communauté internationale a adopté différentes conventions que sont la Convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes de 1988, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée ou Convention de Palerme de 2000, la Convention des Nations unies contre la corruption ou Convention de Merida de 2003[90]. En même temps, le groupe d'action financière (GAFI) a élaboré « *les normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération* » et qui constituent un ensemble de mesures que les pays devront mettre en œuvre pour enrayer la menace du blanchiment d'argent[91]. Prenant part à l'action mondiale de lutte, Madagascar, à la suite de ses engagements internationaux, a développé un régime de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)[92]. Quoique le fait de disposer d'un système de LBC souligne l'importance et le sérieux de la lutte dans le pays, le dispositif en place devra être conforme aux normes internationales. Toute défaillance en matière de conformité est passible de sanctions économiques du pays[93]. Aussi l'analyse de l'efficacité et de la pertinence du système actuel de LBC s'impose-t-elle.

19. De la prévention à la répression du blanchiment. Le dispositif de lutte contre le blanchiment comprend deux volets distincts que sont la prévention et la répression. Lors de l'examen de la politique et des outils de prévention, les obstacles à la mise en œuvre des obligations de vigilance et de déclaration des opérations suspectes ainsi que la détection du blanchiment seront relevés en vue de dresser un bilan complet du niveau de conformité par rapport aux standards internationaux. L'analyse de l'efficacité du cadre établi revêt tout un intérêt afin de vérifier l'effectivité de la préservation de l'intégrité des structures financières dans le pays. En ce qui concerne l'action répressive, la capacité réelle des autorités d'application de la loi à priver les organisations criminelles de leurs fonds et à réprimer les blanchisseurs sera évaluée ; plus particulièrement, l'identification des écueils dans le fonctionnement du système répressif contre le blanchiment appert comme incontournable.

Ainsi, les obstacles inhérents à la prévention du blanchiment (titre 1) et ceux liés à la répression (titre 2) seront-ils passés en revue.

---

[89] V., *infra.*, p. 11-12.
[90] V., *infra.*, p. 12-14.
[91] Différentes évaluations sont menées par le GAFI, le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale, l'office des nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)… pour mesurer le niveau de conformité des pays aux normes établies. Dans le cadre de l'évaluation, plusieurs facteurs seront considérés tels que le niveau de développement du pays, la corruption systémique, les structures économiques… *V., infra.*, p. 14-15.
[92] V., *infra.*, p. 16.
[93] *Ibid.*

Titre I
Les obstacles dans la prévention du blanchiment à Madagascar

20. Les appréciations générales du système préventif. La prévention du blanchiment d'argent comprend deux principaux axes, d'un côté, la soumission des institutions financières aux obligations préventives, de l'autre côté, la détection du blanchiment par les cellules de renseignements financiers (CRF). En effet, pour être efficace, la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) requiert la participation des personnes dites « *à risques* » au dispositif de prévention. Assurément, en l'absence de révélations d'agissements délictueux et de collaboration de leur part, le démantèlement des réseaux des malfaiteurs s'annonce difficile, voire impossible. Les opérations présumées de blanchiment devront être, de ce fait, signalées au service de renseignements financiers (SRF) ou l'organe administratif compétent pour la collecte et l'analyse des déclarations d'opérations suspectes (DOS). Suivant le sillage de la majorité des dispositifs étrangers de LBC, Madagascar a prévu dans sa législation n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, toute une panoplie d'obligations préventives à l'égard des entités assujetties ; toutefois, leur mise en œuvre tout comme leur supervision font face à de nombreuses difficultés en pratique. Concernant la détection, le SRF malagasy ou le SAMIFIN a été institué en vue de mener des analyses approfondies, des exploitations minutieuses et des transmissions rapides des DOS aux autorités judiciaires ; leur performance se heurte cependant à quelques pierres d'achoppement susceptibles de compromettre le succès de la LBC à Madagascar.

En définitive, il s'agira, en l'occurrence, de se pencher sur les insuffisances dans le cadre de l'application des obligations de vigilance (chapitre I) et sur les faiblesses irriguant l'opération de détection de l'infraction de blanchiment (chapitre II).

Chapitre I : Les insuffisances dans l'application des obligations préventives

21. Le dilemme entre la conformité aux normes internationales et les considérations des spécificités nationales. Un tour d'horizon sur l'application des obligations préventives par les assujettis a mis en évidence que les normes de prévention préconisées par la loi sont lourdes et contraignantes à satisfaire. Ceci s'explique du fait que les dispositions préventives doivent être conformes aux recommandations du groupe d'action financière (GAFI), mais dans la réalité, le contexte particulier de Madagascar lié, entre autres, à la précarité de ses ressources, la modestie de ses moyens et les caractéristiques de son économie, n'est pas propice à leur mise en œuvre exhaustive (section I). A cette préoccupation, s'ajoute le fait que les contrôles sont inefficaces voire inexistants pour cause de déficit structurel et de faible prise en charge de certains secteurs estimés vulnérables au blanchiment (section II).

Section I : La précarité des ressources et la modestie des moyens des assujettis

22. L'extension progressive du champ d'application des obligations de prévention contre le blanchiment. Pour que l'activité criminelle se perpétue, les blanchisseurs s'évertuent à ce que leurs bénéfices soient utilisables. Etant donné que les secteurs financiers[94] s'intéressent de la façon dont les agents économiques[95] vont acquérir, gérer, disposer et investir leurs capitaux, ils attirent les détenteurs de patrimoines occultes qui se soucient également de la manière la plus aisée pour placer, intégrer et empiler leur argent sale. Les institutions financières, qui acceptent les dépôts, telles que les banques, captivent dès lors les blanchisseurs ayant besoin d'écouler leurs liquidités. Ainsi, une importance particulière était-elle accordée aux institutions bancaires considérées comme étant les principaux vecteurs du blanchiment et qui s'est traduit, notamment, par l'instauration d'un certain nombre d'obligations préventives à leur égard. De la période qui suivit l'établissement des mesures et des mécanismes d'alerte au sein du secteur financier[96], les criminels se sont tournés vers les institutions non bancaires, estimées comme moins

[94] D'une manière générale, les institutions financières sont des organisations et services publics ou privés liés à la gestion des capitaux ou des produits financiers. Elles procurent à cet égard des services financiers à leurs clients et contribuent au financement, à la collecte, à la transformation et à la répartition des moyens de financement.
Patrick FOUGEYROLLAS, Patrick RENE, René CLOUTIER, Hélène BERGERON, Jacques COTE, Ginette St MICHEL, *The Quebec classification : Disability Creation Process, Québec, International on the Disability Creation Process*, 1998, p. 114.

[95] Les agents économiques peuvent, en l'occurrence, concerner un individu, un ménage, une entreprise, une collectivité territoriale, un pays.

[96] Voir entre autres BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION, BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS, « Prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle », Décembre 1988.

règlementées, pour injecter les produits de leurs activités illicites[97]. Il s'agit, en particulier, de certaines entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) considérées comme vulnérables. Dans le but de contrecarrer le détournement de tous ces secteurs aux fins de blanchiment, le groupe d'action financière (GAFI) a prévu dans ses recommandations des obligations préventives contre le blanchiment à l'égard non seulement des institutions financières mais aussi des EPNFD. Madagascar a repris ces obligations dans sa loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[98]. Quoique l'émergence des devoirs de vigilance et l'élargissement du champ d'application soient salutaires dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, les institutions financières et les EPNFD peinent, dans leurs activités quotidiennes, à les mettre en œuvre. Les institutions de grande envergure, comme les établissements bancaires peuvent, dans une certaine mesure, réaliser les obligations préventives, mais pour le reste, notamment, les institutions non bancaires, de nombreuses difficultés sont observées. Ces problèmes sont perceptibles dans l'accomplissement de l'ensemble des obligations préventives à la charge des assujettis, qui, plus précisément, englobe les obligations de vigilance (I), les obligations additionnelles pour la mise en conformité (II) et l'obligation de déclaration d'opérations suspectes (III).

I. Une application relative des devoirs de vigilance

23. La portée des obligations de vigilance. Les possibilités de déceler l'argent sale ainsi que les blanchisseurs sont importantes lors de la phase de placement. Aussi, les établissements financiers et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) étaient-ils tenus d'adopter des programmes de formation contre le blanchiment incluant, entre autres, les obligations de vigilance qui leur incombent.

[97] Au niveau de l'Union européenne, *«... le comité de contact, mis en place par l'article 13 de la directive, qui se vit assigner la tâche difficile de dresser une typologie des professions sensibles au regard de la situation des différents Etats membres. Lors de ses travaux, le comité a mis en lumière le phénomène récurrent selon lequel le contrôle instauré sur une entité entraîne un déplacement de la criminalité vers l'entité non contrôlée. De son côté, le Parlement européen adoptait, le 21 juin 1996, une résolution « invitant la Commission, compte tenu des travaux préparatoires effectués par le Comité de contact, à lui présenter le plus rapidement possible, en tout cas avant le 6 mars 1998, une proposition de révision de la directive permettant d'étendre directement le champ d'application de celle-ci aux professions et catégories d'entreprises dont il est permis de penser avec certitude qu'elles sont impliquées ou susceptibles d'être impliquées dans des activités ou attitudes liées au blanchiment de capitaux ». A la même époque, le groupe d'experts du GAFI sur les typologies mettait en exergue l'augmentation du nombre de membres des professions juridiques, de comptables, de conseillers financiers et d'administrateurs de biens, dont les services étaient utilisés pour faciliter l'écoulement des fonds provenant d'activités criminelles. Il constatait également qu'un important volume des gains provenant d'activités illicites était investi dans l'immobilier. Par ailleurs, ce groupe signalait que le secteur des casinos était particulièrement propice au blanchiment de capitaux dans la mesure où ceux-ci offraient souvent les mêmes services que les banques, y compris des possibilités de crédit, des facilités de change et des services de transfert de fonds. Ces constats ont amené le GAFI à procéder, en juin 1996, à la révision de certaines de ses recommandations pour les adapter aux évolutions des techniques de blanchiment. Désormais, en vertu de la recommandation 9, les recommandations applicables au secteur financier doivent aussi couvrir des entreprises ou des professions non financières proposant des services financiers* ». Jean SPREUTELS, Claire SCOHIER, « La prévention du blanchiment de capitaux : évolutions récentes », Rev. Dr. ULB, 1997-1, p. 168-169.

[98] Article 5 et suivants de la loi. *J.O: 3876 Date J.O: 28 Mars 2019 Page J.O: 1358.*

L'idée est que les institutions financières et les EPNFD, en tant que centre emblématique des échanges et des opérations financières, pouvaient, à travers la réalisation des diligences requises, mettre à la disposition des services d'enquête et de répression des traces exploitables dans le cadre du dépistage de l'illégalité de l'argent déposé. L'instauration des obligations légales de vigilance a, de ce fait, redéfini et réaménagé les pratiques des professionnels en matière de relation avec la clientèle et de gestion des risques. Sur le plan pratique, l'identification de la clientèle fait face à plusieurs entorses inhérentes aux réalités socio-économiques qui caractérisent le pays (A). Par ailleurs, bien que des mesures de vigilances particulières aient été imposées aux établissements financiers en présence de certaines transactions complexes, le recours aux institutions financières figure toujours parmi les outils de prédilection des criminels dans les procédés de blanchiment à Madagascar (B).

A. Des conditions difficiles de mise en œuvre des obligations d'identification

24. Les difficultés relevées. Le coût dispendieux des systèmes d'identification (1), les spécificités nationales (2), l'utilisation abusive des sociétés écrans (3) constituent autant de goulots d'étranglement à l'exécution des obligations d'identification de la clientèle par les entités soumises.

1. Un système d'identification onéreux

25. Les recommandations internationales sur l'obligation d'identification. Au niveau international, l'obligation d'identification de la clientèle est prescrite dans les normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI)[99]. D'après les standards internationaux, notamment la

[99] Il convient de noter que concernant les banques, les Accords de Bâle définissent un certain nombre de mesures auxquelles elles devront se conformer pour ne pas être exposées aux risques de blanchiment.
Le Comité de Bâle ou Comité de Bâle sur le contrôle prudentiel bancaire est une institution créée en 1974 par les gouverneurs des banques centrales des 10 dprincipaux pays industrialisés (pays du "groupe des Dix" G10). Le Comité regroupe, actuellement, les superviseurs de 27 pays : l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Brésil, le Canada, la Chine, la France, l'Allemagne, Hong Kong SAR, l'Inde, l'Indonésie, l'Italie, le Japon, la Corée, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Russie, l'Arabie Saoudite, Singapour, l'Afrique du Sud, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni et les États- Unis.
Le Comité de Bâle est chargé de renforcer la solidité du système financier mondial ainsi que l'efficacité du contrôle prudentiel et la coopération entre régulateurs bancaires. Les documents qu'il publie ne sont pas contraignants juridiquement, mais constituent un engagement moral de ses membres.
Les Accords de Bâle visent à garantir un niveau minimum de capitaux propres, afin d'assurer la solidité financière des banques.
Bâle I est signé en 1988. Cet accord s'intéresse au risque de crédit (la délivrance de crédit a été limitée par rapport aux fonds propres des Banques ; la limite minimale de fonds propres des Banques par rapport à l'ensemble des crédits accordés par les Banques est de 8%).
Bâle II renforce les premiers accords. En juin 2004, ce nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres a été adopté par le Comité de Bâle en remplacement du ratio "*Cooke*". Entré en vigueur le 31 décembre 2006, il préconise une couverture plus complète des risques bancaires, incite les établissements à améliorer la gestion interne de leurs risques et affine la méthode de calcul du ratio de solvabilité.

recommandation 10 du groupe d'action financière (GAFI), les institutions financières sont tenues de prendre des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'elles établissent des relations d'affaires ; elles effectuent des opérations occasionnelles supérieures au seuil désigné applicable (15 000 USD/EUR) ou sous forme de virements électroniques dans des circonstances douteuses[100] ; il existe un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; l'institution financière doute de la véracité ou de la pertinence des données d'identification du client précédemment obtenues. La recommandation 22 du GAFI étend cette obligation aux entreprises et professions non financières désignées (EPNFD).

26. Le cadre législatif et règlementaire en la matière. Au niveau national, ces dispositions de la recommandation du GAFI sur le principe d'identification de la clientèle se retrouvent dans les articles 13 à 15 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ainsi que les articles 17 à 27 de l'Instruction n°006/2007-CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. L'article 13 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dispose que les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus de s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant de nouer une relation contractuelle telle que l'ouverture d'un compte ou des livrets, la prise en garde des titres, valeurs ou bons, l'attribution d'un coffre ou l'établissement de toutes les autres relations d'affaire. En comparaison avec les termes de l'ancienne 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, la nouvelle loi, n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a maintenu les dispositions relatives à l'identification des clients, personnes physiques, personnes morales, clients occasionnels[101] et ayant droit économique ; les seuils déclenchant les obligations d'identification et de vérification des clients ont été, cependant, supprimés dans la nouvelle législation contre le blanchiment d'argent.

Pour répondre à la crise financière, les accords de Bâle III publiés fin 2010, et dont la mise en place est prévue entre 2012 et 2019, visent l'accroissement de la capacité de résilience des grandes banques internationales le renforcement du niveau et de la qualité des fonds propres, la gestion accrue de leur risque de liquidité.
En matière de LBC, le Comité de Bâle de supervision bancaire a émis toute une série de mesures et propositions encourageant les banques à renforcer les mesures contre le blanchiment d'argent telles que la « *Déclaration sur la prévention de l'utilisation du système bancaire pour le blanchiment de fonds d'origine criminelle* » en Décembre 1988, « *Guide général pour l'ouverture de compte et l'identification de la clientèle* » en février 2003, « *Initiatives by the BCBs, IAIS and IOSCO to combat money laundering and the financing of terrorism, update* » en janvier 2005, « *Due diligence and transparency regarding cover payment messages related to cross-border wire transfers – final paper* » en mai 2009, « *Saine gestion des risques de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme* », en janvier 2014. Informations et documents disponibles sur www.bis.org/bcbs.

100 Dans les termes des dispositions de la recommandation du GAFI, il s'agit ici des *« virements électroniques dans les circonstances visées par la note interprétative de la recommandation 16 ».*

101 Le client occasionnel peut-être défini comme celui qui effectue une opération ponctuelle c'est-à-dire une opération isolée et limitée.

Pour les établissements de crédit régis par l'Instruction n° 006/2007-CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et soumis au contrôle de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF)[102], l'article 17 de ladite instruction précise qu'une vérification de l'identité des clients existants est exigée lorsqu'une transaction significative intervient, ou les normes relatives aux documents d'identification des clients changent substantiellement, une modification importante se produit dans la façon dont le compte fonctionne, l'établissement s'aperçoit qu'il ne dispose pas d'information sur un client existant, ou qu'il a des doutes quant à la véracité ou la pertinence des données précédemment obtenues.

27. Des moyens modestes pour satisfaire les investissements nécessaires en outil de filtrage et en formation du personnel. A la lecture combinée de ces obligations, les entités assujetties devront disposer d'une liste des clients à risque, procéder au profilage des clients qui les fréquentent et bien les connaître. Pour ce faire, les entités soumises devront s'équiper de système informatique[103] performant apte à conserver les identifiants des clients et déterminer le nom de ceux qui sont suspects. De surcroît, les assujettis devront investir dans la formation de leurs employés qui devront être hautement qualifiés et compétents ; le personnel devra, en effet, avoir une connaissance parfaite des périmètres d'activités où les risques sont à gérer, être doté d'un certain savoir-faire dans la maîtrise de l'informatique et des règles juridiques, détenir un réel savoir-être dans les qualités relationnelles et organisationnelles[104]. A défaut d'une juste capacité d'analyse et d'un profilage bien établi, l'appréhension des éventuels risques de non-conformité que sont les risques de sanction judiciaire, administrative ou disciplinaire, de perte financière et

[102] La commission de supervision bancaire et financière (CSBF) est considérée à la fois comme une autorité administrative, règlementaire, de supervision et disciplinaire. Elle exerce une fonction administrative du fait qu'elle octroie les agréments, les licences, les autorisations préalables des établissements financiers afin qu'ils puissent exercer leurs activités (elle peut refuser ou retirer son autorisation lorsque des changements trop importants risquent de porter atteinte à la stabilité des établissements.). En matière de règlementation, elle édicte des règles prudentielles et de bonne conduite, des règles de gestion et des normes comptables applicables aux banques et aux établissements financiers. En tant qu'autorité de supervision, elle organise et effectue des contrôles sur pièces à travers les vérifications des documents ou sur places par le biais des missions d'inspection sur terrain des établissements. Enfin, elle dispose d'un pouvoir disciplinaire en cas de non-respect ou de transgression de l'établissement financier d'une injonction, d'une mise en garde ou des dispositions législatives ou règlementaires relatives à son activité. Suivant l'Article 49 de la loi bancaire, les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées par la CSBF sont graduées en fonction de l'importance ou de la gravité du manquement constaté. Ces mesures comprennent l'avertissement, le blâme, l'interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de ses activités, la révocation du ou des commissaires aux comptes, la suspension temporaire de l'une ou de plusieurs des dirigeants de l'établissement avec ou sans nomination d'administrateur provisoire, la démission d'office de l'une ou de plusieurs de ces mêmes personnes avec ou sans nomination d'administrateur provisoire, le retrait d'agrément de l'établissement, des sanctions pécuniaires au plus égale au capital minimum auquel est astreint l'établissement. Ces sanctions pécuniaires peuvent être prononcées soit à la place, soit en sus des autres sanctions.

[103] Pour aller plus loin sur les services informatiques dans les établissements financiers V. Mamadou Dian DIALLO, *Les mutations de l'anti-blanchiment à l'aune de la profession bancaire et des libertés individuelles*, thèse de doctorat en droit privé, Reims, soutenue le 17 février 2017, p. 169-174.

[104] Pour aller plus loin, voir Dan CHELLY, Stéphane SEBELOUE, *Les métiers du risque et du contrôle dans les banques*, Les études de l'Observatoire, études métier, mars 2014, disponible sur www.observatoire-metiers-banque.fr.

d'atteinte à la réputation[105] pourront amener certains établissements assujettis à remettre en question ou à refuser d'entretenir des relations avec certaines catégories de clients considérées à tort comme présentant de risques accrus. En tout état de cause, la mise en place de ces infrastructures techniques et humaines génère des coûts pour les assujettis. Hormis certains établissements bancaires, il est ardu pour toutes les autres entreprises astreintes aux obligations d'identification de disposer des ressources financières suffisantes pour se munir de tels outils. Quand bien même les dépenses en équipements et en renforcement de capacités du personnel seraient couvertes, cela entraînerait également une hausse des coûts des prestations à l'égard des clients. La majorité de la population malagasy étant de faibles revenus, cette situation, sans la prise de mesures adéquates, pourrait favoriser le déplacement des clients vers le secteur informel.

2. Une délicate identification des personnes physiques au regard du contexte local

28. Les dispositions textuelles sur les modes d'identification des personnes physiques. Concernant les modes d'identification des personnes physiques, la recommandation 10 du GAFI prescrit que l'identification et la vérification de l'identité se feront au moyen de documents, données et informations de sources fiables et indépendantes. L'article 13 de la loi malagasy contre le blanchiment édicte en son alinéa 3 que la vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité, comportant une photographie, dont il est pris une copie. Comme l'identité est composée des nom et prénom, de la date et du lieu de naissance, de la nationalité et dans une moindre mesure, du domicile, le particulier est amené à apporter la preuve de son identité au moyen d'un document officiel et original difficile à altérer, modifier ou falsifier, qu'est la carte d'identité nationale ou le passeport. La vérification de l'adresse ou domicile de la clientèle sera effectuée par la présentation d'un document de nature à en faire la preuve tel qu'un certificat de résidence au nom du client. Si le client est une personne physique commerçante, il sera tenu de fournir toute pièce attestant son immatriculation au Registre du Commerce[106]. Les institutions et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) doivent, en conséquence, recueillir tous les éléments pertinents et congruents du client et leurs tâches ne se limitent pas à la collecte des informations, ils sont aussi sujets à l'actualisation des données recueillies dans des délais qu'ils jugent raisonnables[107]. Tout changement des

[105] Ces risques de non-conformité sont définis par le Comité de Bâle.
Voir AUTORITE DE CONTROLE PRUDENTIEL ET DE REGULATION, *La fonction de conformité au sein des établissements de crédit et des entreprises d'investissement*, Etude du rapport annuel de la Commission Bancaire, 2003, p. 165.
Voir également article 42 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.
[106] Article 18 de l'Instruction n°006/2007-CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.
[107] Article 13 alinéa 6 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « *Pendant toute la durée de la relation d'affaires, les établissements assujettis recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information qui permettent de favoriser une connaissance*

données d'identification doit être justifié et tout complément d'informations devra être demandé au client en cas d'incomplétude ou d'insuffisance.

29. Les incompatibilités avec les réalités locales. En raison de la pauvreté chronique et de l'illettrisme, une frange importante de la population malagasy éprouve des difficultés à acquérir ou à produire des documents officiels d'identification et de résidence[108]. Ce contexte socio-économique handicape la mise en œuvre effective de l'obligation d'identification des personnes physiques, favorise l'exclusion financière ainsi que la fuite, notamment des résidents des zones reculées de la Grande île, vers les secteurs informels. Les institutions financières et les entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) ne peuvent pas, non plus, en pratique, déceler les différentes fraudes ou d'usurpations d'identité alors qu'elles sont reconnues comme les procédés couramment utilisés par les blanchisseurs[109]. La liste des méthodes de fraude ou d'usurpation d'identité n'est pas exhaustive, il peut-être cité, à titre d'illustration, le vol de tous documents d'identification comme le passeport, les correspondances ; le placement d'une photo truquée sur une carte d'identité officielle ; le vol des données d'identification telles que les mots de passe personnels au moyen de piratage[110] d'un système informatique, la corruption d'employés ayant accès à ces données, l'hameçonnage[111] ou encore la fraude à la carte bancaire *etc*.

3. Les sociétés écrans : une entrave à l'identification des bénéficiaires réels

30. Les normes en matière d'identification des bénéficiaires effectifs. La recommandation 10 du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) prévoit que l'institution financière devra identifier le bénéficiaire effectif. Au niveau interne, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prône la transparence, la traçabilité des relations

---

appropriée de leur client. La collecte et la conservation de ces informations doivent être réalisées en adéquation avec les objectifs d'évaluation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de surveillance adaptée à ce risque ».

[108] A titre d'illustration, le Ministère de l'Education nationale, pour faire face à la pénurie d'enseignants, avait lancé le recrutement de 10.000 enseignants pour exercer dans les établissements scolaires situés dans les zones rurales de Madagascar. Un système de paiement des enseignants via des comptes bancaires était à cet effet envisagé, ceci étant, 10% des enseignants étaient dans l'impossibilité de fournir des cartes d'identité nationale en temps voulu. See WORLD BANK GROUP, IDENTIFICATION FOR DEVELOPMENT, *ID4D Country Diagnostic : Madagascar*, 2017, p. 29-30.

A titre comparatif, ces difficultés dans l'identification des personnes physiques se rencontrent dans la plupart des régions du continent africain notamment dans la zone CEMAC. V. Théophile NGAPA, *La lutte contre le blanchiment d'argent dans la sous-région de l'Afrique centrale CEMAC : analyse à la lumière des normes et standards européens et internationaux*, thèse en droit, université de Poitiers, soutenue en 2016, p. 260 et suiv.

[109] ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE), *Rapport sur l'usurpation d'identité et la fraude à l'identité : risques liés à la fraude fiscale et au blanchiment de capitaux*, centre de politique et de l'administration fiscales, disponible sur https://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/42223750.pdf.

[110] Accès à un système informatique sans autorisation.

[111] L'« *hameçonnage* » ou « *phishing* » consiste en l'envoi d'e-mail réclamant la confirmation de certaines données personnelles concernant les utilisateurs, ou par la création de faux sites web en vue de récolter des informations personnelles.

économiques, la facilitation de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des constructions juridiques. Les alinéas 1 et 2 de l'article 12 de la loi précitée souligne le rôle de l'Etat, d'une part, dans l'organisation des cadres législatif et réglementaire pour éviter que le droit des sociétés et les mécanismes juridiques de protection des biens ne puissent permettre la constitution d'entités fictives ou de façade[112], d'autre part, dans la prise de toutes les mesures utiles pour empêcher que les constructions juridiques soient utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. A la différence des dispositions de l'ancienne loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur la lutte contre le blanchiment, l'article 12, de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, en mentionnant expressément les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD), les a astreintes aux obligations de supervision et de contrôle des structures juridiques ainsi qu'aux identifications et évaluations des risques de blanchiment. Les alinéas 5 et 6 de l'article 12 suscité, mettent l'accent sur l'interdiction de constituer des établissements de crédit et des institutions financières fictifs, de l'obligation faites aux banques et aux institutions de ne pas tenir des comptes anonymes ou sous des noms manifestement fictifs et de refuser d'établir ou de poursuivre des relations avec ceux-ci. En présence de représentants des personnes morales ou physiques et afin de déceler la nature des relations entre les parties, l'article 13 alinéa 5 de la loi malagasy contre le blanchiment, prévoit que les directeurs exécutifs, employés, mandataires[113] doivent produire les pièces justifiant leur identité et adresse, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, de l'identité et de l'adresse des ayant droits économiques. Comparé à l'ancien article 7 de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, la nouvelle législation dans son article 13 a remplacé le terme de « *responsable* » par « *directeur exécutif* » et a innové en exigeant, en sus de tous autres documents déjà prévus, les attestations de l'identité et de l'adresse des ayant droits économiques. Lors de l'entrée en relation et en l'absence du véritable client, la personne qui prétend représenter ou agir pour le compte d'une autre personne physique ou morale doit, en conséquence, apporter la preuve de sa nomination ou de son autorisation à agir comme tel, ainsi que de sa propre identité et celle de l'ayant droit économique. L'alinéa 4 de l'article 13 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a, aussi, retenu les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 7 de la loi n° 2004-020 qui a requis pour l'identification de la personne morale la

[112] « *Également dénommée société de façade ou société-écran, la société fictive possède toutes les apparences d'une véritable société, c'est-à-dire un siège social, une dénomination sociale, qui a accompli toutes les formalités de publicité nécessaires, mais qui n'a aucune existence propre, étant destinée à masquer les agissements d'un tiers, le maître de l'affaire, qu'il ait ou non la qualité d'associé* », Fiches d'orientation Dalloz, Société fictive - Août 2020, disponible sur dalloz.fr.

[113] En l'occurrence, les directeurs exécutifs peuvent s'interpréter comme les personnes physiques, qui peuvent être des organes ou des représentants, qui n'agissent pas pour leur propre compte, mais pour le compte et dans l'intérêt d'une personne morale, les employés sont ceux qui exercent leurs activités professionnelles et leurs services sont sous la direction et l'autorité de l'employeur qui les rémunère et qui peut-être une autre personne physique ou morale, publique ou privée ou une entreprise publique (articles 2 et 3 du Code du travail loi n° 2003-044, du 28 juillet 2004 *(J.O. n° 2956 du 21 février 2005).* Les mandataires, enfin, représentent et agissent au nom du mandant en vue de l'accomplissement de certains actes et ce en vertu d'un mandat ou procuration.

production des statuts et de tout document établissant l'enregistrement légal et l'existence réelle de la personne morale. Pour les établissements de crédit, l'article 19 de l'instruction de la CSBF ajoute que pour la personne morale ou l'entité juridique ne disposant pas de la personnalité morale[114], l'identification sera effectuée sur la base de l'original ou de la copie certifiée conforme de tout acte ou extrait de registre officiel constatant sa dénomination, sa forme juridique et son siège social, ainsi que les pouvoirs des personnes agissant en son nom. En définitive, les établissements assujettis doivent, à travers ces procédures d'identification, disposer de documents suffisants pour établir que la personne morale existe et avoir une idée sur leurs activités.

31. L'utilisation des sociétés écrans aux fins de blanchiment. Tout cet arsenal juridique sur l'identification des bénéficiaires effectifs n'a pas pour autant éviter la création et l'exploitation de société écran à des fins de blanchiment par les criminels. Les sociétés écrans constituent des outils privilégiés des recycleurs d'argent sale du fait qu'elles opacifient l'identification des bénéficiaires réels. Les administrateurs et les actionnaires des sociétés de façade agissent, en effet, pour le compte de bénéficiaires qui restent méconnus et bien souvent, l'objectif poursuivi dans le montage de ces constructions juridiques consiste en la perpétration d'actes frauduleux, voire de blanchiment d'argent. D'après le Global Witness[115], l'utilisation de sociétés écrans, notamment, dans le Delaware, aux Etats-Unis, avait permis à un baron de la drogue serbe et son frère de blanchir de l'argent provenant du trafic de cocaïne. De même, une organisation de trafiquants de drogue, opérant en Italie, avait pu blanchir des millions de dollars en utilisant des sociétés écrans d'Italie et des Etats-Unis ; les organisations mafieuses de la Cosa Nostra ainsi que le Camorra se sont également servies de sociétés écrans italiennes et autres pour blanchir d'énormes sommes d'argent[116]. A Madagascar, malgré la palette des dispositions juridiques qui préconise la transparence des sociétés, les typologies développées par le SAMIFIN révèlent que plusieurs sociétés écrans existent à Madagascar et les criminels en tirent pleinement parti dans leurs entreprises. Dans son dernier rapport, le SAMIFIN a fait état de l'usage de prête-noms et de diverses sociétés écrans pour obtenir, par favoritisme, des marchés publics auprès des ministères. Les fonds colossaux ainsi générés ont été, par la suite, transférés sur un compte off-shore du bénéficiaire effectif[117]. Les sociétés de façade sont également exploitées en matière de trafic d'or. Des investisseurs étrangers se camouflent derrière plusieurs prête-noms malagasy, titulaires d'un agrément de comptoir commercial d'or, pour les exploiter dans la création d'entreprises individuelles d'exportation d'or. En fait, les opérations réalisées ne profitent qu'à un seul bénéficiaire effectif et les fonds illicites

[114] Il s'agit, en l'occurrence, des groupements ou structures sans personnalité morale tels que les entreprises individuelles (exploité par une seule personne), les associations syndicales, les sociétés par actions en création, les sociétés de personnes de droit commercial …

[115] GLOBAL WITNESS, « Sociétés opaques », janvier 2014, p. 5-6, article disponible sur www.globalwitness.org.

[116] *Ibid*.

[117] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 29-30.

obtenus seront recyclés au moyen de leur placement dans un système financier transnational[118]. Ces cas, à l'origine de l'argent sale et du blanchiment, démontrent, dès lors, que du moment que l'identité des bénéficiaires réels dans la création des sociétés n'est pas effectivement connue, une brèche restera toujours ouverte à l'infiltration de l'argent sale et la perpétuation des actes criminels.

B. Des diligences particulières en présence de transactions complexes

32. La règlementation sur les transactions complexes et la tendance des blanchisseurs. L'instruction n°006/2007 de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme a prévu dans ses dispositions une surveillance particulière des transactions complexes notamment en matière de monnaie et virement électronique ainsi que dans les relations avec les correspondants bancaires (1). Nonobstant, les obligations de vigilance imposées ou encore l'existence d'autres voies non bancaires pouvant concourir au blanchiment, l'itinéraire qu'offrent les institutions de dépôt demeure attrayant pour les recycleurs qui ont besoin de se débarrasser de leurs liquidités (2).

1. Le socle règlementaire des vigilances accrues

33. Les obligations en matière de monnaie électronique. A l'échelle mondiale, les innovations technologiques avaient changé la forme de la monnaie, les échanges se sont dématérialisés et les moyens de paiement sont devenus de plus en plus informatisés. Ainsi, la monnaie électronique a-t-elle fait son apparition et sa prééminence sur la scène de la finance internationale se répand d'une manière progressive[119]. La monnaie électronique ne nécessite pas l'intervention d'un tiers[120] pour la finalisation du paiement, à l'opposé des chèques et des cartes de crédit[121]. Cette absence d'intermédiaire assure la rapidité des transactions et garantit l'anonymat que les chèques et les cartes de crédit ne procurent pas. La monnaie électronique ne connaît aucune frontière, elle peut circuler librement à travers les réseaux informatiques sans qu'aucun contrôle ne puisse détecter rapidement son

[118] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 31-32.

[119] D'après la Commission européenne, la monnaie électronique se définit comme « *toute valeur monétaire représentant une créance qui est stockée sur un support électronique ; cette valeur monétaire doit être émise contre la remise de fonds d'un montant dont la valeur n'est pas inférieure à la valeur monétaire émise* ». EUROPEAN CENTRAL BANK, ANNUAL REPORT, 2000, Glossary.
La monnaie de papier symbolise un pouvoir d'achat à travers la transcription sur le papier tandis que la monnaie électronique utilise un code digital dont le support est une puce électronique pour les porte-monnaies électroniques qui règlementent les petites sommes non assurées par les cartes bancaires ou un disque dur d'un ordinateur pour les porte-monnaies virtuels. La monnaie électronique a donc la même valeur qu'une monnaie sur papier, la différence réside au niveau du support. Daniel C. LYNCH, Leslie LUNDQUIST, *Digital Money : the new area of Internet commerce*, 1996 at 99.

[120] Lorsqu'un porte-monnaie électronique (PME) ou un porte-monnaie virtuel (PMV) est débité et que le terminal du commerçant est crédité, le paiement est terminé, il n'y aura intervention de tiers que lorsque la carte sera rechargée ou quand le commerçant convertira ses unités gagnées en monnaie de papier ou scripturale.

[121] La banque intervient pour débiter et créditer les comptes des parties concernées en vue de régler l'opération.

mouvement. Sa vitesse de circulation, sa garantie de l'anonymat et son caractère transfrontalier facilitent, en conséquence, le blanchiment de l'argent[122]. A Madagascar, la monnaie électronique a fait son entrée dans le secteur socio-économique. Certaines sociétés de télécommunication ont lancé récemment des systèmes de transfert et de retrait d'argent via les téléphones portables également appelés « *mobile money* ». Elles travaillent en partenariat avec les banques et les sociétés de microfinance[123]. Grâce au « *mobile money* », un particulier titulaire d'un téléphone portable peut disposer d'un équivalent d'argent liquide dans son support cellulaire, le transférer selon ses besoins et payer des commerçants ou des prestataires de service. Afin de se prémunir contre le danger de la monnaie électronique, l'article 33 de l'Instruction n° 006/2007 de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme énonce que les établissements assujettis doivent disposer d'un système automatisé de surveillance des transactions inhabituelles ayant comme support la monnaie électronique. Les anomalies constatées ayant un lien avec la circulation de la monnaie électronique doivent être communiquées à l'établissement émetteur, au SAMIFIN ainsi qu'à la commission de supervision bancaire et financière (CSBF). Dernièrement, Madagascar a adopté la loi n° 2016-056, du 02 février 2017, sur la monnaie électronique et les établissements de monnaie électronique[124] avec une mention particulière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) en ses articles 49 et 50. A la lecture croisée de ces articles, l'établissement de monnaie électronique et ses agents de distribution sont tenus de respecter les dispositions prévues par la loi contre le blanchiment de capitaux et à ce titre, l'établissement de monnaie électronique est tenu de se doter d'un dispositif interne de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux. Corollairement, sur le plan théorique, les établissements de monnaie électronique sont assujettis aux obligations de vigilance contre le blanchiment et l'exercice de leurs activités est subordonné à l'agrément de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF). De plus, l'établissement de monnaie électronique veille à ce que ses agents de distribution respectent les obligations légales et règlementaires relatives à la LBC et ce faisant, il est tenu d'effectuer un contrôle périodique auprès de ses agents de distribution et à assurer

---

[122] Indragandhi BALASSOUPRAMANIANE, « La monnaie électronique », journal du barreau, Volume 34 - numéro 5 - 15 mars 2002.

[123] Pour l'opérateur Orange Madagascar, il travaille en partenariat avec la Banque Malgache de l'Océan Indien (BMOI) qui est l'entité agréée par le groupe France Télécom Orange à émettre des unités de valeur électronique. Cette banque constitue la garante de la solvabilité de ce système et de la conformité à la réglementation bancaire. Pour l'opérateur Telma, il travaille en partenariat avec la banque BFV-SG et le réseau de microfinance Tiavo.
Source : The Times of Madagascar, « Orange Money – Un vrai porte monnaie électronique », article du 22 juin 2010.
V. également Lova RAFIDIARISOA, « Téléphonie mobile - Mvola, un nouveau mode de transfert d'argent », dans l'express de Madagascar, du 06 mai 2010.
Suivant le rapport du SAMIFIN de 2019, les opérateurs en Mobile Money se sont affranchis des Banques en devenant désormais des établissements de monnaie électronique (EME) soumis aux déclarations d'opération suspecte (DOS).

[124] *J.O: 3782 Date J.O: 23 Octobre 2017 Page J.O: 6336.*

la formation du personnel de ses agents[125]. Outre l'octroi d'agrément et le pouvoir de règlementation, la CSBF peut exercer inopinément des contrôles sur pièce et sur place des établissements de monnaie électronique. En cas de non-respect des obligations légales, la CSBF peut, après mise en demeure ou injonction restée sans effet, prononcer des sanctions pécuniaires ou disciplinaires à l'égard des établissements de monnaie électronique tels que l'avertissement ; la fermeture temporaire ; la suspension ou la révocation du dirigeant ; la nomination d'un Administrateur provisoire ; la révocation d'un commissaire aux comptes ; la suspension ou l'interdiction d'une ou plusieurs opérations ; le retrait de l'agrément[126]. Toute personne physique ou morale est passible de sanctions pénales en cas de communication de fausses informations à la CSBF, d'exercice illégal d'activités de monnaie électronique, de confusion en tant qu'établissement de monnaie électronique, d'exercice illégal d'activité bancaire, de fraude, de falsification sur la monnaie électronique, de refus de paiement par monnaie électronique[127].

34. Les dispositions relatives aux virements électroniques. Les virements électroniques sont définis[128] comme toutes transactions effectuées au nom d'un donneur d'ordre via une institution financière en vue de mettre à disposition d'un bénéficiaire, qui peut être la même personne que le donneur d'ordre, une certaine somme d'argent dans une autre institution financière[129]. Le virement national est celui qui est effectué dans une institution financière située dans un même pays que le donneur d'ordre ou le bénéficiaire et on parle de virement transfrontalier lorsqu'un élément transfrontalier est mis en jeu c'est-à-dire l'institution du donneur d'ordre et de celle du bénéficiaire sont situées dans des pays différents[130]. La recommandation 16 du GAFI prévoit que *« Les pays devraient s'assurer que les institutions financières incluent les informations requises et exactes sur le donneur d'ordre ainsi que les informations requises sur le bénéficiaire dans les virements électroniques et autres messages qui s'y rapportent, et que ces informations accompagnent le virement électronique ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement. Les pays devraient s'assurer que les institutions financières surveillent les virements électroniques afin de détecter ceux qui ne comportent pas les informations requises sur le donneur d'ordre et/ou le bénéficiaire et qu'elles prennent les mesures appropriées. Les pays devraient s'assurer que, dans le cadre du traitement des virements électroniques, les institutions financières prennent des mesures de gel et devraient*

[125] Article 31 de la loi n° 2016-056, du 02 février 2017, sur la monnaie électronique et les établissements de monnaie électronique.
[126] Article 108 de la loi précitée.
[127] Article 115 et suivants de la loi précitée.
[128] A remarquer, qu'en l'occurrence, les définitions établies dans la note interprétative du groupe d'action financière (GAFI) ont été reprises dans le glossaire de l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF).
[129] Article 4A Prefatory Note (1991) defines a wire transfer as « *a series of transactions, beginning with the originator's payment order, made for the purpose of making payment to the beneficiary of the order* ».
[130] Voir note interprétative du GAFI.

interdire la conduite d'opération avec les personnes et entités désignées, conformément aux obligations des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies pertinentes, telles que la résolution 1267 (1999) et les résolutions ultérieures et la résolution 1373 (2001), relatives à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme[131] *».* Au niveau national, les articles 34 et 35 de l'instruction n°006/2007-CSBF du 03 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme énoncent que lors de la réalisation d'un virement, les établissements assujettis du donneur d'ordre doivent s'assurer de l'obtention et de la conservation des renseignements complets et exacts de celui-ci tels que son nom, son relevé d'identité bancaire et son adresse. Si le transfert présente un caractère transfrontalier, les renseignements doivent suivre le message ou le formulaire accompagnant le virement. L'article 36 fait allusion aux virements nationaux selon que les établissements assujettis aux donneurs d'ordre doivent faire figurer les renseignements complets du donneur d'ordre ou seulement son relevé d'identité bancaire dans le message ou le formulaire accompagnant le virement dans un délai de 3 jours ouverts à compter de la réception de la demande de l'établissement du bénéficiaire[132].

35. Les mesures à prendre dans le cadre des relations avec les correspondants bancaires. D'après le glossaire du groupe d'action financière (GAFI), les activités des correspondants bancaires sous-tendent des prestations de services bancaires[133] d'une banque dite « *correspondante* » à une autre banque dite « *cliente* »[134]. L'expression « *banque fictive* » vise une banque constituée et agréée dans un pays ou territoire où elle n'a aucune présence physique et qui n'est pas affiliée à un groupe financier réglementé soumis à une surveillance consolidée effective. Lorsqu'une institution financière propose des services de banques correspondantes, les risques de blanchiment s'accentuent surtout si la banque cliente n'a pas de présence physique sur le siège de la juridiction à laquelle la relation a été établie ou encore dans le cas d'un compte de passage[135], la banque correspondante ne détient pas de données sur le client. Des vigilances accrues s'imposent de ce fait afin d'éviter que des banques fictives, susceptibles d'être achetées ou à la disposition des criminels et des comptes de passage utilisés abusivement, ne puissent affecter l'intégrité de l'institution financière. La nouvelle loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a

[131] La résolution 1267 (1999) a créé le comité du Conseil de Sécurité concernant Al-Quaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (notamment le contrôle du respect des sanctions contre les Taliban). La résolution 1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, appelle les Etats à prendre un certain nombre de mesures en vue de renforcer leur capacité juridique et institutionnelle à lutter contre les activités terroristes.

[132] Voir recommandation 7 du groupe d'action financière (GAFI).

[133] Les banques clientes ont accès à toute une panoplie de services tels que la gestion de trésorerie (par exemple, des comptes rémunérés dans plusieurs devises), les virements internationaux, la compensation de chèques, les comptes de passage et les services de change. Voir glossaire du groupe d'action financière (GAFI).

[134] Voir également la recommandation 13 du groupe d'action financière (GAFI).

[135] D'après le glossaire, le terme compte de passage vise les comptes de correspondant qui sont utilisés directement par des tiers pour exécuter des opérations pour leur propre compte.

suppléé à certaines vacuités de l'ancienne loi malagasy n° 2004-020, du 19 août 2004, sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, en fournissant une définition des banques fictives selon qu'elles désignent « *tout établissement financier constitué et agréé dans un pays où ceci n'a ni de présence physique ni d'affiliation à un groupe financier réglementé soumis à une surveillance consolidée et effective* ». D'après l'article 12 alinéa 6 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « *La constitution d'établissements de crédit et d'institutions financières fictifs est strictement interdite. Ainsi, les banques doivent refuser d'établir ou de poursuivre des relations avec ceux-ci* ». L'instruction n°006/2007-CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur la prévention du blanchiment des capitaux a, en outre, détaillé de manière plus structurée et concrète les mesures de vigilance à prendre dans les relations avec les correspondants bancaires. Les articles 36 à 38 de l'instruction édictent que les banques doivent constamment veiller à la collecte d'informations sur la banque correspondante telles que la nature de ses activités, la réputation et la qualité de la surveillance de l'institution concernée. Le régime de LBC/LFT du correspondant bancaire doit être évalué et contrôlé, l'aval de l'organe exécutif est nécessaire avant de nouer une quelconque relation avec une banque correspondante et une liste, mise à jour, comportant l'identité des correspondants, doit être transmise au SAMIFIN et à la commission de supervision bancaire et financière (CSBF). Les articles 39 et 40 de l'instruction prévoient aussi que les établissements assujettis ne doivent pas entretenir des relations avec des banques fictives et les établissements assujettis doivent veiller à ce que les institutions financières, qui font partie de leur clientèle à l'étranger, n'autorisent pas de banques fictives à utiliser leurs comptes.

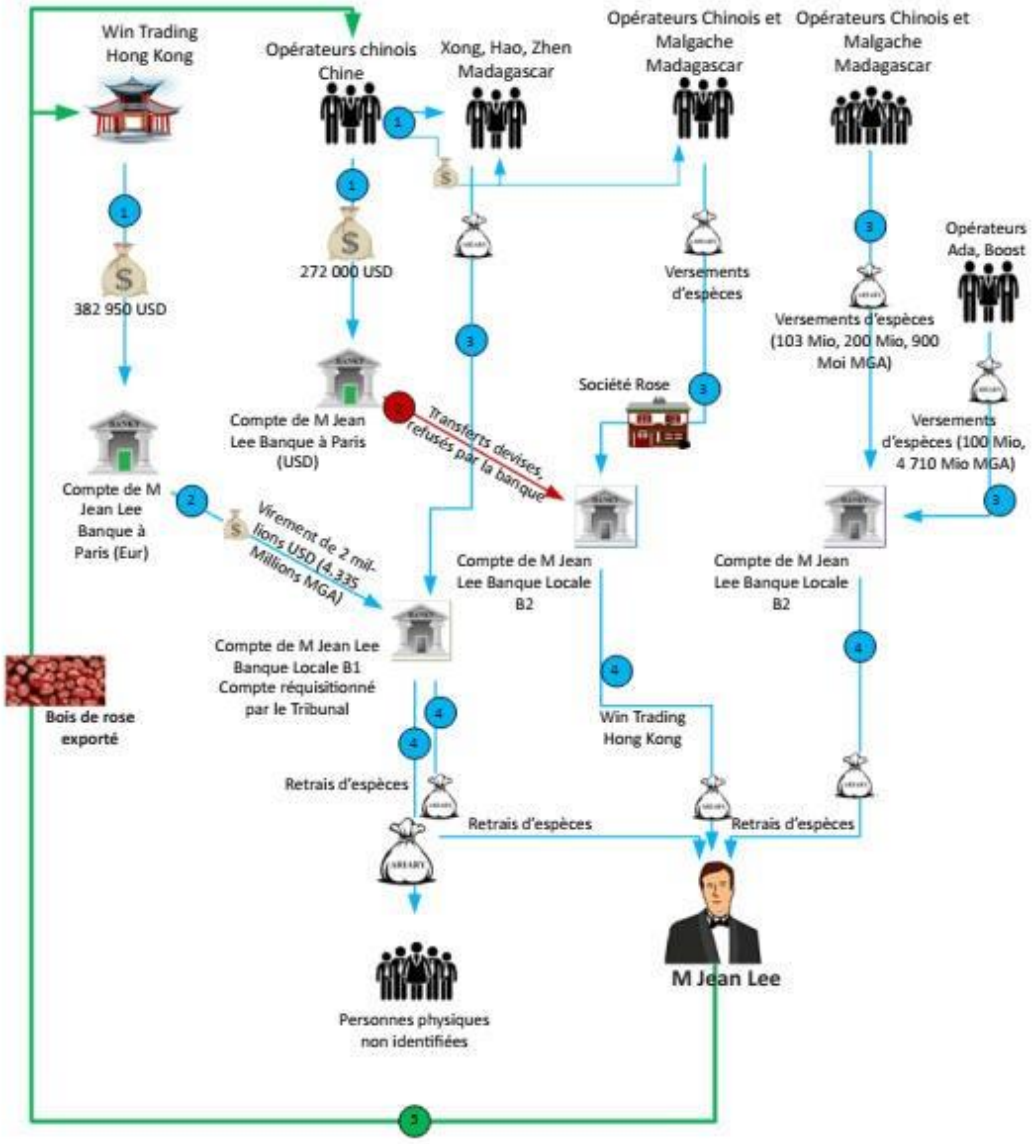
2. L'exploitation continue des établissements bancaires par les recycleurs

36. Le recours aux services bancaires par les blanchisseurs à Madagascar. Les mesures de vigilance renforcées consacrées par la loi et l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) n'ont pas pour autant réfréner la frénésie des criminels à recourir aux entreprises bancaires pour blanchir leurs flux financiers illicites. Les banques sont impliquées dans la grande majorité des typologies du blanchiment dévoilées par le SAMIFIN[136]. A titre d'illustration, le cas du blanchiment lié au détournement des deniers publics au sein d'une société d'Etat a révélé qu'une énorme somme d'argent d'une société d'exploitation minière appartenant à l'Etat malagasy a pu être transférée sur des comptes offshores à l'île Maurice sans qu'il y ait eu de justification de la transaction ou de référence sur l'ordre de transfert[137]. Dans un autre cas relatif au blanchiment de recette d'exportation illicite de bois de rose, opéré par le biais d'un réseau d'opérateurs nationaux, de ressortissants étrangers résidant à Madagascar et de sociétés à l'étranger, des

[136] Ces exemples sont cités parmi tant d'autres, ceci étant, les banques se retrouvent dans la plupart des typologies du blanchiment exposées dans les rapports du SAMIFIN.
[137] RAPPORT SAMIFIN 2014, p. 43-44.

comptes bancaires ont été alimentés par d'importantes sommes d'argent sans qu'il y ait eu de réels justificatifs sur leur origine et leur destination[138].

Figure 1 : Blanchiment de recette d'exportation illicite de bois de rose, opéré par le biais d'un réseau d'opérateurs nationaux, de ressortissants étrangers résidant à Madagascar et de sociétés à l'étranger.



Source : RAPPORT SAMIFIN 2015, p. 40.

37. La remise en cause de la crédibilité de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF). D'après les dispositions de l'article 35 de la loi n°

[138] RAPPORT SAMIFIN 2015, p. 39-40.

95-030, du 22 février 1996[139], la CSBF est chargée de veiller au bon fonctionnement des établissements de crédit, de vérifier le respect par ces établissements des dispositions qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés. En d'autres termes, la CSBF veille à la sécurité du système financier. Aussi une lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) efficace repose-t-elle, entre autres, sur une CSBF performante dans l'accomplissement de ses attributions. Ceci étant dit, la crédibilité de la CSBF a été remise en cause notamment dans l'affaire relative à la cession d'actions de la banque nationale de l'industrie (BNI) Madagascar[140]. Cette cession a été fustigée, en 2013, du fait que la Société Financière Internationale (SFI), une filiale de la Banque Mondiale, a cédé ses actions[141] auprès de la BNI à la Société TRIELITE, une société immatriculée dans un paradis fiscal « *les Iles Vierges Britanniques* ». Par la suite, la société TRIELITE a été remplacée par la société de droit malgache FIRST IMMO, or la société TRIELITE et la Société FIRST IMMO appartiennent toutes deux à un même groupe[142]. Par ailleurs, le consortium mauricien Indian Ocean Financial Holdings Limited (IOFHL) comprenant le CIEL Investment Ltd du Groupe Ciel, et la société FIRST IMMO du Groupe HIRIDJEE, qui a racheté les 51% des actions du Groupe Crédit Agricole dans la BNI, est réprouvé quant à son assise internationale et sa solidité financière. En effet, le Crédit Agricole se hisse au 5ème rang mondial des banques[143] et a de ce fait, une certaine renommée et présence au niveau international, alors que le consortium IOFHL, reprenant les actions au sein de la BNI, n'a aucune référence tant internationale que continentale[144]. La CSBF[145] a fait l'objet de vives critiques car dans un premier temps, elle avait toujours posé comme condition de la cession, la présence d'une banque de référence internationale parmi les repreneurs de la BNI, ce qui avait été

[139] *J.O.n°2350, du 04 mars 1996, édition spéciale, p. 292.*

[140] BNI ou « *Banky Nasionalin'ny Indostria* », banque nationale de l'industrie.

[141] La SFI détenait 10% des actions de la banque.

[142] Au même groupe de Hassanein HIRIDJEE d'après l'article de Serge ZAFIMAHOVA, « Réformer le secteur bancaire malgache : cas de la BNI Madagascar », note stratégique, club développement et éthique, 02 octobre 2013.

[143] Source : *The banker*, juillet 2013.

[144] Selon ZAFIMAHOVA Serge, « Réformer le secteur bancaire malgache : cas de la BNI Madagascar », note stratégique, club développement et éthique, 02 octobre 2013, p. 11. « *Quand les montants des crédits sont supérieurs à 35% du niveau des fonds propres d'une banque, la CSBF exige une contre-garantie, qui est fournie en général par la maison mère (ici Crédit Agricole), avant d'octroyer les crédits. De fait, la banque rachetée par IOFHL sera limitée dans l'octroi de crédit, surtout en faveur des grandes entreprises qui est son fonds de commerce. Pour des raisons de risques, ces dernières seraient plafonnées en termes de crédit par la réglementation CSBF voire par leur maison-mère. Donc, il pourrait y avoir une non-satisfaction de la demande de crédit du marché. D'où la nécessité d'être adossée à une banque de référence internationale que confirme d'ailleurs la CSBF par la lettre n° 057 /13-GV/CSBF, du 22 Août 2013, (réunion du 21 Août 2013) qui stipule « En cas de désistement de Crédit Agricole SA, le cédant et l'acquéreur gdevraient trouver une banque de premier rang (figurant au moins dans les top 100 du classement bancaire mondial) pour acquérir les 33% ».*

[145] La CSBF a un droit de regard à la cession car en vertu de l'article 56 de la loi n° 95-030, du 22 février 1996, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit« *sont subordonnées à l'autorisation préalable de la Commission de Supervision Bancaire et Financière … la cession de participations dans des établissements de crédit, ayant pour effet de porter directement ou indirectement la participation d'une même personne physique à plus de 20 pour cent du capital social ou le franchissement, directement ou indirectement, par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires agissant ensemble, des seuils de 33, 50 et 66 pour cent du capital social* ».

aussi soutenu par le Directeur Général du Trésor[146]. Ainsi, cette condition avait-elle été soulignée lors de la réunion de la CSBF, du 22 août 2013. Par la suite, au cours de sa séance du 04 septembre 2013, la CSBF était revenue sur sa décision et la cession avait été accordée en n'exigeant plus une banque de premier ordre mais en posant une condition de contre-garantie de 02 ans par le groupe crédit agricole et les règles du quorum n'ont pas été respectées lors de cette réunion, 04 voix l'avaient emporté[147] au lieu de 05 comme l'exige la loi[148].

38. L'exemple typique de la Banque de Crédit et de Commerce International (BCCI)[149]. Les considérations selon que la majorité des institutions bancaires est incorruptible et diligente dans l'application des normes de vigilance n'écartent pas l'hypothèse que certains employés des banques voire la banque elle-même sont corrompus et prennent volontairement part aux opérations de blanchiment. Le crime bancaire perpétré par la « *Bank of Credit and Commerce International* » (BCCI) en est une parfaite illustration. En l'espèce, la BCCI blanchissait l'argent issu du trafic international de la drogue. Le *modus operandi* de la BCCI, qu'il dénommait « *cash-collateralized advanced* », consistait à attirer des clients criminels à déposer l'argent du trafic de la drogue en cash auprès de la banque, qui, par la suite, va leur remettre un certificat de dépôt d'un prêt d'un montant, plus ou moins, équivalent. L'argent sale fera, par la suite, l'objet de plusieurs transferts électroniques dans plusieurs succursales pour se mêler avec la masse de capitaux légitimes et compliquer, à cet égard, le traçage de celui-ci par les services de répression[150]. L'exemple de la BCCI soulève de ce fait l'intérêt à examiner scrupuleusement les modes de préservation des institutions bancaires sur le territoire contre le blanchiment.

---

[146] Selon ZAFIMAHOVA Serge dans l'article sus-cité, « *Par lettre n° 145-2013-MFB/SG/DGT, du 07 Juin 2013, le Directeur général du Trésor demande au Crédit Agricole que le repreneur soit « une Banque de premier ordre disposant d'une véritable référence internationale ».*

[147] Selon ZAFIMAHOVA Serge dans l'article sus-cité « *Au cours de ladite réunion, on constate que la BCM est représentée par deux personnes (la même personne physique) et que le ministère des Finances et du Budget l'a été aussi avec le Ministre et son Représentant ».*

[148] D'après l'article 38 de la loi n° 95-030, du 22 février 1996, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit : « *Les décisions sont arrêtées à la majorité des membres de la Commission, soit 5 voix,..* ».

[149] Pour aller plus loin, voir Pr. Jean-Guy DEGOS, Dr. Dolly MATTA, « Le blanchiment d'argent par une banque internationale sans scrupule : le cas de la BCCI », publié par l'Institut de Recherches Historiques Septentrions, le 03 juillet 2016, disponible sur https://fraudmeshs.hypotheses.org/75

[150] Francis HOUNNONGANDJI, *Histoire ordinaires de fraudes*, Eyrolles, 2011, pp. 201-202.
Fin 1988, les agissements de la BCCI ont été révélés au grand jour, à la conclusion d'une enquête appelée « *C-Chase* » menée clandestinement par les services des douanes américains. L'enquête a permis d'identifier quelques 32 millions de dollars de fonds blanchis et a abouti à l'arrestation d'un nombre important de personnes dont neuf dirigeants de la BCCI ; la banque, elle-même, fit l'objet de poursuites et après condamnation, 15,3 millions de dollars furent confisqués au titre de sanctions pécuniaires en faveur de l'Etat américain. La banque fut également dissoute en juillet 1991. Un rapport de 1993 du Secrétaire Général des Nations Unies avance également que cette banque était responsable du blanchiment de quelques 20 milliards de dollars.
v. William C. GILMORE, *L'argent sale, L'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Editions du Conseil de l'Europe, août 2005, p. 36.

II. Les limites dans la réalisation des autres obligations subsidiaires

39. Les obligations complémentaires. Les obligations de vigilance imposées aux entités soumises se complètent avec d'autres obligations additionnelles que sont la conservation et la communication des documents, les évaluations institutionnelles et d'adoption d'un programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Consécutivement aux normes de vigilance établies, les relations des institutions financières, des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) ont évolué ; la participation des entités soumises à la LBC est requise et dans cette perspective, ils sont tenus de conserver et de transmettre les documents recueillis pour détecter les opérations de blanchiment et servir de preuve en cas de poursuite des criminels. Nonobstant tout l'intérêt de ces obligations, la capacité de production des données des institutions financières et des EPNFD se heurtent à de nombreux problèmes d'ordre financier et matériel (A). Par ailleurs, l'évaluation des risques institutionnels ainsi que l'adoption d'un programme interne de LBC ont été également prescrites ; néanmoins, ces mesures ne seront pleinement réalisées tant que la LBC ne figurera pas parmi les priorités des entités soumises prévues par la loi (B).

A. La faible capacité des entités soumises à la production des données

40. Des problèmes de coût et de gestion des données. Quoique la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ait prévu en ses dispositions l'obligation de conservation et de communication des documents (1), les disparités dans les capacités d'archivage, les problèmes de gestion opérationnelle et l'indisponibilité des données, entravent et ont des répercussions néfastes dans sa mise en œuvre (2).

1. Les dispositions textuelles sur l'obligation de conservation et de communication des documents

41. La teneur de l'obligation de conservation des documents. La recommandation 11 du groupe d'action financière (GAFI) a trait à la conservation des documents[151]. Au niveau national, l'article 17, de la loi n° 2018-043, du 13 février

[151] D'après la recommandation 11 du GAFI, « *Les institutions financières devraient être obligées de conserver, pendant au moins cinq ans, tous les documents nécessaires relatifs aux opérations, nationales et internationales, afin de leur permettre de répondre rapidement aux demandes d'information des autorités compétentes. Ces documents doivent être suffisants pour permettre la reconstitution d'opérations particulières (y compris les montants et, le cas échéant, les devises en cause) afin de fournir, si nécessaire, des preuves dans le cadre de poursuites relatives à une activité criminelle.*
Les institutions financières devraient être obligées de conserver tous les documents obtenus dans le cadre des mesures de vigilance relatives à la clientèle (par exemple, la copie des documents officiels d'identification tels que les passeports, les cartes d'identité, les permis de conduire ou d'autres documents similaires, ou les informations figurant dans ces documents), les livres de comptes et la correspondance commerciale, y compris les résultats de toute analyse réalisée (par exemple, les recherches visant à établir le contexte et l'objet des opérations complexes d'un montant anormalement élevé) pendant au moins cinq ans à compter de la fin de la relation d'affaires ou de la date de l'opération occasionnelle.

2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a retenu les termes de l'article 11 de l'ancienne 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 qui disposent que les établissements de crédit et les institutions financières conservent et tiennent à la disposition des autorités :
- Les documents relatifs à l'identité des clients pendant cinq ans au moins à compter de la clôture des comptes ou la cessation des relations avec le client ;
- Les documents relatifs aux opérations effectuées par les clients et les compte-rendus sur les opérations particulières pendant cinq ans au moins à compter de leur exécution[152]. A cela, le nouveau article 17 a apporté une touche d'innovation en ajoutant un dernier alinéa qui prévoit qu'en matière commerciale, les livres de comptes, les correspondances commerciales effectuées par les clients et toute analyse réalisée sur les opérations des clients seront conservés pendant 5 ans au moins après cessation des relations d'affaires. L'article 46 de l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) précise, entre autres, que ce délai de cinq ans peut être prorogé plus longtemps si une autorité compétente le demande dans des affaires spécifiques et pour l'accomplissement de leur mission. La conservation des documents par les banques et les institutions financières doivent permettre aux autorités de retracer une piste financière[153] ou de reconstituer l'ensemble des transactions faites par une personne physique ou morale pour déceler la provenance des fonds suspects. Ainsi, les informations doivent-elles être complètes et exactes ; à défaut les entités assujetties s'exposent à des sanctions[154]. Sur le mode de conservation des documents, l'archivage électronique a une valeur probante sous réserve de la preuve contraire par tout intéressé.

42. Le contenu de l'obligation de communication des documents. D'après l'article 18 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment

---

Les institutions financières devraient être obligées par la loi de conserver les documents sur les opérations et les informations obtenues dans le cadre des mesures de vigilance relatives à la clientèle ».

[152] Les changes manuels, les casinos et les établissements de jeux, sont, en outre, tenus de consigner dans l'ordre chronologique toutes opérations, ainsi que l'identité des clients et le numéro du document présenté, sur un registre. Les casinos et établissements de jeux doivent tenir une comptabilité régulière conservée pendant cinq ans et consigner dans l'ordre chronologique tous transferts de fonds effectués entre ces casinos et cercles de jeux sur un registre. Ces registres seront côtés et paraphés par l'autorité administrative compétente et conservés pendant cinq ans au moins après la dernière opération enregistrée.

[153] Utilisable lors d'un audit.

[143] L'article 44 de la loi malagasy contre le blanchiment prévoit des sanctions prononcées par les autorités disciplinaires ou de contrôle en ces termes, « *Toute personne soumise aux obligations énoncées aux titres II et III de la présente loi qui, volontairement ou par négligence grave, enfreint lesdites obligations commet une faute administrative. Cette faute administrative peut être sanctionnée par une ou plusieurs des mesures suivantes : 1) des avertissements écrits ; 2) un ordre de respecter des instructions spécifiques ; 3) l'ordre donné à l'institution financière et aux entreprises et professions non financières désignées d'établir des rapports réguliers sur les mesures qu'elles prennent ; 4) l'interdiction d'employer certaines personnes dans le secteur ou la profession concernée ; 5) le remplacement des dirigeants, administrateurs ou actionnaires de contrôle ou la limitation de leurs prérogatives, y compris la désignation d'un administrateur spécial ; 6) la mise sous tutelle ou la suspension, ou le retrait de l'autorisation préalable d'exercer et l'interdiction de continuer à exercer l'activité commerciale ou la profession concernées. Outre les mesures et sanctions citées ci-dessus, les autorités disciplinaires ou de contrôle peuvent appliquer d'autres mesures prévues par les lois et règlements les instituant* ».

de capitaux et le financement du terrorisme, les renseignements et les documents sur l'identification de la clientèle, les modalités de l'opération et toute transaction suspecte devront êtres communiqués au service de renseignements financiers (SRF) ou SAMIFIN. La communication ou la transmission des renseignements susmentionnés par les personnes assujetties ou toute autre personne en ayant connaissance à d'autres personnes physiques ou morales est interdite à moins qu'elles aient été autorisées à le faire. L'implication des organes de supervision, de contrôle et de régulation dans la transmission de tout soupçon lié au risque de blanchiment de capitaux figure parmi les nouveautés de l'article 18 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les termes de l'article ont été également nuancés ; la communication des documents et renseignements au SRF a été maintenue tout en escamotant la formulation « *dans le cadre de ses attributions* ». D'un point de vue purement théorique, cette nouvelle énonciation devrait engendrer un afflux important d'informations au SAMIFIN, tel n'est cependant pas encore le cas dans la réalité[155]. Quoi qu'il en soit, l'article 18 de la loi, n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a souligné en son alinéa 6 que « *Le service de renseignements financiers a accès à toutes informations nécessaires à l'instruction du dossier* ». L'accès aux informations et pièces enregistrées devra, en principe, être facile, rapide et mise à disposition des autorités nationales. En vue d'assurer la correspondance et les échanges entre les diverses entités en charge de la prévention du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) dans son instruction n°006/2007, du 03 août 2007, dispose en son article 3 que tout établissement assujetti doit communiquer au SAMIFIN et à la CSBF l'identité de ses dirigeants et préposés habilités à faire la Déclaration d'Opérations Suspectes (DOS). En outre, l'article 4 de cette instruction prescrit que chaque établissement assujetti communique au SAMIFIN et à la CSBF l'identité de ses dirigeants ou préposés chargés de répondre à toute demande émanant du SAMIFIN ou de la CSBF, de recevoir les accusés de réception des DOS et d'assurer la diffusion aux membres concernés du personnel des informations, avis ou recommandations de caractère général en provenance du SAMIFIN ou de la CSBF. Enfin, les règles internes actualisées relatives à la prévention du blanchiment des capitaux des établissements assujettis devront être transmises sur simple demande au SAMIFIN et à la CSBF.

2. Les disparités dans les capacités d'archivage et leurs incidences

43. Les moyens limités des entités soumises. A Madagascar, les équipements techniques et les connaissances en archivage ou en digitalisation des données collectées ainsi que les ressources budgétaires pour la tenue et l'actualisation des données font défaut auprès de la majorité des assujettis notamment des institutions non bancaires. Les moyens humains, matériels et financiers consacrés à la

[155] V. *infra* § 157

conservation des documents ne sont pas, en effet, identiques pour tous les assujettis ; si les importants établissements financiers peuvent se permettre de telles dépenses, les établissements et les entreprises ou professions non financières désignés (EPNFD) dotés de moyens modestes ne peuvent pas toujours les couvrir. Une remontée des informations au moyen de la centralisation des données, indispensable pour pouvoir communiquer des informations adéquates aux autorités compétentes, n'est pas aussi effectivement assurée ; en sus, l'absence de structure de défense d'intérêt commun, d'alerte ou de veille contre le blanchiment provoque une absence de synergie et de mise en réseau entre les divers maillons de la chaîne anti-blanchiment[156]. Tous ces déficits rendent, en conséquence, délicate la mise en œuvre effective de l'obligation de conservation et de communication des informations.

44. Une faible affluence des informations. Si l'obligation de conserver les documents n'est pas correctement observée, les documents relatifs à l'identité des clients ou à leurs transactions peuvent disparaître à tout moment, ce qui présente un risque latent de fuite ou de perte de données. Le défaut de conservation adéquate des informations a également pour corollaire une faible affluence des informations déjà accentuée par la suppression des seuils, la mise en œuvre inégalitaire des obligations de prévention par les assujettis et les périodes de confinement à la suite de la pandémie du COVID-19. Ainsi, la réalité des choses est-elle antagonique avec les effets tant attendus des nouvelles dispositions de la loi lorsqu'elles ont élargi l'assujettissement aux obligations de vigilance à certains professionnels initialement exclus tels que les bijoutiers, les professions de droit et du chiffre que sont les avocat, notaire, expert-comptable *etc*. En définitive, la sous-alimentation des bases de données et l'insuffisance des documents à communiquer constituent de sérieuses entorses en matière d'exploitation des données par le SAMIFIN plus précisément en ce qui concerne la fiabilité des sources, des analyses voire même des enquêtes de blanchiment.

B. Les évaluations et les programmes de lutte : des obligations priorisées en fonction de l'envergure des assujettis

45. Les exigences d'évaluation et d'adoption de programme interne de lutte. La loi requiert à ce que les entités soumises procèdent à une évaluation des risques du blanchiment dans leurs domaines d'activités, toutefois, des contrastes de mise en œuvre sont observés dans la réalité en raison de la différence des tailles, de l'importance et de la priorité accordée à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) dans les différents secteurs (1). Sur la base de la cartographie des risques établie, les assujettis sont tenus d'adopter des programmes internes ou des plans

[156] Une plateforme numérique centralisée censée réunir les informations et mettre en réseau les acteurs d'investigation que sont la gendarmerie et la police nationale, le BIANCO (Bureau Indépendant Anti-Corruption), l'administration des impôts et des douanes a été lancée le 20 avril 2020. Etant à ses prémisses, les résultats de cette plateforme ne sont pas encore disponibles. SAMIFIN, « Rapport d'activités *2018* », p. 13-14.

d'action de LBC ; l'indisponibilité des ressources financières adéquates endigue, cependant, les initiatives à prendre et à appliquer des mesures de LBC efficaces au regard des vulnérabilités identifiées (2).

1. Une mise en œuvre contrastée des évaluations institutionnelles des risques

46. L'encadrement juridique de l'obligation d'évaluation sectorielle des risques. Le groupe d'action financière (GAFI), dans sa recommandation une alinéa 3, énonce le devoir des Etats d'obliger les institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) à identifier, évaluer les risques et prendre des mesures efficaces pour les atténuer. Afin de se mettre au diapason avec la norme du GAFI et combler, par la même occasion, la lacune de l'ancienne loi sur la question d'évaluation institutionnelle, la nouvelle législation n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prévu en son article 6 l'évaluation des risques par les établissements assujettis et les EPNFD[157]. D'après cet article, les établissements assujettis doivent prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, auxquels ils sont exposés, en tenant compte notamment des facteurs de risque que sont les clients, les pays ou les zones géographiques, les produits, les services, les transactions ou les canaux de distribution. Les évaluations réalisées devront, en sus, être documentées, tenues à jour et mises à la disposition des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation.

47. Une appréhension différente des risques en fonction des entités concernées. La réalisation des obligations d'évaluation institutionnelle des risques est entravée par les insuffisances dans la conservation des documents. La capacité de production des données des assujettis est faible en raison des problèmes de statistiques, de centralisation, d'archivage, d'informatisation et d'actualisation des informations recueillies[158]. En plus des problèmes de moyen et de ressource dans l'application des obligations de prévention, le niveau de compréhension des risques n'est pas le même pour toutes les entités assujetties, plus particulièrement, les secteurs non financiers. Dès lors, les lacunes en matière de formation et de sensibilisation sur les vulnérabilités au blanchiment ne sont pas propitiatoires à la priorisation de la LBC au sein de tous les assujettis, ce qui conforte, davantage les difficultés en matière d'évaluation institutionnelle des risques.

[157] Il est à remarquer que cet article sur la délimitation des établissements assujettis renvoie à l'article 8 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui lui-même pour les énumérer, se réfère aux terminologies de l'article 4 alinéa 19 et 20.
[158] Propos recueillis lors de l'entretien avec Monsieur Naina Rabemanisa, Directeur des Etudes et des Stratégies du SAMIFIN.

2. Des programmes internes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) difficiles à mettre en œuvre

48. Les composantes d'un programme interne de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) par les assujettis. L'article 19 de la de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme édicte que les établissements de crédit et les institutions financières devraient élaborer des programmes de prévention du blanchiment de l'argent incluant la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs d'ordre, bénéficiaires effectifs, titulaires de procuration, ayant - droit économiques, signataires aux comptes, les représentants personnes physiques ou morales et les transactions suspectes ; la désignation des responsables de la direction centrale, de chaque succursale et de chaque agence ou service local ; la formation continue des employés et fonctionnaires ; le contrôle interne de l'application et de l'efficacité des mesures adoptées. L'article 19 a, en outre, inséré un nouvel alinéa qui prescrit que « *Lorsqu'un établissement assujetti dispose de filiales, succursales ou affiliés, il doit s'assurer que ses succursales et filiales à l'étranger respectent, au moyen de ces programmes des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme conformes aux exigences du pays* ».

49. Les prescriptions de l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF). L'article 5 de l'Instruction n° 006/2007, de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prévu que les établissements assujettis devraient élaborer et adopter des règles écrites qui précisent les diligences à prendre en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) en présence de clients, de sommes, de transactions ayant certaines particularités ou l'approche basée sur les risques[159]. Toujours, d'après cet article, le respect des procédures internes devrait être assuré par un système de surveillance implanté au niveau de chaque établissement et la centralisation des informations[160] garantie. L'article 7 de l'Instruction n° 006/2007 de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dispose, par ailleurs, que les maisons mères ou organe central doivent établir des politiques et procédures de prévention contre le blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme qui s'adapteront et tiendront compte des spécificités et caractères propres de chaque filiale, succursale ou établissement qui leur sont affiliés. La filiale est tenue de transmettre au siège social les dispositions du pays d'accueil qui s'opposent à la mise en œuvre de ces

[159] Plus précisément, cet article 5 peut prévoir les règles internes doivent également expliciter les modalités à suivre si une opération est suspecte et est susceptible d'une DOS. Ces modalités devraient concerner les modes de transmission au SAMIFIN telles que les caractéristiques des opérations déjà exécutées ou à exécuter et le délai d'exécution s'y afférent, l'enregistrement et la conservation des opérations suspectes.

[160] Les renseignements devraient comprendre l'identité des clients, des donneurs d'ordre, des bénéficiaires et titulaires de procuration, des mandataires, des ayants droit économiques et sur les transactions suspectes. Ces données resteront confidentielles et ne seront communiquées qu'aux autorités compétentes.

procédures et politiques ; le siège social est chargé, par la suite, d'informer le SAMIFIN et la CSBF de ces obstacles. Lors de la réalisation des opérations, une attention particulière devra être portée aux pays et organismes qui figurent dans la liste du groupe d'action financière (GAF) et jugés comme non conformes aux 40 recommandations. L'instauration d'un service interne de LBC/FT au sein de chaque établissement et à la tête duquel sera nommé un responsable, est prévue dans l'instruction de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, en son article 9. Ce responsable de LBC/FT aura pour principale fonction de veiller à l'efficacité du dispositif de prévention, de rendre compte de sa mission à la direction, de conseiller la direction, et si besoin est, des employés de l'établissement dans l'application effective des législations, instructions, règlements internes ou encore de toutes autres questions afférentes au blanchiment de l'argent[161]. L'article 10 de l'Instruction n° 006/2007 de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévoit un programme de formation des employés sur la prévention du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme. Leur contenu et leur périodicité dépendront des risques encourus par l'établissement. Les employés cibles varieront suivant la sensibilité de leurs fonctions. Cependant, cet article souligne que seront principalement visés ceux nouvellement embauchés ou ceux qui sont en contact avec la clientèle[162]. Enfin, le paragraphe 6 de la même instruction énonce que la transmission par les établissements de crédit des états annexés sur l'application des instructions émanant de la CSBF, notamment la mise en œuvre du dispositif de prévention en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est requise[163].

50. Des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) substantiellement coûteux. Au-delà de l'aspect théorique, l'adoption d'un programme interne de LBC n'est pas évidente au vu de nombreux écueils d'ordre matériel, humain et financier auxquels achoppent les institutions soumises. Plusieurs établissements assujettis ne disposent pas encore de système informatique

---

[161] Voir article 9 de l'instruction, dans le but de leur permettre de mener à bien ses missions, il est prévu que les règles d'incompatibilité s'appliquent au responsable et ses collaborateurs. Tout conflit d'intérêt dans l'exercice de leur fonction est par conséquent inadmissible. Par ailleurs, l'instruction prévoit qu'ils bénéficieront des ressources nécessaires dans l'accomplissement de leurs attributions, ils ne subiront aucune pression, leur indépendance étant garantie, et enfin toutes informations utiles seront à leur disposition.
Lorsqu'il existe des filiales, succursales ou affiliés à un établissement assujetti, un responsable de LBC/FT assurera toujours les fonctions susmentionnées pour l'ensemble du groupe, et dans le cas où l'établissement est de grande envergure, la tâche du service interne pourrait se voir confié à l'organe exécutif sous le contrôle du conseil d'administration.

[162] Article 10 de l'Instruction n° 006/2007 de la CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

[163] Voir article 13 à 16 de l'instruction de la CSBF sur la LBC/FT.
L'annexe 1 comporte l'identité des correspondants ci-dessus mentionnés, et l'annexe 2 un document de synthèse des procédures internes et de fonctionnement du dispositif de LBC/FT. Ces informations sont arrêtées au 31 décembre de l'année civile, établies et signées par l'organe exécutif et transmises chaque année au Secrétaire général de la CSBF à la fin du mois de février de l'année. En cas de changements de correspondants en cours d'année, un nouvel état annexe 1 est adressé au Secrétaire général de la CSBF.

performant et adapté pour assurer la digitalisation des données et leur centralisation vers les autorités tutélaires. Les moyens financiers pour pourvoir aux dépenses occasionnées par la création d'un poste de responsable de conformité, la formation continue des employés ou encore le contrôle interne de conformité ne sont pas systématiquement disponibles auprès de toutes les institutions assujetties qui font déjà face aux crises économiques issues de la pauvreté chronique du pays et de la pandémie du COVID-19. En somme, toutes ces conditions précaires font que la LBC ne figure pas toujours parmi les priorités des entités assujetties hormis les institutions bancaires ou autres établissements financiers de grande importance.

III. Les blocages dans les déclarations d'opérations suspectes (DOS)

51. Les déclarations d'opérations suspectes (DOS) : un rouage essentiel de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). La réalisation de l'obligation de déclarer les opérations suspectes (DOS) constitue la clef de voûte pour la réussite de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Le SAMIFIN, en tant que cellule de renseignements financiers (CRF) de type administratif, ne peut pas s'autosaisir. Toute action n'est déclenchée que par les déclarations d'opération suspecte (DOS)[164]. L'étendue et la portée de l'obligation déclarative ont été définies dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. D'une manière générale, ladite loi a internalisé les principales normes du groupe d'action financière (GAFI) relatives aux DOS (A). Le cadre normatif étant plus ou moins amplement pourvu, les défis résident dans leur mise en œuvre ; certaines dispositions sont particulièrement difficiles à réaliser du fait qu'elles ne sont pas suffisamment adaptées aux réalités malagasy (B).

A. La portée de l'obligation déclarative

52. Les contours de l'obligation. Les enquêtes et les poursuites des blanchisseurs reposent sur les déclarations d'opérations suspectes (DOS). Du moment que les DOS n'apportent pas d'informations pertinentes, les analyses peuvent buter et la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) n'aboutirait pas. En vue d'obtenir de réelles plus-values au moyen des DOS, la notion de « *soupçons* » ou d' « *opérations suspectes* » [165] devra être clairement délimitée (1) ; les entités soumises seront, en effet, tenues de déterminer le « *degré de conviction* » qui doit exister pour que les faits ou les circonstances autour d'une opération soient considérés comme suspects pour être déclarés[166]. *A priori*, bien que les conceptions du « *soupçon* » soient

[164] Il est à spécifier, en l'occurrence, qu'il s'agit de l'action du SAMIFIN mais non du Tribunal où le Ministère Public peut se saisir d'office d'une affaire.

[165] Pour éviter toute ambiguïté, il y a lieu de préciser ici que le soupçon en question relève de l'approche préventive du blanchiment et n'entre pas dans le cadre du régime répressif notamment des procédures pénales. Subséquemment, il s'agira, en l'occurrence, du soupçon des institutions déclarantes et qui consistera en de simples constats des faits de leur part.

[166] FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p.49-54.

diversifiées dans les différents pays, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a laissé un large pouvoir d'appréciation des opérations suspectes aux entités déclarantes. La loi a, par ailleurs, précisé les modalités d'application des DOS notamment les personnes soumises aux DOS, le moment de déclaration et la protection des déclarants (2).

1. La délimitation de la notion d'opérations suspectes

53. L'évolution de la notion de soupçon dans le droit français. Comme leur rôle ne consiste pas à se substituer aux autorités d'application de la loi, les entités déclarantes ne sont pas incitées à conduire des investigations ou à porter des jugements. Le soupçon devra découler de simples constats des faits et des éléments dont elles ont en leur possession et qui leur permettent de penser qu'une transaction est suspecte. Dans la législation française, la définition du soupçon a connu une certaine évolution. L'ancienne loi n° 90-614, du 12 juillet 1990, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux[167] provenant du trafic de stupéfiants disposait que les institutions financières désignées étaient tenues de déclarer les sommes inscrites dans leurs livres lorsqu'elles paraissent provenir du trafic de stupéfiants ou des activités d'organisations criminelles ainsi que les opérations qui portent sur des sommes lorsque celles-ci paraissent provenir du trafic de stupéfiants ou de l'activité d'organisations criminelles. Par la suite, la loi n° 2001-420, du 15 mai 2001, sur les régulations économiques[168] prévoyait les sommes inscrites dans leurs livres qui pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées; les opérations qui portent sur des sommes lorsque celles-ci pourraient provenir du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées. La substitution du « *paraît provenir* » par « *pourrait provenir* » procède de la volonté du législateur d'étendre la notion du soupçon au-delà de l'apparence ou de faits concrets. Actuellement, la loi n° 2013-672, du 26 juillet 2013, de séparation et de régulation des activités bancaires[169] énonce des sommes inscrites dans les livres ou les opérations portant sur des sommes dont les institutions assujetties savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou participent au financement du terrorisme. Ainsi, la déclaration d'opérations suspectes est-elle requise dès lors qu'il y a de bonnes raisons de suspecter la commission d'une infraction de blanchiment, ce qui dénote, une fois de plus, le concept subjectif du soupçon. Par souci d'efficacité et de désengorgement du TRACFIN, des dérogations à ces règles subsistent. Il en est notamment des infractions de fraudes fiscales suivant l'article 561-15 II du Code

Pour aller plus loin sur la notion de soupçon, voir Romain OLLARD, « *Quel statut pour le suspect au cours de l'enquête pénale ?* », La Semaine Juridique, ISSN 0242-5777, Nº 36, 2014, p. 1547-1554.

[167] Article 3 de la loi n° 90-614, du 12 juillet 1990, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants.

[168] Article 562-2 du code monétaire et financier.

[169] Article 561-15 du code monétaire et financier.

monétaire et financier[170] qui édicte les 16 critères du blanchiment de la fraude fiscale. Le décret n° 2015-324, du 23 mars 2015, fixe, par ailleurs, les critères des opérations de versement d'espèces et de retrait d'espèces soumises à l'obligation d'information[171] au-delà du seuil de 10 000 euros.

54. Les opérations susceptibles de déclaration d'opérations suspectes (DOS) à Madagascar. Selon la Recommandation 20 du GAFI, *« Lorsqu'une institution financière suspecte, ou a des motifs raisonnables de suspecter, que des fonds sont le produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec le financement du terrorisme, elle devrait être obligée en vertu de la loi de faire immédiatement une déclaration d'opérations suspectes à la cellule de renseignements financiers (CRF). ».* A Madagascar, l'article 16 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme instaure la surveillance particulière de certaines opérations. En comparaison avec la précédente version, la nouvelle mouture de la loi a supprimé le seuil de 50 millions d'Ariary (10 799 euros)[172] qui, en cas de dépassement[173], enclenchait des vigilances accrues de la part des institutions financières ou établissements de crédit. En contrepartie de l'omission du seuil, l'article 16 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prescrit des mesures de vigilance renforcées liées non seulement aux conditions complexes et inhabituelles de l'opération mais aussi aux circonstances de l'opération ; aux nouveaux produits, nouvelles technologies ou pratiques commerciales ; aux virements électroniques ; aux recours à des tiers ; aux contrats d'assurance vie ; aux cessions en réassurance. Similairement à l'ancienne disposition de l'article 10 de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment des capitaux, l'article 16 de la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a retenu que les contrôles élevés auxquels les institutions financières, les établissements de crédit, les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) sont assujettis, consisteront en la collecte des informations sur l'origine et la destination des fonds, l'objet et les modalités de l'opération, l'identité du donneur d'ordre et des acteurs économiques de l'opération. Par ailleurs, à la lecture combinée des articles 8 et 18 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le

[170] Prévue au II de l'article L.561-15-1 du Code Monétaire et Financier.
[171]Prévue au II de l'article L.561-15-1 du Code Monétaire et Financier.
[172] 1 euro = 4 630,1607 Ar, cours du 29 septembre 2021.
[173] Dans le droit français, les opérations de dépôts et de retraits d'espèces supérieurs à dix mille euros cumulés sur un mois font l'objet d'une communication systématique des banques au TRACFIN suivant le Décret n° 2015-324 du 23 mars 2015 fixant les critères des opérations de versement d'espèces et de retrait d'espèces soumises à l'obligation d'information prévue au II de l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier qui dispose comme suit « *Art. R. 561-31-2.-Pour l'application du II de l'article L. 561-15-1, les versements en espèces effectués sur un compte de dépôt ou de paiement ouvert au nom d'un client, autre qu'une personne mentionnée aux 1° à 7° de l'article L. 561-2, et les retraits d'espèces d'un tel compte dont respectivement le montant cumulé sur un mois calendaire dépasse une somme de 10 000 € font l'objet d'une communication au service mentionné à l'article R. 561-33 par les personnes mentionnées aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article L. 561-2, que les opérations soient effectuées alternativement ou cumulativement en euros ou en devises* ».

financement du terrorisme, les institutions assujetties et les EPNFD ainsi que les organes de supervision et de contrôle sont tenus de recueillir toutes les informations précitées, de les communiquer au SAMIFIN avec une obligation en sus de les avertir sur toutes les sommes, les capitaux, les opérations d'origine suspecte. La déclaration d'opération suspecte est, de ce fait, obligatoire pourvu qu'en apparence, les fonds semblent issus d'activités douteuses. A titre comparatif, Madagascar fait mention de la notion d'apparence qui n'est plus d'usage dans le droit français. Ceci étant, il ressort de ces dispositions que les organismes financiers sont autorisés légalement à s'immiscer dans les affaires de leurs clients pour déterminer les opérations atypiques à partir du moment où des doutes persistent. Ils doivent aussi avoir en permanence une bonne compréhension des activités normales et raisonnables attendues sur les comptes de leur clientèle. Cette immixtion donne effet aux conventions et normes internationales qui imposent la levée du secret bancaire et professionnel[174] aux fins de transparence des opérations financières et de facilitation d'accès aux documents financiers. Le secret bancaire ou professionnel étant perçu comme l'obstacle majeur dans l'efficacité de la lutte contre le blanchiment, sa levée est de plus en plus imposée de nos jours. Cela n'empêche cependant pas que des pays ou territoires protègent et appliquent encore rigoureusement la règle du secret comme les îles vierges britanniques, le Botswana, le Nauru, le Delaware aux Etats-Unis, le City of London au Royaume-Uni *etc*.[175] En tout état de cause, à Madagascar, l'article 37 alinéa 1 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux prévoit que « *le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué même si une loi relative à la profession concernée le prévoit, pour refuser de fournir*

[174] Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, recommandation 9 des normes internationales du GAFI.

[175] La levée du secret bancaire est la tendance actuelle notamment à travers la mise en place de l'Echange automatique de renseignements. Ce dernier constitue une norme définie par l'OCDE (ou l'Organisation de Coopération et de Développement Economique a été créé en 1960 et il regroupe actuellement 35 pays membres qui sont les plus avancés), les pays signent les accords pour échanger automatiquement les informations des comptes bancaires détenus par des personnes (physiques ou morales) qui résident dans tout état signataire. Ce qui différencie l'échange automatique d'informations l'AEOI avec les Accords sur l'échange d'informations en matière fiscal ou TIEAC réside dans le fait que dans la première, les échanges se font de manière automatique dans la seconde, ils se font sur demande. 97 pays et territoires se sont engagés à mettre rapidement en œuvre (en 2017 ou 2018), l'AEOI et à le transposer dans leur droit interne.
A titre d'exemple, le Conseil National Suisse (à l'instar des autres pays comme l'Autriche et le Luxembourg) a voté en mai 2015 l'échange automatique de renseignements fiscaux avec tous les pays de l'Union européenne. La mesure sera appliquée à partir de janvier 2018. En l'occurrence, il y a réciprocité, la Suisse fournit des informations et les pays de l'Union européenne devront aussi lui transmettre des informations sur les résidents helvètes. Il convient de noter que les Etats-Unis n'ont pas signé l'AEOI comme ils disposent déjà de la FATCA ou Le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA). Le FATCA est un règlement du code fiscal des États-Unis qui oblige les banques des pays ayant accepté un accord avec le gouvernement des États-Unis à signer avec le Département du Trésor des États-Unis un accord dans lequel elles s'engagent à lui communiquer tous les comptes détenus par des citoyens américains. Le congrès américain a ainsi voté cette loi dès 2010 pour une mise en application au 1er juillet 2014. En février 2012, les pays du G5 - France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne - ont signé un accord engageant les banques de ces pays à faire respecter les modalités du FATCA. Si les établissements bancaires des pays ayant ratifiés l'accord refusent de se soumettre à cette nouvelle disposition, il y aurait une taxation avec retenue à la source à hauteur de 30% sur toutes les activités de la banque aux Etats-Unis voire un retrait pur et simple de la licence bancaire aux Etats-Unis. Si un citoyen américain refuse de se soumettre à FATCA, son compte pourra être clôturé d'après la loi. A mentionner également que la Russie et la Chine n'ont pas signé la FATCA.

au service des renseignements financiers les informations prévues par l'article 18 ou requises dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ordonnée par, ou effectuée sous le contrôle d'une autorité judiciaire ».

2. Les modalités de déclaration d'opération suspecte (DOS)

55. Les personnes soumises aux DOS. L'article 8 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme énonce que « *toute personne physique ou morale qui réalise, contrôle, ou conseille des opérations entraînant des mouvements de capitaux, incluant des acteurs évoluant directement ou indirectement dans des secteurs qui connaissent des opérations hors du circuit financier règlementé* » constitue les institutions financières, entreprises et professions non financières désignées. Pour être encore plus explicité, la nouvelle loi contre le blanchiment fournit une liste exhaustive de ces personnes assujetties en détaillant dans son article 4 alinéa 19 que les « « *Entreprises et professions non financières désignées » ou « EPNFD » désigne toute personne physique ou morale qui réalise, conseille et contrôle des opérations entraînant des mouvements de fonds, notamment : (a) Les casinos et maisons de jeux y compris en ligne ; (b) Les agents immobiliers et courtiers en biens immeubles ; (c) Les concessionnaires de véhicules en mode de transport routier, ferroviaire, fluvial, maritime et aérien (d) Les bijoutiers ; (e) Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes (f) Les comptables, les commissaires au compte, (g) Les représentants légaux et directeurs responsables de casinos et groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques. (h) Les experts-comptables et les salariés autorisés à exercer la profession d'expert-comptable ; (i) Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires ; (j) Les commissaires-priseurs judiciaires ; (k) Les transporteurs de fonds* » et l'alinéa 20 du même article édicte que « *Les « institutions financières assujetties » à la déclaration de soupçons désignent notamment : - Les établissements du secteur bancaire ; - Les entreprises d'assurances et de réassurances et les intermédiaires en matière d'assurances et de réassurances ; - Les bureaux de change ; - La caisse d'épargne ; - La poste ; - Les transporteurs de fonds - Les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs - Les établissements de monnaie électronique – Les sociétés d'investissement qui réalisent des transformations financières - Les fonds de pensions* ». Dès lors, la clarté de la loi ne doit plus prêter à confusion ou interprétation sur les personnes tenues d'appliquer les obligations de vigilance dans la lutte contre le blanchiment. Concernant la teneur de l'obligation déclarative, l'article 27 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme précise que la déclaration doit être faite dès la constatation du soupçon sur les opérations selon que les fonds paraissent provenir de l'accomplissement d'un crime ou d'un délit. Les fonctionnaires des services administratifs de l'Etat, qui constatent des faits qu'ils savent ou suspectent

d'être en relation avec du blanchiment de capitaux devra également informer le Service de Renseignements Financiers.

56. Le moment de la déclaration. Le moment de la déclaration s'inscrit dans les plus brefs délais, en principe, avant l'exécution de l'opération suspecte ; toutefois, plusieurs circonstances factuelles permettent aux établissements de procéder à la déclaration après que l'opération a été effectuée. Il en est ainsi lorsque l'opération n'est pas susceptible d'un sursis à exécution ou que le doute n'est apparu qu'après la réalisation de la transaction. Une déclaration *a posteriori* peut également s'avérer possible dans le cas où l'exécution immédiate de l'opération a pour fin de remonter la filière c'est-à-dire de démanteler tout un réseau de blanchiment ou de poursuivre leurs réels bénéficiaires. Toute information, qui tend à renforcer ou à infirmer le soupçon, doit, enfin, être déclarée sans délai[176].

57. La protection des déclarants. Suivant la recommandation 21 du groupe d'action financière (GAFI), « *les institutions financières, leurs dirigeants et employés devraient être protégés par la loi contre toute responsabilité pénale ou civile pour violation de toute règle encadrant la divulgation d'informations imposée par contrat ou par toute disposition législative, réglementaire ou administrative, lorsqu'ils déclarent de bonne foi leurs soupçons à la CRF, même s'ils ne savaient pas précisément quelle était l'activité criminelle sous-jacente ou si l'activité illégale ayant fait l'objet du soupçon ne s'est pas effectivement produite … ».* Cette recommandation du GAFI a été transposée dans les articles 33 et 34 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Aux termes de ces articles, aucune poursuite pour violation du secret bancaire et professionnel, aucune action en responsabilité civile ou pénale, aucune sanction professionnelle ne peut être intentée ou prononcée à l'égard des personnes, dirigeants ou préposés des organismes assujettis du fait des déclarations de soupçon faites de bonne foi et ce même si les enquêtes ou les décisions judiciaires n'ont abouti à aucune condamnation. En leur assurant une protection contre d'éventuelles poursuites pour violation du secret professionnel ou action en responsabilité pénale ou civile ou encore des sanctions professionnelles, les personnels des institutions financières et des entreprises et profession non financières désignées (EPNFD) sont encouragés à déclarer toutes les opérations suspectes. La bonne foi des déclarants est présumée et il appartient à la victime du préjudice de rapporter la preuve contraire c'est-à-dire d'établir la mauvaise foi du déclarant. En l'occurrence, la notion de bonne foi a trait, par exemple, à la suspicion légitime du banquier eu égard aux circonstances ou aux modes d'exécution de la transaction. L'Etat répond du dommage causé par l'inexécution d'une opération qui a fait l'objet d'une déclaration de soupçon non fondée. Si des opérations suspectes ont été exécutées, les déclarants ne peuvent non plus être poursuivis comme auteurs de

[176] Article 27 alinéa 4 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

blanchiment en l'absence de concertation frauduleuse avec les auteurs du blanchiment.

B. Les défis dans l'application des DOS : les facteurs contextuels

58. Aperçu général sur les spécificités nationales. Bien qu'il soit reconnu que Madagascar regorge de ressources naturelles et minières considérables, sa croissance économique enregistrée est insuffisante voire dérisoire. De cette situation paradoxale, la pauvreté sévit sur une grande proportion de la population malagasy (1). Ce contexte de paupérisation chronique a pour corollaire un faible niveau d'éducation financière et des difficultés d'accès aux services financiers conventionnels par la majeure partie des ménages malagasy. En d'autres termes, l'économie malagasy est marquée par une utilisation importante des espèces dans les opérations financières ainsi qu'un faible taux de bancarisation. Ces facteurs entravent la traçabilité des transactions et rendent difficiles l'application des obligations de déclaration pour autant que la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) s'appuie sur la réalisation des obligations de vigilance par les banques (2). Par ailleurs, constat est fait d'une prévalence croissante du secteur souterrain. En raison de leurs conditions précaires, la plupart des professionnels exercent dans des activités souterraines pour échapper aux différentes contraintes de déclarations ou de formalismes. Le marché parallèle de devises représente d'une manière topique le foisonnement du secteur souterrain à Madagascar (3).

1. Le contexte socio-économique du pays : l'antinomie entre pauvreté extrême de sa population et forte potentialité en ressources

59. Le contexte de paupérisation chronique. Avec sa superficie d'environ 587.000 km^2, Madagascar est la plus grande île de l'Océan indien située aux larges des côtes de l'Afrique australe. En 2021, la population malagasy est estimée à 28,91 millions d'habitant[177]. Sur le plan économique, Madagascar est classé parmi les pays produisant le moins de richesse par habitant dans le monde ; en effet, son PIB par habitant est évalué à 500,5 dollars[178] et plus de 80% de la population malagasy vivent en dessous du seuil de l'extrême pauvreté[179]. En ce qui concerne les activités économiques, la majorité de la population, soit 80%, exerce dans le secteur primaire. Cependant, la production agricole demeure faible en raison de l'insuffisance d'utilisation des techniques modernes, de la variation des conditions climatiques, de la dégradation des infrastructures pour faciliter le transport des marchandises[180].

[177]D'après les données brutes d'enquêtes sur les ménages obtenues des organismes statistiques gouvernementaux et des départements-pays de la Banque mondiale, disponible sur https://donnees.banquemondiale.org/pays.
[178] *Ibid*.
[179] Ces données sont fournies par la banque mondiale suivant les enquêtes menées en 2012 et en l'occurrence, l'extrême pauvreté est mesurée par le nombre de personne vivant avec moins de 1,90 $ par jour, disponible sur https://donnees.banquemondiale.org/pays.
[180] GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Madagascar évolution économique récente, Favoriser l'inclusion financière*, juin 2018, p.2.

60. L'abondance des ressources naturelles et minières. Quoique les résultats de ses performances économiques soient décevants, la Grande île dispose de ressources importantes. D'après les estimations, Madagascar abrite 2% de la biodiversité mondiale[181] et, à titre principal, il exporte des cultures de rente et des produits de la pêche[182] que sont la vanille, les clous de girofles, les crustacés *etc.* En ce qui concerne les ressources minières, d'après le ministère des mines et des ressources stratégiques, Madagascar serait riche en minéraux de pierres fines, industrielles, précieuses et en métaux industriels et précieux[183]. Le projet Ambatovy portant sur le Nickel et le Cobalt dans l'Est de Madagascar, le projet d'ilménite de QMM dans la région Anosy/ Fort Dauphin au Sud de Madagascar, et le projet d'exploitation de chrome et d'or de la société KRAOMA sur les gisements de Betsiaka et de Maevatanana[184] figurent parmi les projets miniers de grande envergure en phase d'exploitation dans le pays. Les retombées de l'exploitation minière dans les recettes publiques sont relativement faibles par rapport aux autres pays africains à forte potentialité minière[185]. Le secteur tertiaire est enfin considéré comme « le *principal moteur des activités économiques du pays* »[186]. Le système financier malagasy est dominé par les banques, qui d'après le SAMIFIN, occupent « *78% du secteur en termes d'actifs* »[187]. Pourtant, la banque mondiale souligne que « *seuls 18 % des ménages ont accès à un compte en banque, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de 43 % en Afrique subsaharienne* »[188].

2. La traçabilité des transactions entravée par la forte liquidité de l'économie et le faible taux de bancarisation

61. Le lien de causalité entre pauvreté, faible taux de bancarisation et économie liquide. Le taux d'accès de la population aux services bancaires est faible

[181] THOMAS SAINTOURENS, « Madagascar : La face cachée de l'île aux trésors », GEO n° 455, janvier 2017.
[182] LA BANQUE MONDIALE, *Madagascar, note de conjoncture économique, un nouveau départ ?*, octobre 2019, p. 4.
[183] EXTRATIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE MADAGASCAR, Rapport assoupli 2019-2020, final du 30 juin 2022, p. 103, disponible sur https://eiti.org/sites/default/files/2022-07/EITI_Rapport%20assoupli%20FY19-20_%20v30062022.pdf.
[184] EXTRATIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE MADAGASCAR, *op.cit.*, p. 108-109.
[185] ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy, RATRIMO Voahangy, RAVOKATRA Fidiniavo, RAVELONTSALAMA Miora Gabrielle, RANDRIANJA Roger, *Opportunités, pour une forte croissance additionnelle, à base de ressources minières abondantes, Les effets économiques du secteur minier à Madagascar*, Revue multidisciplinaire Madamines, Juillet 2021, p. 20, 28-29.
[186] SAMIFIN, Résumé analytique de l'évaluation nationale des risques 1, 2015-2017, p. 1.
[187] *Ibid.*
[188] GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Diagnostic du secteur privé, créer des marchés à Madagascar, Pour une croissance inclusive*, décembre 2021, p. xxi.
Bien que la question d'inclusion financière demeure un défi important dans le pays, la situation s'est relativement améliorée avec l'avènement de l'argent mobile. Le taux de pénétration de la téléphonie mobile augmente régulièrement. « *D'après les évaluations menées, en décembre 2018, le nombre d'abonnés mobiles uniques des trois sociétés opérant dans le secteur malagasy a dépassé les 9,8 millions, soit un taux de pénétration de près de 37,4 pour cent, contre 44,0 pour cent en Afrique subsaharienne. Cependant, seulement plus de 1,7 million étaient considérés comme des utilisateurs actifs de service de mobile money* », Source : BANKY FOIBEN'I MADAGASIKARA, Rapport sur la stabilité financière, 2018, p. 58.

à Madagascar, les causes de cette situation sont multiples. D'une part, le taux des prêts bancaires ainsi que les conditions et les garanties[189] exigées sont jugés par les populations défavorisées comme trop importants[190]. En raison de leurs conditions précaires, les populations vulnérables sont également frappées de problème d'illettrisme ou d'insuffisance d'éducation financière, dès lors, les procédures pour ouvrir un compte peuvent leur paraître complexes[191]. Du point de vue culturel malagasy, la méfiance est de mise lorsqu'il s'agit de confier son argent à une banque[192]. D'autre part, l'une des causes endogènes de l'exclusion financière réside dans le fait que, le plus souvent, les personnes démunies sont éloignées des institutions financières. Et pourtant, la stratégie d'implantation des banques, avec les capitaux privés, le compte d'exploitation et le produit net bancaire se veut de s'apparenter avec la stratégie d'une entreprise. L'implantation géographique joue un rôle dans l'allègement des coûts d'investissement et les banques ne veulent pas prendre des risques inutiles pour alourdir leurs charges[193]. Cette nonchalance des banques à couvrir le territoire est de plus confortée par le mauvais état des réseaux routiers ; de surcroît, le marasme économique à l'issue de la crise de 2009 et de la pandémie du covid-19, n'avait pas permis de développer les perspectives de démocratisation des comptes en banque. La plupart des établissements financiers se sont fortement ancrés dans la capitale et le taux de pénétration de certaines régions incluant le monde rural et le secteur agricole est peu important. Par voie de conséquence, la plupart de la population est marginalisée économiquement et socialement, elle ne peut pas accéder aux services financiers conventionnels dont, entre autres, les moyens de paiement électroniques. Dès lors, les transactions financières se font essentiellement en espèces à Madagascar[194].

62. Des transactions en espèces échappant aux règlementations. Dans l'ancienne législation n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime contre le blanchiment, des seuils étaient fixés selon que toute transaction supérieure au seuil de 3.000.000 d'ariary (647 euros) requérait des obligations d'identification des clients occasionnels ; les opérations relatives à des paiements en espèces ou des

---

[189] Alphonse M., « Marché du microcrédit Rude concurrence entre 9 institutions », Tribune de Madagascar, du 3 mars 2008, par http://www.madagascar-tribune.com/.

[190] La plupart des établissements de crédit de Madagascar sont des banques de dépôt ou spécialisés dans les bons de trésor. Aussi n'accordent-ils pas de crédit à risque.

[191] http://www.lagazette-dgi.com.

[192] Emmanuelle ANDRIAMANINDRISOA, « Economie populaire, territoires et développement à Madagascar : les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokonolona », disponible sur http://edoc.bib.ucl.ac.be:81/ETD-db/collection/available/BelnUcetd-06122004-124757/.

193 Des similitudes de la stratégie d'implantation des banques se retrouvent dans les autres pays d'Afrique, tel qu'il a été développé par Benjamin LISSOM dans son article « Taux de bancarisation encore des efforts », Cameroun, 11 juin 2009. http://fr.allafrica.com/stories/200906110173.html.

[194] L'importance de la liquidité de l'économie n'est pas négligeable dans la plupart des régions du continent africain, pour aller plus loin V. Théophile NGAPA, *La lutte contre le blanchiment d'argent dans la sous-région de l'Afrique centrale CEMAC : analyse à la lumière des normes et standards européens et internationaux*, thèse en droit, université de Poitiers, soutenue en 2016, p. 264 et suiv.

titres au porteur étaient limitées au-delà du seuil de 10.000.000 d'ariary (2 159 euros) ; des obligations de réalisation des transferts de fonds internationaux par un établissement de crédit ou une institution financière et des obligations de surveillance étaient imposés pour toute transaction au-dessus de 6.000.000 d'ariary ou de 50.000.000 d'ariary (1295 euros ou 10 799 euros)[195]. Comme la norme largement répandue dans les pratiques des acteurs économiques en matière de transferts d'argent et de mouvements de capitaux se base sur les liquidités, les contraintes générées par les seuils ont poussé le législateur à les supprimer dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les assouplissements dans l'application des diligences requises ont été remplacés et assortis avec d'autres mesures telles que des obligations d'évaluation des risques par les établissements assujettis[196], de la mise en place d'un dispositif de vigilance à l'emploi d'espèces et de paiement par chèque[197], des obligations de réaliser des transferts internationaux via un établissement de crédit ou une institution financière[198] et des obligations de déclaration ou de communication des transports physiques transfrontaliers d'espèce, des instruments négociables au porteur[199]. Quoiqu'il soit reconnu que ces nouvelles dispositions soient inédites dans la prévention du blanchiment de capitaux à Madagascar, le déficit des moyens humains, matériels, financiers de certaines institutions assujetties ainsi que l'économie essentiellement entravent l'effectivité de la mise en œuvre de ces obligations de substitution. A titre d'exemple, le SAMIFIN a relevé que les criminels utilisent souvent les sociétés textiles comme sociétés de façade dans les processus de blanchiment en ce sens qu'il est courant dans le pays que les règlements et les transactions dans ce secteur d'activité sont effectuées en espèces ou au comptant[200]. Les liquidités affluent aussi dans certaines régions à haut risque, notamment celles où l'on rencontre des exploitations minières[201]. De surcroît, la majorité des clients des banques, opérant dans les milieux ruraux, ne disposent pas, non plus, de documents pouvant justifier l'origine de leurs fonds et l'utilisation des factures n'est pas systématique dans les transactions. Cette inexistence de documents ou de pièces justificatives rend, de ce fait, difficile la traçabilité des transactions[202], les criminels peuvent profiter et jouir de la liquidité de l'économie. En substance, la suppression des seuils a permis d'adapter les exigences légales avec la réalité malagasy, ceci étant, la persistance de l'ineffectivité de la mise en œuvre des obligations préventives affecte l'efficacité de la veille anti-blanchiment dans le pays.

---

[195] 1 euro = 4 630,1607 Ar, **c**ours du 29 septembre 2021.

[196] Article 6 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[197] Article 9 de la loi précitée.

[198] Article 10 de la loi précitée.

[199] Article 11 de la loi précitée.

[200] Rapport d'activités 2009 du SAMIFIN p. 22.

[201] V. *supra* § 35.

[202] Voir la BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT, Stratégie *du groupe de la banque en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique, op. cit.*, p.9.

3. Le foisonnement du secteur souterrain : l'exemple du marché parallèle de devises

63. La règlementation des opérations de change manuel. Le code des changes[203] considère les bureaux de change comme des entreprises ou des établissements habilités à acheter et vendre des devises étrangères en numéraires ou en chèques de voyage, prendre à l'encaissement des chèques en devises tirés sur comptes bancaires ou des chèques de banque, acheter ou vendre des devises détenues dans un compte en devises ouvert dans une banque malgache. La nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prévu dans son article 4.17 que le change manuel consiste « *à acheter ou vendre, principalement, auprès d'une institution financière agréée telles que les agences bancaires, les bureaux de poste, les bureaux de change, des billets de banque ou des chèques de voyage libellés en monnaie étrangère contre remise en échange de la monnaie nationale* ». En d'autres termes, les opérations de change manuel comprennent l'échange immédiat de billets ou monnaies libellés en devises[204] différentes et la livraison d'espèces contre le règlement par un autre moyen de paiement libellé dans une autre devise différente. D'après l'article 20 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « *Les personnes physiques ou morales qui font profession habituelle d'effectuer des opérations de change manuel, sont tenues : a) d'adresser avant de commencer leur activité , une déclaration d'activité au Ministère des Finances , après avis de la Commission de Supervision Bancaire et Financière et de toute autre administration compétente de Madagascar aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement prévue par la législation nationale en vigueur, et de justifier , dans cette déclaration, l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'entreprise ou de l'établissement ou de l'établissement ; b) de procéder à l'identification des clients par l'obtention des noms et prénoms intégraux , de la date et du lieu de naissance et de l'adresse de son domicile principal (…) ; c) de consigner, dans l'ordre chronologique toutes opérations, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms du client, ainsi que du numéro du document présenté, sur un registre côté ou de conserver les traces des opérations des 5 dernières années sur le registre électronique après la dernière opération enregistrée* ».

64. L'absence de formalisme dans les circuits informels de change : une aubaine pour les blanchisseurs. Les marchés informels de change prolifèrent d'une manière inquiétante. Ils sont présents dans presque tous les recoins des hôtels et des sites touristiques de la capitale ainsi que dans les grandes villes de Madagascar[205]. L'appât du gain ou l'idée de spéculation constitue la cause première

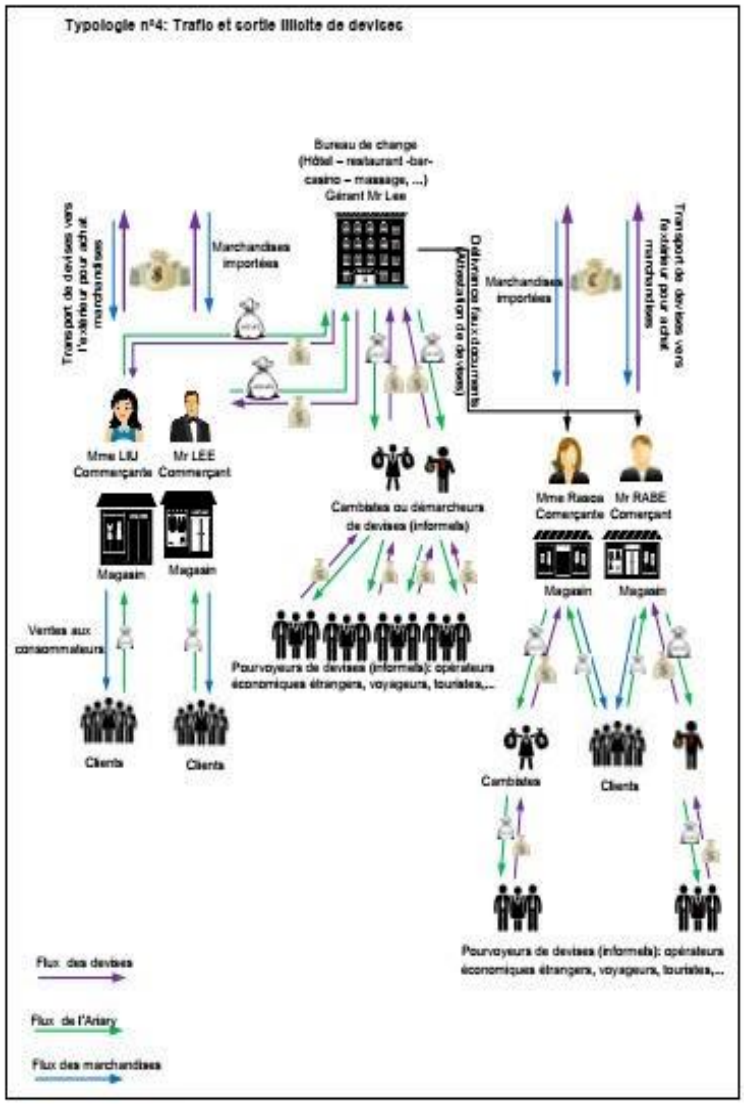
[203] Loi n° 2006-008, du 2 août 2006, portant Code des Changes, J.O. n° 3105 du 7 mai 2007, p. 2930 à 2935.
[204] Devises : toute monnaie autre que l'Ariary.
[205] RAHERINIAINA, « Nosy Be : le marché parallèle des devises explose », dans l'express de Madagascar, du 06 septembre 2016.

du foisonnement de ce marché informel. Depuis 1990, soit une trentaine d'années environ, des opérateurs avaient pu, par le biais du marché informel, bâtir leur fortune en accumulant de façon illicite des sommes d'argent en monnaie locale ou en devises[206]. Cette pratique d'enrichissement illégal s'est fortement enracinée au fil du temps et, à titre comparatif, le taux de change qui y est appliqué est plus rentable aux opérateurs. A part la sous-bancarisation, le recours au marché de change informel s'accroît du fait que la plupart des opérateurs économiques veulent se soustraire aux obligations de déclarations et de justifications de l'origine des fonds exigées par les banques et bureaux de change agréés. Dans le marché parallèle, aucun formalisme n'est requis. Cette garantie de l'anonymat et la possibilité d'échapper au paiement des impôts attirent inéluctablement les opérateurs. Afin de bénéficier d'une impunité, le marché parallèle de change inclut et implique dans son réseau plusieurs catégories de personnes comme des politiciens, des fonctionnaires, des entrepreneurs *etc.* Les opérateurs nouent des relations avec des gens de haut rang ou détenteurs de pouvoir pour faire pression ou intrusion en cas d'arrestations[207], de surcroît, dans leurs opérations, ils prévoient et incorporent déjà dans leurs calculs des coûts pour payer, si besoin est, les amendes et la corruption des agents.

65. Un cas illustrant le trafic illicite des devises à Madagascar. Dans son rapport, le SAMIFIN a fait état d'un cas typique du trafic et du transport physique de devises vers l'extérieur. En l'espèce, des ressortissantes étrangères, en possession de devises d'une valeur équivalente à 1.920.000.000 d'ariary ont été arrêtées par les forces de l'ordre. Lors de leurs interceptions à l'aéroport, les mises en cause, qui voulaient se rendre à Hong-Kong, avaient présenté aux services des douanes des fausses factures d'achat de devises délivrées par un bureau de change. Les investigations menées par le SAMIFIN auprès du bureau de change ont permis de révéler que le montant des opérations de change était si faramineux au point qu'un seul bureau de change ne pouvait, à lui seul, approvisionner une telle somme ; en une journée, les ventes de devises pour 5 personnes s'élevait à 665.000 euros[208]. Cette typologie du SAMIFIN dévoile, en conséquence, que le marché noir a inéluctablement concouru au financement des changes illicites et son pullulement favorise la fuite considérable des capitaux à l'étranger voire le blanchiment.

[206] RAPPORT SAMIFIN 2008, p.28.
[207] HERIZO A, « Rapatriement de devises : le secteur privé mécontent », dans Mada 7 économie, développement, culture, Hebdomadaire d'information indépendant N°19, du 09 au 21 octobre 2015.
[208] RAPPORT SAMIFIN 2014, p. 41-42.

Figure 2 : Trafic et sortie illicite de devises



Source : RAPPORT SAMIFIN 2014, p. 42.

En définitive, le législateur malagasy a emprunté les termes des recommandations du groupe d'action financière (GAFI) quant à la définition des obligations préventives à la charge des institutions financières et des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). Nonobstant les avancées législatives, dans la réalité, la plupart des obligations préventives restent inappliquées par les assujettis, notamment par les institutions non bancaires, en raison de nombreux obstacles inhérents à l'insuffisance des moyens et au contexte local caractérisé par la prédominance des transactions liquides et du secteur informel. L'inobservation des obligations est aggravée par l'insuffisance voire l'inexistence des contrôles.

Section II. L'insuffisance des contrôles : un facteur favorable à l'accroissement des risques

66. Des contrôles lacunaires. Des contrôles fréquents, exhaustifs et fondés sur les risques sont essentiels pour préserver les systèmes financiers contre l'utilisation abusive des criminels à des fins de blanchiment. Dans cette entreprise, les contrôles sont, d'une part, axés sur la prévention du blanchiment, plus exactement, sur la mise en œuvre et l'efficacité des obligations imposées aux assujettis. A Madagascar, l'architecture de tels contrôles n'est pas encore complète (I) bien qu'elle ait été prévue par la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. D'autre part, les administrations malagasy sont censées renforcer les surveillances de certains domaines identifiés comme les principaux canaux du blanchiment à Madagascar. Les contrôles de ces vecteurs du blanchiment demeurent, cependant, inefficaces (II). Des brèches restent ouvertes et elles sont pleinement exploitées par les recycleurs.

I. Une architecture des contrôles incomplète

67. Les facteurs à l'origine des déficiences. L'absence d'instruction règlementaire pour préciser des obligations de prévention contre le blanchiment et aborder du contrôle fondé sur les risques dans certaines institutions financières contribue à l'allègement des supervisions (A). Ce même problème se retrouve au sein des entreprises et des professions non financières désignées (EPNFD) et il y est d'autant plus accentué par l'inexistence d'autorité de contrôle des secteurs (B). Enfin, des laxismes dans la surveillance de certaines entités considérées comme présentant des risques accrus de blanchiment sont observés dans le pays (C).

A. L'absence d'instruction règlementaire sur la prévention et les risques dans certaines institutions financières assujetties

68. Les différents établissements financiers concernés. Les compagnies d'assurance (1), les services de transferts de fonds tels que les services de téléphonie mobile (2), les services de la poste (3) et la caisse d'Epargne de Madagascar (CEM) (4) sont les institutions financières concernées par l'absence d'instruction règlementant l'application des obligations de vigilance dans leurs domaines d'activités[209]. Les lacunes du dispositif règlementaire se répercutent sur la qualité et l'étendue des contrôles, ce qui, par la suite, accroît l'exposition desdits secteurs à la pénétration de l'argent sale.

[209] V. infra 368 et suiv.

1. Le secteur des assurances

69. Le cadre règlementaire et institutionnel. A Madagascar, les assurances sont régies par la loi n° 99-013, du 02 août 1999, portant Code des Assurances[210]. Le Ministre chargé des Finances est chargé du Contrôle des Entreprises d'Assurances et de leurs opérations ainsi que des intermédiaires d'assurance[211]. A ce titre, il est, entre autres, chargé de l'octroi ou de refus des agréments, des contrôles sur pièce et sur place des entreprises d'assurance. Sur le plan institutionnel, le secteur des assurances est composé d'un Conseil des Assurances, d'un Comité des Entreprises d'Assurances à Madagascar (CEAM), d'une Commission Nationale d'Arbitrage des Assurances[212]. Le Conseil des Assurances[213] a pour rôle de conseiller le Ministre chargé des Finances à l'occasion des décisions qu'il est amené à prendre ; à titre d'exemple, leur avis est nécessaire avant toute décision d'agrément d'une entreprise d'assurances ou d'un courtier d'assurances, en cas de sanctions disciplinaires d'une entreprise[214], ou encore pour toute proposition de modifications de la législation en vigueur. Le « *Comité des Entreprises d'Assurances à Madagascar* » ou C.E.A.M constitue l'association professionnelle réunissant les entreprises effectuant des opérations d'assurance ou de capitalisation à Madagascar. L'adhésion au CEAM est obligatoire pour toutes les entreprises d'assurance agréées sur le territoire. Le comité a pour mission de représenter les entreprises d'assurance auprès du Ministère de tutelle des assurances et des pouvoirs publics, également de l'organisation et du développement du marché des assurances à Madagascar, de l'amélioration de la productivité des entreprises d'assurance, du fonctionnement de la commission de tarification[215] *etc*. Enfin, la Commission Nationale d'Arbitrage des Assurances a pour mission principale d'organiser et de superviser les procédures d'arbitrage, à la suite des conflits nés de

[210] Madagascar compte, actuellement, sur son territoire, 05 entreprises pratiquant des opérations d'assurance à savoir la compagnie d'Assurances et de Réassurances Omnibranches (ARO), la compagnie Malgache d'Assurances et de Réassurances NY HAVANA, la Mutuelle d'Assurance Malagasy (MAMA), le COLINA Madagascar devenu SAHAM Assurance Madagascar, en 2014, l'ALLIANZ Madagascar.

[211] Articles 221 à 224, article 227 de la loi n° 99-013, du 2 août 1999, portant Code des Assurances applicable à Madagascar, article 2 du décret n° 2001-1120, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances.
Le décret n° 2005-088, du 15 février 2005, régit les agents généraux, courtiers et autres intermédiaires d'assurances, *J.O. n° 2975 du 27/06/05, p. 4148*.

[212] Article 18 et suivant du décret n° 2001-1120, du 28 décembre 2001, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances.

[213] D'après l'article 18 du décret n° 2001-1120, du 28 décembre 2001, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances**,** le conseil des assurances est composé de trois représentants du Ministère chargé des Finances dont un désigné pour sa compétence en assurance ; un représentant du Ministère de la Justice ayant au moins rang de Conseiller à la Cour Suprême; un représentant du Ministère chargé des Transports ; deux représentants des entreprises d'assurances agréées à Madagascar, désignés par le Comité des Entreprises d'Assurances à Madagascar ; un représentant des assurés désigné par l'association des consommateurs ou par la Chambre de Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat ; un représentant des agents généraux d'assurance ; un représentant des courtiers en assurance.

[214] Article 226 de la loi n° 99-013, du 2 août 1999, relative au Code des assurances.

[215] Article 24 du décret n° 2001-1120, du 28 décembre 2001, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances.

l'exercice des recours entre assureurs[216]. Face aux risques d'infiltration de l'argent sale dans le circuit des assurances, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a intégré les assurances parmi les institutions financières assujetties aux obligations préventives contre le blanchiment telles que les obligations d'identification de la clientèle et des bénéficiaires effectifs, de surveillance des opérations suspectes, de conservation de documents et de transmission des informations au SAMIFIN. La nouvelle loi a également prévu des obligations de vigilance particulières en ce qui concerne les contrats d'assurance-vie et la cession en réassurance. Ainsi, l'article 16, relative à la surveillance accrue de certaines opérations, souligne-t-il, en son alinéa f, qu'outre les mesures de vigilance requises à l'égard du client et du bénéficiaire effectif, les institutions financières doivent, en matière de contrat d'assurance-vie et autres produits d'investissement en lien avec une assurance, relever le nom de la personne pour le ou les bénéficiaires qui peuvent être des personnes physiques ou morales ou des constructions juridiques nommément identifiées et obtenir suffisamment d'informations sur le ou les bénéficiaires du contrat par des caractéristiques ou par catégorie tel que époux ou enfants au moment où l'événement assuré se produit ou par d'autres moyens tel que le testament. Pour le transfert de primes en cas de cession en réassurance, l'article 16 alinéa g de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux soutient que les institutions financières doivent, outre les mesures de vigilances requises vis-à-vis du client et du bénéficiaire effectif, et avant d'effectuer ledit transfert, relever l'identité de l'entreprise cessionnaire nommément identifiée et obtenir suffisamment d'information sur l'entreprise cessionnaire, notamment sur la nature de ses activités, vérifier l'objet du transfert et relever les coordonnées bancaires de l'entreprise cessionnaire. En tout état de cause, la loi préconise que les institutions financières doivent considérer les contrats d'assurance-vie et de cession en réassurance comme des facteurs de risque pertinents et toutes les informations recueillies doivent être conservées et faire l'objet d'une mise à jour.

70. Le taux de pénétration du secteur des assurances. Si la part du secteur des assurances dans le PIB national est significative dans les pays développés, par exemple, en Afrique du sud, sa part est de 15% du PIB[217], dans les pays en développement comme Madagascar, ce taux n'a pas encore dépassé les 1%. Ceci s'explique du fait que seule l'assurance en responsabilité civile des automobiles est obligatoire dans le pays, les autres produits d'assurance sont facultatifs alors que le bas niveau de vie, le faible pouvoir d'achat, la méconnaissance des produits

[216] Article 26 du décret n° 2001-1120, du 28 décembre 2001, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances.

[217] Propos recueilli par le Business Mag auprès de Bien Aimé Randrianantenaina, responsable auprès d'Aro au siège d'Antsahavola, dans l'article *« Assurances : un potentiel encore largement inexploité à Madagascar »*, Magazine No. - 1157 – Novembre 2014.
Par ailleurs, d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Produit Intérieur Brut (PIB) est la mesure standard de la valeur ajoutée créée grâce à la production de biens et de services dans un pays pendant une période donnée.

d'assurance, la culture considérant comme contraire à la morale malagasy d'envisager l'avenir avec des risques, détournent la population du besoin de souscrire des polices d'assurance. Cet état des choses diffère des cas de figure dans les pays développés, où le recours aux contrats d'assurance est systématique. Malgré la réticence affichée de la population malagasy à contracter des polices d'assurance, il est relevé ces dernières années que le secteur des assurances malagasy connaît une certaine évolution ; en effet, si le chiffre d'affaires de la CEAM était 61,8 milliards en 2005, il était de 151,9 milliards en 2013. Les parts de marché sont de l'ordre de 55 % pour Aro, 21 % Ny Havana, 9 % pour Mama, 8 % pour Allianz et 7 % pour Saham. Sur la répartition des risques, 48 % concernent l'assurance incendie et les risques divers, 24 % pour l'assurance-vie, 21 % l'assurance automobile, 4 % l'assurance maritime et 3 % la réassurance[218]. A Madagascar, les maisons d'assurance participent aux Bons de Trésor par voie d'adjudication[219] et parfois, elles détiennent des actions dans des Sociétés[220].

71. L'absence de directives dans un secteur embryonnaire. Compte tenu de la taille et de l'importance du secteur assurantiel[221] à Madagascar, plus précisément, de la modestie du nombre des souscriptions aux contrats d'assurance-vie[222], les compagnies d'assurance présentent, en apparence, de faibles risques au blanchiment. Quoiqu'ils soient peu développés, les organismes d'assurance ne sont pas néanmoins à l'abri de toute infiltration d'argent sale de clients, qui peut-être un particulier malintentionné ou une entreprise malveillante ; l'absence d'instruction pour éclairer sur la portée des obligations préventives et l'approche basée sur les risques alimente, de ce fait, la difficulté ainsi que la perception d'une certaine rigidité dans l'application des obligations préventives. La réalité mouvante du blanchiment associée à l'absence de politique claire sur la mise en œuvre concrète des obligations et l'insuffisance des formations amènent le personnel des entreprises d'assurance à être moins regardantes sur leurs devoirs de prévention et à ne pas prioriser la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) dans leurs activités. De surcroît, l'autorité de régulation et de supervision des assurances sur la matière du blanchiment est encore embryonnaire, ce qui fait que le contrôle périodique de la conformité aux obligations de vigilance contre le blanchiment n'est pas encore

---

[218] *Ibid.*

[219] Les Bons du Trésor par Adjudication (BTA) sont des titres représentatifs de créances sur le Trésor. Les bons de Trésor par adjudication sont régis à Madagascar par le décret n° 1997-656, du 07 mai 1997, fixant les conditions de souscription des Bons de Trésor par voie d'Adjudication et le décret n° 2006-285, du 25 avril 2006, modifiant certaines dispositions du décret n° 1998 – 896, du 21 octobre 1998, et du décret n° 1997-656, du 07 mai 1997, fixant les conditions de souscription des BTA.

[220] A titre d'exemple, nous citerons que l'assurance ARO détient 02% des actions de la Société Malto Agro-alimentaire ; 05% des actions de la Société Sino Malagasy des Travaux Publics (SMATP) ; 3,26% des actions des Brasseries Star de Madagascar. Source : liste des Sociétés de participation de l'Etat établi par le Ministère des Finances et du budget en 2014.

[221] V. *supra* § 66 et s.

[222] D'après l'étude réalisée par https://stileex.xyz, le 27 novembre 2018, sur la consommation en assurance dans la capitale de Madagascar, 18% des tananariviens possèdent une assurance et 9% de ces souscripteurs contractent une assurance-vie. Ce taux d'après nos calculs revient à affirmer que 1,62 des habitants de la capitale ont souscrit à un contrat d'assurance-vie et en milieu rural, le taux est encore plus minime.

suffisamment opérationnel pour vérifier minutieusement la réalisation des obligations de vigilance[223] ; un constat qui peut expliquer le nombre très réduit des Déclarations d'Informations Confidentielles (DIC) de la part des assurances[224]. L'application des obligations préventives génère également des coûts en ce qui concerne par exemple l'acquisition de logiciels qui filtrent automatiquement les personnes ou entités visées par des sanctions internationales, les personnes exposées politiquement, la conservation et la mise à jour constante des informations sur la clientèle et les bénéficiaires effectifs *etc.* En somme, les nouvelles dispositions législatives sur la prévention du blanchiment dans le secteur des assurances constituent une étape franchie dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, ceci étant dit, l'essentiel reste encore à réaliser en ce qui concerne l'application effective de toutes ces mesures et leur supervision.

72. Les modes de blanchiment dans le secteur des assurances. Au regard de la variété de son offre et de la diversité de sa clientèle, il n'est pas garanti que les circuits financiers des assurances ne soient, en aucune manière, prisés et empruntés par les recycleurs de l'argent sale. Le blanchiment y est facile à opérer et le plus souvent la vigilance des institutions financières n'est pas éveillée lorsque l'argent provient des compagnies d'assurance prétendues saines. Vu que très peu de déclarations d'opérations suspectes (DOS) ont émané du secteur des assurances et comme aucune typologie relatant un blanchiment à travers les assurances n'a encore été détectée par le SAMIFIN, il est émis, succinctement ici, quelques méthodes de blanchiment via les entreprises d'assurance issus des typologies développées à l'étranger. Ainsi, la Cellule de Traitement des Informations Financières (CTIF) belge a-t-elle rapporté différents exemples qui illustrent le blanchiment dans le secteur de l'assurance-vie ; parmi eux, il peut être cité le cas de la prime unique et du rachat anticipé du contrat, un procédé fréquemment utilisé en matière de blanchiment de capitaux afin de faire disparaître la trace des fonds délictueux et de les soustraire des poursuites éventuelles. En l'espèce, un couple d'une vingtaine d'années avait souscrit plusieurs contrats d'assurance-vie auprès d'une compagnie d'assurance et peu de temps après leurs conclusions, ils avaient demandé le paiement anticipé de l'ensemble des assurances en espèces. Le retrait des fonds en espèce associé au jeune âge des preneurs d'assurances avaient donc éveillé les soupçons de la compagnie d'assurances et à la suite des investigations menées, il s'est avéré qu'ils avaient, en fait, de nombreux antécédents judiciaires et faisaient notamment l'objet d'une instruction judiciaire pour trafic de stupéfiants[225]. L'auteur Eric Vernier fait également état de plusieurs typologies de blanchiment dans le secteur d'assurance dans son ouvrage sur les techniques de blanchiment telles que la souscription/rachat total ou partiel précoce ou dénouement au profit d'un

[223] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar*, Mutual Evaluation report, september 2018, p. 3.
[224] Huit déclarations d'informations confidentielles (DIC) de 2014 à 2018. Rapport SAMIFIN 2018, p. 20.
[225] CELLULES DE TRAITEMENT DES INFORMATIONS FINANCIERES, *La lutte contre le blanchiment d'argent en matière d'assurance-vie : description des méthodes employées dans les opérations de blanchiment dans ce secteur*, janvier 2012, disponible sur www.centif.ci.

tiers[226] ; le blanchiment par la souscription d'un bon de capitalisation précédée par une remise d'espèces entre particuliers, puis par un transfert de fonds entre comptes bancaires justifié par l'exécution d'un contrat de bail entre particuliers[227] ; le blanchiment par le contrat IARD (Incendie, Accidents, Risques Divers), le blanchisseur achète un véhicule avec de l'argent sale, déclare le vol à l'assureur et se fait rembourser par l'assureur la valeur de la voiture[228].

2. Les services de transfert de fonds : les services de téléphonie mobile[229]

73. Les recommandations du groupe d'action financière (GAFI) sur les paiements mobiles. Le paiement mobile ou le *Mobile Banking* constitue un lieu d'intersection entre le domaine bancaire et les télécommunications dans la mesure où il consiste en un système permettant d'effectuer des transactions bancaires via la téléphonie mobile. A travers le paiement mobile, le client peut transférer de l'argent, payer des factures, effectuer des achats dans le pays *etc*. La recommandation 14 du GAFI prescrit que « *Les pays devraient prendre des mesures afin de s'assurer que les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sont agréées ou enregistrées et qu'elles font l'objet de systèmes efficaces de surveillance garantissant qu'elles respectent les obligations applicables découlant des recommandations du GAFI. Les pays devraient prendre des mesures afin d'identifier les personnes physiques ou morales qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs sans être agréées ou enregistrées, afin de leur appliquer des sanctions appropriées. Toute personne physique ou morale, qui opère en tant qu'agent, devrait également être agréée ou enregistrée par une autorité compétente, ou le prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs devrait tenir à jour une liste de ses agents accessible aux autorités compétentes des pays dans lesquels le prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs et ses agents opèrent. Les pays devraient prendre des mesures afin de s'assurer que les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs recourant à des agents les intègrent dans leurs programmes de LBC/FT et surveillent le respect par ces agents de ces programmes ».* En outre, la recommandation 15 du GAFI sur les nouvelles technologies prévoit que « *Les pays et les institutions financières devraient identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme pouvant résulter (a) du développement de nouveaux produits et de nouvelles pratiques commerciales, y compris de nouveaux mécanismes de distribution, et (b) de l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement en lien avec de nouveaux produits ou des produits préexistants. Dans le cas des institutions financières, cette évaluation du risque devrait avoir lieu avant le lancement des nouveaux produits ou des nouvelles pratiques*

[226] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 211 à 213.
[227] *Ibid.*
[228] *Ibid.*
[229] En l'occurrence, le terme « *services d'argent mobile* » comprend les paiements mobiles et les services bancaires mobiles.

commerciales ou avant l'utilisation de technologies nouvelles ou en développement. Les institutions financières devraient prendre les mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques ».

74. Les dispositions légales et règlementaires. Les services de transfert de fonds sont généralement fournis par des personnes physiques ou morales à travers des systèmes financiers règlementés ou informels comme les institutions financières non bancaires[230] ou encore les entreprises commerciales. A Madagascar, les activités de remise de fonds sont exercées par les banques, les bureaux de change et certaines sociétés aménagées à cet effet. Comme les banques et les bureaux de change sont régis par l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière n° 006/2007-CSBF, du 3 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les propositions ci-après cibleront essentiellement les sociétés de remise de fonds c'est-à-dire western union, Moneygramm et les services de remise de fonds via les téléphonies mobiles que sont Mvola de Telma, Orange money, et Airtel money[231]. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a astreint les services de transfert de fonds et de valeurs aux devoirs de vigilance et de déclaration des opérations suspectes. Le rôle des sociétés de transfert de fonds en matière de prévention est d'autant plus marqué lorsque l'article 10 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prescrit que « *Tout transfert de fonds, titres ou valeurs vers l'étranger ou en provenance de l'étranger doit être effectué via un établissement de crédit ou une institution financière habilitée, ou par son intermédiaire* ». En matière de déclaration d'opérations suspectes, l'article 16 d *in fine* de la loi suscitée a prévu que « *Les prestataires de services de transfert de fonds ou de valeurs doivent respecter toutes les obligations applicables en matière de virements électroniques dans les pays dans lesquels ils exercent leurs activités, directement ou via leurs agents. Lorsqu'un prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs contrôle à la fois la passation d'ordre et la réception d'un virement électronique, le prestataire de services de transfert de fonds ou de valeurs : 1) doit prendre en compte toutes les informations émanant du donneur d'ordre et du bénéficiaire afin de décider si une déclaration de soupçon doit être faite ; 2) doit faire*

[230] Note interprétative de la RS VI du GAFI, dans les autres pays, ces systèmes informels sont souvent appelés remises fonds alternatives ou systèmes bancaires souterrains (parallèles) et désignés, selon la zone géographique, sous la terminologie de « *Hawala* », « *hundi* », « *fei-chien* », « *black market peso exchange* ».

[231] Mvola permet de recevoir de l'argent de l'étranger via Western Union, de retirer de l´argent, d'envoyer de l'argent à des proches, de payer des factures … www.mvola.mg/

Orange money permet de réaliser des transferts et des règlements sur l'ensemble du territoire national http://www.orange.mg.

Airtel money permet également de réaliser des transferts et des règlements sur l'ensemble du territoire national

En outre, on peut, à partir d'airtel money, acheter un billet d'avion à travers un service appelé « *flysmart* », fourni par Air Madagascar. Article de Mahefa RAKOTOMALALA, « Téléphonie : Airtel lance la Banque mobile », Express de Madagascar, du 16 juin 2010, http://www.lexpressmada.com/telephonie-madagascar/19167-airtel-lance-la-banque-mobile.html.

une déclaration de soupçon dans tous les pays concernés par le virement électronique suspect, et mettre à la disposition du service de renseignements financiers toutes les informations sur l'opération ». A travers l'adoption de la loi n°2016-056 sur la monnaie électronique et les établissements de monnaie électronique, les dispositions de la recommandation 14 du GAFI ont été incorporées dans le droit malagasy, selon que les services de transferts de fonds devront obtenir une autorisation, s'inscrire sur un registre et bénéficier d'un agrément avant d'exercer leurs activités.

75. Les services d'argent mobile à Madagascar. Dans les pays en développement, comme Madagascar, les services offerts par la téléphonie mobile connaissent un fort taux de pénétration ; en effet, ils offrent l'opportunité à toute personne, ne disposant pas d'un compte bancaire, mais détenant un téléphone mobile d'accéder à un système financier formel avec une variété de services financiers. Les consommateurs non bancarisés accourent vers les services mobiles plutôt que vers les services bancaires en raison de la vitesse et de la facilité d'exécution, du sentiment de sécurité du client pour son argent et les transactions qu'il effectue[232]. Compte tenu de son fort potentiel, le paiement mobile est devenu un moyen de paiement courant dans la vie quotidienne des malagasy et ces dernières années, il a connu un essor considérable. En collaboration avec des banques malagasy, trois opérateurs de téléphonie mobile jouent le rôle d'intermédiaire aux opérations de banque (IOB) à Madagascar à savoir l'Airtel Money, l'Orange Money et le MVola. Dans son rapport de 2019, le SAMIFIN a mis en relief que ces opérateurs mobiles se sont affranchi des banques et sont, désormais, devenus des établissements de monnaie électronique assujettis aux obligations préventives prévues par la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

76. Les corollaires de l'absence d'instruction : l'imprécision de l'approche fondée sur les risques, l'insuffisance des contrôles. Face au dynamisme du secteur, telles que la variété et l'innovation incessante des gammes de service proposées, les risques de blanchiment de capitaux sont accrus au sein de ces établissements de monnaie électronique. Le « *mobile banking* », bien qu'à distance, fonctionne en temps réel. Aussi la dématérialisation du moyen de paiement exige-t-elle des contrôles et des supervisions adaptés aux nouvelles technologies. Dans la réalité, les règlementations établies ne concordent cependant pas avec les évolutions des nouvelles technologies de l'ère actuelle, en ce sens qu'elles peinent à s'appliquer. S'inspirant des dispositions préconisées par le groupe d'action financière (GAFI) sur les services de transferts de fonds et de valeur ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a imposé des mesures

[232] Marina SOLIN, Andrew ZERZAN, *L'argent mobile au service des personnes non bancarisées*, GSMA London Office, juin 2009.

de vigilance, de déclarations de soupçons, de mesures de surveillance des clients aux établissements de monnaie électronique, ceci étant dit, aucune directive ou instruction sur la lutte contre le blanchiment de capitaux n'a été jusqu'à présent prise pour clarifier la mise en œuvre réelle des obligations légales prévues. Corollairement, les contrôles ou les supervisions sont allégés et les conclusions extrapolées ne reflètent pas les réels risques dans les services de téléphonie mobile. Des irrégularités signalées par une banque primaire en collaboration avec un exploitant de téléphonie mobile relatent la vulnérabilité de ces nouveaux systèmes de paiement. Cette banque dispose d'un dispositif relatif aux devoirs de vigilance contre le blanchiment de capitaux en matière de paiement avec les services de téléphonie mobile. Sous l'égide de l'ancienne 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, un seuil réglementaire de 10 millions d'ariary a été fixé ; tout paiement en liquide, au-dessus de ce seuil, via la téléphonie mobile, devra faire l'objet d'un formulaire dans lequel le titulaire du compte justifiera l'origine de ses fonds. Au cours de l'exercice 2013, la banque a révélé que les formulaires justifiant des 3892 opérations cash au-delà du seuil réglementaire de 10 millions d'ariary ne leur ont pas été communiqués par les services de téléphonie mobile ; au total, pourtant, le montant de ces transactions s'élève à 120 466 millions d'ariary[233]. Ce cas illustre la menace de l'intégration d'une masse grandissante d'argent sale dans l'économie malagasy. Il est d'ailleurs à remarquer qu'au fur et à mesure de l'évolution grandissante des gammes de services offertes et d'utilisateurs, une aggravation durable des risques de blanchiment de capitaux peut se développer. Le décloisonnement et l'ouverture des marchés, l'immodération dans la recherche du profit et dans l'optimisation de la productivité au préjudice de la sécurité soulèvent des risques importants ; trop souvent, les réglementations sont perçues comme des freins commerciaux alors qu'aucune instruction règlementaire relative à l'approche fondée sur les risques n'a été prise pour disséquer et proportionner les risques en fonction du profil du client selon qu'il s'agit d'un opérateur économique ou d'un simple client ordinaire à faible revenu. Avec la pandémie du COVID-19, notamment des mesures de restriction relatives aux déplacements qui s'ensuivirent, les paiements mobiles et électroniques ont connu une forte recrudescence. Dans le courant de l'année 2019, une nette baisse des *cash transaction report* (CTR) a été enregistrée au SAMIFIN : 38.848 de cash transaction report (CTR) ou de transactions via la téléphonie mobile contre 170.712 en 2017. Cette proportion réduite des CTR s'explique par la suppression des seuils et l'émancipation des opérateurs mobiles vis-à-vis des banques pour s'ériger en établissements de monnaie électronique. Cette baisse peut désengorger le SAMIFIN quant aux flux des informations reçues, néanmoins, elle peut aussi dénoter que l'absence d'instruction règlementaire sur la mise en œuvre des obligations de vigilance ainsi que sur l'approche fondée sur les risques dans ce secteur florissant n'a pas permis aux

[233] RAPPORT SAMIFIN 2013, p. 28.

établissements de monnaie électronique de procéder à un filtrage approprié des informations pertinentes et utiles devant être communiquées au SAMIFIN.

3. La poste malagasy

77. L'implication des services financiers de la poste dans la lutte contre le blanchiment. Les services des chèques postaux présentent des risques au recyclage de l'argent sale du fait qu'ils peuvent exécuter l'encaissement de fonds et les paiements à l'instar des banques, exception faite cependant de l'octroi de prêts. Les clients, qui peuvent ouvrir des comptes courants postaux, peuvent-être des personnes physiques, des personnes morales administratives ou privées, tous les services publics et groupement d'intérêt de caractère public ou privé. L'exercice des services financiers par la poste est conditionné par l'obtention d'un agrément de l'office malgache des postes et télécommunications ; la tenue de ces comptes est assurée par un ou plusieurs centres. La poste est réglementée par l'ordonnance n° 60-159, du 3 octobre 1960, portant création du « *Code malgache des postes et télécommunications* » [234]. Les dispositions sur le chèque bancaire ne s'appliquent pas aux chèques postaux à l'exception de celles qui répriment les infractions en matière de chèque et qui s'appliquent de plein droit. Le service de la poste figure parmi les institutions financières assujetties aux obligations de vigilance contre le blanchiment que sont les obligations de vigilance et de déclaration des opérations suspectes.

78. Des déclarations d'opérations suspectes momentanées non renouvelées. Auparavant, aucun soupçon n'a été déclaré au SAMIFIN par la poste. A partir de 2017, une légère évolution a été constatée, en ce sens qu'elle a transmis 2 déclarations d'information confidentielle, 13 en 2018, 3 en 2019 et depuis, aucune déclaration n'a plus été communiquée. Ces statistiques indiquent une prise de conscience des risques d'infiltration de l'argent sale et des mesures de vigilance ont commencé à être mises en place ; ceci étant les chiffres demeurent encore très faibles et les progrès dans la déclaration des opérations suspectes n'ont pas été poursuivis. Le défaut d'instruction claire relative aux devoirs de prévention et à l'approche basée sur les risques rend difficile la mise en œuvre des obligations et les contrôles périodiques relatifs à la lutte contre le blanchiment sont quasi-inexistants dans le secteur.

4. La Caisse d'Epargne de Madagascar (CEM)

79. La vocation de la CEM. La CEM a pour vocation de promouvoir l'épargne individuelle et l'éducation à l'épargne ; de faire fructifier les fonds collectés ; de mettre à la disposition du public, en particulier, des petites et moyennes entreprises, une gamme de services financiers ; de participer aux marchés financiers ; de

[234] *J.O. n°130 du 29.10.60, p. 2269,* Errata : *J.O. n°133 du J.O. n°133 du 19/1160, p. 2407*

contribuer au développement économique et social. Pour mener à bien ses missions, la CEM a pour objet de recevoir des fonds du public ; de consentir des crédits à court, moyen et long terme pour le financement de projets individuels ou communautaires à caractère économique et social ; de prendre des participations dans toutes sociétés et organismes existants ou à créer ; et, généralement, de faire des opérations bancaires, financières, commerciales, mobilières, immobilières découlant de sa vocation. Les opérations de banque de la CEM sont soumises au respect des conditions de la loi bancaire et de l'agrément de la CSBF. Toutefois, le Ministère des finances est l'organe en charge de la surveillance de la CEM dans la mesure où c'est un établissement public à caractère industriel et commercial dans lequel l'Etat malagasy détient la majorité des actions[235].

80. La relégation des contrôles sur la prévention du blanchiment à défaut d'instruction précisant des obligations. La CEM a été désignée parmi les institutions financières assujetties aux obligations de prévention du blanchiment par la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Tout comme la poste, la CEM n'a jamais fait de déclaration de soupçons que tout récemment soit 02 déclarations d'opérations suspectes (DOS) en 2017 et 13 en 2018. Ces chiffres sont encore faibles pour deux raisons : soit l'argent sale n'a pas encore pénétré le secteur, soit la compréhension et la mise en œuvre des obligations de vigilance ne sont pas effectives. En vertu des textes, il incombe à la CEM d'établir une cartographie des risques et des instructions règlementaires pour préciser et faciliter l'application quotidienne des obligations préventives dans ses activités. En l'absence d'une telle instruction, la réalisation des mesures préventives s'annoncerait difficile et les contrôles réels axés sur leur implantation ne seront pas priorisés mais relégués au second plan des préoccupations, ce qui risque d'annihiler tout l'intérêt et toute la portée des dispositions légales contre le blanchiment.

B. L'insuffisance des contrôles des entreprises et professions non financières désignés (EPNFD)

81. Les EPNFD concernés. La plupart des EPNFD malagasy, tels que le secteur immobilier, les négociants en pierres précieuses et métaux précieux, les concessionnaires en automobile[236], ne dispose ni d'instruction règlementaire ni

[235] Loi n° 95-019, du 18 septembre 1995, portant statuts de la Société anonyme Caisse d'épargne de Madagascar *(J.O. n° 2326, du 09/10/95, p. 2639).*

[236] Concernant les établissements de jeux, ils se sont, de nos jours, modernisés et les activités divertissantes se sont diversifiées et multipliées. L'ancien texte qui régit les casinos et établissements de jeux, en l'occurrence la loi n° 71-011, du 30 juin 1971, sur les maisons de jeux, ne semble plus correspondre aux besoins et réalités actuels. Certes, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a imposé des obligations préventives contre le blanchiment à l'égard des établissements de jeux, néanmoins, l'application des normes de vigilance par ces sociétés de jeux de hasard n'est pas effective au motif que leurs conditions de la mise en œuvre ne leur sont pas encore suffisamment explicitées, ce qui entraîne des incompréhensions sur la portée des vigilances requises et aboutir au non-respect des normes préconisées.

d'autorité de contrôle sur l'application des normes préventives contre le blanchiment prévues par la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (1). Les contributions des professionnels du droit et des chiffres sont également limitées en matière de prévention (2), le non-respect des obligations ne fait l'objet d'aucun suivi ni de contrôle et encore moins de sanctions.

1. L'absence d'instruction règlementaire et d'autorité de supervision des EPNFD sur les obligations de prévention contre le blanchiment

82. Le secteur de l'immobilier à Madagascar. Ces dernières années, une avancée majeure des constructions immobilières, de complexes hôteliers, de vente d'immeubles et de propriétés a été constatée à Madagascar et ce malgré la crise politico-économique, qui a frappé le pays. Aussi des doutes planent-ils sur l'origine de ces capitaux d'investissement[237]. Avec la croissance et l'expansion du marché immobilier, des vulnérabilités apparaissent selon que les criminels peuvent procéder à des acquisitions et des ventes immobilières pour camoufler des opérations de blanchiment alors que les paiements en liquide y sont prédominants[238]. Bien que la loi ait reconnu les agents immobiliers et les courtiers en biens immeubles comme étant des entreprises et professions non financières désignées assujetties à des mesures de vigilance et de déclaration de soupçons, il n'en demeure pas moins que leurs soumissions à ces obligations soient purement théoriques. En effet, le secteur immobilier ne dispose pas encore, en l'état actuel, d'autorité de régulation en charge de surveiller l'application des normes préventives prévues par la loi. Dans ce contexte, la mise en œuvre réelle des obligations légales et la latitude offerte aux professionnels de l'immobilier ne permettent pas de règlementer le secteur.

83. Les négociants en pierres précieuses et métaux précieux. Madagascar est classé par les géologues comme faisant partie des trois pays recelant la plus grande variété de ressources minérales au monde[239], avec le Brésil et l'Inde. Par ailleurs, toutes les régions de la Grande île, quasiment toutes les villes, regorgent de ressources aurifères en fonction des zones. Une économie souterraine à travers des orpaillages clandestins et des trafics illicites converge cependant dans le secteur minier et ce aussi bien au niveau de l'exploitation que de la vente. L'activité est

[237] L'EXPRESS DE MADAGASCAR, « Bâtiment – L'immobilier prospère malgré la crise », article du 15 février 2021.

[238] La prédominance des liquidités lors des transactions dans le secteur immobilier caractérise la majorité des pays africains dont Madagascar. Dans son rapport, le groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'ouest (GIABA) a mis en exergue que les blanchisseurs profitent de l'économie essentiellement liquide du secteur immobilier des pays africains pour y investir leur argent sale. V. GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL D'ACTION CONTRE LE BLANCHIMENT D'ARGENT EN AFRIQUE DE L'OUEST (GIABA), *Typologie du blanchiment d'argent par le biais du secteur immobilier en Afrique de l'ouest, Rapport du 20 juillet 2009*.

[239] Pour plus d'informations sur les ressources minières de Madagascar et les zones de gisement, voir rapport final de la CSLCC, *Etat de la corruption dans le secteur mine* », mars 2005, http://www.sni.mg

souvent exercée sans autorisation ou avec une autorisation non valable et les services compétents en charge de surveiller le secteur minier examinent seulement les statuts et le casier judiciaire des associés sans aucun contrôle des actionnaires[240]. La production réelle n'est pas non plus correctement déclarée afin d'éviter les impositions et régulations. D'après les estimations, Madagascar a produit, en 2015, 15 tonnes d'or, d'une valeur d'environ 450 millions de dollars. De ce fait, le marché noir tire profit de la majeure partie de cette production[241]. De surcroît, le manque à gagner de l'Etat malagasy est évalué à 700 millions de dollars du fait de l'informel dans le secteur aurifère. Le Bureau des cadastres miniers (BCMM) a, en effet, recensé 500 000 orpailleurs à Madagascar, alors que seuls 3000 ont procédé à la régularisation de leurs situations pour exercer légalement leurs activités[242]. Les pierres précieuses, elles, sont extraites et exportées clandestinement vers les grandes places étrangères spécialisées où elles seront taillées et commercialisées. Les acheteurs de pierres précieuses sont des étrangers qui entrent dans le pays avec de grande quantité d'argent liquide non déclaré. Avec les sommes d'argent en jeu, les commerces clandestins éveillent de forts soupçons de blanchiment de capitaux[243]. Les bijoutiers ou les négociants en métaux précieux et pierres précieuses ont été visés par la loi contre le blanchiment comme des entités soumises aux obligations de vigilance et de déclarations de soupçons mais tout comme les autres professions, ils ne sont pas vraiment encadrés sur les questions du blanchiment du fait de l'absence d'autorité de régulation ou de supervision sur l'application des obligations préventives contre le blanchiment.

84. Les concessionnaires de véhicule. Les concessionnaires de véhicule figurent parmi les nouveaux assujettis aux obligations de vigilance contre le blanchiment et de déclarations de soupçons. Nonobstant les dispositions générales sur la prévention du blanchiment prévue par la loi, l'absence d'instructions ou de circulaires spécifiant des modalités d'application des obligations légales dans le secteur et le défaut d'autorité de régulation ou de supervision entravent la mise en œuvre effective des normes prévues et accroissent les vulnérabilités du secteur au blanchiment[244]. Le blanchiment est, en effet, possible dans le commerce des voitures car tirant parti du marché essentiellement liquide, les blanchisseurs peuvent payer en espèces pour acheter des véhicules et les revendre en l'absence de tout contrôle sur l'origine des fonds[245].

---

[240] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 31-32.

[241] Kaunain RAHMAN, *Overview of corruption and anticorruption in Madagascar: Focus on the natural resource sector and gold*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 25 april 2019, p. 19.

[242] Riana RAYMOND, « Exploitation aurifère à Madagascar: Le grand désordre ! », Hakili Times, 27 juillet 2019.

[243] INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Republic of Madagascar: Financial System Stability Assessment, op. cit.*, p. 25.

[244] RAPPORT SAMIFIN, 2018, p. 18.

[245] Pour aller plus loin sur les typologies du blanchiment dans le secteur de l'automobile, voir TRACFIN, *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, Rapport d'analyse 2017-2018, p. 35-39.

2. Les contributions mitigées des professions du droit et du chiffre dans la prévention du blanchiment

85. La liste des professions du droit et du chiffre prévue par la loi. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a étendu les obligations de vigilance et de déclaration aux professions du droit et du chiffre et elle les a nommément citées selon qu'il s'agit des avocats, des notaires, des autres professions juridiques indépendantes, des comptables, des commissaires au compte, des experts-comptables et des salariés autorisés à exercer la profession d'expert-comptable, des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, des commissaires-priseurs judiciaires[246]. En tout état de cause, le secret professionnel ne pourrait être invoqué ou opposé pour se soustraire aux obligations de signalement ou de communication des informations ou des documents exigés par le SAMIFIN ou requis par les autorités d'application de la loi[247]. Ces professions du droit et du chiffre sont règlementées et sont placées sous la tutelle du ministère de la Justice ou du ministère des finances ; elles disposent, en outre, d'ordre ou d'instance représentative par rapport à l'Etat.

86. Les cas d'instrumentalisation des professionnels aux fins de blanchiment. Ces professionnels peuvent servir d'instruments du blanchiment lorsqu'ils sont appelés à gérer des fonds importants d'origine douteuse ou lorsqu'ils conseillent ou entretiennent des relations d'affaires avec des clients qui sont, en fait, des criminels. A titre d'illustration, les avocats peuvent prêter conseil dans la conception de montages sophistiqués de société pour dissimuler l'origine frauduleuse des fonds utilisés ; les notaires peuvent être utilisés pour authentifier des actes de transfert de propriété de biens immobiliers qui, en réalité, occultent des opérations de blanchiment ; les administrateurs judiciaires ou les mandataires judiciaires, en charge du traitement de l'insolvabilité, peuvent être confrontés à des sociétés qui camouflent des actifs à l'étranger dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ; les experts-comptables, dans leurs contacts avec les entreprises, peuvent être en présence d'usage de faux contrats ou de fausses factures[248] *etc*.

[246] Article 4.19 (e), (f), (h), (i), (j) de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[247] Article 37 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « *Le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué même si une loi relative à la profession concernée le prévoit, pour refuser de fournir au service des renseignements financiers les informations prévues par l'article 18 ou 26 requises dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ordonnée par, ou effectuée sous le contrôle d'une autorité judiciaire. Les mêmes informations doivent être tenues à la disposition des autorités de contrôle, de supervision, de surveillance et de régulation de l'entité déclarante compétente, en cas de demande de leur part* ».

[248] Ces typologies se retrouvent dans CONSEIL D'ORIENTATION DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (COLB), *Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France*, rapport du COLB, septembre 2019, p. 68-72.

87. Le désintéressement des professions du droit et du chiffre sur l'application des normes préventives. Les vulnérabilités de ces professionnels face aux menaces du blanchiment ne sont pas négligeables. Aussi leur participation aux dispositifs de prévention apparaissaient-elles nécessaires. Jusqu'à présent le nombre de déclaration de soupçon et le potentiel déclaratif de ces professionnels demeurent très minimes. Ceci peut trouver son explication du fait que l'existence des obligations légales n'a pas pour autant décrit les modalités d'application concrètes des obligations de prévention à l'égard des professionnels du droit et du chiffre[249] alors que les nouvelles mesures apparaissent comme lourdes et rigides à appliquer dans l'exercice de leurs activités. La nonchalance des professionnels à adopter les normes de vigilance peut aussi se justifier du fait que l'inopposabilité du secret professionnel peut, dans une certaine mesure, affecter la relation de confiance avec la clientèle. Quoi qu'il en soit, les obligations prévues par la loi restent lettre morte en pratique et la supervision des professionnels du droit et du chiffre n'est pas perceptible dans le pays, encore que l'application des sanctions, en cas de non-respect des obligations légales, n'a pas pour l'instant été révélée[250].

C. Le laxisme dans le contrôle de certaines entités à haut risque

88. Les carences dans le contrôle des personnes politiquement exposées (PPE) et des organisations à but non lucratif (OBNL). Les contrôles des personnes politiquement exposées (PPE) présentent plusieurs imperfections en raison des opérations de filtrage qui ne sont pas évidentes à réaliser par tous les assujettis ; parfois, les PPE du pays exercent des influences et des pressions pour orchestrer des manœuvres financières en dehors de tout cadre légal (1). Concernant les OBNL, la modestie des moyens et la faible coordination entraînent des déficiences dans leurs contrôles aussi bien sur pièces que sur place (2).

1. La complexité des filtrages et les influences des personnes politiquement exposées

89. La définition légale des Personnes Politiquement Exposées (PPE). Aux termes de la note interprétative de la recommandation 12 du groupe d'action financière (GAFI), les PPE sont des personnes qui exercent d'importantes fonctions publiques dans leur pays. Si auparavant, la 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, avait omis de mentionner les PPE en ses dispositions, il en est autre avec la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'article 4.21 de la nouvelle loi définit dans ses terminologies les PPE tout en distinguant les PPE étrangères, les

[249] RAPPORT SAMIFIN 2018, p. 18.
[250] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 59.

PPE nationales et les PPE des organisations internationales. L'article 16 de la même loi prévoit, en outre, la surveillance particulière des opérations avec les PPE. D'après l'alinéa b de cet article, les établissements assujettis doivent prendre des mesures raisonnables pour déterminer si un client ou bénéficiaire effectif est une PPE et dans le cas où on est en présence d'une clientèle PPE, les opérations réalisées doivent faire l'objet de mesures de vigilance renforcées. Dans le cas où des opérations sont effectuées par une PPE étrangère, les institutions financières doivent, en plus des mesures de vigilance normales relatives à la clientèle, disposer de systèmes appropriés de gestion des risques permettant de déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ; obtenir l'autorisation de la haute direction pour établir ou poursuivre une relation d'affaire, s'il s'agit d'un client existant ; prendre des mesures raisonnables pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds et assurer une surveillance continue à l'égard de la relation d'affaires. Toujours, d'après la loi, les obligations appliquées à tous les types de PPE s'appliquent aux membres de leurs familles, et aux personnes qui leur sont étroitement associées. Bien avant l'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le glossaire de l'instruction de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF) sur la prévention du blanchiment des capitaux, avait, d'ores et déjà, défini les personnes politiquement exposées comme celles qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques. Pour plus de précision, une liste des personnes politiquement exposées a été dressée dans ce glossaire de la CSBF et qui comprend, à Madagascar, le Chef d'Etat, le Chef de Gouvernement, les Politiciens de haut rang, les Hauts responsables au sein des pouvoirs publics[251], les Magistrats de l'ordre judiciaire, administratif et financier, les Militaires de haut rang[252], les dirigeants d'une entreprise publique, les Responsables de parti politique, et toutes personnes physiques ou morales qui sont clairement liées aux personnes susvisées. Sont considérées comme des personnes en liaison avec les personnes politiquement exposées, le conjoint et les enfants. Une personne politiquement exposée ne sera plus considérée comme telle 5 ans après la cessation de ses fonctions ; l'instruction de la CSBF a également retenu en ses dispositions des mesures de vigilance renforcées dans la politique d'acceptation d'une PPE cliente autrement dit en présence d'une personne politiquement exposée qui veut nouer une relation d'affaire avec un établissement assujetti. A cet égard, l'article 21 de la CSBF dispose que les établissements assujettis devraient se doter d'un système de gestion des risques adéquats pour déterminer si un client potentiel ou son ayant droit économique est

[251] Toujours d'après le glossaire de l'instruction de la CSBF sur la prévention du blanchiment des capitaux ces Hauts responsables au sein des pouvoirs publics comprennent les Ministres, Sénateurs, Députés, Chefs d'institution, Chefs de région, Maires, Secrétaires généraux des ministères, Fonctionnaires occupant des postes de haute responsabilité de niveau égal ou supérieur à celui de directeur de ministère, Inspecteurs des Domaines, du Trésor, des Douanes, des Impôts et des Finances, Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Etat.

[252] D'après le glossaire susmentionné, ces militaires de haut rang sont constitués par les Officiers généraux de l'armée, de la police et de la gendarmerie, et des Inspecteurs de l'Inspection Générale de l'Armée et de l'Inspection Générale de la Gendarmerie Nationale.

une personne politiquement exposée. Dans le cas où le client a été identifié comme étant une personne politiquement exposée, l'autorisation d'un responsable plus élevé que pour un client ordinaire, en l'occurrence l'organe exécutif, devra être préalablement obtenue avant de nouer toute relation d'affaires. Des mesures raisonnables devront être aussi prises pour identifier l'origine des fonds de ces personnes et une attention particulière devra être prêtée aux personnalités qui détiennent des fonctions publiques de premier plan au niveau national.

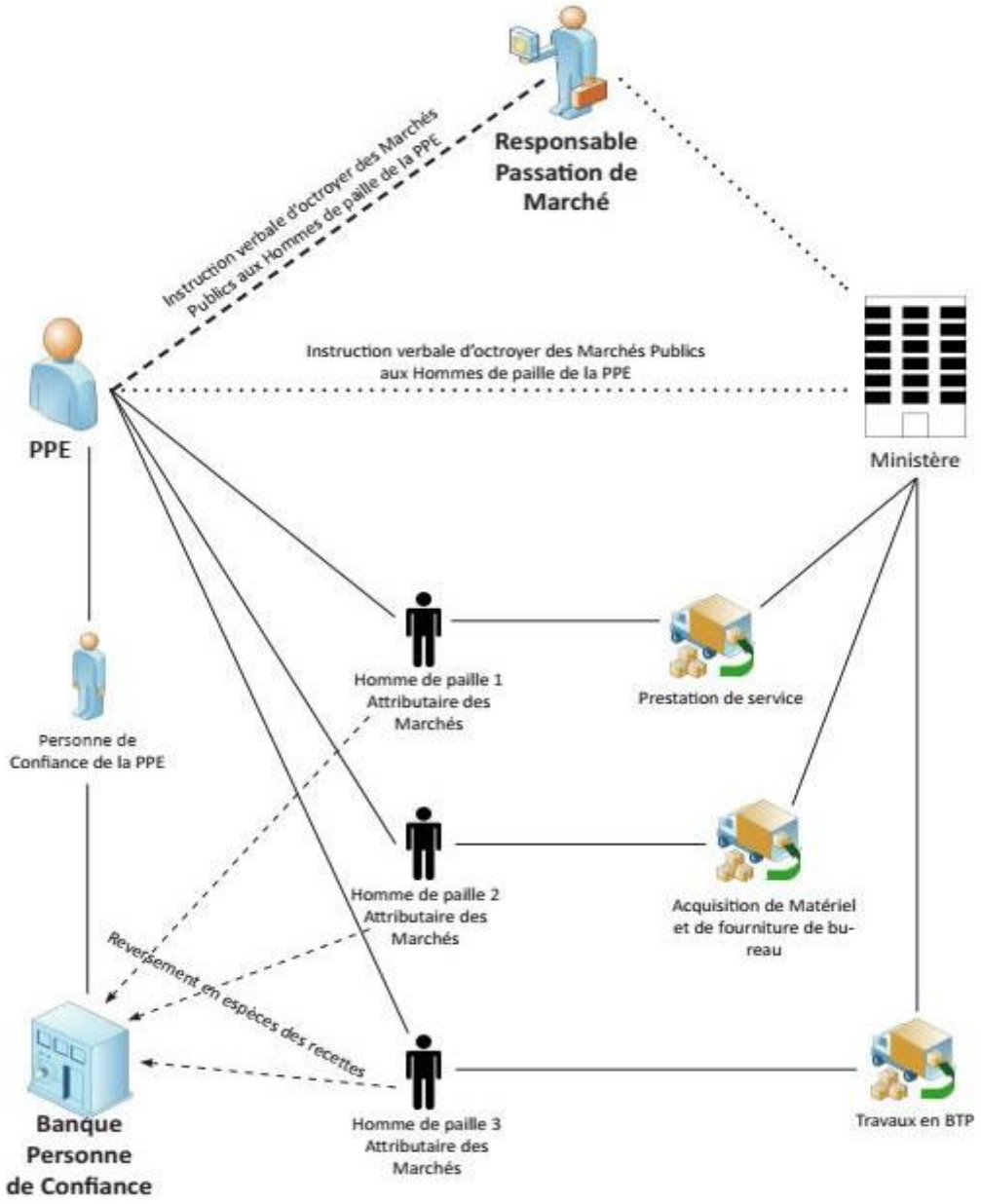
90. L'indisponibilité des listes des PPE : des exercices de filtrage délicats pour les assujettis. Bien que la loi ait innové en citant les PPE et en prévoyant des mesures spécifiques à leur égard, plusieurs problèmes se posent dans l'application des dispositions légales édictées. Sur le plan textuel, la liste des PPE est exhaustive et les dispositions à prendre dans les relations établies sont claires, ceci étant, la conformité aux normes du GAFI n'est pas complète si les PPE ne sont pas explicitement ciblées en matière de contrat d'assurance-vie et que les évaluations ou les contrôles ne sont pas réalisées dans les institutions financières en cas d'introduction de nouveaux produits au cours de l'année ou en présence de nouveaux types de risques. Dans tous les cas, ces exigences sont lourdes pour les institutions financières assujetties et en l'état actuel, seuls les banques et les bureaux de change détiennent les listes à jour et appliquent les mesures de vigilance. Il en est autrement dans les autres institutions financières qui ont du mal à déceler les PPE n'ayant pas de liste en leur disposition qui d'ailleurs doivent faire l'objet d'une actualisation constante. De surcroît, l'établissement du nom des PPE devant figurer dans cette liste pose problème. Au niveau national, la mise à jour constante de la liste n'est pas effective et la tâche est d'autant plus entortillée du fait que l'instabilité politique et les changements gouvernementaux sont récurrents dans le pays. A l'échelle internationale, les bouleversements politiques ou les scandales de corruption mettant en cause des dirigeants politiques ou des personnes influentes devront être considérés ; toutefois, la liste des PPE étrangères n'est pas unifiée[253] et il est difficile d'identifier que tel client appartient aux régimes de tel pays ou encore est un proche de telle personne étrangère sensible ou frappée de sanctions financières internationales. Par ailleurs, la réalisation de l'identification des PPE est tout aussi délicate dans la mesure où la détection des PPE parmi les millions de compte des clients ne peut se faire à l'œil nu mais requiert la dotation de dispositif informatique pouvant reconnaître et signaler aux établissements financiers les comptes suspects des PPE. Avec des outils de filtrage des personnes listées et un système approprié de gestion de risques, la connaissance des PPE devrait être

[253] Les autorités, les gouvernements, les banques et les organisations non gouvernementales œuvrant dans la LBC établissent des listes de PPE mais ces listes ne sont cependant pas unifiées. Néanmoins, des listes établies par différents organismes, comme l'organisation des nations unies (ONU), les gouvernements, mais également les banques circulent. Pour la liste émanant de l'Organisation des Nations unies, il s'agit de personnes frappées de sanctions financières internationales. En effet, la résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies met en place un régime de sanctions financières et chaque pays devra l'appliquer en le transposant dans leur droit interne.

facilitée mais le coût de ces dispositifs est le plus souvent onéreux, ce qui est difficile à satisfaire par la plupart des établissements financiers malagasy. Ainsi, les pratiques bancaires et les niveaux de sécurité n'étant pas analogues pour toutes les institutions bancaires, les risques de blanchiment de fonds potentiellement importants pouvant résulter d'activités criminelles ou de corruption à grande échelle des PPE ou leurs proches avec qui des liens sont établis seront accrus dans les systèmes financiers des pays en développement comme Madagascar. Qui plus est, les difficultés d'application des obligations légales et de leur contrôle sont d'autant plus aggravés avec le défaut de circulaire précisant des procédures internes et des mesures particulières à prendre en face de PPE dans les institutions financières non soumises à la supervision de la CSBF. Jusqu'à présent et même avant l'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'Instruction n°006/2007 de la Commission de Supervision Bancaire et Financière (CSBF), du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme avait déjà prévu des dispositions sur les PPE mais leur cadre est limitatif dans la mesure où le domaine d'application de cette instruction se borne aux institutions soumises à la supervision de la CSBF. Enfin, les vigilances accrues sur les PPE se justifient du fait que les PPE peuvent abuser de leurs fonctions ou de leurs positions pour blanchir de l'argent sale ; les pressions politiques persistent cependant pour procéder à des malversations telles que le SAMIFIN a si bien relaté dans son rapport de 2019.

91. Les influences des PPE dans le processus du blanchiment. Dans son rapport de 2019, le SAMIFIN a fait état d'un cas de blanchiment illustrant la corruption, le trafic d'influence et l'abus de pouvoir dont une PPE a fait preuve dans le cadre de passation des marchés publics. En l'espèce, une PPE abuse de sa fonction et use de son influence pour donner des instructions verbales aux responsables de marchés publics des ministères. Dans son entreprise, la PEP veille à utiliser des hommes de paille qui ne sont pas des membres de sa famille ou des proches de sa personne et des instructions verbales dans le but de dissimuler tout lien qui peut insuffler de sa participation comme principal commanditaire desdites infractions. Sur la base de critères subjectifs et avec l'aide des hommes de paille de la PPE, les marchés de prestation de services, de fourniture de matériels et fournitures de bureaux, de travaux de bâtiments et travaux publics sont donc attribués à des soumissionnaires préalablement connus ; à la suite de la passation des marchés suivant les directives de la PEP et le paiement du Trésor public, les fonds sont versés en liquide dans le compte bancaire d'une tierce personne ayant une relation d'affaire avec la PPE puis retirés en vue de compliquer la détection de l'origine des fonds et le bénéficiaire effectif de l'opération.

Figure 3 : Escroquerie à travers des offres en ligne d'investissements de capitaux



Source : Rapport Samifin 2019, p.32.

2. <u>Des déficiences en matière de contrôles sur pièces et sur place des organisations à but non lucratif (OBNL)</u>

92. Les OBNL à Madagascar. Les OBNL sont composées des organisations non gouvernementales (ONG), des associations et des fondations. Les ONG sont sous le contrôle du Ministère de la population tandis que les associations et les fondations sont sous la supervision du Ministère de l'intérieur. A Madagascar, les ONG sont

régies par la loi n° 96-030, du 14 août 1997, portant régime particulier des ONG[254] à Madagascar. Elles peuvent avoir des objets différents ; dans la majorité des cas, elles interviennent dans le domaine du développement économique, de l'environnement, de la protection, prise en charge et éducation des enfants, de l'adoption, de la protection de la femme, du prosélytisme religieux et de la santé. Elles bénéficient de nombreux privilèges comme des avantages du type visa de courtoisie, des mesures de défiscalisation et de franchises douanières. Les associations, en ce qui les concerne, sont prévues par l'ordonnance n° 60-133, du 3 octobre 1960, portant régime général des associations[255] et les fondations par la loi n° 2004-014, du 19 août 2004, portant refonte du régime des fondations à Madagascar[256]. Il a été relevé que des associations religieuses ou mouvements religieux reliés à l'intégrisme islamiste s'implantent dans le pays[257]. Si auparavant, la loi contre le blanchiment n'a pas ciblé les OBNL, il en est différemment avec la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme qui donne, en son article 4 alinéa 12 et alinéa 31, une définition de la terminologie d'OBNL et d'OBNL vulnérable[258]. L'article 16 de la loi, prévoit, enfin des mesures de vigilance renforcées aux établissements assujettis lorsque la clientèle est une OBNL[259].

93. Les facteurs à l'origine des manquements en matière de supervision des OBNL : l'absence de coordination et la modestie des moyens. Le manque de supervision et de contrôle constituent les principales causes de la vulnérabilité des OBNL au blanchiment à Madagascar. Les OBNL, notamment les ONG, dressent des rapports annuels, des rapports d'évaluation, des projets et des programmes, qui dans un premier temps peuvent servir d'outils de contrôle, toutefois ceux-ci sont insuffisamment exploités. Les autorités en charge des contrôles n'adoptent pas une dynamique d'interaction avec les OBNL mais se contentent d'un suivi administratif et faute de moyens humains, matériels et financiers, les autorités de supervision ne

---

[254] *J.O. n° 2544 du 23.11.98, p. 3332.*

[255] *J.O.R.M. du 15.10.60, p 2091.*

[256] *J.O 2004-11-29, n° 2943, pp. 4865-4873.*

[257] INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Republic of Madagascar: Financial System Stability Assessment, op. cit*, p. 26.

[258] D'après l'article 4.12 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les « Organismes à But Non Lucratif » ou OBNL désigne *« toutes associations, fondations, organisations non-gouvernementales légalement constituées ou de fait, ayant pour objet principal la collecte et la distribution de fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou confraternelles ou pour d'autres types de « bonnes œuvres »*.

L'article 4.31 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dispose que les « *OBNL vulnérables désigne les Organismes à But Non Lucratif gérées de manière non transparente, dans leurs activités, les identités de leurs donateurs de fonds, l'origine de leurs sources de financement, incapables de fournir les informations et les documents nécessaires relatifs à leur organisation et à leurs activités, ou affiliés directement ou par l'intermédiaire de leurs dirigeants aux organisations terroristes. Les résultats d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme définiront de façon plus précise et plus complète la vulnérabilité des OBNL* ».

[259] Article 16 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, «*…Les établissements assujettis doivent prendre également des mesures de vigilance renforcées relatives à la clientèle, notamment à l'égard : -des opérations effectuées par les clients à haut risque, les organisations à but non lucratif à caractère vulnérables…*».

peuvent pas mener de contrôles approfondis, de visites sur terrain ou d'inspections aussi bien lors de leurs créations qu'au cours de leurs activités[260]. Particulièrement sur le plan financier, l'inadéquation des ressources, résultante du contexte de pauvreté et de la faible capacité du pays, affecte considérablement la réalisation des contrôles sur place. Ce type de contrôle occasionne, en effet, des transports sur les lieux et des dépenses que les organes de supervision ne peuvent pas en permanence satisfaire. Les ressources financières pour effectuer des visites de lieux étant modestes, les activités réelles des OBNL à Madagascar ne sont pas effectivement contrôlées[261]. Dès lors, malgré la prédominance de l'emploi des liquidités par les OBNL, la vérification de l'origine des fonds utilisés ou le processus de collecte des fonds, l'identification des donateurs ou des bénéficiaires effectifs ou des dirigeants qui peuvent être des personnes politiquement exposées (PPE), le suivi des flux des fonds reçus ou de leur gestion notamment la conformité de leurs utilisations avec les buts ou les activités déclarées des OBNL font défaut. Subséquemment, la transparence sur l'utilisation des fonds ainsi que la conservation des relevés des opérations et leur communication ne sont pas assurées dans le secteur des OBNL. De plus, il n'existe pas de mécanismes de coordination ou de coopération dans le cadre de partages d'information ou d'enquêtes des OBNL susceptibles d'être impliquées dans des activités génératrices de flux illicites. Ces lacunes ne favorisent pas la centralisation des données, et actuellement, aucune base de données avec des informations à jour sur les OBNL n'est disponible à Madagascar[262]. Dans les faits, cette situation ne permet pas de connaître le nombre exact d'OBNL existant à Madagascar. Approximativement, il est décompté 700 ONG dont 250 sont des ONG étrangères, 358 associations étrangères, 285 associations religieuses et 8 fondations à Madagascar[263]. Enfin, le personnel du Ministère de l'Intérieur et de la population en charge de la supervision des OBNL n'a pas suivi de campagne de sensibilisation ou formé sur les questions de blanchiment d'argent ; de ce fait, le peu de contrôle et d'enquête qu'il effectue ne tend pas particulièrement vers l'utilisation des OBNL à des fins de blanchiment[264]. Comme leur degré de compréhension des vulnérabilités au blanchiment liées aux OBNL est limité, les risques de blanchiment sont importants dans le secteur[265], or, l'absence de mécanisme de règlementation et d'évaluation exhaustive des risques dans le secteur ne permet pas non plus d'adopter, en l'état actuel des choses, une supervision basée sur les risques.

94. Les typologies sur l'utilisation abusive des organisations à but non lucratif (OBNL). Bien que les OBNL soient le plus souvent associées au financement du

[260] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP, *op. cit.*, p. 62-63.
[261] *Ibid.*
[262] *Ibid.*
[263] *Ibid.*
[264] *Ibid.*
[265] Les OBNL ne sont pas à l'abri des malversations des criminels en ce sens que de par leur vocation caritative et leur accompagnement social et financier parallèlement aux secteurs publics et privés dans l'économie d'un pays, ils jouissent de la confiance du public, bénéficient de sources de financement importantes dans lesquelles les liquidités affluent.

terrorisme[266], il n'est pas pour autant négligeable qu'elles servent aussi d'instruments de blanchiment d'argent. Sur le plan international, le GAFI a développé quelques typologies d'utilisation abusive des OBNL. En guise d'illustration, l'OBNL, dont le système de collecte est intégré par l'argent sale des groupes terroristes, les présentera comme des fonds légaux recueillis à des fins caritatives[267] ; les contrefaçons d'appel de fonds d'un organisme existant seront utilisées en tant que couverture pour se procurer de l'argent[268] ; et l'OBNL pourra, enfin, être exploitée comme intermédiaire ou couverture pour des transferts d'argent internationaux plus précisément pour constituer un « *service alternatif de remise de fonds* » au profit, le cas échéant, de réseaux de terroristes[269].

II. De l'inefficacité des contrôles des principaux vecteurs du blanchiment identifiés

95. Les diverses failles du système traquées par les criminels. A Madagascar, de nombreuses sociétés de façade servant de paravent aux fonds issus d'activités criminelles, ont été détectées par le SAMIFIN[270]. Ces sociétés opèrent, le plus souvent, dans le commerce international et d'importants flux d'argent d'origine inconnue transitent dans leurs comptes. Ces vulnérabilités au blanchiment résultent de l'absence de suivi des sociétés dans le pays (A) ; en outre, les blanchisseurs tirent parti de toutes les défaillances techniques et organisationnelles des administrations douanières et fiscales (B).

A. Le manque de suivi des sociétés commerciales

96. Des incohérences entre les déclarations et les activités réelles des sociétés. Plusieurs mécanismes ont été mis en place pour gouverner les sociétés commerciales à Madagascar (1). Ceci étant, en raison de plusieurs failles, les données fournies ne sont pas toujours fiables, lors de la création des sociétés, et parfois même, une certaine opacité est relevée quant à la conservation de l'identité des associés ou des bénéficiaires effectifs ; ces éléments associés avec le manque

[266] Voir rapport SAMIFIN 2016, cas lié au financement du terrorisme, p. 34-35.
[267] D'après les experts du GAFI, une des principales difficultés réside dans le fait que la collecte d'espèces se fait suivant un système informel auquel aucun contrôle minutieux n'est effectué. Certes dans la plupart des cas, ces fonds sont mobilisés à des fins charitables et légitimes, néanmoins, l'existence éventuelle d'abus n'est pas à écarter.
V. exemple 5: Collecte de fonds par l'intermédiaire d'un OBNL, rapport GAFI, 2003-2004 p. 11.
En anglais : Financial Action Task Force report on money laundering typologies, 2003-2004, *Non-profit organisations and links to terrorist financing*, p. 8-15.
[268] L'OBNL ignorait ici l'imposture de son nom et est donc considéré comme victime, Rapport GAFI 2003-2004 p. 13.
V. Exemple 2 : Sollicitation frauduleuse de dons.
Exemple 3 : Fraude de succursales locales au détriment de leur siège
GAFI, *La lutte contre l'utilisation abusive des OBNL: Meilleures Pratiques Internationales*, 11 octobre 2002, p. 8-10.
[269] V. exemple 6: Utilisation d'un OBNL pour transférer de l'argent à des personnes soupçonnées de terrorisme
Exemple 7 : Utilisation d'OBNL pour procéder à des transferts illégaux.
Rapport GAFI 2003-2004, p. 11-12.
[270] V. les rapports du SAMIFIN depuis 2008.

de suivi des activités des sociétés favorisent, en conséquence, la prolifération des sociétés fictives qui, pour la plupart, servent dans le montage des circuits de blanchiment (2).

1. Les mécanismes gouvernant les sociétés commerciales à Madagascar

97. Le cadre juridique relatif aux sociétés. Les sociétés commerciales à Madagascar sont régies par la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003. Aux termes de l'article 1er de cette loi, une société commerciale est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens en numéraires, en nature ou en industrie, dans le but de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourrait en résulter. Toutes les caractéristiques des sociétés créées à Madagascar doivent être consignées dans les statuts. Ces derniers sont rédigés par acte notarié ou sous seing privé[271] et ils contiennent toutes les mentions obligatoires sur ces sociétés[272]. D'après l'article 82 de la loi sur les sociétés commerciales, toute société jouit de la personnalité juridique à compter de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés. Une société n'est, de ce fait, dotée de la personnalité juridique à Madagascar, qu'à partir de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés[273]. L'objet social, qui constitue l'activité de la société, doit être licite, règlementé et décrit dans les statuts[274]. Afin d'assurer la transparence, la disponibilité et la publicité d'informations fiables sur les sociétés existantes à Madagascar, des changements avaient été initiés au sein du registre du commerce et des sociétés (RCS). Plusieurs nouvelles lois suivant les modèles du droit français et de l'OHADA ont été alors adoptées telles que la loi n° 99-018, du 07 juillet 1999, sur le statut du commerçant[275], la loi n° 99-025 du 19 août 1999 sur la transparence des entreprises[276] qui constitue entre autres le livre II du Code de Commerce, les textes d'application que sont le décret n° 99-716 sur le registre du commerce et des sociétés et l'arrêté n° 161/2000 du 06 janvier

[271] Article 7 de la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, sur les sociétés commerciales.

[272] D'après l'article 10 de la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, ces mentions obligatoires sont la forme de la société, sa dénomination, la nature et le domaine de son activité qui forment son objet social, son siège, sa durée, l'identité des apporteurs avec pour chacun d'eux le montant des apports le nombre et la valeur des titres sociaux remis en contrepartie de chaque apport, l'identité des apporteurs en nature, la nature et l'évaluation de l'apport effectué par chacun d'eux le nombre et la valeur des titres sociaux remis en contrepartie de chaque apport, l'identité des bénéficiaires d'avantages particuliers et la nature de ceux-ci, le montant du capital social, le nombre et la valeur des titres sociaux émis, les stipulations relatives à la répartition du résultat, à la constitution des réserves et à la répartition du boni de liquidation, les modalités de son fonctionnement.

[273] A l'exception des sociétés en participation : société dans laquelle les associés conviennent qu'elle ne sera pas immatriculée au registre du commerce et des sociétés et qu'elle n'aura pas la personnalité morale. Elle n'est pas soumise à publicité.

Il est à remarquer aussi qu'auparavant, sous le régime de la loi française du 18 mars 1919, les informations consignées dans le registre du commerce étaient dépourvues de tout effet juridique en ce sens qu'elles n'établissaient pas la présomption de qualité de commerçant et aucune sanction n'était prévue en cas de manquement ou défaut d'inscriptions. En effet, aucun contrôle des pièces fournies ou de la réalisation des conditions d'exercice des activités n'était effectué.

[274] Article 15 à 18 de la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, sur les sociétés commerciales

[275] Journal Officiel du 16 août 1999.

[276] Journal Officiel n° 2595, du 30 août 1995, page 2006-2010, édition spéciale.

2000 sur le tarif du registre du commerce et les modèles de déclaration. Il convient aussi de mentionner que bien que la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, prévoie plusieurs types de société commerciale, les sociétés à responsabilité limitée (SARL) et les sociétés anonymes (SA) demeurent les seules formes de sociétés présentes sur l'île.

98. Le guichet unique pour la création d'entreprise. La création d'entreprise ou de société à Madagascar a été placée sous l'égide d'un guichet unique dénommé GUIDE[277], un service offert par l'EDBM (Economic Development Board of Madagascar). Le guide garantit donc la création de l'entreprise dans un délai de trois jours moyennant un dossier complet[278]. De ce fait pour la constitution d'une société à responsabilité limitée (SARL), un capital minimum de 2.000.000 d'ariary (625 euros) est requis, cette somme sera réduite à 1.000.000 d'ariary (312,50 euros) pour une SARL unipersonnelle. A cela s'ajoutent diverses formalités telles que l'obligation d'enregistrer et de déclarer son existence au bureau des sociétés, de déposer ses statuts définitifs au Greffe du Tribunal de Commerce, d'immatriculer la société aux services des statistiques, de la déclarer aux services fiscaux et de faire connaître son existence dans un journal d'annonce légal[279]. Pour la société anonyme (SA), un capital minimum de 10.000.000 d'ariary (3 125 euros) est exigé, 2.000.000 Ar (625 euros) pour la SA unipersonnelle. Les associés dans une SA peuvent être au nombre de 1 ou 2 et un commissaire aux comptes est obligatoire ainsi qu'une assemblée générale des actionnaires. Les autres formalités réclamées sont les mêmes que celles décrites plus haut pour la formation d'une SARL[280].

2. <u>L'opacité dans la création des sociétés et les faiblesses des contrôles</u>

99. Les failles dans les contrôles des sociétés. En raison de plusieurs lacunes, la création d'une société fictive n'est pas compliquée à Madagascar. En effet, une certaine opacité ou un manque de transparence des sociétés est relevé selon qu'il ne leur est pas exigé de conserver les données personnelles des membres du conseil d'administration ou encore les informations sur les bénéficiaires effectifs. A cela s'ajoute le fait que les entreprises jouissant de facilité d'installation ou les investissements étrangers bénéficiaires de faveur fiscale et/ou administrative ne font l'objet d'aucun suivi ou évaluation administrative périodique ; aucune mesure directe n'est prise à l'égard de ceux qui se trouvent en situation irrégulière ou qui manquent à leurs obligations. Eu égard à ces défauts de suivi, des sociétés fictives existent à Madagascar. Malgré les mesures d'identification strictes prévues pour empêcher

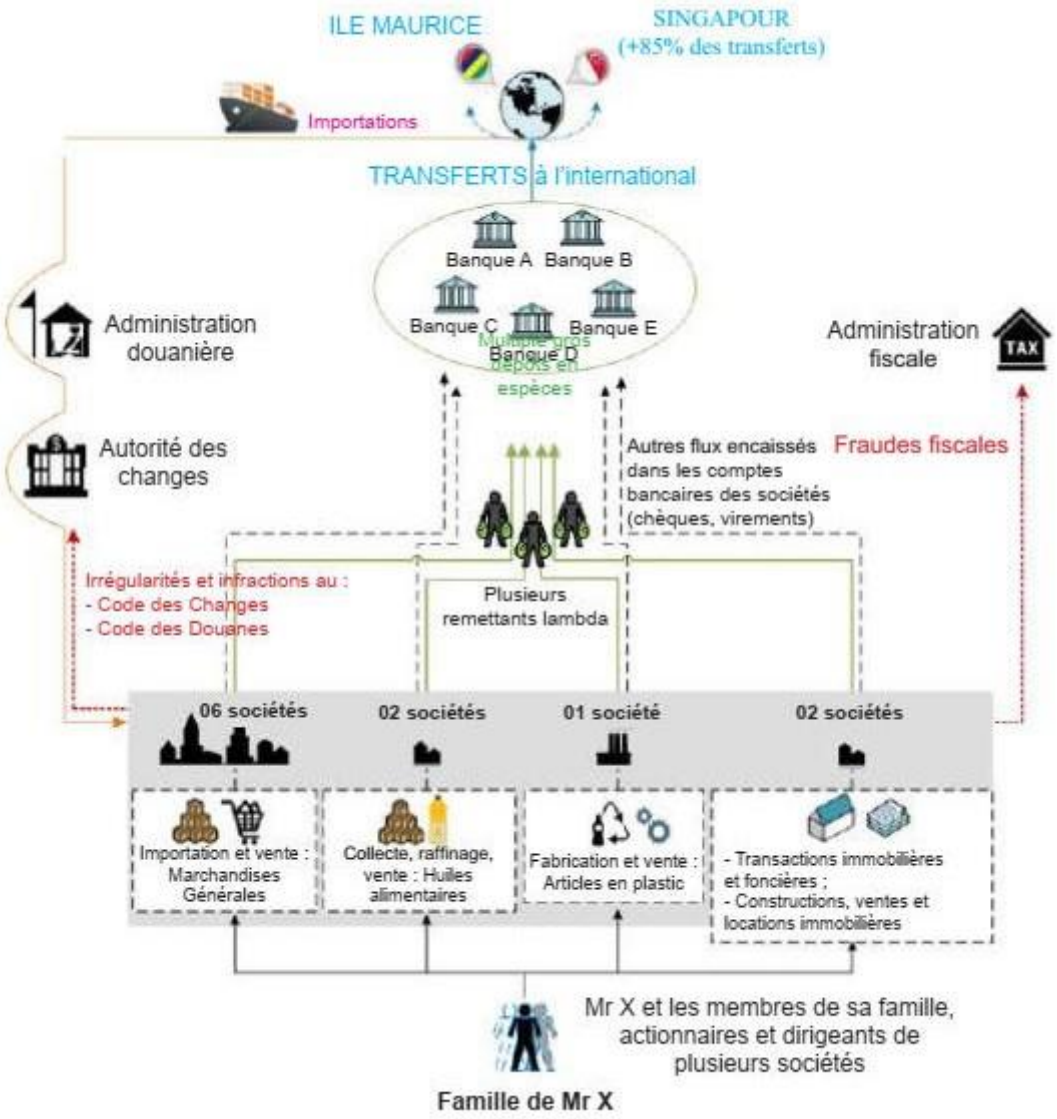
[277] Décret n° 2003/938, du 09 septembre 2003, portant création du Guichet Unique des Investissements et de Développement des Entreprises (GUIDE).
DECRET N° 2007-396 du 7 mai 2007, portant abrogation du décret n° 2003-938, du 9 septembre 2003, portant création du Guichet Unique des Investissements et de Développement des Entreprises (GUIDE), *J.O. n° 3 116 du 09/07/07, p. 4024.*
[278] Pour plus de précision voir http://www.ccifm.mg/entreprendre.php
[279] Voir articles 325 à 406 de la loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, sur les sociétés commerciales.
[280] Articles 407 à 875 de la loi précitée.

toute relation entre les banques et les sociétés fictives, le bien-fondé des documents produits par les personnes morales ne sont pas à l'abri de falsifications. Peu de sociétés, implantées à Madagascar, produisent effectivement des bilans et les données du registre du commerce et des sociétés ne sont pas toujours fiables[281]. Sur l'adresse de certaines sociétés, les vérifications sur « *place* » ou sur « *terrain* » du SAMIFIN ont rapporté que les indications fournies menaient vers des simples locaux fermés sans aucune trace de véritable bureau, l'adresse des sociétés étant généralement la même que celle du domicile familial. Ces sociétés de façade, composées surtout de sociétés d'import-export, ne sont inscrites en apparence que pour centraliser les opérations et transactions avec les fournisseurs. Les banques ne sont, de ce fait, pas à même de contrôler l'identité véritable et l'activité réelle exercée par les sociétés titulaires de compte dans la pratique. Elles ne peuvent non plus s'assurer de la cohérence entre les transactions effectuées par leurs clients et leurs activités commerciales. Les comptes de ces sociétés fictives auprès des banques sont potentiellement susceptibles d'être détournés à des fins de blanchiment.

100. L'usage des sociétés de façade dans le processus du blanchiment. Le SAMIFIN a maintes fois dénoncé l'usage des sociétés de façade dans le processus du blanchiment à Madagascar. En 2020, le SAMIFIN avait rapporté que plusieurs prête-noms nationaux étaient exploités par les criminels pour créer des entreprises individuelles en charge d'exportation des produits miniers ; les sociétés fictives, ainsi créées permettaient d'exporter frauduleusement de l'or et servaient, en fait, un seul investisseur étranger[282]. Dans son rapport de 2018, le SAMIFIN a également levé le voile sur plusieurs structures sociétaires fictives qui n'avaient aucune activité économique et d'état financier déposé à l'administration fiscale. Les sociétés étaient uniquement utilisées pour ouvrir des comptes bancaires dans lesquelles des fonds importants d'origine inconnue transitent pour être envoyés à l'étranger[283].

[281] L'informatisation du système administratif malgache prévoit la sortie d'un nouveau logiciel baptisé Registre du Commerce et des Sociétés et du Crédit Mobilier de Madagascar (RCS-CM), initié par le ministère de la justice à la suite d'une coopération franco-malgache dans le cadre de l'Appui à la Consolidation de l'Etat de Droit.
[282] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 31-32.
[283] RAPPORT SAMIFIN 2018, p. 29.30.

Figure 4 **:** Cas de blanchiment lié aux infractions au Code des changes, Code douanière et fraudes fiscales.



Source : Rapport SAMIFIN 2018, p.29.

B. Les défaillances techniques et organisationnelles de l'administration douanière et fiscale

101. L'administration douanière et fiscale à l'épreuve du phénomène du blanchiment d'argent. Les rapports successifs publiés par le SAMIFIN ont mis en relief que les fraudes douanières et fiscales figurent dans la plupart des processus de blanchiment identifiés à Madagascar, elles sont également à la tête des listes des infractions à l'origine du blanchiment de capitaux relevées. Etant donné que le

phénomène du blanchiment dépasse le plus souvent les frontières nationales, les réseaux criminels planifient différents stratagèmes pour contourner les contrôles douaniers et permettre, à cet effet, non seulement, l'extension de leurs activités illégales mais aussi l'introduction de leurs flux illicites dans l'économie légitime d'un pays. A Madagascar, le dispositif douanier de contrôle présente plusieurs failles, telles que la faible sécurisation des frontières, ce qui ouvre la voie aux diverses fraudes et trafics (1). Lors de leur acheminement vers les circuits légaux, les fonds illicites évitent également l'impôt et ce faisant, les criminels combinent et usent de divers subterfuges pour esquiver les contrôles fiscaux. Les fraudes fiscales connaissent une propension à la hausse dans le pays en raison de la corruption et du manque de coordination au sein de l'administration fiscale (2).

1. Les fraudes à la douane et la faible sécurisation des frontières

102. Le système douanier malagasy[284]. En matière douanière, l'ouverture de Madagascar vers l'extérieur s'est concrétisée par la conclusion du Gouvernement de divers accords internationaux. Le pays est en effet membre de diverses organisations qui incluent entre autres des tarifs de traitements préférentiels. Ces organisations comprennent la « *Southern African Development Economy* » SADC ou la communauté de développement de l'Afrique austral[285], le marché commun de l'Afrique orientale et australe ou COMESA[286], la Commission de l'Océan Indien (COI)[287] et les accords de partenariat économique ou APE[288]. Le gouvernement de la République Populaire de Chine dénommé " *La Chine* " bénéficie également d'un tarif douanier préférentiel spécial. Dans le domaine législatif douanier, le Code des douanes de 1960 a subi des modifications annuelles par le biais des lois de finances. Une refonte a été cependant réalisée en 2006. Les amendements y apportés concernent surtout les adaptations et les assouplissements des régimes économiques, les processus de dédouanement, le droit répressif et la procédure contentieuse douanière. Une Commission indépendante appelée " *Commission de*

[173] Suivant l'organigramme, l'administration douanière comprend une Direction Générale des Douanes qui dispose d'une Cellule de Coordination, de Suivi et d'Evaluation des Actions Douanières, un Service Administratif et Financier, un Service de l'Inspection. La Direction Générale est également composée de plusieurs directions telles que la Direction des Affaires Juridiques et de la Lutte contre la Fraude, la Direction des Statistiques et de la Comptabilité, la Direction de la Législation, de la Réglementation et des Etudes, la Direction Nationale de la Formation Professionnelle, la Direction des Services Extérieurs. www.douanes.gov.mg.

[285] Outre le fait d'avoir un accès à un grand marché de plus de 200 millions de consommateurs, la SADC prévoit également un traitement tarifaire préférentiel dont les exportateurs ou importateurs des pays membres peuvent bénéficier dans le domaine commercial.

[286] C'est une organisation internationale à vocation régionale de l'Est Africain, dont 19 états sont membres. Cette zone regroupe une population totale de 340 millions d'habitants et a un produit intérieur brut total de 170 milliards US $ en 2006. Le volume des transactions commerciales entre les pays membres et le reste du monde atteint annuellement 52 à 60 milliards US $ entre 1997 et 2002.

[287] C'est un organisme intergouvernemental réunissant certains pays de l'Océan Indien. Créée en 1984 par l'Accord de Victoria, la Commission de l'Océan Indien (COI) est une organisation intergouvernementale qui réunit les Comores, la France (Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles.

[288] Une coopération entre l'Union Européenne[288] et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et qui date plus de cinquante ans.

Conciliation et d'Expertise Douanière (C.C.E.D) " a été de même créée pour renforcer le partenariat public privé. En collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), un système douanier automatisé ainsi qu'un « *tradenet* »[289] ont été également mis en place pour faciliter les processus de dédouanement.

103. Les fraudes à la douane. A l'heure de l'ouverture économique vers l'extérieur, la mobilisation internationale des marchandises et les échanges commerciaux se sont intensifiés ; dans son sillage, les opérateurs et les entreprises malhonnêtes tirent parti de toutes les failles des administrations douanières pour recycler leur argent sale. Le plus souvent, les fraudes à la douane se manifestent par l'établissement de factures fictives ou de complaisance, la surfacturation, la sous facturation, la non-déclaration[290]. Les règlements relatifs au commerce international et national ne sont pas réellement appliqués à Madagascar. La traçabilité des transactions n'est pas garantie et l'insuffisance de supervision dans le cadre de l'enregistrement des marchandises entraîne des risques d'erreur dans le suivi administratif et statistique. Le contrôle *a posteriori* s'annonce ardu du fait que les acomptes autorisés pour le règlement des importations et le dédouanement des marchandises ne sont pas respectés. Les distorsions sur la quantification de la douane et des textes ont par ailleurs des répercussions sur le montant des amendes à verser dans les caisses de l'Etat. L'absence de domiciliation bancaire constitue un autre point faible dans les opérations d'importation. La domiciliation bancaire est une obligation du commerce international, exigée par les textes[291], et pourtant, elle n'est pas toujours observée à Madagascar[292]. Rien que dans son rapport de 2020, le SAMIFIN a fait état de trois typologies du blanchiment toutes liées au défaut ou au non-apurement de la domiciliation bancaire effectuée par des sociétés importatrices de marchandises ou exportatrices d'or. Le défaut de domiciliation bancaire permet aux fraudeurs de dissimuler la traçabilité des transactions effectivement opérées ou de réaliser des opérations fictives en vue de contourner les règlementations douanières, bref, tout un processus qui s'articule autour du recyclage de l'argent sale.

104. La perméabilité des frontières aux divers trafics. Du moment que la convoitise du lucre atteint et pervertit l'esprit de l'homme, sa moralité et son intégrité régressent ; à Madagascar, le contexte de pauvreté du pays l'expose à la corruption, les personnes deviennent de plus en plus avides de gains faciles et d'enrichissement immédiat. La corruption se situe à un niveau élevé à Madagascar, la bonne marche

[289] C'est une plateforme électronique d'échange de données qui met en relation non seulement tous les intervenants dans le processus de dédouanement entre eux, mais aussi avec les entités basées à Antananarivo telles que les Ministères, les organes de contrôle, l'institut national de la statistique (INSTAT) *etc*.
[290] Voir RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 25-28.
[291] Circulaire n° 28-043, du 25 novembre 1972, relative à la domiciliation et au paiement des marchandises étrangères importées à Madagascar.
[292] Voir RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 25-28.

de l'administration s'en retrouve entravée[293] et l'instabilité politique vécue par le pays a favorisé sa recrudescence[294] ainsi que la fluctuation des infractions. La corruption à grande échelle dans les cercles administratifs et politiques est la plus perçue[295]. A titre d'illustration, il appert que les pillages d'envergure exceptionnelle des bois de rose n'ont pu se réaliser en l'absence de corruption. En effet, il avait été estimé qu'en 2009, 37 030 tonnes de bois de rose avaient fait l'objet d'exportation illégale[296]. Aussi, de quelle manière la dévastation des forêts voire des aires protégées, l'abattage, l'entreposage, la mise en container et l'acheminement d'une telle quantité de rondins de bois vers les frontières portuaires pouvaient-ils, passer inaperçus devant les divers agents de contrôle que sont les inspecteurs, les douaniers, la police et la gendarmerie, sans corruption. De forts soupçons de corruption et d'ingérence de la part des acteurs, des responsables publics locaux, des agents publics et des pouvoirs publics dans les systèmes de contrôle, de supervision et dans l'obtention des diverses autorisations administratives pèsent, de ce fait, dans ce circuit illégal. D'autres transports illicites sont également relevés à Madagascar tels que les trafics de la drogue, des lingots d'or, des pierres précieuses et des devises via les aéroports. Bien que le SAMIFIN n'ait pas encore détecté un cas de blanchiment sur le trafic de drogues, le commerce illicite de stupéfiants prend une envergure toujours croissante dans le pays et Madagascar est considéré comme un gros producteur et le principal fournisseur de cannabis des îles voisines telles que les Comores, la Réunion et Maurice. Le cannabis ne fait cependant que transiter dans ces îles car il est surtout destiné aux consommateurs européens[297]. D'après les informations émanant du SAMIFIN, le transport des autres produits illicites vers les pays étrangers est assuré par les équipages et les membres du personnel navigant commercial et le personnel technique commercial au sol des compagnies aériennes opérant à l'aéroport d'Ivato. Ces circuits dénoncés par le SAMIFIN font état des failles en matière de contrôle des frontières par les agents douaniers et le personnel en charge de la sécurité au niveau des aéroports. En outre, l'affaire des 73,5 kg de lingots d'or qui ont passé en toute quiétude les frontières malagasy et n'ont été découverts que par les douanes sud-africaines dénote, une fois de plus, la perméabilité des frontières ainsi que la modeste implication de l'administration douanière à assurer réellement la sécurisation des frontières malagasy, la lutte

[293] CABINET D'ETUDES ET DE RECHERCHES D'APPUI A LA DECISION, *Analyse-diagnostic de la corruption dans des zones ciblées à Madagascar*, rapport final février 2004, p. 27-28, http://www.sni.mg.

[294] D'après le classement mondial de Transparency International en matière de corruption, Madagascar a accusé un recul par rapport à l'année 2008 où elle était au 85ème rang parmi les 180 pays avec 3,4 points. En 2009, l'île a été en effet classée au 99ème rang avec une note de 3 sur 10. Depuis, le phénomène de la corruption a explosé, en 2020, Madagascar figurait à la 149ème place sur 180 des pays les plus corrompus au monde avec un score d'indice de perception de la corruption de 25 sur 100 soit 2,5 sur 10.

[295] République de Madagascar-Communauté européenne, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*, p. 4, 16.

[296] Jérome BALLET, Pascal LOPEZ, Ndriana RAHAGA, « L'exportation de bois précieux (Dalbergia et Diospyros) « illégaux » de Madagascar : 2009 et après ? », Madagascar conservation & development, volume / issue, 02 décembre 2010, page 113.
V. également supra § 36, infra § 397.

[297] Rapport annuel de l'OGD, 1997-1998.

contre les trafics et le blanchiment d'argent dans le pays[298]. Si les 73,5kg d'or, qui ont défrayé la chronique malagasy, sont évalués à 4,5 millions de dollars ou 3,6 millions d'euros, l'interrogation subsiste sur le montant des pertes réelles de l'Etat lorsque les trafics illicites d'or sont « *estimés à 4,8 tonnes par an et que 4% soit 200 kg seulement sont déclarés au Ministère des mines annuellement* »[299]. En dépit des efforts consentis pour l'amélioration des systèmes en place, les moyens restent insuffisants et les contrôles sont loin de se conformer aux standards internationaux. Le pays ne dispose d'ailleurs pas d'un système informatisé qui recueille les données personnelles[300] des individus passant les frontières. Le mouvement des étrangers ayant accès au territoire malagasy ne fait donc l'objet d'aucun suivi. La situation demeure préoccupante d'autant plus que les principaux commanditaires de tous ces trafics n'ont pas encore été appréhendés.

2. Une administration fiscale minée par la corruption et le manque de coordination

105. Les règles relatives à la fiscalité malagasy. Concernant les règles juridiques relatives à la fiscalité, elles sont fixées dans le code général des impôts et les diverses lois de finance votées chaque année. Le système fiscal de Madagascar est un système fiscal moderne car il est déclaratif ; les déclarations sont souscrites par les contribuables, sous leur propre responsabilité et sont présumées sincères[301]. La contrepartie de ce système déclaratif est un droit de contrôle de l'Administration encadré par la loi, c'est-à-dire sous réserve du respect des règles de procédure. Le contrôle de l'impôt peut s'effectuer sous diverses formes. On distingue notamment le contrôle sur pièces, sur place et le droit de communication. Le contrôle sur pièces est un examen effectué par le bureau de l'agent des impôts, des déclarations souscrites par le contribuable, sans examen sur place de la comptabilité. Il a pour principal objectif de s'assurer de la conformité des déclarations souscrites[302]. La vérification de comptabilité sur place est un contrôle de la comptabilité d'une entreprise qui s'effectue dans ses locaux[303]. Le droit de communication, quant à lui, ne constitue

[298] Emri SARI, « Scandale de l'or de contrebande à Madagascar : la version des autorités remise en cause », dans jeuneafrique, du 05 février 2021.

[299] Mathieu PELLERIN, *Madagascar Gérer l'héritage de la transition*, Note de l'IFRI, Institut français des relations internationales, novembre 2014, p. 14, disponible sur https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pellerin_madagascar.pdf.

[300] Etat civil et nationalité, type de document de voyage utilisé, séjour, établissement lors du séjour, points de passage frontalier utilisés pour accéder au territoire malagasy par les étrangers.

[301] www.impots.mg

[302] En cas de besoin, l'agent des Impôts est amené à demander au contribuable des explications, justifications ou éclaircissements. Une notification de redressements peut-être établie à l'issue de cet examen et le contribuable dispose de 15 jours pour faire connaître ses observations.

[303] Exception est faite ici dans le cas où le contribuable demande expressément à effectuer le contrôle chez son conseil ou dans les locaux de l'Administration. Concernant la procédure, toute opération de vérification de comptabilité doit être précédée de l'envoi d'un avis de vérification de comptabilité afin que le contribuable vérifié puisse se faire assister par un conseil s'il le désire. Le contrôle sur place ne peut dépasser 3 mois. Les résultats de la vérification sont portés à la connaissance du contribuable même en l'absence de redressement. En cas de redressement une notification fournissant les éléments d'imposition est adressée au contribuable, qui dispose de 15 jours pour faire valoir ses observations.

pas une vérification de comptabilité mais un droit pour l'Administration fiscale d'obtenir de toute personne ou Administration (de l'Etat ou des collectivités décentralisées) tout renseignement destiné à établir l'impôt. Il s'exerce chez des tiers par rapport au contribuable : enquête auprès d'un fournisseur, d'un client, d'une banque. La fourniture des renseignements demandés par la Direction Générale des Impôts est obligatoire, s'y soustraire expose à des sanctions. Les personnes morales se trouvant sur le territoire de Madagascar sont soumises à différentes obligations fiscales. Ainsi, les sociétés sont-elles assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée qui fait l'objet d'une déclaration trimestrielle, à l'IRSA ou à l'Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés, à l'IRCM ou aux Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers, à l'IBS ou aux Impôts sur les Bénéfices des Sociétés, à la Taxe Professionnelle. Pour les ONG, la loi n° 96-030, du 14 août 1997, portant régime particulier des ONG à Madagascar[304] dispose en son article 18 que tout employé, représentant ou agent salarié d'une ONG effectuant à Madagascar un travail rémunéré doit payer l'impôt sur les revenus, sauf existence de convention fiscale particulière. Et d'après l'article 20 de cette même loi, dans tous les cas, l'ONG peut bénéficier, à sa demande, de tous les avantages fiscaux et douaniers prévus par la législation fiscale et douanière en vigueur à Madagascar.

106. Une administration en proie à la corruption, l'insuffisance de coordination et la faible informatisation. La prévalence des infractions fiscales s'explique du fait de l'importance de la corruption au sein de l'administration fiscale[305]. Le manque de coordination ou la difficile articulation avec les autres administrations telles que le ministère de l'intérieur, le ministère du commerce, les services des douanes *etc*. complique le recueil des données nécessaires à la détection des fraudes. Enfin l'administration fiscale ne dispose pas de logiciel, de matériels de bureau et de technologie numérique adéquats, les systèmes manuels subsistent, ce qui est extrêmement chronophage en matière de collecte et de croisement des données et renforce l'opacité des informations dans le cadre de la détection des fraudes voire des opérations de blanchiment[306]. En raison des insuffisances constatées, les cas de fraudes fiscales relevés sont fragmentaires, néanmoins, les résultats extrapolés donnent, d'ores et déjà, un aperçu de la gravité et de l'étendue du problème dans le pays.

107. L'exemple de la lessiveuse africaine. D'après le SAMIFIN, 82% des sociétés formelles font de fausses déclarations à Madagascar[307]. Le plus souvent aussi, les infractions fiscales sont connexes aux infractions douanières ou infractions de

[304] *J.O. n° 2463 du 10.11.97, p.2198.*
[305] Kaunain RAHMAN, *Étude de la corruption et des mesures anticorruption à Madagascar : Le cas spécifique du secteur des ressources naturelles (en particulier le bois de rose, l'or et les espèces sauvages*, U4 Anti-Corruption Helpdesk, p. 3-4, 14.
[306] Liliane RAZAFINDRATSIMA, *Contrôle et pilotage de la performance : cas de lutte contre la fraude fiscale malgache*, Thèse de doctorat en gestion et management, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2015, p. 164-165.
[307] Rapport SAMIFIN 2012, p. 15.

change ; les typologies de blanchiment présentées par le SAMIFIN, dans son rapport de 2020, ont fait état d'infractions fiscales commises par des sociétés d'import-export de produits de première nécessité ou encore par des sociétés fictives ayant servi aux trafics illégaux d'or. L'affaire de « *la lessiveuse africaine* », qui implique Madagascar, reflète, par ailleurs, un vaste champ d'opérations financières internationales qui a éludé le contrôle du fisc, des changes et sous-tendu un réseau international de blanchiment d'argent. Ce dossier a fait l'objet de l'ouverture d'une information judiciaire par le Procureur de Monaco, en février 2014. L'affaire intéresse la BNP Paribas et plusieurs pays africains dont Madagascar. En l'occurrence, l'association Sherpa a porté plainte contre BNP Paribas Wealth Management Monaco pour escroquerie aggravée commis en bande organisée, recel d'escroquerie, recel de fraude fiscale, et blanchiment aggravé commis en bande organisée. Débutée en 2000, l'affaire concerne le blanchiment de dizaines voire une centaine de millions d'euros provenant de pays africains dont Madagascar. La plainte contre X et la banque BNP a été déposée à Monaco, le 10 avril 2013 ; toutefois, face à la nonchalance des autorités judiciaires monégasques à traiter le dossier, l'association sherpa a également déposé plainte auprès du parquet de Paris, le 12 novembre 2013[308]. Le système se déroule en trois étapes et il implique la collaboration involontaire de touristes français. La première étape consiste à proposer à des touristes français de régler leur nuit d'hôtel avec leur chéquier tout en laissant en blanc le nom du bénéficiaire. Dans la deuxième étape, le chèque est racheté en liquide par des résidents des pays concernés désireux de blanchir leur argent à travers le système qui garantit une sortie de devises à l'insu des bureaux de change et du fisc local. Par la suite, le chèque est remis à une personne titulaire d'un compte à la BNP Monaco qui y appose donc son nom. Dans la troisième étape, les chèques sont déposés à la Banque d'où la sortie illégale de l'argent de l'Afrique en Europe sans aucun contrôle, les autorités bancaires pensant en l'espèce que les sommes proviennent de flux interne en Europe d'un compte d'un touriste français vers un compte de Monaco. Le titulaire du compte remet enfin au blanchisseur la somme payée par celui-ci avec en surplus une commission pour les services rendus. Une complicité de la Banque concourt au processus et il est à ajouter que d'après la banque BNP Paribas, un intermédiaire malagasy aurait fait transiter 10,2 millions d'euros entre 2008 et 2011 via 284 remises de chèque[309].

[308] Mathieu OLIVIER, « Blanchiment : Sherpa porte plainte contre BNP Paribas dans l'affaire de la « lessiveuse africaine », dans Jeune Afrique, du 13 novembre 2013, disponible sur https://www.jeuneafrique.com/14837/economie/blanchiment-sherpa-porte-plainte-contre-bnp-paribas-dans-l-affaire-de-la-lessiveuse-africaine/.
[309] *Ibid.*

Conclusion du chapitre I

Les réformes apportées par la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, avaient pour but d'améliorer la conformité du dispositif malagasy de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) aux recommandations du groupe d'action financière (GAFI). Du côté de la prévention, les nouvelles dispositions législatives ont d'abord comblé les lacunes quant à la définition de certains termes employés ; elles ont ensuite supprimé et remplacé les seuils règlementaires de déclaration en des devoirs de vigilance pour plus de considérations des spécificités de l'économie du pays ; elles ont enfin clarifié le contenu des obligations préventives et précisé la liste des institutions et professions assujetties.

Nonobstant les avancées majeures entamées, la modestie des moyens et la faible capacité des assujettis, les insuffisances règlementaires, les faiblesses en matière de supervision et de contrôles, le contexte économique dominé par le secteur informel et la liquidité des transactions constituent autant de facteurs qui entravent la mise en œuvre effective des normes préventives et nuisent, dans ce sens, toute l'efficacité du dispositif de prévention en place. Les obligations préventives sont, d'ailleurs, interdépendantes entre elles ; les carences en matière de vigilance ou de conservation des informations ont, par exemple, des incidences sur la qualité des déclarations d'opération suspecte transmises. Au demeurant, au regard du caractère clandestin du blanchiment et des nombreuses lacunes observées, les données disponibles ne représentent que la surface émergée du problème ; néanmoins, les analyses menées à partir des données partielles recueillies ont mis en évidence que le décalage entre les textes et la réalité ainsi que les insuffisances des contrôles axés sur les risques dans le cadre de la prévention sont potentiellement susceptibles d'accroître l'importance du phénomène de blanchiment dans le pays.

Outre les contraintes rencontrées par les entités assujetties ainsi que les autorités de contrôle dans l'application des obligations préventives et leur supervision, le SAMIFIN ou le service de renseignements financiers malagasy est également confronté à de nombreuses difficultés en matière de détection du blanchiment.

Chapitre II. Les difficultés dans la détection de l'infraction de blanchiment

108. Rétrospectives sur les premiers pas du SAMIFIN. Comme la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) se base essentiellement sur les Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) des entités soumises, il avait été reconnu, au niveau international, qu'un organisme spécialisé ou « *Cellule de Renseignements Financiers* » (CRF) devait assurer l'évaluation et le traitement de toutes les déclarations reçues[310]. Convaincu du rôle déterminant des CRF dans la LBC, Madagascar, suivant le modèle des autres pays, a créé son service de renseignements financiers dénommé « *SAMIFIN* » en 2008[311].Le SAMIFIN fut opérationnel le 18 juillet 2008[312] à la suite de l'adoption en Conseil des Ministres du décret n° 2007-510, relatif à sa création, son fonctionnement et son organisation. Ce décret fut abrogé et remplacé, le 25 août 2015, par le décret n° 2015-1036. Comme l'efficacité d'un régime de LBC se mesure, entre autres, à travers la fiabilité et la compétence des organismes en charge de la détection du blanchiment, il y a lieu de s'intéresser aux difficultés et contraintes que peut ressentir le SAMIFIN dans l'accomplissement de ses missions. Des facteurs internes propres au SAMIFIN génèrent des difficultés qui, d'un côté, handicapent la réalisation de son mandat sur

---

[310] LES CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS, *Tour d'horizon* Groupe Egmont, 1995, "The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering*"* (Bruxelles), p. 1.

[311] Cette étape marquante dans la LBC de Madagascar, témoigne de la volonté du pays à renforcer la coopération avec les autres Etats et instances internationales, à assurer une croissance économique durable et une bonne gouvernance des affaires publiques, à assainir le secteur financier, à sauvegarder et promouvoir des investissements licites… La création du SAMIFIN avait été placée sous l'égide du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI). Dans cette perspective, le CSI avait constitué un comité technique ou groupe de travail composé entre autres du Ministère des Finances et du Budget, du Ministère de la Justice, de la CSBF… Avec l'assistance technique des experts internationaux (tels que Madame Eva Joly, Conseillère du NORAD et Monsieur Jean Spreutels, Expert belge en matière de lutte contre le blanchiment d'argent) sur le blanchiment de l'argent, le groupe de travail s'est par la suite chargé de l'opérationnalisation effective du Service de Renseignements Financiers.

Il est également à noter que le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ou CSI a été créé en 2003 sous la dénomination de Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption (CSLCC), l'organe est devenu Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), en 2006, suivant le décret n° 2006-206 du 21 mars 2006. Le principal rôle du CSI consiste à développer la composante Intégrité de l´Etat, du programme national de bonne gouvernance. Pour cela, il fait la promotion du Système National d´Intégrité (SNI), composé de 12 piliers (le Parlement, l´Exécutif, le Système Judiciaire, les Corps de Contrôle de l´Etat, les Organes Anti-Corruption, la Médiature, les Organismes Internationaux, les Médias, les Partis politiques, les Autorités Morales, le Secteur Privé, la Société Civile). La promotion du SNI s´articule autour de trois volets : lutte contre la corruption, Etat de droit et droits humains. La bonne gouvernance est la valeur centrale au côté du développement rapide et durable et la prospérité. Pour accomplir sa mission, le CSI élabore des projets en partenariat avec chaque pilier et appuie sa mise en œuvre, avec la participation du comité technique. En effet, chaque projet est piloté par un comité technique composé de représentants du pilier partenaire et d'agents du CSI conduits par un chef de projet. En outre, le CSI mesure les avancées par un système de suivi-évaluation, à partir du modèle développé pour l´anticorruption. Pour une meilleure appropriation des réformes, le CSI ne se substituera pas aux acteurs mais les accompagnera de près. Sa logique d'intervention consiste à les aider à formuler leurs programmes et trouver des financements en travaillant sur la redevabilité et la transparence.www.sni.mg.

[312] Rapport d'activités 2008 du SAMIFIN, p. 5.

Voir également l'exposé des motifs du décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, portant création, fonctionnement et organisation du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN.

le plan opérationnel (section I) et de l'autre, affectent ses coopérations tant nationale qu'internationale (section II).

Section I. Les facteurs endogènes

109. Les causes des insuffisances du SAMIFIN. Compte tenu de l'importance des tâches dévolues au SAMIFIN dans la détection du blanchiment[313], des défaillances de leur part rendent vaine la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Constat est fait pourtant que le SAMIFIN est confronté à de nombreux obstacles liés à sa conception dans l'acquittement de ses missions ; ainsi son approche opérationnelle en matière d'analyse des déclarations d'opérations suspectes est-elle modérée (I), de surcroît, son lien organisationnel et financier avec l'exécutif l'expose à des risques d'instrumentalisation politique (II).

I. Une approche opérationnelle modérée

110. Les restrictions inhérentes au caractère et à la structure exécutive. Le SAMIFIN est une cellule de renseignements financiers (CRF) de type administratif ; ce caractère, qui réduit ses marges de manœuvre (A), présente, dès lors, des défis difficiles à surmonter. En outre, la structure exécutive du SAMIFIN connaît certaines limites qui entravent son bon fonctionnement (B).

A. Une marge de manœuvre restreinte

111. Le choix du caractère administratif. Il existe plusieurs catégories de cellules de renseignements financiers (CRF) et un modèle n'est pas plus performant qu'un autre (1). Chaque formule comporte des avantages et des inconvénients qui lui sont propres, il appartient à chaque pays de choisir le type de CRF qui correspond le plus à ses particularités et ses conditionnalités. Lors de la conception du SAMIFIN en 2008, Madagascar a opté pour une CRF de type administratif, mais, au fil des

[313] Conformément à l'article 3 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, ayant abrogé le décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, sur la création, l'organisation et le fonctionnement du SAMIFIN, celui-ci a pour mission de recevoir, d'analyser et de traiter les Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS), de recevoir toutes autres informations utiles des autorités judiciaires ou des administrations publiques, de procéder à des recherches et des collectes d'informations complémentaires, de saisir le Ministère Public des faits susceptibles de constituer une infraction de blanchiment de capitaux, de collaborer avec les ministères, organismes nationaux et internationaux concernés par la LBC.A part ses fonctions de base, le SAMIFIN développe d'autres activités telles que la conscientisation des acteurs sur les fondements et enjeux de lutte contre le blanchiment des capitaux ainsi que l'incitation des partenaires à saisir le SAMIFIN en présence d'opérations douteuses et des institutions à élaborer des règlementations en matière de LBC (Cela étant dit, la surveillance du respect des lois et règlementations relatives à la LBC/FT par les institutions déclarantes relève toujours de la commission de supervision bancaire et financière et des autorités de régulation). Outre, la loi a, accordé au SAMIFIN certains privilèges tels que le droit d'accès direct à de nombreuses sources de données, le droit de communication auprès des professions déclarantes et des administrations publiques et plus généralement de toute personne chargée d'une mission de service public, la faculté de s'opposer à l'exécution d'une transaction suspecte. Dans ses coopérations, le SAMIFIN peut établir des relations de travail solides avec ses partenaires nationaux et collaborer avec les services de renseignements financiers étrangers.

années, ce caractère a montré des lacunes (2). La forme administrative du CRF, qui se limite à un rôle d'interface entre les organismes financiers et les autorités judiciaires, restreint les sphères d'intervention du SAMIFIN. Et pourtant, de par son rôle moteur dans le mécanisme anti-blanchiment et au regard du contexte de lutte du pays, le SAMIFIN se doit de déployer des actions plus concrètes et proactives.

1. Les différents types de Cellule de Renseignement Financier (CRF)

112. L'origine des Cellules de Renseignements Financiers (CRF). Au début des années 80, il fut admis, au niveau international, qu'une stratégie moderne de lutte contre le blanchiment de capitaux était indispensable et l'idée de priver les criminels de la jouissance des fruits de leurs crimes était considérée comme le moyen le plus efficace pour contrecarrer la perpétuation de la criminalité[314]. Lors de l'élaboration de cette nouvelle stratégie, les pays se sont rendus compte qu'ils n'avaient pas accès aux informations financières utiles. Corollairement, l'implication du système financier dans la lutte contre le blanchiment de capitaux s'avérait être un impératif nécessaire et lorsque le système des déclarations d'opérations suspectes (DOS) était mis en place, il s'est révélé évident qu'un organisme central en charge de la réception et de l'analyse de ces DOS devait être créé[315]. Ainsi, au début des années 90, les premières CRF ont-elles vu le jour. La création des CRF s'est, par la suite, intensifiée, le Groupe Egmont[316] compte actuellement 154 membres[317].

113. Les différentes configurations des Cellules de Renseignements Financiers (CRF). Les modèles de CRF varient d'un pays à l'autre selon leurs spécificités et leurs contextes. Bien qu'il n'y ait de modèle internationalement admis, il est distingué, en général, 4 formules possibles de configuration des CRF à savoir :

- la CRF de type administratif, qui fait partie d'une administration ou d'un organisme en dehors de la sphère des autorités répressives ou judiciaires,
- la CRF de type policier qui se trouve dans le cadre d'un organisme chargé de l'application de la loi,
- la CRF de type judiciaire ou dotée de pouvoirs de poursuite créée au sein du pouvoir judiciaire de l'Etat,

[314] Cette nouvelle orientation s'était dégagée lors des négociations de la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988.
[315] LES CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS, *Tour d'horizon*, p. 1
[316] Reconnaissant l'importance de la coopération internationale dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, un groupe de cellules de renseignement financier (CRF) s'est réuni à l'Egmont Arenberg Palace à Bruxelles, en Belgique, et a décidé de créer un réseau informel de CRF pour la stimulation de la coopération internationale. Les CRF du Groupe Egmont se réunissent régulièrement pour trouver des moyens de promouvoir le développement et la coopération des CRF, en particulier dans les domaines de l'échange d'informations, la formation et le partage d'expertise.
Le Groupe Egmont est étudié en profondeur à la page 129.
[317] Pour voir la liste des membres du Groupe Egmont voir https://www.egmontgroup.org/fr/membership/list.

- la CRF « *mixte* » ou « *hybride* » qui combine les diverses options susmentionnées[318].

La liste n'est pas exhaustive et chaque type de CRF a ses avantages et inconvénients.

114. Les Cellules de Renseignements Financiers (CRF) de type administratif[319].

Les compétences d'une CRF, établie en dehors du système policier et judiciaire, sont limitées à la réception, l'analyse, la diffusion des DOS et autres, sans aucun pouvoir d'enquête ou de poursuite ; ainsi, le rôle de la CRF, se cantonne-t-il à la réception, l'analyse propre des informations et la diffusion des déclarations d'opérations suspectes ou le renvoi de l'affaire devant les autorités judiciaires lorsque le bien-fondé des soupçons est établi[320]. N'ayant que de simples soupçons et ne détenant pas de preuve concrète sur une liaison des opérations à des activités criminelles ou d'appartenance de leurs clients à des organisations criminelles, les parties déclarantes craignent le plus souvent que leurs révélations aux organismes policiers deviennent une accusation sur leurs mauvaises interprétations des faits. Conscientes des conséquences néfastes éventuelles de leurs déclarations sur leurs clients, les institutions assujetties préfèrent et ont plutôt confiance à la CRF de type administratif considérée comme des « *interlocuteurs ou entités neutres, techniques et spécialisés* » pour analyser leurs informations[321]. La CRF, en tant qu'interlocuteur principal des institutions financières, fait donc office de « *tampon* » entre les entités déclarantes et les autorités chargées de l'application de la loi. Ce rôle d'interface consiste à empêcher la création de liens institutionnels directs entre les institutions financières et les organismes policiers. Ceci étant, les CRF à caractère administratif ne présentent que des avantages, elles connaissent certaines limites telles que des éventuels retards dans l'application des mesures répressives[322] ou encore des risques d'ingérence des autorités politiques dans l'exécution de leurs missions. En tout cas, Madagascar a adopté la formule administrative de la CRF. Malgré ces incommodités, le caractère administratif n'est pas néfaste en soi, d'ailleurs la plupart des pays a choisi ce modèle. Une appréciation des revers de cette configuration dans le point suivant se fera par rapport au contexte malagasy et aux obstacles pratiques rencontrés par le SAMIFIN dans la réalisation de leurs activités.

---

[318] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 10-19.

[319] Les pays qui ont des CRF de type administratif sont notamment les suivants : Andorre, Antilles néerlandaises, Aruba, Australie, Belgique, Bolivie, Bulgarie, Canada, Colombie, Croatie, Espagne, États-Unis, France, Israël, Liechtenstein, Malte, Monaco, Panama, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Russie, Slovénie, République de Corée, République tchèque, Ukraine et Venezuela.

[320] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 11.

[321] *Ibid*, p. 10-11.

[322] Comme les mesures de gel ou d'arrestation.

115. Les Cellules de Renseignements Financiers (CRF) de type policier[323]. Les CRF de type policier rentrent dans le cadre d'une infrastructure existante qu'est l'organisme chargé de l'application de la loi. Cet aspect présente l'avantage que la conception de la CRF ne requiert plus la création d'une nouvelle entité et d'un nouveau cadre juridique et administratif[324]. La CRF détient déjà les compétences nécessaires et la facilité d'accès aux informations[325] pour plus de célérité et d'efficacité pour la conduite des investigations ou l'application des mesures répressives. Les inconvénients des CRF de type policier résident dans le fait que les institutions assujetties peuvent être réticentes à leur envoyer des Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS). En effet, les informations qu'elles révèlent font l'objet d'une ouverture d'enquêtes ou sont utilisées dans le cadre d'investigations, autres que le blanchiment de capitaux. Aussi les opérations simplement suspectes peuvent-elles ne pas être déclarées[326].

116. Les Cellules de Renseignements Financiers (CRF) à caractère judiciaire. Dans le cadre des CRF à caractère judiciaire, les Déclarations d'Opérations Suspectes (DOS) sont reçues par le Parquet qui les analyse. Le Parquet peut ouvrir une enquête et prendre sans difficultés diverses mesures judiciaires lors des enquêtes comme la saisie des fonds, le blocage des comptes, la conduite des interrogatoires, la détention des suspects et les perquisitions[327]. Les CRF implantées dans le système judiciaire présentent l'avantage qu'elles peuvent se prémunir des éventuelles intrusions politiques, mener avec célérité des investigations et des poursuites pénales étant dotées de pouvoir judiciaire. Ceci étant, il est retrouvé, en l'occurrence, les mêmes désavantages que ceux cités pour les CRF de type policier tels que les risques de délaissement des mesures de prévention et des opérations simplement suspectes, de la méfiance des assujettis à coopérer pleinement. Les échanges d'information avec les CRF d'un autre type peuvent d'avérer également difficiles[328].

117. Les CRF de type hybride. D'autres types de CRF, enfin, combinent les caractéristiques susmentionnées en vue d'en tirer les meilleurs atouts de chacun. A titre d'illustration, il s'agira pour certains pays de fusionner le type administratif et policier en vue de la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les pays qui ont conçu

[323] On trouve des exemples de ce type de CRF dans les pays suivants : Allemagne, Autriche, Estonie, Guernesey, Hongrie, Irlande, Islande, Jersey, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.
[324] , *Tour d'horizon,*p. 14-17.
[325] Ces CRF peuvent recourir aux vastes réseaux internationaux d'échanges d'informations comme Interpol.
[326] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 14-17. Un exemple de CRF de type policier nous y est fourni tel que le *National Criminal Intelligence Service*(NCIS) du Royaume Uni.
[327] Ceci étant, un service chargé des enquêtes financières peut aussi être créé.
[328] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 18-19.
Les pays qui ont adopté des CRF de type judiciaire sont le Chypre et le Luxembourg.

des CRF de type hybride sont le Danemark, le Jersey, le Guernesey et la Norvège[329]**.**

2. Les revers du modèle administratif du SAMIFIN dans le contexte malagasy

118. L'absence de retour d'informations. Les retours d'information des autorités judiciaires vers le SAMIFIN ne sont pas effectivement assurés, et il en est de même à l'égard des entités déclarantes[330]. Aussitôt que les déclarations d'opérations suspectes (DOS) sont transmises au parquet, le SAMIFIN est dessaisi des dossiers ; des mécanismes de concertation ont été mis en place, mais il n'est pas systématique de connaître la suite des DOS transmises. Le contraste sur le niveau d'informations et le cloisonnement des maillons de la chaîne anti-blanchiment engendreront, avec le temps, un sérieux blocage de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Du côté des entités déclarantes, le défaut de retour d'information sur l'issue de leurs déclarations est susceptible d'annihiler leur motivation à faire des DOS. Ce manque de fluidité des informations dénote, en conséquence, que le caractère administratif du SAMIFIN n'est plus opportun de nos jours.

119. Des ralentissements dans le traitement des DOS. Ne détenant pas de pouvoirs policiers, les actions du SAMIFIN, de type administratif, sont quelque peu limitées. En effet, il ne dispose pas de pouvoirs larges et étendus à l'instar des organismes de poursuite pénale et des autorités judiciaires dans le rassemblement des éléments de preuve. Les personnes qu'il suspecte ne peuvent, non plus, faire l'objet d'une arrestation immédiate durant la période où les dossiers se trouvent entre leurs mains aussi la capture ou l'appréhension de celle-ci nécessite encore l'intervention d'une autorité d'application de la loi.

120. De certaines formalités particulières. Les formalités particulières exigées par les règlementations compliquent les procédures. La législation en vigueur requiert une plainte préalable du Ministère des Finances pour la poursuite des infractions financières or les fraudes douanières et fiscales, les trafics illicites en matière de change constituent les types de blanchiment les plus fréquemment identifiés dans la Grande Île[331]. Les investigations menées en vue de l'identification de ces genres d'infraction prennent en conséquence un temps considérable. Ces difficultés ralentissent les processus d'enquête et de poursuite des infractions, pis, les dossiers sont exposés à des risques accrus de violation de leur confidentialité par des personnes malveillantes.

[329] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 19.
[330] Voir recommandation 34 dans EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP, *op. cit.*
[331] V. *supra* § 58, 60.

B. Les limites de la structure exécutive

121. La multidisciplinarité dans l'approche opérationnelle. A la suite de l'adoption du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, l'organisation interne du SAMIFIN a été actualisée (1). Ceci étant, comme le blanchiment est une infraction évolutive et transversale, le traitement des déclarations d'opération suspecte (DOS) implique la réunion de toutes les connaissances et compétences avérées ; à défaut de telles expertises, l'approche opérationnelle du SAMIFIN sera insuffisante. Aussi s'acquittera-t-il tant bien que mal de son mandat (2).

1. L'organisation interne du SAMIFIN

122. Les organes du SAMIFIN. Le SAMIFIN comprend une Direction Générale, 04 Directions techniques et une Direction Administrative et Financière. Les Directions techniques sont composées d'une Direction de la Recherche et des Analyses Financières, une Direction Juridique, une Direction du Système d'Information, une Direction des Etudes et Stratégies[332]. La Direction Générale est composée d'un Cabinet et d'un Service rattaché. Le Cabinet comprend deux Conseillers Techniques, un Chargé de Mission et un Secrétaire de Direction[333].

[332] Article 5 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, portant abrogation du décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, portant création, fonctionnement et organisation du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN.
A titre comparatif, l'ancien décret prévoyait que le SAMIFIN était composé de 09 membres qui formaient un collège. Les attributions de chacune des directions ont été consacrées dans l'article 6 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN. La Direction de la Recherche et des Analyses financières est tenue d'analyser sous l'angle financier et comptable les DOS, d'accompagner les professions déclarantes et de renforcer leurs capacités en matière de LBC/FT. La Direction Juridique quant à elle est chargée d'analyser sous l'angle juridique les DOS reçues, de collecter les informations et de mener des investigations, d'établir des relations opérationnelles et stratégiques avec les structures administratives et judiciaires, de mener des études juridiques pour l'amélioration du système national de LBC. La Direction du Système d'informations, d'une manière générale, élabore une politique de sécurité informatique. La Direction des Etudes et Stratégies dresse les typologies de blanchiment, élabore les stratégies, les plans de travail, les rapports d'activités du SAMIFIN, procède au suivi de la mise en œuvre de la stratégie de LBC. Enfin, la Direction Administrative et Financière élabore et exécute le budget, tient la comptabilité et les états financiers, gère les ressources humaines du SAMIFIN. L'article 16 de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, avait prévu que la composition et les attributions du service sont fixées par décret. Ainsi, le décret n° 2007-510, portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN avait-il été adopté le 04 juin 2007. Toutefois, ce décret n'avait pas prévu que la structure et le fonctionnement de la formation délibérante, c'est-à-dire la direction générale et les membres formant le collège de décision. Un seul poste y était donc consacré comme une direction, alors que le SAMIFIN travaillait avec 4 experts faisant partie de sa structure exécutive et qui n'ont pas été mentionnés comme des directions. Le décret n° 2015-1036 pris le 30 juin 2015 avait donc par la suite consacré les départements dirigés par les experts en des directions techniques. L'article 5 de ce décret dispose, en effet, que le SAMIFIN est composé d'une Direction Générale, des Directions techniques que sont la Direction des Recherches et Analyses Financières, la Direction juridique, la Direction du système d'information, la Direction des Etudes et Stratégies, une Direction Administrative et Financière. La formation délibérante ou le Collège du SAMIFIN comprend désormais le directeur général et les directeurs techniques suivant l'article 23 du décret n° 2015-1036, du 25août 2015, portant abrogeant le décret n° 2007-510, portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN.
[333] Article 6 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN.

123. Le parcours des déclarations d'opérations suspectes (DOS)[334]. Concernant le processus de prise de décision sur la réception, le traitement et la délibération des DOS, le SAMIFIN dispose d'un Collège composé du Directeur Général qui le préside et des Directeurs Techniques[335]. Sur le parcours, proprement dit des DOS, la Direction Générale reçoit, en premier lieu, les DOS émises par les entités déclarantes et elle approuve l'ouverture de l'Intelligence. Ensuite, elle convoque le collège, composé de tous les directeurs du SAMIFIN. Ce collège apprécie et délibère de la recevabilité des DOS, le cas échéant, définit les démarches et stratégies à entreprendre pour leurs traitements. Lorsqu'une DOS est déclarée recevable, une référence lui est attribuée. Après son enregistrement dans la base de données du SAMIFIN, la DOS fait après l'objet d'une analyse financière et comptable de la part de la direction des recherches et des analyses financières (DRAF). Si la recevabilité de la déclaration est confirmée, elle sera transmise au département juridique (DJ), qui procède aux investigations et, si besoin est, formule des oppositions et requêtes. Si le département juridique confirme la déclaration à son niveau, la DOS sera examinée de nouveau par le collège. Au vu des différentes analyses de la DRAF et la DJ, le collège décide de la suite à donner aux DOS pour saisine du Parquet, classement sans suite ou continuation des investigations. En cas de saisine du Parquet, la DOS sera communiquée au département informatique qui établira une base de données et procèdera aux échanges électroniques. La DOS parviendra, enfin, au département des études et stratégies. Ce dernier confectionnera un rapport et une étude de stratégie, procèdera à la détermination de la typologie du blanchiment effectué et l'évaluera.

2. Les manquements en matière de diversification des compétences

124. L'évolution du fléau du blanchiment. Le blanchiment de capitaux fait partie des crimes transnationaux internationaux et relève le plus souvent de l'ingénierie financière, ce qui sous-tend des opérations financières sophistiquées pouvant impliquer des mécanismes juridiques complexes. Les infractions sous-jacentes au blanchiment sont, à Madagascar, multiples et peuvent principalement résulter des infractions fiscales, douanières, de la corruption, des divers trafics *etc*. Les méthodes de blanchiment sont tout aussi diversifiées. Tous les moyens et techniques sont utilisés par les blanchisseurs qui ne manquent pas d'ingéniosité pour arriver à leurs fins, tels que les transferts internationaux de fonds, l'utilisation des marchés financiers, les fractionnements de dépôt à la banque, les fausses factures, les montages financiers complexes impliquant des entreprises fictives implantées dans des paradis fiscaux[336] *etc*. La liste n'est pas exhaustive et l'ingéniosité des criminels ne manque pas pour dénicher à chaque fois de moyens innovants pour camoufler l'origine illicite de leurs profits. D'ailleurs, avec le développement des nouvelles technologies, on assiste actuellement au développement du cyber-blanchiment qui

[334] RAPPORT SAMIFIN 2008, p. 11.
[335] Article 23 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN.
[336] Cas de blanchiment de fonds illicites obtenus par favoritisme, RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 29-30.

est l'utilisation des services financiers offerts par internet aux fins de blanchiment. Il s'agira par exemple de l'utilisation des sites de vente aux enchères en ligne, l'utilisation des virements électroniques via internet[337] ou encore les escroqueries sur internet[338]. Ces nouvelles technologies assurent la discrétion et la rapidité des éléments attrayants pour les blanchisseurs. En somme, tous ces facteurs font appel à des expertises particulières et des connaissances spécialisées des différentes disciplines par les membres et agents du SAMIFIN. A noter aussi que comme Madagascar a adopté la loi n° 2014-005, du 28 mai 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée[339] et, suivant le nouveau décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN, le champ de compétences de celui-ci est désormais étendu au financement du terrorisme[340].

125. Une multidisciplinarité insuffisamment consacrée. Les criminels ne cessent d'innover leurs techniques de blanchiment suivant les tendances et les évolutions du contexte mondial. A la suite de la pandémie de la COVID 19, les blanchisseurs ont tiré parti de l'essor des modes de paiements électroniques et numériques pour intensifier les fraudes et la cybercriminalité ; le détournement des aides financières internationales a, par ailleurs, alimenté leurs sources de financement[341]. Les moyens engagés et les capacités des cellules de renseignements financiers à contrecarrer cette propension dynamique des criminels accusent cependant un retard. Pour le SAMIFIN, la diversification des compétences plus précisément la multidisciplinarité dans l'examen des déclarations d'opérations suspectes n'est pas pleinement assurée. En effet, l'ancien décret avait prévu neuf membres dont le Directeur Général pour constituer la structure exécutive, les autres membres étant nommés en fonction de leur compétence et leur expertise dans les domaines financier, bancaire, juridique, informatique, douanier, fiscal, de la police et de la gendarmerie. Bien que le nouveau décret ait consacré 4 départements techniques dans le domaine financier, juridique et informatique, le manque d'expertises dans le domaine bancaire, douanier fiscal et agents de force de l'ordre comme faisant partie de la structure exécutive peut handicaper le SAMIFIN dans son fonctionnement. Les profils et les qualifications des membres sont notables pour des analyses efficaces des Déclarations d'Opération Suspecte (DOS), ainsi que des enquêtes approfondies. Les qualifications spécifiques dans les domaines bancaires, douaniers et fiscaux sont utiles pour démanteler le montage des blanchiments ou encore déterminer les

[337] Cas d'usage frauduleux et/ou abusif de carte de débit prépayé, RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 27-28.
[338] Cas d'escroquerie à travers des offres en ligne d'investissement de capitaux, RAPPORT SAMIFIN p. 33-34.
[339] Journal Officiel, n° 3572, du 01 Septembre 2014, page 3401.
[340] L'extension du champ des compétences du SAMIFIN au financement du terrorisme a été établie depuis l'adoption de cette loi contre le financement du terrorisme car auparavant, Madagascar ne disposait pas de législation qui sanctionnait le terrorisme et son financement. Il y a lieu de noter qu'au niveau international, le Groupe d'Actions Financières Internationales (GAFI), dès 2001, à la suite des attentats du 11 septembre, avait consacré l'extension du périmètre d'actions des Cellules des Renseignements Financiers (CRF) à la lutte contre le financement du terrorisme.
[341] GROUPE D'ACTION FINANCIERE, *Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme liés au COVID-19 Risques et réponses politiques*, mai 2020, p. 7-13, disponible sur https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/COVID-19-LBC-FT.pdf.

infractions sous-jacentes ; une expertise particulière en informatique est indispensable pour analyser le cyber-blanchiment actuellement en pleine expansion. Les profils et les qualités sont de rigueur, et à défaut de multidisciplinarité, le SAMIFIN risque d'éprouver des difficultés pour mener à bien et avec célérité ses missions. De plus, les renseignements fournis dans le cadre des échanges avec les homologues étrangers pourront être jugés comme inefficaces ou insuffisamment fiables.

II. Le lien entre l'exécutif et le SAMIFIN

126. L'importance des cellules de renseignements financiers (CRF) dans un régime de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Les CRF constituent l'épicentre de la LBC ; non seulement, elles jouent un rôle d'impulsion entre tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment, mais en sus, elles sont reconnues comme l'organisme spécialisé en charge de la réception, de l'analyse et de la transmission des déclarations d'opération suspecte (DOS). A ce titre, les rapports des CRF sont, le plus souvent, à l'origine des enquêtes et des poursuites du blanchiment ; les moyens, les pouvoirs et les compétences des CRF sont, en effet, estimés comme plus appropriés et performants dans l'appréhension de cette infraction qualifiée de subtile et complexe. Du moment que les CRF ne jouissent pas d'une réelle indépendance dans la conduite de leurs missions, leur efficacité sera mise à mal et les efforts de LBC ne pourront pas aboutir. A Madagascar, cette indépendance est entravée par l'existence de lien entre l'exécutif et le SAMIFIN (A), ce qui a de sérieuses incidences sur la réputation de ce dernier (B).

A. Une indépendance et une autonomie relatives

127. Les freins à l'indépendance. D'une part, le choix des membres par l'Exécutif alimente les appréhensions selon que l'indépendance opérationnelle du SAMIFIN n'est pas réellement effective (1). D'autre part, bien que l'organisation financière ou le mode de financement du SAMIFIN soit jugé conforme aux normes de la comptabilité publique, les fluctuations de son budget rattaché à la présidence ne le mettent pas à l'abri des aléas politiques et des ingérences indues dans ses activités opérationnelles (2).

1. Le choix des membres du SAMIFIN : une entorse à son indépendance

128. Les conditions de nomination et de révocation de la direction et des membres du SAMIFIN. D'après l'article 7 du décret n° 2015-1036, du 30 juin 2015, portant abrogation du décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé SAMIFIN, le Directeur Général est nommé pour un mandat de 4 ans, renouvelable une fois, par décret pris en Conseil des Ministres, sur une liste de trois candidats proposés par un Comité de recrutement suivant un processus initié par le Comité

pour la Sauvegarde de l'Intégrité. Le Directeur Général a pour mission de diriger et de superviser les activités du SAMIFIN en vue de la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), de représenter le SAMIFIN en justice, auprès des autorités, des administrations publiques et privées ainsi que des instances internationales[342]. Dans l'article 9 du même décret, il est énoncé que les directeurs techniques sont choisis sur une liste de deux personnes proposées par le directeur général sur la base d'un appel à candidature ouvert initié conjointement par un comité de recrutement composé de représentants des administrations et autorités publiques impliquées dans la chaîne de détection et de répression en matière de blanchiment et ils sont nommés par un décret pris en conseil des ministres. La révocation du Directeur Général et des Directeurs du SAMIFIN suit une procédure selon laquelle la décision est prise en Conseil des Ministres en vertu d'une recommandation du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité ayant délibéré à la majorité des deux tiers de ses membres. Il en est de même de la révocation d'un Directeur sur proposition du Directeur Général[343]. Ainsi, la procédure de révocation du directeur général et des autres directeurs[344] a-t-elle été quelque peu complexifiée, notre attention se focalisera surtout sur la procédure de nomination.

129. L'atteinte à l'indépendance par le mode de nomination des membres. La nomination des membres du SAMIFIN en conseil des ministres a été évaluée comme susceptible de porter atteinte à l'indépendance de l'institution. Sous un certain angle, le décret pris en conseil des ministres constatant la nomination des membres n'est pas en soi reprochable et ne prête pas réellement le flanc aux critiques ; en effet, les décisions relatives aux membres du SAMIFIN sont prises en Conseil des ministres du fait que le SAMIFIN fait partie de l'administration de l'Etat et a besoin de la reconnaissance mais aussi du soutien politique dans l'exercice de ses missions. Là

[342] Article 8 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN.

[343] D'après l'article 21 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN, « *Le Directeur Général ne peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de décision de révocation prise en Conseil des Ministres en vertu d'une recommandation du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité délibérant à la majorité des deux tiers de ses membres suite à l'incapacité ou au comportement indigne de celui-ci, notamment par des manquements à ses attributions, à ses obligations d'intégrité et de probité liées à sa personne. La révocation d'un Directeur suit également la procédure ci-dessus sur recommandation du Directeur Général* ».

[344] Par ailleurs, il est à noter que suivant l'article 18 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN, les fonctions au sein 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 suivant. L'incompatibilité se définit comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions avec en l'occurrence le mandat de membre du SAMIFIN. Aucune interdiction n'est, cependant, édictée pour l'exercice des activités d'enseignement, de recherche littéraire et artistique, pourvu que ceci soit compatible avec le bon fonctionnement du SAMIFIN.L'inéligibilité à des mandats électifs est prévue durant l'exercice du mandat des membres du SAMIFIN.

En outre, les articles 19 et 20 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, sur le SAMIFIN prévoient que le Directeur Général et les Directeurs du SAMIFIN doivent prêter serment avant leur prise de fonction ; ils sont soumis à une obligation de confidentialité des informations recueillies pendant l'exercice de leurs fonctions quand bien même ils ont cessé d'exercer au sein du SAMIFIN.

où le bât blesse est que le choix du directeur général et des autres directeurs techniques est laissé à la discrétion et l'appréciation du Président de la République, le détenteur du pouvoir exécutif. Subséquemment, la nomination du directeur général et des autres directeurs du SAMIFIN devra être constatée par un décret pris en conseil des ministres mais le choix final des membres ne devrait plus revenir à l'exécutif car cela sous-tendrait une interférence indue dans l'indépendance structurelle du SAMIFIN et alimenterait un manque de confiance de la part des partenaires nationaux et internationaux.

2. Le mode de financement et les risques d'ingérence politiques

130. La budgétisation du SAMIFIN. Le SAMIFIN fonctionne sur les crédits du Budget Général de l'Etat, il est rattaché à la Présidence de la République de Madagascar et son exercice financier est clôturé le 31 décembre de chaque année. A la lecture conjointe des articles 28, 29 du décret n° 2015-1036, du 30 juin 2015, portant abrogation du décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, portant création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé SAMIFIN, cette institution élabore son projet de budget pour l'exercice budgétaire suivant, au cours du premier semestre de l'année en cours ; le projet est ensuite transmis au Ministère chargé des Finances et du Budget en vue de son intégration dans le projet de loi de finances de l'Etat ; les crédits accordés par la Loi de Finances sont versés dans des comptes de dépôt ouverts au Trésor Public au nom du SAMIFIN. Ce dernier peut par ailleurs ouvrir plusieurs comptes bancaires pour les besoins de financements externes[345]. Une fois que les ressources financières sont déposées dans ses comptes, le SAMIFIN peut en disposer librement sans avoir à recourir à des autorisations préalables.

131. L'obligation de rendre compte. Etant responsable de la manière dont il exécute ses missions, le SAMIFIN est tenu de rendre compte de ses dépenses, à la fin de chaque exercice, en présentant et transmettant à la Cour des Comptes, au plus tard le 15 février de l'année suivante, le compte administratif de l'exercice écoulé, accompagné des pièces justificatives des dépenses. Ladite juridiction établit, au plus tard, le 15 avril de la même année, un rapport sur les résultats de son contrôle, lequel sera intégré dans le rapport annuel du SAMIFIN. D'autres audits peuvent être menés par tout organisme, public ou privé, agréé par l'Etat, à la demande du Directeur Général[346]. Ces mécanismes de responsabilisation institués visent à assurer que les ressources publiques mises à la disposition du SAMIFIN sont utilisées d'une manière efficace aux fins qui lui sont destinées.

[345] La mise en place du SAMIFIN, à part les dépenses de fonctionnement prises en charge par l'Etat, avait été, par exemple, financée par les bailleurs de fonds tels que le Royaume de la Norvège, la Banque Mondiale à travers le projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI) et l'Union Européenne.

[346] Articles 31 du décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, portant abrogation du décret n° 2007-510 du 05 juin 2007, portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé SAMIFIN.

132. Les ressources et emplois du SAMIFIN : l'engagement financier conséquent de l'Etat. Ces trois dernières années, le budget du SAMIFIN a connu un certain accroissement en vue de l'acquisition d'un terrain et la construction de son bâtiment sécurisé. Ainsi depuis 2017 à 2019, son budget est respectivement passé de 1.575.000.000 d'ariary[347] à 2.424.207.000 d'ariary, soit une hausse de 51% par rapport à 2017[348], et 4 829 007 000 d'ariary une hausse de 99% par rapport à 2018[349]. Les travaux achevés, son budget a été revu à la baisse lors de l'exercice 2020 pour terminer à 1 944 711 000 Ariary[350]. De plus, la pandémie de la COVID 19 a engendré des réunions à distance ainsi que la suspension des activités de sensibilisation et de formation. Aussi un excédent de ressource demeure-t-il dans sa solde de trésorerie[351]. Toutefois, il est fait remarquer que si le SAMIFIN n'a jamais fait l'objet de remarques particulières dans la gestion de ses comptes de la part de la cour des comptes, il en est autrement lors de la présentation du rapport public 2018-2019 de la Cour. Pour gagner en crédibilité, le SAMIFIN devra faire preuve de rigueur dans sa gestion pour ne plus figurer dans lesdits rapports pour autant que ses ressources ont augmenté substantiellement[352].

133. Les contributions des bailleurs de fonds. L'implantation du SAMIFIN a vu la contribution des bailleurs de fonds[353], mais à la suite de l'avènement de la crise de 2009 à Madagascar, leurs appuis financiers ont progressivement cessé[354]. Ces dernières années, le SAMIFIN n'a reçu que des dotations en équipement et/ou logiciels informatiques de la part du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)[355]**,** de la coopération française, par le biais du Service de la Coopération et d'Action Culturelle (SCAC)[356], et du programme des nations unies pour le développement (PNUD)[357].

134. La dépendance financière du SAMIFIN et l'exposition au contrôle direct des autorités politiques. L'absence d'autonomie dans la gestion constitue un obstacle important à la concrétisation de l'indépendance du SAMIFIN et de la satisfaction de tous ses besoins pour accomplir convenablement ses tâches.

---

[347] RAPPORT SAMIFIN 2017, p. 35.
[348] RAPPORT SAMIFIN 2018, p. 39-40.
[349] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 41-42.
[350] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 41-42.
[351] Estimé à 396 381 868,35 Ar, V. RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 41-42.
[352] COUR DES COMPTES, *Rapport public 2018-2019*, p. 48-50.
[353] Il y a lieu de noter que comme le SAMIFIN est un organisme public, l'Etat a également contribué à l'implantation de celui-ci.
[354] Si auparavant les appuis du royaume de Norvège et de l'Union européenne représentaient 11% des ressources globales du SAMIFIN, ils ont été suspendus en 2009.
De 2008 à 2009, l'aide de la Banque mondiale pour le SAMIFIN, à travers le Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel (PGDI), a diminué de 18,9% contre 34,8% ; en 2010, l'aide de la Banque Mondiale a été également suspendue.
Le PGDI ou Projet de Gouvernance et de Développement Institutionnel consiste en l'appui de la Banque mondiale au Gouvernement malagasy. Ce projet a vu le jour au début des années 2000.
[355] Common Market for Eastern and Southern Africa. V. RAPPORT SAMIFIN 2016, p. 3.
[356] RAPPORT SAMIFIN 2017, p. 34.
[357] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 42.

Depuis que les appuis financiers des bailleurs de fonds ont été suspendus à la suite de la crise de 2009, le SAMIFIN est essentiellement financé par les ressources propres internes de l'Etat. Rattaché à la Présidence de la République, son financement s'inscrit dans la ligne budgétaire de la Présidence. Cette situation ne le met pas à l'abri des aléas politiques lors de sa budgétisation, la mise à disposition et la gestion du financement du SAMIFIN suscitent en effet une dépendance financière et alimentent les craintes d'interférence dans les activités de celui-ci. Si l'engagement financier conséquent de l'Etat, durant ces dernières années, a permis de satisfaire les besoins du SAMIFIN dans sa dotation d'un siège sécurisé, la hausse du budget n'a plus été maintenue. Et pourtant, si le SAMIFIN veut exceller dans ses interventions et être reconnu à l'échelle internationale comme un service fiable et efficace, ses efforts doivent être continus dans la réalisation de ses missions. De plus amples attributions ont été confiées au SAMIFIN par la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[358], à plus forte raison, les méthodes de blanchiment évoluent constamment ; tant que le SAMIFIN n'investit pas et n'adopte pas une approche dynamique dans la détermination de ses priorités et de ses activités, l'amélioration continue de ses capacités opérationnelles, la pleine coopération avec ses homologues, son ouverture vers l'extérieur risque d'être compromise. A titre d'illustration, des moyens financiers conséquents affectés au renforcement de capacités ou d'effectif du personnel technique du SAMIFIN devraient être priorisés en vue d'assurer les déplacements vers l'extérieur ou l'appel à des experts étrangers ou encore la multiplication des formations en ligne, le partage d'expériences et la comparaison des méthodologies avec ses pairs confrontés à des défis similaires de LBC. Des procédés d'analyse technique des renseignements financiers et des méthodes innovantes d'enquête adaptées à l'évolution de la criminalité financière sont de plus en plus nécessaires aujourd'hui pour les analystes opérationnels et les analystes stratégiques. Aussi le SAMIFIN se doit d'être en permanence performante et à la pointe des technologies pour satisfaire convenablement ses fonctions.

B. Les incidences sur la réputation du SAMIFIN

135. Les répercussions avec les partenaires nationaux et internationaux. Le manque d'indépendance opérationnelle du SAMIFIN entraîne des répercussions négatives dans l'accomplissement de ses fonctions. Au niveau national, il perd de sa crédibilité (1) et au niveau international, il est jugé non conforme aux recommandations du GAFI, une qualification qui est susceptible de restreindre sa coopération avec ses homologues (2).

[358] V. article 24 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1. Un manque de crédibilité sur le plan national

136. Une collaboration nationale minée par le manque de confiance. Lorsque l'indépendance opérationnelle du SAMIFIN n'est pas perceptible, les autres maillons de la chaîne anti-blanchiment manqueront d'entrain à transmettre les déclarations d'opération suspecte (DOS), cette situation engendre une influence considérable sur la qualité des analyses et la performance du SAMIFIN. En effet, les entités déclarantes redouteront des risques de représailles selon que leur anonymat ou la confidentialité de leurs informations ne sera pas entièrement préservé. Les autorités d'application de la loi peuvent également estimer que les analyses menées par les membres du SAMIFIN ne sont pas objectives mais influencées par les autorités politiques qui les choisissent et les financent.

137. La stigmatisation du public. Quand l'Exécutif n'affiche pas une volonté politique ferme de lutte, les résultats concrets ne sont pas palpables et la corruption gangrène les institutions, le lien entre l'Exécutif et le SAMIFIN est perçu comme sous-tendant un déficit d'indépendance des membres dans leur marge de manœuvre ultérieure[359]. Plus particulièrement, à l'égard de l'opinion publique, le SAMIFIN est considéré comme une arme politique budgétivore et inefficace destiné à poursuivre des cas mineurs sans se préoccuper des véritables criminels qui appauvrissent le pays et camouflent l'origine douteuse de leur argent par tout moyen[360].

2. La non-conformité à l'échelle internationale

138. Les contingences d'une faible notation. Le lien apparent entre l'exécutif et le SAMIFIN relatif à la nomination des membres et au rattachement budgétaire a été jugé par la GABAOA comme non conforme aux recommandations du groupe d'action financière (GAFI) lors de l'évaluation mutuelle de Madagascar[361]. Les carences pourraient en effet être qualifiées de déficit stratégique et une faible notation dans ce sens entraînerait des conséquences dommageables sur la réputation du pays[362].

139. La défiance sur les garanties de confidentialité des informations. Dans le cadre de la coopération internationale avec les autres cellules de renseignements

[359] Kodi Muzang WANDA, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar*, Etude menée par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) à Madagascar, octobre 2014, p. 17.
[360] LA GAZETTE DE LA GRANDE ILE, « Le SAMIFIN : impuissant comme le Bianco », du 11 février 2017, disponible sur www.lagazette-dgi.com.
LA GAZETTE DE LA GRANDE ILE, « HCJ – BIANCO – SAMIFIN : Trois institutions à dissoudre », du 23 juillet 2021, disponible sur www.lagazette-dgi.com.
[361] Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe, équivalent en anglais, « *Eastern and southern africa anti-money laundering group* »,
See ESAAMLG, « *Anti-money laundering and counter-terrorist financin measures, Madagascar, Mutual evaluation* », september 2018, p. 127-129.
[362] EGMONT GROUP CENTER OF EXCELLENCE AND LEADERSHIP FOR FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS (ECOFEL), « Comprendre l'indépendance opérationnelle d'une CRF et son autonomie », Octobre 2018, p. 3, 9.

financiers (CRF), les informations partagées sont, le plus souvent. Aussi la garantie de la confidentialité constitue-t-elle la base de tout échange. Conséquemment, les CRF demeureront réticentes à échanger avec un homologue qui ne pourrait pas assurer une telle protection ; en d'autres termes, du moment que l'indépendance opérationnelle du SAMIFIN n'est pas pleinement affichée, les CRF homologues hésiteront à coopérer car elles appréhendent que les renseignements qu'elles partagent perdent de leur confidentialité du fait qu'ils seront divulgués auprès des autorités politiques. Un exemple notable sur la délicatesse de la question est fourni par la plainte déposée par une CRF membre du Groupe Egmont à l'égard d'une autre CRF membre, du fait que le Président de la république d'un pays avait rendu publics les renseignements transmis, censés être confidentiels[363].

En définitive, l'institution et l'opérationnalisation du SAMIFIN ont permis de satisfaire les exigences internationales relatives à la mise en place d'un organisme spécialisé pour la réception et le traitement des déclarations d'opération suspecte (DOS). L'organisation structurelle et financière du SAMIFIN comporte cependant quelques failles qui limitent son approche opérationnelle et l'exposent à des risques d'instrumentalisation politique. Par ailleurs, des efforts ont été déployés en matière de coordination nationale et de coopération internationale. Aussi y-a-t-il lieu de voir si les actions entamées ont apporté des plus-values significatives dans l'avancée de la lutte contre le blanchiment de capitaux sur le terrain.

Section II. Les blocages dans le cadre de la coopération

140. Une efficacité du service de renseignements financiers conditionnée par la coopération. Le SAMIFIN a pour mission essentielle d'analyser les Déclarations d'Opération Suspecte (DOS) qu'il reçoit des professionnels assujettis. Pour optimiser l'analyse des DOS, le SAMIFIN doit coopérer avec les autres maillons de la chaîne anti-blanchiment et ne pas se contenter des informations en sa disposition. Dans la pratique, cette coopération est confrontée à de nombreux obstacles tant au niveau national entre les différentes institutions (I) qu'au niveau international avec les homologues étrangers (II).

I. Une faible coopération interinstitutionnelle

141. Des efforts sans réel impact sur les chiffres d'activité. Etant donné que le blanchiment de capitaux est une infraction aux multiples facettes, une approche pluridisciplinaire et transversale du problème est indispensable[364] pour le contrecarrer. En effet, certains organismes détiennent des données utiles pour le

[363] EGMONT GROUP CENTER OF EXCELLENCE AND LEADERSHIP FOR FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS (ECOFEL), *op. cit*, p. 6-7.

[364] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier n° 5, Coopération nationale et internationale,* Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, International Monetary Fund, the World Bank, 2005, p. 7.

SAMIFIN[365]. Pour éviter tout blocage dans la détection de l'infraction de blanchiment d'argent et assurer une concordance des actions[366], des relations harmonieuses avec les autres entités et partenaires concernées sont, de ce fait, nécessaires. Force est de constater cependant que nonobstant les différentes initiatives entreprises dans le but d'assurer une meilleure coordination des actions nationales de lutte (A), des avancées notables en terme de résultats ne sont jusqu'à présent perceptibles (B).

A. Les initiatives pour une meilleure coordination des actions

142. Vue d'ensemble sur les différentes mesures prises. Compte tenu de sa position stratégique dans la chaîne anti-blanchiment, le SAMIFIN a, ces dernières années, accompli des actions inédites dans le but d'affermir la collaboration nationale entre toutes les parties prenantes à la lutte contre le blanchiment de capitaux. A titre liminaire, le SAMIFIN collabore avec plusieurs partenaires qui chacun dans leur domaine d'intervention a un rôle significatif dans la lutte contre le blanchiment (1). Ainsi, en vue d'intensifier, de fluidifier et de renforcer ses échanges avec ses partenaires nationaux, le SAMIFIN a déployé, ces dernières années, de multiples actions, outils et mécanismes de coopération (2) tels que la conclusion de divers accords de partenariat, la réalisation de nombreuses campagnes de sensibilisation , l'instauration d'une plateforme numérique centralisée, l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte incluant l'évaluation nationale des risques par toutes les parties prenantes[367] et mettant en perspective la mise en place d'un comité de coordination et d'orientation[368].

1. Les différents partenaires du SAMIFIN

143. La Gendarmerie nationale. Créée par le décret n° 60-102, du 14 mai 1960, et le décret n° 63-253, du 09 mai 1963, règlementant son service, la Gendarmerie nationale fait partie des forces armées. Elle est rattachée au Ministère de la Défense. Sa collaboration dans la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux est essentielle du fait qu'elle a une compétence générale sur toute l'étendue du territoire national en matière d'informations et de recherche de renseignements.

[365] A remarquer que le fait de déclarer une opération douteuse au SAMIFIN n'empêche pas non plus le déclarant de communiquer des soupçons en matière de blanchiment d'argent directement à une autre autorité d'application de la loi.

[366] Les mécanismes doivent être suffisamment développés pour se dérober de tout chevauchement dans les fonctions, réduire les conflits et maximiser la coopération, les échanges d'information et l'assistance technique mutuelle entre les divers organismes.

[367] Article 5 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[368] Article 7 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

144. Le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). Comme la corruption peut être une source de blanchiment, le BIANCO s'avère un partenaire intéressant dans la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux (LBC). Le BIANCO a été mis en place en octobre 2004[369], en application de l'article 18, de la loi n° 2004-030, du 09 septembre 2004, sur la lutte contre la corruption. Le BIANCO a pour mission de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption, telle que la mise en application de la législation anti-corruption, la prévention par l'élimination des opportunités de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé, l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption[370].

145. De la police nationale. Elle relève du Ministère de la Sécurité publique et le décret n° 2014-295 fixe ses attributions[371]. Ce décret dispose en son article 2 que le Ministre de la Sécurité Publique, entre autres, « *participe à la lutte contre la criminalité internationale sous toutes ses formes, en relation avec les Institutions ou organismes régionaux et/ou internationaux en coopération avec les autorités administratives et judiciaires malagasy concernées* ». La Lutte contre le Blanchiment de Capitaux (LBC) intéresse, particulièrement, la Direction de la répression des infractions économiques et financières et de la sécurisation des investissements en charge, notamment, de la recherche et de la répression des crimes et délits en matière économique, bancaire, financière, monétaire ainsi que des grands trafics commerciaux.

146. Du Central Intelligence Service (CIS). Il a été créé le 03 juillet 2003, par le décret n° 2003-728. Le CIS est un organisme placé sous l'autorité du Chef de l'Etat. Il est en charge de la recherche, de la collecte et de l'exploitation de toutes les informations et renseignements susceptibles d'intéresser le Président de la République pour la sauvegarde des intérêts supérieurs de la Nation. Comme ses services traitent des informations se rapportant à la délinquance financière organisée dont le blanchiment ou le financement du terrorisme, il appert que c'est un partenaire incontournable du SAMIFIN dans la LBC.

147. De la douane et du fisc. Leurs contributions dans la chaîne anti-blanchiment sont cruciales dans la mesure où les typologies de blanchiment de l'argent sale identifiées à Madagascar sont le plus souvent en corrélation avec les fraudes douanières et fiscales.

---

[369] Suivant le décret n° 2004-937, du 5 octobre 2004, relatif à la création du Bureau Indépendant Anti-Corruption.

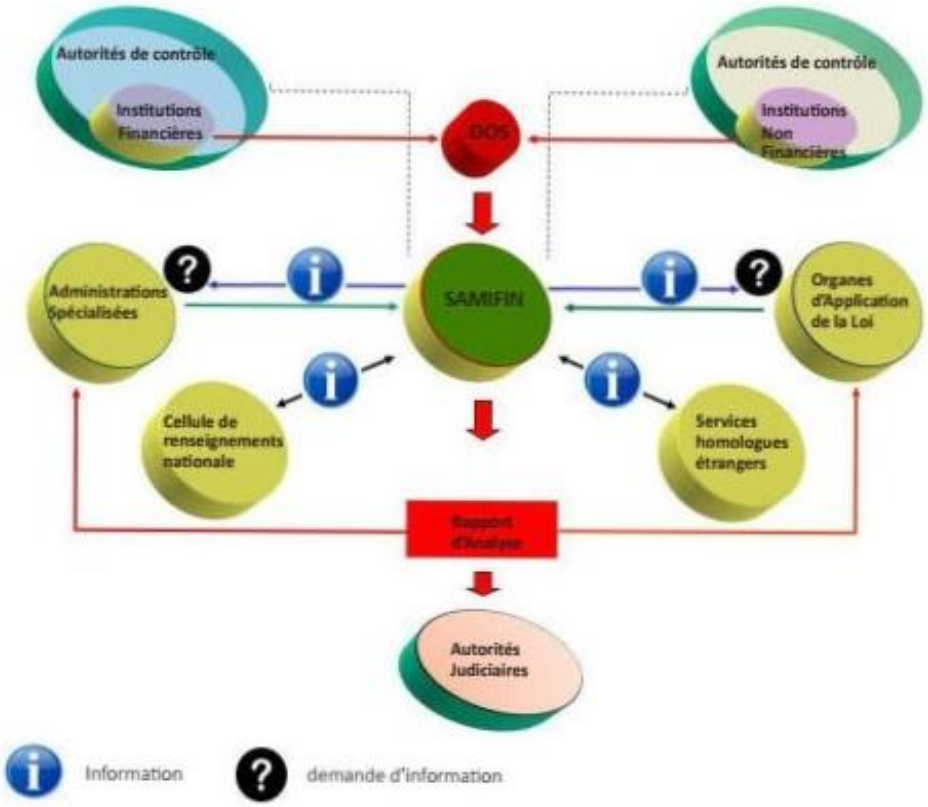
[370] Article 3 du Décret n° 2008-176, abrogeant le décret n° 2004-937, du 05 octobre 2004, et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption.

[371] La loi n° 96-026 , du 02 octobre 1996, régit le statut général autonome des personnels de la Police nationale *Journal Officiel N° 2413 du 03 Février 1997 page 293.*

148. Les autorités de contrôle. En vertu de l'article 32 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme « *A des fins d'échange d'information et de contrôle prudentiel du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les autorités de contrôle, de surveillance du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées sont tenues de collaborer avec les autorités nationales* ».

149. Les pôles anti-corruption (PAC). Créés par la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, les PAC sont des juridictions compétentes pour connaître des infractions de corruption, de blanchiment d'argent, des infractions économiques et financières[372].

Figure 5 : Les acteurs de la LBC/FT et les partenaires institutionnels.



Source : Rapport 2020, p.10.

2. <u>Le déploiement d'un arsenal de coopération nationale</u>

150. De la coopération avec le bureau anti-corruption (BIANCO). Dans le but de renforcer les liens avec les autres acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), le SAMIFIN a conclu des conventions de collaboration avec ceux-ci. Ainsi, le 07 décembre 2009, une convention de collaboration a-t-elle été conclue entre le BIANCO et le SAMIFIN ; cette convention a

[372] Article 18 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption.

pour objectif de renforcer les échanges d'information entre les deux organismes. Les DOS présentant des indices de corruption seront, en conséquence, transmises au BIANCO et ce dernier communiquera au SAMIFIN les faits de corruption[373]. Un accord tripartite a été également conclu entre le SAMIFIN, le BIANCO et la Direction Générale du Trésor en vue de renforcer leur synergie dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la corruption et les infractions y assimilées tant sur le plan stratégique qu'opérationnel[374].

151. Des échanges avec le Secrétaire d'Etat à la Gendarmerie. Une convention bilatérale d'échange d'informations a été établie entre le Secrétaire d'Etat à la Gendarmerie et le SAMIFIN en 2012[375]. Cette convention a fait l'objet d'amendement à la suite de l'adoption de la loi n° 2004-005, du 17 juillet 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée et le décret n° 2015-1036, du 30 juin 2015, élargissant la mission du SAMIFIN à la lutte contre le financement du terrorisme. Par ailleurs, des formations ont été dispensées par le SAMIFIN à la Gendarmerie nationale, axées notamment sur le renforcement des liens à travers l'utilisation des NTIC et d'échanges sur la conduite d'enquête judiciaire[376].

152. De la collaboration avec l'*Alliance Voahary Gasy*. Une collaboration a été aussi initiée entre le SAMIFIN et l'*Alliance Voahary Gasy* (AVG)[377]. Cette dernière est une plateforme de la société civile qui regroupe les organisations œuvrant dans la protection de l'environnement. Ce partenariat revêt une importance particulière dans la mesure où la plateforme détient des informations et des données intéressant les exploitations et les trafics illicites des ressources naturelles à Madagascar. En effet, elle collecte et analyse toutes les plaintes ou faits se rapportant aux infractions contre l'environnement que ce soit ou non sous couvert d'anonymat. A travers cette collaboration, elle pourra dénoncer davantage les exploitations ou trafics illicites telles que celles relatives aux bois de rose ; l'échange profitera également au SAMIFIN qui pourra accéder et disposer de plus amples informations dans le traitement des DOS touchant le secteur de l'environnement.

---

[373] Il est à signaler ici que le 21 septembre 2015, la stratégie nationale de lutte contre la corruption a été lancée. Un comité de pilotage a été constituée, à cet effet, en vue de coordonner et d'orienter la réalisation de cette stratégie. Le Comité est composé du Ministre de la Justice, du Ministre des Finances et du Budget, et du Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, du Directeur Général du BIANCO et du Directeur Général du SAMIFIN. 04 commissions ont été également mis en place pour la mise en œuvre de cette stratégie à savoir : - une commission en charge d'élaboration des cadres juridiques et institutionnels en matière de saisie, gel et confiscation des avoirs criminels,
- une commission en charge de la mise en place du Pôle Anti-Corruption, la juridiction en charge de la poursuite et de la répression des infractions de corruption et assimilées ainsi que les infractions économiques et financières graves et complexes,
- une commission en charge de la réforme de la loi relative à la lutte contre la corruption,
- une commission en charge de la réforme de la loi relative à la déclaration des patrimoines.

[374] RAPPORT ANNUEL 2010 DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR, p. 30

[375]RAPPORT D'ACTIVITES SAMIFIN 2012, p. 27.

[376] RAPPORT D'ACTIVITES SAMIFIN 2015, p. 29.

[377] *Ibid.*

153. De la coopération avec les services des douanes. Les fraudes douanières figurent parmi les principales infractions d'origine à Madagascar et dans les rapports du SAMIFIN transmis au Parquet. Les fraudes douanières se rencontrent dans divers secteurs tels que les importations et ventes de marchandise générale ou encore l'exploitation et le commerce des ressources forestières[378]. Elles consistent le plus souvent en sous facturation, surfacturation, non-déclaration, absence de domiciliation bancaire dans le cadre des opérations liées au commerce international *etc*. Partant de ce constat, le partenariat avec l'administration douanière est crucial dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ; le SAMIFIN entretient des relations avec celle-ci à travers l'organisation d'atelier de formation ou d'échanges[379], l'objectif étant la compréhension mutuelle de ses rôles, la facilitation d'accès et la mise à disponibilité des données, le développement de stratégies et d'actions en vue de renforcer les contrôles en douane.

154. Des relations avec la Direction Générale des Impôts (DGI). La collaboration entre le SAMIFIN et la DGI est d'une importance du fait que les infractions fiscales figurent parmi les principales infractions sous-jacentes au blanchiment à Madagascar. Les infractions fiscales se retrouvent dans maints secteurs d'activités à savoir les importations et les ventes de marchandises générales, les exploitations et les commerces des ressources financières, les exploitations et les commerces de produits miniers, les collectes et les exportations de produits locaux, les transports *etc.* Les échanges entre les deux entités renforcent donc la lutte contre les fraudes et évasions fiscales, principales sources de l'argent sale. En outre, elles permettent de combler les manques à gagner de l'Etat, de 2009 à 2015, les cas communiqués par la DGI au SAMIFIN a permis un redressement fiscal de 79 864 704 985 d'ariary[380]. Plus précisément, 66 cas ont été communiqués à la DGI, parmi lesquels figurent 4 cas de fraudes fiscales aggravées[381] dont le redressement fiscal a rapporté 47 765 945 994 d'ariary.

---

[378]RAPPORT D'ACTIVITES 2013 p. 13.

[379] RAPPORT D'ACTIVITES 2013 p.12 ; RAPPORT D'ACTIVITES 2012, p.22 ; RAPPORT D'ACTIVITES 2011, p.13-14 ; RAPPORT D'ACTIVITES, 2010 p.15 ; RAPPORT D'ACTIVITES 2009 p. 13.

[380] Plus précisément, 66 cas ont été communiqués à la DGI, parmi lesquels figurent 3 cas de fraudes fiscales aggravées[380] dont le redressement fiscal a rapporté 47 765 945 994 d'ariary.
RAPPORT SAMIFIN 2013 p. 31, RAPPORT SAMIFIN 2015 p. 26.
A noter également que d'après l'article 1741 al. 2 du code général des impôts (CGI) français (Modifié par la loi n° 2013-1117, du 6 décembre 2013 – art. 9), La fraude fiscale aggravée résulte désormais de faits commis en bande organisée ou réalisés ou facilités au moyen :
1° Soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ;
2° Soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
3° Soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents, au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification ;
4° Soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
5° Soit d'un acte fictif ou artificiel ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

[381] D'après l'article 1741 al. 2 du CGI français (Modifié par la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 – art. 9), La fraude fiscale aggravée résulte désormais de faits commis en bande organisée ou réalisés ou facilités au moyen :
1° Soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger ;

155. Des actions globales de sensibilisation et de formation des partenaires et des entités déclarantes. A la lecture des rapports annuels successifs du SAMIFIN, diverses campagnes de sensibilisation et de formation ont été menées à l'attention des institutions financières, des emplois et professions non financières désignées (EPNFD) et des autorités d'application de la loi. L'objectif principal poursuivi consiste en l'appropriation de chaque maillon des enjeux et de ses responsabilités dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). L'accent est également porté sur les moyens de coopération, la dynamisation et la fluidification des échanges.

156. La plateforme numérique centralisée. En vue de promouvoir et de raffermir davantage les relations avec ses partenaires de lutte, une plateforme numérique centralisée a été développée par le SAMIFIN avec l'appui du COMESA. Au moyen du dispositif, les administrations spécialisées chargées d'enquête tels que le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), la direction générale de la douane, la direction générale des impôts, l'administration minière, le commandement de la gendarmerie nationale, la direction générale de la police nationale sont invitées à mettre en commun et à disponibilité leurs bases de données et les renseignements en leur possession[382]. Les échanges électroniques ainsi partagés assureront plus de célérité, de proactivité et de complémentarité des actions de lutte[383].

157. Le rôle central du SAMIFIN dans l'élaboration de la stratégie nationale de LBC. En application de l'article 5 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Madagascar a procédé à son évaluation nationale des risques. Le rapport d'évaluation nationale fut le fruit de la concertation et de la collaboration entre le SAMIFIN, les professionnels assujettis et les partenaires de lutte. La prochaine étape consisterait en l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte et qui se baserait sur les risques identifiés à la suite de l'évaluation nationale des risques ainsi que les recommandations émises lors des évaluations mutuelles du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux/financement du terrorisme (LBC/FT) de Madagascar par ses pairs. Un comité de coordination et d'orientation devrait également être mis en place suivant les dispositions de l'article 7 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la LBC/FT. Quoi qu'il advienne des perspectives structurelles, le SAMIFIN tient un rôle significatif dans l'agencement et la coordination de toutes ces activités stratégiques.

2° Soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établis à l'étranger ;
3° Soit de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents, au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou de toute autre falsification ;
4° Soit d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger ;
5° Soit d'un acte fictif ou artificiel ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

[382] RAPPORT SAMIFIN 2018, p. 13.
[383] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 16.

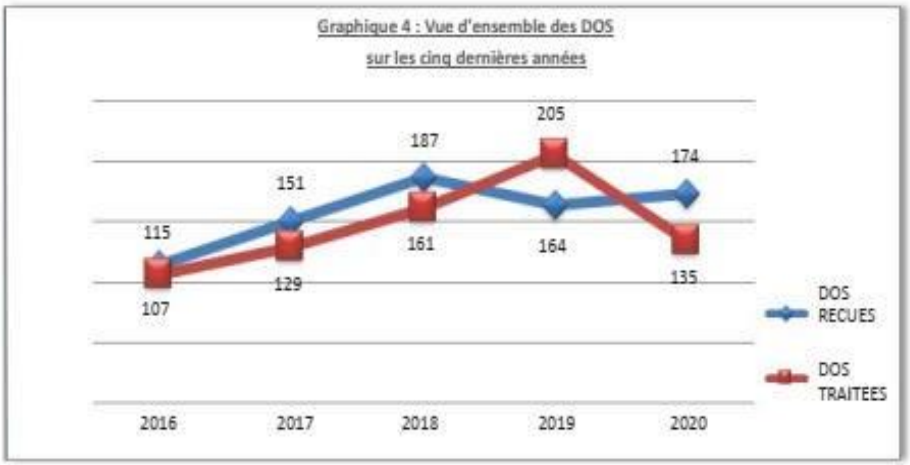
B. Des réalisations sans réelle avancée sur les flux déclaratifs et les poursuites

158. Les défis de la coopération nationale. Le SAMIFIN et ses partenaires doivent collaborer étroitement pour juguler le phénomène du blanchiment, en effet, la faible prise en compte du problème (1) et la fragilité des rapports de confiance (2) sont potentiellement néfastes à la bonne coordination des actions de lutte des organismes nationaux.

1. Un faible engagement des maillons de la chaîne anti-blanchiment

159. De l'insuffisance des flux d'information entrante. Quoique de considérables efforts aient été réalisés en vue de la sensibilisation des acteurs impliqués dans la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux (LBC), les documents d'information confidentielle (DIC)[384] incluant, entre autres, les déclarations d'opération suspecte (DOS) reçues par le SAMIFIN continuent à être insuffisantes en quantité. Par rapport à l'année précédente, une inflexion du nombre des informations reçues a été constatée en 2020 et les DOS ont connu une très légère hausse. Au regard du tableau récapitulatif des informations transmises au SAMIFIN de 2016 à 2020, le bilan reste mitigé, aucune évolution majeure de la situation n'a pu être relevée alors que beaucoup d'actions ont été menées pour améliorer le cadre de la coordination et de la coopération nationale.

Figure 6 : Vue d'ensemble des DOS sur les cinq dernières années.



Source : Rapport SAMIFIN 2020, p. 20.

[384] Depuis 2016, les informations reçues par le SAMIFIN ont été renommées en déclarations d'informations confidentielles (DIC) et comprenant, à cet égard, les compléments des informations confidentielles (CIC), les compléments d'informations aux déclarations d'opérations suspectes mères existantes dans la base de données du SAMIFIN (CIF) , les déclarations d'opérations suspectes (DOS), les « *cash transaction report* » (CTR) ou les déclarations des opérations en espèce émanant des maisons de change et des « *mobile banking* », les demandes de renseignements (DDR). RAPPORT SAMIFIN 2016, p. 20.

Tableau n° 1 : Répartition par type d'information des DIC reçues en 2020.

Type d'information	DOS	CIC	CIF	CTR	DDR	Total
Nombre	174	99	56	42	13	**384**

Source : Rapport SAMIFIN 2020, p. 17.

160. Les causes du déficit. Le fléchissement du nombre des déclarations d'information confidentielle (DIC) et des déclarations d'opération suspecte peuvent s'expliquer du fait de la suppression des seuils à l'issue de l'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En outre, les mesures de restriction prises à la suite de la pandémie du COVID-19 n'ont pas permis au SAMIFIN de réaliser ses activités de sensibilisation. Quoi qu'il en soit, même en dehors de la crise sanitaire, les flux d'informations transmises au SAMIFIN ont toujours été faibles. D'après le SAMIFIN, 80% des DOS reçues proviennent des banques[385] du fait que beaucoup de professionnels assujettis participent d'une manière hétéroclite à l'application des obligations légales qui leur incombent. En effet, l'inappropriation effective de certaines entités soumises, du caractère contraignant des déclarations en raison du défaut de contrôle de conformité et l'absence de normalisation des DOS sont autant de facteurs qui ne stimulent pas les activités déclaratives. A cela s'ajoutent les problèmes de remontée d'informations, la digitalisation ou la numérisation quant à la conservation des données ainsi que les échanges électroniques des informations ne sont pas courants dans la plupart des entités assujetties et auprès de tous les partenaires du SAMIFIN. Les effets de l'absence de comité de coordination et d'orientation se font également sentir en matière d'assistance dans l'établissement des cartographies des risques, de suivi-évaluation et de coordination dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ou encore de la politique générale de LBC, de définition des actions prioritaires de chaque secteur concerné, d'établissements de dialogue entre le SAMIFIN, les entités déclarantes et les autorités de contrôle. Enfin, la plateforme numérique centralisée peut combler les lacunes dues au ralentissement dans le traitement des DOS lorsqu'il est besoin d'obtenir rapidement des informations complémentaires de la part des partenaires. Les informations peuvent, en conséquence, être obtenues avec célérité à partir de la plateforme mais encore faut-il que chacun consent pleinement à mettre à disposition les éléments qu'il détient et à respecter la confidentialité requise.

[385] RAPPORT SAMIFIN 2016, p. 20.

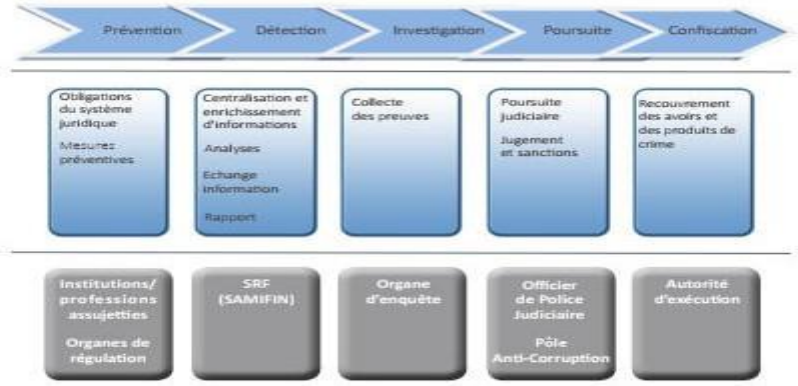
Tableau n° 2 : Evolution de la répartition des déclarations d'informations confidentielles (DIC) reçues par entité émettrice de 2016 à 2020.

Déclarations	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Banque	159	209	247	267	260
Paositra Malagasy		2	13	3	
Caisse d'Epargne		11	13		
Assurance	2	2	4	7	6
Bureau de change	39	70	72	74	32
Microfinance	11	13	26	32	24
SRF Homologue	5	10	11	7	6
Casino					1
Etablissement de monnaie électronique					7
Partenaires et autres*	44	36	61	38	56
Total	**260**	**353**	**447**	**436**	**384**

*partenaires et autres : administrations publiques spécialisées, particuliers, information à caractère public, autres partenaires (entraide judiciaire, Interpol, Fiscal crime liaison Officer-British high commission, Organisations de la société civile).

Source : Rapport SAMIFIN 2020, p. 17.

Figure 7 : La chaîne de responsabilités de la LBC/FT.



Source : Rapport SAMIFIN 2020, p. 09.

2. <u>La fragilité des rapports de confiance</u>

161. Le manque de résultats probants et la garantie de confidentialité des informations partagées. La confiance est un élément crucial pour le fonctionnement de la chaîne. Les faibles résultats du SAMIFIN et les rares condamnations pour blanchiment, jusqu'à présent enregistrées, sont cependant susceptibles de cultiver les doutes des acteurs de lutte, notamment des entités déclarantes, sur la réussite de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) dans le pays, ce qui peut les

inciter, dès lors, à se désintéresser ou à procéder à moins de déclarations d'opérations suspectes ; un fait qui pourtant contribue aux insuffisances dans les investigations et, corollairement, impacte sur l'efficacité des actions du SAMIFIN. Par ailleurs, pour cause d'incompréhension voire de scepticisme sur l'approche du SAMIFIN, son indépendance, son domaine d'intervention, ses perspectives et son importance en matière de protection du système financier, certains acteurs appréhendent la garantie de la confidentialité des informations partagées et se sentent menacés des abus potentiels sur les données financières partagées.

162. Les canaux de communication entre le SAMIFIN et les autorités judiciaires. La tâche d'établir le lien entre les soupçons et la constitution de l'infraction de blanchiment a été dédiée au SAMIFIN. Compte tenu du fait que ce service de renseignements financier est de type administratif, ses rapports n'ont aucune valeur juridique quelconque. Ceci étant, le SAMIFIN ne devrait pas, pour autant, perdre le suivi des déclarations d'opération suspecte (DOS) transmises aux autorités judiciaires pour connaître leur issue et faire aboutir les efforts de lutte. Rappelons qu'à l'issue de leurs examens, les DOS, qui font apparaître de sérieux indices de blanchiment, seront communiquées aux autorités judiciaires. Ces dernières peuvent par la suite ordonner l'ouverture d'une enquête ou de poursuites[386]. Des retours de la justice quant à l'état des rapports d'analyse transmis ont été entamés, néanmoins les relations établies ne sont pas encore suffisamment étayées en vue d'établir des transmissions plus promptes et des contacts plus réguliers axés sur les relations opérationnelles ou encore l'adaptation des pratiques. L'insuffisance de dialogue et d'interaction sur la complémentarité des actions et la vision commune dans la poursuite des infractions de blanchiment risquent, en conséquence, d'engendrer des incompréhensions et des méfiances, *ipso facto*, affecter l'articulation subtile entre ces deux acteurs essentiels du système de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC).

II. <u>Une coopération internationale amoindrie</u>

163. La communauté des renseignements dans la lutte contre le blanchiment. En vue de blanchir leur argent sale, les délinquants, profitent, de nos jours, de la mondialisation, pour les transférer d'un pays à l'autre. A défaut de coopération internationale efficace et rapide, le dépistage des fonds illicites s'avérera compliquée voire impossible. Ainsi, la coopération internationale entre les cellules de renseignements financiers (CRF) est-elle, entre autres, fondamentale pour le succès de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)[387]. Cette coopération se réalise par l'adhésion à une organisation internationale ; à défaut, les accords bilatéraux ou

[386] Les dossiers peuvent aussi être renvoyés au SAMIFIN ou autres administrations spécialisées pour complément d'informations.

[387] Ceci se justifie du fait que le processus d'échanges transfrontaliers des décisions se déroule d'ordinaire plus rapidement par le biais des cellules de renseignements financiers (CRF) que par d'autres voies intergouvernementales de partage d'informations.

« *memorandum of understandin*g » (MOU) constituent d'autres voies pour délimiter d'une manière détaillée les conditions de partage des échanges de renseignements et des informations financières avec une Cellule de Renseignements Financiers (CRF) particulière[388]. Ceci étant dit, la coopération internationale du SAMIFIN n'est pas très dense ; cette insuffisance est la résultante de certaines disparités (A) ainsi que du manque de dynamisme du SAMIFIN (B) dans les perspectives d'une collaboration fructueuse.

A. Les disparités : un obstacle majeur à la coopération internationale

164. Les freins à la mise en commun des renseignements. Les dissemblances entre les Cellules de Renseignements Financiers (CRF) (1) et la faible capacité du SAMIFIN à coopérer au niveau international (2) ne sont pas favorables à la poursuite de l'infraction du blanchiment qui se ramifie et se développe au moyen de diverses organisations séculaires à travers le monde.

1. Les contraintes dues aux diversités des structures

165. Les différences structurelles des Cellules de Renseignements Financiers (CRF). Les CRF revêtent différentes formes : elles peuvent être de nature administrative, policière, judiciaire, ou hybride[389]. Compte tenu de ces différences structurelles des CRF, des blocages dans les échanges peuvent survenir dans la pratique. En effet, la CRF à caractère administratif éprouvera une certaine réticence dans ses échanges avec une CRF de type policier dans la mesure où sa principale mission réside dans le fait d'éviter toute communication directe d'informations sensibles aux autorités d'application de la loi (AAL) ; et il lui sera également difficile d'accéder aux bases de données réservées aux services de police[390]. Dans le même ordre d'idée, des disparités peuvent exister quant à l'accès et la collecte des informations. Le temps et la qualité des réponses peuvent sensiblement varier en fonction des CRF contactées et toutes les CRF n'ont pas la même capacité, ni les mêmes champs d'intervention.

[388] Au niveau régional et international, le SAMIFIN a conclu des accords bilatéraux avec ses homologues. Ainsi, le SAMIFIN a conclu une convention de partenariat avec le Cambodia Financial Intelligence Unit du Royaume de Cambodge, en avril 2020 ; le Service de Renseignements Financiers de l'Union des Comores, en mai 2020 ; le Financial Intelligence Unit de la République du Zimbabwe, en août 2020 ; l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) de la République du Congo, en novembre 2019 ; le Financial Intelligence Agency d'Angola, en septembre 2018 ; le Financial Intelligence Centre du Kenya, le Financial Intelligence Unit du Swaziland, le Financial Intelligence Centre de l'Ethiopie, en avril 2018 ; le Federal Financial Monitoring Service de la Russie, en février 2018 ; le Financial Intelligence Authority de l'Ouganda, en 2017 ; le Financial Intelligence Unit du Malawi, Financial Intelligence Centre de la Zambie, en décembre 2016 ; le Financial Intelligence Centre de l'Afrique du Sud, en août 2015 ; ; le China Anti-Money Laundering Monitoring and Analysis Center , de la Chine, en avril 2015 ; le Financial Intelligence Unit des Seychelles en décembre 2012 ; le Cellule de Traitement des Informations Financières de la Belgique, en Octobre 2012 ; les Emirats Arabes Unis en Juin 2012 ; l'Anti-money laundering office de la Thaïlande en 2012 ; le Financial Intelligence Unit de l'île Maurice en Mai 2008 ; le Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins de la France en Mars 2008.

[389] Voir *supra §* 111 et s.

[390] Lopes de LIMA, Jose ANTONIO F., « La perspective d'une agence européenne anti-blanchiment », Archives de politique criminelle 1/2007 (n° 29), p. 271-289.

166. Les règlementations disparates entre les Etats. D'autres disparités au niveau des Etats peuvent faire obstacle aux échanges entre CRF ; il en est notamment des différences quant aux secrets de l'enquête des CRF, aux secrets professionnels ou secrets bancaires, aux concepts de la notion de soupçon, parfois même aux règlementations sur les infractions sous-jacentes au blanchiment. La coopération entre CRF est en effet conditionnée par le principe de réciprocité qui suppose qu'une CRF ne pourra pas demander à son homologue ce qu'elle ne serait pas en mesure de communiquer si le sens était inversé[391]. Ainsi, dans cette mesure, la coopération des CRF est-elle limitée en fonction des prérogatives de chaque CRF.

2. La faible capacité à coopérer

167. Les difficultés d'accès à l'information du SAMIFIN. Les fonds à blanchir se déplacent rapidement à destination et en provenance des institutions financières au-delà des frontières nationales. Aussi les cellules de renseignements financiers (CRF) doivent-elles être capables de partager avec la même promptitude des informations financières fiables aux autorités nationales et étrangères compétentes pour la réussite de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)[392]. Autrement dit, la confiance et la souplesse entre les CRF sont de rigueur et les CRF doivent être en mesure de se transmettre mutuellement des informations, spontanément ou sur demande. En ce qui concerne le SAMIFIN, ses aptitudes à coopérer pleinement avec ses homologues étrangers sont moindres, car lui-même est confronté aux difficultés d'accès aux informations sur son territoire. L'ineffectivité de la mise en œuvre des obligations préventives par les entités assujetties ou les différents secteurs à risque associée au faible développement des moyens numériques et ressources technologiques de ses partenaires ne permettent au SAMIFIN d'obtenir des informations qualitatives en temps voulu.

168. Les conséquences sur l'efficacité des actions du SAMIFIN. Ne disposant pas de renseignements abondants et fiables, le SAMIFIN éprouvera des difficultés à échanger avec ses homologues ou à traiter convenablement les demandes émises. Des réponses insatisfaisantes ou insuffisamment fournies peuvent, au fil du temps, saper les échanges, marginaliser et forger une image négative du SAMIFIN, quant à ses aptitudes à coopérer, sur la scène internationale.

B. Le manque de dynamisme du SAMIFIN

169. La non-appartenance du SAMIFIN au Groupe Egmont : une difficulté supplémentaire dans sa coopération internationale. Comme le blanchiment d'argent est un phénomène largement transnational, une démarche isolée ne

[391] Brigitte PEREIRA, « Blanchiment, soupçon et sécurité financière », Revue internationale de droit économique 2011/1 (t.XXV), p. 43-73.
[392] LES CELLULES DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS, « *Tour d'horizon* », p. 69.

pourrait aboutir pour démanteler tout un réseau. La coopération entre et parmi les cellules de Renseignements Financiers constitue une condition *sine qua non* pour une lutte efficace contre le blanchiment des capitaux à l'échelle internationale dans la mesure où elle contribue à la facilitation des échanges des informations et de partage de savoir-faire. Le SAMIFIN a formulé une demande d'adhésion mais jusqu'à présent, il est en attente de la conclusion de son évaluation. N'étant donc pas encore membre du Groupe Egmont (1), le SAMIFIN éprouve un certain isolement dans le traitement des déclarations d'opération suspecte (DOS) (2), dès lors que ces dernières ont une dimension internationale[393].

1. La non adhésion du SAMIFIN au Groupe Egmont

170. Le Groupe Egmont. Convaincu des avantages inhérents à la mise en place d'un réseau mondial de Cellules de Renseignements Financiers (CRF), un groupe de CRF réuni au palais d'Egmont-Arenberg à Bruxelles, a décidé, en 1995, de créer un groupe informel destiné à stimuler la coopération internationale par des encouragements et des assistances dans les échanges de renseignements financiers entre les pays. Ces CRF, désormais connues sous la dénomination de « *Groupe Egmont* », se réunissent régulièrement pour trouver des modalités de coopération, particulièrement dans le domaine des échanges d'information, de formation, et de partage de connaissances techniques spécialisées[394]. Ainsi, le groupe Egmont est-elle une association informelle[395] des CRF qui «*a pour objectif de fournir un forum aux FIU pour améliorer l'appui à leurs programmes nationaux respectifs dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux*, *ce qui comprend l'expansion et la systématisation des échanges de renseignements financiers, l'amélioration de l'expertise et des capacités du personnel de telles organisations et le développement des communications entre les « Financial Intelligence Unit » (FIU) à l'aide de la technologie*»[396]. Par le biais du Groupe Egmont, les CRF des pays du monde se solidarisent et participent d'une manière continue à l'intensification et la concentration des efforts dans les recherches, les analyses et les échanges d'informations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, le financement des activités terroristes et les autres délits financiers[397]. Le partage sans restriction d'informations entre les CRF constitue l'un des piliers

[393]Ceci étant, il y a lieu de noter qu'au niveau régional, le SAMIFIN a intégré l' « *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group »* (ESAAMLG) notamment en septembre 2016 avec l'appui du Maritime Security (MASE) et l'Asset Recovery Inter-Agency Network Southern Africa (ARINSA). Les évaluations sont, jusqu'à présent, en cours pour l'intégration du Groupe Egmont.

[394] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 21.

[395]Le Groupe Egmont organise une réunion plénière par an. N'étant pas une organisation formelle, il n'a pas de secrétariat permanent. Les fonctions administratives sont partagées selon un système de roulement. Outre la fonction d'appui du groupe d'Egmont, les groupes de travail et le Comité Egmont créé récemment assurent les activités communes.

[396] GROUPE EGMONT, *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont »*, p. 3.

[397] «*The Egmont Group Financial Intelligence Units (FIUs)*» à l'adresse http://www.egmontgroup.org/about_egmont.pdf.

fondamentaux du Groupe. Chaque CRF bien que soumise à différentes directives et tenue aux fonctions classiques de réception, d'analyse et de communication aux autorités compétentes, peut échanger des informations et communiquer des données administratives et fichiers publics nationaux à leurs homologues du même type à l'étranger ou le cas échéant avec des organismes étrangers de lutte contre la criminalité ou organisations internationales telles que l'Interpol.

171. Des évaluations en attente de conclusion. Pour qu'une Cellule de Renseignements Financiers (CRF) comme le SAMIFIN puisse adhérer à cette organisation, le respect d'une procédure préalablement définie est requis. Ce n'est qu'à la suite de son examen, qu'il pourra être déclaré conforme aux exigences. Pour le SAMIFIN, sa faible capacité à coopérer ne lui permet pas de satisfaire pleinement les exigences requises, encore qu'à la suite des conclusions du dispositif national de lutte menées par l'ESAAMLG[398], le pays a été évalué comme insuffisamment conforme aux standards internationaux, ce qui lui a valu un classement « *en suivi renforcé* » avec les risques de figurer sur la liste grise du GAFI[399]. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a fait l'objet d'évaluation en ses dispositions et en son application effective[400]. Aussi le SAMIFIN a-t-il renouvelé sa demande d'adhésion au Groupe Egmont sous le parrainage du TRACFIN[401] et du FIU ou « *Financial Intelligence Unit Mauritius* ». Il reste à attendre les résultats ou les conclusions des évaluations des experts selon que le SAMIFIN répond entièrement aux conditions du Groupe ou non.

2. Les conséquences d'une faible coopération avec les autres CRF

172. La non reconnaissance du SAMIFIN comme étant une CRF suivant les normes internationales. La non intégration du SAMIFIN au Groupe Egmont a une incidence sur la notoriété, la réputation, l'aptitude et les compétences d'une CRF. En effet, l'appartenance au Groupe Egmont facilite les échanges d'information et crédibilise le SAMIFIN dans la mesure où les CRF qui y sont membres se sont engagées à partager les informations avec d'autres CRF suivant les principes internationaux d'échange d'information consacrés dans un protocole d'accord[402]. Ce protocole d'accord insiste sur le libre échange d'information aux fins d'analyse de la CRF ; l'interdiction de diffusion, de transfert à une autre autorité, y compris pour utilisation comme élément de preuve en justice, ou de tout autre usage des

[398] ESAAMLG ou « *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* » ou GABAOA Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe son équivalent en français, l'organisation régionale de type GAFI en Afrique Orientale et australe.
[399] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 12-13.
[400] Les experts du Groupe Egmont évaluent l'arsenal juridique et institutionnel contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme aux fins de vérifier les normes de sécurité et l'opérationnalité des institutions.
[401] TRACFIN ou Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, la cellule de renseignements financiers de la France.
[402] *Best Practices for the Implementation of Exchange of Information between Financial Intelligence Units* diponible sur le site Web du Groupe Egmont à l'adresse http://www.egmontgroup.org.
CRF tour d'horizon annexe V.

informations à d'autres fins que pour lesquelles elles ont été demandées sans l'accord préalable de la CRF qui les a fournies[403] ; la confidentialité des informations à travers l'adoption de mesures strictes de contrôle et de précaution. Par ailleurs, ces informations devraient être considérées au minimum comme étant protégées par les mêmes règles de confidentialité que celles qui s'appliquent aux informations similaires obtenues de sources internes au pays par la CRF destinataire[404]. La non adhésion au réseau des CRF mais surtout l'inaptitude à respecter les conditions d'échange d'information ternit la réputation de la CRF. Classée comme inefficace, il lui sera difficile de trouver des CRF enclines à échanger avec elle des informations délicates. De plus, l'appartenance au groupe signifie que la CRF dispose d'un système de fonctionnement conforme aux exigences internationales particulièrement en matière de sécurisation des données ; les CRF communiquent sur un canal sécurisé du Groupe Egmont. Ces moyens numériques garantissent la confidentialité des échanges. Avec la sophistication constante des technologies, il appert que la coopération internationale se développera encore davantage dans le numérique dans l'avenir. Ainsi, naîtra une certaine réticence des autres CRF à coopérer avec le SAMIFIN compte tenu du fait qu'il ne dispose pas et n'a pas accès à ce réseau numérique. Les autres CRF redoutent, en effet, que les données qu'elles détiennent, ne sont pas couvertes par les confidentialités requises ou placées sous haute surveillance.

173. L'isolement dans le traitement des DOS. Présumé comme ne répondant pas aux normes préconisées et étant moins bien connu faute d'adhésion au groupe Egmont, il n'est pas aisé pour le SAMIFIN d'obtenir des renseignements et des informations financières sensibles des CRF membres du groupe. A cet effet, un certain isolement du SAMIFIN dans sa lutte est constaté aussitôt que les affaires traitées ont une ramification internationale. L'analyse et la persistance des informations partagées, collectées et recueillies ne sont pas suffisantes pour étayer les motifs de soupçon de blanchiment de capitaux ou de délits connexes lors des enquêtes. La détection et le blocage des opérations financières susceptibles d'avoir été réalisés avec des fonds provenant d'activités de blanchiment et présentant un caractère transnational ne sont pas, en conséquence, systématiques. En outre, le SAMIFIN ne peut non plus bénéficier de renforcements de capacités pourvus dans le cadre du respect du protocole d'accord du Groupe Egmont ou d'échanges d'expérience et d'expertises avec les autres CRF qui ont connu des cas plus ou moins similaires à ceux rencontrés à Madagascar. Bref, les actions du SAMIFIN

[403] Le but étant ici de laisser à l'Etat membre détenteur de l'information de garder un minimum de contrôle et d'éviter les abus de transmission d'informations.

[404] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 79.

Best Practices for the Implementation of Exchange of Information between Financial Intelligence Units diponible sur le site Web du Groupe Egmont à l'adresse http://www.egmontgroup.org.

CRF tour d'horizon annexe V.

étant limitées sur le plan international, les risques d'être la cible des criminels sont amplifiés.

Conclusion du chapitre II

De progrès significatifs ont été réalisés dans le cadre de la dotation du SAMIFIN de moyens logistiques adéquats. Ainsi, le SAMIFIN a-t-il pu disposer d'un siège sécurisé et être équipé de ressources technologiques idoines telles qu'une plateforme numérique centralisée pour les échanges d'information avec les administrations spécialisées ou les autorités d'investigation.

Quoi qu'il advienne de toutes ces initiatives, le flux des déclarations d'opération suspecte ou des déclarations d'information confidentielle n'a guère évolué dans la mesure où le potentiel déclaratif des professionnels assujettis reste encore insuffisamment exploité. De surcroît, l'indépendance opérationnelle du SAMIFIN est remise en cause en raison de son rattachement budgétaire et du choix de ses membres laissés à l'appréciation de l'exécutif. Un lien qui est susceptible d'ébranler la confiance voulue tant par les entités déclarantes, que par les partenaires nationaux et internationaux en matière de coopération.

Conclusion du Titre I

Le système malagasy de prévention du blanchiment repose sur la synergie et la complémentarité des actions des professionnels assujettis aux obligations légales de vigilance et de déclaration, du SAMIFIN et de ses partenaires nationaux que sont les organes de régulation et de contrôle, les administrations publiques spécialisées, les autorités d'investigation et de poursuite. Différentes mesures ont été prises pour resserrer les liens entre tous ces maillons en charge de la prévention du blanchiment ; la fluidification des échanges a été, en effet, reconnue comme fondamentale pour faciliter la détection et la poursuite de l'infraction de blanchiment de capitaux. Ceci étant dit, le contexte économique prédominé par l'informel couplé avec le déficit des moyens à disposition des entités soumises et des partenaires nationaux du SAMIFIN compromettent le fonctionnement du mécanisme de prévention en place. Les obligations préventives prévues par la loi sont contraignantes et onéreuses de sorte qu'il est difficile pour les assujettis de satisfaire convenablement les coûts nécessaires d'investissement et de mise en œuvre. Associées aux déficiences des contrôles et aux faibles performances des partenaires de lutte, les carences relevées impactent négativement sur le flux ou la qualité des déclarations transmises ainsi que des renseignements fournis ; en effet, il est difficile d'assurer des échanges d'informations fiables et abondantes, lorsque les entités, à l'origine des renseignements financiers, ne disposent pas de moyens suffisants et appropriés pour remplir efficacement son rôle.

Le maillage et la coopération entre les acteurs de lutte contre le blanchiment sont, de façon subséquente, perturbés et en matière de détection, la capacité de SAMIFIN à coopérer efficacement avec ses homologues étrangers demeure réduite. Ces difficultés, rencontrées par le SAMIFIN, sont amplifiées par ses faiblesses organisationnelles et fonctionnelles liées entre autres à son champ d'intervention limité et son lien avec l'exécutif.

En aval, les dossiers de blanchiment risquent de ne pas aboutir à des condamnations ; malgré les nombreuses initiatives prises pour rehausser le nombre des jugements y relatifs, aucune évolution tangible n'a été enregistrée dans le traitement judiciaire des affaires de blanchiment, une résultante des écueils identifiés dans le cadre de la prévention, mais aussi des problèmes inhérents au fonctionnement même de l'appareil judiciaire malagasy.

Titre II
Les obstacles à la répression du blanchiment de capitaux

174. Les défis de la lutte contre le blanchiment d'argent. Le blanchiment de capitaux menace l'intégrité du système économique et financier ainsi que la paix et la sécurité des Etats. A la suite de la mondialisation des échanges et de la libéralisation des capitaux, la pandémie du blanchiment connaît une forte accélération de propagation. Inquiétée des périls du phénomène de blanchiment, la communauté internationale se mobilise pour l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel de lutte ainsi que le développement de la coopération entre tous les Etats. Quoique de telles mesures soient nécessaires pour mener une action internationale concertée et cohérente, des contrastes quant aux moyens juridiques de lutte persistent entre les différents pays ; si certains pays possèdent à leur actif un arsenal de lutte élaboré et satisfaisant, d'autres, tel Madagascar, ne disposent, en revanche, que de moyens insuffisants ou limités pour permettre une coopération ou une lutte efficace.

175. L'amélioration continue des moyens de lutte. Pour s'allier à cet élan international tendant à réprimer le blanchiment de capitaux, Madagascar a comblé son vide législatif à travers l'adoption de la 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. Cependant, à la suite d'une évaluation initiée par les experts internationaux, il avait été estimé que les dispositions de cette législation n'étaient pas parfaitement conformes aux normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI)[405]. Pour satisfaire aux exigences internationales établies, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a été adoptée[406]. Cette nouvelle loi apporte des avancées significatives dans la lutte contre la criminalité en intégrant désormais le financement du terrorisme dans le dispositif juridique, en soulignant l'approche basée sur les risques en matière de prévention, en renforçant les obligations de vigilance à l'égard des institutions financières et professions non financières assujetties, en aménageant les compétences du SAMIFIN sur le plan de la détection au regard des dispositions novatrices prises *etc.* Sous l'angle répressif, la délimitation des termes juridiques autour du blanchiment a été précisée et la correctionnalisation de l'infraction a été prévue dans la nouvelle législation[407]. En outre, les Chaînes Pénales Anti-Corruption (CPEAC) ont été substituées par les Pôles Anti-corruption (PAC)

[405] Cette évaluation a été menée par l' « *Eastern and Southern Africa Anti-money Laundering Group* », leur rapport d'évaluation mutuelle de Madagascar, réalisée en septembre 2018, est disponible sur le site https://www.esaamlg.org/index.php/Countries/readmore_members/madagascar.
[406] *J.O: 3876, Date J.O: 28 Mars 2019, Page J.O: 1358.*
[407] V. préambule de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

prévus par la loi n° 2016-021, du 22 août 2016[408]. En tant que juridictions spécialisées dans le traitement des affaires économiques et financières, les PAC sont compétents pour connaître et juger des dossiers de blanchiment d'argent[409]. De ce qui précède, il s'ensuit que l'arsenal juridique malagasy est très vaste et enrichi, cependant, le faible taux de dossiers traités ou de condamnations pour blanchiment prononcé fait état de son inefficacité[410]. Les évolutions normative et structurelle entamées n'ont pas suffi à remédier aux faibles résultats du système judiciaire dans la répression du blanchiment d'argent. De surcroît, il est difficile de faire face à l'internationalité du phénomène du blanchiment en raison du milieu judiciaire empreint de la paucité des moyens, des tentatives d'ingérence, du fléau de la corruption, et sur le plan international, des problèmes de coopération interétatique se posent également.

En définitive, les résultats mitigés du vaste arsenal juridique déployé (Chapitre I) et la faible capacité de l'appareil judiciaire malagasy à enrayer le phénomène (Chapitre II) attestent des efforts qui restent encore à mener en la matière.

[408] *J.O: 3711 Date J.O: 12 Octobre 2016 Page J.O: 5838.*

[409] Article 18 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016 « *Les PAC sont chargés de la poursuite, de l'instruction, et du jugement des infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment de capitaux, telles que prévues par les instruments internationaux ratifiés par Madagascar et la législation nationale en vigueur* ».

[410] Depuis 2012, 132 cas de blanchiment d'argent ont été transmis à la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC), et à la date de janvier 2017, seuls 4 dossiers ont été traités dont deux condamnations pour blanchiment.
Source : EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), « *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report* », september 2018, p. 48.
Depuis cette évaluation, le nombre de dossiers de blanchiment jugés n'est pas connu avec exactitude, ceci étant, les pôles anti-corruption ont relaté dans leur rapport d'activités de 2019, que courant la période juillet 2019 à juin 2020, la cour criminelle ordinaire du pôle anti-corruption du second degré a jugé 81 dossiers dont 6% concernaient les infractions de blanchiment, soit approximativement 7 dossiers. Ce chiffre dénote une légère hausse des affaires jugées mais qui demeure néanmoins relativement faible à l'aune des déclarations d'opérations suspectes transmises (74 DOS au cours de l'année) et de l'ampleur du phénomène. En effet, les DOS ne constituent pas les seuls moyens pour saisir les juridictions des affaires de blanchiment. Statistiques tirées du RAPPORT PÔLE ANTI-CORRUPTION 2019, p. 32, 48-49.

Chapitre I. Un vaste arsenal juridique aux résultats mitigés

176. Des avancées législatives en vue de se conformer aux normes internationales. L'appréhension du phénomène criminologique qu'est le blanchiment d'argent s'est traduite par des réformes des textes et des institutions. Tenant compte du caractère polymorphe et du contexte évolutif de l'infraction, la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme s'est conformée un peu plus aux exigences internationales (section I). Ceci étant dit, en dépit de son existence, la législation en vigueur peine à être appliquée, plusieurs lacunes et difficultés interfèrent dans l'exercice de la justice notamment en matière de poursuite et répression de l'infraction de blanchiment de capitaux (section II).

Section I : L'évolution progressive du dispositif juridique

177. Le renforcement des spécificités de la poursuite et de la répression du blanchiment dans le dispositif malagasy. Plusieurs instruments internationaux ont été conçus pour lutter contre le blanchiment. Les normes du Groupe d'Action Financière (GAFI) constituent la référence mondiale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Bien qu'elles n'aient pas de force obligatoire au regard du droit international, les normes du GAFI ont été reprises par les Conventions onusiennes, telles que la Convention de Palerme ou la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée le 15 décembre 2000, la Convention de Palerme ou la Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003[411]. Pour faire suite aux obligations découlant de la ratification des conventions onusiennes susmentionnées, Madagascar s'est imprégnée de leurs dispositions dans son dispositif interne contre le blanchiment. Evalué comme insuffisamment conforme aux normes du GAFI, Madagascar a adopté un nouveau cadre juridique à travers notamment l'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En conséquence, animé par sa volonté de s'aligner avec les normes internationales de l'infraction de blanchiment, le régime particulier du blanchiment a été renforcé dans la nouvelle mouture de la loi (I). Les singularités de la poursuite et la spécialisation des juridictions ont été, en outre, étayées (II). Les récentes mutations juridiques et structurelles opérées ambitionnent de relancer le dynamisme dans la poursuite et d'apporter des résultats conséquents dans la répression de l'infraction.

[411] V. *infra* § 317.

I. La mise en exergue du régime particulier du blanchiment dans le droit malagasy

178. La préconisation d'un régime dérogatoire sur les aspects substantiels du blanchiment. La criminalité, notamment le blanchiment d'argent, se globalise corrélativement à la mondialisation économique et ses menaces progressent avec la libre circulation des biens et des personnes ainsi que l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Pour s'adapter aux évolutions des menaces, il est donc de règle que le cadre normatif subisse régulièrement des révisions. Madagascar n'a pu échapper à la novation normative plébiscitée par les instances internationales. Le changement de paradigme est inéluctable ; nonobstant la politique volontariste de s'allier avec la cause internationale de lutter contre le blanchiment de capitaux, l'obligation est faite à Madagascar d'adopter des réformes sous peine de tomber dans la liste grise du Groupe d'Action Financière (GAFI), autrement dit d'être qualifié de pays ou territoire non coopératif et d'être frappé des sanctions internationales y afférentes. Les tendances internationales en matière de poursuite et de répression de l'infraction du blanchiment convergent vers l'établissement d'un régime qui s'écarte du droit commun ; ainsi, le législateur malagasy s'est-il imprégné de cette considération, les anciennes dispositions de la loi qui prévoient de ces singularités n'ont pas été modifiées et les ajouts insérés les ont d'autant consacrées. Ce cadre dérogatoire relatif aux aspects substantiels de l'infraction du blanchiment se reflète à travers l'extension des infractions primaires au blanchiment (A), la circonscription de ses éléments constitutifs (B) et l'établissement de ses peines (C). Quoique les jurisprudences en matière de blanchiment ne soient pas encore très abondantes à Madagascar, le régime particulier du blanchiment préconisé par le législateur bouleverse certains principes fondamentaux du droit pénal, ce qui est susceptible de créer des tensions et susciter des appréhensions sur des éventuelles dérives quant à leur juste appréciation et application.

A. L'extension des infractions primaires au blanchiment[412]

179. La généralisation de l'infraction de blanchiment. A l'instar des autres pays, Madagascar dispose d'une législation sur les stupéfiants notamment la loi n° 97-039, du 4 novembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs, adoptée et promulguée le 04 novembre 1997[413]. Comme les exemples étrangers ont fait état des limites de cette loi en matière de répression du blanchiment selon que le trafic de drogue ne pouvait constituer à lui seul l'infraction à

[412] Il est à remarquer, au niveau national, que le système judiciaire malagasy est fondé sur le double degré de juridiction, l'indépendance du juge et l'autorité de la chose jugée (Madagascar institutional institution http://www.etat.sciencespobordeaux.fr/_anglais/institutionnel/madagascar.html). Conformément à la Constitution du 11 décembre 2010, en son article 44, la fonction juridictionnelle est exercée par la Cour suprême (comprenant la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes), les Cours d'appel, les Tribunaux de Première Instance et la Haute Cour de Justice.

[413] *J.O. n° du 01.12.97, p. 2354.*

l'origine du blanchiment, la gamme des infractions primaires a fait l'objet d'une expansion inédite. Cette généralisation des infractions sous-jacentes au blanchiment a été instaurée à Madagascar à travers l'adoption de la 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, instaure la généralisation de l'infraction d'origine au blanchiment de l'argent et reprise, sous quelques variantes près dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1. Les limites de la loi n° 97-039, du 4 novembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs

180. Les dispositions sur le blanchiment de l'argent issu des trafics de stupéfiants. La loi n° 97-039, du 4 novembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs, avait prévu en ses dispositions des articles qui sanctionnaient les activités de blanchiment. En son article 102, la loi prévoyait que ceux qui auront apporté leur concours à la conversion ou au transfert de ressources ou de biens d'origine infractionnelle en vue de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou ressources, ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de l'une de ces infractions à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ; ceux qui auront apporté leur concours à la dissimulation ou au déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels des ressources, biens ou droits y relatifs provenant d'une ou des infractions ; ceux qui auront acquis, détenu ou utilisé des biens et ressources sachant qu'ils provenaient d'une ou des infractions, seront coupables de blanchiment d'argent. Les auteurs de blanchiment étaient passibles de peines de travaux forcés à temps et d'amende de 50.000 Fmg à 5.000.000 Fmg sans que l'amende soit inférieure à cinq fois le montant du corps du délit ou l'une de ces deux peines seulement. En l'occurrence, l'infraction d'origine vise, exclusivement, la production, le trafic des substances sous contrôle[414], le trafic d'équipements et matériels nécessaires à la production et au trafic[415]. Des causes d'aggravation des peines étaient prévues à l'article 108. Sous réserve de la réalisation de certaines conditions, le maximum des peines correctionnelles était porté au double et la peine des travaux forcés à temps sera remplacée par des travaux forcés à perpétuité[416].

[414] Drogues à haut risque, à risque et précurseurs.

[415] Voir articles 102 à 107 de la loi sur le contrôle des stupéfiants.

[416] Article 108 de la loi sur le contrôle des stupéfiants. : *« Le maximum des peines correctionnelles prévues aux articles 95 à 103 sera porté au double, et la peine des travaux forcés à temps sera remplacée par des travaux forcés à perpétuité, lorsque l'auteur de l'infraction appartenait à une bande organisée ou à une association de malfaiteurs ;lorsque l'auteur de l'infraction aura participé à d'autres activités illégales facilitées par le délit ;lorsque l'auteur de l'infraction aura fait usage de la violence ou d'armes ; lorsque l'auteur de l'infraction exerçait des fonctions publiques et que le délit aura été commis dans l'exercice de ces fonctions ; lorsque l'infraction aura été commise par un professionnel de santé ou une personne chargée de lutter contre l'abus ou le trafic de drogues ;lorsque la drogue aura été livrée ou proposée ou que son usage aura été facilité à un mineur, à un handicapé mental ou à une personne en cure de désintoxication ; lorsqu'un mineur ou un handicapé mental aura participé à l'infraction ; lorsque les drogues livrées auront provoqué la mort ou*

181. Une conception restreinte aux seuls biens issus du trafic de la drogue. Etant donné que le blanchiment d'argent est une infraction de conséquence, la preuve du lien entre le produit et l'infraction d'origine devait être établie tout comme la connaissance de l'auteur de l'infraction d'origine. Pour échapper à toute poursuite pénale, il suffisait, dès lors, d'alléguer que les produits de l'infraction ne provenaient pas du trafic de stupéfiants ou que l'agent méconnaissait la nature précise de l'infraction d'origine[417]. La conception, selon laquelle l'infraction de blanchiment se limitait aux seuls biens issus du trafic de la drogue, ne reflétait pas, non plus, la réalité du crime organisé dans sa totalité[418]. L'exclusivité du trafic de stupéfiants comme seule infraction à l'origine du blanchiment d'argent ne pouvait être admise en ce sens qu'avec l'évolution des méthodes mafieuses, une multitude d'activités criminelles pouvait générer des fonds illégaux. La nécessité de généraliser l'infraction de blanchiment s'imposait. Au niveau mondial, la communauté internationale incitait les Etats à modifier leur législation pénale dans le sens d'un élargissement du domaine du blanchiment[419].

2. Les apports de la loi spécifique contre le blanchiment d'argent

182. La création de l'infraction générale de blanchiment. A travers la création de l'infraction générale de blanchiment, aucune brèche n'est laissée aux blanchisseurs. Désormais, ces derniers ne peuvent plus alléguer, en tant que moyen de défense, que les fonds ne provenaient pas du trafic de stupéfiants mais d'autres infractions aux fins d'éviter l'engagement de leurs responsabilités pénales pour blanchiment[420]. En adoptant la 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, Madagascar a pris en compte de ces considérations. La nouvelle loi a érigé le blanchiment d'argent en une infraction distincte, recouvrant toutes les gammes de

---

gravement compromis la santé d'une ou plusieurs personnes ; lorsque l'infraction aura été commise dans un établissement pénitentiaire, un établissement militaire, un établissement d'enseignement ou d'éducation, un établissement hospitalier ou de soins, un centre de services sociaux ou dans d'autres lieux où des écoliers et des étudiants se livrent à des activités éducatives, sportives ou sociales ou dans le voisinage immédiat de ces établissements et de ces lieux ; lorsque l'auteur de l'infraction aura ajouté aux drogues des substances qui en auront aggravé les dangers ; lorsque l'auteur de l'infraction sera en état de récidive. Les condamnations prononcées à l'étranger sont prises en compte pour établir la récidive ».

[417] Marc SEGONDS, « Les métamorphoses de l'infraction de blanchiment… ou les enjeux probatoires de la lutte contre le blanchiment », AJ Pénal n°4, avril 2016, éditions Dalloz, p. 168-171.

[418] Jérome Lasserre CAPDEVILLE, *La lutte contre le blanchiment d'argent*, l'Harmattan, 2006, p. 47-48.

[419] Ainsi, la recommandation 3 des normes du GAFI disposait-elle que « *Les pays devraient conférer le caractère d'infraction pénale au blanchiment de capitaux sur la base de la Convention de Vienne et de la Convention de Palerme. Les pays devraient appliquer l'infraction de blanchiment de capitaux à toutes les infractions graves afin de couvrir la gamme la plus large d'infractions sous-jacentes* ».

Pour aller plus loin voir WILLIAM C. GILMORE, *L'argent sale : l'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Editions du Conseil de l'Europe, aout 2005.

Version anglaise, " *Dirty money : the evolution of international measures to counter money laundering and financing terrorism*" council of Europe Publishing.

[420] Marcel CULIOLI, *Infraction générale de blanchiment*, Editions du juris-classeur 1997, fascicule 10.

crimes ou délits pouvant générer les fonds illicites[421] ; en outre, elle complète la loi n° 97-039, du 04 septembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants. Cette dernière législation a bel et bien prévu et réprimé le blanchiment de l'argent, mais n'a cependant pas précisé les mesures spécifiques à prendre pour le dépistage de l'infraction et le sort des produits de celle-ci[422]. Dans le cadre de la répression, la loi contre le blanchiment dispose de diverses pénalités à l'encontre des personnes coupables de blanchiment et des mesures de confiscation des produits de l'infraction notamment les biens ou les sommes d'argent objet de l'infraction. Par ailleurs, des pouvoirs dérogatoires au droit commun ont été accordés aux autorités judiciaires. En effet, les conséquences du blanchiment ont été jugées comme étant extrêmement graves et néfastes pour la société. De surcroît, les stratagèmes et les montages aux fins de recycler l'argent sale peuvent être parfois particulièrement sophistiqués, rendant ainsi difficile la poursuite et la répression de l'infraction. Bref, ces arguments avaient été avancés pour justifier et requérir un renforcement des prérogatives des autorités judiciaires.

183. La nécessité de réformer la loi sur la lutte contre le blanchiment. A la suite d'une évaluation menée par les experts du GAFI, les dispositions de la 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 étaient jugées insuffisantes pour lutter efficacement contre le blanchiment de l'argent. Sous peine de figurer sur la liste grise et d'être classé comme un pays à risque au blanchiment, Madagascar a adopté la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. A titre liminaire, cette nouvelle loi prévoit des sanctions contre le financement du terrorisme, une correctionnalisation de l'infraction de blanchiment et des éclaircissements sur les termes juridiques à employer, des nouveautés qui seront examinées minutieusement dans la constitution de l'infraction de blanchiment d'argent et les peines applicables[423].

B. La reproduction servile des textes internationaux quant aux éléments constitutifs de l'infraction

184. Une plasticité excessive pour les besoins de la poursuite et de la répression. Afin de se conformer aux standards internationaux, le législateur malagasy, dans le cadre de la détermination des éléments constitutifs de l'infraction, s'est largement inspiré des textes internationaux. Le décalque des dispositions s'est traduit par une caractérisation assouplie des éléments matériel et moral du blanchiment (1) ainsi que la consécration de l'autonomie absolue du blanchiment au détriment de son lien avec l'infraction d'origine (2).

[421]Ainsi, jusqu'à la promulgation de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, le blanchiment de l'argent n'était pas consacré légalement.
[422] Préambule de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment d'argent.
[423] V. *infra*, § 481 et s., § 498 et s., § 554 et s.

1. Une caractérisation assouplie des éléments matériel et moral du blanchiment

185. Des faits matériels constitutifs de l'infraction calqués sur les dispositions onusiennes[424]. L'article premier de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, qui caractérise de l'élément matériel de l'infraction est resté inchangé dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à Madagascar. L'infraction de blanchiment d'argent serait constitué en cas de conversion ou de 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 ; de dissimulation ou de déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ; d'acquisition, de détention, ou d'utilisation de biens, par une personne qui sait que lesdits biens constituent un produit du crime. Ces dispositions ont été calquées en tout point sur les définitions retenues dans les textes internationaux[425]. La reprise intégrale des termes utilisés s'inscrit dans la mise en conformité de la législation nationale avec les normes internationales. Les décisions de justice, qui illustrent de la manière dont les juges ont interprété ces diverses formes et opérations du blanchiment, ne sont pas encore disponibles ; toutefois, les formulations larges conservées par le rédacteur visent à couvrir le maximum de comportements ou de procédés constitutifs du blanchiment.

186. Le dol éventuel et la qualification de l'élément moral de l'infraction. Selon l'article premier de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, contre le blanchiment, « *la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives* ». Ces termes de l'article ont été maintenus dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[426]. La notion de circonstances factuelles objectives est, en l'occurrence, ambiguë et la description de telles circonstances ne devrait pas pour autant détourner le juge de la nette et précise caractérisation de l'élément psychologique constitutive de l'infraction[427]. Ceci étant dit, la modification substantielle apportée par la nouvelle loi dans la délimitation des contours de l'élément moral de l'infraction réside dans l'ajout d'un dernier alinéa qui édicte que « *la négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi* »[428]. Cette énonciation de la loi résulte de la

[424] L'élément matériel de l'infraction sera examiné en détail au § 481 et s.
[425] Art. 3, § 1, b) i, ii et c) i de la Convention de Vienne de 1988, V. *infra* § 316.
[426] Article 1er alinéa 2 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[427] Bertrand De LAMY, « Dérives et évolution du principe de la légalité en droit pénal français : contribution à l'étude des sources du droit pénal français », les cahiers du droit, Volume 50, numéro 3-4, septembre–décembre 2009, p. 595-196.
[428] Article 1er alinéa 3 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

reproduction servile des textes internationaux. *A priori*, à travers l'adjonction de cette nouvelle disposition[429], le législateur voulait cibler les professionnels assujettis qui auraient manqué à ses obligations de prévention. L'interprétation de ce prescrit de la loi est délicate en pratique. A sa lecture, un simple écart de comportement avec les diligences requises est constitutif de l'élément psychologique de l'infraction alors que l'agent pouvait ne pas vouloir le résultat dommageable bien qu'il soit reconnu qu'il ait commis une faute par sa négligence, son imprudence ou son inobservation de règlements. Quoi qu'il en advienne, cette conception de l'élément moral ne se retrouve pas dans la législation française contre le blanchiment. Suivant le droit français, le blanchiment d'argent demeure une infraction intentionnelle, l'auteur doit avoir agi sciemment c'est-à-dire en connaissance de cause[430]. De surcroît, cette disposition est susceptible de porter atteinte à la présomption d'innocence et de renverser le fardeau de la preuve ; en effet, elle sous-tend une présomption de culpabilité quitte à la personne poursuivie de rapporter la preuve qu'il avait déduit l'origine licite des biens des circonstances normales autour de l'opération.

187. Les terminologies. La nouvelle loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prévu toute une gamme de définitions pour une meilleure compréhension et application des lois. Parmi les terminologies intéressant le volet répressif, aucun changement majeur n'a été fait si ce n'est l'ajout des définitions du « *terroriste* », des « *actes terroristes* », et des « *organisations terroristes* »[431], une suite logique résultant de l'association du financement du terrorisme dans la législation contre le blanchiment de capitaux. Ceci étant, le terme « *fonds* » ou « *biens* » a été plus développé et exhaustif dans la nouvelle loi, dans le sens où désormais, il désigne les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les documents ou instruments juridiques, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits avoirs, y compris, mais de façon non limitative, les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeurs tirés de ou générés par de tels avoirs. Les autres notions restent inchangées, le terme « *instrument* » désigne toujours tous les objets employés ou destinés à être employés de quelque façon que ce soit, en tout ou en partie, pour commettre une ou des infractions pénales ; le terme « *organisation criminelle* » désigne tout groupe structuré dans le

[429] Il est à remarquer que ces caractères de l'élément moral sont consacrés comme une option dans la Convention de Strasbourg. D'après l'article 6§3a de la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du Conseil de l'Europe (Strasbourg 1990), « *Chaque Partie peut adopter les mesures qu'elle estime nécessaires pour conférer, en vertu de son droit interne, le caractère d'infractions pénales à la totalité ou à une partie des actes évoqués au paragraphe 1 dans l'un ou dans la totalité des cas suivants lorsque l'auteur: a- devait présumer que le bien constituait un produit…* ». D'après le rapport explicatif de cette Convention « *Le paragraphe 3 criminalise des actes non mentionnés dans la convention des Nations Unies. Les Parties n'ont cependant pas l'obligation d'adopter l'une quelconque ou la totalité des infractions décrites dans le paragraphe. Le paragraphe 3.a propose la criminalisation du comportement négligent…* ».

[430] Marc SEGONDS, *Blanchiment*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz 2017, p. 24.

[431] La plupart des ajouts concerne la prévention du blanchiment.

but de commettre des crimes ou des délits ; le terme « *auteur* » est défini comme toute personne ayant participé à l'infraction soit en qualité d'auteur principal, de co-auteur ou de complice. Les éclaircissements sur les terminologies et l'introduction des nouvelles définitions aideront les magistrats chargés des dossiers de blanchiment d'avoir une meilleure compréhension du dispositif, ce qui permettra d'élucider plus facilement les difficultés quant à l'interprétation du texte et de favoriser son utilisation appropriée dans le cadre de la répression du blanchiment.

2. L'autonomie absolue du blanchiment au détriment de son lien avec l'infraction d'origine

188. Le blanchiment d'argent : une infraction de conséquence. A l'instar du recel, le blanchiment de capitaux est une infraction de conséquence. Cela implique qu'une infraction a été commise en amont et l'objectif recherché dans le blanchiment consiste à retraiter le produit de cette infraction aux fins d'en dissimuler l'origine illicite. Aussi bien dans l'ancienne loi malagasy n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment que dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'extension du champ d'application de l'infraction d'origine à toutes les catégories de crime et de délit a été maintenue ; aucune modification n'a été par ailleurs apportée aux définitions du terme « *infraction d'origine* » retenue comme toute infraction pénale, même commise à l'étranger, ayant permis à son auteur de se procurer des produits du crime et du terme « *produit du crime* » défini comme tout bien ou tout avantage économique tiré directement ou indirectement d'un crime ou d'un délit.

189. Les questionnements sur l'autonomie absolue du blanchiment par rapport à son infraction d'origine. En ce qui concerne la répression de l'infraction de blanchiment, l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme énonce que les mesures répressives de blanchiment s'appliqueront toujours quand bien même l'auteur de l'infraction d'origine ne serait ni poursuivi ni condamné ou qu'une condition pour agir en justice à la suite de ladite infraction manquerait. Et d'après l'alinéa 2 du même article, l'auteur du délit d'origine pourra être également poursuivi pour l'infraction de blanchiment. Ces dispositions sont tirées du caractère autonome de l'infraction de blanchiment[432]. Par rapport à la précédente version de la loi contre le blanchiment, il est observé que la nouvelle loi a apporté plus de précisions aux dispositions de l'infraction d'origine en ajoutant notamment le principe de territorialité de celle-ci en ces termes : « *les infractions d'origine de blanchiment de capitaux s'étendent aux actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction selon les lois malgaches et qui auront constitué une infraction d'origine s'ils avaient été commis sur le territoire national*». Comme le blanchiment est une infraction de conséquence, la poursuite de l'infraction devrait, en principe, dépendre du sort de l'infraction

[432] V. infra § 475 et suiv.

principale dans une décision définitive préalable. Suivant les prescriptions de la loi suscitées, tel n'est pas le cas en matière de blanchiment. Animée par la volonté de faciliter la poursuite du blanchiment, qui est de nature occulte, l'infraction sera poursuivie indépendamment de la suite réservée à l'infraction principale. La disposition du législateur, qui assoit l'autonomie particulière du blanchiment, a été poussée à l'extrême lorsque l'auteur de l'infraction principale pouvait lui-même être poursuivi du blanchiment de son propre fait, une situation également appelée auto-blanchiment. L'admission de l'auto-blanchiment perturbe le principe de non cumul des peines qui consacre que l'individu convaincu de plusieurs crimes ou délits non séparés par une condamnation définitive ne peut se voir infliger que la seule peine afférente à l'infraction la plus grave[433]. Pour une partie de la doctrine française, l'article 324-1 du Code pénal français[434] met en évidence que l'auteur de l'infraction principale et l'auteur de l'infraction de blanchiment d'argent sont deux personnes distinctes. De plus, à l'instar du recel, le blanchiment est une infraction de conséquence, comme la jurisprudence a refusé le cumul de qualification en matière de recel, le même principe devrait s'appliquer en cas de blanchiment[435]. Les tenants du cumul mettent cependant en avant les considérations du droit international et soutiennent, à cet égard, que la France n'a émis aucune réserve à l'article 6.2 b de la Convention de Strasbourg, du 8 novembre 1990, sur la possibilité de prévoir l'inapplication de l'infraction de blanchiment à l'auteur de l'infraction principale[436]. Aussi le juge national français doit-il appliquer le cumul. Quoi qu'il en soit de toutes ces considérations, la vision extensive de l'autonomie du blanchiment appert néanmoins comme excessive ; l'autonomie ne peut-être absolue, car la nature du blanchiment est à la base une infraction de conséquence, ce qui suppose deux protagonistes distincts l'un ayant commis l'infraction d'origine et l'autre de conséquence. Dans le prolongement de ce qui précède, l'absence de dissociation

---

[433] Le principe est limité aux peines de même nature et le délinquant peut se voir imposer toutes celles encourues pour chacune des infractions dès lors qu'elles sont différentes. Bernard BOULOC, *Droit pénal général*, Dalloz, 27ème édition, 2021, p. 553-568.

[434] Cet article dispose que « *Le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* ».

[435] Chantal CUTAJAR, « *Fasc. 20 : BLANCHIMENT. – Éléments constitutifs. – Répression* », Document: JCl. Administratif - Fasc. 196, (Extrait) JurisClasseur Pénal des Affaires, Date du fascicule : 15 Février 2010, Date de la dernière mise à jour : 2 Novembre 2017, p. 20-21.

[436] Suivant l'article 1er § 2 de la directive de 2005 de la Convention de l'Union européenne de 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, sur la définition du blanchiment d'argent, aucune distinction n'est également faite entre le blanchiment commis par un tiers ou par le blanchisseur lui-même. En somme, le juge national français devra appliquer la directive selon la finalité de celle-ci, la tendance européenne convergeant notamment en faveur de l'auto-blanchiment ou du cumul de qualifications.

V. Chantal CUTAJAR, *op. cit., « L'obligation pour le juge d'interpréter son droit national à la lumière et en conformité avec la directive résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne qui, depuis la décision de la Cour de justice des Communautés européennes, Von Colson et Kamann du 10 avril 1984 (aff. 14/83 et 79/83, Rec. CJCE, p. 1891) confirmée par les arrêts Marleasing du 13 novembre 1990 (aff. C-106/89, Rec. CJCE, p. 1-4135) et Faccini Dori du 14 juillet 1994 (aff. C-91/92, Rec. CJCE, p. 1-3325 ; D. 1994, inf. rap. p. 192), le juge national a l'obligation de faire prévaloir la directive* ».

Marc SEGONDS, « Les métamorphoses de l'infraction de blanchiment… ou les enjeux probatoires de la lutte contre le blanchiment », AJ Pénal n° 4, avril 2016, éditions Dalloz, p. 169.

des auteurs pourrait conduire à une situation alambiquée selon que le champ des infractions à l'origine du blanchiment étant très vaste, la poursuite de l'auteur de l'infraction d'origine pourrait-être à chaque fois associée à la poursuite de blanchiment du produit de son infraction. L'omniprésence du blanchiment pourra, en conséquence, influer considérablement sur les peines pouvant être prononcées à l'endroit des délinquants.[437]

C. La diversification des sanctions encourues

190. Une large gamme de peines applicables. En ce qui concerne les sanctions pouvant être encourues, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, fait une distinction, selon que l'auteur du blanchiment est une personne physique (1), ou une personne morale (2).

1. Les sanctions applicables aux personnes physiques

191. La correctionnalisation de l'infraction de blanchiment de capitaux. Les peines prévues dans la loi antérieure n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime étaient critiquées comme étant élevées, inadaptées et démesurées. Du moment que l'infraction était constituée, les juges étaient tenues d'appliquer *stricto sensu* la loi et de prononcer systématiquement une peine de travaux forcés à temps ou à perpétuité. La correctionnalisation de l'infraction n'était pas envisagée par les textes. Pour remédier à ce défaut de souplesse des textes et cette marge de manœuvre limitée des juges, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avait renchéri ses dispositions d'une peine délictuelle.

192. La variété et la sévérité des peines encourues. Les personnes physiques, qui ont commis l'infraction de blanchiment, seront passibles d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende au moins égale au triple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment. Les mêmes peines s'appliquent en cas de tentative et aux bénéficiaires effectifs[438]. En présence de circonstances aggravantes telles que la perpétration de l'infraction dans l'exercice d'une activité criminelle ou dans le cadre d'une organisation criminelle, ou encore en cas de récidive, les juges peuvent prononcer le double de peine ci-dessus mentionnée ainsi que le quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels

[437] Delphine BAUER, « Le blanchiment, un enjeu national européen », dans petites Affiches, Gazette du palais, La loi, Le quotidien juridique, n° 206, p. 4 et suiv., publié le 15 octobre 2019, également disponible sur https://www.actu-juridique.fr/affaires/droit-financier/le-blanchiment-un-enjeu-national-et-europeen/.

[438] Article 39 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

ont porté les opérations de blanchiment[439]. Une autre réforme de la nouvelle loi réside dans l'énumération des peines complémentaires, d'une certaine durée, pouvant accompagner les sanctions prononcées à l'égard des personnes physiques telle que l'interdiction définitive d'entrée ou de séjour sur le territoire national, l'interdiction de quitter le territoire national, le retrait du passeport, l'interdiction de l'exercice des droits civils et politiques[440] *etc*. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme se veut enfin être sévère en disposant qu'aucun sursis ne pourra être accordé en cas de condamnation pour blanchiment[441], de même aucune circonstance atténuante ne pourra être retenue pour les personnes dont la culpabilité a été établie comme auteur, co-auteur ou complices d'infractions de blanchiment de capitaux[442]. Par ailleurs, des peines d'emprisonnement allant d'un à cinq ans et d'amende de 1.000.000 ariary à 10.000.000 ariary peuvent également être prononcées à l'encontre des personnes ayant commis d'autres infractions en corrélation avec le blanchiment[443]. Ceux qui sont tenus mais n'ayant pas procédé aux déclarations de soupçon telles que prévues par la loi seront passibles d'une amende de 500.000 ariary à 5.000.000 ariary. Ces peines pour inobservation des obligations de vigilance peuvent en outre être assorties de l'interdiction définitive ou pour une durée maximale de cinq ans d'exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise[444]. Au vu de toutes ces dispositions, le législateur a prévu une large gamme de peines tout autant sévères suivant la tendance internationale qui prône une rigidité particulière dans la répression du blanchiment. Dans ce prolongement, les peines d'emprisonnement et d'amende ont été estimées insuffisantes pour réprimer efficacement le blanchiment ; la diversité des actes et des comportements prohibés a été exhaustivement prévue par le législateur. Cette intransigeance à outrance appelle, de ce fait, à une certaine modération par les juges dans leur prononcé suivant les circonstances de fait, afin que les sanctions prononcées ne puissent porter atteinte au principe de proportionnalité et de nécessité[445], des éléments indissociables à la fonction de la peine.

[439] Article 40 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[440] Article 44 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[441] Article 45 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[442] Article 46 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[443] La liste de ces infractions a été allongée dans la nouvelle loi sur le blanchiment de capitaux, il s'agira à titre d'illustration des personnes ayant par mauvaise foi ou négligence omis de réaliser les obligations de vigilance ou révélé sciemment à l'auteur ou autre entité non prévue par la loi les déclarations ou les enquêtes concernant les opérations suspectes ; l'agent du Service des Renseignements Financiers ayant divulgué toute information obtenue dans le cadre de ses fonctions…
[444] Article 43 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[445] Pour aller plus loin, V. Jean PRADEL, « Du principe de proportionnalité en droit pénal », Les cahiers du droit, Volume 60, numéro 4, décembre 2019.

193. Un large éventail de sanctions disciplinaires en cas de manquement aux obligations préventives. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a apporté plus de précisions quant aux sanctions administratives ou disciplinaires pouvant être infligées aux personnes ayant volontairement ou par négligence grave enfreint les obligations de prévention du blanchiment auxquelles elles étaient soumises. Dorénavant, ces manquements sont constitutifs de faute administrative passible de toute une échelle de sanctions telle que des avertissements écrits ; d'un ordre de respecter des instructions spécifiques ; d'un ordre donné à l'institution financière et aux entreprises et professions financières désignées d'établir des rapports réguliers sur les mesures qu'elles prennent ; d'une interdiction d'employer certaines personnes dans le secteur ou la profession concernée ; du remplacement des dirigeants, administrateurs ou actionnaires de contrôle ou une limitation de leurs prérogatives, y compris la désignation d'un administrateur spécial ; de la mise sous tutelle ou la suspension ou le retrait de l'autorisation préalable d'exercer et de l'interdiction de continuer à exercer l'activité commerciale ou la profession concernée[446]. L'application de ces mesures n'est pas limitative ou exhaustive, les autorités disciplinaires et de contrôle peuvent prendre d'autres mesures énoncées par les lois et les règlements qui les instituent. Ainsi, l'existence des peines prévues en corrélation au blanchiment notamment celles relatives à l'inobservation des obligations de prévention du blanchiment n'a-t-elle pas empêché le législateur de rajouter des sanctions administratives ou disciplinaires pour les mêmes manquements au nom de la lutte contre le blanchiment. Les professionnels assujettis sont dès lors invités à s'ingérer et à s'immiscer dans la sphère privée de ses clients au moyen du recueil et de la transmission des informations les concernant au SAMIFIN sous peine de sanctions. L'inflation des peines prévues peut par ailleurs conduire certains professionnels à adopter des mesures de vigilance rigoureuses pas forcément nécessaires ou encore à systématiser les déclarations, ce qui n'est pas toujours synonyme de fiabilité et de pertinence.

2. Les sanctions applicables aux personnes morales

194. L'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales et l'addition de la faute non-intentionnelle. En matière de blanchiment, la responsabilité pénale des personnes morales peut être engagée au même titre que les personnes physiques. Pour que la condamnation des personnes morales soit cependant prononcée, il est besoin que la personne morale dont il s'agit soit autre que l'Etat et que l'infraction ait été commise par l'un de ses organes ou ses représentants[447]**.** Une innovation majeure de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme réside également dans la tenue de la responsabilité pénale de la personne morale en cas

[446] Article 42 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[447]Article 41 al.1 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

de défaut de surveillance ou de contrôle d'une personne physique soumise à son autorité et reconnue coupable de blanchiment du fait du manque de diligence de la personne morale à son égard et ayant rendu possible la commission de l'infraction[448]. Ainsi, la législation malagasy a-t-elle consacré la responsabilité pénale des personnes morales notamment en matière de blanchiment. L'idée selon que les personnes morales, en tant qu'entité abstraite, ne pouvait commettre de faute personnelle car dépourvue d'élément psychologique est révolue ; le concept a été même étendu aux fautes intentionnelles allant dans le sens de la sévérité et la lourdeur particulière dans le cadre de la répression des criminalités organisées dont le blanchiment. Ce faisant, le champ d'application quant aux critères d'imputation du manque de diligence aux structures sociétales a été défini par la loi à charge aux juridictions malagasy d'en préciser la portée en pratique.

195. Les peines pouvant être encourues. Concrètement, les sanctions consisteront en une peine d'amende d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques indépendamment du préjudice de la condamnation de ces dernières comme auteurs ou complices de l'infraction de blanchiment. En outre, les personnes morales pourront être condamnées à une interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq (5) ans au plus, d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles ; à la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus de leurs établissements ayant servi à commettre l'infraction ; à la dissolution lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés ; au placement sous surveillance judiciaire. En cas de condamnation, la décision fera l'objet d'une publication par la presse écrite ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle aux frais de la personne morale condamnée[449]. En comparaison avec les dispositions de l'ancienne loi sur les sanctions pouvant être encourues par les personnes morales, il ressort que les mêmes prescriptions ont été maintenues dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, à l'exception de la peine de placement sous surveillance judiciaire. Cet ajout étant concis, l'interprétation des modalités concrètes d'organisation et de réalisation de cette peine prête à discussion[450]. Il est également remarqué que les dispositions relatives à la publication de la décision de condamnation est plus claire et explicite selon que les frais de diffusion seront à la charge de la personne morale condamnée.

II. <u>Les singularités de la poursuite et la spécialisation des juridictions</u>

[448] Article 41 al.2 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[449]Article 41 al. 4 et 5 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[450]A l'instar du droit français, un mandataire de justice sera-t-il désigné pour surveiller les activités de l'entreprise et rendre compte de sa mission tous les 6 mois au Juge d'application des peines qui par la suite saisira le juge pour prononcer le relèvement ou une nouvelle peine. A noter qu'à Madagascar, il n'existe pas non plus en l'état actuel de juge d'application des peines.

196. Une spécialisation justifiée par la dangerosité et la complexité de l'infraction de blanchiment. Les effets du blanchiment de capitaux sont reconnus comme particulièrement nocifs et dévastateurs pour la paix sociale et la stabilité économique de la sphère nationale voire internationale. De surcroît, les montages financiers et les stratagèmes utilisés par les blanchisseurs sont extrêmement complexes. Aussi la prise en charge de l'infraction de blanchiment présente-t-elle des singularités tant sur le plan processuel que structurel. Concrètement, la refonte législative, dernièrement entamée, a renforcé les techniques particulières d'investigations (A), préconisé des mesures novatrices en matière de confiscation (B) et de prescription de l'action publique (C), créé les Pôles Anti-Corruption (PAC), des juridictions spécialisées dans le traitement des dossiers économiques et financiers (D).

A. Des méthodes particulières d'enquête intrusives

197. Les recommandations internationales sur les techniques d'enquête et leur transposition au niveau national. Les affaires de blanchiment étant complexes, les techniques traditionnelles d'enquête ne suffisent pas pour le traitement efficace de tels dossiers, des méthodes particulières d'investigation s'imposent. Ainsi, les normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération prévoient-elles que les Etats doivent accorder des pouvoirs étendus aux autorités de poursuite pénale et aux autorités chargées des enquêtes. Plus précisément, la recommandation 31 dispose que « *Les pays devraient s'assurer que les autorités compétentes qui mènent des enquêtes peuvent utiliser une vaste gamme de techniques d'enquêtes spécifiques adaptées aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme. Ces techniques d'enquêtes comprennent : les opérations sous couverture, l'interception de communications, l'accès aux systèmes informatiques et la livraison surveillée* ». Aux fins de se conformer aux exigences internationales, ces prescriptions ont été transposées dans le droit interne notamment dans la loi n° 2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. A la lecture des dispositifs nationaux, les autorités d'application de la loi peuvent recourir, d'une part, à des mesures de surveillance technologique (1) selon qu'il leur est permis d'utiliser des moyens et des techniques d'investigation électroniques ; d'autre part, à des mesures de surveillance humaine (2) auxquels cas, les enquêteurs tiennent un rôle plus actif dans les investigations au moyen des infiltrations ou de surveillance de livraison sur le terrain.

1. Les mesures de surveillance technologique

198. Les dispositions législatives en la matière. En vue de mettre en œuvre la recommandation du groupe d'action financière (GAFI)[451], la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, énonce en son article 35 que les autorités judiciaires peuvent ordonner, pour une durée déterminée, le placement sous surveillance des comptes bancaires ; l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques ; le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes téléphoniques, de télécopieurs ou de moyens électroniques de transmission ou de communication ; l'enregistrement audio et vidéo des faits et gestes et des conversations ; l'utilisation d'autres moyens et techniques d'investigation électronique ; la communication d'actes authentiques et sous seing privé, de documents bancaires financiers et commerciaux[452] ainsi que la possibilité de saisie de ces documents. En introduisant l'utilisation des moyens et techniques d'investigation électronique, la nouvelle loi a apporté une touche de modernité et d'adaptation des enquêtes avec l'ère actuelle du numérique. Toujours dans le cadre de l'utilisation opportune et rationnelle des techniques d'enquête prévues par la loi, il est utile de rappeler que la circulaire relative à la mise en œuvre de la politique pénale sur le blanchiment de capitaux auprès des cours et tribunaux, prise le 09 novembre 2012, prévoit une collaboration et une concertation d'un côté entre les magistrats enquêteurs avec leurs supérieurs hiérarchiques et les Officiers de police judiciaire, de l'autre côté, entre les magistrats en charge des dossiers de blanchiment avec les administrations fiscales et douanières, si besoin est.

199. La protection de la vie privée et des droits de l'homme. Dans le but d'éviter tous actes attentatoires aux droits fondamentaux de l'homme et pour préserver les droits de la personne, les techniques spécifiques d'enquête ne peuvent être prises que lorsque des indices sérieux permettent de suspecter que les comptes, lignes téléphoniques, systèmes et réseaux informatiques ou documents sont utilisés ou susceptibles d'être utilisés à des fins de blanchiment[453].Un nouvel alinéa 3 abondant dans le sens de la conciliation de l'utilisation des techniques spécifiques d'enquête avec les mesures de sauvegarde et de protection des droits de l'homme et de la vie privée a été également inséré à l'article 35 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[454].

---

[451]A noter également que la Recommandation 30 des normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération prévoit que « *Les pays devraient s'assurer que les autorités de poursuite pénale désignées sont responsables des enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans le cadre des politiques nationales de LBC/FT* ».

[452] Il est à remarquer ici que le code de procédure pénale a également prévu, en ses dispositions, les saisies des produits, moyens, traces, indices, de faits susceptibles de constituer une infraction pénale sous réserve du placement sous scellé ou de sauvegarde de justice, ainsi que les interceptions techniques, les écoutes et les auditions de témoins ou de tous actes nécessaires à la manifestation de la vérité (Article 123, 129, 133 et suivants, 206 et suivants, 251 et suivants du code de procédure pénale malagasy).

[453] Article 35 alinéa 4de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[454] Nouveau alinéa 3 de l'article 35 de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme « *…Les possibilités de réalisation des points b, c, d et e sont subordonnées à l'existence de mesures de sauvegarde et de protection de la vie privée et des droits de l'homme…* ». Ces points font référence à l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques ; le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes

Malgré l'existence des limites imposées par la loi, les citoyens ou les justiciables ne sont pas à l'abri de tout risque d'intrusion dans leur vie privée du fait que les techniques particulières d'enquête seront utilisées à leur insu. En l'état actuel, les techniques particulières d'enquête ne sont pas souvent utilisées. Aussi la question d'ingérence dans la vie privée des citoyens ne se pose-t-elle pas vraiment dans le pays. En revanche, dans les pays étrangers, comme l'Europe, le respect de la vie privée et l'utilisation des techniques particulières d'enquête revêtent toute leur importance et font l'objet de plusieurs arrêts significatifs et pertinents de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Les jurisprudences en la matière seront approfondies dans la seconde partie[455], notons seulement, à titre liminaire, que les critiques sont surtout émises à l'encontre des éventuels abus dans l'utilisation des méthodes d'investigation relatives à la vidéosurveillance et à l'interception des conversations téléphoniques. Ainsi, dans les pays européens, le principe de proportionnalité fait-il le plus souvent de débats plus particulièrement l'adéquation et l'équilibre entre les buts poursuivis et les moyens déployés à cette fin. Les défiances quant aux éventuelles atteintes à la vie privée sont justifiées du fait que sa protection contre des fuites ou des abus n'est pas garantie à partir du moment où les méthodes intrusives seront utilisées. Cependant, le blanchiment est une infraction extrêmement subtile et grave, le besoin d'un régime dérogatoire est nécessaire pour concurrencer les délinquants dans leurs moyens. Pour concilier les intérêts contradictoires de l'impératif de sécurité et le respect des droits fondamentaux relatifs au respect de la vie privée, la proportionnalité et l'encadrement strict de l'utilisation des mesures intrusives sont de règle, à plus forte raison que les preuves qui ont été obtenues d'une manière déloyale sont susceptibles d'être déclarées irrecevables devant les cours et les tribunaux.

2. Les mesures de surveillance humaine

200. La différence entre les opérations sous couverture et les livraisons surveillées. L'article 36 de la loi contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévoit des opérations sous couverture ou de livraisons surveillées. Les opérations sous couverture consistent en l'infiltration d'un agent dans une organisation criminelle, celui-ci pourra être amené à commettre une infraction de blanchiment en vue de faciliter l'obtention des preuves et la constatation de l'infraction. Les livraisons surveillées, quant à elles, désignent la méthode selon laquelle, on surveille une expédition suspecte ou illicite sans la saisir, le but étant de suivre son acheminement aux fins d'identifier les auteurs impliqués dans le processus du blanchiment.

---

téléphoniques, de télécopieurs ou de moyens électroniques de transmission ou de communication ; l'enregistrement audio et vidéo des faits et gestes et des conversations ; l'utilisation d'autres moyens et technique d'investigation électronique ; la communication d'actes authentiques et sous seing privé, de documents bancaires financiers et commerciaux. Il en résulte que le placement sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires n'est pas soumis aux mesures de sauvegarde et de protection de la vie privée et des droits de l'homme.

[455] V. *infra* § 458 et s.

201. Les conditions requises pour la réalisation des opérations. L'exercice de ces opérations nécessite, avant toute intervention, l'autorisation du procureur de la République et des comptes-rendus détaillés des opérations doivent lui être transmis. Les fonctionnaires compétents pour constater les infractions dans le seul but d'obtenir des éléments de preuve aux infractions de blanchiment ne seront pas punissables s'ils commettent des faits pouvant être interprétés comme les éléments d'une infraction de blanchiment. Ces techniques particulières sont intéressantes dans la mesure où les autorités d'application de la loi sont appelées à intervenir sur le terrain quand le recueil d'indices ou l'obtention de preuves est éminemment délicat. Ces méthodes d'enquête étant rigoureuses, l'encadrement est important pour éviter tout abus dans leur utilisation.

B. Les mesures sur les biens ou sommes objet du blanchiment

202. L'intérêt de la confiscation : la privation de la jouissance des fonds criminels. La confiscation a un fort pouvoir dissuasif en ce sens qu'elle prive les criminels du profit de leurs activités occultes. En matière de blanchiment, la confiscation constitue une mesure de répression indispensable car bien souvent, l'incarcération se révèle comme un risque calculé par les criminels alors que la confiscation anéantise tout l'intérêt de l'entreprise criminelle. En effet, le délinquant ne se souciera pas à purger une peine d'emprisonnement s'il sait que sa descendance profitera toujours du patrimoine illicitement accumulé ou encore qu'il le récupérera à sa sortie de prison. Etant donné l'importance de la confiscation dans la répression du blanchiment, les instances internationales ont prévu toute une panoplie de dispositions la consacrant.

203. Les textes internationaux sur la confiscation. La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée[456] prévoit la confiscation en ses articles 12 à 14. On y retrouve la nécessité par les Etats partis d'adopter et de prendre toutes les mesures nécessaires permettant la confiscation, l'identification, la localisation, le gel ou la saisie du produit du crime, des biens matériels ou autres instruments utilisés ou destinés à commettre des infractions. Si le produit du crime a été transformé ou converti en partie ou en totalité, mêlé à des biens acquis légitimement, des mesures de confiscation devront être prises par les Etats partis en lieu et place du produit ou à concurrence de sa valeur estimée. Les revenus ou avantages tirés du produit du crime peuvent aussi faire l'objet de confiscation, le secret ne peut être invoqué pour refuser la production ou la saisie des documents bancaires, financiers ou commerciaux, ordonnée par les tribunaux ou les autorités compétentes et les droits des tiers de bonne foi ne doivent pas être préjudiciés. La coopération internationale aux fins de confiscation y est également prévue. Le Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) a également édicté des normes

[456] NATIONS UNIES, *Recueil des Traités*, vol. 2225, n° 39574.

internationales en matière de confiscation en ses recommandations 4 et 38. Les normes préconisées présentent des similitudes[457] avec les stipulations de la Convention de Vienne[458], la Convention de Palerme[459] et la Convention sur le financement du terrorisme[460]. Elle consacre, en outre, la confiscation des produits et instruments sans condamnation pénale préalable, les mesures obligeant l'auteur présumé de l'infraction à apporter la preuve de l'origine licite des biens présumés passibles de confiscation, l'entraide judiciaire en matière de gel et de confiscation, et dans les notes interprétatives de ces recommandations, la disposition et la mise en place des pays des mécanismes permettant aux autorités compétentes de gérer efficacement les biens gelés ou saisis ou confisqués ont été soulignés. Ces normes du GAFI étant reconnues comme les standards de référence, le dispositif malagasy les ont intégrées dans la définition des mesures de saisie et de gel (1), des mesures de confiscation (2) et de recouvrement des avoirs illicites (3).

1. Les saisies et les gels

204. Les notions de saisie et de gel. La saisie et le gel désignent conjointement l'action d'interdire le transfert, la conversion, la cession ou le déplacement de fonds ou de biens par suite d'une mesure prise par les autorités judiciaires compétentes. Les fonds ou biens saisis ou gelés restent la propriété des personnes ou entités détenant des intérêts sur lesdits biens ou fonds au moment de la saisie ou du gel. La différence entre les deux notions réside dans le fait que la saisie a pour principal objectif d'empêcher de futurs actes criminels tandis que le gel a pour seul but de priver le propriétaire du contrôle sur les biens afin de l'empêcher de les dépenser ou de les disperser. De ce fait, en matière de saisie, le tribunal peut prendre possession des fonds ou biens saisis, en assumer l'administration ou la gestion alors que dans le cadre du gel, l'institution financière[461] qui détient les biens ou les fonds gelés peut toujours continuer à les administrer[462].

---

[457] Ainsi, la recommandation 4 du GAFI prévoit-elle, sans préjudice des droits des tiers de bonne foi, la prise par les pays des mesures législatives permettant aux autorités compétentes de saisir et de confisquer les biens blanchis, le produit du crime, les instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans la commission du blanchiment de capitaux ou d'infractions sous-jacentes, les biens ou les produits utilisés ou destinés à être utilisés ou affectés au financement du terrorisme, à la commission des actes terroristes ou au profit des organisations terroristes et les biens d'une valeur correspondante. Ces mesures ont été accompagnées de pouvoir d'identification, de dépistage et d'estimation des biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; de mis en œuvre des mesures provisoires, telles que le gel et la saisie ; de prendre des mesures pour empêcher ou annuler les actions qui compromettent la faculté du pays de geler, saisir ou recouvrer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation ; et de prendre toutes les mesures d'enquête appropriées.

[458] NATIONS UNIES, *Recueil des Traités*, vol. 1582, n° 27627.

[459] *Ibid*., vol. 2349, n° 42146.

[460] *Ibid*., vol. 2178, n° 38349, p. 197.

[461] Ou tout autre dispositif désigné à cet effet par la ou les personne(s) ou entité(s) avant le lancement d'une mesure dans le cadre d'un mécanisme de gel.

[462] WORLD BANK GROUP, INTERNATIONAL MONETARY FUND, LA BANQUE MONDIALE, *Lutte contre le Financement du Terrorisme*, Programme de renforcement des capacités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, cahier 6 p. 24.
Voir également le glossaire général des *« Normes Internationales sur la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme et de la Prolifération »*, Les Recommandations du GAFI, février 2012.

205. Les saisie et gel dans le dispositif malagasy. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme énonce en son article 38 que « *Les autorités judiciaires et les fonctionnaires compétents pour constater les infractions peuvent appliquer des mesures conservatoires, y compris le gel ou la saisie, en vue de préserver la disponibilité des fonds ou biens qui peuvent faire l'objet d'une confiscation… Ces mesures peuvent être levées par l'autorité judiciaire compétente sur demande du suspect ou de la personne invoquant des droits sur les fonds ou biens ayant fait l'objet de saisie ou par le procureur de la République de la juridiction compétente*... ». Les lignes directrices quant aux conditions générales des saisies et mesures conservatoires définies par sa devancière ont été reprises par la nouvelle législation. L'innovation apportée réside dans le nouveau alinéa 3 de l'article 38 qui prévoit désormais des mesures d'interdiction de sortie du territoire ou d'autres mesures restrictives de liberté sur demande motivée du Service des Renseignements Financiers (SRF) et dans le cadre de ses investigations. Sans vouloir remettre en cause l'idée de frapper une personne suspecte de l'interdiction de sortie du territoire ou autre mesure privative de liberté pendant la phase d'enquête, sur le plan légistique, ces dispositions auraient dû être placées et insérées avec celles afférentes aux investigations dans la mesure où compte tenu de leurs définitions, les mesures conservatoires et les saisies intéressent pour l'essentiel les biens et non les personnes physiques. Ceci étant, l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites apporte plusieurs clarifications en matière de saisie ou de gel des avoirs. Ainsi, les saisies spéciales notamment les procédures à suivre en matière de saisies pénales immobilières ont-elles été prévues dans l'article 8 de l'ordonnance[463] ; les modalités pour la saisie de patrimoine ou celle portant sur tout ou une partie des biens dont la personne mise en cause est propriétaire n'ont pas été, en revanche, prévue dans ladite ordonnance. En ce qui concerne les mesures conservatoires, les articles 9 et suivants de l'ordonnance préconisent que nul ne peut user ou disposer de biens objet de saisie et de gel ; la conservation et la gestion des biens saisis ainsi que la consignation de la contre-valeur des biens aliénés avant la décision de confiscation relèvent de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites. En dehors des dispositions relatives à la destruction ou à la vente anticipée des biens conservés, et sous peine de nullité, tout acte contrevenant à la saisie ou au gel est de ce fait nul. Pour ce qui est de la mainlevée des mesures conservatoires, l'article 11 de l'ordonnance préconise qu'elle ne pourra être exécutée qu'après apurement intégral des amendes et créances de l'Etat et l'article 12 dispose que les biens ayant servi à la commission d'une infraction, les

[463] D'après cet article, « *En cas de saisie pénale immobilière et avant réception de l'acte notifiant la décision de saisie, le conservateur de la propriété foncière du lieu de la situation de l'immeuble en est informé par tous moyens le jour même en vue de son inscription sur les livres fonciers. L'information ainsi donnée vaut réquisition. L'inscription ; effet à compter du jour de la réquisition. La décision de saisie est notifiée au conservateur de la propriété foncière de la situation de l'immeuble par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de 10 jours à compter de son prononcé. La saisie pénale immobilière est maintenue jusqu'à sa radiation du livre foncier par décision judiciaire* ».

objets dangereux, stupéfiants, substances psychotropes et précurseurs ne sont pas susceptibles de restitution. Ces dispositions s'inscrivent dans la volonté du législateur à encourager la prise de mesures de saisie et à ne laisser aucune brèche aux délinquants pour profiter de leurs crimes ; ceci étant, comme l'Agence de recouvrement des avoirs illicites n'est pas encore opérationnelle, il est difficile, en l'état actuel, d'assurer une conservation adéquate des biens frappés de saisie.

206. Les procédures de gel et de saisie. Cette procédure est consacrée dans les articles 4 et suivants de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites. A la lecture de l'article 4, les biens pouvant faire l'objet de saisie ou de gel sont similaires à ceux pouvant être confisqués tels que visés par l'article 18 de l'ordonnance. Les biens pouvant être frappés de mesures de gel ou de saisie sont de ce fait :

« - *tous biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, objet de l'infraction ou ayant servi ou ayant été destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou en a le contrôle, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi;*

- *tous biens produits de manière directe ou indirecte par l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime, ou à concurrence de la valeur estimée de ce produit si pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite.*

- *les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, appartenant au condamné ou sous son contrôle, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine licite ;*

- *les avantages patrimoniaux tirés de l'infraction, les biens et valeurs qui leur ont été substitués et les revenus de l'investissement de ces avantages, en quelque main qu'ils se trouvent et quelle qu'en soit la cause ».*

Le champ des biens pouvant être saisis ou gelés a connu une certaine extension, le dessein du rédacteur était de cibler le maximum de biens afin d'assurer un réel effet dissuasif à l'exemple des législations étrangères[464]. Au-delà du contenu du dispositif, la protection des droits des tiers de bonne foi devra être suffisamment garantie au motif que les nombreuses failles dans les systèmes d'identification et de registre foncier malagasy risquent de prêter à confusion quant à la détermination des réels propriétaires des biens. Les agents verbalisateurs et les autorités judiciaires peuvent prescrire les mesures de saisie et de gel. Les biens saisis ou gelés seront consignés dans un registre tenu par la Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation des avoirs. Au cours de l'enquête préliminaire, les Officiers de Police Judiciaires ou administrations spécialisées ayant procédé aux gels ou aux saisies des avoirs transmettront le procès-verbal à cet effet au Procureur de la

[464] Le champ des biens susceptibles de saisies et de confiscation est nettement plus élargi en droit français. Les articles 706-153 à 706-157 du code de procédure pénale français prévoient que les biens ou droits mobiliers incorporels peuvent aussi faire l'objet de saisies.

République[465], qui par la suite, dans les 24 h, le transmettra à la Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation des avoirs. Pendant la phase de la poursuite ou de l'instruction préparatoire, le ministère public ou le juge d'instruction peut requérir auprès de la Chambre que soit ordonné un gel ou une saisie des biens. Dans les 24 h suivantes, la Chambre rendra une décision, sans qu'il y ait débats sur le bien-fondé de la saisie, aux fins de l'enregistrement formel du gel ou de la saisie dans son registre et la décision de saisie sera ensuite notifiée au Ministère Public, administrations publiques spécialisées concernées, au propriétaire du bien saisi et, s'ils sont connus, aux tiers ayant des droits sur le bien saisi. Dans les 10 jours suivants la notification, la décision de saisie est susceptible d'opposition quant à la régularité de la procédure de saisie, le bien-fondé et l'assiette de la saisie. La Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation des avoirs statuera sur l'opposition sous huitaine à l'issue d'un débat contradictoire et la décision rendue sur opposition est susceptible d'appel dans un délai de 10 jours de la notification. L'opposition n'a pas d'effet suspensif, par contre, en cas de mainlevée de la saisie et restitution, l'appel du Ministère Public est suspensif.

207. Les incertitudes sur la procédure. Au vu de cette procédure, il est remarqué que lors des enquêtes préliminaires, les Officiers de police judiciaire et les agents verbalisateurs peuvent procéder aux saisies ou aux gels des avoirs sans qu'il y ait besoin d'un mandat préalable de saisie ou de confirmation ultérieure du procureur de la République. Bien qu'il soit reconnu que l'initiative des mesures de gel ou de saisie peuvent émaner des Officiers de police judiciaire ou des agents verbalisateurs pendant la phase d'investigation, l'absence de contrôle de leurs actes par le procureur de la République suscite des réserves notamment en ce qui concerne les garanties du respect des conditions légales requises pour l'application de ces mesures pour autant que le bien-fondé des saisies ou des gels réalisés ne pourra être débattu qu'après la notification de la décision de saisie de la Chambre de saisie, du gel et de la confiscation des avoirs. Certes, les décisions de gel ou de saisie sont susceptibles de recours, notamment, par voie d'opposition ou d'appel, ceci étant, ces mesures atteignent directement les biens du suspect bien avant sa condamnation pénale. L'encadrement de la part des autorités judiciaires appert, dès lors, important afin que ces mesures ne soient utilisées excessivement et puissent porter atteinte aux principes directeurs de la justice pénale que sont la présomption d'innocence et les droits de la défense. De surcroît, avec la lenteur de la procédure pénale, les biens pourront se détériorer rapidement et perdre de toute leur valeur vénale à défaut de conservation appropriée de la part de l'Etat. Ce même souci de contrôle des autorités judiciaires se pose également en matière de saisie pénale immobilière prévue à l'article 8 de l'ordonnance[466]. Aucune supervision des actes n'est prévue alors que le

[465] Dans un délai de 24 h pour les districts où siège la juridiction, 48 h pour les districts limitrophes, et 5 jours maximum pour les districts non limitrophes.

[466]Article 8 de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites « *En cas de saisie pénale immobilière et avant réception de l'acte notifiant la décision de saisie, le conservateur de la propriété foncière du lieu de la*

conservateur de la propriété foncière est informé de la décision de saisie par tous moyens et le jour même en vue de son inscription sur les livres fonciers. En outre, il est relevé qu'en cours de poursuite ou d'instruction, le procureur de la République ou le Juge d'instruction ne pourra pas d'office ordonner la saisie ou le gel des avoirs mais doit en faire la demande auprès de la Chambre. La restriction des pouvoirs du Juge d'Instruction ou du Procureur de la République soulève donc des questionnements quant à la célérité et à la qualité de la procédure au cas où la dissipation des biens ou des éléments de preuves sont accrus lors des poursuites ou de l'instruction.

2. La confiscation[467]

208. La confiscation proprement dite dans le droit malagasy. La notion de confiscation se définit comme une mesure de privation ou de dépossession permanente des fonds ou biens sur décision des autorités judiciaires qui transfèrent la propriété des fonds ou biens visés à l'Etat. Elle a pour objectif d'éviter la perpétration d'actes criminels. Les personnes ou entités qui détiennent des droits sur lesdits biens ou fonds perdent, en principe, au moment de la confiscation leurs droits sur les biens ou fonds confisqués ou soumis à déchéance[468]. Dans l'arsenal répressif malagasy, la confiscation[469] est traitée dans les articles 58 à 62 de la loi n° 2018-043,

---

situation de l'immeuble en est informé par tous moyens le jour même en vue de son inscription sur les livres fonciers. L'information ainsi donnée vaut réquisition. L'inscription prend effet à compter du jour de la réquisition. La décision de saisie est notifiée au conservateur de la propriété foncière de la situation de l'immeuble par lettre recommandée avec accusé de réception dans un délai de 10 jours à compter de son prononcé. La saisie pénale immobilière est maintenue jusqu'à sa radiation du livre foncier par décision judiciaire »

[467] Il est également à noter que les dispositions du droit commun, c'est-à-dire le code de procédure pénale malagasy, sont également applicables en la matière. Plusieurs articles de ce code consacrent une large manœuvre aux officiers de police judiciaire, au procureur de la république, au juge d'instruction, ou au Tribunal correctionnel de procéder à tous actes nécessaires à la manifestation de la vérité (Article 123, 133, 135, 162, 251, 257, 260, 261, 452 du Code de Procédure Pénale Malagasy) lors de la constatation des infractions, du rassemblement des preuves, de la recherche des auteurs ou de la poursuite. A cet égard, l'article 210 du CPPM prévoit que l'officier de police judiciaire, dans le cadre d'une information sommaire ou en cas de flagrance, peut se transporter au domicile des personnes soupçonnées, et procéder à une perquisition et saisies de tous papiers, documents, objets ou substances pouvant servir de pièces à conviction (La perquisition ne saurait avoir lieu que sur ordre écrit émanant de l'autorité judiciaire compétente même s'il y a flagrance. La perquisition doit se faire au domicile de la personne soupçonnée et non chez des tiers. Dans ce dernier cas, il faudra que l'OPJ soit muni d'une commission rogatoire du Juge d'Instruction. Horaire 05h-09h. La perquisition doit être faite en présence de l'inculpé, s'il est en prison, le juge le fera extraire de la prison, ou le demandera de se faire représenter, s'il est absent ou s'il refuse, le juge désignera deux témoins requis par lui en dehors des personnes relevant de son autorité. Enfin l'article 260 du CPPM prescrit que le juge d'instruction peut procéder aux saisies similaires à celles sus-évoquées ainsi que la saisie de tous objets, valeurs ou marchandises paraissant provenir de l'infraction poursuivie.

[468] WORLD BANK GROUP, INTERNATIONAL MONETARY FUND, LA BANQUE MONDIALE, *Obligations légales de respecter les normes internationales*, Programme de renforcement des capacités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, cahier 2 p. 26.
Voir également le glossaire général des *« Normes Internationales sur la Lutte contre le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme et de la Prolifération »*, Les Recommandations du GAFI, février 2012.

[469] D'après l'alinéa 6 de l'article 4 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le terme « *confiscation* » désigne la dépossession définitive de biens ou

du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En cas de condamnation pour infraction de blanchiment ou pour infraction d'origine ou financement de terrorisme ou tentative de commission d'une telle infraction, une décision de confiscation sera prononcée par le tribunal compétent. La confiscation portera sur :

« *a) des fonds, biens, et instruments qui forment le produit de l'activité criminelle, y compris ceux mêlés à ce produit ou tirés de ce produit ou échangés contre ce produit, ou ceux dont la valeur correspond à celle de ce produit;*

b) des fonds ou biens, et instruments des fonds ou biens, et instruments qui forment l'objet de l'infraction ;

c) des fonds ou biens, et instruments qui constituent le revenu et autres avantages tirés de ces fonds ou biens, ou du produit de l'activité criminelle ;

d) des fonds ou biens, et instruments utilisés ou destinés à être utilisés au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;

e) des fonds ou biens, des instruments visés aux paragraphes a) à d) ci-dessus qui ont été transférés à une autre partie, sauf si leur propriétaire peut établir selon des critères factuels et objectifs l'origine licite de ces fonds, biens ou instruments.

f) des fonds ou biens appartenant, directement ou indirectement, à une personne condamnée pour fait de blanchiment ou de financement du terrorisme ».

A l'aune de l'ancienne version de la loi, la confiscation était ordonnée sur les biens objets de l'infraction, revenus et autres avantages qui en ont été tirés ou sur les biens appartenant directement ou indirectement à une personne condamnée pour fait de blanchiment, à son conjoint, son concubin, ses enfants ; avec les prescriptions de la nouvelle loi, la portée des biens confiscables est dorénavant plus détaillée en ajoutant notamment les fonds, biens ou instruments produits de l'activité criminelle, utilisés ou destinés à être utilisés au blanchiment de capitaux. A travers l'addition de ces notions, la nouvelle mouture entend combler les lacunes des anciennes dispositions, et par la même occasion, faciliter et dynamiser l'application des mesures de confiscation.

209. Le régime de la confiscation. La confiscation pourra être prononcée quel que soit le lieu où les biens se trouvent entrés directement ou indirectement dans le patrimoine du condamné, de son conjoint, son concubin et ses enfants depuis la date du plus ancien des faits justifiant de sa condamnation ; une exception pourra cependant être faite aux intéressés s'ils rapportent la preuve de l'origine licite des biens. Dans le cas où il y a confusion avec les biens acquis légitimement, la confiscation pourra être ordonnée jusqu'à concurrence de la valeur estimée par la juridiction, des ressources et des biens susvisés. Si les biens à confisquer ne peuvent pas être représentés, la confiscation pourra être ordonnée en valeur. Il s'agit, en l'occurrence, de la confiscation d'un bien dont la valeur équivaut au produit de l'infraction, mais qui ne constitue pas lui-même le produit direct ou indirect de

---

de produits tirés d'une infraction ou de moyens utilisés pour la commettre sur décision d'une juridiction ou de toutes autorités compétentes.

cette infraction. En d'autres termes, elle porte sur tout bien du condamné, quelle que soit son origine licite ou illicite et quelle que soit sa date d'acquisition par rapport à la date de commission de l'infraction. Les fonds, biens ou instruments à disposition d'une organisation criminelle peuvent également être confisqués dès lors que leur lien avec l'infraction est établi[470].Les actes, à titre onéreux ou gratuits, passés entre vifs ou pour cause de mort ayant pour but de soustraire les fonds, biens ou instruments aux mesures de confiscation seront frappés de nullité absolue[471]. Pour ce qui est du sort des fonds, biens ou instruments confisqués, ils seront dévolus à l'Etat et demeurent grevés à concurrence de leur valeur des droits réels licitement constitués aux profits de tiers[472]. L'Etat jouit du pouvoir de disposition sur les biens confisqués sur son territoire à la demande d'autorités étrangères à moins qu'un accord conclu avec le gouvernement requérant n'en décide autrement et enfin, en matière de coopération judiciaire internationale, un pays étranger peut demander la confiscation de biens sur le territoire de Madagascar[473]. En substance, il est relevé que toutes les dispositions sur la confiscation ont été maintenues et inchangées hormis la définition des biens pouvant être confisqués mentionnée ci-dessus. Comme l'article 58 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a omis de mentionner la possibilité de confisquer les biens dont le condamné a la libre disposition, l'article 18 alinéa 1 de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites, a suppléé à cette lacune en usant des termes «*… en a le contrôle…* ». Cette disposition converge vers la tendance internationale à viser non seulement les biens dont le condamné est propriétaire mais aussi ceux dont il a le contrôle. Cette mesure se justifie du fait que, bien souvent en matière de blanchiment, les criminels exploitent des sociétés de façade ou écrans dans leurs manœuvres frauduleuses. Pour ne laisser aucune faille aux blanchisseurs, il n'est donc plus besoin qu'ils en soient les véritables propriétaires ; le bien pourra être confisqué du moment qu'ils en avaient effectivement le contrôle et que l'origine licite du bien ne pouvait être établie, sous réserve, néanmoins, des droits des tiers de bonne foi.

210. Les mécanismes de confiscation prévus par l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites. Ces mécanismes sont inscrits dans les articles 13 et suivants de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites. L'ordonnance dispose du prononcé de la décision de confiscation par la juridiction pénale compétente et la dévolution, sous certaines réserves, des avoirs confisqués à l'Etat[474]. La principale innovation réside dans la remise des avoirs confisqués à l'Agence chargée du recouvrement des avoirs illicites, l'existence de cette dernière n'ayant jamais été prévue auparavant.

[470] Article 60 de la loi *cit.*
[471] Article 61 de la loi *cit.*
[472] Article 62 de la loi *cit.*
[473] Article 45 à 47 de la loi *cit.*
[474] En l'occurrence, l'ordonnance a repris les mêmes énoncés que ceux prévus dans la loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

L'ordonnance préconise également la consignation des avoirs concernés dans un registre tenu par la Chambre en charge de la confiscation en première instance et en second degré, côté et paraphé par son Président. Il est remarqué que l'ordonnance, en ses prescriptions, n'a pas énoncé plus de détails sur le registre comme le contenu, les modalités de conservation et de consultation, les sanctions en cas de manquement à l'obligation de tenue et de conservation du registre ou encore en cas de dissimulation ou de détournement d'un bien qui y est inscrit *etc*. Il est supposé donc que les détails afférents aux registres seront règlementés ultérieurement dans les textes d'application. Sur la procédure proprement dite, l'article 20 de l'ordonnance dispose que 10 jours à compter de sa notification au ministère public, administrations publiques spécialisées, propriétaires des avoirs ou tiers ayant des droits sur les avoirs, selon le cas, la décision de confiscation est susceptible d'opposition. La Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation des avoirs rendra sa décision de saisie ou de mainlevée et restitution après débats avec les parties et sur réquisition du ministère public sous huitaine. La décision rendue sur opposition est susceptible d'appel dans un délai de 10 jours de sa notification et le recours en appel est suspensif. L'article 17 alinéa 3 de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites dispose que si les avoirs confisqués sont périssables ou susceptibles d'être rapidement dépréciés, ils peuvent être aliénés immédiatement par la Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation ; leur contre-valeur monétaire sera conservée par l'Agence jusqu'au prononcé de la décision définitive de confiscation ou de restitution. Enfin, la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, a retenu en son article 14 alinéa 2 que la chambre de la saisie et de la confiscation des avoirs est compétente pour statuer sur la confiscation relative au blanchiment de capitaux tels que prévus par les articles 58 et 59 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que les articles 14 et suivants de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites. Ces articles prévoient des conditions de confiscation dont, entre autres, la confiscation sans condamnation préalable. Ceci étant, ces différents renvois d'article dans diverses législations témoignent de la trop grande disparité des dispositions sur la confiscation dans le droit malagasy. De plus, il est clair que la chambre de saisie et de la confiscation des avoirs est compétente pour confirmer les mesures de saisie et de gel, statuer sur les oppositions ou se prononcer sur la confiscation avant jugement. Mais lorsque la loi prévoit que la chambre est également compétente pour statuer sur la confiscation, il est à se demander si les juges de fond n'ont plus à se prononcer sur les peines de confiscation mais les laisseront à la chambre le soin d'en décider. En tout état de cause, l'articulation entre la chambre et les juridictions de fond n'est pas explicite à la lecture des dispositions de la loi notamment en ce qui concerne les compétences sur le prononcé de la peine de confiscation.

211. La confiscation sans condamnation préalable. L'admission ou la suppression de la confiscation sans condamnation préalable est floue dans le

dispositif malagasy. Aux termes de l'article 58 alinéa 2 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme« … *en cas d'infraction constatée par le tribunal compétent, lorsqu'une condamnation ne peut être prononcée contre son ou ses auteurs, celui-ci peut néanmoins ordonner la confiscation des biens sur lesquels l'infraction a porté* ». Autrement dit, quand bien même l'accusé n'aura pas été condamné, dès lors que la Cour constate l'existence de l'infraction, la confiscation des biens pourra être ordonnée. Dans le même ordre d'idée, l'article 59 de cette même loi prévoit que dans le cas où les poursuites ne pourront pas être engagées contre une personne, le ministère public, tout en apportant la preuve de l'origine criminelle des biens, pourra demander la délivrance d'une ordonnance de confiscation à la Chambre de saisie et de confiscation[475]. L'impossibilité de poursuites résultera du fait que les auteurs de l'infraction ayant généré les produits sont inconnus ou qu'une impossibilité légale aux poursuites existe. Par ailleurs, l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites prévoit ces mêmes dispositions en reprenant en son article 17 que « *Sauf prescription, la fuite ou l'impossibilité légale de poursuite de l'auteur présumé ne fait pas obstacle à la saisine de la juridiction de jugement aux fins de statuer sur le sort des biens susceptibles de confiscation. Lorsque le caractère illicite des avoirs est établi, la juridiction compétente prononce la décision de confiscation…* ». Ces dispositions n'ont pas été abrogées, et pourtant la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, souligne dans son préambule que parmi les innovations apportées par la nouvelle loi figure *« la confirmation de la suppression de la condamnation avant jugement ; la confiscation ne peut être ordonnée qu'après décision judiciaire* ». Quoi qu'il en soit des contradictions des législations, les dispositions qui prévoient la confiscation avant jugement ont défini un encadrement, tels que les cas auxquels la confiscation s'applique, les éclaircissements sur les modes d'administration de preuve quant à l'illégalité de l'origine des biens n'ont pas été cependant édictés[476]. La confiscation avant jugement présente des risques d'atteinte aux droits fondamentaux que sont la

[475]Article 59 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme « *Ordonnance de confiscation. Lorsque les faits ne peuvent donner lieu à poursuite, le ministère public peut demander auprès de la Chambre de saisie et de confiscation au niveau des tribunaux compétents que soit ordonnée la confiscation des fonds ou des biens, et des instruments saisis. A ce titre, la juridiction saisie peut rendre une ordonnance de confiscation sur la base des motifs ci-après :*
1) si la preuve est rapportée que lesdits biens ou fonds, des instruments constituent les produits d'un crime ou d'un délit au sens de la présente loi ;
2) si les auteurs des faits ayant généré les produits ne peuvent être poursuivis soit parce qu'ils sont inconnus, soit parce qu'il existe une impossibilité légale aux poursuites du chef de ces faits, sauf cas de prescription ».

[476] En guise d'illustration, il s'agira des présomptions dans le cas où l'augmentation substantielle du patrimoine ou du train de vie d'une personne suspecte ne correspond pas avec ses revenus légitimes ou déclarés ; de même, pourraient prêter à discussion les présomptions tirées des liens qu'entretiennent le mis en cause avec le propriétaire du bien confisqué. Ceci dit, n'étant pas traitée aussi bien dans la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme que dans l'ordonnance relative au recouvrement des avoirs illicites, on présume qu'aucune présomption n'est admise en la matière, il appartiendra à la partie poursuivante de rapporter la preuve de l'illicéité ou du caractère frauduleux de l'origine des biens.

présomption d'innocence et le procès équitable dont le respect du contradictoire, une fois prononcée, la présomption de culpabilité du prévenu est établie en l'absence de tout procès. La configuration actuelle des lois sur la confiscation sans condamnation préalable n'est pas encore harmonisée, le revirement à la suite de l'adoption de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, ne se reflète pas clairement dans ses dispositions ni dans les autres législations, et la compétence de la chambre de saisie et de la confiscation des avoirs pour statuer sur les confiscations prête à confusion avec les jugements au fond.

212. La restitution. En matière de restitution, l'article 62 alinéa 2 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prescrit que la restitution en valeur par l'Etat des fonds, biens ou instruments confisqués sera ordonnée dans le cas où statuant sur opposition, le Tribunal a relaxé la personne poursuivie. Exception à ce principe sera faite dans le cas où il est établi que lesdits biens sont le produit d'un crime ou d'un délit, ou ont servi à la commission d'une infraction qualifiée de délit ou de crime. En comparaison avec les anciennes dispositions de l'article 40 de la 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, la liste des fonds, biens ou instruments ne pouvant être restitués, a été élargie à ceux ayant servi à la commission de l'infraction. Abondant dans le même sens, l'article 16 de l'ordonnance, tout en préconisant cette exception relative aux biens présentant un caractère dangereux pour l'ordre public, a posé comme principe la restitution de plein droit des avoirs visés par la poursuite en cas de décision de relaxe ou d'acquittement prononcée par la juridiction pénale. Si les avoirs confisqués sont périssables et susceptibles d'être rapidement dépréciés, l'article 17 de la même ordonnance prévoit qu'ils peuvent être immédiatement aliénés sur décision de la Chambre en charge du gel, de la saisie et de la confiscation ; leur contre-valeur monétaire sera conservée par l'agence jusqu'à la décision définitive de confiscation ou de restitution.

213. De la responsabilité des institutions financières, entreprises et professions non financières désignées (EPNFD). Une autre nouveauté de l'ordonnance sur le recouvrement des illicites réside dans le chapitre III relative à la responsabilité des institutions financières, entreprises et professions non financières désignées. D'après l'article 22 de cette ordonnance, ceux qui détiennent les biens sont tenus d'exécuter les décisions de gel, de saisie et de confiscation dès leur notification. En cas d'urgence, l'article 23 dispose que la notification préalable de la décision de saisie peut être faite par tous moyens et vaut immédiatement réquisition à l'Institution financière ou EPNFD qui, de suite, devra s'abstenir d'exécuter tout mouvement au débit en attente de l'original de la décision. En l'occurrence, la loi énonce une décision de saisie faite par tous moyens sans faire référence à aucune authentification ; la bonne conciliation devra donc être faite en pratique entre cet allégement de procédure préconisé par le législateur et la protection des droits des

personnes de bonne foi pour autant qu'en cas de refus d'exécution, l'agent verbalisateur dresse immédiatement un procès-verbal pour résistance opposée à l'exécution de justice aux fins de poursuite par le Parquet compétent à charge pour ce dernier d'aviser l'autorité de contrôle compétente. De lourdes sanctions pèsent en effet sur l'institution financière ou EPNFD qui a opposé résistance à la décision de saisie telles que la suspension d'activité ou le retrait d'agrément par l'autorité de contrôle pour les institutions financières ; l'interdiction d'exercer certaines activités sociales et commerciales pour les EPNFD. Dans le cadre de poursuite d'un délit, l'interdiction d'exercer sera de 2 à 5 ans et en matière criminelle, l'interdiction sera définitive. Il est également remarqué que les dispositions relatives aux responsabilités des institutions bancaires et financières, EPNFD, ne concernent pas seulement les personnes morales mais touchent aussi les personnes physiques. Des sanctions sévères et rigoureuses consistant en une peine d'emprisonnement allant d'un à cinq ans et/ou une peine d'amende de dix millions d'ariary à cent millions d'ariary peuvent frapper les personnes qui ont pris connaissance de l'existence en cours de gel, saisie ou confiscation dans l'exercice de ses fonctions et a révélé toute information préalablement à l'exécution de ces mesures. Des peines identiques sont prévues pour les personnes agissant pour le compte des institutions financières, EPNFD refusant délibérément d'exécuter un gel ou une saisie.

3. Le recouvrement des avoirs illicites

214. Les enjeux de la conservation et de l'administration des biens saisis. Les mesures conservatoires prises par les autorités judiciaires impliquent que les biens devront être entretenus et administrés à partir du moment où elles ont été ordonnées jusqu'à ce que la décision de confiscation soit devenue définitive. Comme les procédures judiciaires intéressant les affaires de blanchiment sont le plus souvent d'une longue durée, des planifications d'administration des biens devront être établies et des administrateurs compétents désignés durant ce laps de temps d'autant plus que l'administration des biens génère des coûts et les droits des tiers de bonne foi doivent être conservés. Le but poursuivi consiste à éviter la détérioration ou la dépréciation des biens et des avoirs saisis pourvu que les criminels ne les dispersent ou ne les dilapident préalablement. Dans cette perspective, l'article 9 de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites prévoit en son alinéa 2 que « *… la conservation et la gestion des biens saisis ainsi que la consignation de la contrevaleur des biens aliénés avant la décision de confiscation relèvent de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites* »[477]. Cette structure n'est pas, en l'état actuel, opérationnelle mais en attente de mise en place. En l'occurrence, il y a lieu simplement de rappeler l'enjeu de la bonne administration selon que la confiscation ultérieure ne serait plus justifiée si les avoirs perdraient de leur valeur ; l'Etat n'y gagnerait rien dans les deux sens dans la mesure où si le verdict final ordonnait la restitution des biens au propriétaire, il devrait le

[477] A la lecture de cette disposition, il résulte que d'autres options sur le responsable de la gestion des biens n'est pas prévu par l'ordonnance comme le propriétaire, le détenteur ou un tiers spécialement mandaté.

dédommager, sinon, en cas de confiscation définitive, il ne pourra soutirer aucun avantage d'un bien qui aurait perdu de toute sa valeur. La pertinence du régime de confiscation pourra être également remise en cause si les droits des tiers de bonne foi ou des copropriétaires innocents ne sont pas préservés. Il en est à titre d'illustration de la détérioration d'une maison saisie, d'une voiture ou d'un aéronef à défaut d'entretien ; du déclin d'une entreprise frappée d'une mesure conservatoire, quid également en pareil cas des partenaires extérieurs de l'entreprise et des droits des tiers de bonne foi ; sur les avoirs d'un compte bancaire faisant l'objet d'une ordonnance conservatoire, quid de l'exécution des ordres de paiement en attente, des obligations hypothécaires, des remboursements des prêts[478] *etc*.

215. De l'Agence sur le recouvrement des avoirs illicites. Dans le but de combler les lacunes du dispositif malagasy en matière de conservation et de gestion des biens saisis, l'ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 sur le recouvrement des avoirs prévoit la création et la mise en place de l'Agence sur le recouvrement des avoirs illicites. L'article 27 alinéa 2 de l'ordonnance prévoit que « *L'Agence de recouvrement des avoirs illicites est chargée de faire exécuter les décisions de gel, saisie ou confiscation des avoirs illicites; procéder au recouvrement des avoirs dans le cadre des détournements de biens et deniers publics ; procéder à l'enregistrement des biens visés par la présente ordonnance dans le « Registre central de saisie, de gel et de confiscation »dont les modalités de création et de tenue seront fixées par décret pris en Conseil des Ministres ; assurer la conservation et la gestion des biens saisis ainsi que la consignation de la contre-valeur des biens aliénés avant la décision de confiscation. La création, la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement seront fixées par décret pris en Conseil des Ministres ».*L'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites n'a pas fait mention en ses dispositions du statut de l'Agence, de la délimitation de sa compétence territoriale, des procédures de nomination et de révocation de son dirigeant, du contrôle et des obligations de rapportage de ses activités *etc*. Etant omises dans l'ordonnance, il est à présumer que ces modalités pratiques seront prises en compte dans les décrets d'application des textes qui vont suivre, et dans ce cas, elles n'auront plus une valeur législative. Dans le cadre de son fonctionnement, l'article 28 de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites affirme que l'Etat est tenu d'allouer des crédits budgétaires suffisants lesquels seront inscrits dans la loi des finances. Selon les articles 29 et 30 de la même ordonnance, les fonds récupérés par l'Agence seront versés dans un compte particulier du Trésor ouvert au nom de l'Agence de recouvrement ; les modalités de répartition et d'affectation des sommes recouvrées seront autorisées par la loi de finances.

[478] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LES CRIMES, *Manuel sur la coopération internationale aux fins de confiscation du produit du crime*, p. 64-68, 2013.

C. La prescription de l'action publique

216. L'étendue du régime dérogatoire. Les dispositions du code de procédure pénale s'appliquent quant à la détermination des délais de prescription de l'action publique en matière de blanchiment (1). Néanmoins, un régime dérogatoire au droit commun s'impose lorsqu'il s'agit de déterminer le point de départ des délais de prescription (2), et apparemment, il trouve son explication dans la nature occulte de l'infraction de blanchiment.

1. Les délais de prescription

217. L'absence de disposition particulière sur la durée de la prescription dans la loi contre le blanchiment. La prescription des infractions est définie, d'une manière générale, comme un mode d'extinction de l'action publique par l'écoulement du temps[479]. La loi antérieure n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment de capitaux avait passé sous silence la durée des délais de prescription de l'action publique de l'infraction de blanchiment. De même, dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la détermination de la durée du délai de prescription n'a pas été, non plus, spécifiquement prévu, ce qui sous-tend qu'à défaut de spécifications, les règles communes du code de procédure pénale s'appliquent.

218. L'application des règles communes du code de procédure pénale. D'après l'article 3 du code de procédure pénale malagasy (CPPM), « *En matière de crime, l'action publique se prescrit par dix années révolues à compter du jour où le crime a été commis si, dans cet intervalle, il n'a été fait aucun acte d'instruction ou de poursuite. S'il en a été effectué dans cet intervalle, elle ne se prescrit qu'après dix années révolues à compter du dernier acte. Il en est ainsi même à l'égard des personnes qui ne seraient pas impliquées dans cet acte d'instruction ou de poursuite* ». Suivant l'article 4 du même code, « *En matière de délit, la prescription de l'action publique est de trois années révolues, sauf dans les cas où un délai plus court a été fixé par des lois particulières. La prescription s'accomplit selon les distinctions spécifiées à l'article précédent* ». Dès lors, comme la loi n° 2018-043, du

[479] La prescription de l'action publique se définit comme « *un mode d'extinction de l'action publique résultant du non-exercice de celle-ci avant l'expiration du délai fixé par la loi dont la survenance résulte du seul fait de l'écoulement du temps* ». Henri CAPITANT, Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, 4ème édition, Presses Universitaires de France - P.U.F., 2011.
Pour aller plus loin sur la prescription de l'action publique, V. Papa Keyi Abel NDON, « Infléchissement du droit à l'oubli et cohérence de la procédure pénale de traitement du délit de blanchiment de capitaux », Bulletin de droit économique de l'Université de Laval, 2017, disponible sur www.droit-economique.org/wp-scontent/uploads/2017/12/Abel-.pdf.

13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme n'a pas expressément mentionné des délais de prescription, les dispositions générales du CPPM s'appliquent, soit une prescription décennale en présence d'un crime de blanchiment et une prescription de 3 ans, si le blanchiment revêt la qualification de délit[480].

2. La computation du point de départ des délais de prescription de l'action publique

219. Les nouvelles dispositions sur le point de départ des délais de prescription de l'action publique. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme édicte des réformes importantes quant au point de départ des délais de prescription de l'action publique. D'après l'article 57 de la nouvelle loi « *Sans préjudice de l'application des articles 3 et 4 du Code de procédure pénale malagasy, la prescription des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme court à partir soit : de la date de découverte de l'infraction ; de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible ; de la date à laquelle l'auteur, le détenteur ou le bénéficiaire s'est séparé des fonds ou des biens incriminés* »[481]. Dorénavant, la computation des délais de prescription de l'action publique est affectée par cette évolution, un régime dérogatoire établi sans doute en raison de la gravité, de la clandestinité et de la subtilité des opérations et stratagèmes autour de l'infraction de blanchiment de capitaux.

220. Les incertitudes sur le régime dérogatoire. Le nouveau régime, allant dans le sens de l'allongement des délais d'extinction du droit de poursuivre, déroge au droit commun[482]. Nonobstant la volonté d'apporter une réponse adaptée selon la nature et la gravité de l'infraction de blanchiment, il aurait été souhaitable que la loi ou la jurisprudence ait fourni une définition des infractions occultes ou apporté des éclaircissements sur les contours quant au caractère de l'infraction de blanchiment. En l'état actuel, aucune condition ou définition n'a été livrée sur la nature du blanchiment. L'opportunisme répressif érigé par les textes risque d'emporter une application floue sans réel critère établi voire d'incertitude sur les décisions judiciaires à venir. Le sentiment d'insécurité juridique est d'autant accentué car, si en France, des dates butoir ont été néanmoins fixées à compter du jour où l'infraction a été commise[483], le droit malagasy a adopté une position différente en ce sens qu'une

[480] A titre comparatif, dans le droit français, la prescription a été réformée en 2017 avec un doublement des temps de la prescription en matière délictuelle et criminelle.

[481] Théorie de l'infraction clandestine consacrée légalement en France par la réforme de la prescription en 2017 : art. 9-1 CPP.

[482] Le délai de prescription ne court plus à la partir de la date de la commission des faits.

[483] Article 9.1alinéa 3 de la loi n° 2017-242, du 27 février 2017, portant réforme de la prescription en matière pénale « *…le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, sans toutefois que le délai de prescription puisse excéder douze années révolues pour les délits et trente années révolues pour les crimes à compter du jour où l'infraction a été commise* ».

certaine imprescriptibilité du droit de poursuivre de l'infraction de blanchiment se dégage du nouvel dispositif national.

D. Les juridictions spécialisées ou les pôles anti-corruption (PAC)

221. L'indissociabilité des luttes contre le blanchiment de capitaux et la corruption. Le blanchiment de capitaux consiste en une opération tendant à camoufler et à légitimer l'origine des fonds issus d'activités illégales dont la corruption, autrement dit, la corruption constitue une infraction à l'origine du blanchiment de capitaux ; l'existence de ce lien sous-tend l'indissociabilité des luttes contre le blanchiment de capitaux et la corruption. Concrètement, la poursuite et la répression des deux infractions sont assurées par des juridictions spécialisées. Pour le cas de Madagascar, les Pôles anti-corruption (PAC) ont été institués suivant la loi n° 2016-021, du 22 août 2016[484], modifiée, complétée et abrogée en certaines de ses dispositions par la loi n° 2021-015, du 05 août 2021. L'étude du PAC notamment son origine (1) et son architecture (2) s'avère donc incontournable pour appréhender les spécifications des juridictions compétentes pour traiter les dossiers de blanchiment

1. L'historique

222. De la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC). Dans le but de satisfaire les maintes doléances des citoyens sur la lenteur de la justice et le manque d'efficience de la Police et de la Gendarmerie, la CPAC, sous l'impulsion de l'ex-CSLCC (Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption) a été créée suivant la circulaire interministérielle n°001/MJ/MDN/SESP du 02 juillet 2004. La structure ralliait le Ministère de la Justice, le Ministère de la Défense, et le Secrétariat d'Etat chargé de la Sécurité Publique, l'objectif étant de concentrer les magistrats et les OPJ dans un même local aux fins d'accélérer les procédures judiciaires en matière pénale[485]. La CPAC est opérationnelle depuis août 2004. Si auparavant, sa compétence territoriale était limitée dans la juridiction de la Cour d'Appel d'Antananarivo, elle a connu, jusqu'à la fin de l'année 2008, une nette extension à la suite de l'implantation des chaînes dans les sièges des 5 autres cours d'appel[486] du pays[487]. La CPAC est un guichet unique judiciaire compétent pour connaître les infractions de corruption et les infractions économiques et financières.

223. De la Chaîne Pénale Economique Anti-Corruption (CPEAC). Tenant compte de l'évolution des infractions économiques et financières, la CPAC fut dénommée CPEAC en 2010 ; aussi parmi d'autres infractions économiques et financières[488], sa

---

[484] N° J.O: 3718 Date J.O: 10 Novembre 2016 Page J.O: 708.

[485] Rapport annuel 2003-2004 du Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, p. 12-13, disponible sur www.csi.gov.mg/download/rapports/Rapport_annuel_2003_2004.pdf

[486] A savoir Fianarantsoa, Toliary, Toamasina, Mahajanga et Antsiranana.

[487] Rapport annuel 2010 du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, p. 13-14, disponible sur www.csi.gov.mg/download/rapports/Rapport_annuel_2010.pdf

[488] Telles que les détournements des deniers publics, la corruption à travers ses différentes manifestations, les infractions en matière de sociétés commerciales, les infractions douanières et fiscales, les infractions aux

compétence matérielle fut étendue au blanchiment d'argent. Depuis une convention signée le 29 septembre 2010, la gestion de la chaîne, précédemment confiée au Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, fut progressivement transmise au Ministère de la Justice. La CPEAC n'est pas une juridiction d'exception créée par un texte spécifique, elle consiste en un aménagement du tribunal de première instance et la procédure de traitement des dossiers relève toujours du Code de procédure pénale[489]. La CPEAC comprend en son sein des officiers de police judiciaire tels que des policiers et des gendarmes, des magistrats du Parquet, du Cabinet d'instruction et des juridictions de jugement en instance et en appel. Les membres de la Chaîne relèvent toujours de leur supérieur hiérarchique ainsi, les magistrats de la CPEAC continuent d'accomplir les fonctions qui leur sont dévolues dans leurs juridictions d'origine[490].

224. La mise en place des Pôles Anti-corruption (PAC). Au fil des années, le besoin de moderniser les législations et les structures en place s'est fait sentir aussi de récentes réformes elles été menées ; sur le plan législatif, toute une panoplie de textes a été adoptée telle que la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption et la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-corruption, la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption. Le 21 septembre 2015, la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption a été adoptée ; elle ambitionne de lutter efficacement contre la corruption et les infractions assimilées, le blanchiment du produit du crime, le financement du terrorisme et les infractions économiques et financières complexes et graves. La mise en place des Pôles Anti-corruption (PAC) pour se substituer aux CPEAC rentre dans le cadre de la réalisation de cette nouvelle stratégie. Dorénavant, les PAC sont régis par la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, et non plus par une simple circulaire; corrélativement à la hiérarchie des normes. Il est, en effet, plus difficile de modifier une loi votée par le Parlement qu'une circulaire interministérielle prise au niveau des Ministères. Par ailleurs, l'organisation et le fonctionnement des PAC sont plus explicites.

225. La compétence des Pôles anti-corruption (PAC). En raison de l'articulation entre le blanchiment de capitaux et la corruption, les PAC ont été dotés de la compétence de connaître les deux infractions. Dans cette optique, l'article 18 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption édicte que « *Les PAC sont chargés de la poursuite, de l'instruction, et du jugement des infractions de corruption et assimilées ainsi que de blanchiment de capitaux et les infractions qui leur sont connexes, telles que prévues par les instruments internationaux ratifiés par Madagascar, loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption, la loi*

législations forestières (trafic illicite de bois précieux), les infractions aux réglementations de la pêche et de l'aquaculture (trafics de ressources halieutiques).

[489] Rapport annuel 2010 du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, p. 13-14, disponible sur www.csi.gov.mg/download/rapports/Rapport_annuel_2010.pdf

[490] *Ibid.*

n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les actes qualifiés d'infractions de corruption et assimilées, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme qui ne sont pas liés aux fonctions des personnes mises en cause devant d'autres juridictions spécialisées relèvent de la compétence des PAC ».

2. L'architecture

226. La composition des pôles anti-corruption (PAC). Les PAC, en tant que juridictions spécialisées, se distinguent des autres juridictions de droit commun sur plusieurs aspects. Concernant leur composition, les PAC disposent en leur sein un premier et un second degré de juridiction en vue d'assurer la spécialisation du traitement des dossiers jusqu'en appel[491]. Au niveau de la Cour suprême plus particulièrement de la Cour de cassation, cette spécialisation n'est plus maintenue ; les pourvois formés doivent être conformes aux dispositions de la loi n° 2004-036, du 1er octobre 2004 relative à l'organisation, aux attributions, au fonctionnement et à la procédure applicable devant la Cour Suprême et les trois Cours la composant.

227. L'installation des pôles anti-corruption (**PAC).** D'après l'article 3 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016**,** les PAC sont institués dans chaque chef-lieu de province. A titre comparatif l'architecture et la compétence des PAC s'apparentent aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) créées en France par la loi du 09 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité dite loi Perben. Les JIRS sont compétentes pour connaître la criminalité organisée et la délinquance économique et financière de grande complexité. En ce qui concerne leur compétence territoriale, elles sont implantées dans le ressort de 08 juridictions[492].

228. La multiplicité institutionnelle priorisée dans les pôles anti-corruption (**PAC).** La singularité des PAC demeure dans l'association des Organisations de la Société Civile (OSC) et autres entités œuvrant dans la lutte contre la corruption

---

[491] Article 2 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-corruptions, « *Les PAC comprennent une juridiction de première instance et une juridiction de second degré, spécialisées pour les infractions visées à la présente loi.Les juridictions au sein des PAC sont autonomes par rapport aux juridictions de droit commun jusqu'au second degré…* ».

Article 5 de la même loi « *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 ».*

Article 6de la même loi, **«** *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 ».*

[492] Notamment Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de Franc.

Sur les compétences des juridictions interrégionales spécialisées, V. article 704 à 704-4 du code de procédure pénal français.

V. également Régis PIERRE, « Le repositionnement des juridictions interrégionales spécialisées sur la délinquance économique et financière de grande complexité », GRASCO N° 9, mai 2014, p. 76-79.

(LCLC) en son organisation. Cela se traduit par la consécration d'un article disposant de la possibilité des Organisations de la Société Civile (OSC) ayant pour objet la lutte contre la corruption de porter plainte ou de dénoncer les faits de corruption auprès des pôles anti-corruption (PAC)[493]. Pour la sélection des magistrats exerçant dans les PAC, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) n'a pas la mainmise dans le mode de recrutement[494], plusieurs entités en charge de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption et constituant le Comité de Suivi et d'Evaluation interviennent tels que les représentants du Comité de la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)[495], du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)[496], du SAMIFIN (Cellule de Renseignement Financier Malagasy contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), du Ministère de la Justice et de la Société civile en charge de la lutte contre la corruption[497]. Le comité assure aussi le suivi et l'évaluation des activités des PAC sur le plan administratif et financier. Depuis l'adoption de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, le comité est composé du Ministre de la Justice, du Premier Président de la Cour Suprême, du Procureur Général près la Cour Suprême, du Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité et d'un représentant de l'organisation de la société civile œuvrant dans la lutte contre la corruption. Le directeur général du BIANCO et le directeur général du SAMIFIN y assistent en tant qu'observateurs, n'ayant pas de voix délibérative. La multiplicité institutionnelle a été soulignée dans la loi sur les PAC aux fins de remédier aux faibles résultats auparavant constatés dans le système de répression. Le leitmotiv désormais véhiculé est la participation de tous les citoyens, les Organisations de la Société Civile et les structures concernées dans la lutte contre la corruption.

229. Le mandat des membres des pôles anti-corruption (**PAC).** Auparavant, les membres du personnel de la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC) cumulaient leurs fonctions dans leurs juridictions d'origine avec leurs attributions dans les CPAC. Ce rattachement au corps d'origine était alors considéré comme délétère pour la célérité et la qualité du traitement des dossiers de blanchiment dans la mesure où les dossiers des entités d'origine pouvaient être priorisés par rapport à ceux de la

[493] Article 4 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruptions.

[494] Article 25 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruptions, « *Les magistrats des PAC sont nommés par le CSM, sur une liste de trois candidats par poste, proposée par le Comité de Recrutement à la suite d'un appel à candidature ouvert. Les candidats sont présélectionnés selon des conditions fixées par le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC, puis font l'objet d'une enquête de moralité spécifique effectuée sur les directives dudit Comité… Cette nomination est constatée par décret pris en Conseil des Ministres s'agissant des Chefs de PAC et par arrêté du Ministre de la Justice s'agissant des autres magistrats des PAC* ».

[495] Le Comité destiné à développer le SNI ou Système National d'Intégrité à Madagascar.

[496] L'entité en charge de mener les investigations en matière de corruption.

[497] Article 39 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruptions, « *Le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC est un comité mixte, 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* ».

CPAC[498]. Cette préoccupation sur la valorisation des fonctions a été prise en compte dans la nouvelle loi sur les Pôles Anti-Corruption (PAC), dorénavant, les magistrats des PAC exercent à plein temps pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois[499].

230. Le budget des pôles anti-corruption (**PAC).** Concernant son budget, la loi prévoit que les PAC sont dotés d'un Budget autonome élaboré et exécuté par la Direction de Coordination Nationale composée de la Coordonnatrice Nationale assistée dans sa mission par un Secrétariat permanent[500]. D'après l'article 34 alinéa 2 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-corruption (PAC), la Direction de Coordination Nationale est chargée d'élaborer et d'exécuter le budget des PAC et suivant l'alinéa 4 de l'article 35 de la même loi, « *la Direction de Coordination Nationale dispose d'une inscription précise au budget général de l'État, suivant les règles de la Loi de finances et la gestion de la comptabilité publique* ». Concrètement, la ligne budgétaire des PAC est inscrite dans le Budget du Ministère de la Justice.

Au demeurant, étant donné l'évolution et le caractère occulte du blanchiment, les instances internationales ont voulu apporté une réponse pénale adaptée et pragmatique. Cela s'est concrétisé par l'adoption de conventions et de normes qui préconisent un régime de poursuite et de répression particulier. Ainsi, au vu des normes internationales émises, les Etats devront prévoir des dispositions pénales qui facilitent l'établissement des éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment, consacrent son autonomie absolue de l'infraction d'origine, énoncent des peines diverses et sévères, abordent des techniques particulières d'investigation et de la spécialisation des juridictions compétentes à connaître l'infraction. Autant de dispositions singulières, qui à leur lecture, bousculent certains droits fondamentaux et principes du procès pénal. Quoi qu'il en advienne, Madagascar, sous l'impulsion des instances internationales et animé par la volonté de se conformer aux normes internationales a intégré toutes ces particularités dans son cadre juridique de lutte. Les jurisprudences sur le blanchiment demeurent toutefois rares dans le pays, ceci peut résulter de l'inflation législative, des disparités et du manque d'harmonisation des dispositions en la matière, de la faible maîtrise des particularités du régime dans le traitement de l'infraction. Au-delà de l'aspect processuel, l'insuffisance de la jurisprudence peut aussi trouver son explication dans l'inadéquation des moyens de lutte.

[498] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Evaluation de l'état de la corruption à Madagascar*, oct.2014, p. 28.
[499] Article 32 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption.
[500] Article 34 et 35 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption.

Section II. L'inadéquation des moyens de lutte

231. La mise en place des pôles anti-corruption (PAC) pour combler les lacunes de ses prédécesseurs. Les condamnations pour blanchiment sont rarissimes à Madagascar. Depuis l'existence des Chaînes Pénales Anti-Corruption (CPAC) en 2004, puis de la Chaîne Pénale Economique Anti-Corruption (CPEAC), seuls deux cas de condamnation pour blanchiment sur quatre dossiers traités ont été enregistrés[501]. De ce maigre résultat, les CPAC et les CPEAC ont été fustigées comme étant les tendons d'Achille de la chaîne anti-blanchiment aussi les pôles anti-corruption (PAC) ont-ils été mis en place pour éviter les remontrances permanentes à l'égard du système pénal et répondre à l'appel des citoyens malagasy et des instances internationales à une répression efficace des infractions de blanchiment. Les PAC sont caractérisés par une spécialisation judiciaire sur les infractions économiques et financières, ce qui suppose plus de célérité, d'efficacité, de compétence ou d'expertise dans le traitement judiciaire des dossiers qui leur sont soumis. Bien que les PAC soient à leurs débuts, leurs résultats en matière de répression du blanchiment ont connu une légère hausse, néanmoins, les jurisprudences développées autour du blanchiment demeurent encore très faibles[502]. Les questions d'ordre processuel plus précisément les bousculements des règles classiques pour faciliter et simplifier la répression du blanchiment ne sont pas encore amplement connus des praticiens de la loi, du moins, ils ne sont pas encore pleinement usités. Les insuffisances de décisions judiciaires en matière de blanchiment sont, entre autres, les conséquences des difficultés liées aux fonctionnements du système répressif (I). Par ailleurs, les législations qui régissent certaines infractions corrélatives au blanchiment présentent des lacunes, une incomplétude des textes (II) qui a pour corollaire des manquements dans

[501] La première décision de condamnation, rendue le 02 juin 2016, par la Cour criminelle d'Antananarivo concernait 5 mis en cause pour blanchiment d'une somme de 752 millions d'ariary. L'affaire a été détectée, en 2012, à la suite des mouvements d'un compte bancaire d'un orpailleur dont le montant des sommes d'argent sur le compte bancaire était nettement élevé par rapport avec les déclarations fiscales faites. Les enquêtes menées ont révélé des faits de trafic d'or et de blanchiment d'argent entre Madagascar, Mayotte et Dubaï. Faute de preuves suffisantes, l'orpailleur, qui a été à l'origine des DOS, a été acquitté. En ce qui concerne le second mis en cause, la Cour a ordonné la libération des sommes confisqués sur son compte bancaire. Deux des mis en cause ont été condamnés à 7 ans de travaux forcés et le dernier à 5 ans de travaux forcés. La Cour a également condamné les mis en cause à une amende de 1.000.000 d'ariary, ordonné la confiscation de biens immobiliers et de 33 kg d'or. La deuxième condamnation pour blanchiment d'argent a été prononcée en 2014. L'affaire concerne un transfert de biens immobiliers réalisé en 2011 sur la base de faux documents. L'infraction de blanchiment était constituée du fait de la conservation des produits de la vente, de leur placement et retrait sur un compte bancaire. L'accusé a été condamné à trois ans d'emprisonnement pour contrefaçon et cinq ans de travaux forcés pour blanchiment d'argent. Source : EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report*, september 2018, p. 48.

[502] Depuis l'évaluation du ESAAMLG en 2018, le nombre exact des dossiers de blanchiment jugés restent méconnus, ceci étant, le rapport de la pôle anti-corruption de 2019 dénote une faible croissance des dossiers traités, 6% des 81 dossiers de la cour criminelle ordinaire.

l'appréhension de certaines infractions d'origine ainsi que des nouveaux aspects du blanchiment.

I. Les insuffisances constatées dans le système répressif

232. Les éléments essentiels à l'efficacité de la répression du blanchiment. Les insuffisances relevées dans le système pénal intéressent trois composantes essentielles de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) que sont les formations, la confiscation en matière pénale, la coordination des actions et les ressources disponibles. Les formations sont considérées comme un élément indispensable dans la répression du blanchiment en ce sens qu'elles contribuent considérablement à l'amélioration des connaissances et de l'appréhension du concept de blanchiment par les autorités d'application de la loi (A). Un autre aspect sensible de la LBC concerne l'effectivité des mesures de confiscation puisque cette sanction pécuniaire ne permet pas aux délinquants de tirer profit de leurs crimes (B). La poursuite et la répression du blanchiment se heurtent, enfin, à de nombreux problèmes pratiques rencontrés en matière d'investigations, de coordination et de disponibilité de moyens financiers qui méritent, dès lors, d'être relevés (C).

A. Des formations spécifiques sans plus-values

233. La spécialisation des magistrats. La spécialisation peut consister d'une part, en la création de chambres spécialisées et des juges uniques aux fonctions particulières au sein d'une juridiction de droit commun, d'autre part, en la mise en place des juridictions spécialisées ou juridictions d'exception et dont la loi prévoit à l'avance la répartition des compétences. Madagascar a opté pour cette dernière formule à travers l'adoption de la loi n° 2018-021, du 22 août 2016 sur les pôles anti-corruption (PAC) et de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption. En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), la spécialisation des magistrats constitue une réponse aux dossiers de haute technicité et complexe comme les affaires de blanchiment (1). Constat est fait cependant que les résultats escomptés à la suite des formations font défaut. Aussi les facteurs principaux à l'origine de cette inefficacité du système de formation méritent-elles d'être examinés (2).

1. Les constats sur le dispositif de formation

234. Les formations spécifiques destinées aux magistrats des pôles anti-corruption (PAC). Il ressort de l'article 2 de la loi n° 2018-021, du 22 août 2016, que les pôles anti-corruption (PAC) comprennent une juridiction de première instance et une juridiction de second degré, spécialisées dans le traitement des infractions économiques et financières ; suivant l'alinéa 2 de cette même loi, les juridictions au sein des PAC sont autonomes par rapport aux juridictions de droit commun jusqu'au

second degré. Dans le cadre de cette spécialisation préconisée par la loi, la dispensation de formations appropriées est priorisée aux fins de fournir aux magistrats des compétences juridiques spécifiques ; à l'issue des formations, les magistrats sont, en effet, appelés à appréhender les textes normatifs spécifiques et à intégrer les acquis dans leurs décisions de justice. A Madagascar, des formations sur le blanchiment d'argent ont été réalisées afin de familiariser les magistrats du PAC à ce type d'infraction économique ; ces formations sont de divers ordres, il y a celles auxquelles ils participent avec d'autres professionnels tels que les avocats, la police judiciaire, la société civile *etc.* et celles qui font partie intégrante de leur carrière[503].

235. Le faible traitement judiciaire des dossiers de blanchiment. Malgré les formations réalisées, le laps de temps écoulé et les efforts de spécialisation consentis, les impacts et les résultats attendus ne sont pas encore palpables. Les PAC ont fait état que l'accélération du traitement judiciaire des dossiers figurait dans leurs axes prioritaires, néanmoins, la lenteur de la procédure judiciaire se fait toujours sentir. En raison de l'indisponibilité et de l'insuffisance des décisions judiciaires en matière de blanchiment, il est également difficile de connaître clairement la tendance jurisprudentielle et les politiques pénales qui se dessinent autour de la poursuite et de la répression du blanchiment à la suite de la profusion des textes adoptés. Quoi qu'il en soit, ces différents blocages prouvent incontestablement la persistance de certaines défaillances du système. Aussi l'efficacité des formations ou encore leur adaptation aux contextes politique, économique, social et culturel du pays est-elle remise en question.

2. Les obstacles aux actions de formation

Les principaux obstacles identifiés sont, en l'occurrence, l'absence de suivi-évaluation des formations et l'inadéquation des formations aux besoins.

236. L'absence de suivi-évaluation des formations. Les formations spécifiques sont supposées renforcer les magistrats dans le traitement des affaires de blanchiment, plus particulièrement, elles sont censées accompagner et aider les magistrats dans le traitement judiciaire des affaires de blanchiment. A la suite des formations dispensées, les juges sont présumés utiliser leurs acquis pour faire avancer les dossiers en leur possession. De ce fait, la rentabilité des formations se mesure à travers la productivité dans l'organisation et la compétence technique[504]. A Madagascar, les formations ne font cependant pas l'objet de suivi-évaluation, et comme les impacts des formations sur le traitement des dossiers en cours ne sont

[503] Concernant cette dernière, les magistrats suivent deux types de formations durant leur parcours : une formation initiale pour ceux qui sont nouvellement recrutés et une formation continue pour ceux qui sont en activité.

[504] Juge Amady BA, « L'évaluation des programmes de formation judiciaire », deuxième édition de la conférence internationale sur la formation de la magistrature : la formation de la magistrature dans un monde de défis et de changements, International development law organization, 31 octobre au 5 novembre 2004, Ottawa (Ontario), Canada.

pas mesurés, la situation, d'une manière générale, reste figée. En guise d'illustration, si l'objectif de la formation consistait à accélérer le traitement des dossiers dont la durée est souvent estimée excessive, des évaluations devront être menées et axées sur la vérification de l'évolution du traitement des dossiers à la suite des actions de formation ; si les impacts voulus ne sont pas perçus, des réajustements des formations devront être entamés pour faire évoluer la situation[505].

237. Des formations inadaptées aux besoins. L'adéquation des formations peut aussi être remise en cause. Le plus souvent, des formations sont réalisées mais elles ne sont pas adaptées aux cas auxquels les magistrats sont réellement confrontés dans la pratique. L'identification des besoins de formation ainsi que des types de blanchiment les plus fréquemment rencontrés constitue un préalable pour que le déblocage de la situation se fasse. Assurément, chaque acteur de la chaîne pénale à chaque stade de traitement des dossiers doit appréhender les directives et les mesures qu'il doit prendre dans l'examen des affaires relatives au blanchiment de capitaux, de ce fait, les formations et les échanges d'expériences doivent s'accorder aux problèmes pratiques auxquels ils se heurtent dans la connaissance des affaires de blanchiment. Il pourra s'agir à titre d'exemple des formations axées sur les mesures à prendre par les magistrats du Parquet dans la direction des enquêtes (convocation de l'unité de police au lieu de soit-transmis par courrier pour accélérer la procédure, les orientations pour faire aboutir les investigations *etc.*), des formations sur les requêtes d'entraide judiciaire pour les juges d'instruction, des échanges sur la démonstration des éléments matériels ou intentionnels de l'infraction ou encore sur la confiscation pour les magistrats des cours criminels ordinaires en charge de juger les affaires de blanchiment.

B. Les difficultés dans le cadre de l'exécution des mesures de confiscation

238. La confiscation : un concept à l'état embryonnaire dans le droit malagasy. La confiscation contribue effectivement à la réduction de la marge de manœuvres des criminels à faire disparaître les produits du crime ; ceci étant, les autorités judiciaires ne sont pas accoutumées à cette approche axée sur les avoirs[506] (1), de surcroît, l'Agence de recouvrement des avoirs illicites, en attente de mise en place, se heurte d'ores et déjà à quelques défis à relever (2).

1. L'usage peu courant des mesures conservatoires

239. Des mesures conservatoires peu utilisées par les juges. Pour pouvoir dépenser ouvertement leurs gains mal acquis, sans éveiller l'attention des autorités

[505] A cela, on peut également ajouter qu'un autre facteur potentiel de cet état de choses consiste en la durée des formations qui d'une manière générale est de courte durée ne permettant pas aux magistrats de saisir d'une manière approfondie certains points clés.

[506]Le concept de la confiscation des avoirs est relativement nouveau, le plus souvent la confiscation est axée sur les instruments ayant servi à la commission des crimes (armes, couteaux…) et non sur leurs produits.

répressives, les criminels s'empresseront de masquer le lien entre les capitaux en leurs possessions et leurs crimes. Le moyen opérant aux fins d'annihiler cette détermination des criminels réside dans l'usage des mesures conservatoires et des voies de saisie. Constat est fait cependant que les autorités judiciaires n'usent pas souvent de ces mesures pouvant, pourtant, faciliter la confiscation, en cas de condamnation. L'abondance des dispositifs récemment adoptés, telles que la mise en place des juridictions spécialisées pour connaître des affaires de blanchiment ou pôles anti-corruption (PAC), l'adoption de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, la création de la Chambre de saisie et de confiscation ainsi que de l'Agence en charge du recouvrement des avoirs illicites *etc*. amorcent une inversion de la tendance actuelle. Etant en période charnière, le revirement de la situation quant à la prise des mesures de confiscation n'est pas encore suffisamment mesurable ou appréciable ; il demeure cependant que les nouveaux paradigmes conçus devraient, en principe, apporter leur plus-value dans l'effectivité et l'efficacité des mesures de confiscation dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

240. Des procédures non-explicites. Auparavant, la loi antérieure n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime, avaient prévu des modalités d'exécution des mesures conservatoires générales et vagues, la procédure à suivre n'était pas suffisamment explicitée. Pour y pallier, l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites en complétant la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avait explicité et détaillé les procédures à suivre en matière de saisies et de confiscations. Parallèlement à ces diverses législations, d'autres textes disposent également de la saisie par les autorités administratives spécialisées ayant qualité d'Officier de Police Judiciaire (OPJ) ; il en est de la Direction Générale des Douanes, de la Direction Générale des Forêts et de la Direction Générale des Mines[507]. L'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites les reconnaît et les désigne comme étant les administrations publiques spécialisées ou encore les agents verbalisateurs, toutefois, elle a manqué de disposer sur l'harmonisation des législations et la coordination des actions avec les autorités judiciaires. Il pourrait, en effet, advenir de cette pléthore des textes une confusion sur les compétences de chacun en la matière autrement dit les textes spéciaux s'appliqueront-ils en vertu de la règle de la spécialité et de la hiérarchie de la loi par rapport à l'ordonnance. Dans le cas où chaque administration applique sa procédure de saisie suivant les textes qui les régit, l'ordonnance aurait donc dû souligner l'enchaînement et la coordination de leurs actions avec ceux des autorités judiciaires dans le cadre de l'application de la procédure prévue à l'article 6 de l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites.

[507] La loi n° 95-032 instituant une hypothèque légale et des saisies conservatoires au profit du Trésor public en cas de malversations, de détournement de deniers publics et des biens de l'Etat, la loi n° 95-033, portant institution d'un privilège du Trésor public en matière de recouvrement des débets, la loi n° 2014-013, fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques, le Code des Douanes, le Code fiscal, le Code minier, le Code forestier, l'ordonnance n° 60-128, sur les infractions forestières, la loi n° 2015-053, sur la pêche et l'aquaculture.

2. Les défis de l'Agence de Recouvrement des avoirs illicites

241. Des questionnements sur l'effectivité du recouvrement. Quoique le recouvrement des avoirs illicites et le recouvrement des amendes pénales soient différents en leur objet, ils présentent des similitudes dans la mesure où ils visent à récupérer des sommes dues par des personnes condamnées judiciairement. La présente étude ne vise aucunement à faire valoir l'inaboutissement des procédures de recouvrement des avoirs illicites, mais par analogie avec les problèmes rencontrés en matière de recouvrement des amendes pénales, définit les marges devant être rectifiées en la matière. Qui plus est, il n'est pas évident d'évaluer les performances de l'Agence de recouvrement des avoirs illicites prévu par la loi du fait que cette dernière n'est pas encore opérationnelle mais est en cours d'instauration. Ceci étant, il est indéniable que Madagascar est confronté à de sérieux problèmes en matière de recouvrement des amendes pénales. Bien que les services des Frais de Justice Pénale et Assimilés (FJPA) existent dans certaines juridictions de Madagascar, l'application des textes fait défaut en pratique. Les régisseurs, désignés pour recouvrer les amendes, quand bien même dépourvus de moyens matériels et financiers adéquats, procèdent, tant bien que mal, au recouvrement amiable, alors qu'en cas d'insolvabilité des parties, le comptable du Trésor ne prend pas les diligences nécessaires pour le recouvrement contentieux. Les dispositions textuelles restent de ce fait lettre morte et aucune communication ou coordination entre les organes compétents n'est réalisée pour remédier à la situation. Partant de ce constat, comme le recouvrement des amendes pénales peine déjà à se réaliser, il est à s'interroger sur le point de savoir si le recouvrement des avoirs criminels aboutira à Madagascar avec les moyens et les initiatives qui périclitent.

242. Les ressources et modes de financement de l'Agence. A la lecture des dispositions de l'ordonnance, l'Agence puise exclusivement ses ressources dans les crédits alloués par l'Etat. La possibilité de bénéficier des subventions et dons des Partenaires techniques et financiers n'a pas été mentionnée dans l'ordonnance. En outre, l'Agence de recouvrement ne peut être financée par le fonds des avoirs illicites recouvrés. Cette dépendance financière avec l'Etat soulève des préoccupations à plus forte raison que le budget des pôles anti-corruption (PAC) financé par l'Etat a récemment connu une baisse drastique de 44 %[508]. A la lumière de l'exemple des pôles anti-corruption, le défaut d'autofinancement de l'Agence suscite des défiances quant à l'efficacité de ses actions.

243. L'affectation des avoirs recouvrés. Le second alinéa de l'article 30 consacre que l'affectation des avoirs recouvrés notamment les biens immobiliers sera décidée

[508] POLE ANTI-CORRUPTION, *Rapport 2019*, p. 9.

par le Conseil des Ministres sur la base d'un rapport présenté par l'Agence. Cette immixtion de l'exécutif dans l'affectation des avoirs laisse perplexe. L'Agence de recouvrement et les Tribunaux devront bénéficier d'une indépendance et d'une autonomie les plus larges possibles dans l'exercice de ses attributions à défaut de quoi l'efficacité de cette nouvelle approche pénale pourrait être remise en cause.

C. Les problèmes pratiques rencontrés en matière d'investigations, de coordination et de disponibilité de moyens financiers

244. Les épreuves liées aux conditions matérielles de l'exercice de la justice pénale. En dehors de l'interprétation des textes, d'autres difficultés se rencontrent sur le terrain et elles affectent le traitement efficace de l'infraction de blanchiment à Madagascar. En effet, durant la phase d'investigation, les sources d'information ne sont pas toujours disponibles et le plus souvent, l'élément blanchiment n'est pas considéré dans l'appréhension des multiples infractions d'origine constatées dans le pays (1). Le traitement judiciaire de l'infraction pâtit également du manque de coordination et de concertation entre les magistrats et les officiers de police judiciaire, parfois même, entre les magistrats du Parquet et ceux de l'instruction (2). Enfin, les ressources, dont dispose l'administration judiciaire, ne sont pas idoines à l'aune de la complexité des tâches dans l'appréhension et la poursuite de l'infraction de blanchiment de capitaux. Le manque criard des ressources financières et matérielles de la justice malagasy, plus exactement des Pôles Anti-corruption en charge du jugement des dossiers de blanchiment, explique en partie le ralentissement du traitement des dossiers de blanchiment (3).

1. Les obstacles en matière d'investigation

245. L'indisponibilité des sources locales d'information. La police sous la supervision du procureur ou du Juge d'Instruction est tenue de rechercher les éléments de preuve de l'infraction d'origine, de l'infraction de blanchiment d'argent et de localiser les avoirs criminels. Les enquêtes doivent être minutieuses sinon les fonds risqueraient de se disperser rapidement. Des problèmes subsistent cependant dans la conduite de ces enquêtes entre autres la non-disposition de source locale d'information. Ceci est dû au fait que les obligations de vigilance ne sont pas toujours respectées dans le pays[509] au point qu'aucune base de données ou collecte d'informations efficace n'est mise à la disposition des enquêteurs. Pour rappel, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a prévu toute une gamme de mesures de vigilance ainsi que l'obligation de déclaration de soupçons à l'égard des établissements bancaires et financiers et des professions non financières déclarantes, si ces obligations sont

[509] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), « *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report* », september 2018, p. 5.

plus ou moins respectées dans les banques, tel n'est pas le cas pour toutes les entités assujetties et le nombre de DOS ou de plaintes à cet effet n'est pas suffisamment nombreux au vu des risques constatés dans le pays.

246. La non prise en compte du blanchiment dans les enquêtes sur les infractions primaires. Plusieurs investigations sur les infractions d'origine sont menées par les autorités d'application de la loi, cependant, les enquêtes sur le blanchiment des sommes générées par ces infractions sont le plus souvent délaissées. Les statistiques de la police révèlent, en effet, qu'en 2016, 27.524 affaires ont été reçues et traitées dont 10.980 concernent des infractions de vol *etc*. Toujours d'après la police, les activités criminelles comme les trafics de drogue, les complots en vue de la commission de crimes, les trafics de ressources naturelles, les kidnappings avec rançon *etc.* sont significatifs dans le pays. Particulièrement, en matière de stupéfiants, Madagascar est estimé comme étant un pays producteur et consommateur de cannabis ; les drogues en provenance d'Afghanistan, de Pakistan ou de l'Amérique du Sud transitent également dans le pays[510]. Concrètement, à propos des ressources naturelles, Madagascar est la proie de divers trafiquants de bois précieux, pierres et métaux précieux, vanilles, tortues *etc*. Il est plausible que ces infractions primaires soient perpétrées par des réseaux criminels et les sommes colossales engendrées par ces infractions subiront inéluctablement un processus de blanchiment pour leur donner une apparence légitime. Le cheminement de l'argent sale vers l'économie légale par le truchement du blanchiment ne faisant pas l'objet d'enquête, l'incomplétude qui en résulte entraîne une faible prise en charge et appréhension du phénomène du blanchiment dans le pays[511].

2. Le manque de concertation des magistrats

247. Les relations entre les magistrats et les officiers de police judiciaire. Le manque de concertation des magistrats dans la connaissance des affaires de blanchiment entraîne généralement un ralentissement dans le traitement judiciaire de celles-ci. Les magistrats du Parquet doivent pourtant nouer des relations avec les responsables des banques pour faciliter le blocage des fonds aux risques de les voir disparaître. De même, ils doivent collaborer étroitement avec les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) pour planifier les enquêtes et tenir des réunions périodiques aux fins de connaître les avancées des investigations et donner, si besoin est, de nouvelles orientations. Bien souvent, ces types de collaboration ne se font donc pas, au détriment des enquêtes. Tel est particulièrement le cas des relations avec les OPJ, malgré le fait que les magistrats du Parquet soient habilités par les textes à diriger

[510] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), « *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report* », september 2018, p. 49-50, 54.

[511] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), « *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report* », september 2018, p. 49-50, 54.

les enquêtes, une incompréhension mutuelle existe entre les OPJ et les juges sur le rôle de chacun et les travaux en équipe à réaliser. Les OPJ ne respectent pas non plus le principe de subordination hiérarchique avec les magistrats du Parquet, d'ailleurs ces derniers ne participent pas à la notation des OPJ[512].

248. Les relations entre les magistrats du Parquet et de l'instruction. Les magistrats du Parquet et les juges d'instruction doivent coordonner leurs actions pour définir une stratégie et une méthodologie aux fins de démanteler les réseaux de blanchiment. Le Président de la Chaîne pénale devra suivre à quel stade se trouve un dossier afin d'éviter la lenteur de la procédure. Ces concertations n'existent cependant pas et à cela s'ajoute le défaut d'outil d'exploitation permettant de connaître la situation réelle de chaque dossier et de mesurer l'efficacité de la politique pénale. Ces longues procédures peuvent avoir pour conséquence l'atténuation des sanctions. Si par exemple, 5 ans s'écoulent entre la clôture de l'enquête et le jugement de l'affaire, l'action du Ministère public peut être affaibli ; de surcroît, avec la rotation rapide des magistrats[513], il est fort probable que le juge saisi du dossier ait quitté ses fonctions. Aussi n'est-il pas aisé pour son remplaçant de le reprendre avec succès.

3. Le déficit des ressources disponibles

249. La baisse du Budget des pôles anti-corruption (PAC). Le Budget des PAC connaît actuellement une sévère baisse de 44%. Si dans la loi de finances initiale de 2019, il a été prévu que le budget des PAC serait de 7 milliards d'Ariary, à la suite de la rectification entamée à mi-parcours de l'année, ce budget a été réduit à 3,9 milliards d'ariary[514]. Cette dégradante situation dénote du manque de volonté politique à fournir aux PAC les moyens nécessaires dans la poursuite de sa quête entre autres de lutter contre le blanchiment de capitaux à Madagascar. Cette situation entraîne de sérieux impacts sur l'efficacité des PAC dans le traitement des dossiers.

250. L'indisponibilité des frais de justice pénale et assimilés (FJPA) des pôles anti-corruption (PAC). Les frais de justice pénale et assimilés (FJPA) sont des frais occasionnés par la justice criminelle, correctionnelle et de simple police ainsi que des frais assimilés prévus par la loi. Les Cours et Tribunaux, notamment les PAC, ont besoin de ces frais pour régler, entre autres, le paiement, des indemnités accordées aux témoins et assesseurs des Cours Criminelles ; les frais d'extraction des prévenus, accusés ou condamnés ; les dépenses engagées pour la préparation des audiences des Cours Criminelles Ordinaires ; les frais d'investigation et d'enquête

[512] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *« Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy »*, octobre 2014, p. 21.
[513] D'après l'article 32 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption, la durée du mandat des juges exerçant dans les Pôles anti-corruption est de quatre ans.
[514] Document budgétaire, Annexe à l'Ordonnance n° 2019-005, portant loi de finances rectificative pour 2019, ligne 127 promotion de l'intégrité, tome 2, page 140.

particulière rentrant dans le cadre des procédures des Cours Criminelles et Correctionnelles ; les frais d'expertise[515] *etc*. Le compte des Frais de Justice Pénale et Assimilés (FJPA) n'est pas encore ouvert pour les PAC du fait que les services des FJPA ne sont pas encore mis en place et opérationnels en leur sein[516]. La précarité des moyens alloués a de vives et néfastes répercussions dans le fonctionnement de la chaîne pénale dont notamment la lenteur excessive dans le traitement des dossiers pour blanchiment de capitaux.

251. Les effets néfastes de l'insuffisance de moyens financiers en matière d'investigation. Comme les modes opératoires des criminels sont toujours plus innovants, les techniques particulières d'investigation doivent être pleinement utilisées pour apporter des éléments probants aux investigations et faire aboutir les dossiers de blanchiment. L'indisponibilité des Frais de Justice Pénal et Assimilés auprès des Pôles Anti-Corruption (PAC) n'optimise cependant pas l'utilisation des techniques particulières d'enquête. Rappelons, en effet, que d'après l'article 94 du Décret n° 2009-1441, du 31 décembre 2010, portant régime général des Frais de Justice Pénale et Assimilés (FJPA), « *Les dépenses particulières en raison du caractère spécifique des enquêtes et des investigations faites dans le cadre d'une procédure criminelle ou correctionnelle sont acquittées par les Frais de Justice Pénale et Assimilés. Ces dépenses concernent :*

- *les frais des opérations de police de livraison surveillée et d'interception des objets de crime ou de délit, ainsi que les frais de leur acheminement jusqu'au lieu où ils doivent être conservés jusqu'à l'issue de la procédure*
- *les frais de police technique et scientifique, tels les frais d'écoute téléphonique et de surveillance électronique, les frais d'analyse vocale, les frais d'expertise balistique, les frais d'analyse d'ADN… ».*

Cette entrave au bon déroulement des enquêtes affecte en conséquence la qualité et la célérité des investigations et les procédures de poursuite peuvent connaitre un net ralentissement. De plus, l'insuffisance du budget du Ministère de la Justice ne permet pas d'assurer des casiers judiciaires à jour, fiables et informatisés pour une facilitation de consultation *etc.* Il est indéniable que les casiers judiciaires tiennent un rôle important dans le renseignement des services d'enquête sur les antécédents judiciaires d'une personne suspecte. Cependant, ce précieux outil d'enquête n'est pas correctement à jour, informatisé et centralisé au niveau national, faute de budget suffisant affecté à ce domaine. Par ailleurs, les enquêteurs peuvent manquer d'expériences dans la poursuite d'infractions aussi complexes et sophistiquées qu'est le blanchiment de capitaux alors que les moyens matériels appropriés font défaut telle que la non disposition des technologies d'informations, de matériels bureautiques adéquats *etc.* Enfin, les moyens financiers ne couvrent pas non plus

[515]Article 2 du Décret n° 2009-1441, du 31 décembre 2010, portant Régime Général des Frais de Justice Pénale et Assimilés.

[516] POLES ANTI-CORRUPTION, *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo*, janvier à mars 2019, p. 20, 42, disponible sur https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites.

les besoins des enquêtes comme les déplacements sur place ou encore l'appel à des experts

252. Des marges de manœuvres limitées. La modestie du budget des pôles anti-corruption (PAC) ne leur permet pas de réaliser certaines activités nécessaires pour leur visibilité, entre autres, le renforcement des liens de coopération avec les autres entités concernées par la lutte contre les infractions financières et économiques. Il en est notamment des activités de sensibilisation des PAC auprès des juridictions, des visites des établissements pénitentiaires[517] *etc*. D'après les prescriptions législatives, les PAC devront progressivement couvrir les 6 chefs lieux de province de Madagascar[518]. Le premier PAC a été installé et est opérationnel à Antananarivo. Pour l'année 2019, il a été prévu qu'un second PAC sera mis en place dans la province de Mahajanga. La baisse drastique de 44% du budget du PAC soulève donc des défiances sur la faisabilité de tels projets d'extension.

253. Les problèmes logistiques. L'insuffisance des moyens financiers peut affecter les conditions de travail des magistrats des Pôles Anti-Corruption (PAC) en ce qui concerne les locaux ou encore les équipements bureaucratiques ou fournitures de base. Faute de moyens financiers suffisants, les locaux de travail fournis ne correspondent pas aux besoins réels d'une juridiction telle que les PAC. Le PAC récemment établi à Antananarivo a rapporté que leurs locaux sont exigus et inadaptés en tant que juridiction. La réduction drastique du budget des PAC peut impacter négativement sur les fournitures en équipements et *ipso facto* saper son bon fonctionnement[519]. Dans son rapport du premier trimestre 2019, le personnel du PAC d'Antananarivo a déjà fait part de ses préoccupations quant aux insuffisances ressenties en personnel d'appui, matériels informatiques, mobiliers et matériels roulants[520].

254. La surcharge de travail des magistrats. 24 magistrats composent le pôle anti-corruption (PAC) d'Antananarivo, soit 10 membres au niveau de la juridiction du second degré et 14 membres au niveau de la juridiction de première instance. Concernant le nombre des dossiers traité en rapport avec le nombre de juges en charge de les examiner, il résulte du rapport du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo, qu'au premier trimestre 2019, le PAC du premier degré a enregistré 322 dossiers[521] dont 148 dossiers décomptés au niveau des cabinets d'instruction avec 03 magistrats instructeurs et 99 dossiers au niveau du Parquet avec 03 parquetiers. D'après le Parquet National Financier (PNF), en France, « *… un*

[517] POLES ANTI-CORRUPTION, *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo,* janvier à mars 2019 », p. 42, disponible sur https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites.
[518] Article 3 de la de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption.
[519] POLES ANTI-CORRUPTION, « *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo »,* janvier à mars 2019 », p. 43, disponible sur https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites.
[520] POLES ANTI-CORRUPTION, « *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo »,* janvier à mars 2019 », p. 40, disponible sur https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites.
[521] *Ibid*. p. 25-26.

parquetier ne peut assurer le suivi de plus de huit affaires, compte tenu de la complexité de ces dossiers»[522]. Le recensement établi au niveau des PAC révèle en conséquence que les magistrats y exerçant sont submergés. La surcharge du volume de dossiers qu'un juge a à traiter risque d'influer considérablement la performance dans le travail, la durée de la procédure ou la qualité des décisions à prendre. Pour revenir à l'essentiel, cette surcharge de travail réclame plus de considérations sur les motivations financières du personnel, à plus forte raison que les juges sont amenés à traiter des dossiers impliquant des sommes d'argent exorbitantes. Ceci étant, en l'état actuel, les besoins du personnel du PAC peuvent pâtir de la réduction du budget qui leur a été accordé. Il est à noter que dans son rapport trimestriel de janvier à mars 2019, le PAC d'Antananarivo a fait état que les prises en charge des maladies et les indemnités du personnel n'ont pas été honorées faute de crédit de fonctionnement[523].

II. L'incomplétude des textes juridiques sur les infractions en corrélation avec le blanchiment

255. Les infractions corrélatives au blanchiment concernées. Le financement des partis politiques et les actes de piraterie maritime échappent à toute règlementation alors qu'ils constituent des sources susceptibles de générer de l'argent sale à l'origine du blanchiment dans le pays (A). De même, le financement du terrorisme et le blanchiment numérique sont règlementés à Madagascar (B) ; toutefois, bien que les dispositions juridiques en la matière aient le mérite d'exister, leur mise en œuvre n'est pas perceptible en pratique.

A. Un certain vide juridique

256. L'absence d'encadrement juridique des sources de financement des partis politiques et des actes de piraterie maritime. Bien qu'il soit manifeste que le manque de transparence réfrène la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), les sources de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne font l'objet d'aucun encadrement juridique dans le pays (1). En outre, des actes de piraterie maritime suivis de prises d'otage sont recensés dans la région de l'Océan Indien. Les fonds colossaux qu'ils génèrent pour le paiement des rançons feront

[522] Selon le Parquet National Financier, « *pour traiter 260 dossiers, l'étude d'impact de la loi 2013 évaluait le besoin à 22 parquetiers... Pour l'instruction, le besoin était estimé à six magistrats d'instruction supplémentaires...* », RAPPORT D'INFORMATION N°4457 PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, sur *« l'évaluation de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier »*, p. 52-53, disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4457.asp.

[523] POLES ANTI-CORRUPTION, *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo*, janvier à mars 2019, p. 20, disponible sur https://www.dcn-pac.mg/rapport-d-activites.

manifestement l'objet de blanchiment, ces actes ne sont pourtant pas prévus et ne sont point réprimés dans le dispositif interne (2).

1. Les lacunes de la loi sur les partis politiques

A l'issue des élections organisées en 2013 et 2018, plusieurs manquements et lacunes de la législation malagasy ont été constatés en matière de financement des partis politiques. Ce manque de transparence nourrit dès lors les incertitudes quant à la licéité de l'origine des fonds qui les financent.

257. Les dispositions de la loi sur le financement des partis politiques[524]. La loi n° 2011-012, relative aux partis politiques, a été adoptée le 09 septembre 2011[525]. Cette loi régit les partis politiques à Madagascar en déterminant notamment les règles relatives à leur création, leur organisation, leur fonctionnement et leur financement. Sur les dispositions financières des partis politiques, la loi susmentionnée prévoit dans ses articles 33 à 38 que les partis politiques financent leurs activités à partir de leurs ressources propres ou externes. En outre, elle exige des partis politiques la transparence dans la gestion des ressources à travers notamment la tenue d'une comptabilité simplifiée ainsi que la présentation d'un rapport annuel qui sera par la suite contrôlé par les juridictions financières. Aux fins de lutter contre le blanchiment à travers le financement des partis politiques, l'article 37 de la loi n° 2011-012, du 09 septembre 2011, édicte spécifiquement que *« La valeur, l'origine et l'utilisation des dons, emprunts et libéralités de source extérieure doivent être transparentes. A 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 Etat 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 ».* Le 11 mai 2018, la loi organique n° 2018-008, relative au régime général des élections et des référendums[526] a été adoptée en vue, entre autres, de compléter la loi sur les partis politiques en matière de transparence du financement des campagnes électorales. Parmi les innovations apportées, figurent l'institution d'une commission de contrôle du financement de la vie politique[527], la désignation d'un trésorier de compte de campagne[528] *etc.*

[524] Il est à noter que Madagascar a pâti de plusieurs crises cycliques et la crise de 2009 s'est conclue par l'organisation d'élections en 2013. Le mandat présidentiel étant de cinq ans à Madagascar, une nouvelle élection présidentielle a été organisée en 2018.

[525] *J.O: 340, Date J.O: 09 Janvier 2012, Page J.O: 339.*

[526] *J.O: 3814 Date J.O: 16 Mai 2018 Page J.O: 2071.*

[527] D'après l'article 87 de la loi organique n° 2018-008, du 11 mai 2018, relative au régime général des élections et des référendums « *Il est institué une Commission de contrôle du financement de la vie politique.*
Dans l'exercice de ses attributions, la Commission de contrôle du financement de la vie politique : - s'assure de l'accomplissement par le trésorier de compte de campagne de sa mission, du respect de la condition du compte unique ; - contrôle la légalité des recettes perçues et le caractère électoral des dépenses effectuées. A l'issue du contrôle de la légalité des recettes perçues et du caractère électoral des dépenses effectuées, et après une procédure contradictoire, la Commission produit un rapport public qui indique les candidats, listes de candidats

Particulièrement sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'article 83 alinéa 1 de cette loi organique prévoit que « *Dans l'exercice de ses missions, si la Commission de contrôle du financement de la vie politique constate des éléments constitutifs de blanchiment de capitaux ou de toute autre infraction à caractère financier commis aux fins de financement d'une campagne électorale, elle saisit les juridictions compétentes conformément à la législation prévue à cet effet*… ».

258. L'absence de dispositions relatives au contrôle des sources de financement des partis politiques. Les fonctions de la commission de contrôle du financement de la vie politique se cantonnent à la supervision du financement des campagnes électorales. Aucun mécanisme de contrôle des sources de financement des partis politiques n'est prévu par les textes. Dans la pratique, pourtant, les partis politiques ne respectent pas leurs obligations légales d'ouverture de compte bancaire. Cette tendance des partis politiques à ne pas respecter les dispositions législatives est illustrée du fait que selon le SAMIFIN, seuls 4 sur les 33 partis politiques ou associations en course vers l'élection présidentielle de 2013 utilisaient des comptes bancaires pour la transparence de leurs activités électorales[529]. Ces manquements handicapent la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Tant que les fonds ne transitent pas dans les comptes bancaires, le SAMIFIN ne pourra pas procéder à une vérification effective des mouvements de fonds des partis politiques ainsi qu'un blocage de fonds en cas de suspicion de blanchiment. La loi manque aussi de rigueur dans la mesure où dans ses prescriptions, elle a omis de prévoir des sanctions en cas de violation de l'obligation d'ouverture de compte ou défaut de divulgation ou de déclaration de la nature ou origine des fonds des partis politiques[530].

259. Les lacunes relatives au financement des campagnes électorales. L'article 47 du Code électoral malagasy[531] prévoit que « *Les règles applicables au financement des campagnes électorales et à l'utilisation des dépenses y afférentes sont fixées par la loi sur les partis politiques* ». Partant de cette disposition, le chapitre VI, notamment les articles 33 à 38, de la loi n° 2011-012, du 09 septembre 2012, a prévu les dispositions financières des partis politiques et le décret n° 2013-057, du 29 janvier 2013, a été publié pour fixer les conditions d'application de cette loi. Dans le même ordre d'idée, la loi organique n° 2018-008, du 11 mai 2018, relative au régime général des élections et des référendums, a été adoptée aux fins, entre autres, de renforcer la transparence sur le financement des campagnes électorales. Au-delà des dispositions préconisées, la question se pose si, en

---

ou entités en faveur d'une option ayant respecté les dispositions prévues par la présente Loi organique, ainsi que les situations d'irrégularité… ».

[528] Article 65 et suivants de la loi organique n° 2018-008, du 11 mai 2018, relative au régime général des élections et des référendums.

[529] MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION EUROPEENNE, *Madagascar, Rapport Final, Élection Présidentielle et Elections Législatives*, février 2014, p. 16.

[530] Article 36 et 37 de la loi n° 2011-012, du 09 septembre 2011, relative aux partis politiques.

[531] Loi organique n° 2012-005, du 22 mars 2012, portant Code Electoral.

pratique, l'adoption des textes et la mise en place de la commission de contrôle du financement de la vie politique contribuent effectivement à la suppression des financements occultes et à la culture de la transparence des financements des partis politiques pendant la période électorale. Les initiatives prises et les étapes franchies constituent une avancée pour la lutte contre l'opacité des origines des fonds utilisés par les partis politiques lors des élections, ceci dit, le tournant ou le changement radical de la situation dépend de la mise en pratique réelle des dispositions établies. Dans le cas où leurs réalisations ne seront que fictives ou simulées, les risques que l'argent sale s'infiltre dans le financement des campagnes électorales seront toujours aussi grandissants encore que les sommes y consacrées sont faramineuses. Malgré les efforts consentis, le plafonnement du financement des campagnes électorales n'est toujours pas fixé légalement à Madagascar et le financement étranger a été admis[532].

2. L'inexistence de législation relative à l'incrimination du financement des activités de piraterie

260. La lutte contre le blanchiment des flux financiers issus de la piraterie maritime. Les rançons de la piraterie maritime sont estimées entre 2 à 5 millions de dollars par bateau[533]. A coup sûr, les rançons acquittées seront blanchies pour que les pirates puissent jouir des fruits de leurs activités. Pour juguler la pandémie de la piraterie maritime et réduire à néant tout l'intérêt des entreprises criminelles à les commettre, il est capital de lutter contre le blanchiment des sommes colossales que les opérations de piraterie génèrent. C'est dans cette perspective que la lutte contre le blanchiment de capitaux a été associée à la lutte contre la piraterie maritime. Les actes de piraterie maritime touchent particulièrement les régions de l'océan indien et constituent une menace importante contre l'intégration régionale dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien (COI) ou encore du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Ainsi, le programme *Maritime Security* (MASE) a-t-il été établi en vue de promouvoir la sécurité et la sûreté en mer dans le bassin

[532] Suivant la décision n° 15-HCC/D3, du 3 mai 2018, portant sur la loi organique n° 2018-008, relative au régime général des élections et des référendums, le financement des campagnes par un Etat étranger demeure interdit ceci étant le financement des personnes morales de droit privé devra être accepté.

[533] Olivier D'AUZON, *Piraterie Maritime : l'Afrique à l'abordage*, Fondation pour la recherche stratégique, note n°3/2015, p. 4.

Il y a lieu de noter que la piraterie maritime a connu une certaine baisse sur les côtes somaliennes. D'après le rapport du Bureau Maritime International (BMI) en janvier 2013, la Somalie est passée au deuxième rang mondial avec 49 attaques répertoriées contre 160 en 2011. Par ailleurs, il convient de mentionner que la piraterie maritime moderne privilégie comme cible les navires de commerce et de pêche ou les bateaux de plaisance peu importe le pavillon (nationalité) du navire attaqué. Les pirates ont pour dessein de détourner les navires pris d'assaut pour le piller, s'emparer des cargaisons ou encore kidnapper son équipage en vue d'une rançon. D'après le Bureau Maritime International, 264 attaques ont été répertoriées entre 2013 toutes zones géographiques confondues. Plus particulièrement, dans l'Océan Indien, lorsque les attaques réussissent, les prises d'otage sont systématiques. L'ONUDC estime que les rançons liées à la piraterie maritime s'élèveraient à plus de 130 millions d'euros en 2011.

occidental de l'océan indien. Ce programme est axé, entre autres, sur la lutte contre le blanchiment des recettes issues de la piraterie maritime[534].

261. L'absence d'incrimination des actes de piraterie maritime dans la législation interne. Compte tenu de son emplacement géographique, Madagascar est autant concerné par l'ampleur du problème de la piraterie maritime, ceci dit, le pays ne dispose pas encore de législation relative à l'identification et à la répression du financement des activités pirates. Effectivement, bien que Madagascar ait ratifié la Convention de Montego Bay[535], les actes de piraterie maritime ne sont pas prévus et correctement réprimés dans le droit pénal malagasy. En raison de ce vide, le dispositif juridique malagasy n'est pas en diapason avec le contexte actuel. Aussi, le blanchiment des rançons versées par les Etats ou les armateurs ainsi que les actes de piraterie ne sont pas réprimés comme il se doit dans le pays[536].

B. Des législations aux effets limités

262. De nouvelles règlementations restées sans effets. A côté du silence du législateur sur certaines infractions, on assiste à l'adoption de plusieurs réglementations mais dont le suivi concret fait défaut. En effet, bien que Madagascar

---

[534] « *Le programme MASE vise à promouvoir la sécurité et la sûreté en mer dans le bassin occidental de l'océan Indien. Coordonné par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), il comporte cinq domaines de résultats mis en œuvre par les organisations régionales de l'Afrique orientale, australe et océan Indien (AfOA-OI) à savoir :*
Résultat 1 – IGAD : Des moyens de subsistance alternatifs par le biais d'initiatives de développement professionnel et de plaidoyer contre la piraterie sont soutenus. Les mécanismes de coordination maritime sont renforcés en Somalie ;
Résultat 2 – EAC : Les capacités juridiques, législatives et infrastructurelles nationales et régionales en matière d'arrestation, de transfert, de détention et de poursuite des pirates sont développées ou renforcées ;
Résultat 3 – COMESA : Renforcement de la capacité régionale à perturber les réseaux financiers des chefs pirates et de leurs financiers tout en s'attaquant aux facteurs structurels de vulnérabilité et en minimisant l'impact économique de la piraterie ;
Résultat 4 – COI : Renforcement des capacités nationales et régionales pour les tâches maritimes et des fonctions de soutien ;
Résultat 5 – COI : Coordination régionale et échange d'informations.
Les organisations régionales – IGAD (Intergovernmental Authority on Development), COI (Commission de l'Océan Indien), EAC (East Africa Communauty) et COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) qui mettent en œuvre ce programme, financé à hauteur de 37,5 millions d'euros sur la période 2013-2020 par l'Union européenne, travaillent étroitement avec de nombreux acteurs de la sécurité et du développement ». http://commissionoceanindien.org/activites/securite-maritimemase/activites/le-programme-mase-une-reponse-regionale-a-linsecurite-en-mer-10-avril-17-maurice/

[535] Convention de Montego-bay de 1982 ou Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer. Madagascar l'a signé le 25 novembre 1983 et l'a ratifié le 22 août 2001. On retrouve dans l'article 101 de cette Convention une définition des actes de la piraterie comme étant « *a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé: i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer, ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat; b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate; c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux let. a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter* ».

[536] A défaut de législation appropriée, les actes de piraterie maritime sont assimilés à des actes de vol à main armée à l'encontre d'un navire ; cette inculpation a été retenue à l'égard des 14 pirates somaliens du navire Zoulficar, arrêtés en mars 2011, jugés en novembre 2012, et détenus à la prison de Diégo-Suarez.

ait prévu des dispositions sur le financement du terrorisme, la faible prise en compte du problème sur le plan pratique peut handicaper son adhésion à diverses organisations régionales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux voire de le basculer dans la liste des pays et territoires non-coopératifs du GAFI. Le combat contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est actuellement indissociable. Aussi l'effectivité des moyens de lutte contre les deux fléaux est-elle indispensable. L'application des mesures de blanchiment ne pourrait à elle seule suffire pour asseoir l'efficacité du système de lutte dans le cadre des évaluations internationales. Pour tenir compte de ces exigences internationales, Madagascar, à la suite de la refonte de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a inséré dans le nouveau dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme (1). Ceci marque, en conséquence, une progression positive allant dans le sens des tendances étrangères, néanmoins, malgré le fait que Madagascar ne se sente pas particulièrement concerné par les problèmes du financement du terrorisme, il va de soi que les mesures prises, du moins, en matière de prévention méritent d'être considérées. Par ailleurs, le blanchiment est une infraction évolutive et les blanchisseurs se sont aisément adaptés avec l'essor des nouvelles technologies pour diversifier ses techniques et propager davantage ses activités. La justice numérique n'a pas connu le même développement ; malgré la panoplie de textes adoptés, le cyberblanchiment reste difficile à appréhender (2). Les techniques traditionnelles d'enquête ne peuvent être applicables au regard de la nature virtuelle et dématérialisée croissante du nouvel environnement du blanchiment.

1. Les nouvelles dispositions sur le financement du terrorisme

263. L'imbrication de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La lutte contre le financement du terrorisme et la lutte contre le blanchiment de capitaux ont pour objectif commun de priver les criminels de leurs ressources financières afin de les empêcher de commettre des activités criminelles ou terroristes. Les deux luttes convergent également dans le dépistage et le traçage de l'argent aux fins de remonter les filières jusqu'à la tête des organisations criminelles. Ces finalités partagées ont eu pour conséquence l'inclusion du financement du terrorisme dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent[537]. En dépit de ces points communs, des dissemblances résident entre l'infraction de financement de terrorisme et de blanchiment d'argent. Pour éviter la confusion entre les deux infractions, il faut noter, d'un côté, quant à la chronologie du crime, que l'infraction de financement du terrorisme intervient en amont, le but poursuivi consiste en la commission de l'infraction, tandis que le

[537] « *Afin de ne pas avoir à mettre en place un dispositif juridique spécifique de lutte contre le financement du terrorisme, la Commission de Bruxelles propose d'inclure purement et simplement le financement du terrorisme dans la définition du blanchiment* ». Marie-Christine DUPUIS-DANON, « Blanchiment d'argent : illusions, réalités, impact », dans Rapport moral sur l'argent dans le monde 2005, Association d'Economie Financière, 496 p., p. 92-93.

blanchiment d'argent se retrouve en aval, ultérieurement à la perpétration de l'infraction, on cherche à blanchir les produits du crime ; d'un autre côté, l'argent pour financer le terrorisme n'est pas obligatoirement sale comme pour le blanchiment d'argent, il peut être d'origine légale, auquel cas il s'agira de « *noircissement de l'argent* »[538], l'argent propre sera donc utilisé pour perpétrer des actes criminels ou terroristes[539]. Quoi qu'il en advienne de ces nuances, il a été reconnu au niveau international que pour anéantir le terrorisme international, il fallait limiter ou résorber les ressources financières dont les terroristes disposaient[540]. Ce faisant, les dispositions sur le financement du terrorisme devront être intégrées dans la loi contre le blanchiment de capitaux.

264. Le dispositif national de lutte contre le financement du terrorisme. Pour se conformer à cette exigence internationale, Madagascar a adopté la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dans le cadre de l'emboîtement et de l'harmonisation des dispositions, le financement du terrorisme avait été inséré dans toutes les prescriptions afférentes au blanchiment de capitaux. Il en est, ainsi, notamment en matière de prévention. En guise d'illustration, il est à noter que l'évaluation des risques préconisée dans la loi ne portera plus non seulement sur le blanchiment de capitaux mais couvrira également le financement du terrorisme, la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux intégrera le volet financement du terrorisme dans ses rubriques, les dispositifs de vigilance et les obligations assujetties aux institutions financières et entreprises, professions non financières désignées s'appliqueront pour prévenir le blanchiment de capitaux mais aussi le financement du terrorisme. En matière de détection, la compétence du SAMIFIN ne se cantonne plus dans la connaissance du blanchiment de capitaux mais est étendue aux questions du financement du terrorisme. Le financement du terrorisme était auparavant consacré dans l'article 11 de la loi n° 2014-005, du 17 juillet 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Cet unique article étant excessivement laconique pour contenir l'ampleur du problème, le financement du terrorisme a été donc inclus et largement abordé dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. En ce qui concerne son champ d'application, l'article préliminaire de la loi contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dispose que les règles de prévention, de détection et de répression du financement des actes de terrorisme s'appliquent, peu importe que lesdits actes soient associés ou non au blanchiment de capitaux. L'article 2 donne une définition du financement du terrorisme. D'une manière générale, le financement du terrorisme est considéré comme tout acte de fourniture ou de réunion des biens,

[538] Ou encore « *reverse laundering* » ou « *blanchiment à l'envers* ».
[539] Néanmoins, il n'en demeure pas moins que les terroristes et les groupes terroristes usent, le plus souvent, des méthodes de blanchiment de capitaux pour accumuler des masses financières importantes en vue de la mise en œuvre de leurs activités. Marie-Christine DUPUIS-DANON, *op. cit.*
[540] Préambule de la Convention Internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.

fonds et autres ressources financières, délibérément commis par une personne physique ou morale, dans l'intention de les utiliser ou sachant qu'ils seront utilisés en vue de la commission d'un ou plusieurs actes terroristes ; constitue également une infraction de financement du terrorisme la tentative de la commettre, le fait d'aider, d'inciter ou d'assister quelqu'un en vue de la commettre ou encore le fait d'en faciliter l'exécution. L'infraction sera toujours constituée peu importe que l'acte se produise ou non ou que les biens aient été ou non utilisés. La négligence, le défaut de vigilance et le non-respect de règlement en vigueur seront retenus comme intention coupable de l'infraction du terrorisme. Les « *actes terroristes* », le « *terroriste* » et les « *organisations terroristes* » ont été, par ailleurs, ajoutés dans la terminologie des termes énumérés par l'article 4 de la loi. Une seconde section relative aux peines applicables en cas de financement du terrorisme a été ajoutée au chapitre sur la répression des infractions. D'après l'article 47 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les personnes physiques reconnues coupables de financement du terrorisme sont passibles d'une peine de travaux forcés à temps et d'une amende égale au moins au quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de financement du terrorisme. Ces mêmes peines s'appliquent en cas de tentative et à l'égard de tous les bénéficiaires effectifs. En présence de circonstances aggravantes, les peines seront de travaux forcés à perpétuité et d'une amende égale au moins au quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de financement du terrorisme. Les circonstances aggravantes consisteront en la récidive de son auteur ou encore la perpétration de l'infraction dans l'exercice d'une activité professionnelle ou dans le cadre d'une organisation criminelle. Des peines d'emprisonnement de un à cinq ans et/ou d'une amende de 2.000.000 à 20.000.000 Ariary sont prévues pour les infractions liées au financement du terrorisme et des sanctions pénales complémentaires facultatives peuvent également être encourues par les personnes physiques auteur du financement du terrorisme[541]. Les personnes morales condamnées pour financement du terrorisme encourent une amende d'un taux égal au quintuple de celles encourues par les personnes physiques. Quant la personne morale en question est autre que l'Etat, peuvent outre prononcés le placement sous surveillance judiciaire, l'interdiction d'exercice à titre définitif, la fermeture définitive, la dissolution *etc.* Aucun sursis ou circonstances atténuantes ne peut-être prononcé en matière de financement du terrorisme. Des sanctions pourront être enfin prononcées par les autorités disciplinaires ou de contrôle en matière de financement du terrorisme. Sur le plan institutionnel, une structure nationale d'Orientation de la Lutte contre le Terrorisme (SNOLT) a été prévue par la loi n° 2014-005, du 17 juillet 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée[542] en ses articles 40 et suivants. Les attributions de la SNOLT consistent en l'élaboration et l'amélioration de la politique et la stratégie

[541] Article 50 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[542] *JO : 3572, Date J.O : 01er septembre 2014, page JO : 3401.*

nationale sur la prévention et la répression du Terrorisme et de la Criminalité Transnationale Organisée ; l'identification et la définition des mesures à adopter pour rendre effectifs les textes et les recommandations internationales en matière de terrorisme. Dans ce dessein, la SNOLT veille à la cohérence des actions des autorités compétentes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment en matière de prévention ; la SNOLT a également une compétence nationale et constitue un organe de liaison avec les entités internationales œuvrant dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le décret n° 2015-050, du 03 février 2015, fixe l'organisation et le fonctionnement de la SNOLT. Enfin, la SNOLT est rattachée à la Primature[543] et elle est composée de 32 membres issus des différents ministères et institutions[544]. La suppression récente de la SNOLT peut s'interpréter comme un recul dans la lutte contre le terrorisme et son financement, des mesures devront être prises pour remédier aux carences survenues.

265. Les incidences des dispositions sur le financement du terrorisme dans la lutte contre le blanchiment. En dépit de l'existence de certains soupçons[545], il n'existe jusqu'à présent aucune condamnation pour financement du terrorisme. Le défaut de condamnation peut s'expliquer du fait que le pays n'a pas de problème particulier concernant le terrorisme et son financement mais il se peut aussi que les ressources et les compétences nécessaires à l'identification de tel financement sont déficientes et la coopération internationale dans le cadre de procédure

[543] Article 2 du décret n° 2015-050, du 03 février 2015.

[544] D'après l'article 5 du décret n° 2015-050, du 03 février 2015, *« L'organe délibérant comprend trente deux (32) membres ainsi répartis : Trois représentants de la Primature, dont un Président; deux représentants du Ministère des Affaires Etrangères ; deux représentants du Ministère de la Défense Nationale; deux représentants du Ministère de la Justice; un représentant du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation; quatre représentants du Ministère des Finances et du Budget, dont un de la Direction Générale du Budget, un de la Direction Générale du Trésor, un de la Direction Générale des Douanes, un de la Direction de l'Impôt; deux représentants du Ministère de la Sécurité Publique; un représentant du Ministère du Tourisme, des Transports et de la Météorologie; deux représentants du Central Intelligence Service; un représentant de l'Agence Portuaire, Maritime et Fluviale; un représentant de l'Aviation Civile de Madagascar; un représentant du Ministère des Postes, des Télécommunications et des Nouvelles Technologies; Un représentant du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ; deux représentants du SAMIFIN " Sampana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola"; deux représentants de l'Institut National des Sciences et Techniques Nucléaires (INSTN) ; deux représentants du Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de la Défense Nationale chargé de la Gendarmerie; un représentant du Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) ; un représentant de la Banque Centrale de Madagascar; deux représentants du Ministère de la Santé Publique ».*

[545] Quoique la potentialité de Madagascar en tant que cible des attaques ou actes terroristes soit faible, il est suspecté que des groupes terroristes comme Al Quaida ou Al Shabab exercent certaines activités dans le pays. Particulièrement sur la question du financement du terrorisme, les soupçons portent sur les rôles que jouent les organisations à but non lucratif et les associations cultuelles dans le pays. En 2016, le SAMIFIN avait reçu trois DOS émanant des banques et faisant état des sommes colossales transférées sur le compte de ces associations. Les soupçons pèsent du fait que ces associations religieuses ou soi-disant caritatives reçoivent de l'argent d'un montant exorbitant alors qu'il n'existe pas de véritables contrôles sur leurs activités réelles dans le pays. Dans le passé, un membre de la famille de Ben Laden a été assassiné à Madagascar ; de fortes suspicions, selon que Al-Shabab exercent certaines activités dans le pays, subsistent également.
EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report*, september 2018, p. 12-13, 59-60.

d'échanges d'informations ou de gel reste infime. Néanmoins, étant donné que la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme vont de pair, les insuffisances des uns ont des répercussions sur les autres. L'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a permis à Madagascar d'intégrer le GABAOA et de bénéficier, à ce titre, d'une évaluation mutuelle par ses pairs sur l'ensemble de son système de lutte contre le blanchiment de capitaux et financement du terrorisme (LBC/FT). Dans le même ordre d'idée, la disponibilité d'une loi contre le financement du terrorisme figurait parmi les conditions *sine qua non* de l'adhésion du SAMIFIN au Groupe Egmont. En somme, le fait de disposer d'une loi contre le financement du terrorisme et des évolutions positives en la matière sont indispensables dans le cadre de l'évaluation de l'ensemble du système de LBC/FT malagasy. L'appréciation du système ne se cantonne plus à la LBC seulement, les lacunes en matière de financement du terrorisme ont des répercussions sur la dynamisation et l'intégration du SAMIFIN dans diverses organisations internationales et régionales de lutte contre le blanchiment.

2. Le cyberblanchiment ou blanchiment numérique

266. La cyberespace : un milieu favorable au blanchiment d'argent. Suite à l'avènement d'internet, le blanchiment a connu un nouvel essor, il peut sitôt se commettre dans le cyberespace[546]. L'internet fournit un atout considérable aux blanchisseurs qu'est l'anonymat. Les méthodes pour blanchir de l'argent à travers l'espace numérique sont multiples et diversifiées. Parmi celles-ci, il est cité la tendance des blanchisseurs à recruter des « *mules* » bancaires[547]. Ce moyen très prisé par les criminels consiste à embaucher des intermédiaires qui reçoivent et procèdent à des transferts d'argent à travers leurs comptes bancaires sur internet. Le recrutement se fait par l'envoi de spams et en contrepartie de commission, les internautes indélicats peuvent s'empêtrer dans un vaste réseau de blanchiment, les transferts effectués par plusieurs mules permettent effectivement de brouiller la traçabilité de l'origine réelle des fonds[548]. Avec la révolution numérique, la monnaie virtuelle a fait également son apparition. Les risques de blanchiment liés à cette nouvelle forme de monnaie réside dans le fait qu'on peut l'utiliser pour effectuer des paiements internationaux sans qu'il y ait besoin de passer par les services de fonds des institutions financières traditionnelles et qu'ils ne font l'objet d'aucune règlementation juridique[549]. Masquer l'origine illégale du fonds peut de même se faire

[546]Ou encore espace virtuelle.

[547]Ou encore « *money mules* ».

[548] Geert DELRUE, *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, 2ème édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014, 652 pages, p. 373-376.

[549]A cet égard, nous citerons l'exemple de La Liberty Reserve, une société émettrice de monnaie virtuelle et qui a été accusé de blanchiment d'argent. Créée en 2006, sise au Costa Rica, Liberty Reserve était une plate-forme de paiement électronique utilisant la monnaie numérique du même nom (LR), permettant à tout internaute d'envoyer de l'argent ou d'en recevoir, n'importe où dans le monde, en dehors de toute réglementation. La

par l'intermédiaire des jeux de hasard en ligne. On peut y accumuler des gains considérables et ces derniers peuvent être retirés ou faire l'objet de transferts internationaux. Ces jeux de hasard en ligne présentent plusieurs caractéristiques attrayantes pour le blanchiment, les informations personnelles fournies par les joueurs pour l'inscription peuvent ne pas être complètes, les réseaux peuvent être utilisés pour cacher l'identité réelle des joueurs ainsi que leur localisation géographique, leur permettant de ce fait d'échapper à toute règlementation. Les comptes des joueurs peuvent être alimentés par des cartes de crédit ou prépayés, des virements bancaires et les gains virtuels peuvent par la suite être convertis dans de l'argent réel[550]. Enfin, le vol et l'usurpation d'identité, comme moyens de blanchiment de capitaux, se faisant en ligne, ils peuvent constituer un acte préparatoire à la commission d'une infraction de blanchiment ; par exemple, les blanchisseurs usurpent des identités pour ouvrir de faux comptes bancaires ou pour accéder à différents dossiers ou comptes dans les institutions financières ou autres entités.

267. Les dispositifs sur la règlementation du numérique à Madagascar. En vue d'assurer son développement, Madagascar mise sur la révolution numérique. Cet engouement pour le numérique implique la lutte contre les cybercriminalités et les cyberattaques aux fins de protéger le système numérique contre toute intrusion

---

monnaie numérique Liberty Reserve est accusée par la justice américaine d'avoir servi au blanchiment de quelque 6 milliards de dollars. Son fondateur, Vladimir Kats, 41 ans, a plaidé coupable fin octobre 2014.
LE MONDE, « Le site de paiement en ligne Liberty Reserve accusé de blanchiment », disponible sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/05/29/le-site-de-paiement-en-ligne-liberty-reserve-accuse-de-blanchiment_3419963_3234.html.
Notons également les risques de blanchiment avec l'usage des bitcoins, une monnaie virtuelle créée en 2009, et qui peuvent être échangés contre des devises américains (euros ou dollars américains) ou permettent d'effectuer des achats d'objets ou de services comme des hébergements, des livres, des produits cosmétiques, alimentaires, des vêtements, notamment sur les sites acceptant le paiement par bitcoin.
Geert DELRUE, *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, 2ème édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014, 652 pages, p. 409-410.
A souligner également que qualifiée toutes les deux de monnaie numérique, la différence doit être faite ici entre le système de monnaie électronique et monnaie virtuelle. La monnaie électronique est réglementée car il est associé à des formats monétaires traditionnels c'est-à-dire qu'en marge du secteur bancaire, il repose toujours sur la monnaie émise par la Banque. Ce sont les cartes de paiement prépayées, les porte-monnaie électroniques ou virtuels, ou d'une carte bancaire (les portefeuilles virtuels ou les paiements mobiles comme Apple Pay ou Google Wallet)
[…] une valeur monétaire qui est stockée sous une forme électronique, y compris magnétique, représentant une créance sur l'émetteur qui est émise contre la remise de fonds aux fins d'opérations de paiement et acceptée par une personne physique ou morale autre que l'émetteur de monnaie électronique. (Journal Officiel de l'Union européenne, 2011)
Les devises virtuelles, par contre, ne font l'objet d'aucun cadrage juridique mais ils peuvent faire l'objet de retrait de fonds. Ces monnaies virtuelles sont détachées de tout lien avec la monnaie publique et sont émises de façon décentralisée au sein d'un réseau d'utilisateurs. La BCE propose une définition et une typologie (ECB, 2012) : une monnaie virtuelle est une « *monnaie non réglementée qui est émise et contrôlée par ses promoteurs et acceptée au sein d'une communauté virtuelle déterminée* », de ce fait, ils ne sont pas rattachés par un Etat ou une union monétaire comme la monnaie électronique mais sont créés par un groupe de personne physique ou morale.
Alain LAURENT**,** Virginie MONVOISIN, « Les nouvelles monnaies numériques : au-delà de la dématérialisation de la monnaie et de la contestation des banques », Revue de la régulation, 2015.
[550] RAPPORT DU GAFI, 2000-2001, p. 7-8.

d'éventuels fraudeurs ou simplement de blanchisseurs qui veulent effacer la trace de leur argent sale. Pour ce faire, Madagascar a récemment adopté toute une panoplie de législations, entre autres, la loi n° 2014-006, du 17 juillet 2014, sur la lutte contre la cybercriminalité[551]. Cette loi prévoit des sanctions pour « *toutes les infractions pénales susceptibles de se commettre sur ou au moyen d'un système informatique généralement connecté à un réseau* »[552]. La loi n° 2014-026, du 10 décembre 2014, fixe les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives. Cette dématérialisation des procédures administratives vise à moderniser l'action administrative. La réforme est nécessaire d'autant que l'environnement international ne cesse d'évoluer et tendre vers les technologies de l'information et de la communication. Par ailleurs, les TIC étant considérées comme des vecteurs de croissance économique, Madagascar entend les intégrer dans le processus des affaires, particulièrement à travers le commerce électronique. Dans cette optique, la loi n° 2014-024, du 10 décembre 2014, a été adoptée pour règlementer les transactions électroniques ou l'e-commerce ; elle est axée sur trois

[551] Il est à noter que cette législation a soulevé un tollé notamment sur les dispositions de son article 20 qui prévoyait que « *L'injure ou la diffamation commise envers les Corps constitués, les Cours, les Tribunaux, les Forces Armées nationales ou d'un Etat, les Administrations publiques, les membres du Gouvernement ou de l'Assemblée parlementaire, les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique, les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, temporaire ou permanent, les assesseurs ou les témoins en raison de leurs dépositions, par les moyens de discours, cris ou menaces proférés dans les lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans les lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par le biais d'un support informatique ou électronique, sera punie d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans et d'une amende de 2.000.000 Ariary à 100.000.000 Ariary ou l'une de ces peines seulement.*
L'injure commise envers les particuliers, par le biais d'un support informatique ou électronique, lorsqu'elle n'aura pas été précédée de provocation, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 100 000 Ariary à 10.000.000 Ariary ou l'une de ces peines seulement.
L'injure commise dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur handicap, de leur origine, de leur appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, sera punie d'un emprisonnement de deux ans à dix ans et d'une amende de 2.000.000 Ariary à 100.000.000 Ariary d'amende ou de l'une de ces deux peines seulement» … Cette peine a été critiquée par la société civile comme étant liberticide aussi la loi n° 2016-03, du 15 juillet 2016, a été adopté en vue de modifier et de compléter certaines dispositions de la loi n° 2014-006, du 17 juillet 2014, sur la lutte contre la cybercriminalité. La modification apportée consistait en la suppression de la peine d'emprisonnement pour ne retenir que la peine d'amendes seulement.

[552] Il s'agit des délits relatifs au système d'information ou les différentes atteintes au système d'information à savoir l'accès ou le maintien frauduleux dans un système d'information, l'introduction, la suppression et la modification des données informatiques, l'altération et l'entrave au fonctionnement d'un système d'information, l'interception illicite des données informatiques lors des transmissions non publiques ; des atteintes aux personnes physiques par le biais d'un système d'information telles que les menaces, l'usurpation d'identité en vue de troubler sa tranquillité ou celle d'autrui, ou de porter atteinte à son honneur, les injures qu'elles soit proférées envers les Institutions ou les représentants de l'autorité publique ou envers des particuliers, la diffusion de message violent ou pornographique, à caractère raciste ou xénophobe, ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine ; des attentats aux mœurs tels que la diffusion ou la détention, la fixation, l'enregistrement en vue de diffusion sur un réseau d'images pédopornographiques ou pornographie mettant en scène des enfants, le fait de visiter habituellement des services de communication mettant en ligne de telles images, les propositions sexuelles adressées à des mineurs via internet ; du non-respect des opérateurs et prestataires de services chargés de l'exploitation des réseaux et des services de télécommunications ou de communications électroniques des obligations d'effacement ou d'anonymisation des données relatives au trafic, sauf en cas de réquisition des autorités judiciaires auxquels cas ils sont tenus de conserver lesdites données pendant un certain temps ; du refus de répondre à réquisition pour remise de clé de chiffrement susceptible d'avoir été utilisé pour préparer, faciliter ou commettre un crime ou un délit.

grands volets que sont les transactions électroniques, les contrats électroniques et les paiements électroniques. La loi n° 2014-025, du 10 décembre 2014, sur la signature électronique a été également votée et elle encadre l'intégrité d'un document électronique avec l'authentification de l'auteur[553]. Enfin, la loi n° 2014-038, du 09 janvier 2015, encadre la protection des données à caractère personnel. Particulièrement, elle vise à protéger les personnes contre les risques d'abus en matière de fichier et de traitement de données à caractère personnel ; par ailleurs, elle prévoit en ses dispositions la mise en place et le mode de fonctionnement du « *Comité Malagasy de l'Information et des Libertés* », une autorité indépendante en charge de la protection des données à caractère personnel et du contrôle des traitements.

268. Les carences dans la prise en charge du cyberblanchiment ou blanchiment numérique. Avec la révolution numérique, les blanchisseurs s'affranchissent des contraintes géographiques et juridiques, il n'y a plus besoin de confrontation physique et de transport d'argent liquide pour effectuer des transactions ; les fonds peuvent être transférés rapidement d'un pays à l'autre en dehors de toute règlementation. Pour Madagascar, le pays ambitionne de réaliser son essor socio-économique avec le système numérique mais la capacité réelle du pays à se prémunir des risques et dégâts que celui-ci peut engendrer n'est pas encore solide. Plus particulièrement, les technologies de l'information et de la communication ont révolutionné et amplifié le cyberblanchiment et Madagascar n'est pas à l'abri de cette nouvelle forme de blanchiment de capitaux. Toute une panoplie de textes a été déjà adoptée, toutefois, il est déplorable que les dispositions prises n'ont pas été suivies ou tardent dans leur application concrète. Relativement au cyberblanchiment, il est relevé que la loi n° 2014-038, du 09 janvier 2015, sur la protection des données à caractère personnel a prévu en ses dispositions la Commission Malagasy de l'Informatique et des Libertés (CMIL). L'opérationnalisation de cette commission revêt de son importance dans la lutte contre le cyberblanchiment[554], nonobstant ces dispositions, la CMIL n'est pas encore

[553] Par analogie avec la signature manuscrite d'un document papier.
Suivant le préambule de la loi, la signature électronique « *se différencie de la signature manuscrite par le fait qu'elle n'est pas visuelle, mais correspond à une suite de nombres. Elle peut revêtir plusieurs formes qui peuvent être classées en six catégories: celles qui sont fondées sur la connaissance de l'utilisateur ou du destinataire (par exemple, mot de passe, les signatures numériques dans le cadre d'une infrastructure à clef publique numéro d'identification personnel), celles qui sont fondées sur les caractéristiques physiques de l'utilisateur (par exemple, la biométrie), celles qui sont fondées sur la possession d'un objet par l'utilisateur (par exemple, codes ou autres renseignements stockés sur une carte magnétique), les signatures manuscrites scannées, la signature au moyen d'un stylo numérique et, le fait de cliquer sur une case « OK » ou « J'accepte ».*Il est également mentionner que loi ne s'attèle pas à énumérer toutes les formes de signature électronique dans la mesure où la technologie de l'information est en constante évolution.

[554] En ce sens qu'elle est chargée, entre autres, d'informer toutes les personnes concernées et les responsables de traitements de leurs droits et obligations ; de recevoir les déclarations de création de traitement informatique, ou de donner son avis écrit ou son autorisation écrite dans les cas prévus par la loi ; de contrôler la création et la mise en œuvre des traitements ; d'édicter des règles types en vue d'assurer la sécurité des systèmes d'information ;d' adresser aux intéressés des avertissements et dénoncer à l'autorité judiciaire les infractions aux dispositions de la loi n° 2014-038, du 09 janvier 2015, sur la protection des données à caractère personnel ;

fonctionnelle et n'est pas sensibilisée sur les questions de cyberblanchiment. La protection des entreprises et des administrations contre les cybermenaces constitue, en outre, la clef de voûte pour éviter le vol de leurs données et de leurs informations aux risques d'être utilisées comme catalyseurs du blanchiment, ceci étant, le pays ne dispose pas encore de législation sur la cybersécurité. Enfin, la sensibilisation des internautes sur les fraudes dans les courriels électroniques et les achats en ligne, le redoublement de vigilance, la mise en œuvre pratique et le renforcement de la règlementation sur les transferts internationaux et les jeux en ligne demeurent cruciaux. Cependant, il n'existe pas encore, en l'état actuel, d'unité de cyberpolice chargée de mener des investigations numériques et traquer les cybercriminels. Les expertises et les compétences spécialisées requises ainsi que les moyens techniques dans ce domaine font défaut.

d'exercer une veille sur les évolutions des technologies de l'information et de communication et sur son environnement juridique ; de proposer au Gouvernement des modifications législatives ou réglementaires qui lui semblent susceptibles d'améliorer la protection des personnes à l'encontre de l'utilisation des technologies de l'information et de communication ; de coopérer avec les autorités de protection de données personnelles instituées dans d'autres Etats. Article 37 de la loi n° 2014-038, du 09 janvier 2015, sur la protection des données à caractère personnel.

Conclusion du chapitre I

Le législateur malagasy s'est largement inspiré des dispositions onusiennes et des recommandations du GAFI dans le cadre de l'élaboration du régime de poursuite et de répression du blanchiment. Ce faisant, le régime adopté est dérogatoire au droit commun sur de nombreux aspects particuliers de l'infraction que sont, entre autres, la déduction de l'élément intentionnel de la négligence, du défaut de vigilance, du non-respect des règlementations en vigueur ; le retardement du point de départ de la prescription de l'action publique ; la rigueur des peines pouvant être prononcées ; l'expansion de la peine de confiscation pénale ; la modernisation des techniques d'investigation ; la spécialisation des juridictions traitant des affaires de blanchiment. Les facilités et les marges de manœuvre élargies offertes par la législation bouleversent certains principes directeurs de la justice pénale.

Néanmoins, les condamnations pour blanchiment demeurent faibles, ce qui témoigne de la connaissance relative du régime par les praticiens de la loi. Hormis le cadre procédural, les juridictions spécialisées sont confrontées à des insuffisances de coordination et de ressources financières, à l'inexistence d'infrastructures adéquates et aux disparités des textes pour la réalisation de la confiscation, aux lacunes des textes quant à l'appréhension de certaines infractions corrélatives au blanchiment. Toutes ces difficultés compromettent l'efficacité de la poursuite et de la répression du blanchiment de capitaux ; à cela s'ajoutent d'autres conditions extrinsèques qui affectent la pleine capacité de l'appareil judiciaire.

Chapitre II : La faible capacité de l'appareil judiciaire malagasy : un terreau propice au blanchiment de capitaux

269. Les points d'achoppement à l'efficacité de la réponse pénale. L'efficacité de la répression pénale repose en partie sur l'impartialité des juges. En effet, étant investies du pouvoir de trancher les litiges, les autorités judicaires constituent le rempart de la société contre la criminalité. En matière de blanchiment, les juridictions répressives forment une déterminante indispensable de la chaîne anti-blanchiment, elles sont garantes de l'application effective de la loi par la répression des auteurs de blanchiment ainsi que la réparation intégrale des victimes et de la société. A Madagascar, la justice pénale est cependant empreinte de plusieurs défaillances inhérentes à son indépendance et son intégrité (Section I). De tels problèmes affectent non seulement sa performance dans le traitement des dossiers pénaux mais aussi sa capacité à coopérer à l'échelle internationale à plus forte raison que le blanchiment est un phénomène essentiellement transnational (section II).

Section I : Les défaillances de la justice

270. Les menaces à l'indépendance de la justice et les problèmes de corruption. Avec les résultats peu convaincants de la justice malagasy en matière de poursuite et de répression de la criminalité, les autorités judiciaires du pays sont le plus souvent perçues comme inféodées, dépourvues de toute indépendance dans l'accomplissement de leurs missions[555] (I). Par ailleurs, le secteur de la justice est évalué parmi les plus corrompus des institutions de l'Etat[556]. La corruption croît en ampleur alors qu'elle facilite les modes opératoires du blanchiment (II). En somme, toutes ces défaillances bloquent la chaîne anti-blanchiment malgré tout l'élan pris pour la faire fonctionner.

I. Les entraves à l'indépendance de la justice

[555] Selon les estimations internationales notamment, le forum économique mondial, l'indicateur d'indépendance de la Justice Malgache obtient la note de 2,4 sur 7, et un rang de 125 sur 141 pays. The Global Competitiveness Report 2019, World Forum Economic, p. 359.

[556] Suivant le classement établi par Transparency international en 2020, Madagascar, avec une moyenne de 25 sur 100, est classé au 149ème rang sur 180 des pays les plus corrompus au monde. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *corruption perception index 2020*, p. 3

D'après les sondages réalisés par Afrobaromètre, 39% de la population malagasy estiment que les juges sont corrompus, ce qui lui vaut la seconde place des officiels les plus corrompus après la police et la gendarmerie. Plus de la majorité des malagasy soit 56% pensent que les gens sont « *souvent* » ou « *toujours* » traités inégalement devant la loi ; plus de 60% des malagasy affirment également que les officiels qui commettent des crimes restent « *souvent* » ou « *toujours* » impunis. Désiré RAZAFINDRAZAKA, Laetitia RAZAFIMAMONJY, Ellora SOULISSE, *Les Malgaches déplorent l'ampleur de la corruption, mais craignent de la signaler*, Afrobaromètre, dépêche n°309, du 14 juin 2019.

271. Les facteurs à l'origine du scepticisme sur l'indépendance judiciaire. L'indépendance de la magistrature est fondamentale pour renforcer l'impartialité des magistrats dans leur jugement, lutter contre l'impunité et garantir l'Etat de droit. Cette indépendance n'est pas une fin en soi, mais un moyen essentiel de l'appareil judiciaire lui permettant d'assumer au mieux sa vocation à faire respecter les lois et préserver les droits des individus. Quoique l'indépendance judiciaire soit largement reconnue et consacrée dans divers textes, le doute persiste quant à sa jouissance réelle par les juges (A) ; des risques d'interférence découlent en effet de l'existence du lien ombilical entre l'exécutif et l'autorité judiciaire (B).

A. L'indépendance judiciaire : un principe mis en péril en dépit des garanties textuelles

272. L'écart entre les textes et les estimations sur la réalité de l'indépendance. En dépit de nombreux textes consacrant et garantissant l'indépendance de la justice, dans la pratique (1), la justice est souvent pointée du doigt pour son manque d'indépendance. Effectivement, la justice malagasy est discréditée aux yeux du public et de la communauté internationale au motif du faible taux de décision judiciaire rendue pour blanchiment (2), elle est perçue comme inefficace et instrumentalisée; étant considérée comme le maillon faible de la chaîne anti-blanchiment, le sanctuaire des lois n'est plus apprécié à juste titre en tant que bastion de la société contre les actes criminels.

1. Les garanties textuelles

273. L'indépendance de la justice : une résultante de la séparation des pouvoirs. Le principe d'indépendance de la magistrature est lié à la théorie de séparation des pouvoirs développé par Montesquieu[557]. L'accumulation des pouvoirs entre les mains d'une seule autorité était en effet susceptible de conduire à des abus. A titre d'exemple, si une même autorité édictait et appliquait à la fois la loi, la décision rendue serait teintée de partialité. Dans le but d'éviter tout risque d'arbitraire les contrôles mutuels entre les pouvoirs sont estimés nécessaires et c'est dans cette quête d'équilibre que s'inscrit l'indépendance judiciaire[558]. Plus exactement, l'indépendance se veut être un moyen opérant pour limiter les actions des autres pouvoirs selon que le « *juge définit les frontières réciproques de chaque pouvoir et ce faisant, il dresse aussi les barrières que les autres pouvoirs ne peuvent franchir à son endroit* »[559]. Dès lors, l'indépendance sous-tend l'impartialité des juges dans leur prise de décision et *ipso facto* les jugements rendus dans le respect strict de la loi et en toute liberté de conscience sans quelconque interférence sont censés assurer la

[557] Fabrice HOURQUEBIE, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », Les Cahiers de la Justice 2012/2, N° 2, p. 44-45.
[558] Frédéric BOUHON, Quentin PIRONNET, « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes », Pyramides [En ligne], 29 | 2017, mis en ligne le 01 février 2019, consulté le 03 novembre 2021. URL : http://journals.openedition.org/pyramides/1262.
[559] Fabrice HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 45.

sécurité juridique[560] et l'égalité devant la loi. De surcroît, l'indépendance de la justice sert de base sur laquelle reposent la démocratie et l'Etat de droit. Au demeurant, tous ces principes et valeurs corollaires à l'indépendance des juges ambitionnent la juste répression des criminels à plus forte raison que la justice est la garante de la paix et de la sécurité sociale.

274. Les garanties constitutionnelles. La Constitution qui se trouve au plus haut niveau de la hiérarchie des normes consacre l'indépendance de l'autorité judiciaire. Pour les magistrats du siège, l'article 108 de la Constitution prévoit que « *dans leurs activités juridictionnelles, les magistrats du siège, les juges et assesseurs sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. A ce titre, hors les cas prévus par la loi et sous réserve du pouvoir disciplinaire, ils ne peuvent, en aucune manière, être inquiétés dans l'exercice de leurs fonctions* ». L'article 109 de la Constitution poursuit en ses termes que « *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* ». Pour les magistrats du Parquet, l'article 110 de la Constitution consacre qu'ils sont soumis à la subordination hiérarchique, toutefois, dans leurs conclusions ou réquisitions orales, ils agissent selon leur intime conviction et conformément à la loi. Par ailleurs, le dernier alinéa de cet article cite que « *le fait de leur enjoindre d'accomplir des actes qui sont manifestement contraires à la loi entraine pour les solliciteurs des sanctions prévues par la loi* ».

275. Les garanties législatives. Les garanties textuelles se retrouvent dans l'ordonnance n° 2005-005, du 22 mars 2006, portant loi organique relative au statut de la magistrature[561] et le Code de procédure pénale malagasy. L'article 5 de l'ordonnance suscitée prévoit que les magistrats du siège de la Cour Suprême sont placés sous l'autorité et la surveillance du Premier Président de cette haute juridiction ; quant aux magistrats du siège de la Cour d'Appel et des tribunaux, ils sont placés sous l'autorité et la surveillance du Premier Président de la Cour d'Appel du ressort. Ceci étant, le dernier alinéa de cet article précise que « *Les Premiers Présidents ont la faculté d'adresser par écrit aux magistrats relevant de leur autorité les observations et recommandations qu'ils estiment utiles dans l'intérêt d'une bonne et prompte administration de la justice et d'une correcte application de la loi, sans que ces observations et recommandations puissent en aucune manière porter atteinte à la liberté de décision du juge ».* Dans le même ordre d'idée, l'article 6 de

[560] La sécurité juridique est adjacente aux principes de stabilité, de prévisibilité et de cohérence des normes ainsi que des relations sociales. Ainsi, doit-elle permettre « *aux destinataires du droit de calculer à la fois les conséquences de leur propre comportement et celles du comportement d'autrui* ». Jürgen HABERMAS, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997, p. 162.

[561] *J.O. n° 3 020 du 25/03/06, p. 1847.*

Certaines dispositions de cette ordonnance ont été modifiées par la loi organique n° 2014-019, du 12 septembre 2004, modifiant et complétant la loi organique n° 2011-006, du 01er août 2011, modifiant et complétant la loi organique n° 2007-039, du 14 janvier 2008, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.

l'ordonnance dispose que le président du tribunal de première instance peut, dans les mêmes conditions, adresser des observations et recommandations aux magistrats du siège de sa juridiction. Concernant les relations entre le Ministre de la Justice et le Procureur Général, l'article 152 du Code de Procédure Pénale énonce que *« Le Ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'exercer ou de faire exercer des poursuites, ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le Ministre juge opportunes »*[562]. L'article 153 du Code de Procédure Pénale prévoit que le procureur général a autorité sur tous les autres membres du ministère public en ayant notamment à leur égard, les mêmes prérogatives que celles reconnues au Ministre de la Justice telles que prévues à l'article 152 précédemment cité. Néanmoins, malgré la soumission à la subordination hiérarchique, le magistrat du ministère public dans ses conclusions ou réquisitions orales, agit selon son intime conviction et ce, conformément à la loi. Lorsqu'il exerce cette liberté de parole à l'audience, il ne doit pas être inquiété sous quelque forme que ce soit[563] suivant la maxime judiciaire qui veut que *« La plume est serve mais la parole est libre ».*Enfin, l'indépendance des Pôles Anti-corruption ou juridictions spécialisées dans le traitement des dossiers économiques et financiers, dont le blanchiment de capitaux, est consacré dans l'article 31 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016. Selon cet article, l'indépendance des Pôles Anti-Corruption (PAC) sur le plan juridictionnel est assurée suivant leurs insertions dans le dispositif judiciaire et sur le plan administratif à travers l'autonomie financière et la coordination des Pôles Anti-Corruption (PAC) par la Direction de Coordination Nationale (DCN) qui, elle-même, est placée sous la supervision du Comité de Suivi et d'Évaluation des Pôles Anti-Corruption (PAC). En vue de leur stabilité, le mandat des membres des PAC est de 4 ans[564] et ils bénéficient également d'une indemnité de sujétion spécifique, liée à leur spécialisation anti-corruption et aux astreintes de permanence auxquelles ils sont tenus[565]. Parmi les critères de sélection des membres des PAC, figure la capacité à travailler sous tension et à résister aux différentes pressions et interventions ainsi qu'une intégrité avérée.

276. Le Code de déontologie des magistrats. Le décret n° 2005-710, du 25 octobre 2005[566], fixe les normes déontologiques que les magistrats doivent respecter dans l'accomplissement de la fonction juridictionnelle et détermine les moyens

[562]Cette disposition du Code de Procédure Pénale peut aussi être interprétée dans le sens que le Ministre de la Justice peut enjoindre par des dénonciations ou des instructions écrites le Parquet à poursuivre et non à classer sans suite. En droit comparé, notamment dans le droit français, la tendance converge graduellement vers l'indépendance du Parquet, ainsi, avec la loi n° 2013-669, du 25 juillet 2013, il est interdit aux ministres de la justice de donner des instructions dans les affaires individuelles, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales dans le cadre de la conduite de la politique pénale déterminée par le Gouvernement (Article 30 du Code de Procédure Pénale Français).

[563] Article 36 du Code de déontologie des magistrats.

[564] Article 32 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption (PAC).

[565] Article 33 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-Corruption (PAC).

[566] *J.O. n° 3 016 du 27/02/06, p. 1625.*

nécessaires pour la mise en œuvre des principes d'indépendance, d'impartialité, de convenances, d'égalité, de transparence, de compétence et diligence régissant ladite fonction et ce conformément aux dispositions de l'article 14 du Pacte International relatif aux Droits civils et politiques, ratifié par Madagascar le 21 juin 1971, entré en vigueur le 23 mars 1976, et en application de la Constitution et du Statut de la Magistrature. La section première du Code édicte en plusieurs articles l'indépendance des magistrats. Ainsi, l'article 2 du Code prévoit-il que « *Le magistrat exerce sa fonction de façon indépendante, conformément à l'esprit de la loi, sans influence extérieure, incitation, pression, menace, ou interférence directe ou indirecte, de la part de n'importe qui que ce soit* ». Pour ce faire, il doit s'efforcer d'être indépendant vis-à-vis de la société en général ainsi que des parties prenantes dans les différends qu'il est chargé de solutionner, sa protection est également prévu dans le cas où il dénonce toute action tendant à porter atteinte à son indépendance dans le traitement d'une procédure, et ce, quel qu'en soit l'auteur[567]. En outre, il *« doit s'abstenir d'entretenir des relations inappropriées avec les membres du législatif, de l'exécutif et de toutes autres organisations et associations, et se défendre de toute influence de leur part »*, être *« indépendant vis-à-vis de ses collègues dans les décisions qu'il est chargé de prendre »* et *« s'astreindre à appliquer des normes sévères en matière des déontologie afin de renforcer la confiance du public en la fonction juridictionnelle, confiance fondamentale pour le maintien de l'indépendance de la justice »[568].*

2. Le scepticisme sur l'indépendance des juges alimenté par l'insuffisance des résultats

277. Les chiffres sur la perception de l'indépendance des juges. Quoique l'indépendance de la justice soit largement abordée et défendue dans les textes, les estimations internationales font état qu'elle n'est pas vraiment perceptible dans la réalité. Selon l'analyse du Forum Economique Mondial en 2019, l'indépendance de la justice malagasy est évaluée à 2,4 sur 7. La note attribuée à Madagascar est bien en dessous de la moyenne, ce qui la place au 125ème rang sur 141 pays où la justice n'est pas considérée comme indépendante[569]. Ces indicateurs associés au faible résultat des pôles anti-corruption alimentent en conséquence le scepticisme sur la réelle indépendance de la justice malagasy dans ses prises de décision.

278. Des résultats insuffisants. De plus amples dispositions ont été prises pour garantir l'indépendance des juges des pôles anti-corruption (PAC) telles qu'un recrutement assuré en aval par un comité de recrutement plus particulièrement du comité de suivi et évaluation des PAC[570], un mandat de 3 ans renouvelable une

[567] Article 3 du Code de déontologie des magistrats.
[568] Article 4 à 6 du Code de déontologie des magistrats.
[569] THE GLOBAL COMPETITIVENESS, Report 2019, *World Forum Economic*, p. 359.
[570] Article 25 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC), « *Les magistrats des PAC sont nommés par le CSM, sur une liste de trois candidats par poste, proposée par le Comité de Recrutement à la suite d'un appel à candidature ouvert. Les candidats sont présélectionnés selon des conditions*

fois[571], une indemnité de sujétion spécifique[572], un budget spécifique autonome géré par la direction de coordination nationale[573], l'inamovibilité renforcée des juges durant leur mandat[574]. Ces dispositions ont été prises en raison du caractère des affaires de blanchiment, le plus souvent, sensibles, complexes, au montant exorbitant et impliquant parfois des personnalités influentes de la haute sphère politique. Quoi qu'il en soit de toutes ces dispositions supposées mettre les juges à l'abri de toute instrumentalisation politique, les résultats quant aux traitements judiciaires des déclarations d'opération suspecte restent modérés[575]. Cet état des choses ne signifie aucunement que des actes de blanchiment ne sont pas perpétrés à Madagascar mais dénote plutôt la faible capacité de l'appareil judiciaire malagasy à connaître l'infraction. Pour les instances internationales comme le Groupe d'Action Financière Internationale, l'insuffisance constante de résultat probant pourra être interprétée comme un manque de volonté du pays à poursuivre ou à réprimer efficacement le blanchiment. En tout état de cause, l'indépendance des juges est fragilisée du fait de l'immixtion de l'exécutif dans son fonctionnement.

B. Les risques d'interférence en raison du lien entre l'exécutif et l'autorité judiciaire

279. La dépendance fonctionnelle. Bien que l'indépendance soit un état d'esprit et une éthique pour le juge, le contexte et la réalité de sa mise en pratique demeure complexe. Le manque d'indépendance de la justice résulte en partie de l'immixtion de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice (1). En outre, le budget des pôles anti-corruption, du Conseil supérieur de la Magistrature et du Ministère de la Justice dépendent de l'Exécutif (2).

1. L'immixtion de l'Exécutif dans le judiciaire

fixées par le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC, puis font l'objet d'une enquête de moralité spécifique effectuée sur les directives dudit Comité ».

[571] Article 32 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption.

[572] Article 33 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC)

[573] Article 31 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC

[574] Article 32 de la loi n°2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC).

[575] La jurisprudence en matière de condamnation n'est pas disponible et abondante. Ceci étant dit, à la suite des évaluations menées par le Eastern and Southern Anti-money laundering group, depuis 2012, 132 cas de blanchiment d'argent ont été transmis à la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC), et à la date de janvier 2017, seuls 4 dossiers ont été traités dont deux condamnations pour blanchiment. Depuis la mise en place des PAC, leur rapport de 2019 a mis en exergue, que courant la période juillet 2019 à juin 2020, la cour criminelle ordinaire du pôle anti-corruption du second degré a jugé 81 dossiers dont 6% concernaient les infractions de blanchiment, soit approximativement 7 dossiers.
Source : EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report*, september 2018, p. 48.

280. Le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). D'après l'article 16 nouveau de la loi relative au Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)[576], celui-ci a pour mission essentielle d'assurer la gestion de la carrière des magistrats ; à cet effet, il décide notamment des nominations, des promotions et des affectations des magistrats. Les affectations sont décidées sur la base des desiderata exprimés par les magistrats hors les cas de nécessité de service qui sont constatés par le CSM par des décisions motivées. En sus de ses attributions dans la gestion des carrières des magistrats, le CSM, en vertu de l'article 25 de la loi qui le régit, dispose d'un pouvoir disciplinaire lorsqu'il siège en tant que conseil des disciplines. Sur sa composition, l'article 2 nouveau de la loi sur le CSM prévoit que ledit Conseil est présidé par le Président de la République, le Garde des Sceaux Ministre de la Justice en est le vice-président, le Président de la Cour suprême et le Procureur Général près de ladite cour sont les membres de droit ; 14 magistrats membres sont élus, deux sont des enseignants des Universités en tant qu'enseignant-chercheur et ayant le grade de Professeur ou Maître de Conférences[577] et une personnalité est choisie hors de la magistrature par l'entité fédérative des organisations de la société civile[578]. Ainsi, la présence et la présidence de l'Exécutif notamment du Président de la République et du Garde des Sceaux Ministre de la Justice, au sein du CSM censé géré la carrière des magistrats et exercé un pouvoir disciplinaire sur ceux-ci sont-ils considérés comme une forme d'emprise de l'exécutif sur le système judiciaire. L'influence est estimée néfaste dans la mesure où au regard des faibles résultats de l'institution judiciaire dans la lutte contre la criminalité, les juges sont supputés de ne rendre la justice en toute indépendance comme le prévoient les textes mais sous les pressions et les colorations politiques des tenants du pouvoir.

281. Le Comité de suivi et d'évaluation des pôles anti-corruption. En ce qui concerne la nomination des magistrats auprès des pôles anti-corruption, l'article 25 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC) prévoient que les magistrats des PAC sont nommés par le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), sur une liste de trois candidats par poste, proposée par le Comité de Recrutement à la suite d'un appel à candidature ouvert. Les candidats sont présélectionnés selon des conditions fixées par le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC, puis font l'objet d'une enquête de moralité spécifique effectuée sur les directives dudit Comité. Et d'après l'article 39 de cette même loi, le Comité de Suivi et d'Évaluation des PAC est un comité mixte, composé du Ministre de la Justice, du Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), du Directeur général du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO), du Directeur général du SAMIFIN (Service de Renseignements Financiers Malagasy), et d'un représentant d'une organisation de la société civile en charge de la lutte contre la

[576] Loi organique n° 2014-019 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2007-039, du 14 janvier 2008, modifiée et complétée par la loi organique n° 2011-006, du 01er août 2011, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.
[577] Désignés par la Conférence des Présidents des Universités de Madagascar sur proposition du corps professoral du Département Droit.
[578] Parmi les candidats proposés par les associations œuvrant dans les Droits de l'Homme.

corruption. L'article 40 édicte, par ailleurs, que le Comité de Suivi et d'Évaluation désigne dans ses entités un Comité de Recrutement, chargé de la pré-sélection des magistrats et greffiers des PAC ; le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) désigne deux de ses membres au sein du Comité de Recrutement lorsqu'il est question de la pré-sélection des magistrats pouvant être nommés au PAC. Le Comité de Suivi et d'Évaluation est le garant du bon fonctionnement des PAC, par sa composition mixte incluant toutes les entités de lutte contre la corruption et la société civile. Ces dispositions de la loi renforcent l'inféodation du judiciaire auprès de l'exécutif en ce sens que le recrutement, le rôle et l'évaluation des PAC reposent essentiellement sur le Comité de Suivi et d'Evaluation qui est pourtant fortement rattaché à l'Exécutif. En se penchant, en effet, sur les membres composant le Comité, force est de constater que le Ministre de la Justice, le Président du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le Directeur général du Bureau Indépendant anti-Corruption (BIANCO) et le Directeur général du SAMIFIN[579] sont tous désignés par l'Exécutif ; le CSI, le BIANCO et le SAMIFIN sont des institutions rattachées à la présidence de la République. Ces liens risquent insidieusement d'influer sur les orientations des PAC et alimentent la perception selon laquelle les PAC ne sont pas effectivement à l'abri des interférences et des pressions extérieures.

282. La complexification des procédures de poursuite des personnes exposées politiquement (PEP). Les personnes exposées politiquement (PEP) sont définies comme étant des personnes exerçant (ou ayant exercé) des fonctions publiques de haut rang[580]. Dans le cadre de la prévention du blanchiment, les PEP, les membres de leur famille et leurs proches collaborateurs font l'objet d'une vigilance renforcée notamment lorsqu'une institution financière ou un emploi ou profession non financière désignée réalise des transactions financières avec elles. En ce qui concerne le jugement des dossiers de blanchiment impliquant des PEP, les autorités judiciaires doivent jouir d'une réelle indépendance pour les traiter afin qu'elles puissent mener des investigations et juger des affaires en toute impartialité, selon leur intime conviction et conformément à la loi, loin de toute pression ou influence politique. Cette impartialité suppose que telle personnalité ne se soustrairera ou s'esquivera de la justice sous prétexte qu'elle est proche du régime en place ; ou encore que la justice s'acharnera contre untel au motif qu'il appartient à tel parti

[579] Service de Renseignements Financiers de Madagascar.

[580] D'après le glossaire du GAFI, « *L'expression personnes politiquement exposées (PPE) étrangères désigne les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques. L'expression PPE nationales désigne les personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publique et les hauts responsables de partis politiques. Les personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale désigne les membres de la haute direction, c'est-à dire les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes. La notion de PPE ne couvre pas les personnes de rang moyen ou inférieur relevant des catégories ci-dessus* ».

politique. Ceci étant dit, il serait difficile pour un magistrat de juger un dossier impliquant une PEP ayant des liens forts avec l'exécutif tant que celui-ci peut influencer sur sa carrière. Pour éviter toute dérive vers cette instrumentalisation de la justice et préserver l'impartialité des juges connaissant des dossiers sensibles et importants, il convient de garantir l'inamovibilité des juges en excluant la présence quelle qu'elle soit, directe ou indirecte, de l'exécutif dans le judiciaire. Qui plus est, la Haute Cour de Justice[581], bien que mise en place[582], n'a jusqu'à présent jugé aucune personnalité politique à Madagascar. Les justiciables devant cette Haute Cour sont le Président de la République, pendant l'exercice de ses fonctions, en raison des actes qualifiés de haute trahison, de violations graves et répétées de la Constitution ou manquements à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat[583], les Présidents des Assemblées parlementaires, le Premier ministre, les autres membres du Gouvernement et le Président de la Haute Cour Constitutionnelle pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions qualifiés de crimes et délits[584]. A noter que la procédure de mise en accusation est assez longue et complexe en raison de la nécessité du vote du Parlement avant toute instruction et tout jugement du dossier[585]. Suivant cette procédure, le vote de l'acte de mise en accusation dépend des contingences de la majorité parlementaire proche ou non du régime en place lors du transfert du dossier. Les risques d'immixtion entre le judiciaire avec l'exécutif se manifestent également sur le plan financier, les propositions budgétaires sont arrêtées conjointement par le Président de la Haute

[581] L'article 167 de la Constitution de Madagascar dispose que «*Afin de respecter le prescrit constitutionnel, le Président de la République, dans un délai de 12 mois à compter de son investiture, invite les Instances compétentes à désigner les membres qui composeront la Haute Cour de justice afin de procéder dès l'expiration de ce délai à l'installation de la Haute Cour de justice. Toute partie justifiant d'un intérêt peut saisir les institutions compétentes de demande de sanction en cas de carence. En ce qui concerne le Président de la République, exceptionnellement, l'instance compétente est la Haute Cour constitutionnelle qui serait autorisée à prendre les sanctions qu'aurait pu prendre la Haute Cour de justice si elle était installée* » ; par ailleurs, la loi sur la Haute Cour de Justice prévoit en son article 2 que « *Conformément aux dispositions de l'article 136 de la Constitution, la Haute Cour de Justice est composée de onze membres dont : 1. le Premier Président de la Cour Suprême, Président, suppléé de plein droit, en cas d'empêchement, par le Président de la Cour de Cassation ; 2. deux Présidents de Chambre de la Cour de Cassation, et deux suppléants, désignés par l'Assemblée Générale de ladite Cour ; 3. deux Premiers Présidents de Cour d'Appel, et deux suppléants, désignés par le Premier Président de la Cour Suprême ; 4. deux députés titulaires et deux députés suppléants, élus en début de la législature par l'Assemblée nationale ; 5. deux sénateurs titulaires et deux sénateurs suppléants, élus en début de la législature par le Sénat ; 6. deux membres titulaires et deux membres suppléants issus du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de droit* ». Tous les membres de laHaute Cour de Justice (HCJ) sont désignés ou élus à l'exception des membres issus du Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit.

[582] Suivant le décret n° 2018-071, du 25 mai 2018, constatant la désignation de certains membres de la Haute Cour de Justice (HCJ), tous les membres de la Cour était réunie. A la suite de la prestation de serment de tous ses membres le 01er juin 2018**,** la Cour est devenue opérationnelle.

[583] Article 131 de la Constitution, article 12 de la loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice.

[584] Article 133 de la Constitution, article 13 de la loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice.

La Haute Cour de Justice n'est pas compétente pour juger les infractions commises par ces personnalités hors de l'exercice de leurs fonctions, ces faits relèvent de la compétence des juridictions de droit commun tel que prévu par les dispositions de l'article 134 de la Constitution.

[585] Article 15 et suivants, article 35 et suivants 12 de la loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice.

Cour de Justice et le Ministre des Finances issu de l'Exécutif, la dotation globale est incorporée dans la loi de Finances[586]. Cet état des choses indique une fois de plus les risques d'inféodation du pouvoir judiciaire avec le pouvoir exécutif et corollairement l'ineffectivité de la lutte contre l'impunité des personnes politiquement exposées dans le pays. La dépendance financière touche non seulement la Haute Cour de Justice mais aussi les autres institutions judiciaires.

2. La dépendance financière

283. Du rattachement budgétaire à l'exécutif. L'indépendance judiciaire ne doit être mise en péril pour des raisons financières mais garantie à tout moment. Comme l'indépendance de la justice et son bon fonctionnement sont interreliés, l'Etat a le devoir de doter le système judiciaire de ressources financières suffisantes et adéquates et ce même en temps de crise. En dépit de l'importance et du bien fondé de cette approche de stabilité financière de la justice, dans la pratique, le fonctionnement de la justice est sous la coupe discrétionnaire des organes publics *etc*. En effet, le Budget du Conseil Supérieur de la Magistrature et celui des Pôles Anti-corruption (PAC) sont rattachés à la Présidence, ce qui les expose à des risques d'interférence et d'influences des autorités étatiques. Plus particulièrement, pour les PAC, il importe que l'exercice des fonctions juridictionnelles échappe à tout contrôle direct ou indirect du pouvoir exécutif. La crainte réside dans le fait que les PAC étant sous l'influence financière des autorités politiques traite des dossiers suivant le sens voulu de celles-ci. De même, il suffit que leur dotation en moyens financiers soit faible pour que la chaîne ne puisse traiter convenablement les dossiers à lui soumis.

284. Les institutions concernées par la dépendance financière. Les budgets du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), du SAMIFIN (Service de renseignements financiers malagasy), du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) et du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) sont rattachés à la ligne budgétaire de la Présidence de la République. Quand bien même l'indépendance et l'autonomie dans la gestion de crédits de ces institutions seraient proférées, ce rattachement reste considéré comme un moyen latent à la disposition de l'Exécutif pour interférer dans leur fonctionnement. Il suffit que l'exécutif limite l'allocation de leurs ressources pour que leurs périmètres d'actions se confinent. De même, la Direction de Coordination Nationale des Pôles Anti-corruption (PAC) est rattachée administrativement au Ministère de la Justice[587] et la ligne budgétaire des PAC est incorporée au budget du Ministère de la Justice. D'une manière générale, la dotation budgétaire du Ministère de la Justice demeure faible en rapport avec le recouvrement des dépenses afférentes au fonctionnement du département de la justice, des juridictions et des établissements pénitentiaires du pays et des organismes y rattachés. Relativement aux PAC, leur budget a connu une baisse de 44%. La limitation de ses moyens d'agir par l'exécutif sape fortement sa

[586] Article 11 de la loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice.
[587] Article 35 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les pôles anti-corruption (PAC).

performance[588]. Il est à noter également que comme l'infraction de blanchiment a un caractère transnational, les magistrats ou autres acteurs de la justice impliqués dans la lutte contre le blanchiment peuvent être appelés à accomplir des missions à l'extérieur telles que la participation à des réunions d'échanges d'informations ou des conférences internationales *etc.* aux fins de renforcer la coopération et répondre d'une action concertée le blanchiment de capitaux. Il est donc observé que lorsque les frais de participation ne sont pas à la charge de l'organisateur, Madagascar est rarement représenté dans ces réunions faute de moyens suffisants. En somme, tous ces achoppements témoignent de la dépendance financière du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif ; cette inféodation est susceptible de porter atteinte au fonctionnement normal du système judiciaire tant que des efforts réels pour rehausser la dotation budgétaire et s'affranchir de tout attachement tant dans la conception et l'exécution du budget ne sont réalisés.

285. La précarité des conditions de vie des magistrats. L'article 40 du décret n° 2005-710, du 25 octobre 2005, portant Code de déontologie des magistrats, prescrit que « *La sécurité financière et matérielle du magistrat doit être assurée pour le protéger de toute tentation de nature à compromettre son honnêteté et son intégrité* ». Partant de cette disposition, la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, a octroyé aux magistrats des Pôles Anti-corruption (PAC) une indemnité de sujétion liée à la spécialisation anti-corruption et aux astreintes de permanence auxquelles ils sont tenus[589].La rémunération et les indemnités allouées aux magistrats des PAC suffisent-elles pour leur assurer un certain confort financier et des conditions propices dans la conduite de leur office de plus que les dossiers qu'ils seront appelés à connaître sont d'un montant exorbitant ? Cette question d'indemnités de sujétion prête également à discussion en ce qui concerne les magistrats de la cour de cassation dans le cas où les dossiers de blanchiment ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Les PAC sont composés d'un double degré de juridiction que sont la juridiction de première instance et la juridiction de second degré[590] ; il n'est toutefois pas prévu que les magistrats de la Cour de cassation bénéficient d'une indemnité de sujétion alors qu'ils peuvent être amenés à traiter des dossiers de blanchiment. Enfin, les réflexions portent sur le fait que tous les magistrats même ceux qui ne sont pas issus des PAC ne méritent-ils pas non plus de bénéficier d'une hausse de rémunération ou d'indemnités ? Pour éviter toute ingérence indue ou menace potentielle de leur indépendance, tous les acteurs de la justice et plus particulièrement les juges en charge de trancher et de régler les litiges ne doivent-ils pas non plus jouir d'une rémunération satisfaisante et adéquate, proportionnelle à la dignité de leur profession, de leur responsabilité et du coût de la vie ? Relativement au blanchiment d'argent, les criminels disposent d'énormes ressources leur permettant de corrompre ou d'exercer des pressions sur les autorités judiciaires et il est indéniable qu'ils utilisent le système judiciaire pour blanchir leur argent sale tel le

[588] POLE ANTI-CORRUPTION, *Rapport 2019*, p. 9.
[589] Article 33 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, relative aux Pôles anti-corruption.
[590] Article 2 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, relative aux Pôles anti-corruption.

cas des faux procès *etc.* La persistance d'un niveau de vie inapproprié ainsi que la précarité des conditions des juges peuvent en conséquence renforcer la vulnérabilité des juges et les exposent à des risques de manipulations financières de la part des autorités étatiques et des blanchisseurs richissimes et puissants.

II. L'ampleur de la corruption : son imbrication dans le processus du blanchiment et le système judiciaire

286. Le lien ténu entre la corruption et le blanchiment. Le blanchiment et la corruption sont intimement liés. Bien que n'étant pas exclusive, la corruption fait partie des principales infractions sous-jacentes du blanchiment. L'argent issu de la corruption est entaché d'illégalités. Aussi, pour masquer ou légitimer sa provenance, l'argent corrompu doit faire l'objet de blanchiment c'est-à-dire de réintégration du produit de l'infraction dans les circuits légaux. A travers le processus de blanchiment, l'origine illégale des fonds ou produits est camouflée et le criminel peut profiter de ses bénéfices tout en protégeant ses sources. Par ailleurs, la corruption intervient dans le processus du blanchiment ; les criminels doivent recourir à la corruption afin d'échapper à tout contrôle ou toute arrestation qui risque de porter atteinte à leurs activités occultes ou complices. Pour connaître l'étendue et les effets de cette corrélation entre le blanchiment et la corruption (B), il convient préalablement de voir la situation générale de la corruption dans le pays. En effet, Madagascar a pris en charge la lutte contre la corruption (LCLC) à travers l'adoption de toute une panoplie de textes ainsi que la mise en place de plusieurs structures de lutte chargées de mettre en œuvre la stratégie nationale de LCLC, mais apparemment, malgré les initiatives de lutte, le chancre de la corruption s'enracine dans le pays (A).

A. L'enracinement du chancre de la corruption à Madagascar

287. Essai de définition de la corruption. D'une manière générale, la corruption[591] est considérée comme étant" *le mauvais usage ou l'utilisation abusive du pouvoir dont on est investi à des fins de profit personnel ou encore la commercialisation du pouvoir administratif* "[592]. Pour l'économiste Ulrich, la corruption est « *le noyautage du bien commun par des intérêts particuliers* » et d'après l'ancien président de la Banque mondiale, « *la corruption est par définition porteuse d'exclusion. Elle fait passer les intérêts de quelques-uns avant ceux du plus grand nombre* ». Le fléau de la corruption envahit insidieusement tous les pays autant riches que pauvres et ce sont toujours les personnes les plus vulnérables qui en subissent les conséquences. La corruption érode les fondements démocratiques d'un pays en portant gravement atteinte à l'Etat de droit. Dans les mœurs malagasy[593], elle tient une place

[591] Etymologiquement, le verbe corrompre vient du mot latin *corrumpere*, qui signifie briser complètement, détériorer, physiquement ou moralement.

[592] Jeremy POPE, *Confronting corruption : The elements of national integrity system*, Transparency source book, London 2000, p. 13.

[593] La corruption connaît plusieurs appellations, selon ses formes, ses motivations et les régions où on la pratique. Le terme généralisant *risoriso* est apparu vers le début des années 80 pour indiquer les actes de malversations, de détournements des produits de première nécessité lors de l'économie de rareté organisée à

considérable en ce sens qu'une personne qui ne pratique pas la corruption est qualifiée d'impolie, qui ne connaît pas les usages. La corruption s'est donc substituée aux règles légales et a pris la forme de racket ou d'extorsion légalisée. Plusieurs mesures de lutte ont été adoptées (1) pour faire face à la progression des pratiques honnies de la corruption dans le pays. Ceci étant, la concrétisation des actions de lutte ne se reflète pas dans la réalité, la pandémie de la corruption persiste à gangrener le pays (2).

1. Les mesures de lutte adoptées

288. Le foisonnement des prescriptions textuelles. Sur le plan international, Madagascar a adhéré et ratifié toute une panoplie de conventions internationales luttant contre la corruption à savoir la Convention des Nations Unies contre la Corruption[594], la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et contre la corruption et les infractions assimilées[595], le Protocole de la SADC contre la corruption[596], la Convention contre le terrorisme et la criminalité organisée[597].En vue de mettre en œuvre cette Convention, Madagascar a procédé à une mise en conformité de sa législation nationale à travers, notamment, l'adoption de la loi n° 2004-030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption. Cette loi comporte des dispositions qui répriment toutes les formes de corruption, en outre, elle prévoit la mise en place d'organes spécialisés en charge de l'élaboration, de la réalisation et du suivi de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption. Après une décennie de mise en œuvre, la loi du 09 septembre 2004 a été récemment supplantée par la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption[598]. A la suite de l'adoption de cette nouvelle loi, certaines incriminations ont été introduites ou ont fait l'objet d'une actualisation, en tout état de cause, la corruption et toutes ses formes ont été visées. Ainsi, sont prévus et réprimés le détournement des deniers publics ; la concussion commise par les personnes exerçant la fonction publique ; les exonérations et les franchises illégales ; la concussion des greffiers et autres personnes dépositaires de l'autorité publique ; la prise d'avantage injustifié ; la prise d'emploi prohibé ; le favoritisme ; le commerce incompatible avec la qualité ; la corruption passive des personnes exerçant une fonction publique ; la corruption active ; la corruption active des agents publics étrangers et de fonctionnaires

---

cette période. En plus de ce terme, l'on utilise aussi communément dans tout Madagascar les appellations *tsolotra, afera. Sisiky* ou *manisika, kolikoly, manao lala-manapaka, manentsina, dramotse, kiteritery, gofo, dramotry, rara tefaky, friry, boaty* ou *tranon'afokasoka* (boîte d'allumettes), *valopy* (enveloppe), *lava tagnan'akanjo, manomeza kely* (donnez un peu), *kafe kely* (un peu de café), *sigara kely* (un peu de cigarettes), sont autant d'expressions utilisées pour parler de la corruption dans les régions. Le remerciement (« *hafaliam-po* ») est une pratique courante et ancienne en guise d'appréciation des services fournis par l'agent.

[594] Loi n° 2004-017, du 19 août 2004, autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar.

[595] Loi n° 2004-018, du 19 août 2004, autorisant la ratification de la convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par Madagascar.

[596] Loi n° 2007-009, du 27 juillet 2007, autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption par Madagascar.

[597] Loi n° 2014-005, du 17 juillet 2014, autorisant la ratification par Madagascar de la Convention contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.

[598] Journal Officiel n° 3711, du 12 octobre 2016, page 5838.

d'organisations internationales publiques ; la corruption passive et active des dirigeants, actionnaires et employés des entreprises privées, et des membres des professions libérales ; le trafic d'influence ; l'abus de fonction ; le conflit d'intérêt ; les cadeaux ; l'enrichissement illicite ; le défaut de déclaration de patrimoine ; la dénonciation abusive ; et enfin, les abus sociaux. D'après l'article 22 de la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption, le fait de proposer sans droit, directement ou par personne interposée des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public : soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ; soit qu'elle facilite par sa fonction, sa mission ou son mandat l'accomplissement ou non de cet acte; soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable est constitutif de la corruption active. Les sanctions prévues à l'égard du corrupteur seront de deux à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 5 millions Ariary à 500 millions Ariary ou de l'une de ces deux peines seulement. Le corrompu est également puni dans le droit malagasy, l'article 21 de la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption édicte que le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit directement ou par personne interposée, des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat sera passible d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 5 millions Ariary à 200 millions Ariary ou de l'une de ces deux peines seulement. La responsabilité des personnes morales a été aussi retenue[599] ; il en est de même du tiers bénéficiaire[600]. Sur la prescription de l'action publique, elle court à partir de la date de découverte de l'infraction ou à partir de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible[601]. Enfin, des améliorations ont été apportées pour lutter contre les représailles à l'encontre de toute personne, dénonciateur, témoin,

[599] Article 173 et suivant du Code pénal.

[600] D'après l'article 1er de la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption le tiers bénéficiaire est défini comme étant « *toute personne qui, bien que n'ayant pas participé à la commission d'un crime ou d'un délit comme co-auteur ou complice, intermédiaire ou receleur, ait bénéficié et accepté en connaissance de cause de tous produits ou avantages engendrés par la commission de ce crime ou délit. Est considéré comme tiers bénéficiaire, tout personne qui, bien que n'ayant pas participé à quel titre que ce soit à la commission d'un crime ou d'un délit, en aura été le bénéficiaire économique et en a accepté* ».

[601] L'article 10 de la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption, dispose que « *Sans préjudice de l'application des articles 3 et 4 du Code de procédure pénale malagasy, la prescription des infractions de fraudes, notamment le faux en écriture authentique, faux en écriture publique et privée, les infractions d'abus de biens sociaux, de blanchiment de capitaux, ainsi que les infractions énumérées dans la présente loi, court à partir de la date de découverte de l'infraction ou à partir de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible* ».

expert ou agent public en charge de l'application de la loi sur la lutte contre la corruption dans l'accomplissement de leur mission ou de leur rôle[602].

289. Les structures de lutte en charge de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre La Corruption. Il s'est avéré, au vu des expériences internationales, que l'existence des dispositions pénales n'est pas suffisante en soi[603] ; des adjuvants tels que la prévention et l'éducation sont nécessaires pour mener une lutte contre la corruption couronnée de succès. Dans cette perspective, des organes spécialisés en charge de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption ont été mis en place. La Stratégie Nationale, adoptée en 2004-2005, a fait l'objet d'une réactualisation en 2015. La nouvelle stratégie nationale allant de 2015 à 2025 s'est fixée pour objectif de libérer définitivement Madagascar de la corruption. Au regard du bilan de la première stratégie et de la situation évolutive de la corruption à Madagascar, la récente stratégie se veut d'apporter une nouvelle approche et recadrer les volets d'action à travers l'intégration des nouveaux dimensions et paramètres à considérer tout en préservant les axes prioritaires pertinents de la précédente version. Le cadre institutionnel pour l'exécution de cette stratégie comprend le CSLCC (ou Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption) devenu CSI (Conseil pour la Sauvegarde de l'Intégrité) le 21 mars 2006, le BIANCO (Bureau Indépendant Anti-Corruption) et les pôles anti-corruption (PAC) précédemment connus sous la dénomination de CPAC ou Chaîne Pénale Anti-Corruption[604]. Le CSI[605] a pour mission de piloter et de développer la composante Intégrité du Programme National de Bonne Gouvernance. Dans cette perspective, il promeut le Système National d´Intégrité (SNI)[606]. Le CSI a pour principal rôle d'accompagner les acteurs de lutte contre la corruption, plus précisément, il les aide à élaborer des programmes et à trouver des financements sur la base de la redevabilité et de la transparence. Le pilier Justice et police judiciaire sont priorisés dans le mandat du CSI[607]. Le BIANCO ou Bureau Indépendant Anti-Corruption a été créé suivant le décret n° 2004-937, du 05 octobre 2004, modifié par le décret n° 2008-176, portant réorganisation du *Bureau Indépendant Anti-Corruption*. D'après l'article 3 de ce décret, le BIANCO a pour

[602]Il en est notamment dans le cadre d'une procédure d'enquête et de poursuite en cours ou ayant déjà fait l'objet de décision de justice portant sur une infraction de corruption ou assimilée. Ces améliorations consistent en la prescription de peines à l'encontre des auteurs de représailles, de la possibilité offerte à la victime de représailles de déposer une plainte auprès du Bureau Indépendant Anti-Corruption; ce dernier, après investigations, pourra saisir la juridiction compétente aux fins de réparer et d'indemniser la victime de toutes les pertes et préjudices subies des suites des représailles. Article 36, 58 et 59 de la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption.

[603] Exposé des motifs de la loi contre la corruption.

[604] V. *Supra* § 147, § 194, § 220 et s., § 231, § 279.

[605] Institué suivant le décret n° 2006-207, du 26 mars 2007.

[606] Ce système comprend trois volets la lutte contre la corruption, l'état de droit et les droits humains et il est composé de 12 piliers à savoir le Parlement, l´Exécutif, le Système Judiciaire, les Corps de Contrôle de l´Etat, les Organes Anti-Corruption, la Médiature, les Organismes Internationaux, les Médias, les Partis politiques, les Autorités Morales, le Secteur Privé et la Société Civile. Le CSI élabore donc des projets en partenariat avec chaque pilier. Un projet est piloté par un comité technique composé de représentants du pilier partenaire et d'agents du CSI conduits par un chef de projet. La mise en œuvre du projet fait l'objet de suivi-évaluation.

[607] www.sni.mg.

principale mission de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Dans cette perspective, ses actions s'articulent autour de trois axes que sont la mise en application de la législation anti-corruption ; la prévention par l'élimination des opportunités de corruption dans le fonctionnement des systèmes du secteur public et privé ; l'éducation des citoyens sur les effets néfastes engendrés par la corruption et l'incitation de la communauté à lutter contre la corruption. La CPAC (Chaîne Pénale Anti-Corruption) constitue le guichet unique judiciaire spécialisé dans le traitement des dossiers de corruption. Instituées par la loi n° 2016-021, du 22 août 2016[608], les Pôles Anti-corruption (PAC) se sont substitués aux CPAC. Le PAC d'Antananarivo est actuellement opérationnel et les PAC devant être installés dans les autres régions de Madagascar sont en cours de mise en place ; les PAC sont compétents pour connaître toutes les infractions de corruption, de blanchiment[609].

2. La persistance de la pandémie de la corruption

290. L'état de la corruption dans le pays : des chiffres et des statistiques alarmants. Malgré les stratégies de lutte élaborées et les réformes législatives entamées, Madagascar continue d'être minée par l'épineux problème de corruption. Les études menées par Transparency International[610] révèlent que l'indice de perception de la corruption du pays de 2012 à 2020 n'a connu aucune évolution significative, Madagascar demeure mal placé par rapport aux autres pays du monde en matière de corruption. En 2012, l'indice de perception de la corruption (IPC) fournie par Transparency International positionne déjà Madagascar au 118ème rang sur 175 pays avec une note de 32 sur 100[611]. En 2016, le pays a connu une décadence frénétique de son IPC ; un recul inquiétant selon que l'IPC de Madagascar a été de 26 sur 100 la plaçant de ce fait à la 145ème place sur 175

[608] Les PAC comprennent une juridiction de première instance et une juridiction de second degré. Elles sont à distinguer de la cour spéciale sur la délinquance économique qui n'est compétente que sur les délits financiers entrant dans le cadre de la réconciliation nationale. Les infractions économiques ne sont pas amnistiables. Ceci étant dit, il convient de mentionner que la loi relative à cette Cour spéciale n'a pas été encore adoptée.

[609] Titre 3 de la loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles anti-corruption.

[610] Transparency International est une organisation de la société civile internationale de première ligne dans la lutte contre la corruption. Avec ses quelques 90 sections nationales éparpillées dans le monde et son secrétariat international à Berlin (Allemagne), il engage des actions de sensibilisation sur les effets néfastes de la corruption, et travaille en partenariat avec le secteur gouvernemental et celui de la société civile pour développer et mettre en place des mesures effectives pour la combattre. Transparency International publie chaque année l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) qui est un classement de pays basé sur la perception du niveau de corruption affectant leur administration publique. L'Indice de Perception de la Corruption rassemble des données provenant d'un certain nombre de sources indépendantes qui donnent des indications sur la perception qu'ont les milieux d'affaires ainsi que les experts nationaux et internationaux du niveau de corruption dans le secteur public. Chaque source de données doit remplir les critères suivants afin d'être considérée comme une source valable pour construire l'indice de perception de la corruption : - Mesurer la perception de la corruption du secteur public ; - Se baser sur une méthodologie fiable et valide, qui classe et note plusieurs pays selon la même échelle ; - Provenir d'une institution crédible et être répétée régulièrement ; - Permettre une variation suffisante entre les notes pour pouvoir différencier les pays. www.transparency.org

[611] LA NATION, « Corruption : la Gendarmerie et la Justice en tête », article publié le 12 décembre 2012, http://lanation.mg/archive.php?id=1030.

pays[612]. Depuis, l'IPC du pays a stagné, pour l'année 2018, Madagascar a obtenu un score de 25 sur 100, ce qui l'a placé au 152ème rang sur 180 pays ; le même IPC de 25 sur 100 a été obtenu en 2020, classant Madagascar au 149ème rang sur 180 pays[613]. Ces chiffres dénotent l'échec des institutions de lutte contre la corruption, les actions de lutte restent vaines, la banalisation et la généralisation de la corruption continuent de gangrener le pays. Ce classement du pays en matière de corruption constitue un sérieux risque de facilitation des circuits du blanchiment dans le pays. En effet, le blanchiment use de la corruption pour pouvoir aboutir selon que le processus du complexe du recyclage nécessite des complices et dont la collaboration ne pourra être obtenue que par l'appât du gain autrement dit la corruption[614].

291. La défiance quant à l'efficacité des actions de lutte contre la corruption (LCLC). La corruption est devenue une pratique courante dans le pays, elle gagne de plus en plus de terrain et concerne tous les domaines quel qu'il soit. Cette généralisation de la corruption a connu un tel essor que l'on assiste actuellement à l'ancrage de la culture et de la normalisation des pratiques corruptives. Si tout un chacun devait dénoncer et lutter contre toutes les formes de corruption, cette participation active fait défaut, les pratiques de la corruption sont considérées comme étant des actes normaux se fondant sur des principes de solidarité et de reconnaissance. Outre cet aspect culturel, la persistance de la corruption résulte de la perte de crédibilité des institutions de LCLC et de la stérilité de leurs actions. A l'évidence, les institutions de LCLC ne sont pas effectivement indépendantes, les lignes budgétaires du Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) ainsi que du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) sont rattachées à la Présidence, quant à la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC), comme elle est placée sous tutelle du Ministère de la Justice, son budget y est également rattaché. L'immixtion de l'Exécutif se fait également sentir dans les nominations des dirigeants de ces institutions ; quand bien même, un comité de sélection censé être indépendant aurait été mis en place, le Président de la République nomme aussi bien le Directeur Général du BIANCO que le Président du CSI. Associée au manque de résultats probants du BIANCO, l'immixtion de l'Exécutif avec les structures de lutte est perçue comme une emprise malsaine de celui-ci sur les actions de LCLC. Les structures de lutte contre la corruption sont donc considérées comme étant sans réelle indépendance, budgétivores et inefficaces, étant sous la mainmise de l'Exécutif qui en détermine et limite les marges de manœuvre. Qui plus est, l'inefficacité des actions de lutte réside dans le fait que les membres de l'exécutif ainsi que certaines hautes autorités de l'Etat ne sont justiciables que de la Haute Cour de Justice. La

[612] www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2003-2.pdf.
[613] TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *corruption perception index 2020*, p. 3.
[614] www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2003-2.pdf.

complexification de la procédure de mise en accusation[615] n'a cependant pas permis à la Haute Cour de juger à l'heure actuelle une quelconque affaire impliquant des hautes personnalités politiques. En somme, les personnes peu influentes rentrent dans le filet du BIANCO et du système judiciaire. En raison de ce reflet négatif de la LCLC, l'adhésion de toute la société[616] à la cause manque à l'appel ; les scepticismes et les délitements occasionnés contribuent dès lors à la recrudescence et au développement de la corruption dans tous les secteurs du pays. En 2019, les sondages réalisés par Afrobaromètre ont mis en exergue que plus de la majorité des malagasy soit 56% pensent que les gens sont « *souvent* » ou « *toujours* » traités inégalement devant la loi ; plus de 60% des malagasy affirment également que les officiels qui commettent des crimes restent « *souvent* » ou « *toujours* » impunis[617].
En somme, la corruption est fortement enracinée à Madagascar, une situation, qui favorise, dès lors, l'essor du blanchiment dans le pays.

B. L'étendue de la corrélation entre le blanchiment et la corruption

292. L'imbrication du blanchiment et de la corruption. La symbiose ou le lien ténu entre les deux infractions s'explique par le fait que l'existence de l'un induit indubitablement à l'apparition ou la présence de l'autre. Concrètement, la corruption présente une forte prévalence en tant qu'infraction d'origine au blanchiment (1), qui plus est, la corruption judiciaire constitue un moyen opérant permettant aux recycleurs d'échapper aux conséquences juridiques de leurs actes (2).

1. La propension de la corruption en tant qu'infraction d'origine au blanchiment

293. Les éléments chiffrés sur la prévalence de la corruption à l'origine du blanchiment. En 2016, la corruption en tant qu'infraction d'origine concernait 10% des Déclarations d'Opération Suspecte (DOS) traitées et transmises par le SAMIFIN aux autorités compétentes[618]. En 2020, 20 cas de corruption et d'infractions assimilées étaient recensés sur les 135 DOS reçues par le SAMIFIN[619]. Bien que les DOS transmises par le SAMIFIN ne soient pas nombreuses, il ressort de ces données que la corruption figure toujours parmi les infractions sous-jacentes au blanchiment et sa propension est en hausse.

294. Le blanchiment, un canal indispensable de l'argent corrompu. Le blanchiment est un canal indispensable pour le transit de l'argent corrompu, sans

[615] Article 15 et suivants de la loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice relative à la recevabilité de la requête et du vote de la proposition de résolution de mise en accusation par les membres de l'assemblée nationale.
[616] Outre le secteur public, il s'agira de toutes les couches de la société telles que les citoyens, les médias, la société civile, les organisations non gouvernementales…
[617] Désiré RAZAFINDRAZAKA, Laetitia RAZAFIMAMONJY, Ellora SOULISSE, *Les Malgaches déplorent l'ampleur de la corruption, mais craignent de la signaler*, Afrobaromètre, dépêche n°309, du 14 juin 2019.
[618] En 2016, le SAMIFIN a traité 107 déclarations des entités déclarantes dont 47 ont été transmises au Parquet, 12 aux autorités administratives et 48 classées sans suite. RAPPORT SAMIFIN 2016, p. 25 à 26.
[619] RAPPORT SAMIFIN 2020, p. 20.

blanchiment, les délinquants ne pourront tirer profit de leurs crimes. Comme Madagascar est estampillé par son manque de transparence, son absence de système de reddition de compte et sa mauvaise gouvernance, la pandémie de la corruption progresse insidieusement[620] entraînant dans son élan l'expansion du blanchiment. L'absence de plateforme de concertation et de coordination des actions de lutte entre les différentes institutions en charge de la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, notamment les piliers du Système National d'Intégrité, conforte la précarité de la situation. Par ailleurs, un accord de coopération a été conclu entre le SAMIFIN et le BIANCO en ce sens que les dossiers reçus par le SAMIFIN et qui font état de cas de corruption devront être transmis au BIANCO et inversement. La question se pose si en pratique une fluidité réelle dans la transmission des dossiers et une synergie des actions existent entre ces deux entités. En tout cas en raison des similitudes des problèmes rencontrés dans la lutte contre la corruption et le blanchiment, les régimes de lutte contre ces deux fléaux se conjuguent ; une complémentarité et une interdépendance qui requièrent plus de concordance et de coordination dans les actions à mener.

2. La corruption : un moyen opérant dans le cycle du blanchiment

295. La corruption dans le processus du blanchiment. Non seulement la corruption est une infraction sous-jacente au blanchiment, mais elle constitue également une arme redoutable servant dans le processus de blanchiment. A titre d'illustration, pendant la phase de placement, l'étape au cours de laquelle les fonds illicites introduits dans les circuits financiers sont facilement détectables, la corruption peut en conséquence servir aux agents de la banque pour passer sous silence les transactions de ces fonds devant être déclarées aux autorités compétentes en application des obligations de vigilance. La corruption pourra être utilisée pour brider toutes les personnes responsables des institutions financières ou entreprises et professions non financières assujetties à faire l'impasse sur la mise en œuvre des normes préventives. La corruption de toute personne pourra se faire à travers l'investissement dans des sociétés légales, au moyen de la corruption, leurs dirigeants établiront de fausses factures et des relations commerciales factices dans le but d'amalgamer l'argent sale avec les revenus licites et brouiller autant que possible les pistes[621].

296. La corruption : une atteinte à la justice. Le recours à la corruption est le plus souvent motivé par des considérations matérielles et financières. La pauvreté ou l'écart dans les niveaux de vie est largement reconnue comme une arme redoutable dans la création des conditions psychologiques favorables au développement de la corruption et à la dégradation des valeurs civiques et éthiques. Un personnel est vulnérable et peut être enclin à tomber dans la corruption dès lors qu'il existe un

[620] JEAN-MARC CHATAIGNIER, « Madagascar : le développement contrarié », dans Dans Afrique contemporaine 2014/3 (n° 251), pages 107 à 124.
[621] V. *supra* § 219, V. *infra* § 612 et s..

écart entre son train de vie et le pouvoir discrétionnaire qu'il détient dans l'exercice de ses fonctions. Face à la circulation abondante de richesses à son office, l'attrait de l'argent et le désir d'enrichissement rapide peuvent l'emporter sur l'éthique. En matière de blanchiment, les juges, qui disposent d'un pouvoir de trancher sur un litige de blanchiment au montant colossal, peuvent être perméables à la corruption compte tenu de la précarité de ses conditions de vie et de ses conditions de travail difficiles. L'appât du gain risque fort de prendre le dessus sur l'éthique et influencer le juge malléable dans le retardement ou l'accélération d'une procédure ou pire encore dans l'acquittement d'un dangereux criminel. D'ailleurs, les sondages réalisés par Afrobaromètre en 2019 ont mis en évidence que 39% de la population malagasy estiment que les juges sont corrompus, ce qui lui vaut la seconde place des officiels les plus corrompus après la police et la gendarmerie[622]. Pour les blanchisseurs, il est évident que dans la perspective d'assouvir leur besoin de laver le fruit de leurs activités criminelles, ils s'adonnent à la corruption des juges pour obtenir un traitement préférentiel et influer sur l'issue des procès leur concernant[623]. D'après une étude relative à l'analyse-diagnostic de la corruption dans les zones ciblées de Madagascar, les actes de corruption, au sein de la justice, concernent tous les acteurs de la justice à tous les stades de la procédure et non pas uniquement les magistrats[624]. A titre d'illustration, l'étude a dénoncé que la corruption peut être perceptible lors de l'ouverture de l'enquête au niveau de la police judiciaire ou de la gendarmerie. Ces derniers peuvent s'adonner à la corruption au moment de l'établissement des procès-verbaux[625]. Cette situation est déplorable car toute la procédure se base sur ces procès-verbaux, du moment que, le fondement même des poursuites est sapé, l'impunité peut être assurée. Au tribunal, plus précisément au niveau de la greffe, la corruption est pratiquée lors du dépôt de dossiers ou de demande de grosse des jugements[626]. Pour les juges, la corruption peut jouer un rôle dans la prise des décisions[627]. Le pouvoir des criminels à dégrader l'éthique et la déontologie des magistrats par la corruption est exorbitant et non négligeable, et elle ne touche pas seulement Madagascar. A l'étranger, l'affaire de Nino Rovelli illustre parfaitement la corruption judiciaire selon que près de 600 millions de dollars ont été utilisés pour corrompre des juges en Italie[628]. Ces constats sont préoccupants car le combat contre la corruption et le blanchiment est fortement dépendant du système judiciaire ; en tant que maillon final de la chaîne de lutte, l'indépendance et l'impartialité sont nécessaires pour poursuivre et réprimer efficacement les délinquants.

---

[622] Désiré RAZAFINDRAZAKA, Laetitia RAZAFIMAMONJY, Ellora SOULISSE, *op. cit.*

[623]CABINET D'ETUDES ET DE RECHERCHES DEVELOPMENT/MADAGASCAR MULTIDISCIPLINAIRES D'APPUI A LA DECISION, *Rapport : analyse-diagnostic de la corruption dans des zones ciblées à Madagascar*, février 2004.

[624] *Op. cit.,* p. 35.

[625] *Ibid.*

[626] *Ibid.*

[627] *Ibid.*

[628] Pour plus d'informations sur ce cas, voir la décision de la cour Européenne des Droits de l'Homme sur la recevabilité de la requête n° 45291/06 présentée par Cesare Previti contre l'Italie.

En définitive, plusieurs textes consacrent et garantissent l'indépendance des juges à Madagascar. Dans la réalité, la gestion des carrières des magistrats par la branche exécutive ou l'absence d'autonomie financière des pôles anti-corruption génèrent, cependant, des risques d'ingérence susceptibles de porter atteinte à l'indépendance et l'impartialité des juges. Ces inquiétudes sont étayées par les chroniques malagasy[629] et par les notations internationales qui évaluent l'indice de perception de l'indépendance de la justice à une faible moyenne de 2,4 sur 7[630]. De même, le blanchiment et la corruption sont deux infractions liées entre elles, la corruption peut être à l'origine du blanchiment, tout comme elle peut servir aux blanchisseurs dans le processus de recyclage, voire dans le système judiciaire pour rester impuni. Un cadre juridique et institutionnel contre la corruption a été, en conséquence, instauré dans le pays. Ceci étant, l'indice de perception de la corruption est bas dans le pays, soit 25 sur 100 et d'après les sondages, 39 % de la population estiment que les juges sont corrompus[631]. Ces chiffres associés aux faibles taux de poursuite et de répression du blanchiment dénotent en conséquence du succès relatif des efforts de lutte fournis. A ces difficultés internes de la répression, s'ajoutent les défis de la coopération internationale, bien souvent, les dossiers de blanchiment impliquent des mouvements de fonds illicites qui dépassent les frontières nationales.

Section 2. Des entreprises inadaptées face à l'internationalité du phénomène

297. La volonté d'internationaliser la répression pénale au regard de la mondialisation du crime. Dans son sillage, la globalisation a occasionné, non seulement, l'interdépendance des Etats, mais aussi, le développement des criminalités transnationales, telles que, le blanchiment d'argent. Partant de ce constat, il apparaît que les actions fragmentées de lutte ne sont pas suffisantes pour affronter le blanchiment ; la coopération entre les Etats, plus précisément, la volonté de travailler en concert des pays est devenue un impératif nécessaire pour endiguer ce chancre. Quoique des mécanismes de coopération aient été prévus dans les instruments universels et régionaux, dans les accords bilatéraux et les législations nationales des pays, la coopération internationale en matière pénale se heurte à plusieurs obstacles de mise en œuvre (I). Les difficultés dans leurs réalisations révèlent dès lors les limites de la prise en charge internationale du blanchiment de capitaux (II).

I. Les obstacles dans la mise en œuvre de la coopération internationale en matière pénale

[629] MANDIMBISOA R., « Anaclet Imbiki, ancien ministre : La justice malgache particulièrement touchée par la corruption », Article du 27 octobre 2021, disponible sur https://www.madagascar-tribune.com/La-justice-malgache-particulierement-touchee-par-la-corruption.html.
[630] THE GLOBAL COMPETITIVENESS, Report 2019, World Forum Economic, p. 359
[631] Désiré RAZAFINDRAZAKA, Laetitia RAZAFIMAMONJY, Ellora SOULISSE, *Les Malgaches déplorent l'ampleur de la corruption, mais craignent de la signaler*, Afrobaromètre, dépêche n°309, du 14 juin 2019, p. 3.

298. La coopération judiciaire pénale : la réponse au caractère transnational du blanchiment. La criminalité s'est internationalisée concurremment avec l'essor des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC), de la mobilité croissante des personnes et des biens, ainsi que de la globalisation des marchés. Désormais, la criminalité ne se confine plus à l'intérieur d'un Etat mais se développe au-delà des frontières nationales. La poursuite de ces infractions transnationales se complique dès lors qu'il existe un élément d'extranéité notamment lorsque les auteurs, les victimes, les principales preuves, les témoins, les produits du crime ou encore le lieu de l'infraction ne relèvent pas de la compétence juridictionnelle du pays concerné. Bien que le droit pénal soit territorial dans son principe, il fut tempéré par la coopération judiciaire pénale ; en droit pénal international, il faut comprendre par « *coopération judiciaire en matière pénale, l'exécution par l'Etat requis, de mesures visant à faciliter la poursuite et la répression des infractions pénales dans l'Etat requérant, à la demande de ce dernier. La coopération est qualifiée de judiciaire, car elle est mise en œuvre pour les besoins d'une procédure pénale en cours ou terminée dans l'Etat requérant* »[632]. Diverses modalités de coopération pénale ont été prévues dans les conventions internationales et domestiquées au niveau national (A). Bien que cette coopération soit voulue, des difficultés fragilisent sa mise en œuvre par les praticiens de la justice pénale (B).

A. Les modalités de coopération en matière pénale

299. Les instruments de la coopération interétatique en matière pénale. L'entraide judiciaire et l'extradition constituent les principaux outils de coopération judiciaire pénale les plus reconnus et communément utilisés par les Etats. Ces mécanismes ont été prévus dans les instruments universels onusiens, les accords régionaux et bilatéraux. L'atout des conventions internationales est qu'un grand nombre d'Etats y sont parties. Les dispositions de coopération qu'elles prévoient ne connaissent pas, dans une certaine mesure, de limites géographiques. Madagascar a adhéré et ratifié les principales conventions internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et il a également conclu des accords régionaux et bilatéraux avec les pays qui lui sont voisins (1), les pays proches géographiquement pouvant être confrontés à un problème commun de criminalité. Pour satisfaire les obligations découlant de la ratification des instruments universels, les dispositions de ces conventions, notamment celles relatives aux mécanismes d'entraide judiciaire et d'extradition, ont été incorporées dans le droit interne (2). Auparavant, l'ancienne 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 avait prévu en ses dispositions l'entraide judiciaire et l'extradition mais puisqu'elles ont été abrogées et ne figurent plus dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte

[632] Robert ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, LGDJ, Bruylant, 3e éd., 2009, p. 5.

contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, il va de soi que pour les traiter, il y a lieu de se référer désormais à la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale[633].

1. Les instruments universels, régionaux et bilatéraux conclus par Madagascar[634]

300. Les conventions onusiennes. Parmi les principaux instruments de lutte contre le blanchiment, il sera cité la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes signée à Vienne le 20 décembre 1988, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée dite Convention de Palerme du 15 novembre 2000. Madagascar a adhéré à la Convention de Vienne le 12 mars 1991 et ratifié la Convention de Palerme le 15 septembre 2005. Il est à remarquer que l'adhésion a le même effet juridique que la ratification[635]. La ratification emporte en effet la volonté d'un Etat d'être juridiquement lié par l'instrument. Des obligations juridiques contraignantes en découlent telles que l'adoption d'une législation aux fins de mettre en application la Convention à l'échelle nationale.

301. Les conventions au niveau régional. Une Convention Générale de Coopération en matière de Justice[636] a été signée le 12 septembre 1961 à Antananarivo entre le Gouvernement de la République du Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Bénin[637], Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. Cette convention se base sur la similitude des principes généraux de la législation et de l'organisation judiciaire ainsi que de la volonté commune de maintien et du renforcement des liens unissant ces pays contractants. Cette convention est intéressante dans la mesure où elle convoite, d'ores et déjà, à faire obstacle aux criminels désireux d'échapper aux arrestations, aux poursuites et aux condamnations judiciaires sous couvert des barrières des frontières nationales, des diversités des traditions juridiques ou encore des réticences des pays à coopérer pénalement au niveau régional.

302. Les conventions bilatérales. Au niveau bilatéral, la République de Madagascar a conclu avec la République française une convention concernant l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions ainsi que

[633] N° J.O: 3854 Date J.O: 03 Décembre 2018 Page J.O: 6844.

[634] Pour lutter contre le blanchiment, des instruments ont été élaborés tant au niveau international que régional. Ces instruments définissent des obligations en vue d'une stratégie concertée contre le fléau du blanchiment et aspirent à plus d'efficacité de la coopération judiciaire particulièrement dans l'établissement des preuves et la mise en œuvre des poursuites entre tous les Etats membres.

[635] Manuel des Traités des Nations Unies ; Articles 2(1)(b), 15 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

[636] UNODC (office des nations unies contre la drogue et le crime), « *Recueil d'accords bilatéraux, régionaux et internationaux en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour les Etats membres de la COI »,* Tome 1, Vienne, 2009, p. 182.

[637] A l'époque dénommé Dahomey.

l'extradition simplifiée[638], le 04 juin 1973. De même, une convention judiciaire a été conclue entre l'Etat comorien et Madagascar[639], le 12 novembre 1976, en vue de renforcer les liens d'amitié entre les deux pays. En cas de demande d'entraide judiciaire ou d'extradition, les dispositions de ces conventions bilatérales s'appliquent donc entre les Parties contractantes.

2. Les mécanismes d'entraide judiciaire et d'extradition consacrés par la loi

303. La portée de la loi du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale. N'étant plus claustrées à quelques dispositions de la loi contre le blanchiment, les questions d'entraide judiciaire et d'extradition sont dorénavant préconisées dans toute l'acception du terme par la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale. Cette nouvelle loi définit dans son préambule l'entraide judiciaire en matière pénale comme étant« *une procédure par laquelle les États sollicitent et fournissent une aide à la collecte de preuves destinées à être utilisées dans des affaires pénales* ». L'extradition, en ce qui la concerne, consiste « *en la procédure officielle par laquelle un État demande le retour forcé d'une personne accusée ou reconnue coupable d'un crime pour qu'elle soit jugée ou purge une peine dans l'État requérant* ». La loi contient 131 articles répartis en 2 livres distincts, l'un consacré à l'entraide judiciaire et l'autre à l'extradition.

304. De l'entraide judiciaire. Le livre portant sur l'entraide judiciaire est subdivisé en deux titres exposant d'une part les demandes d'entraide judiciaire requises de Madagascar et d'autre part, les demandes requises par Madagascar. Ceci étant dit, préalablement, la loi prévoit des dispositions communes qui portent sur les définitions des termes employés dans la loi, les principes généraux que sont les principes de réciprocité et le rôle du Ministère de la Justice en tant qu'autorité centrale dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition. Le titre sur les demandes d'entraide judiciaire requises de Madagascar aborde des dispositions générales relatives aux objets, exécutions, procédures telles que transmission, contenu, traitement, cas de refus d'exécution des demandes d'entraide judiciaire. Un régime spécifique quant à l'exécution de certains actes y est également présenté, notamment en matière d'auditions de personnes, de transfèrement d'une personne détenue à Madagascar, des effets du transfèrement, du sauf-conduit, du transit des détenus, des perquisitions, de la remise des pièces à conviction, des interceptions téléphoniques, des nouvelles techniques d'enquête, de l'entraide aux fins de saisie des produits d'une infraction en vue de leur confiscation ultérieure, de la protection des données informatiques stockées et des frais d'exécution. Le titre sur les demandes d'entraide judiciaire requises par Madagascar énonce des dispositions particulières, de la transmission et des frais des coûts d'exécution des demandes d'entraide judiciaire.

[638] UNODC (office des nations unies contre la drogue et le crime), *op. cit.*, p. 3.
[639] *Ibid.*, p. 21.

305. De l'extradition. Le livre portant sur l'extradition est scindé en 2 chapitres, d'un côté les demandes d'extradition depuis la République de Madagascar, de l'autre côté, les demandes vers la République de Madagascar. Le premier chapitre détermine en ses dispositions les conditions de fond, les motifs obligatoires et facultatifs des refus des demandes, les procédures proprement dites de l'extradition, le report de la remise, la remise temporaire, les perquisitions et remises des objets, les frais d'exécution. A noter que les motifs de refus contenus dans l'ancienne loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment qui traite des motifs de refus d'entraide judiciaire et d'extradition ont été transposés et repris dans les dispositions de cette nouvelle loi. La principale condition de fond pour accorder l'extradition est la double incrimination selon que l'infraction, pour laquelle l'extradition est demandée, est punie en droit malagasy et en droit de l'Etat requérant d'une peine d'emprisonnement ou d'une autre forme de privation de liberté d'au moins deux ans ; la durée de la peine d'emprisonnement ou de toute autre forme de privation de liberté restant à purger est, en outre, d'au moins six mois[640]. La demande d'extradition sera refusée si l'infraction est de nature politique ou motivée par des considérations politiques ; la demande a été présentée en vue de punir une personne en raison de certaines discriminations[641] ; un jugement définitif a été rendu et exécuté à l'encontre de la personne objet de la demande ; si l'individu dont l'extradition est demandée, ne peut plus, en vertu de la législation de l'un ou l'autre des pays, être poursuivi ou puni, en raison du temps qui s'est écoulé ou d'une amnistie ou de toute autre raison ; la personne objet de la demande sera soumise à des tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans l'Etat requérant ou que ses droits de la défense ne seront pas respectés[642] ; si les poursuites ou la peine prononcée sont prescrites aux termes du droit malagasy ou du droit de l'État requérant ; si l'infraction pour laquelle l'extradition est demandée, et sanctionnée de la peine capitale dans le droit de l'Etat requérant et ne l'est pas en droit malagasy[643].Les motifs facultatifs de refus sont la cessation des poursuites ; les poursuites en cours de la personne à Madagascar ; la commission de l'infraction hors du territoire de l'un ou de l'autre pays ; le risque de jugement ou de condamnation de la personne objet de la demande d'extradition par une juridiction d'exception ou un

[640] Article 99 de la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale.

[641] En raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique, de ses opinions politiques, de son sexe ou de son statut, ou qu'il pourrait être porté atteinte à la situation de cette personne pour l'une de ces raisons.

[642] Selon que la personne objet de la demande d'extradition n'a pas bénéficié ou ne bénéficierait pas de garanties minimales prévues au cours des procédures pénales, par l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques ; si le jugement a été rendu par défaut dans l'Etat requérant et que la personne condamnée n'a pas été régulièrement avisée de la tenue du procès ou n'a pas eu la possibilité d'organiser sa défense, si le jugement a été rendu par défaut dans l'Etat requérant et que la personne condamnée n'a pas la possibilité de faire rejuger son cas en sa présence, sauf si les autorités compétentes de l'Etat requérant donnent des assurances considérées comme suffisantes pour garantir à cette personne le droit à un re-jugement qui préserve ses droits de défense ;

[643] Exception faite dans le cas où les autorités compétentes de l'Etat requérant donnent des assurances considérées suffisantes pour que la peine capitale ne soit pas imposée ou si elle est imposée, qu'elle ne soit pas appliquée.

tribunal spécial dans l'Etat requérant ; l'incompatibilité avec des considérations humanitaires, compte tenu notamment de l'âge, de l'état de santé ou d'autres circonstances personnelles de l'individu ; la commission de l'infraction en tout ou en partie sur le territoire de Madagascar ; le ressort ou l'autorité de Madagascar sur l'individu objet de la demande d'extradition[644] ; la commission de l'infraction ou l'un de ses éléments constitutifs sur le territoire de la République de Madagascar ; la commission de l'infraction en dehors du territoire de l'Etat requérant et l'impossibilité de poursuivre la même infraction commise à l'extérieur de son territoire en vertu du droit malagasy. En ce qui concerne l'extradition vers la république de Madagascar, la loi prévoit la transmission de la demande d'extradition, de la remise des personnes, des procédures de transit notamment des principes et conditions d'accord de transit, et de la détention pendant le transit.

B. Les difficultés pratiques de la coopération judiciaire pénale

306. Les déficits des structures de coopération. Avec le manque de coordination ainsi que l'absence de réseau d'échanges d'information entre les autorités d'application de la loi des pays du monde entier, la détection des réseaux criminels demeure éthérée. Le blanchiment dépasse les frontières et il est nécessaire que chaque pays collabore pour pouvoir suivre la circulation de l'argent sale, mais, en pratique, les demandes d'entraide judiciaire ou encore d'extradition prendront du temps pour obtenir une réponse en raison des contraintes liées à l'utilisation des outils de coopération (1). Au demeurant, la fluidification des échanges en matière de coopération internationale en matière pénale est fragilisée par la dualité des systèmes juridiques (2).

1. Les contraintes liées à l'utilisation des outils de coopération

307. Des moyens techniques et financiers modestes. Les moyens actuels, dont dispose Madagascar, ne lui permettent pas d'assurer une coopération internationale appropriée. Comme il a été déjà vu, les moyens matériels, humains et financiers du pays sont d'un strict minimum voire même précaires et le budget alloué aux Pôles Anti-corruption accuse une nette diminution. Cette modestie des moyens pèse sur plusieurs aspects de la coopération internationale encore que les procédures, en matière d'entraide judiciaire et d'extradition sur la question du blanchiment, sont généralement lourdes et complexes. A titre d'exemple, il peut paraître insurmontable pour l'Etat d'assumer les charges et les coûts relatifs aux transports judiciaires pour les visites des lieux, aux recueils de preuves ou de témoignages, aux perquisitions et saisies *etc.* Particulièrement, pour les demandes d'entraide, des contraintes financières et techniques peuvent être éprouvées pour supporter les frais d'arrestation, de détention, de garde et de nourriture, de transfèrement de l'individu, de saisie et de transport des objets *etc*. et il en est de même pour les requêtes

[644] Sauf pour les infractions punies de peines criminelles sous condition de réciprocité.

d'extradition. Il convient de faire remarquer également que l'insuffisance des ressources techniques adaptées comme les moyens d'investigation ou d'expertise scientifique… nuit à la qualité de l'exécution des demandes de coopération. Qui plus est, le respect des « *délais raisonnables* » dans les demandes d'entraide judiciaire peut être affecté par la faiblesse des moyens dans la mesure où le manque de matériel de bureau adéquat[645] perturbe la rédaction rapide des actes liés à l'exécution des demandes d'entraide, ce qui entraîne une certaine lenteur de la justice. Si les échanges, tels que les formations organisées entre les services de répression des différents pays, permettent de tisser des liens entre eux aux fins de renforcer la coopération internationale, les restrictions budgétaires du pays ne permettent pas d'assurer le déplacement des autorités d'application de la loi concernées. Cet état des choses renferme davantage les autorités d'application de la loi dans leur relation avec l'extérieur et peut, en outre, affecter la capacité de ceux-ci à réaliser effectivement la coopération internationale.

308. Les questions de souveraineté. L'application abusive du principe de souveraineté[646] par les Etats peut offrir un abri pour les intérêts et les réseaux des criminels. En effet, le droit pénal ou le pouvoir de contrainte d'un Etat est territorial et cette territorialité de la répression est un élément de la souveraineté de l'Etat. Cette dernière, un principe de base dans les relations entre Etats, interdit, en matière de coopération internationale, que la juridiction saisie du procès pénal exerce ses attributions en dehors de ses frontières et recueille elle-même dans un Etat étranger les preuves dont la production importe à la solution du litige[647]. Eu égard à la dimension transnationale actuelle de la criminalité, notamment le blanchiment de capitaux, les concepts de souveraineté et de territorialité sont dépassés. Cette situation a débouché vers un manifeste partage concurrentiel de l'espace répressif entre les Etats, cela n'empêche cependant pas la possibilité pour les Etats ne voulant pas coopérer dans certaines affaires à revendiquer leur souveraineté.

309. L'absence de délai contraignant. En matière de coopération, aucune limite du temps pour la prise de décision de l'Etat requis sur la demande ou encore l'exécution de celle-ci n'a été prévue. Cette absence de délai contraignant peut occasionner un retard substantiel dans l'intervention de la coopération. A titre d'illustration, en cas de demande d'entraide de collecte de preuves à l'étranger, le retard de réponse de l'Etat requis peut entraîner à long terme la libération du suspect faute de preuves. Qui plus est, les blanchisseurs, dans leurs arcanes, s'organisent et planifient leurs actions en un court laps de temps, quelques minutes leur suffisent pour déposer ou transférer leur argent sale d'un pays à l'autre avec l'essor technologique qu'est

[645] Comme les machines à écrire, les ordinateurs, les imprimantes…

[646] La souveraineté est définie comme étant un pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national *(souveraineté interne)* et son indépendance absolue dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements *(souveraineté externe)*. La souveraineté exclut les interventions des autres États dans les affaires intérieures sous certaines réserves.

[647] UNODC, *La coopération en matière pénale contre le terrorisme*, programme de formation juridique contre le terrorisme, module 3, p. 87.

internet, alors que le dépistage de cette filière mettra, en revanche, plusieurs mois voire des années pour aboutir. Cet état des choses est d'autant plus accentué du fait que le blanchiment étant qualifié d'infraction internationale particulièrement grave requiert une coopération élargie qui privilégie les canaux informels alors qu'à Madagascar, les voies diplomatiques demeurent prisées et utilisées. En effet, la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale, a prévu la possibilité pour les autorités judiciaires étrangères de saisir directement les autorités judiciaires nationales en cas d'urgence, néanmoins, l'objet d'un avis donné par la voie diplomatique est toujours requis[648]. En conséquence, cette exigence ne permet pas d'assurer une réelle célérité dans les échanges surtout en l'absence de confiance mutuelle établie entre les deux autorités. Une divergence dans les approches et priorités des autorités face aux requêtes d'entraide est aussi constatée. Les magistrats manquent de réactivité aux demandes de collaboration de leurs homologues étrangers du fait qu'ils préfèrent traiter de manière prioritaire leurs dossiers.

310. Des réseaux de contact limités. La coopération judiciaire pénale est restreinte, en pratique, du fait de l'insuffisance des réseaux de contact. Certes, dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien, des points focaux, réunis dans une plateforme, ont été formés pour fournir des réponses promptes aux demandes de coopération, il n'en demeure pas moins que cantonné au niveau régional, ce réseau de contact n'est pas assez étendu[649]. De surcroît, les accords de coopération, notamment les conventions bilatérales contractées par Madagascar, ne sont pas suffisantes, celles existantes ont été conclues vers 1970. Aussi les dispositions de cette époque ne correspondent-elles plus aux tendances actuelles de la criminalité financière. Aucun accord de coopération judiciaire pénale n'est également établi avec les pays de l'Asie alors que les relations avec ces pays devraient être affermies surtout en matière pénale compte tenu de la hausse des échanges commerciaux et financiers avec ceux-ci[650]. Les mécanismes d'échange d'information avec les homologues étrangers sont en outre entravés par l'inexistence de système de gestion des données relatives aux exécutions des demandes[651].

2. <u>Les obstacles découlant de la dyarchie des traditions juridiques</u>

311. La position du problème. Bien que l'efficacité de la lutte contre le blanchiment repose sur une coopération étroite entre les services de répression des différents

[648] Voir les articles 19 et suivants de la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale.
Cette loi a abrogé le chapitre II intitulé « *De l'extradition* » et le chapitre III intitulé « Dispositions *communes aux demandes d'entraide et aux demandes d'extradition* », de la loi n° 2004-020, du 19 Août 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime.
[649]https://www.unodc.org/unodc/fr/terrorism/news-and-events/regional-judicial-platforms.html.
[650] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP (ESAAMLG), « *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar, Mutual evaluation report* », september 2018, p. 83-84.
[651] *Op. cit.*

pays, les traditions et les systèmes juridiques[652], qui caractérisent ces derniers, peuvent rendre difficile la coopération notamment en matière d'entraide judiciaire pénale et d'extradition. A défaut de compréhension et de souplesse d'approche, les traditions et les systèmes juridiques des pays peuvent, dans une certaine mesure, perturber la coopération judiciaire. Cela peut s'expliquer par le fait que les juges et les juristes ayant étudié et pratiqué au quotidien leur droit national peuvent être enclins à ne pas se soucier des systèmes de droit des autres pays, l'ancrage des habitudes pouvant rendre délicate l'appréhension d'un autre système auquel ils sont peu exposés. Un tel manquement peut entraîner des répercussions néfastes dans les requêtes ou traitements efficaces des demandes d'aide judiciaire. Quoiqu'il existe plusieurs traditions juridiques, chacun s'accorde à reconnaître que deux grandes traditions juridiques dominent et sont répandues dans le monde contemporain ; ce sont notamment la tradition de droit romain[653] et la tradition de *common law*[654]. Les systèmes du droit civil et du *common law* ont leurs propres caractéristiques, mais ils tendent parfois vers une certaine interpénétration. Les similitudes et les points saillants qui silhouettent les deux systèmes méritent un succinct aperçu avant d'aborder les défis qu'ils sous-tendent.

312. Les contradictions dans l'administration des preuves. Dans le système du droit civil, le juge d'instruction mène les investigations aux fins de recueillir les preuves. Bien que tous les modes de preuve soient admis, le système du droit civil affiche une certaine préférence pour la preuve par écrit. Après analyse des preuves, le juge tranche selon son intime conviction. Dans le système du *common law*, en revanche, les règles de preuves sont strictes et formelles. La preuve orale y est privilégiée, il en est, notamment, des témoignages soumis à contre interrogatoires. Le juge peut ne pas prendre en compte et écarter certaines preuves si cela risque d'affecter l'équité de la procédure[655]. Les contradictions quant à l'administration des preuves entre les deux traditions juridiques peuvent avoir des répercussions négatives en matière de coopération, comme l'illustre à titre d'exemple la « *prima facie* »[656]. Cette dernière constitue une règle de preuve appliquée en matière

---

[652] D'après le manuel des Nations unies sur l'entraide judiciaire et l'extradition, une distinction peut être faite entre « *tradition juridique* » et « *système juridique* ». Si la tradition juridique est conçue comme « le raisonnement et la méthodologie qui sous-tendent la façon dont les lois sont créées, interprétées, et appliquées dans un pays », le système juridique, en revanche, est considéré comme « la façon dont un pays donné utilise ou interprète cette tradition notamment pour ce qui est de la procédure ». OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (ONUDC), *« Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition »*, Octobre 2012, p. 8.

[653] Comme en France, également à Madagascar …

[654] En Grande-Bretagne et les pays du commonwealth.
Il est à noter que la prédominance de ces traditions n'empêche pas un pays à adopter une approche mixte c'est-à-dire à combiner dans une certaine mesure plusieurs traditions à la fois, à rechercher la tradition juridique de Madagascar système romano germanique.

[655] Et ce suivant les règles de preuve prescrites dans les jurisprudences et/ou les codes.
UNODC, OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme*, Programme de formation juridiques contre le terrorisme, Module 3, juillet 2011, p. 143-144.

[656] *Prima facie* est un terme dérivé du latin *prīmā faciē*, elle est une expression latine signifiant « *de prime abord* » ou au « *premier regard* ».

d'extradition en *common law*, plus particulièrement, elle consiste en « *une preuve à moins d'être réfutée, serait suffisante pour prouver une proposition ou un fait* ». Dans le cadre de l'extradition, la norme du « *prima facie* »[657] requiert que le juge saisi d'une affaire détient d'éléments valables permettant de statuer sur l'existence de preuves suffisantes de la commission de l'infraction aux fins de permettre le jugement de l'individu objet de la demande dans l'Etat requis et son extradition dans l'Etat requérant. Cette règle peut être méconnue des autorités des pays du droit romain qui dans leur demande d'extradition auraient pu omettre de rédiger les charges à l'encontre de la personne recherchée.

313. L'antilogie des termes juridiques. La langue et la terminologie juridiques diffèrent d'un pays à l'autre. En effet, dans les requêtes, certains termes utilisés par les praticiens du *common law* peuvent ne pas être compréhensibles par leurs homologues du droit romain et vice versa. A titre d'illustration, il peut apparaître que les praticiens du droit romain ne saisissent pas suffisamment les termes d' « *affidavit* »[658] ou d'ordonnance d' « *habea corpus* »[659] ; la même difficulté de discernement peut se poser pour les praticiens du *common law* quant aux termes de « *commissions rogatoires* »[660] ou « *procès-verbal* »[661]. La terminologie juridique ou la détermination des éléments constitutifs de l'infraction peut être délicate lorsqu'il s'agit d'interpréter la double incrimination. Il en est ainsi par exemple des termes « *conspiracy* »[662] avec association de malfaiteurs[663]. Les bases juridiques sont également différentes dans les deux systèmes. Les pays du *common law* requièrent comme base juridique un traité pour extrader. De ce fait, les pays de droit romain

---

[657] For more information, see James Bradley THAYER, "Judicial Notice and the Law of Evidence*"*, vol.3 Harvard Law Review, 1890, p. 309-310.

[658] D'une manière générale, l'affidavit, d'après le lexique juridique est défini comme étant l'exposé de faits écrits appuyé du serment ou de l'affirmation solennelle du déclarant ou du déposant à l'opposé du témoignage présenté devant le tribunal, l'affidavit sera déposé à titre de preuve et le juge en tiendra compte au moment de trancher sur une affaire précise.

[659] L' « *habea corpus* »est considéré comme étant une règle de droit qui garantit à une personne arrêtée une présentation rapide devant un juge afin qu'il statue sur la validité de son arrestation.
A writ (court order) that commands an individual or a government official who has restrained another to produce the prisoner at a designated time and place so that the court can determine the legality of custody and decide whether to order the prisoner's release (legal dictionary). site https:// perspective.usherbrooke.ca

[660] La commission rogatoire internationale est l'acte par lequel un juge délègue ses pouvoirs judiciaires à une autorité judiciaire relevant d'un autre Etat. La délégation de pouvoirs et l'assistance requise consistent à ce que l'autorité relevant de l'autre Etat procède, au nom du juge, à des mesures d'instruction ou à d'autres actes judiciaires. La commission rogatoire internationale résulte du fait que la compétence pour un magistrat d'accomplir des actes publics est limitée dans les frontières nationales. D'après l'article 253 du Code de procédure pénale malagasy, le juge d'instruction peut adresser des commissions rogatoires internationales aux autorités judiciaires étrangères en se conformant aux conventions internationales.

[661] D'après le lexique des termes juridiques, le procès-verbal est un acte par lequel une autorité habilitée pour ce faire, reçoit les plaintes ou dénonciations verbales, constate directement une infraction ou consigne le résultat des opérations effectuées en vue de rassembler des preuves.

[662] "*An agreement between two or more people to commit an illegal act, along with an intent to achieve the agreement's goal*". *http://www.law.cornell.edu/wex/conspiracy*.

[663] D'après l'article 450-1 du Code pénal français, l'association de malfaiteurs est un groupement d'individus formé en vue de la préparation d'un ou plusieurs crimes ou délits ; à Madagascar, l'article 265 du Code pénal le définit comme « *Toute association formée, quelle que soit sa durée ou le nombre de ses membres, toute entente établie en vue de préparer ou de commettre des crimes ou délits contre les personnes ou les propriétés*».

doivent fonder leur demande sur la base d'un traité universel, régional ou bilatéral ; n'étant pas membre du commonwealth, les pays de droit civil ne peuvent donc pas se référer aux accords conclus dans ce regroupement.

314. Des incompréhensions sur le rôle des autorités compétentes. Des incompréhensions peuvent être aussi suscitées sur le rôle des autorités compétentes particulièrement celui du juge d'instruction sans le système du droit romain et celui de la police, des avocats et du procureur de la république et des juges dans le système du *common law*[664]. En effet, en matière de droit comparé, certains pays du *common law* confient les investigations à la police jusqu'à l'audience de jugement. Dans de tels systèmes, le recours au juge n'est que ponctuel, particulièrement quand il y a lieu de se prononcer sur l'opportunité des techniques particulières d'investigation pouvant porter atteinte aux libertés individuelles telles que le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes téléphoniques *etc*. ou encore sur la mise en accusation notamment sur l'existence des charges et de la détention. Dans d'autres pays par contre, les magistrats dits en quelque sorte comme étant « *le relais* » du Ministère de la Justice ou du pouvoir exécutif auprès des juridictions sont représentés par le Ministère Public à travers le Procureur de la République assisté de ses substituts. Dans certains pays du système romano-germanique comme la France ou Madagascar, le Procureur de la République peut requérir le juge d'instruction à poursuivre l'enquête lorsqu'il estime que l'affaire est complexe.

315. Les différences des procédures comme obstacles. Le refus d'extrader leurs ressortissants prévu par la législation des pays du droit romain est mal compris par les praticiens des pays du *common law*. Il y a lieu toutefois de préciser que, dans le système du droit romain, malgré ce refus, en vertu du principe de la « *nationalité active* », les nationaux qui ont commis des infractions à l'étranger sont toujours punissables par le droit pénal interne. La confidentialité des demandes d'entraide n'est pas forcément de rigueur dans les pays du *common law*, ce qui peut être méconnu par les praticiens des Etats du droit romain[665]. Le traitement non confidentiel des demandes d'entraide comme la divulgation prématurée de la teneur de celles-ci peut compromettre le bon déroulement des investigations. Il en sera par exemple si pour autoriser l'accomplissement d'un acte d'enquête déterminé, l'autorité judiciaire de la partie requise devait prendre sa décision à l'issue d'un débat public. Il faut noter aussi que les Etats du droit romain admettent le jugement par contumace[666], ce qui est rejeté par les Etats du *common law*. Rappelons que le jugement par contumace consiste dans le fait qu'en matière criminelle, un accusé qui ne se présentait pas à son procès était jugé sans sa présence. Dans les pays du *common law*, le procès par contumace ou la procédure par défaut ou procès in

[664] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (ONUDC), *Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition,* Octobre 2012, p. 13

[665] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (ONUDC), *Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition,* Octobre 2012, p. 13.

[666] *Ibid*.

absentia est rejeté. Ce refus résulte du fait que dans une procédure de type accusatoire la procédure par contumace entraîne des conséquences plus dévastatrices des droits de l'accusé que celles d'une procédure d'esprit inquisitoire. En effet, dans le système du *common law*, le procès est contradictoire, public et oral dans lequel s'opposent les deux parties que sont le poursuivant et l'accusé. Durant le procès, l'accusé tient un rôle important car il est le seul responsable de sa défense. Il lui appartient de rechercher activement et de rapporter les preuves pouvant soutenir sa cause, de convaincre le juge ou le jury de la pertinence et de l'exactitude de sa cause. Il serait donc inconcevable dans le système du *common law* de condamner une personne non présente à son audience lorsque le procès constitue la seule voie lui permettant de présenter les faits selon sa version, de contester les éléments à sa charge devant le juge et le jury. Les différences de procédures des systèmes de droit peuvent engendrer des incompatibilités quant au traitement des demandes d'entraide notamment en ce qui concerne le mode de recueillement des témoignages. En droit romain, le juge d'instruction qui auditionne un témoin, consigne sa déposition dans un résumé ou « *procès-verbal* ». Dans les pays du *common law*, ce résumé ou « *procès-verbal* » n'est pas admis, le recueil des interrogatoires (« *examinations* ») et des contre-interrogatoires (« *cross-examinations* ») d'un témoin au tribunal se fait in extenso ou dans son intégralité pour être recevable. Cette contradiction des pratiques des deux systèmes peut alors se retrouver dans les demandes d'entraide lorsque par exemple une autorité d'un pays du *common law*, requiert sur la demande d'un Etat étranger, l'enregistrement in extenso d'un témoignage alors que ceci n'est pas familier à la procédure de l'Etat étranger[667]. Il faut noter enfin que les pays du *common law* sont prisés par la procédure du contre-interrogatoire en vue de la recherche de la vérité. Dans la tradition du *common law*, le contre-interrogatoire intéresse tout élément de preuve présenté au tribunal et qui dès lors fera l'objet d'une contestation par la partie adverse et ce avant que le juge ait statué sur sa recevabilité. Le contre-interrogatoire concerne également les dépositions de témoins[668]. Après la citation du témoin par la partie également appelée « *interrogatoire principal* », la partie adverse va à son tour poser des questions et contredire les renseignements fournis par le témoin pour relater les faits selon sa version. Le contre-interrogatoire est dans ce sens estimé comme un outil pouvant servir à compléter, éclaircir ou préciser les faits ; ainsi lors du contre-interrogatoire, une large marge de manœuvre est-elle admise sur les questions que l'on pourrait poser au témoin. En matière d'entraide judiciaire, cette méthode du contre-interrogatoire peut susciter des problèmes lorsque le pays de tradition de droit romain ne l'appréhende pas en tout point ou ne l'autorise pas[669].

---

[667] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (ONUDC), *« Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition »*, Octobre 2012, p. 10-11.

[668] For more information see Caslav PEJOVIC, « Civil law and common law : two different paths leading to the same goal », available on www.victoria.ac.nz/law/nzacl/pdfs/.../pejovic.pdf. « *One of the basic principles of common law is the cross-examination of witnesses, which allows a thorough examination of the case* ».

[669] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (ONUDC), *Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition*, Octobre 2012, p. 13.

II. Les limites du cadre juridique international de lutte

316. Une vocation universelle de lutte réfrénée. A l'échelle internationale, les conventions ainsi que les normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) ambitionnent d'éradiquer le fléau du blanchiment d'argent. Toutefois, dans la pratique, l'absence de mesures contraignantes à l'égard des Etats freine l'efficacité de ces dispositifs. Non seulement les effets des conventions onusiennes et régionales sont modérés, (A) mais en outre, l'efficacité des normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) est remise en cause (B).

A. Des textes aux effets modérés

317. Le non-suivi des dispositifs. En vue de lutter contre le blanchiment de capitaux, plusieurs conventions internationales ont été signées et ratifiées par les Etats ; faute de pouvoir coercitif, l'application réelle et effective de ces textes établis semble cependant vaine. De même, dans le cadre des intégrations régionales, l'imprégnation d'une régionalisation pénale est consumée par les disparités existantes entre les Etats. En somme, d'une part, un écart est ressenti entre les aspirations des conventions onusiennes et leur effectivité dans la pratique (1) ; d'autre part, la faible intégration du volet pénal dans l'espace communautaire est observée (2).

1. L'écart entre les aspirations des conventions onusiennes et leur effectivité

318. La convention de Vienne. Conscientes des conséquences désastreuses que puisse générer le blanchiment, les instances internationales ont manifesté leur réelle volonté de lutter contre les transferts de capitaux d'origine criminelle en adoptant le 20 décembre 1988 la Convention de Vienne contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes[670]. Bien que les dispositions de cette Convention aient été réduites à traiter des capitaux provenant du trafic de stupéfiants, elle constitue le premier instrument international invitant les pays membres à réprimer le blanchiment. La Convention définit et incrimine en son article 3 le blanchiment d'argent, elle prévoit outre des dispositions relatives à la coopération internationale pour les enquêtes judiciaires et administratives, des possibilités d'extradition entre Etats signataires et de levée du secret bancaire.

319. La convention de Palerme. Le 15 novembre 2000, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée[671], négociée à Palerme, fut

[670] Disponible sur http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_fr.pdf.
[671] En hommage au juge Giovanni Falconeforme de la NBP à revoir
NATIONS UNIES, OFFICE CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, « *Conventions des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant* », p.8 et suivants, New-York 2004.

adoptée. Cette convention renforce les dispositions de la Convention de Vienne. Elle est entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Elle a pour objet d'harmoniser les législations pénales nationales en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée. Soucieuse de ce rapprochement des systèmes juridiques internationaux, la Convention a établi un ensemble de définitions universelles des infractions pénales que sont la participation à une organisation criminelle, le blanchiment d'argent, la corruption et l'entrave au bon fonctionnement de la justice[672]. Chaque pays adopte donc des normes similaires dans sa législation interne. Grâce à cette cohérence des incriminations, un fait constituant une infraction dans un Etat donné peut être reconnu comme tel dans les autres Etats signataires. La Convention vise également à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale entre les Etats signataires. Elle prévoit des mesures d'entraide et d'extradition, de mise en place d'équipes communes d'enquête et de mécanismes de mise en commun des informations. Pour promouvoir la coopération internationale, la Convention stipule que les Etats signataires devront s'engager à incriminer le blanchiment d'argent et étendre les infractions sous-jacentes à toutes les gammes d'infractions graves, à prévoir des mesures d'identification, de saisies, de confiscations des produits du crime ainsi que des accords d'entraide judiciaire. Sur le plan financier, les Etats signataires devront mettre en place un cadre régulateur incluant l'identification du client, la tenue des registres des opérations financières, les déclarations d'opérations suspectes, la levée du secret bancaire. La Convention énonce enfin des dispositions que les Etats signataires devront adopter aux fins de garantir la prévention du crime et la protection des victimes, des témoins, des représentants de l'ordre public, du corps de la magistrature. Face à l'imminence du danger des crimes transnationaux organisés et des organisations criminelles, la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée mobilise tous les pays membres à concerter leurs efforts et mener une action collective pour résoudre le problème du blanchiment d'argent.

320. La convention de Mérida. La Convention des Nations unies contre la corruption est appelée Convention de Mérida[673]. Cette convention a été adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 31 octobre 2003 et elle est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. La Convention de Mérida prévoit des mesures de prévention et de répression de la corruption telles que l'application de critères objectifs dans le recrutement des fonctionnaires et la passation des marchés publics, la mise en place d'un code de conduite pour les agents publics, la transparence et la responsabilité dans le domaine des finances publiques. Cela étant, la Convention

---

Les protocoles additionnels comportent des dispositions spécifiques destinées à lutter contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, les réseaux criminels impliqués dans l'immigration clandestine et le travail clandestin ainsi que le trafic d'armes.

[672] Ces infractions principales sont la participation à un groupe criminel organisé (article 5), le blanchiment du produit du crime (article 6), la corruption active ou passive des agents publics nationaux (article 7), l'entrave au bon fonctionnement de la justice (article 23).Pour ces quatre catégories d'infractions, les États doivent également prévoir les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales (article 10).

[673] Disponible sur http:// www.unodc.org/.../convention_corruption/.../Con... -

dispose de mesures particulières pour lutter contre le blanchiment d'argent en exigeant notamment des Etats signataires l'introduction de mécanismes d'examen des transactions suspectes, d'analyse des données financières et d'échange d'informations.

321. Les limites des conventions onusiennes. Les prescriptions des conventions onusiennes relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux sont significatives et pertinentes, mais qu'en est-il de leur portée et de leur effectivité à l'égard des Etats signataires ? D'emblée, les dispositions des conventions onusiennes semblent dépassées par la réalité actuelle. Ces dernières années, un essor considérable des flux transnationaux ainsi qu'une forte célérité des voies de communication ont été constatés. Le blanchiment, étant une infraction en constante évolution, a exploité et profité de ces nouveaux moyens pour se sophistiquer davantage. Ainsi, les conventions dénotent-elles une certaine obsolescence par rapport à l'infraction de blanchiment plus élaborée de nos jours[674].Rappelons aussi que le blanchiment est une infraction transfrontalière, les réseaux de blanchiment vont bien au-delà des limites d'un seul pays. La lutte contre ce fléau ne peut se réaliser par une simple volonté nationale mais nécessite une concertation internationale. Les conventions internationales tiennent de ce fait un rôle prépondérant dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Par le biais de la Convention des nations unies sur la lutte contre la criminalité transnationale organisée, une étape cruciale pour combattre le blanchiment d'argent a été franchie par la communauté internationale. Quoique l'intérêt suscité par cette convention soit indiscutable, il est à retenir que la mise en œuvre effective de cette convention demeure encore ardue. Certains pays ont signé, voire ratifié la convention, néanmoins, ils restent attractifs pour le blanchiment et bénéficient toujours de capitaux blanchis[675]. La convention ne prévoit aucune mesure contraignante à l'égard des pays récalcitrants. Encore qu'une incorporation de la convention internationale dans le droit interne nécessite l'adoption d'une loi de mise en conformité, la réalisation des priorités et des objectifs de lutte contre le blanchiment relève de l'apanage exclusif et de la bonne volonté de chaque pays.

2. <u>La faible intégration du volet pénal dans l'espace communautaire</u>

322. La notion d'intégration régionale. L'intégration régionale se définit comme le commun accord des pays d'une même zone géographique de constituer un espace économique unifié. Tout au long de cette mutation d'intégration, les obstacles politiques, économiques, sociaux ainsi que les barrières physiques devront être surmontés et supprimés aux fins de converger vers un réseau maillé où les échanges seront intensifiés et se feront sans entraves au nom de l'unité[676].

[674] Eric VERNIER, *op. cit.*, p. 129-130.
[675] *Ibid*. Eric VERNIER cite dans son ouvrage à titre d'exemples le cas des SCI à capitaux russes dans le Sud-Est de la France, le secret bancaire suisse, l'Afghanistan.
[676] L'intégration régionale connaît plusieurs étapes. En premier, nous distinguons la zone de libre échange qui est caractérisée par la suppression des droits de douane et la libre circulation des marchandises dans l'espace régional. La seconde étape comprend l'union douanière dans laquelle les pays de la zone de libre échange

L'intégration régionale suppose la cession d'une certaine partie de la souveraineté nationale en faveur des politiques communes des structures régionales.Suivant cette période contemporaine jalonnée donc par l'internationalisation des économies, la priorisation de la coopération judiciaire pénale est dorénavant véhiculée si auparavant la majeure partie des intérêts des communautés économiques était focalisée uniquement sur le volet économique. Cette nouvelle démarche des Etats parties prenantes vise une plus grande et meilleure prospérité de l'espace économique unifié loin de l'impunité des criminels en quête de refuge dans les frontières nationales. En matière d'intégration régionale, Madagascar est membre de la Commission de l'Océan Indien (COI), de la « *Southern African Development Comunity* » ou Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et du « *common market for eastern and southern africa* » ou du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

323. La convention sur la sécurité régionale des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien (COI). La COI a été créée le 02 décembre 1982 par Madagascar, Maurice, Seychelles lors de la déclaration de Port-Louis. Le 10 janvier 1984, la COI a été institutionnalisée par l'Accord de Victoria (Seychelles). En 1986, la COI a accueilli de nouveaux membres notamment l'Union des Comores et la région ultrapériphérique européenne qu'est La Réunion (France). La réalisation de l'intégration régionale des pays membres de la COI se base sur l'identité indianocéanique. Il s'agit plus particulièrement « *des pays géographiquement proches, partageant un même océan, une même histoire, collectivement isolées et éloignées du reste du monde, des pays qui ont intérêt à se rapprocher davantage, à mettre en commun leurs moyens, pour chercher à peser dans les affaires du monde* »[677]. Les axes stratégiques de la COI sont la coopération politique et diplomatique, la coopération économique et commerciale, le développement régional durable et le renforcement de l'identité culturelle régionale. Cependant, considérant l'évolution et l'internationalisation de la criminalité à travers les nouvelles technologies, le volet sécurité n'a pas été laissé en reste. Pour faire face aux menaces des crimes transnationaux organisés sur la coopération et le développement durable, les pays

---

mettent en place un tarif extérieur commun aux pays non membres. La prochaine étape consiste en un marché commun qui s'illustre par la libre circulation des hommes, des marchandises et des services. Poussée à un plus haut degré, l'union économique se traduit par l'harmonisation des politiques économiques dans divers domaines (bas de page, dans le domaine de la concurrence, fiscalité, agriculture…), des pays faisant partie du marché commun. L'union monétaire implique l'utilisation d'une monnaie unique ainsi que l'unification des politiques monétaires et budgétaires par les pays membres de l'organisation régionale. Enfin, l'union sociale et politique emporte l'instauration d'une autorité supranationale et judiciaire commune autrement dit un Etat pluri-national reconnu au niveau international. Dans ce contexte, les Etats aliènent leur souveraineté et des institutions législatives et judiciaires communes sont créées.
Rani SAROJ, *Regional Economic Integration: A comparative study of central asian and south asian region*, kalpaz publication, 2009, p.48-50.
http://www.people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch5en/conc5en/img/economicintegration.gif.

[677] Déclaration de Jean Claude de l'Estrac, secrétaire général de la commission de l'océan indien (COI), en juillet 2012, dans COMMISSION DE L'OCEAN INDIEN, *Le temps de l'indianocéanie*, dans 2005-2014 d'Antananarivo à Moroni, IV[e] Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la COI, 26 juillet 2014, Moroni, Union des Comores, p.30, disponible sur https://www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/07/COI-Livre-2005-2014-dAntananarivo-a-Moroni-V8.pdf.

membres de la COI ont signé une convention sur la sécurité régionale des Etats membres de la COI.

324. Les Protocoles sur l'entraide et l'extradition de la SADC. La SADC est une organisation œuvrant pour le développement socio-économique, la réduction de la pauvreté et l'augmentation du niveau et de la qualité de vie des peuples de l'Afrique australe[678]. Créée en 1980 sous la dénomination de Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe, l'organisation est devenue depuis 1992 SADC. Soucieuse de la défense et du maintien de la démocratie, la paix, et la stabilité de ses pays membres, la coopération en matière de sécurité a été insérée dans le traité fondateur à partir de 1992. La SADC regroupe 16 Etats d'Afrique australe et de l'océan indien à savoir : Afrique du Sud (1994), Angola, Botswana, Comores, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République Démocratique du Congo, Seychelles, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe. Madagascar est membre de la SADC depuis le 18 août 2005[679]. L'objectif de développement poursuivi par la SADC ne pourra être atteint que dans le cadre d'un environnement de paix, de stabilité politique et de sécurité durable. Dans cette perspective, des instruments régionaux axés plus particulièrement sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale ont été adoptés au sein de la SADC.

325. Les appuis du COMESA. Madagascar est membre de la COMESA[680] (Common Market for Eastern and Southern Africa). Le Marché commun pour l'Afrique de l'est et australe a été créé en 1993 pour succéder à la Zone d'Echanges Préférentiels pour l'Afrique de l'est et australe (ZEP) créée en 1981. La formalisation de cette succession a été réalisée le 08 décembre 1994. L'objectif poursuivi par le COMESA consiste à la mise en place d'une communauté économique intégrée, prospère et compétitive sur le plan international. Le COMESA regroupe 21 Etats membres dont le Burundi, les Comores, le Djibouti, l'Egypte, l'Eswatini, l'Ethiopie, l'Erythrée, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, Maurice, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, les Seychelles, la Somalie, le Soudan, la Tunisie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Dans le cadre du volet Paix, Sécurité et Stabilité notamment en vue de lutter contre le blanchiment, le COMESA a été exhorté, lors du 16ème sommet de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement du COMESA, organisé à Kampala, Ouganda, le 23 novembre et 24 novembre 2012, de mettre en œuvre son programme de lutte contre le blanchiment d'argent, afin de s'assurer que les produits de la piraterie ne soient pas utilisés,

[678] Article 5 du Traité de la SADC.
[679] Toutefois, à la suite des évènements de 2009 notamment le changement inconstitutionnel du régime, le pays a été suspendu de l'organisation ; en 2014, Madagascar a de nouveau réintégré l'organisation à l'issue de l'élection du nouveau président.
[680] For more information see http://www.comesa.int.

investis ou écoulés dans la région COMESA[681]. Par ailleurs, plusieurs ateliers concernant la lutte contre le blanchiment ont été organisés à l'intention des pays membres du COMESA pour raffermir l'harmonisation financière poursuivie au niveau régional. On peut citer, entre autres, l'atelier de formation à l'intention des Etats membres du COMESA organisé par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) conjointement avec le Ministère de la justice et la Banque centrale du Djibouti sur le blanchiment de l'argent, le financement du terrorisme et la coopération juridique et policière internationale[682] ; la réunion des pays du COMESA tenue à Lusaka, Zambie, du 1er au 03 août 2007, portant sur le thème d'une *« intégration régionale capable de faire face au blanchiment d'argent »*[683] ; *« l'atelier régional de lutte contre le blanchiment d'argent de la piraterie* » organisé par la Commission de l'Océan Indien aux Seychelles en novembre 2012 et qui a vu la participation de plusieurs pays dont ceux de la COMESA[684]. Il est à remarquer que sur cette question de piraterie, l'ONUDC estime que 130 millions d'euros ont été versés pour des rançons liées à la piraterie maritime en 2011 ; cette somme fera l'objet d'une réinjection dans les systèmes financiers légaux. Pour y faire face, une collaboration étroite doit être établie notamment avec le COMESA qui fait partie des organisations régionales touchées par ce problème de piraterie.

326. Les problèmes de coopération en matière d'intégration régionale. Bien que quelques avancées aient été constatées dans le domaine de la coopération régionale en matière pénale telles que mentionnées ci-dessus, les différentes intégrations régionales intéressent surtout le volet économique. Aussi les questions pénales ne rentrent-elles pas toujours dans le vif des discussions. Dans ce prolongement, on peut citer, par exemple, qu'en l'état actuel, il n'existe, au niveau de l'Union africaine, aucune convention d'entraide judiciaire et d'extradition entre les Etats membres ; ce retard dénote, en conséquence, le peu de volonté politique et d'implication de la communauté africaine à s'engager pleinement sur la voie de la coopération pénale. Pour Madagascar, la coopération en matière pénale dans le cadre des intégrations régionales est encore éthérée. Quand bien même, le pays aurait adhéré à des conventions[685] ou reçu des appuis dans le cadre des intégrations régionales, les barrières linguistiques, les différences des systèmes juridiques, le manque de capacité et de ressources financières adéquates pour pouvoir coopérer

[681] See COMESA AUTHORITY OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, "Enhancing Intra – COMESA Trade through Micro, Small and Medium Enterprise Development", Final communiqué of the sixteenth summit of Kampala, Uganda, 24th November, 2012, p.15.

[682] Soixante et unième session, Points 95 et 97 de l'ordre du jour provisoire, Prévention du crime et justice pénale, Mesures visant à éliminer le terrorisme international, « *Intensification de la coopération internationale et de l'assistance technique en vue de promouvoir l'application des conventions et protocoles universels relatifs au terrorisme dans le cadre des activités de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime* », Rapport du Secrétaire général.

[683] http://english.people.com.cn/90001/90777/6232078.html.

[684]http://www.inforeunion.net/COI-premier-atelier-regional-de-lutte-contre-le-blanchiment-de-l-argent-de-la-piraterie_a4312.html.

[685] Telle que la Convention régionale sur la sécurité régionale des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien, tout récemment le protocole sur l'extradition de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et à ses deux amendements en date de 2017 et 2019.

amplement persistent et constituent de sérieux blocages à la fluidité des relations avec les autres pays. Comme les intégrations régionales visent à long terme la libre circulation des biens et des personnes, le besoin d'une harmonisation progressive des législations pénales se fait de plus en plus sentir pour répondre d'une action commune les infractions transnationales. Si dans l'espace de l'Union européenne ou encore dans la zone de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)[686], une tendance vers le rapprochement des législations pénales ainsi que la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale commencent à se développer, tel n'est pas encore le cas dans les autres intégrations régionales. Les problèmes de coopération inhérents aux différences quant aux langues et aux outils de travail sont tels qu'une approche d'unification normative demeure chimérique.

B. La remise en cause de l'efficacité des normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI)

327. L'historique du GAFI. En 1989, dans le cadre du sommet du G7, le GAFI[687] fut mis en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Le GAFI a pour mission d'une part, de prévenir l'utilisation du système bancaire et des institutions financières à des fins de blanchiment au moyen d'évaluation des coopérations mises en place ; d'autre part, d'étudier des mesures préventives supplémentaires en insistant sur l'adaptation des systèmes juridiques et réglementaires pour renforcer l'entraide judiciaire multilatérale. Le GAFI a initié ses travaux à Paris, en 1990 et depuis, il a produit des normes internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux intitulées *« les Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération* »[688]. Toutefois, si ces recommandations du GAFI revêtent assurément un intérêt au plan théorique (1), ses actions demeurent inefficaces en pratique en l'absence de mesures contraignantes à l'endroit des Etats récalcitrants (2).

1. Les normes Internationales du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI)

[686] Théophile NGAPA, « Le régionalisme pénal en Afrique : cas de la lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale », Note d'analyse, Octobre 2014, disponible sur www.institutafriquemonde.org.

[687] "*The FATF was established at the G7 Summit in 1989 in direct response to growing international concerns with money laundering. The organisation is an inter-governmental body that subscribes both domestic and international anti-money laundering policy standards. It also conducts evaluations of countries current anti-money laundering procedures and examines the techniques of money launderers and terrorist organisations, developing annual typologies reports on money laundering trends and techniques*.", séminaire de formation à l'intention des Etats membres de la communauté de dévelopement de l'Afrique Australe, Windhoek, Namibie, 5-7 décembre 2006. Il est à remarquer que le GAFI est à distinguer de l'OCDE ou Organisation de Coopération et de Développement Economique. Tous les États membres de l'OCDE ne sont pas membres du GAFI et réciproquement. Le secrétariat du GAFI est situé au siège de l'OCDE à Paris.

[688] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier n° 1, Effets sur le développement économique et normes internationales,* Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, International Monetary Fund, the World Bank, 2005, p. 29.

328. L'évolution des normes du GAFI. Les recommandations du GAFI établissent des normes minimales exigeant l'adoption par les pays des mesures de mise en œuvre précises en fonction de leurs circonstances particulières et de leurs cadres constitutionnels. Eu égard à l'évolution des typologies du blanchiment ainsi que du contexte mondial, les Quarante recommandations font l'objet de mise à jour. Rédigées initialement en 1990, elles ont été révisées en 1996, en 2003 et en 2012. Des notes interprétatives des 40 recommandations ont été également élaborées afin d'assurer une bonne compréhension des termes employés et une application efficace des recommandations. A la suite des attentats du 11 septembre, huit recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme ont été adoptées, en octobre 2001 et une neuvième relative aux passeurs de fonds a été publiée en octobre 2004. Ces recommandations spéciales ont été élaborées en complément des 40 recommandations. Lors de la réunion plénière du GAFI à Paris le 15 février 2012, les recommandations ont été révisées. La révision faisait suite aux résultats du troisième cycle d'évaluations mutuelles et de la mise en œuvre des recommandations de 2003. Désormais, il avait été adopté que les recommandations s'intitulent « *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération* »[689]. Les 40 recommandations sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et les 09 recommandations spéciales sur le financement du terrorisme ont été intégrées dans un ensemble de 40 recommandations ; il avait été, en effet, estimé que les mesures pour combattre ces deux phénomènes se complétaient.

329. Le contenu des normes. Il est retrouvé dans ces normes internationales du GAFI des dispositions relatives au système judiciaire pénal et réglementaire (Recommandations 3-8), des mesures préventives auxquelles sont assujetties les institutions financières et les EPNFD (Recommandations 8-23), des dispositions pour la transparence des personnes morales et des constructions juridiques (Recommandations 24-25), des mesures pour assurer des pouvoirs et moyens adéquats aux autorités compétentes (Recommandations 26-35), des mesures de renforcement de la coopération nationale et internationale (Recommandations 1-2, 36-40). Tous les pays sont exhortés à mettre en conformité leurs systèmes nationaux avec ces normes internationales dans les meilleurs délais car des évaluations mutuelles seront menées pour surveiller leur application[690]. Au niveau de l'Union européenne, il est remarqué que des directives destinées à mettre en œuvre les normes du GAFI sont adoptées pour lutter contre le blanchiment. Rappelons qu'une directive se définit comme étant un acte communautaire ayant pour but de rapprocher les législations des Etats membres de l'Union européenne ; ces derniers sont tenus de les transposer dans leur droit national[691]. Les directives européennes

[688] Disponible sur www.fatf-gafi.org.
[690] Le quatrième cycle des évaluations débuteront fin 2013.
[691] Les directives sont prises par le Conseil de l'Union européenne avec le Parlement ou seul dans certains cas. Elles lient les Etats membres quant au résultat à atteindre mais leur laisse cependant le choix des moyens et de la

relatives à la lutte contre le blanchiment datent du 10 juin 1991, du 04 décembre 2001, du 26 octobre 2005 et une 4ème directive est en cours de proposition en vue de l'actualiser avec les normes du GAFI révisées en février 2012.

330. La liste noire du Groupe d'Action Financière Internationale. Depuis 2000, le GAFI publie une liste des « *Pays ou Territoires Non-Coopératifs* (PTNC) » dite « *Name and shame* »[692]. Les PTNC regroupent les pays ayant d'importantes défaillances dans leurs dispositifs anti-blanchiment ou témoignant d'un manque de volonté manifeste en matière de coopération contre le blanchiment et le financement du terrorisme. La liste des PTNC est périodiquement mise à jour à l'occasion des réunions plénières du GAFI[693]. Les institutions financières sont tenues d'appliquer des mesures de vigilance accrue dans leurs relations d'affaires et transactions avec les personnes physiques ou morales ainsi que les institutions financières provenant des pays ou territoires inscrits dans la liste des PTNC du GAFI[694]. L'Iran et la République Populaire Démocratique de la Corée (Corée du Nord) figurent en tête de cette liste des PTNC. Le GAFI appelle la prise de contre-mesures de la part des pays membres à l'égard de ces deux pays afin de protéger le système financier international des risques qu'ils représentent. D'autres pays ont été ajoutés à cette liste en raison de l'insuffisance des progrès réalisés en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces pays comprennent les Bahamas, le Botswana, le Cambodge, l'Éthiopie, le Ghana, le Pakistan, le Panama, le Sri Lanka, la Syrie, le Trinité-et-Tobago, la Tunisie et l'Yémen[695]. Les pays ou territoires, qui amélioreront leurs systèmes de LBC/FT, pourront être retirés de la liste des PTNC. Dans cette perspective d'être extraites de la liste des PTNC, des pays se sont engagés dans un plan d'action dénommé « *Améliorer la conformité aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme dans le monde : un processus permanent* »[696] avec le GAFI. Le plan a pour objectif de combler les lacunes des dispositifs de LBC dans les meilleurs délais[697].

---

forme qu'ils adopteront pour réaliser l'objectif communautaire dans le cadre de leur ordre juridique interne. www.bourgogne.cci.fr/.../Dossier_directives_euro.

[692] Il faut humilier l'Etat récalcitrant pour qu'il agisse.

[693]Ces réunions se déroulent trois fois par année généralement en février, en juin et en octobre.

[694] Recommandation 19 du GAFI.

[695] http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk

[696] Equivalent en anglais « *Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process".*

[697] A noter également que l'Union européenne dispose d'une liste noire des juridictions non coopératives fiscales sur la base de trois critères que sont le manque de transparence notamment en matière d'échanges d'informations, la concurrence fiscale déloyale (comme l'inexistence ou l'insignifiance des impôts pour les non-résidents), la mise en œuvre des mesures BEPS ou le non-engagement des pays à appliquer les normes minimales de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. En mars 2019, la liste noire européenne des pays qualifiés de juridictions fiscales non coopératives comprend : les Samoa américaines, Belize, Fidji, Guam, Iles Marshall, Oman, Samoa, Trinité-et-Tobago, Emirats Arabes Unis, Iles Vierges américaines, Vanuatu. Ces pays de la liste noire sont donc ceux qui n'avaient pas pris des engagements suffisants avec l'Union européenne aux fins de combler leur manquement en matière de bonne gouvernance fiscale. Selon l'Union européenne, l'objectif de cette liste consiste à renforcer les efforts de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. La liste noire est assortie de sanctions telles que « *les crédits issus de certains instruments financiers européens (fonds européen pour le développement, fonds européen pour les investissements stratégiques et mandat de prêt extérieur) ne*

2. Les actions réduites du GAFI

331. L'absence de contraintes. Les normes du GAFI devenues la référence mondiale constituent tout un arsenal de lutte contre le blanchiment, voire même maintenant, contre le financement du terrorisme et de la prolifération. Ces normes ont été diffusées dans plusieurs pays à travers le monde. Malgré cet élan de réforme, force est de constater que le GAFI est limité dans ses actions de lutte. Le GAFI ne peut en effet qu'exhorter les pays membres à intégrer les normes internationales dans leurs législations internes sans pouvoir véritablement leur appliquer des mesures coercitives en cas de non-respect des règles édictées[698]. Toutefois, le GAFI peut, dans une certaine mesure, inscrire un pays réfractaire dans sa liste noire. La question se pose alors sur l'efficacité et le bien-fondé de cette liste. Pour certains auteurs, comme Eric Vernier, la liste ne reflète pas la réalité des choses car les mauvais élèves en matière de LBC ne concernent pas exclusivement l'Iran et la Corée parmi tous les pays du monde. Ainsi dénonce-t-il divers moyens insidieux, auxquels les pays ont recours pour échapper à la liste noire, tels que les manipulations diplomatiques et les chantages économiques par les pays puissants économiquement (Chine), les pressions pour cause de production de pétrole (Panamá), les transactions auprès des institutions internationales pour obtenir des votes favorables. Il déplore également qu'à l'occasion du G20 en avril 2009, le moyen de ne pas figurer sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE consistait juste à signer des conventions fiscales ou des traités d'échange d'informations avec 12 pays[699].

332. La persistance des paradis fiscaux. Certains pays continuent toujours d'offrir des structures favorables et peu regardantes sur l'origine des fonds. Ces pays qui sont des paradis fiscaux comprennent les îles des Caraïbes, comme les îles vierges, les îles Turques, les îles Caïmans et certaines autres du Pacifique, comme le Vanuatu. Ces îles attirent un tiers des investissements directs étrangers des firmes multinationales[700]. Tous les pays ne veulent pas figurer sur la liste noire. Ils usent de divers moyens ou prennent des mesures pour apparaître sur la liste blanche. Bien que des engagements internationaux aient été pris, le changement de pratiques n'est

---

peuvent pas transiter par des entités établies dans les pays inscrits sur la liste. La commission européenne a proposé de lier cette liste à d'autres mesures (par exemple, des obligations de déclaration plus strictes pour les multinationales qui exercent leurs activités dans des juridictions inscrites sur cette liste)». https://www.touteleurope.eu/actualite/paradis-fiscaux-la-liste-noire-de-l-union-europeenne.html.
Cette liste de l'Union européenne fait l'objet de véhémentes critiques, notamment par l'ONG Oxfam, selon que des pays européens ou encore des pays maintes fois cités par les Lux leaks, Panama Papers, Paradise Papers, n'y figurent pas tels que la Belgique, Chypre, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-bas, Monaco, Andorre, Liechtenstein, Chypre, Suisse, Delaware des Etats-Unis…

[698] Eric VERNIER, *op. cit.*, p.172.

[699] Eric VERNIER, « Paradis fiscaux et blanchiment d'argent sale : lettre ouverte au nouveau gouvernement », 1er juin 2012, disponible sur http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article6656.

[700] Ainsi les îles Caïmans, minuscule petit état, sont-ils la première place mondiale d'enregistrement des fonds d'investissements spéculatifs (Hedge funds). Ils y gèrent pour plus de 1 000 milliards de dollars.
DOSSIER FORMATION BOURSE, *La lutte contre la criminalité financière*, disponible sur http://bourse.trader-finance.fr/dossier/formation-bourse/la-lutte-contre-la-criminalite-financiere-1.html.

pas partagé par tous les pays de la communauté internationale[701]. Il est constaté que nonobstant, le moyen de pression détenu par le GAFI qu'est la liste noire, son rôle semble restreint à l'émission de normes. Etant restreint dans ses marges de manœuvres, le GAFI n'inquiète pas vraiment les pays à haut risque. Il ne détient pas des moyens dissuasifs pour annihiler en son essence le problème du blanchiment.

[701] Lan ROBERGE, « Sur la liste noire », Global Brief, world affair in the 21st century, 29 mars 2010, disponible sur http://globalbrief.ca/ianroberge/tag/liste-noire/.

Conclusion du chapitre II

Si les blanchisseurs ont su facilement tirer profit de la mondialisation notamment de la libre circulation des biens et des personnes pour étendre leurs activités criminelles en dehors des frontières nationales, la coopération judiciaire pénale n'a pas connu le même essor. Le blanchiment, en raison de ses conséquences particulièrement graves et sa propagation fulgurante, requiert, dans le cadre de sa poursuite et de sa répression, des échanges rapides entre les autorités judiciaires du monde. Dans la même dynamique, les autorités judiciaires issues d'une même communauté régionale doivent coopérer étroitement en raison de leur proximité géographique et de la similitude des problèmes auxquels elles sont confrontées.

Cette volonté de fluidification des échanges se heurte cependant à plusieurs écueils en pratique. Sur le plan national, les autorités judiciaires malagasy font face à différents problèmes de moyens, d'indépendance et de corruption qui compromettent sa pleine capacité à coopérer efficacement. A l'échelle internationale, notamment dans le cadre des intégrations régionales, les structures en vue de la coopération judiciaire pénale ne sont pas encore suffisamment fournies à l'exemple du cadre européen. Néanmoins, une progression vers l'intégration du volet pénal dans les échanges ainsi que le renforcement de la coopération judiciaire pénale se fait sentir dans la région d'Afrique et Madagascar partage cette vision commune de l'élargissement de la coopération internationale. Enfin, sur le plan mondial, les conventions onusiennes et les recommandations du GAFI sont ambitieuses mais difficilement applicables et suivies par tous les pays notamment ceux aux faibles capacités comme Madagascar.

Conclusion du titre II

Les instances internationales ont voulu apporter une riposte pénale adaptée à l'ampleur du blanchiment et de ses conséquences dévastatrices. La touche de modernité tant recherchée s'est concrétisée par un régime particulier s'agissant de la poursuite et de la répression du blanchiment. Faisant suite à la ratification des conventions internationales et animé par la volonté de satisfaire les standards internationaux en la matière, Madagascar a fait sien du régime spécifique préconisé dans les normes internationales. Ainsi, suivant les tendances, ont été adoptés dans la loi malagasy contre le blanchiment, l'autonomie accrue du blanchiment par rapport à l'infraction d'origine ; la négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en tant qu'intention coupable ; les techniques d'enquête intrusives ; l'allongement du point de départ de la prescription de l'action pénale ; la spécialisation des juridictions appelées à connaître des affaires de blanchiment ; la diversification et la sévérité des peines, *etc.* Ces dispositions sont légitimées par la lutte contre la criminalité organisée, cependant, elles sont particulièrement subtiles et n'ont pas, dès lors, produit l'effet escompté de faciliter et de rehausser la poursuite et la répression du blanchiment dans le pays.

Quoi qu'il en soit de l'interprétation et de l'application des dispositions textuelles prévues, le faible taux des jurisprudences sur la matière du blanchiment s'explique, en partie, sur les conditions de fonctionnement de la justice telles que les questions de moyen, d'indépendance et de corruption. A l'évidence, l'exercice du pouvoir judiciaire n'est pas à l'abri de toute ingérence indue ou mainmise du pouvoir exécutif lorsque la carrière des juges est gérée par un conseil supérieur de la magistrature composé du président de la République et du ministre de la Justice ou encore lorsque la détermination de son budget est tributaire des aléas politiques du fait de sa dépendance financière à l'exécutif. La corruption constitue par ailleurs un autre fléau qui s'allie avec le blanchiment. Intervenant dans les modes opératoires ou encore à l'origine du blanchiment, elle gangrène le pays et touche plusieurs secteurs facilitant de ce fait le foisonnement du blanchiment et d'après les sondages internationaux, elle toucherait également le milieu judiciaire.

Tous ces facteurs contextuels, institutionnels et juridiques font que malgré la volonté affichée de Madagascar à coopérer sur la scène internationale, son système de répression n'est pas encore suffisamment mature et apte à collaborer efficacement.

Conclusion de la première partie

En vue de respecter ses engagements internationaux, Madagascar a adopté plusieurs réformes législatives et institutionnelles. Ceci étant, la lutte contre le blanchiment de capitaux ne se cantonne pas à des questions de conformité, il faut également assurer sa mise en œuvre réelle et effective par tous les acteurs impliqués. Constat est cependant fait que malgré les avancées significatives dans la mise en place du cadre juridique et institutionnel, la lutte contre le blanchiment ne connaît qu'un succès relatif dans le pays.

D'une part, un décalage entre les normes établies et les réalités locales est ressenti, notamment, lorsque le champ des obligations préventives a été élargi à d'autres professions conformément aux standards internationaux alors que la liquidité de l'économie, le faible taux d'inclusion financière ou de bancarisation et le contexte de paupérisation chronique sévissent dans le pays. Par voie de conséquence, les obligations légales de prévention sont inappliquées par la plupart des assujettis, et même si elles sont mises en œuvre par les grandes institutions financières comme les établissements bancaires, elles sont perçues comme des contraintes supplémentaires dans l'exercice de leurs activités. Cette conception des devoirs de vigilance et de déclaration a fait émerger un sentiment de collaboration obligée des professionnels ; l'engouement quant à la réalisation des diligences imposées ainsi que la conviction sur leur efficacité, ne sont pas, de ce fait, toujours manifeste.

D'autre part, la lutte contre le blanchiment repose sur un processus en chaîne ; les manquements ou les insuffisances d'un maillon ont des répercussions sur les autres. Les faibles taux et impacts des déclarations d'opération suspecte du SAMIFIN ainsi que des décisions judiciaires des pôles anti-corruption (PAC) ont créé une impression d'inaction de leur part, ce qui, à son tour, a influé sur le dynamisme des autres partenaires de lutte. Cet état de fait a induit des participations timorées des acteurs de lutte en matière de coordination des actions, peu importe les moyens déployés ou les plateformes de concertation mises en place. L'accent est surtout porté sur la passivité des PAC considérés comme les maillons ultimes de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Sur le plan pénal, Madagascar a emprunté un régime de poursuite et de répression proche de celui consacré dans les conventions onusiennes et les normes internationales. Le déphasage des juges malagasy à ce régime dérogatoire en tout point au droit commun figure parmi les causes justifiant du statisme actuel. Par ailleurs, à trop vouloir légiférer et rechercher des facilités procédurales, on perd de

vue l'essentiel de la vocation législative. Il en est notamment en matière de confiscation pénale censée priver les délinquants du fruit de leurs activités illicites. La loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévoit en ses dispositions de la confiscation tout comme l'ordonnance n° 2019-015, du 05 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites et la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption. La pléthore de textes en vigueur et leur manque d'harmonisation ont fait que la procédure de confiscation n'apparaît plus intelligible et univoque. Des facteurs en dehors du cadre procédural ont été également avancés tels que la mainmise de l'exécutif sur la justice malagasy et l'insuffisance des moyens à disposition.

En matière de coopération internationale, toutes ces conditions précaires dans le cadre de la réalisation des obligations préventives, de détection du blanchiment et de l'application de l'arsenal répressif affectent négativement la performance des acteurs de lutte à échanger efficacement avec leurs homologues. Sur l'échiquier international, les contrastes trop importants des états de développement des pays ne permettent pas de prospecter à une harmonisation ou une même mise à niveau de tous en matière de conformité aux standards internationaux[702].

En substance, le bilan général de la lutte contre le blanchiment n'est pas très satisfaisant à Madagascar. Néanmoins, en dépit des nombreuses difficultés et contraintes identifiées, le système de lutte établi a le mérite d'exister et il est perfectible.

[702] La liste des pays et territoires non-coopératifs du GAFI constitue une arme pour contraindre les pays récalcitrants à s'aligner avec les normes internationales. Toutefois, la liste sera décrédibilisée et ne pourra vraisemblablement refléter les enjeux moraux de la lutte ainsi que l'impératif de sécurité, si les pays évalués insuffisamment conformes mais qui ne comportent aucun danger réel y figureront au lieu de ceux qui présentent de sérieuses menaces de blanchiment.
Eric VERNIER, « La liste européenne des paradis fiscaux : une vaste plaisanterie », Tribune du 05 décembre 2017, disponible sur https://www.iris-france.org/103907-la-liste-europeenne-des-paradis-fiscaux-une-vaste-plaisanterie/.
Voir également RAPPORT n°673 du Sénat session extraordinaire de 2011-2012 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, p.206-207, disponible sur https://www.senat.fr/rap/r11-673-1/r11-673-11.pdf.

Deuxième partie

Les propositions pour renforcer le mécanisme de lutte existant

333. Les enjeux de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Le taux de criminalité est en constante hausse du fait que les actes criminels sont perpétués au moyen du blanchiment de l'argent sale[703]. Que les fonds criminels puissent provenir du commerce illégal de stupéfiants de petits trafiquants ou d'exactions des deniers publics effectuées par des hauts fonctionnaires de l'Etat, les profits réalisés par les criminels connaissent une certaine progression en ce sens que les blanchisseurs exploitent toutes les lacunes et les points sensibles des structures financières légitimes pour s'y infiltrer. Avec son fort pouvoir de corrompre, le blanchiment de capitaux peut engendrer des effets délétères profonds sur la stabilité du système économique et politique d'un pays[704]. L'enjeu est de taille pour un pays fragile sur le plan économique et politique comme Madagascar, deux voies d'amélioration sont à explorer pour annihiler le spectre du blanchiment. D'une part, les pratiques du blanchiment sont changeantes, protéiformes et tentaculaires, des aménagements devront, dès lors, être apportés au système de prévention et de détection. Néanmoins, pour que les mesures ou les réformes en perspective puissent être applicables et réalistes, le contexte ainsi que les conditionnalités du pays devront être considérés. La lutte contre le blanchiment de capitaux ne pourra, non plus, être couronnée de succès que sous condition du volontarisme et de la détermination de tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment à mettre réellement en œuvre les réformes initiées. En marge des outils de prévention et de détection, le volet répressif mérite, d'autre part, d'être consolidé. Dans cette entreprise, il faudrait mettre fin à l'impunité des protagonistes du recyclage de l'argent d'origine illicite et assurer une juste répression de tout comportement répréhensible. Etant donné qu'il est communément admis que la concertation et la coopération judiciaire entre les Etats constituent des impératifs incontournables pour une lutte efficace, les instances judiciaires malagasy sont appelées à faire preuve de dynamisme dans l'appréhension de ces approches tendancielles et dans l'utilisation des nouvelles mesures préconisées afin de pouvoir réprimer efficacement l'infraction de blanchiment.

En définitive, ce sont tant les règles relatives à la prévention (Titre I) que celles relatives à la répression (Titre 2) qui méritent d'être améliorées.

[703] Chantal CUTAJAR, « La politique de lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine criminelle de l'Union européenne », Revue en ligne Etudes Européennes, p. 2, paru le 29 avril 2004, http://www.etudes-europeennes.fr.
[704] Rapport du GAFI sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, 2003-2004, p. 3.

Titre I.
Les améliorations à apporter au système de prévention et de détection

334. Les fondements du cadre de la prévention et de la détection. Dans le processus de recyclage de l'argent sale, les blanchisseurs utilisent toute une panoplie d'hommes compétents tels que des passeurs de fonds, des avocats d'affaire, des hommes politiques *etc*. Pour démanteler le réseau de criminels ainsi constitué, des actions fragmentaires ne sauraient être opérantes, tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment doivent agir à l'unisson. A cet égard, l'intervention du système financier est essentielle dans la mise en place d'une veille anti-blanchiment[705]. Ce faisant, les bases de la prévention méritent d'être consolidées étant donné que l'efficacité du régime préventif repose dans une large mesure sur la pleine coopération des entités assujetties à appliquer les obligations de vigilance et à signaler les transactions financières suspectes à la cellule de renseignements financiers malagasy ou SAMIFIN. De plus, le mécanisme de détection devra être appuyé car les déclarations fournies resteront vaines si elles ne font pas l'objet d'une analyse fiable par un SAMIFIN performant et compétent. L'importance du SAMIFIN dans la lutte contre le blanchiment de capitaux est accentuée du fait de son rôle d'interface entre les entités déclarantes et les acteurs de la sphère pénale, en effet, l'articulation entre ces différents rouages du système anti-blanchiment se construit sur la base d'un traitement minutieux des renseignements obtenus.

Deux pistes d'améliorations peuvent ainsi être explorées, tenant d'une part, à la consolidation des bases de la prévention (Chapitre I) et, d'autre part, à la mise en place d'appuis nécessaires au mécanisme de détection (Chapitre II).

[705] Chantal CUTAJAR, *op. cit*.

Chapitre I. La consolidation des bases de la prévention

335. Le besoin d'obligations de vigilance adaptées et de contrôle exhaustif. D'une manière générale, le cycle du blanchiment se déroule en trois étapes successives : le placement des gains mal acquis dans le système financier, leur empilement ou conversion à travers l'intrication de diverses opérations financières et leur intégration dans l'économie légale afin de dissimuler leur origine illicite et leur donner une apparence légitime. Au vu du déroulement de ce processus, le blanchiment ne saurait se réaliser sans l'intervention des organismes financiers qui ont pour rôle de recevoir, d'utiliser ou de placer les fonds par des séries de transaction. Etant le centre emblématique des échanges financiers, les institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) sont les premières exposées aux risques de pénétration de l'argent sale. Leur association ou participation aux dispositifs de vigilance fut inéluctable. Abondant dans ce sens, les recommandations du GAFI ont consacré leur implication en les soumettant à de nombreux devoirs de prévention et la loi malagasy n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a transposé ces obligations de vigilance en ses dispositions. En conséquence, Madagascar devra déployer tous les moyens nécessaires en vue d'accroître le niveau d'implication des professionnels assujettis. Pour réussir, cette quête de mise en conformité avec les exigences internationales devra, cependant, tenir compte du contexte du pays, en d'autres termes, la démarche préconisée devra miser sur l'appropriation progressive et l'adaptation des mesures à adopter. De surcroît, afin que le système de prévention en place puisse être amélioré et perfectionné, les dispositifs de contrôle devront être renforcés[706].

En conséquence, l'approche préventive préconisée devra s'orienter et se reposer sur deux axes principaux que sont l'accroissement du niveau d'implication des professionnels assujettis (section I) et le renforcement du dispositif de contrôle (section II).

[706] Dans cette perspective, les supervisions et les surveillances devront être axées sur l'application effective des obligations de vigilance, l'évaluation des efforts consentis et l'établissement de mesures correctrices sur tout manquement relevé.
Recommandations internationales 26, 27, 28 du GAFI et articles 6, 18 et s., 31 et s. de loi malagasy n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Section I. L'accroissement du niveau d'implication des professionnels assujettis

336. La concrétisation des obligations préventives auprès des assujettis. Comme les activités quotidiennes des institutions financières ainsi que des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) consistent en des transactions ou échanges financiers, leur application des obligations de vigilance est cruciale pour pouvoir déceler les opérations de blanchiment et dépister les activités des organisations criminelles. Si les entités assujetties ne respectent pas les mesures de prévention préconisées, les opérations de blanchiment ne seront pas détectées et signalées, l'omerta, de la sorte occasionnée, aura pour corollaire une lutte vouée à l'échec. Subséquemment, des prérequis sont indispensables (I) en vue d'assurer la mise en œuvre effective des obligations préventives par les entités soumises. Qui plus est, des directives devront être adoptées par tous les professionnels assujettis (II) dans le but de concrétiser et établir la portée des normes préventives dans chaque secteur d'activités soumis.

I. Les prérequis indispensables

337. Les composantes d'une stratégie de prévention efficace. A la lecture combinée des recommandations 18 et 23 du groupe d'action financière internationale (GAFI), les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD)[707] devraient être obligées de mettre en œuvre des programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), qui d'après leur note interprétative, comprennent, parmi leurs composantes, la formation continue des employés. La loi malagasy n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a repris et consacré en son article 19 les programmes de formation dans le cadre de la prévention du blanchiment. Les formations du personnel des entités assujetties (A) revêtent une importance primordiale en ce sens qu'un employé, insuffisamment formé, au sein d'une entité assujettie ne pourrait effectivement reconnaître ses vulnérabilités au blanchiment et prendre des mesures de prévention adéquates pour y faire face. Les normes du GAFI, notamment la première recommandation, mettent également en évidence l'intérêt des évaluations sectorielles de risques[708] (B) et l'approche fondée sur les

[707] La recommandation 23 du GAFI a étendu le champ d'application de cette disposition aux EPNFD dans certaines circonstances décrites. Parmi les EPNFD, la recommandation vise particulièrement les avocats, les notaires les autres professions juridiques indépendantes, les comptables, les négociants en métaux précieux et les négociants en pierres précieuses, les prestataires de service aux trusts et aux sociétés.

[708] L'évaluation des risques est un exercice devant être particulièrement préconisée dans les politiques de LBC du fait que des dispositions adaptées ne pourront être prises tant que les vulnérabilités et l'ampleur de la menace du blanchiment dans les secteurs assujettis ne sont pas identifiées. Les résultats et les conclusions des évaluations

risques[709] (C) que la loi malagasy contre le blanchiment a, respectivement, calqué en ses articles 5 et 6. Enfin, la préservation du « *fihavanana* », une valeur morale qui caractérise les malagasy, devra être préconisée dans le cadre de la prévention du blanchiment (D). Les valeurs culturelles définissent l'homme et la prise en compte des spécificités nationales consolide les perspectives d'adhésion et d'engagement de tout acteur dans le dispositif préventif. La dimension humaine revêt, en conséquence, une importance particulière, à plus forte raison que la conformité aux prescriptions légales résulte avant tout de la volonté et des actes de l'homme.

A. Les formations du personnel des entités assujetties

338. Des formations programmées suivant le degré d'exposition aux risques du blanchiment du personnel. Selon Charles BLANDIGNERES, « *La première arme contre le blanchiment, c'est la formation et la sensibilisation de l'ensemble du personnel* »[710]. Du moment qu'un seul membre du personnel n'est pas amplement formé sur les diligences à prendre, il risque d'ouvrir une brèche aux criminels avides de placer leur argent sale. Etant donné que les formations spécifiques ou ciblées à l'endroit des entités soumises ont pour but d'informer le personnel de ses responsabilités et de renforcer sa capacité technique dans la prévention du blanchiment, elles conditionnent, dans une certaine mesure, sa performance dans la mise en œuvre des obligations préventives contre le blanchiment. Des programmes de formation doivent, en conséquence, être planifiés (1) afin qu'ils puissent apporter des changements conséquents dans la manière de prévenir le blanchiment ; plus précisément, leurs résultats attendus tout comme leurs modalités de mise en œuvre et leurs méthodologies doivent être bien définis. En outre, les formations en interne des établissements assujettis ne devront pas non plus être identiques pour tout le personnel, elles devront être adaptées suivant les attributions mais surtout les risques encourus par les collaborateurs (2).

1. La planification des programmes de formation

339. La définition des résultats attendus des formations. Le contenu des formations est ajusté suivant la qualité du personnel ciblé et les caractéristiques de l'entité déclarante telles que sa nature, son envergure ou sa taille, le volume de ses activités ou sa part dans les marchés, les risques et les typologies nouvelles identifiées dans son domaine d'activités *etc*. Dans le même ordre d'idée, les résultats attendus diffèrent selon les différents buts visés et la spécialisation des formations. La définition des résultats est essentielle dans le cadre de l'évaluation des

doivent, par la suite, être exploitées pour dégager des obligations de vigilance adaptées et appropriées selon l'envergure du secteur concerné et les réalités du pays.

[709] L'approche fondée sur les risques ne doit plus être reléguée ou consister en de simples concepts ou théories contenues dans les dispositions textuelles ; sa portée doit, désormais, être explicitée, se refléter et se concrétiser dans les activités des entités assujetties.

[710] Derek PERROTTE, « Banques : la lutte contre le blanchiment s'organise », Les Echos, Edition du 26 mai 2004.

formations réalisées en ce sens qu'elle permet de mesurer si les résultats escomptés quant à la capacité, les connaissances et les comportements des professionnels des entités assujetties ont été atteints ou non à l'issue des formations. Ce faisant, la correspondance ou la mise en adéquation de la teneur des formations avec les résultats attendus est illustrée par différents exemples de thématiques. Ainsi, les formations relatives à la législation sur la lutte contre le blanchiment, les infractions et les sanctions prévues devront-elles permettre aux professionnels des établissements assujettis de comprendre la portée et la teneur de leurs devoirs de vigilance, leurs responsabilités en cas de manquement ou de carence dans leurs applications. Les formations axées sur les politiques, les procédures de lutte contre le blanchiment de capitaux, l'approche basée sur les risques devront imprégner les professionnels assujettis des procédures applicables dans la mise en œuvre des obligations de vigilance tout en tenant compte des risques inhérents à leurs activités et les mettre à jour sur les évolutions règlementaires. En bénéficiant de formation sur les exemples d'opérations suspectes, les signaux d'alarme et les typologies, les modalités de remplissage des formulaires des déclarations d'opération suspecte (DOS) et leurs destinataires[711], les personnels des institutions et EPNFD assujetties devront être capables d'identifier les cas de blanchiment et de transmettre des déclarations d'opération suspecte (DOS) pertinentes dans son contenu. En somme, les cibles à atteindre doivent être clairement définies afin que les formations puissent apporter des changements significatifs et des plus-values conséquentes dans la sphère de prévention contre le blanchiment. En tout état de cause, l'impact le plus attendu des formations est l'amélioration du flux et de la qualité des déclarations d'opération suspecte (DOS) qui constituent le mouvement déclencheur de toute action contre le blanchiment. A l'aide des formations, les professionnels des institutions et EPNFD assujettis devront, en conséquence, acquérir une bonne compréhension des mesures préventives imposées dans leur secteur d'activités et détenir les capacités nécessaires pour prendre des diligences adaptées qui permettent de déceler convenablement les transactions anormales et suspectes ; ce qui les soustrairait des risques de sanctions et consoliderait, à la fois, la qualité et le bien-fondé des DOS.

340. Les modalités pratiques des formations. Dans le but d'orienter les assujettis sur les voies à suivre dans la réalisation de leur obligation légale de prévention du blanchiment, les aspects pratiques suivants ont été avancés à titre illustratif. La périodicité des formations, par exemple, pour être bénéfique, devra se faire en fonction des risques de blanchiment inhérents à l'entité déclarante concernée. Les formations peuvent être fréquentes pour les établissements présentant des risques accrus de blanchiment au moyen de rappels spécifiques organisés mensuellement ou trimestriellement ; à l'égard des secteurs où les menaces de blanchiment sont moins importantes, elles peuvent être dispensées d'une manière régulière ou générale une fois par an ou tous les deux ans[712]. Les interventions des formations

[711] *Ibid.*

[712] L'objectif de ces formations pourra consister en la mise à jour des connaissances sur les nouvelles tendances, les nouveautés en terme de règlementation...

peuvent être assurées par des agents de conformité ou des consultants ou autres ; néanmoins, le personnel du SAMIFIN devra être particulièrement sollicité à intervenir de sorte qu'un climat de confiance ainsi qu'une meilleure coopération s'établissent avec les entités assujetties et se raffermisse[713]. Le développement d'outils, soit des manuels ou des modules de formation spécifiques, peut aussi être conçu pour accompagner les personnels formés des établissements assujettis dans l'accomplissement de leurs devoirs de vigilance au quotidien.

341. La méthodologie. Les méthodologies dans la conduite des formations peuvent être diverses et varient selon les participants. La présente méthodologie illustre les différentes étapes qui, d'une manière générale, se retrouvent dans les formations à savoir une démarche participative, un dialogue interactif et une approche constructive. En premier lieu, le personnel des entités assujetties est invité à participer à la formation à travers la description des mesures adoptées et des structures mises en place sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) en son sein, l'exposé des réalités et des difficultés pratiques qu'il rencontre dans l'application des lois et des circulaires sur la LBC ; la démarche participative est indispensable car eux seuls connaissent au mieux les faiblesses et les obstacles qu'ils rencontrent dans la réalisation des mesures de LBC. A la suite de la collecte des informations, le dialogue interactif sera abordé et sera axé sur les échanges de points de vue et les concertations entre les participants dans le but de renforcer les capacités du personnel des entités assujetties. L'approche constructive traitera en dernier lieu, des résolutions prises ; toutes les parties prenantes s'engageront à prendre des mesures correctrices aux fins de combler les lacunes, de respecter au mieux les obligations de vigilance et de déclaration, de faciliter la communication des dossiers et d'améliorer la coopération inter-institution. La présente méthodologie est purement indicative, les conceptualisations ou les techniques d'approche sont multiples ; elles peuvent être pragmatiques, théoriques, empiriques *etc*. consistant en des mises en situation, d'échanges de bonnes pratiques sur le plan opérationnel *etc*. Que cette liste des méthodologies ne soit pas exhaustive, l'ultime but recherché des formations réside dans l'ancrage des fondamentaux de la prévention du blanchiment, que sont le décèlement et la déclaration des opérations douteuses, par les professionnels soumis aux obligations de vigilance.

2. <u>Des formations en fonction des risques encourus par les collaborateurs[714]</u>

PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B, Obligations de conformité pour les institutions financières*, Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, International Monetary Fund, the World Bank, 2005 p.62-63.

[713] Fonds Monétaire International, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p.90-92.
Equivalent FINANCIAL ITELLIGENCE UNIT, « *An overview* ».

[714] Pour aller plus loin, voir Nathalie Laure TSOBGNI DJOUMETIO, « *Les banques et la mise en œuvre du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux au Cameroun et en France* », Thèse en droit, Université de Strasbourg, présentée le 20 janvier 2015, p.79-80.

342. Les employés en contact direct avec les clients. Le personnel, qui entretient des relations ou des transactions avec la clientèle, est couramment qualifié comme le plus exposé aux risques de blanchiment. Il pourra s'agir d'employés en charge d'exécution des ordres et des transactions tels que les personnes en charge d'ouvrir des comptes, les personnes affectées aux caisses et les employés traitant des opérations de change. Les personnes en charge d'ouvrir des comptes ou du « *front desk* » sont communément considérées comme les premières en ligne de défense contre toute personne qui essaie de blanchir des capitaux dans la mesure où elles sont les premières à interagir et transiger avec la clientèle et recueillent, à cet égard et à titre liminaire, les informations sur la clientèle. Consécutivement, des formations typiques axées sur la vérification de l'identité de la clientèle, le principe de la connaissance de la clientèle ou « *know your customer* », la tenue et la conservation des documents devront leur être dispensées. Les opérateurs de change, les caissiers et les caissières, en ce qui les concerne, sont estimés comme les plus enclins à détecter les opérations suspectes, à repérer les dépôts ou les retraits suspects. Cette catégorie d'employés, devra, de ce fait, suivre des formations spécifiques sur les modes de détection des opérations douteuses et des procédures d'alerte pour autant qu'elle puisse remarquer des indices de suspicion de blanchiment qu'aucun système automatisé de surveillance ne peut déceler. Ces considérations varieront néanmoins selon le secteur concerné ; par exemple, en matière d'assurance, les investissements et les polices d'assurance sont évalués comme étant le plus souvent exploités par les blanchisseurs au stade de l'empilement[715]. Aussi les formations à l'endroit des employés chargés des investissements et responsables des produits d'assurance devront-elles être particulièrement intensifiées.

343. Le personnel susceptible de détecter des transactions suspectes en raison de leurs attributions. En l'occurrence, le collaborateur n'est pas en contact ou ne transige pas avec la clientèle d'une manière directe ou indirecte et n'est donc pas le plus exposé aux risques du blanchiment ; toutefois, en raison des fonctions qu'il occupe au sein de l'entité assujettie, il est susceptible de détecter les menaces ou les suspicions de blanchiment dans ses activités. Il en est notamment ainsi du personnel en charge du traitement des informations, du personnel d'audit et de conformité *etc*. Comme les formations à l'endroit de ces employés devront correspondre à leurs activités dans l'entité assujettie et leurs expositions aux risques de blanchiment, les agents de conformité devront, par exemple, suivre des formations spécifiques sur les déclarations d'opération suspecte et les modalités de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) dans leur domaine d'intervention.

344. Les formations des collaborateurs de l'entité assujettie. Les autres collaborateurs responsables des signalements du blanchiment d'argent et leurs

[715] Dans le système de blanchissage.

assistants[716] devront bénéficier de formation sur les nouvelles tendances, astuces ou tactiques des blanchisseurs ; le personnel intérimaire/sous-traitant devrait suivre des formations relatives aux mesures à prendre dans ses activités sur les questions de blanchiment[717]. Les cadres et les chefs hiérarchiques, qui constituent les sources d'information et de directive pour leurs subordonnées, devront être sensibilisés sur les risques qu'ils encourent et les possibilités de discrédit de l'institution en cas d'implications même, par inadvertance, dans une affaire de blanchiment. Pour ne pas handicaper ou laisser des risques supplémentaires d'intrusion du blanchiment au sein d'une institution donnée, les nouveaux employés devront recevoir une formation de base, plus ou moins détaillée, ou spécifique selon les fonctions à gérer ou le poste à occuper et les formations continues qui consistent, pour la plupart, surtout en des mises à jour, d'actualisation ou de rafraîchissement des connaissances des employés[718] devront être soutenues. Les formations à l'endroit du personnel des entités assujetties concourent à l'appropriation des réflexes de lutte dans leurs activités et à la prise de responsabilités dans l'accomplissement des devoirs de vigilance. Les actions de formation vont de pair avec l'évaluation des risques car à défaut d'identification des vulnérabilités encourues, la LBC serait désorientée et sous-tendrait une difficile mise en œuvre des obligations sans réelle plus-value.

B. L'évaluation sectorielle des risques

345. La compréhension des risques de chaque secteur : un levier pour des actions ciblées et efficientes. Le groupe d'action financière (GAFI), dans sa recommandation une, souligne du devoir des Etats à obliger les institutions financières ainsi que les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) à identifier, évaluer les risques et prendre des mesures efficaces pour les atténuer. Afin de se mettre au diapason avec la norme du GAFI et combler, par la même occasion, la vacuité de l'ancienne loi sur la question d'évaluation institutionnelle, la nouvelle législation n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a prévu en son article 6 l'évaluation des risques par les établissements assujettis et les EPNFD[719]. D'après cet article, les établissements assujettis doivent prendre des mesures appropriées pour identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, auxquels ils sont exposés, en tenant compte notamment des facteurs de risque que sont les clients, les pays ou les zones géographiques, les

[716] C'est-à-dire ceux traitant des DOS ou à qui les autres employés demandent parfois conseils.

[717] A remarquer que les personnels d'entretien (nettoyage et restauration) ne devront pas suivre des programmes de formation de LBC du fait qu'ils ne sont pas tenus et ne devront même jamais traiter avec un client ou effectuer des transactions.

[718] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B*, *op.cit*, p. 62-63.

[719] Il est à remarquer que cet article sur la délimitation des établissements assujettis renvoie à l'article 8 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui lui-même pour les énumérer, se réfère aux terminologies de l'article 4 alinéa 19 et 20.
De plus, l'article 5 de la loi contre le blanchiment de capitaux prévoit des évaluations des risques par l'Etat.

produits, les services, les transactions ou les canaux de distribution[720]. En vue de faciliter l'accomplissement de l'évaluation sectorielle et obtenir des résultats exploitables, les fondements, sur lesquels elle s'appuie, doivent être préalablement établis. Ainsi, la sensibilisation sur les enjeux de l'évaluation, la mobilisation des ressources nécessaires, l'instauration d'un mécanisme de surveillance constituent-elles autant de procédés favorables à la mise en place d'un encadrement cohérent et solide pour la réalisation de l'obligation (1). Corrélativement, une cartographie des risques devra être élaborée suivant les différents facteurs de risque énumérés par la loi. Les modes d'évaluation ne devront pas être identiques pour toutes les entités déclarantes du fait que la nature, la taille, la complexité et les facteurs de risque ne sont pas similaires au sein de tous les établissements assujettis[721]. Sans égards à cette hétérogénéité des risques, les institutions assujetties devront procéder à une cartographie de leur vulnérabilité qui reposant, d'une part, sur le profilage des clients (3), doit être en relation, d'autre part, avec la nature des activités (2).

1. Les bases de l'évaluation institutionnelle

346. La sensibilisation aux enjeux de l'évaluation sectorielle. Les résultats des évaluations des risques institutionnels constituent les éléments de référence des évaluations mutuelles réalisées par les organisations internationales, de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), de l'aperçu général ou particulier des risques réels de blanchiment et des politiques de préservation des secteurs contre l'infiltration de l'argent criminel. Etant un rouage essentiel de la LBC, des actions de sensibilisation sur l'intérêt des évaluations doivent être menées à l'endroit des établissements assujettis encore que l'obligation d'évaluation est préconisée à la fois par la loi et les recommandations des organisations internationales. Dans le but d'éviter une mise en œuvre disparate des exigences d'évaluation, les secteurs estimés vulnérables aux risques de blanchiment ou se sentant encore non concernés par la question, notamment les entreprises et professions non-financières désignées (EPNFD), devront être sensibilisés sur leur implication, leur rôle et leur responsabilité à la suite des nouvelles dispositions prévues par la loi. Si après les évaluations effectuées, il s'avère que leur vulnérabilité au blanchiment n'est pas significative, la simplification des diligences à prendre pourra être adoptée.

347. La mobilisation de ressources nécessaires. La mise en place d'un système d'évaluation de risques muni, par exemple, d'un logiciel relatif à la maintenance et l'accès aux informations, l'installation d'un système de surveillance ou de procédure d'alertes, la collecte et la conservation des données des évaluations réalisées, la tenue régulière de statistiques exhaustives, complètes et à jour génèrent des coûts

[720] Les évaluations réalisées devront, en sus, être documentées, tenues à jour et mises à la disposition des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation.

[721] D'une manière générale, une entreprise de grande envergure dotée d'activités complexes peut être considérée comme exposée à des risques plus grands. Ceci dit, il n'y a pas vraiment de critères préétablis pour déterminer le niveau des risques.

supplémentaires aux entités soumises. Ce besoin de moyens est d'autant plus accentué par la périodicité des évaluations des risques institutionnels qui doivent être menées d'une manière permanente et actualisées en cas de lancement ou de développement d'un nouveau produit ou de détection de nouvelles menaces. Bien que la question des moyens soit délicate, les institutions financières et les EPNFD sont tenus de mobiliser les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires afin de satisfaire l'obligation d'évaluation institutionnelle des risques. Dans cette perspective, les risques d'atteinte à la réputation, les sanctions en cas de manquements aux obligations et l'intérêt de l'évaluation dans le cadre de la LBC doivent être suffisamment plébiscités auprès des assujettis pour les exhorter à mobiliser toutes les ressources, notamment financières, utiles dans la réalisation de l'obligation d'évaluation qui leur est enjointe.

348. Les systèmes de surveillance. Divers procédures et mécanismes de surveillance peuvent être utilisés pour identifier et apprécier les risques au sein d'un secteur donné. Parmi les plus affichés, figure le principe de la connaissance de la clientèle ou « *know your customer* ». Tout en veillant à éviter l'usage abusif des informations relatives à un client, ce principe s'appuie sur le postulat selon lequel le personnel de l'établissement assujetti n'a pas besoin de connaître les opérations inhabituelles mais doit, plutôt, reconnaître et apprendre les types de transactions normales du client ; d'ailleurs, toutes les transactions importantes ne sont pas obligatoirement inhabituelles pour la bonne raison que des explications peuvent être aisément fournies afin de les justifier. Un autre mécanisme de surveillance consiste en la mise en place d'une procédure d'alerte qui se déclenche toutes les fois que des transactions inhabituelles sont détectées[722]. Le personnel des établissements assujettis peut aussi procéder à la comparaison de l'historique des comptes et des transactions avec les informations recueillies sur le profil du client et/ou les critères, scénarios habituels de blanchiment d'argent pour jauger le niveau de vulnérabilités au blanchiment à l'égard d'une clientèle donnée. Cette méthode comparative se sert de modèle de calcul des risques et requiert des établissements assujettis la tenue régulière et actualisée des informations et des données sur le client ou les transactions[723]. Quoi qu'il en advienne, les modes de surveillance peuvent se faire manuellement pour les institutions de faible envergure, des procédures moins onéreuses qui éviteront que les dépenses occasionnées n'emportent une hausse des coûts des prestations fournies aux clients.

2. <u>La cartographie des risques liés aux caractéristiques de l'entité assujettie</u>

[722] L'évolution de ces alertes et leur gestion devraient être suivies et surveillées pour que l'activité suspecte puisse être effectivement déclarée aux autorités conformément aux obligations règlementaires.

[723] La conservation et la mise à disposition des informations est également indispensable pour autant que lors des vérifications, des inspections ou des audits effectués par les autorités de surveillance, les établissements assujettis doivent fournir des informations de synthèses et des statistiques.
PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3a*, *op. cit.*, p.41.

349. Les risques inhérents aux emplacements géographiques. D'un côté, les risques par rapport aux emplacements géographiques intéressent le lieu où sont concentrées les activités des entités déclarantes. Le risque sera estimé particulièrement accru lorsque l'entité déclarante exercera dans une région où le taux de criminalité est élevé[724]. D'un autre côté, la situation géographique concerne le pays avec lequel l'entité déclarante traite. Le risque pourra être évalué comme important lorsque l'institution financière transigera avec un pays, qui d'après leur identification, présente un risque particulier en matière de LBC/FT ou avec un pays ou territoire non coopératif figurant dans la liste noire du GAFI[725], notamment les juridictions qui ne disposent pas de lois, de règlements ou d'autorités susceptibles de dissuader les blanchisseurs.

350. Les risques liés à la nature des activités. Dans le cadre de leurs évaluations internes, les établissements assujettis devront observer les risques en rapport avec les produits et les services, les voies de distribution et les emplacements géographiques[726]. Dès lors, les institutions et les entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) soumises aux normes préventives pourront considérer que les risques seront élevés lorsque les biens feront l'objet d'un déplacement d'un système financier à un autre. Tels sont par exemple les cas des télévirements lorsque d'importantes sommes d'argent sont transférées ou acheminées vers des régions considérées à haut risque, les virements électroniques effectués par des tiers, les lettres de crédit, les transactions en espèces et les cartes de crédit. Présentent également un risque élevé les contrats financiers d'un montant considérable issu d'une éventuelle corruption, les services bancaires aux particuliers et les services de banque correspondante[727]. Sur la voie de distribution, il n'existe pas en soi de risque accru, toutefois, le fait de ne pas avoir de relation directe avec le client, de ne pas disposer des informations le concernant ou de ne pas connaître le bénéficiaire effectif de la transaction pourra être évalué comme constitutif d'une situation à haut risque[728].

3. Le profilage des clients à risque

351. Les lignes directrices du profilage. L'évaluation des risques institutionnels repose, en partie, sur le profilage ou la classification de la clientèle selon le degré de

[724] Transcription : Webinaire sur les nouvelles obligations portant sur l'approche axée sur les risques www.canafe-fintrac.gc.ca.
[725] Les informations sur les pays qui n'ont pas fait l'objet d'examen du GAFI sont disponibles sur le site web des organismes régionaux de type GAFI.
Pour voir la chronologie des PTNC voir « Non- cooperative countries and territories : timeline » sur http://www.fatf-gafi.org/document/54/0,2340,en_32250379_32236992_33919542_1_1_1_1,00.html.
[726] Article 6 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[727] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B, op. cit.,* p.66-67.
[728] Transcription : Webinaire sur les nouvelles obligations portant sur l'approche axée sur les risques www.canafe-fintrac.gc.ca.

risques qu'elle présente. L'article 4.30 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, donne une définition des clients à haut risque[729]. Malgré l'existence de cette disposition, la détermination des clients à risque demeure confuse en pratique du fait que les termes de la loi sont généraux mais ne désignent pas d'une manière spécifique les critères devant être retenus par chaque institution assujettie. Pour y remédier, la loi incite les autorités de contrôle et le SAMIFIN à émettre des lignes directrices sur le profilage des clients à haut risque mais jusqu'à présent, ces lignes directrices, que ce soit à l'initiative des organes de surveillance ou des institutions assujetties, n'ont pas été élaborées, à l'exception des institutions bancaires et des bureaux de change soumis à la supervision de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF)[730]. Quoique facultative, l'élaboration de ces lignes directrices devra, en conséquence, être sérieusement envisagée pour aider les entités assujetties dans le profilage ou l'identification des clients suspects.

352. L'établissement d'une liste de personnes politiquement exposées (PPE). Les PPE[731] ont été déjà définies dans la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en son article 4-21. Outre la définition des PPE pourvues par la loi, les PPE nationales doivent être nommément désignées car au quotidien des institutions assujetties, leur nom est nécessaire pour pouvoir identifier avec exactitude les comptes qui méritent une attention particulière. Une mise à jour régulière de cette liste mais aussi sa dissémination auprès des établissements assujettis sont, de surcroît, utiles eu égard au changement fréquent du régime politique à Madagascar. Concernant les PPE étrangères et des organisations internationales, les listes sanctions établies par les organisations internationales devront faire l'objet d'une large diffusion notamment la liste de l'organisation des nations unies (ONU) regroupant des personnes physiques et morales frappées de sanctions nationales ou internationales et avec lesquelles toute transaction est interdite ou encore celles issues des pays classés à risque par le Groupe d'Action Financière (GAFI). En substance, l'évaluation des risques de la clientèle, plus exactement des PPE, sera effective et efficace sous réserve de la disponibilité de cette liste des PPE. A plus forte raison, dans l'éventualité où la presse locale ou internationale publie des articles qui mettent en cause même

[729] D'après cet article, les clients à haut risque désignent « *Toute personne usager d'un service bancaire ou financier qui ne dispose pas d'informations suffisantes permettant de retracer les origines et les bénéficiaires effectifs de leurs opérations, qui ne coopère pas à la demande de justificatif de leurs opérations, les clients occasionnels, ainsi que les clients qui refusent de se conformer aux dispositifs de vigilances établis par l'établissement assujetti. L'autorité en charge de contrôle des établissements assujettis et le Service de renseignements financiers peuvent émettre des lignes directrices pour désigner les profils des clients à haut risque* ».

[730] Instruction n° 006/2007-CSBF, du 3 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[731] Les personnes politiquement exposées font l'objet de plusieurs appellations. En anglais ces personnes sont souvent désignées, selon l'entité qui l'emploie, sous le terme de '*politically exposed person*' ("*the FATF Recommendations*") ou '*person occupying an important public function*' ("*the Swiss Federal Banking Commission guidelines on money laundering*"), ou '*senior foreign political figure*' ("*the US interagency guidance*",) ou '*potentates*' ("*the BIS paper Customer due diligence for banks*").

indirectement un client dans une affaire de corruption ou de blanchiment, les établissements assujettis devront tenir compte de ces éléments dans l'évaluation des risques du client[732].

353. Les clients à haut risque définis par la loi. Il n'existe pas en soi de méthodes préétablies en matière de profilage, chaque entité soumise peut procéder à l'appréciation du niveau de risques de sa clientèle selon les critères qu'elle fixera. Nonobstant cette marge de manœuvre, les entités assujetties devront, toutefois, s'inspirer de la définition de la loi des clients à haut risque et classer, tel que la loi l'a expressément énoncé, les personnes exposées politiquement, les membres de leur famille, les personnes qui leur sont étroitement liées, les organisations à but non lucratif (OBNL) à caractère vulnérables, les bénéficiaires d'un contrat d'assurance-vie, les entreprises cessionnaires en réassurance[733] dans la catégorie des clients aux risques accrus de blanchiment. En pratique, le profilage des clients suspects requiert des entités assujetties la prise en compte des considérations suivantes. D'une part, une position mitigée à l'aune des réalités économiques malagasy devra être adoptée en présence d'un usager d'un service bancaire ou financier qui ne coopère pas à la demande de justificatif de leurs opérations. Les faits devront être interprétés dans leurs contextes du fait que l'indisponibilité de tous les justificatifs nécessaires peut, résulter de la situation précaire mais pas forcément de la malveillance de la frange de la population défavorisée. D'autre part, les clients occasionnels sont qualifiés par la loi comme des clients à haut risque, cependant, le profilage de ce type de client dépendra du moment auquel il est réalisé. Si le profilage est effectué au début de l'établissement des relations, la disposition trouve un certain sens du fait que l'institution financière ne connaissant pas encore les antécédents et ne détenant pas d'informations sur le nouveau client, pourra le considérer, aux premiers abords, comme potentiellement à haut risque ; à partir de cette première évaluation, le client sera classé dans la catégorie de ceux aux faibles, moyens ou hauts risques. Le profilage des risques à l'endroit des clients accomplissant des opérations uniques ne peut néanmoins s'effectuer en cours des relations. L'évaluation des risques dans le cadre du profilage consiste en une analyse approfondie de l'ensemble des relations avec le client telle que la durée des relations avec celui-ci, le nombre de ses comptes, les produits et services qu'il utilise, le compte chèque, les télévirements importants[734] *etc*. Ce type d'évaluation nécessite que le client ait accompli de

[732] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B*, *op. cit.*, p. 41 et suivants.

[733] Article 16 alinéa b, f et g de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[734] Cette étude peut se faire au moyen de questionnaires. Pour de plus amples d'informations sur le modèle de questionnaires et de tableaux d'évaluation des risques voir l'annexe 2 de la ligne directrice 4 du CANAFE, « *Relations d'affaire avec les clients », l'annexe 3 de la ligne directrice 4 « Tableau d'évaluation des niveaux de risque* », www.canafe-fintrac.gc.ca.

See also Financial Intelligence Center of the South Africa, "*General Guidance Note Concerning Identification of Clients"*, Risk indicators concerning products and clients https://www.fic.gov.za/DownloadContent/RESOURCES/GUIDELINES/16.Guidance%20concerning%20identification%20of%20clients.pdf.

nombreuses transactions dans un certain laps de temps[735] tant et si bien qu'elle ne peut se réaliser que pour les clients entretenant des relations continues à long terme et non pas des opérations uniques. Enfin, en sus de ceux définis par la loi, les secteurs assujettis devront prêter attention à certains types de clients aux risques élevés tels que les clients fortunés du fait que le montant des sommes en jeu lors des transactions financières avec cette catégorie de clientèle est plus considérable qu'avec les clients ordinaires ; les clients sans présence physiques auxquels les institutions offrent des services financiers ; les banques correspondantes n'ayant pas de présence physique dans la juridiction où la relation est nouée et qui tirent profit des services bancaires offerts par les institutions financières assujetties ; les personnes exposées politiquement, les casinos, les prestataires de services financiers, et les négociants en métaux précieux et pierres précieuses (NMPP).

Afin que les actions de LBC ne soient pas entravées dans leur exécution, une harmonisation ou une adaptation des obligations préventives avec les spécificités de l'entité soumise et les contextes ou les réalités locales est nécessaire. Dans cette quête, après que chaque établissement assujetti aura identifié les principales menaces et jaugé le niveau des risques de blanchiment dans son domaine d'activités, il devra adopter une approche fondée sur les risques.

C. L'approche basée sur les risques[736]

354. Une règlementation simplifiée en proportion avec l'importance des risques. En raison des différences des réalités économiques des pays, l'application rigoureuse et stricte des normes du groupe d'action financière (GAFI) serait préjudiciable pour les pays en développement (PED). Les normes de prévention propices pour un pays développé ne peuvent systématiquement être en adéquation avec l'environnement économique d'un PED si bien que les institutions assujetties devront opter pour une approche fondée sur les risques c'est-à-dire une mise en œuvre des obligations de vigilance en proportion avec le niveau des risques constaté. En vertu du principe de l'approche fondée sur les risques, si certains secteurs présentent des risques élevés à l'infiltration de l'argent criminel, des diligences accrues devront être prises par les établissements assujettis pour les atténuer (1), *a contrario*, en présence de segments à faibles risques, des vigilances assouplies devront être adoptées (2). En marge des mesures d'assouplissement ou des alternatives aux obligations de vigilance, d'autres mesures, qui ne figurent pas particulièrement dans les règlementations de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), méritent d'être examinées eu égard au contexte malagasy. Plus précisément,

[735] La détermination de cette période de temps sera laissée à la libre appréciation de l'institution financière concernée selon les normes et les règlements qui le régissent.
V. ligne directrice 4 du CANAFE portant « *Mise en œuvre d'un programme de conformité* », www.canafe-fintrac.gc.ca.

[736] Prévue par la recommandation 1 du GAFI et l'article 6 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme pour les institutions assujetties.

des efforts d'inclusion financière devront être abordés (3) dans la mesure où ils constituent des mesures subsidiaires pour atténuer les risques.

1. Des diligences accrues en présence de clientèles à risque

355. La portée des vigilances renforcées. Quoique la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, ait donné une définition des clients à haut risque[737], elle est assez vague sur le contenu des vigilances renforcées devant être prises par les entités soumises aux obligations de vigilance. Il appartient, de ce fait, à chaque institution assujettie de déterminer ses diligences accrues en présence d'un client ou d'une opération présentant des risques élevés de blanchiment. Quoi qu'il en advienne, l'article 16 alinéa b de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*,* fournit, néanmoins, des pistes sur la teneur de ces diligences particulières lorsqu'il prescrit qu'en présence d'une personne politiquement exposée (PPE) étrangère, les institutions financières, en plus des mesures de vigilance normales relatives à la clientèle, sont tenues de « *disposer de systèmes appropriés de gestion des risques permettant de déterminer si le client ou le bénéficiaire effectif est une personne politiquement exposée ; obtenir l'autorisation de la haute direction d'établir ou de poursuivre une relation d'affaire, s'il s'agit d'un client existant ; prendre des mesures raisonnables pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds ; assurer une surveillance continue à l'égard de la relation d'affaires* ». Sans égard au fait que certains de ses articles ne sont pas encore actualisés au regard des récentes réformes législatives adoptées, l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière n° 006/2007-CSBF, du 3 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme prévoit des dispositions intéressantes sur la teneur de ces diligences renforcées. L'instruction, qui supervise les institutions bancaires et les bureaux de change, indique, en son article 29, que dans le cadre du contrôle des transactions présentant des risques accrus de blanchiment, l'établissement assujetti devra se renseigner auprès du client et examiner particulièrement l'origine, la destination, le motif des opérations, l'identité et le domicile du client et de la personne qui en bénéficie. Tous ces éléments émiettés peuvent servir de modèles aux entités assujetties. En tout état de cause, leur lecture croisée permet de tirer que les mesures de diligence accrues consistent en la connaissance des détails sur les fonds, leur provenance, le volume probable des opérations du compte et leurs modalités[738], l'examen fréquent des données relatives à la connaissance du client et des opérations du compte, l'approbation de l'établissement des relations par un responsable d'un niveau plus élevé que pour les clients ordinaires[739] *etc*. Par ailleurs,

[737] Voir l'article 4.30 la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[738] Par exemple espèces, virements électroniques, chèques.

[739] Cette approbation de la direction implique que la personne responsable de l'approbation est à même d'évaluer les risques éventuels que présente chaque catégorie de client. Elle est donc nécessaire afin de préserver la

dans le but d'éviter des procédures trop lourdes dans l'application des vigilances accrues, les politiques de prévention des établissements assujettis devront préconiser la facilitation de la détection des opérations douteuses ou des clients suspects au moyen de la réalisation des évaluations institutionnelles et la mise en place d'un système de gestion des risques.

356. Illustration des vigilances accrues en présence d'un client particulièrement fortuné. Bien que la loi ne l'ait expressément mentionné en tant que client à haut risque, les clients particulièrement fortunés comportent des risques potentiellement élevés au blanchiment. Dans la plupart des cas, les transactions avec les personnes richissimes sont d'un montant exorbitant. Aussi l'entité assujettie devra-t-elle nécessairement s'assurer de la légitimité des opérations réalisées. Avec ce type de clientèle, les vigilances renforcées dans les relations d'affaire se traduiront par un examen minutieux de la provenance du patrimoine et des fonds déclarés. En vue de connaître l'origine du patrimoine, des questions approfondies et des vérifications complètes sur l'historique de ce patrimoine devront être passés en revue. Plus concrètement, si la vente d'une entreprise est, par exemple, invoquée, les questions seront axées sur le nom de l'entreprise, sa date de création, sa date de vente, le prix de vente et le nom de l'acheteur. En ce qui concerne les fonds déclarés, les vigilances accrues consisteront en l'identification de leur provenance et leur destination future. Si les fonds proviennent de tiers inconnus, le contexte de la transaction devra être connu et si les clients ne sont pas présents physiquement, les établissements assujettis devront appliquer des diligences accrues aussi pertinentes et efficaces que dans les cas où il y a un entretien avec le client[740].

2. Des vigilances assouplies pour les segments à faible risque

La conciliation des obligations de vigilance avec l'ampleur des risques mais aussi et surtout les caractéristiques des pays en développement doivent être mises en perspective pour ne pas porter atteinte aux besoins de la frange de la population défavorisée. Ainsi, différents pays ont-ils montré des exemples d'alternatives qui ne limitent pas l'accès des communautés à faible revenu aux services financiers formels.

357. L'assouplissement des obligations de vigilance pour les clients à faible revenu. Au Mexique, un régime spécifique a été mis en place pour les banques traitant des comptes de faible valeur. D'après ce régime, les obligations d'ouverture d'un dossier d'identification ne sont pas requises lors de l'ouverture d'un compte qui, à tout moment d'un mois du calendrier, dispose d'un solde moyen inférieur à 3000 USD ou si, dans le courant de ce même mois, la totalité des dépôts accumulés est inférieure à 10 000 USD. A l'issue des réformes entreprises, quatre types de

réputation de l'institution financière contre toute atteinte dans l'hypothèse où son client serait poursuivi pour corruption ou détournements de biens publics.

[740] En l'occurrence, les différents moyens électroniques aux fins de vérification de l'identité pourront être utilisés.

« *cajas* » ont été distingués à l'aune de leurs actifs et de leur base de dépôts. Les « *cajas* » qui disposent d'actifs moins importants sont soumis à des normes LBC moins coûteuses, c'est-à-dire à des systèmes de supervision moins sophistiqués et pas nécessairement informatisés. Les trois autres catégories seront conformes à l'ensemble des règles qui leur sont applicables[741]. En Afrique du Sud, des comptes « *Mzansi* » ou des comptes accessibles aux pauvres ont été développés. Les institutions qui offrent ce produit sont exemptes de l'obligation d'obtention d'information et de vérification du domicile du client. Cette règle s'applique aux comptes dont le solde est d'un faible montant c'est-à-dire inférieur à 3 300 USD et dont les transactions individuelles n'excèdent pas 660 USD[742].

358. Les exemples d'alternatives aux pièces justificatives de l'identification dans les banques étrangères. Dans le cadre de l'identification de la clientèle, le '*Postal Savings Bank des Philippines*' accepte et valide comme pièces justificatives de l'identité les passeport, permis de conduire, carte d'étudiant, attestation d'emploi, à condition que ces documents soient délivrés par des autorités officielles de la République des Philippines, les pouvoirs publics décentralisés, les établissements publics ou sous tutelle et des entités privées enregistrées et supervisées par la Banque Centrale, la Commission des Opérations de Bourse et la Commission des Assurances[743]. En Ouganda, la Post Bank d'Uganda (Banque Postale d'Ouganda) accepte comme alternative aux pièces officielles d'identité, d'autres justificatifs tels que les cartes d'électeurs munies d'une photo, factures de services publics, lettres de recommandation des clients connus ou de la municipalité[744]. La Bank Simpanan Nasional de Malaisie accepte les certificats de naissance, les passeports pour valider l'identification des citoyens malais ainsi que les cartes de réfugiés, les cartes d'étudiants, les permis de travail et les lettres d'inscription à l'université pour les citoyens d'origine étrangère[745]. Concernant la justification de l'adresse, la HFC Bank Ltd du Ghana accepte les factures de services publics, les contrats de location, le numéro de la maison comme attestation de domicile du client potentiel. L'adresse du salarié ou toute autre adresse est acceptée comme attestation de résidence. Pour les clients vivant en zone rurale et qui ne peuvent fournir une attestation de résidence ou une adresse, la banque demande une adresse postale, soit celle d'une boîte aux lettres commune ou l'adresse d'un voisin[746]. Pour faciliter l'ouverture d'un

---

[741] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *Lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme (lbc/ft) et le défi de l'inclusion financière,* DOC 0790/09 26 octobre 2009, Vers. 1.0. LEF/KAM/MLY.

[742] USD = dollar américain.

WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *op. cit.*, p.7.

NOTE FOCUS, « *Règlementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : implications pour les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu* », CGAP, juin 2005, p.12.

[743] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *op. cit.*, p. 5.

[744] *Ibid.*, p. 6.

[745] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE, *op. cit.*, p. 5.

[746] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE, *op. cit.*, p. 6.

compte, la Post Bank de Lesotho[747] diffuse via des stations radio des messages explicatifs sur les documents requis et les conditions préalables exigées ; la Bank Simpanan Nasional de Malaisie, elle, diffuse des brochures ainsi que des notes informatives y relatives dans les agences, elle développe également des campagnes d'information à travers des visites de village et d'écoles rurales[748].

Ces expériences étrangères illustrent ainsi diverses méthodes ou procédures pouvant être adoptées dans la quête d'un équilibre entre les exigences règlementaires et les réalités économiques ; les institutions assujetties pourront s'inspirer de ces modèles pour mieux considérer le contexte socio-économique du pays et converger vers plus d'assouplissements dans la mise en œuvre des obligations de vigilance. Cette idée de conciliation sous-tend par ailleurs que l'application des mesures de vigilance ne doit pas affecter le besoin d'inclusion financière des clients défavorisés.

3. Des efforts d'inclusion financière

359. La corrélation entre le régime de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et l'exclusion financière. Si les spécificités nationales des pays ne sont pas suffisamment prises en compte, la mise en œuvre des normes de vigilance peut impacter négativement sur le développement d'un pays, plus particulièrement, sur l'inclusion financière. Un régime de LBC rigoureux risquerait, en effet, de renforcer l'inégalité sociale, car, à défaut d'une juste évaluation des menaces, les personnes faibles économiquement pourront pâtir d'une exclusion financière. Ceci s'explique du fait que les personnes en situation d'exclusion financière ne pourront pas accéder à un crédit abordable ; seront réticentes à ouvrir un compte bancaire ou auront des difficultés à le faire en raison de la lourdeur des procédures ; ne contracteront pas d'assurance pour couvrir les imprévus ou les accidents pouvant éventuellement survenir dans leur existence ; pourront recourir aux services financiers informels, ce qui compliquerait encore davantage la LBC[749]. La modestie des revenus ne justifiant pas l'usage d'un compte bancaire, les coûts prohibitifs des comptes bancaires, l'éloignement physique des banques, l'indisponibilité des documents requis, le manque de confiance aux banques *etc*. constituent, parmi tant d'autres, les causes justifiant la nonchalance des personnes défavorisées à recourir aux systèmes formels notamment les institutions bancaires[750]. Pour surmonter ces obstacles, les efforts de LBC devront être conjugués avec l'inclusion financière ; des mesures

[747] Banque postale de Lesotho.
[748] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE, *op. cit.*, p. 4.
[749] Ces facteurs communs peuvent se retrouver dans les pays aux économies émergentes du Conseil de l'Europe, voir MONEYVAL, COMITE D'EXPERTS SUR L'EVALUATION DES MESURES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Renforcer l'intégrité financière par la finance inclusive : la situation dans les juridictions de Moneyval*, Conseil de l'Europe, Secrétariat de Moneyval, septembre 2014, p.7.
[750] MONEYVAL, *op. cit.*, p. 8, 11.

encourageant le développement du secteur formel devront être développées afin que les opérations de blanchiment puissent être facilement détectées.

360. Les moyens de la finance inclusive : L'amélioration du taux de recouvrement. L'inclusion financière se traduit concrètement par une amélioration du taux de recouvrement des services bancaires et financiers dans certaines régions de Madagascar. L'implantation de nouveaux établissements financiers s'avèrera coûteux, l'augmentation du budget affecté à cette politique devra être conséquente. Cette couverture pourra se faire progressivement et les zones éloignées de la capitale, perçues comme étant les plus affluentes aux liquidités, seront priorisées. Afin d'inciter la population à recourir à ces structures formelles, l'adoption de conditionnalités favorables aux consommateurs par les institutions financières devra être exhortée.

361. L'éducation à la finance. Comme la majorité de la population ne sait ni lire ni écrire, la lutte contre l'analphabétisme ou l'illettrisme est capitale pour promouvoir une culture financière suffisante[751]. Le Gouvernement joue un rôle crucial dans l'inclusion financière selon que la politique du pays devra s'orienter vers la promotion de l'accès aux services financiers et une stratégie y afférente devra être élaborée. Pour une action efficace et une vision commune, tous les organes concernés se concerteront pour la mise en œuvre des mesures politiques et opérationnelles établies[752]. Sur le plan pratique, des initiatives pédagogiques sur les matières de la finance ou de l'économie devront être lancées afin de fournir aux enfants les connaissances de base sur la finance et éduquer les jeunes sur leurs propres gestions ou les activités financières. A l'endroit du grand public, des actions de sensibilisation sur les avantages, les opportunités des services financiers ou bancaires ainsi que la protection des consommateurs devraient être dispensées afin de les familiariser aux produits financiers qui leur sont utiles ; les campagnes de sensibilisation du public pourront concomitamment tendre vers des questions générales touchant le blanchiment. Aux fins de large diffusion, les différents moyens de communication ou médias tels que les chaînes de télévision, les radios et la presse pourront être utilisés. En concordance avec ces mesures, d'autres composantes, en apparence secondaires, peuvent être considérées ; l'Etat pourrait

---

[751] Voir WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *Lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme (lbc/ft) et le défi de l'inclusion financière*, DOC 0790/09 26 octobre 2009, Vers. 1.0. LEF/KAM/MLY.

[752] Pourront être concernés les différents ministères (de l'Industrie, du Logement, de l'Urbanisme, de l'Agriculture), les parlementaires, les diverses associations concernées ou associations professionnelles, les universitaires et experts indépendants spécialisés dans des domaines divers, les représentants des institutions qui défendent les intérêts des petites entreprises et des particuliers usagers des services financiers , également les institutions financières internationales et les organismes bailleurs de fonds.
NATIONS UNIES, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, Conception et production : Département de l'information de l'ONU / Groupe de conception graphique, Publication des Nations Unies
Numéro de vente : F.06.II.A.3 ISBN 92-1-204251-1, mai 2006, p. 172 et suivants, disponible également sur www.uncdf.org/bluebook.
En anglais, "*Building inclusive financial sectors for development".*

développer la couverture et l'intégrité des infrastructures nationales relatives à l'identification de la population. En étant accessibles et abordables, ces infrastructures constituent des outils essentiels qui facilitent l'identification. La réalisation de formation, des évaluations et l'adoption d'une approche basée sur les risques par les entités assujetties constituent les prérequis indispensables sur lesquels se base le système de prévention contre le blanchiment. Toutefois, lesdites mesures resteront sans effet tant qu'elles ne seront pas complétées par la prise d'instructions qui auront pour principale vocation de concrétiser la mise en œuvre des obligations de vigilance par chaque secteur assujetti selon ses particularités et son degré d'exposition au blanchiment.

D. Le « *fihavanana* », une valeur morale à préserver dans le cadre de la prévention du blanchiment

362. L'intérêt d'une perspective autre que juridique. Les entreprises criminelles détiennent et usent du pouvoir de l'argent pour exercer une emprise aux effets nocifs latents sur les individus et la société[753]. La puissance de l'argent influe, dès lors, sur la chaîne des valeurs des hommes et l'abondance du corpus législatif ou encore sa visée dissuasive se sont avérées insuffisantes pour résorber le développement du phénomène de blanchiment[754]. Cette relativité de l'impact du paquet législatif fait appel à des considérations autres que juridiques notamment la dimension humaine pour lutter contre le fléau du blanchiment. Etant donné que Madagascar est caractérisé par une identité culturelle notoire qu'est le « *fihavanana* »[755], la revue du concept et de la place de celui-ci dans la société (1) permettra de déterminer son apport dans la prévention du blanchiment (2).

1. Le concept et la place du « *fihavanana* » dans la société malagasy

363. Le« *fihavanana* » : un symbole de la sagesse malagasy. Le « *fihavanana* » est un concept fédérateur sur lequel se fondent les rapports sociaux de tous les malagasy. Le « *fihavanana* » sous-tend l'idée qu'un lien de parenté unit tous les individus au sein d'une même famille, d'une collectivité voire même de toute la nation. En vertu de ce lien, tout individu devra assurer une bonne entente avec son prochain[756]. Plus précisément, chacun devra être solidaire avec ses semblables, œuvrer pour la cohésion sociale et défendre l'intérêt commun. Le but recherché à travers le « *fihavanana* » est la préservation de l'équilibre ainsi que la paix sociale.

---

[753] GEFFRAY Christian, « État, richesse et criminels In : Du social hors la loi : L'anthropologie analytique de Christian Geffray », [en ligne], Marseille : IRD Éditions, 2009 (généré le 25 août 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/irdeditions/213>.

[754] VERNEAU Laure, « Madagascar: forte augmentation du blanchiment d'argent en 2021 », article du 17 mai 2022, disponible sur https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220517-madagascar-forte-augmentation-du-blanchiment-d-argent-en-2021.

[755] Pour aller plus loin, V. KNEITZ Peter, *Fihavanana – La vision d'une société paisible à Madagascar*, 2e édition corrigée, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 330 p., 2016.

[756] RAHARILALAO Hilaire, « Témoignage « Fihavanana ou réconciliation ? Le fondement de l'identité culturelle malgache » in Fihavanana – La vision d' une société paisible à Madagascar, Perspectives anthropologiques, historiques et socio-économiques, Peter Kneitz (dir.), 2ème édition corrigée.

364. Le « *fihavanana* » : une valeur altérée progressivement par l'argent. Avec l'ouverture à la civilisation occidentale et l'émergence du capitalisme, le règne de l'argent s'est installé, l'individualisme a pris de plus en plus d'ampleur tandis que l'intérêt du « *fihavanana* » s'est décliné peu à peu[757] . L'argent s'est insidieusement accaparé de l'esprit des malagasy pour autant que l'accumulation de richesse a emporté une certaine catégorisation ou classification sociale[758]. La valeur de l'homme n'est plus appréciée suivant son penchant pour le « *fihavanana* » mais plutôt en fonction de l'argent en sa possession. Ainsi l'amassement et l'exhibition de richesses symbolisent l'aisance et une certaine qualité de vie tandis que la pauvreté incarne la précarité, l'indigence, pouvant entrainer, dans son sillage, l'exclusion sociale. Si auparavant, le proverbe connu de tous les malagasy prônait « *Aleo very tsikalakalam-bola toy izay very tsikalakalam-pihavanana* » Mieux vaux perdre de l'argent que de perdre un lien une bonne relation, d'autres expressions disaient que « *Ny vola no maha rangahy* » l'argent fait l'homme ou « *Ny omby mahia tsy lelafin'ny namany, ny malahelo tsy mba havan'ny manana* » les zébus maigres ne sont pas léchés par ses congénères, les pauvres ne sont pas amis des riches. Ainsi, l'argent a pris une place importante dans la société, son pouvoir influe considérablement sur les comportements humains et bouleverse les valeurs morales. Plus exactement, l'appétence pour l'argent a déraciné l'esprit de partage, de solidarité, de cohésion sociale ou de recherche d'intérêt commun pour prioriser le chacun pour soi ou l'individualisme et l'appât du gain. Pourtant, cette précellence de l'argent et cette dégénérescence des valeurs dans la société constituent des facteurs perméables au blanchiment d'argent. Pour gagner de l'argent, des individus peu scrupuleux n'hésiteraient pas à conniver avec des criminels quand bien même l'argent serait d'origine illégale. De leur côté, les organisations criminelles ne connaissent aucune limite et usent de tous les moyens pour faire fructifier, protéger et pérenniser leurs activités illégales lucratives. Dans un contexte de pauvreté, la disponibilité financière, plus exactement la puissance de l'argent, constitue une arme redoutable entre les mains des criminels en vue d'obtenir des collaborateurs ou encore des décisions qui leur sont favorables[759].

365. Le « *fihavanana* » : une valeur morale dénaturée dans son essence. Le « *fihavanana* » et ses principes sont, par ailleurs, dévoyés pour servir des intérêts aux antipodes de la paix ou la cohésion sociale. La tolérance, une valeur corollaire du « *fihavanana* », est utilisée abusivement pour ne pas réagir sur certains

[757] SPÄTH Mareike, « Fihavanana 2010: National solidarity within the context of Madagascar's 50th anniversary of Independence », in Fihavanana – La vision d' une société paisible à Madagascar, Perspectives anthropologiques, historiques et socio-économiques, Peter Kneitz (dir.), 2ème édition corrigée, p. 113-114.

[758] Pour aller plus loin V. RICKEN Ulrich, « Le vocabulaire de la classification sociale dans la littérature française », In: Langue française, n° 9, 1971. Linguistique et société. pp. 108-109.

[759] Pour aller plus loin des exemples sur les stratagèmes des criminels au moyen de l'argent sont fournis dans GEFFRAY Christian, « État, richesse et criminels », In : Du social hors la loi : L'anthropologie analytique de Christian Geffray [en ligne]. Marseille : IRD Éditions, 2009 (généré le 25 août 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/irdeditions/213>.

comportements anti-sociaux[760]. Bien qu'un individu n'ait pas donné son assentiment sur certains comportements, il fait preuve de tolérance pour éviter les situations conflictuelles et les crises. Cependant, cet aspect du « *fihavanana* » est exploité à outrance[761], ce qui éloigne de la perspective communautariste ou la défense de l'intérêt commun et enfonce le pays dans l'impunité. En somme, chaque homme malagasy a hérité de cette valeur culturelle et spirituelle qu'est le « *fihavanana* » pour entretenir la paix sociale. Néanmoins, l'instrumentalisation et la perversion de la notion de « *fihavanana* » ont entrainé une perte de repère de la société, voire son déclin. Elle n'est plus un rempart contre les perversités à l'encontre de la société mais un instrument en vue de son perdition. Pour les délinquants financiers, comme les blanchisseurs, l'impunité est un paramètre important au développement de leurs activités illégales. Ils sont enclins à chercher refuge là où, au moyen de n'importe quelle influence ou pression, tout système peut être détourné à leur avantage[762].

2. L'apport du « *fihavanana* » dans la prévention du blanchiment

366. La réappropriation des fondamentaux du « *fihavanana* » pour restaurer les normes de comportement individuel. Dans le but de veiller à l'harmonie sociale, le « *fihavanana* » prévoyait des nomes de conduites morales devant être adoptées par chaque individu. Dans ce sens, le concept du « *fihavanana* » était intrinsèquement lié à d'autres valeurs morales que sont entre autres la vertu ou l'esprit (« *ny fanahy* »), la justice, la probité ou l'intégrité[763] (« *ny marina* ») *etc.* Parmi les proverbes emblématiques qui expriment et assoient au mieux ces idéaux de la pensée malagasy, on notera « *Ny fanahy no maha olona* », c'est l'esprit qui constitue essentiellement l'humain[764]. Ainsi le comportement de l'homme malagasy devait être dicté par ces valeurs morales qui sont inhérentes à sa nature. La perte ou l'altération de ces valeurs spirituelles corollaires du « *fihavanana* » entraînerait des conséquences néfastes sur la société. Au regard des crises cycliques et de la décadence progressive de la société malagasy actuelle, la réappropriation de ces valeurs authentiques du « *fihavanana* » apparaît impérative afin de restructurer voire même de remodéliser la société. La promotion de cette morale individuelle présente un atout particulier pour la prévention du blanchiment. En effet, l'acte de blanchiment résulte d'un comportement humain, sa prévention, de façon analogue avec l'infraction de corruption, fait appel au jugement moral et à l'intégrité de chaque auteur. La prévention vise à dissuader son auteur à commettre l'acte prohibé, ceci étant, tout dépend de son choix personnel. En conséquence, les valeurs morales tirées de la sagesse et de la philosophie malagasy que sont le « *fihavanana* » et le « *fahamarinana* » (la vertu), peuvent, sensiblement influer sur cette approche

[760] HARISOA RASAMOELINA, *Croyance et instrumentalisation à Madagascar*, étude Friedrich Ebert Stiftung, mars 2012, p. 5-6.
[761] *Ibid*.
[762] Pour aller plus loin, V. GEFFRAY, Christian. *op. cit.*
[763] RAFOLISY Patrick Yves Noël, *Protection juridique de l'intégrité morale et développement durable : le cas de Madagascar*, thèse en droit, Limoges, soutenue en avril 2008, p. 73, 82-83.
[764] Pour aller plus loin sur les différentes connotations et terminologes du « *fanahy* », V. JAOVELO-DZAO Robert, *Mythes, rites et transes à Madagascar*, Ed. Ambozontany Analamahitsy 1996, p. 210-211.

casuistique. Plus particulièrement, les valeurs du « *fihavanana* » constituent des éléments cruciaux qui permettent d'éviter toute influence néfaste de l'argent ou autre pression dans l'application des mesures préventives. Hypothétiquement, un professionnel vertueux n'hésiterait pas à déclarer toute opération qui lui semble être en lien avec des organisations criminelles sans qu'il y ait même besoin de lui imposer une obligation légale. De même toute personne intègre et scrupuleux ne s'attarderait pas à conniver avec des recycleurs, à plus forte raison que les peines en matière de blanchiment sont particulièrement rigoureuses. Le retour vers les préceptes du « *fihavanana* » est de ce fait propice à la culture de l'intégrité et de la vertu dans le for intérieur de tout malagasy. La réinstauration des valeurs sans aucune dénaturation est nécessaire et elle peut être promue au moyen de la mise en place d'une plateforme de rencontre et de discussion.

367. Le concept du « *fihavanana* » : une valeur sûre pour le ralliement de tous au système de prévention. Le « *fihavanana* » a pour vocation d'entretenir et de conserver la paix ainsi que la cohésion sociale. Cette perspective de finalité sociale implique le soutien ainsi que la participation de tous[765]. Ce faisant, le « *fihavanana* » prônent des valeurs que sont la solidarité, l'inclusion « *firaisan-kina* » et la responsabilisation de tout individu « *fandraisana andraikitra* » en vue de la préservation des intérêts communautaires. Ces principes du « *fihavanana* » coïncident avec les prérequis du mécanisme de prévention du blanchiment qui reposent sur la participation de tous. Le ralliement au système de prévention ne pourrait être facilité qu'à condition que chaque partie prenante soit convaincue que son action s'inscrit dans une politique de protection sociale pertinente et justifiée. Dès lors, l'élaboration des politiques de prévention pourront s'inspirer des valeurs véhiculées par le fihavanana afin que les actions préventives menées soient consolidées et soutenues par tous.

II. L'adoption de directives par les institutions assujetties

368. La portée des directives internes. Pour satisfaire convenablement les exigences légales en matière de prévention, les normes de vigilance édictées par la loi devront être consacrées dans des directives qui prévoiront leur mise en application dans chaque entité soumise. Les directives ont pour but de préciser les modalités d'application de la loi telles que l'étendue des obligations préventives à l'égard des institutions assujetties entrant dans son champ de compétences. Plus précisément, le terme « *directive* » désigne les instructions, les circulaires ou les règlements internes, devant être pris par les entités assujetties en leur sein pour prévenir le blanchiment. Le défaut de directives engendre une inégalité de traitement et une disparité sur l'application des obligations préventives par tous les assujettis, en outre, il favorise l'ambigüité sur les modalités d'exécution des exigences légales

[765] RAFOLISY Patrick, *op. cit.,* p.82.

et ne permet pas de considérer les particularités de chacun[766]. En tant que règlement interne, les directives sont censées faciliter l'application des obligations légales de prévention des établissements qu'elles régissent (A). Par ailleurs, l'imposition des devoirs de vigilance et de déclaration par les professions du droit et du chiffre notamment les avocats suscite de nombreuses polémiques dans les pays étrangers. En effet, les barreaux belges ont remis en cause le bien-fondé des obligations préventives imposées à leur encontre et ont, à cet égard, intenté une action en annulation de la loi du 12 janvier 2004 relative à la transposition de la deuxième directive européenne du 28 décembre 2001 devant la cour constitutionnelle belge qui, par la suite, a saisi la cour européenne des droits de l'homme. Bien que la soumission des avocats aux obligations préventives ait depuis évolué, les arguments et les motifs des décisions rendues méritent d'être revus dans la mesure où ils exposent des types d'encadrement édifiant sur les responsabilités des avocats en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). De plus, les décisions soulèvent des réflexions toujours d'actualité que sont la conciliation de l'impératif de sécurité avec la protection des droits de l'homme. Même si les réflexions sur de tels débats n'ont pas encore été largement abordées à Madagascar, dans la pratique, le désintéressement des avocats aux exigences légales se manifeste par l'inexistence, voire la rareté, des déclarations d'opération suspecte (DOS) de leur part, enregistrées par le SAMIFIN. Le droit comparé ainsi abordé pourrait ainsi inspirer les professions du droit et du chiffre dont les barreaux malagasy dans la conception de leur règlement interne ou leur directive sur les dispositions les plus adaptées quant à la réalisation des diligences de prévention contre le blanchiment (B).

A. Des directives pour appliquer les obligations préventives contre le blanchiment

369. Des directives à réaménager et à créer. A Madagascar, les banques et les bureaux de change sont régis par l'instruction n° 006/2007-CSBF du 3 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ceci étant dit, certaines dispositions de l'instruction sont quelque peu surannées faute d'actualisation avec les dernières évolutions législatives accomplies. Le reste des établissements assujettis, en ce qui les concerne, ne dispose pas non plus d'instruction ou de circulaire ou encore de règlement interne relatifs à l'application des obligations de vigilance dans leurs domaines d'activités. Ces lacunes handicapent considérablement la mise en œuvre des exigences légales de prévention, il est temps de procéder à l'alignement de l'instruction de la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) *mutatis mutandis* avec les réformes législatives survenues ; de même, les entités non règlementées devront être incitées et mobilisées à se concerter avec leurs autorités de régulation pour élaborer des instructions sur la prévention du blanchiment dans leurs secteurs d'activités. Les instructions tirent la plupart de leurs dispositions de la

[766] V. supra § 67 et suiv.

loi contre le blanchiment de capitaux qui utilisent des termes généraux. Aussi doivent-elles communément préciser les modalités d'application de la loi dans l'établissement assujetti voire de développer des opérations suspectes. Qui plus est, comme les vulnérabilités à l'infiltration de l'argent sale varient d'une entité à une autre, les instructions adoptées devront tenir compte de ces différents facteurs dont particulièrement les disparités de la nature des activités. Ainsi, les instructions ou les directives devront-elles comporter des dispositions générales (1) et des dispositions spécifiques liées aux particularités des institutions financières assujetties (2).

1. Les dispositions générales des directives

370. La source des instructions. Quoiqu'une certaine latitude soit laissée aux institutions assujetties et aux entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) dans l'élaboration des dispositions de son instruction ou son règlement interne sur la prévention du blanchiment, elles devront faire siennes des termes de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme contre le blanchiment, qui constitue sa principale source. Ceci étant dit, partant des généralités des dispositions de la loi et ayant même pour objet de les préciser pour pouvoir les appliquer dans un secteur assujetti donné, l'instruction pourra intégrer ses particularités dans son corpus en exploitant les dispositions des lois spécifiques qui les régissent, les résultats des évaluations sectorielles ou encore les notes interprétatives du groupe d'action financière (GAFI).

371. La décantation des modalités d'application des normes préventives dans l'établissement assujetti. Nonobstant les spécificités des établissements assujettis et les sources à considérer, les dispositions suivantes ont été fournies, à titre indicatif, pour inspirer les concepteurs de l'instruction sur les éléments devant y figurer. Ainsi, l'instruction devra-t-elle, aux premiers abords, délimiter clairement son champ d'application en nommant expressément les institutions et les entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) objets de sa règlementation. Par la suite, l'instruction devra libeller des obligations d'identification, en précisant, par exemple, le moment d'identification selon les spécificités des activités de l'établissement assujetti ; édicter de l'exigence de déclaration des opérations suspectes en insistant particulièrement sur l'intérêt d'un tel signalement[767] ; relayer l'obligation de tenir, de conserver et de mettre à disposition des autorités compétentes les documents relatifs aux clients et aux transactions prévues par la loi[768] tout en énumérant et détaillant les types de document requis suivant la nature des activités des établissements qu'elle règlemente, la durée de conservation de ces

[767] A savoir l'acquittement de leurs obligations légales, la protection de leur réputation contre toute accusation non fondée d'assistance aux criminels, l'aide aux autorités dans leurs investigations sur le blanchiment. PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B, op. cit.,* p. 54.
[768] Dispositions de la loi.

documents[769], la date du début de la période de conservation[770] *etc.* L'approché basée sur les risques devra être abordée spécifiant particulièrement des vigilances accrues ou allégées devant être prises dans le secteur assujetti. Enfin, l'instruction devra, mettre en relief, dans ses dispositions, l'interdiction d'avertir le client après qu'une déclaration d'opération suspecte (DOS) le concernant a été dûment complétée et remplie sous peine de sanctions pénales ; la protection des déclarants de bonne foi selon que les employés qui ont procédé de bonne foi à des DOS bénéficieront d'une immunité contre toutes poursuites judiciaires pour violation des lois sur le secret professionnel ou la confidentialité des informations[771] ; les sanctions disciplinaires à l'encontre des entités déclarantes en cas de manquement aux obligations notamment aux DOS[772]. Cette énumération n'est pas exhaustive mais elle constitue les grandes lignes qui méritent d'être reflétées dans les instructions des entités assujetties sur l'application des obligations de vigilance contre le blanchiment.

372. Le développement d'indicateurs pour déterminer les opérations suspectes. Afin de déceler et de déclarer convenablement les opérations suspectes, le personnel des institutions et des entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) devra, au préalable, reconnaître les opérations suspectes. La détection des opérations suspectes peut se faire de nos jours au moyen de système informatique, tel par exemple, un système de surveillance électronique pour les banques ou institutions financières[773]. Etant donné cependant que les outils de détection peuvent être dispendieux, chaque institution et EPNFD assujettie pour réduire les coûts et atténuer les risques de blanchiment, pourra établir en son sein une liste d'indicateurs des opérations suspectes ou de signaux d'alarme et les insérer dans les instructions qui les règlementent. L'intégration de la liste d'indicateurs dans les instructions servira aux collaborateurs des institutions ainsi

---

[769] Dans les recommandations 10 et 12 du GAFI, il y est énoncé que les institutions financières et les EPNFD devraient conserver une trace écrite des données d'identification du client et toutes les pièces afférentes aux transactions réalisées pendant cinq ans au minimum ou plus si les autorités l'exigent. Vu que la conservation des documents constitue un moyen important dans la prévention et la détection des activités de blanchiment d'argent, dans la mesure où elle permet aux autorités de surveillance, aux services des renseignements financiers, aux autorités d'application de la loi, d'obtenir des informations pour retracer les pistes dans le cadre des enquêtes et des poursuites en justice des crimes financiers, de faciliter la saisie et la confiscation des biens illicites, la durée minimale de 5 ans pourra être retenue dans les instructions, d'ailleurs elle a été déjà transposée dans la loi nationale sur le blanchiment. Cette durée étant la plus brève n'empêche pas de prévoir des prolongements en fonction de l'entité en cause. A titre d'illustration, les obligations contractuelles et les polices d'assurance-vie requerront généralement des périodes de conservation plus longues. Les instructions devront, en conséquence, prescrire que la période de 5 ans pourra être prolongée en cas de nécessité et sur demande des autorités compétentes afin, par exemple, de simplifier une enquête ou des poursuites.

[770] D'une manière générale, il s'agira de la date de clôture d'un compte, de la date de la dernière transaction ou de la date de fin de la relation d'affaires, www.canafe-fintrac.gc.ca.

[771] Autrement dit, leur responsabilité civile ou pénale ne pourra être engagée.

[772] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B*, *op. cit.*, p. 54-58.

[773] L'*A2iA CheckReader* permet d'automatiser la détection de la fraude et répond aux nouveaux critères de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Il reconnaît le nom du tireur ou du bénéficiaire du chèque afin d'identifier les opérations frauduleuses et de blanchiment grâce à une comparaison avec des listes noires. Voir http://www.a2ia.com/web_bao/Applications082A2iA000nbsp075CheckReader-fr.aspx.

que les EPNFD dans la détermination ou l'appréciation de la nature suspecte ou douteuse des opérations dans leurs pratiques quotidiennes ; à plus forte raison, le recours à la liste d'indicateurs est courant au niveau international. A titre comparatif, la commission de surveillance du secteur financier (CSSF) luxembourgeoise ou encore la commission fédérale des banques suisses ont publié un ensemble d'indicateurs qui spécifient respectivement les obligations de vigilance ou les situations à hauts risques[774] ; en Lituanie, les critères d'opérations suspectes ont été fixés par des décisions gouvernementales[775] ; au Canada, le « *Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada* » ou FINTRAC[776] a publié des lignes directrices non contraignantes[777] afin d'aider les entités soumises à la détection des opérations suspectes ; la cellule de traitement des informations financières ou CTIF belge a établi une liste d'indicateurs de blanchiment[778]. Ces différentes initiatives prises par les autres pays illustrent l'utilité et l'efficacité de la liste d'indicateurs. Le SAMIFIN avec la participation conjointe des autorités de régulation et des autorités d'application de la loi devraient s'imprégner de ces modèles pour prêter leurs concours aux entités soumises dans leur élaboration et leur incorporation dans les instructions. Sur leurs modes d'interprétation, les indicateurs d'opération suspecte ont un caractère purement indicatif, sont indissociables et ne visent pas à couvrir toutes les situations possibles. Au vu des expériences étrangères, un seul indicateur ne pourra pas nécessairement sous-tendre une piste de blanchiment d'argent mais le fait de retrouver la combinaison de plusieurs indicateurs, dans le cadre d'une opération ou d'une série d'opérations, pourra, en revanche, susciter des doutes et amener à une vérification des facteurs en cause, pour déterminer, s'il y a lieu ou non de procéder à une déclaration. Quoi qu'il en soit, le caractère suspect ou douteux d'une opération ne découle pas uniquement de la présence d'un ou plusieurs indicateurs, il doit être complété par la connaissance du profil du client dans ses affaires à savoir sa situation financière, son métier ou sa profession, ses types d'affaire, ses antécédents financiers, ses comportements d'investissement antérieurs. Au demeurant, les indicateurs devront toujours être appliqués en fonction du contexte ou des circonstances dans lesquelles l'opération a été réalisée ou tentée[779] et la détermination des opérations suspectes par les entités déclarantes reposent sur trois principes fondamentaux :

---

[774] Circulaire IML 94/112 du 25 novembre 1994, annexe I (Luxembourg), ordonnance de la Commission fédérale des banques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent du 18 décembre 2002, article 8, et annexe (Suisse).

[775] Décision du gouvernement du 15 mai 2003 complétant la décision du 6 septembre 2002 portant approbation des critères en vertu desquels une opération monétaire est considérée comme suspecte, Journal Officiel n° 49-2177 du 21 mai 2003.

[776] Cellule de renseignements financiers du Canada.

[777] En dehors du cadre légal. Les lignes directrices sont disponibles sur le site Web de FINTRAC à l'adresse http://www.fintrac.gc.ca.

[778] www.ctif-cfi.be.

[779] Voir *Ligne directrice 2 : opérations douteuses*, toutes deux publiées le 23 mars 2003.
http://www.fintrac.gc.ca.

- en premier lieu, le comportement de l'individu et non l'individu suscite des doutes[780] ;
- en second lieu, les transactions seront estimées suspectes si au vu des indicateurs, le client ne donne pas d'explications rationnelles[781] ;
- en dernier lieu, les entités déclarantes ne sont pas tenues de conduire des enquêtes sur les opérations suspectes, la vigilance requise en matière de DOS se cantonne au rassemblement des faits élémentaires nécessaires pour établir la nature suspecte d'une opération[782].

2. Les dispositions spécifiques des directives des institutions financières assujetties[783]

373. L'actualisation de l'instruction de la CSBF. L'instruction de la commission de supervision bancaire et financière n° 006/2007-CSBF du 3 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme devra faire l'objet d'une refonte du fait que plusieurs de ses dispositions sont actuellement désuets. La suppression de la limite d'utilisation d'espèces supérieure à 10 000 000 d'ariary remplacée par un dispositif de vigilance à l'emploi d'espèces et de paiement par chèque figure parmi les principales mises à jour à réaliser. Les seuils initialement prévus sont désormais supplantés par des obligations d'identification du bénéficiaire effectif, de l'origine des fonds et de leur utilisation. Par ailleurs, l'instruction devra incorporer en ses dispositions les exigences nouvelles de la loi imposées aux institutions financières entre autres l'évaluation des risques de blanchiment[784], la surveillance particulière des transactions réalisées par des personnes identifiées comme étant « *à haut risque* », l'identification des donneurs d'ordre et du bénéficiaire des virements électroniques. Les nouvelles terminologies ajoutées dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, devront également être reprises dans l'instruction telles que la notion de bénéficiaire effectif, de virement électronique, d'entité fictive, de blocage d'opérations, de confiscation, de titre au porteur, de client occasionnel, de bureau de change, d'institution financière, de personne politiquement exposée, de banque fictive, de client à haut risque *etc.* ; il en sera, de même, de la possibilité offerte, si besoin est, de recourir à des prestataires de service qualifiés dans la mise en œuvre des assujettis de leurs obligations de vigilance. En somme, ces actualisations sont nécessaires afin que les banques et les bureaux de change règlementés par l'instruction puissent adopter une approche

[780] *Ibid.*
[781] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *cahier 3B*, *op. cit.*, p. 52.
[782] FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 49, équivalent en anglais, « *FIU : an overview* ».
[783] Le contenu des instructions sur la prévention du blanchiment n'est pas le même pour toutes les institutions assujetties qui ont un degré d'exposition différent selon la nature de leurs activités ; dès lors, les instructions devront tenir compte des particularités des institutions qu'elles supervisent.
[784] Pour tout nouveau produit et pratique commerciale.

efficace dans la prévention du blanchiment et s'harmoniser avec les évolutions législatives réalisées dans le pays.

374. Le secteur des assurances. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme contre le blanchiment a prévu que les entreprises d'assurance et de réassurance, les intermédiaires d'assurances et de réassurance comptent parmi les entités soumises aux obligations de vigilance ; de surcroît, la loi a édicté, dans ses énoncés, que les institutions financières devront considérer le bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie et l'entreprise cessionnaire comme des facteurs de risque pertinents du blanchiment. En sus des dispositions générales devant être prévues, la directive, relative à la prévention du blanchiment dans le secteur des assurances, devra, de ce fait, mettre en exergue l'obligation d'identification du bénéficiaire effectif d'un contrat d'assurance-vie et de l'entreprise concessionnaire en matière de transferts de primes dans le cadre d'une cession en réassurance. La directive devra, en outre, préciser le moment de l'identification, par exemple, lors du versement de la prestation et détailler les documents à recueillir notamment les identités, l'adresse, la localisation complète, l'évaluation financière du client, l'analyse des besoins du client, la description des bénéfices, la copie de la documentation utilisée pour vérifier l'identité du client, les registres post-vente liés au contrat à son échéance, les détails du traitement de l'échéance et de l'instruction du sinistre, les registres des reçus du paiement des indemnités[785]. Particulièrement pour les cessions en réassurance, les informations suivantes devront, *a minima,* être collectées : la nature des activités de l'entreprise cessionnaire, la vérification de l'objet du transfert et le relevé des coordonnées bancaires de l'entreprise[786]. Enfin, la directive devra indiquer les modalités de conservation et d'actualisation de toutes les informations ainsi recueillies[787].

375. Les prestataires de services de transferts de fonds et de valeurs. Un grand nombre d'obligations pèsent sur les services alternatifs[788] qui non seulement sont soumis aux obligations de prévention du blanchiment, mais doivent, en sus, faire l'objet d'une surveillance et d'une régulation effective. Ceci étant dit, l'adoption d'une directive sur les obligations de vigilance et de déclaration est une fois de plus nécessaire pour que l'application des exigences légales soit précisée à l'égard des sociétés de transfert de fonds. Ces types de services requièrent une règlementation

---

[785] Tiré des Quarante recommandations du groupe d'action financière (GAFI) et des obligations issues des principes de l'Association Internationale des Contrôleurs d'*Assurance* (AICA).

[786] En présence d'un régime collectif, l'instruction, pourra, éventuellement exiger l'identification des membres lorsque les contributions ou régimes n'étaient pas faites par le promoteur du régime ou par retenues salariales.

[787] Art 16 f et g de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Définir l'intermédiaire en assurance, la réassurance, l'assurance-vie, les primes d'assurance *etc.*

Les assurances sont régies par la loi n° 99-023, du 02 août 1999, portant code des assurances applicables à Madagascar.

[788] Art. 16 d. de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

au motif que les seuils de déclaration des opérations suspectes ont été supprimés alors que les transactions dans ce secteur d'activités se font essentiellement en espèces et sont en pleine expansion à l'heure actuelle[789]. Quoi qu'il en advienne, la consécration des diligences de prévention dans la directive ne doit pas compliquer l'utilisation des populations aux faibles revenus de ce système qui facilite l'envoi et la réception d'argent mais plutôt d'aider la détection des opérations suspectes pour les déclarer au service de renseignements financiers. Avec la perspective de trouver un juste équilibre avec le contexte local, la directive devra règlementer le secteur sur la prévention du blanchiment tout en mettant l'accent sur l'approche basée sur les risques[790] ; plus exactement, la directive devra prévoir les circonstances suspectes ou à haut risque dans lesquelles les obligations de vigilance s'appliquent comme par exemple la fréquence élevée ou le volume important des transferts de fonds, le caractère inhabituel de la transaction, un client non présent physiquement ou un client politiquement exposé (PPE) *etc.*

376. Les casinos et les établissements de jeux. L'article 4 alinéa 19 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a énoncé les casinos, les maisons de jeux y compris en ligne, les représentants légaux, les directeurs responsables de casinos et groupements, cercles et sociétés organisant des jeux de hasard, des loteries, des paris, des pronostics sportifs ou hippiques dans la liste des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) soumis aux obligations de prévention du blanchiment. En outre, les obligations communes de vigilance et de déclaration auxquelles les EPNFD sont soumises, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a également prescrit en son article 21 des exigences spécifiques à l'égard des casinos et des établissements de jeux[791]. Subséquemment, la directive relative à la prévention du blanchiment devra faire sienne de toutes ces dispositions et apporter des détails sur quelques modalités pratiques de mise en œuvre. En guise d'illustration, la directive pourrait, par exemple, prévoir que les documents devant être recueillis pourront

[789] V. *supra* § 73.

[790] V. *supra §* 20, § 28, § 74, § 352 ; V. *infra* § 409.

[791] Ces exigences spécifiques comprennent l'obligation de déclarer les activités au Ministère des Finances et au Ministère de l'Intérieur en vue d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement ; de justifier de l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'officine ou de l'établissement ; l'obligation de tenir une comptabilité régulière et de la conserver pendant 5 ans au moins ; l'obligation de s'assurer, de l'identité, par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris copie, des joueurs qui achètent, apportent ou échangent des jetons ou des plaques pour une somme supérieure à 3 millions Ariary ; l'obligation de consigner, dans l'ordre chronologique toutes les opérations ainsi réalisées, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms des joueurs, du numéro du document présenté, sur un registre côté ; l'obligation de conserver toutes les informations collectées dans ledit registre pendant 5 ans au moins après la dernière opération enregistrée ; l'obligation de consigner, dans l'ordre chronologique, tous transferts de fonds effectués entre ces casinos et cercles de jeux sur un registre côté ; l'obligation de conserver ledit registre pendant 5 ans au moins après la dernière opération enregistrée. Dans le cas où l'établissement de jeux est tenu par une personne morale possédant plusieurs filiales, les jetons doivent identifier la filiale par lesquels ils sont émis. En aucun cas, des jetons émis par une filiale ne peuvent être remboursés dans une autre filiale, y compris à l'étranger.

consister en des relevés de déboursements importants en espèces, des copies des déclarations de déboursements de casino, des relevés de dépôts et de crédit, des fiches d'opération de change, des conventions de tenue de compte, des notes de débit et de crédit, des documents concernant la remise ou la transmission d'une somme supérieure ou égale à 3 millions d'ariary, des renseignements sur les transferts *etc.* La directive sur la prévention du blanchiment des casinos et des établissements de jeux devra enfin souligner des contrôles et des supervisions nécessaires dans le cadre de la réalisation de toutes ces obligations en pratique afin que les prescriptions légales ne restent lettre morte. En ce qui concerne les services de la poste, la directive les régulant sur la matière de prévention du blanchiment devra mettre l'accent sur les chèques postaux et les mandats postes qui constituent les principaux instruments de la poste susceptibles d'être utilisés comme des vecteurs du recyclage de l'argent sale[792]. Pour les sociétés immobilières, la directive pourra prévoir que les documents importants qu'elles doivent tenir comporteront les relevés de réception des fonds et les documents afférents aux informations relatives aux clients, personnes physiques ou morales.

B. Les directives à l'égard des professions du droit et du chiffre

377. La soumission des professions du droit et du chiffre aux obligations légales de prévention. Si auparavant, l'ancienne 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, était vague quant à la définition des professions soumises aux normes de vigilance et de signalement des opérations suspectes, la nouvelle loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a mis fin à toutes ces ambigüités en précisant dans son article 4 alinéa 19 que les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes, les comptables, les commissaires au compte, les experts-comptables et les salariés autorisés à exercer la profession d'expert-comptable, les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, les commissaires-priseurs judiciaires étaient considérés comme des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) assujetties aux obligations de prévention contre le blanchiment. Nonobstant les éclaircissements apportés par la loi, elle est restée laconique sur la mise en œuvre des obligations. Face à cette vacuité des textes, des règlements internes ou des circulaires devront-ils être élaborés de concert avec les ordres ou autres organes intéressés par les professionnels du droit et du chiffre en vue de préciser la réalisation des exigences légales en leur sein. Les recommandations du GAFI fournissent, à cet effet, un encadrement intéressant sur la soumission des EPNFD aux obligations de vigilance qui, de ce fait, mérite d'être passé en revue dans les circulaires ou les directives sur la prévention du blanchiment (2). Ceci étant, antérieurement aux recommandations

[792] Ordonnance n° 60-159, du 03 octobre 1960, portant création du « *Code malgache des postes et télécommunications* » règlementant les chèques postaux.

préconisées par le GAFI, la soumission des professions du droit et du chiffre aux obligations préventives a fait l'objet de multiples controverses en droit comparé. Les commentaires et les décisions jurisprudentielles rendus à cet effet seront envisagés pour nourrir les réflexions sur l'aspect des droits humains dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et inspirer sur les dispositions adéquates à suivre en matière de prévention par les avocats (1).

1. L'application des obligations préventives par les avocats en droit comparé

378. Le recours belge contre les directives de l'Union européenne sur le blanchiment. Pour lutter contre le blanchiment de capitaux, des directives européennes relatives[793] à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ont été successivement prises. La première directive, adoptée le 10 juin 1991, n'avait pas encore visé les avocats comme des professions soumises aux obligations de vigilance[794]. La deuxième directive européenne contre le blanchiment du 28 décembre 2001 a inclus les avocats dans son champ d'application[795], et partant imposait des obligations de vigilance et de déclaration à leur encontre[796]. Ces directives devant par la suite être incorporées au niveau interne, les barreaux belges ont manifesté leur réprobation en déposant devant leur cour constitutionnelle[797] un recours en annulation de la loi du 12 janvier 2004 qui a transposé la deuxième directive dans leur droit interne[798]. Dans leurs requêtes, les barreaux ont soulevé que les dispositions de la loi violaient les principes généraux de la défense, portaient atteinte, d'une manière injustifiée, au principe du secret professionnel et à l'indépendance des avocats et étaient ambigus sur les cas auxquels ils étaient soumis aux obligations de vigilance. Dans leurs griefs, ils invoquent que leur soumission au dispositif déclaratif constituait une délation car entravait le « *tipping-off* » ou la possibilié pour eux d'avertir leurs clients qu'ils ont transmis au service de renseignements financiers (SRF) une

[793] Directives 91/308/CEE, du 10 juin 1991 ; 2001/97/CE, du 28 décembre 2001 ; 2005/60/CE, du 26 octobre 2005.

[794] En ces temps, les avocats n'étaient pas encore visés dans la directive, par contre les établissements de crédit et les institutions financières étaient déjà tenus à des obligations particulières telles que l'identification de leurs clients, la dénonciation d'opérations ou de transactions suspectes.

[795] Le 23 mai 2000, le service juridique du Conseil des ministres de l'Union européenne avait émis un avis selon lequel cette directive était conforme à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Edouard JAKHIAN, « Le secret professionnel de l'avocat : un principe nomade », in Liber amicorum Lucien Simont, éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, ppp. 1041 et s.

[796] La dernière et cinquième directive est la directive (UE) n° 2018/843, du 30 mai, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

[797] Dénommée à l'époque « *Cour d'arbitrage* », l'article 2 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, du 06 janvier 1989, dispose que les recours en annulation d'une loi sont introduits, notamment « *par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt* ».

[798] A noter que simultanément en France, le Barreau de Paris et le conseil national des barreaux de France ont introduit un recours à l'encontre du décret d'application du 26 juin 2006 de la loi du 11 février 2004 transposant la deuxième directive dans le droit français. V. Xavier NORMAND-BODART, « Anti-blanchiment : l'obligation de dénonciation à l'épreuve de la C.J.C.E », Petites affiches, 11 octobre 2006, p. 5 ; Bernard VATIER, « A propos du blanchiment d'argent ou quand l'Etat de droit vacille sous le souffle sécuritaire », *Gaz. Pal.*, 6-7 décembre 2006, p. 2 ; Bertrand FAVREAU, « La prévention du blanchiment et l'atteinte aux droits fondamentaux », Les Annonces de la Seine, 7 février 2008.

déclaration de soupçon les concernant ou de les informer qu'une enquête de blanchiment les impliquant était en cours ; de plus, ils estiment que toute communication de renseignements sur les suspicions de blanchiment aux autorités devaient passer par l'intermédiaire du bâtonnier. Consécutivement à toutes ces allégations, l'ancienne Cour d'arbitrage[799], a posé une question préjudicielle à la Cour de Justice des communautés européennes selon que « *L'article 1er, 2ème de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 (…) relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, en disposant de l'inclusion des professions juridiques indépendantes notamment les avocats aux obligations de déclaration de soupçons aux autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux ne violaient-ils pas l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'article 6 §2 du Traité sur l'Union européenne* »[800].

379. La position de la Cour de Justice de l'Union européenne. La Cour de Justice de l'Union européenne s'est prononcée sur la question posée par la Cour d'Arbitrage dans sa décision du 26 juin 2007[801] et dans laquelle elle a mis en exergue que l'imposition de normes préventives aux avocats ne violait pas le droit à un procès équitable dès lors que les transactions auxquelles ils participent sont de nature financière ou immobilière[802] sans aucun lien avec une procédure judiciaire. Ainsi, l'avocat sera-t-il tenu de coopérer pleinement avec les autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), d'informer lesdites autorités par le biais du bâtonnier de tout soupçon de blanchiment, de communiquer, en cas de demande, toutes les informations utiles. La Cour de justice a, par ailleurs souligné que l'exonération des obligations de mise à disposition des informations ne saurait être retenue que dans les cas d'exercice de mission de défense ou de représentation en justice, de fourniture de conseils dans la manière d'engager ou d'éviter une procédure judiciaire. En définitive, d'après la Cour de justice, l'extension ou non des obligations de l'avocat sera tributaire de la nature de ses activités judiciaires[803].

380. La position de la Cour Constitutionnelle belge. La Cour Constitutionnelle belge, dans son arrêt du 22 janvier 2008[804], a estimé qu'en dépit des considérations du développement de la criminalité organisée, de l'intérêt général et de l'impératif de sécurité, le secret professionnel ne devrait pas être systématiquement levé, des conditions et des limites devant être posées. Les avocats ne peuvent, en effet, se

[799] Par un arrêt interlocutoire, en date du 13 juillet 2005.
[800] Pierre LAMBERT, « Répression du blanchiment de capitaux et atteinte aux droits fondamentaux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 19ème année, N°74, 1er avril 2008 p. 614.
[801] *Gaz. Pal.*, 6-7 juillet 2007, p. 4 ; *Journ. Trib. dr. eur.*, nov. 2007, p. 277.
[802] A savoir a) l'achat ou la vente de biens immobiliers ou d'entreprises commerciales ; b) la gestion de fonds, de titres ou d'autres actifs appartenant au client ; c) l'ouverture ou la gestion de comptes bancaires ou d'épargne ou e portefeuilles ; d) l'organisation des apports nécessaires à la constitution, à la gestion ou à la direction des sociétés ; e) la constitution, la gestion ou la direction de sociétés ou de structures similaires.
[803] Pierre LAMBERT, « Répression du blanchiment de capitaux et atteinte aux droits fondamentaux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 19ème année, N°74, 1er avril 2008 p. 611 et suivants.
[804] Gaz. Pal ; 1er – 2 février 2008 (note de Bernard VATIER).

substituer aux autorités d'investigation ou de recherche d'infractions et le respect du principe des droits de la défense repose dans une large mesure sur « *la relation de confiance* » établie entre le justiciable et l'avocat, comme quoi les informations partagées bénéficient d'une garantie de non-divulgation. Seuls des motifs impérieux et strictement proportionnés pourraient de ce fait écarter le secret professionnel, il est requis qu'une nécessité ou une valeur supérieure entre en conflit[805] ; mais en tout état de cause les informations confiées dans le cadre d'une mission de défense ou de représentation judiciaires ne pourraient faire l'objet d'une transmission aux autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux et la consultation juridique, en dehors de toute procédure judiciaire, serait toujours couverte par le secret professionnel[806]. Ceci étant dit, la cour a relevé que l'avocat ayant connaissance du caractère illégal des activités de son client devra le dissuader de les accomplir, et en cas d'échec, il devra mettre fin à la relation et communiquer les informations au bâtonnier qui les transmettra aux autorités de lutte après contrôle. En cas de renoncement à l'exécution des opérations illégales, l'avocat pourra continuer la relation et ne pas communiquer les informations[807]. En substance, quoi qu'il advienne des tendances des directives ou des normes internationales imposées, pour autant que des marges de manœuvre sont laissées aux Etats sur la manière dont il voudrait régler l'exercice de la profession d'avocat sur son territoire, la lecture de ces décisions rappelle que l'impératif de sécurité ne devrait pas faire entorse au secret professionnel des avocats. Les circulaires relatives à la prévention du blanchiment par les avocats devraient rechercher un juste équilibre alliant la mise en place d'un cadre clair et sollicitant la conscience des avocats à jouer le rôle de filtre et à s'autoréguler[808]. Néanmoins, les recommandations du GAFI, mises à jour en 2012, fournissent un cadre élaboré sur le secret professionnel et l'application des obligations préventives contre le blanchiment par les professions du droit et du chiffre y compris les avocats.

2. Les circulaires des professions du droit et du chiffre

381. Le contenu des obligations de vigilance. La circulaire ou la directive relative à la prévention du blanchiment à l'endroit des professions du droit et du chiffre devra reprendre les obligations légales qui leur sont imposées notamment l'identification de la clientèle moyennant un document probant lors de l'établissement des relations d'affaire avec le client, l'identification des bénéficiaires éventuels, les déclarations d'opération suspecte (DOS), la conservation et la communication des documents. Outre ces dispositions générales, la circulaire devra aborder des détails sur l'application des mesures préventives en énumérant, en guise d'illustration, les divers

[805] PIERRE LAMBERT, « Le secret professionnel », éd. Nemesis, Bruxelles, 1985, p. 33 et s.

[806] Pierre LAMBERT, « Répression du blanchiment de capitaux et atteinte aux droits fondamentaux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 19ème année, N°74, 1er avril 2008 p. 611 et suivants.

[807] *Ibid.*

[808] Pour aller plus loin, V. CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Guide pratique lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme inclus mesures de gel des avoirs*, 3ème édition, disponible sur www.cnb.avocat.fr, septembre 2020.

types de document devant être tenus et conservés tels que les relevés de réception des fonds, les dossiers ou renseignements des clients personnes physiques, les registres officiels des personnes morales *etc.* En raison des spécificités de leurs activités, la circulaire pourra prévoir que les avocats, les notaires et les comptables, lorsqu'ils sont indépendants pourront transmettre leurs DOS par le biais de leurs autorités de régulation c'est-à-dire leur ordre national respectif, qui par la suite, les communiquera au service de renseignements financier.

382. L'invocation du secret professionnel. Le principe du secret professionnel dans le cadre de l'exercice des activités des professions du droit et du chiffre est délicat en matière d'application des mesures préventives, la question se pose, en effet, de savoir dans quelles situations ces professions sont-elles ou pas tenues aux obligations de prévention. Les recommandations 12 et 16 du groupe d'action financière (GAFI) fournissent des éléments de réponse à cette interrogation lorsqu'elles prescrivent que les avocats, les notaires, les comptables sont considérés comme des entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) et sont assujettis aux normes de vigilance et de déclarations d'opération suspecte (DOS) toutes les fois qu'ils préparent ou effectuent des transactions pour leurs clients dans le cadre d'achat et de vente de biens immobiliers ; de gestion des capitaux, des titres ou autres actifs du client ; de gestion de comptes bancaires, d'épargne ou de titres ; d'organisation des apports pour la création, l'exploitation ou la gestion de sociétés ; de création, exploitation ou gestion de personnes morales ou de constructions juridiques ; et d'achat et vente d'entités commerciales. Ainsi, le règlement interne ou la circulaire à l'égard des professionnels du droit et du chiffre devra-t-il prévoir ce cadre juridique et disposer en ce sens que les avocats, les notaires et les comptables ne peuvent invoquer le secret professionnel mais sont tenus aux obligations préventives à chaque fois qu'ils exercent des activités qui rentrent dans le cadre de leurs fonctions spécifiques c'est-à-dire d'intermédiaires financiers. Dans le même ordre d'idée, la circulaire devra également éclaircir les situations dans lesquelles les professionnels du droit et du chiffre peuvent invoquer le secret professionnel. Ce faisant, la circulaire devra tenir compte des termes de la recommandation 16 *in fine* du GAFI qui préconise que « *Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables agissant en qualité de juristes indépendants ne sont pas tenus de déclarer les opérations suspectes si les informations qu'ils détiennent ont été obtenues dans des circonstances relevant du secret professionnel ou d'un privilège professionnel légal* ». En pratique, les informations couvertes par le secret professionnel ou le privilège professionnel légal sont celles obtenues par l'avocat lors de l'évaluation de la situation juridique d'un client, de l'accomplissement des devoirs de défense, de représentation de client dans le cadre des procédures judiciaires ou administratives ou d'arbitrage ou de médiation[809]. Pour les comptables soumis au secret professionnel, ils ne sont pas

[809] Cette solution a été reprise dans le droit français. Pour aller plus loin V. Marie-Emma BOURSIER, *Droit pénal des affaires internationales Compliance et mondialisation*, 2ème édition, éditions Joly, 2020, p. 188 et suiv.

obligés de déclarer les opérations suspectes. Les notaires, en revanche, constituent des partenaires originels de la lutte contre le blanchiment de capitaux dans la mesure où l'authenticité et la publicité des actes font partie intégrante de leurs activités ; l'adoption et la soumission des notaires aux obligations de vigilance ne feront que renforcer la sécurité juridique des actes et des procédures notariales[810]. En tout état de cause, la note interprétative de la recommandation du GAFI prévoit que les pays disposent d'une marge de manœuvre dans la détermination des questions qui relèvent du secret professionnel ou du privilège légal et le secret professionnel pourra être opposé en amont, pendant ou en aval de n'importe quelle procédure en cours engagée.

Au demeurant, les directives ou les circulaires apparaissent comme des dérivés de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; elles ont pour ultime but l'application des obligations de vigilance et de déclaration par les institutions et les entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) assujetties. A la suite de la refonte de la loi contre le blanchiment, les instructions ou les directives existantes devront être actualisées et les entités qui n'en disposent pas encore ou qui sont nouvellement soumises aux normes préventives devront adopter des instructions les régissant sur la prévention du blanchiment. Le chantier règlementaire en vue de la mise en conformité avec les exigences légales est extrêmement vaste et complexe ; une approche proactive se fondant sur l'inclusivité et la concertation est nécessaire pour mieux considérer les particularismes de chaque secteur ou profession soumis. Les dispositions des directives devront, de ce fait, être cohérentes, réalistes et efficaces et pour que leurs mises en œuvre soient effectives, des contrôles ou des supervisions minutieuses devront être prévus.

Section II. Le renforcement du dispositif de contrôle

383. L'intérêt des contrôles. Pour que le système de prévention établi ne sombre dans l'inanité, l'application des dispositions prévues par les entités assujetties doivent faire l'objet d'un suivi ou d'un contrôle à la fois effectif et efficace (I). La mise en œuvre des exigences légales par les entités assujetties les préserve contre l'infiltration de l'argent sale et partant, leur évite de se voir infliger des sanctions ou des atteintes à la réputation. De surcroît, le respect des obligations de vigilance et de déclaration par les institutions soumises concourt à la mise en conformité du dispositif préventif malagasy avec les normes internationales. Par ailleurs, pour pouvoir riposter efficacement contre le phénomène du blanchiment, une vision élargie de la lutte est utile, en d'autres termes, il faut s'attaquer aux infractions d'origine des gains mal acquis. A Madagascar, plusieurs infractions ont été

[810] CONFERENCE DES NOTARIATS DE L'UNION EUROPEENNE, « *Position de la CNUE sur la proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment d'argent, y compris le financement du terrorisme, COM(2004) 448 du 30 juin 2004* », Bruxelles, le 9 décembre 2004.

identifiées comme les principaux catalyseurs ou vecteurs du blanchiment. L'affermissement des contrôles constitue, à cet effet, un moyen opérant pour lutter contre les infractions d'origine prédominantes (II).

I. L'établissement de contrôles effectifs et efficaces

384. Les autorités de contrôle prévues par la loi. Les dispositions sur les autorités en charge du contrôle des établissements assujettis dans la mise en œuvre des obligations de vigilance s'inscrivent parmi les rénovations apportées par la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[811], car auparavant, de telles autorités n'étaient pas explicitement prévues. Ces nouvelles prescriptions légales dénotent de la volonté du législateur à s'harmoniser avec les normes internationales établies en la matière. Deux types de contrôle sont, dès lors, distingués, les contrôles externes assurés par les autorités de supervision ou de régulation (A) et les contrôles internes effectués par l'entité soumise elle-même (B).

A. Les contrôles externes

385. Les diverses formes de supervision assurée par les autorités compétentes. Etant donné que les autorités de contrôle en charge de la surveillance de la conformité des entités assujetties aux obligations de vigilance sont dorénavant prévues par la loi, chaque institution et emploi ou profession non financière désignée (EPNFD) assujetti devra être, en pratique, supervisé par une autorité de contrôle (1) nantie de moyens adéquats dans la conduite de leurs missions (2).

1. L'amélioration des procédés de contrôle

386. La mise en place des autorités de contrôle pour certaines entités assujetties. En vertu de l'article 31 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, « *L'Etat désigne ou met en place pour chaque catégorie d'Institutions Financières et d'entreprises et professions non financière désignées (EPNFD) une autorité de contrôle et de surveillance. Cette autorité, organisée dans les conditions fixées par voie règlementaire a pour mission d'assurer que les dispositifs de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient appliquées par les entreprises et professions non financières désignées…* ». En l'état actuel, la commission de supervision bancaire et financière (CSBF) est la seule autorité établie qui supervise le respect des obligations de vigilance à Madagascar ; sa compétence étant limitée aux établissements de crédit et aux bureaux de change, les autres institutions financières ne font l'objet d'aucun suivi

[811] Article 31 et 32 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

particulier sur l'application des normes préventives. En conséquence, les autorités de contrôle des institutions financières devront être sensibilisées sur les questions de blanchiment et intégrer le volet prévention du blanchiment dans leurs contrôles. Dans le cas où les autorités de contrôle ne sont pas clairement identifiées à l'égard de certains établissements ou EPNFD assujettis, l'Etat, suivant les termes de l'article suscité, devra les désigner ou les mettre en place. A l'exemple du cadre de la lutte contre le blanchiment français[812], les intermédiaires immobiliers, les professionnels du secteur du luxe et les sociétés de domiciliation sont surveillés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'Economie et des finances, les commissaires aux comptes par le Haut-Conseil du Commissariat aux comptes[813] ; les casinos, les clubs et sociétés de jeux et pronostics sportifs par le service central des courses et des jeux (SCCJ) du ministère de l'Intérieur ; les activités de jeux et paris en ligne par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) ; les mandataires de justice par le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAJMJ), le ministère public et les magistrats du parquet général, coordonnés par un magistrat coordonnateur[814] ; la plupart des professions du chiffre et du droit par les chambres des notaires, l'ordre des experts-comptables, les chambres départementales des huissiers de justice, le Conseil National des commissaires-priseurs judiciaires, le Conseil de l'ordre du barreau[815] *etc.* La loi a prévu que si l'autorité de contrôle ne pouvait être désignée, le service des renseignements financiers pourrait, le cas échéant, émettre des directives à l'endroit des institutions financières et des EPNFD[816]. Sans égard à ces dispositions, l'instauration des organes de régulation et de supervision reste à privilégier dans la mesure où ils sont préconçus à détenir une connaissance approfondie de l'institution ou de la profession et corrélativement, des risques réels du blanchiment dans le secteur. Qui plus est, même si la loi a doté les autorités de contrôle d'un pouvoir de coercition administrative ou disciplinaire sur les entités soumises qu'elles supervisent, elles ne doivent pas être perçues ou agir comme un organisme chargé essentiellement de réprimer les carences constatées ; elles devront plutôt accompagner les entités assujetties dans la quête du meilleur processus à suivre en matière d'application des obligations de vigilance et dans cette optique, les contrôles devront être surtout axés sur les risques de blanchiment au sein de l'entité concernée. Du moins, l'Etat devra respecter ses engagements prévus par la loi et établir ces différentes autorités de contrôle. Tant que les autorités de contrôle ne sont pas opérationnelles, les manquements aux obligations de vigilance par les entités récalcitrantes ne seront

[812] V. RAPPORT DU CONSEIL D'ORIENTATION DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME COLB, *Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France*, septembre 2019, p. 16-17.

[813] Une autorité publique indépendante.

[814] Dans les conditions définies au titre Ier du livre VIII du code de commerce.

[815] Les avocats sont sous la supervision du Conseil de l'ordre du barreau et pour les Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation par le Conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

[816] Article 31 in fine de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

effectivement proscrits voire sanctionnés ; cette absence de suivi et de contraintes risque de conforter davantage la velléité des textes et le manquement de volonté politique de l'Etat à se conformer pleinement aux normes internationales sur le blanchiment.

387. Des contrôles fondés sur les risques. Les autorités de contrôle, en tant que garantes de la transparence et de l'intégrité des entités soumises à leur supervision, devront accorder une attention particulière à la prévention du blanchiment ; plus précisément, veiller au respect des obligations préventives par les assujettis. Dans cette entreprise, les contrôles effectués, pour être efficients, devront être basés sur les vulnérabilités identifiées à la suite des évaluations nationales et des évaluations sectorielles des risques contre le blanchiment menées. Ainsi, les résultats des évaluations serviront-ils d'outils précieux dans la conduite des contrôles et les risques devront être analysés d'une manière continue pour être pris en compte lors de tout contrôle. Parallèlement, les contrôles devront aussi être spécifiques suivant les caractéristiques ou les spécificités des entités assujetties. En guise d'illustration, la réalisation de contrôles réels sur le terrain sera priorisée en fonction du niveau de risques de l'établissement soumis et les limites des ressources disponibles en ce sens que les secteurs jugés comme étant les plus exposés aux risques de blanchiment feront l'objet de transports inopinés sur les lieux. Concernant les établissements ou les professions assujetties, dont l'exercice d'activité requiert une autorisation préalable, tels que les sociétés de transfert de fonds, les casinos, les organisations à but non lucratif (OBNL) *etc.*, l'octroi d'agrément, d'enregistrement ou d'autorisation devra faire l'objet d'une supervision particulière ; les contrôles en amont effectués devront, en effet, s'assurer que les personnes détenant ou contrôlant ces entités sont connues, dignes, intègres, convenables et compétentes. En tout état de cause, l'accent devra toujours être mis sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et dans un souci de couvrir au mieux cet aspect singulier de la règlementation sur la question du blanchiment, il est proposé que les contrôles prudentiels et les contrôles relatifs à la prévention du blanchiment des banques soient menés séparément les uns des autres par la commission supervision bancaire et financière (CSBF).

2. <u>Les moyens pour rehausser la qualité des contrôles</u>

388. Les formations sur les contrôles. Afin que leurs missions puissent être convenablement accomplies, les autorités de supervision doivent connaître suffisamment l'objet de leurs contrôles et l'étendue de leurs pouvoirs. Ce faisant, des renforcements de capacité ainsi que des formations spécifiques devront être dispensés aux autorités de contrôle pour leur permettre d'apprécier à leur juste valeur les enjeux et l'intérêt de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ; détenir les expertises et les compétences nécessaires dans l'exercice de leurs supervisions ; échanger leurs bonnes pratiques et leurs expériences avec les autres autorités de contrôle. Dans le cas où les autorités de supervision ou de régulation

sont chargées de vérifier la comptabilité financière d'une entité assujettie au moyen d'audits, elles sont, de ce fait, présupposées avoir les aptitudes nécessaires à la conduite des contrôles des comptes bancaires et financiers. De plus, les autorités de contrôle doivent appréhender que leurs rôles ne se cantonnent pas uniquement en la vérification des comptes ou l'émission de sanctions en cas de carence, elles sont aussi tenues d'émettre des lignes directrices ou des directives en matière de LBC ; prôner la transparence dans la tenue des comptes et l'utilisation des circuits formels pour toute transaction ; conseiller, orienter, voire assister les entités assujetties dans l'adoption de l'approche basée sur les risques et l'application des obligations préventives. Le contenu des formations varie suivant le type de contrôle à effectuer en raison de la nature particulière de l'établissement ou des métiers soumis aux normes préventives. En guise d'illustration, les autorités de contrôle des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations à but non lucratif (OBNL), seront tenues de vérifier la réalisation effective des programmes budgétaires prévus[817] ; la surveillance et le suivi des négociants en métaux et pierres précieux (NMPPP) porteront sur la mise en œuvre réelle des plans d'investissement par les investisseurs et le contrôle des documents et des livres obligatoires[818]. En pratique, l'élaboration d'un manuel de supervision, développant différentes formes et procédures de contrôle, pour chaque institution ou emploi ou profession non financière désignée (EPNFD) soumis aux obligations de prévention pourra servir dans la réalisation des contrôles. Les différentes formes et les procédures de contrôle devront être développées dans lesdits manuels selon les risques identifiés ou les particularités des activités d'un secteur assujetti. A titre illustratif, les manuels pourront expliciter la teneur des contrôles en amont menés avant l'octroi d'une autorisation d'ouverture ou d'enregistrement d'un établissement donné ; la consistance des contrôles des comptes d'une entité au vu des risques identifiés ou des particularités du secteur assujetti ; les modalités des contrôles sur place des activités.

389. La mobilisation des ressources nécessaires. Tant que les moyens de contrôle demeurent insuffisants, les supervisions menées ne permettront pas déceler les réelles difficultés ainsi que les mesures appropriées pour combler les lacunes. Dès lors, pour que les contrôles puissent apporter les changements tant attendus, la surveillance de la conformité aux obligations de prévention doit être exhaustive et pour ce faire, des moyens idoines ainsi qu'un cadre propice à l'exercice des contrôles doivent être pourvus aux autorités de régulation et de supervision. Plus exactement, les ressources humaines en charge de mener les contrôles doivent être

[817] D'après l'article 17 de la loi n° 96-030, du 14 août 1997, portant régime particulier des ONG à Madagascar, « *L'ONG est tenue de dresser annuellement un rapport moral et financier. Une synthèse de ce rapport, dont la forme sera fixée réglementairement, est adressée au Comité départemental ou régional Bipartie, au Représentant de l'Etat auprès du Département ou de la Région et au Ministère chargé des Relations avec les ONG. L'ONG est tenue, à la fin de chaque exercice, d'établir un plan d'opération détaillé pour l'exercice suivant. Copie de ce plan est adressée aux mêmes autorités* ».

[818] D'après l'article 121 al. 3 du code minier malagasy de 2005, « *D'une manière générale, tous les documents et livres obligatoires sont soumis au contrôle des agents chargés des inspections* ».

revues à la hausse et elles doivent, en sus, être dotées de tous les moyens matériels et financiers nécessaires. Quoique les vérifications ou les examens sur place requièrent des moyens financiers conséquents difficiles à satisfaire correctement, ils devront être priorisés du fait qu'ils constituent des mécanismes indispensables et efficaces pour détecter les anomalies ou les détournements. En effet, les interactions et les constatations de visu sont reconnues comme opportunes pour optimiser les performances des établissements assujettis en matière de prévention du blanchiment. En substance, une volonté politique et une augmentation des ressources financières affectées aux descentes sur les lieux devront être déployées par le Gouvernement ; cela peut se traduire, entre autres, par l'octroi de salaires et d'indemnités suffisants aux agents de contrôle, lors de la réalisation des contrôles sur place, afin d'éviter tout risque éventuel de corruption. Outre les contrôles effectués par les organes extérieurs que sont les autorités de supervision et de régulation, les institutions et les EPNFD sont également tenus de réaliser par eux-mêmes des contrôles internes.

B. Les contrôles internes

390. Des contrôles proportionnels aux risques réalisés par un agent de conformité. Au regard de l'article 19 de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les établissements assujettis sont, entre autres, tenus d'élaborer des programmes de prévention du blanchiment et de contrôler, par la suite, en interne, l'application et l'efficacité des mesures issues de ce programme. Quel que soit le type de contrôles internes envisagés, il doit être proportionnel aux risques, à la nature, à la taille et au volume des activités de l'établissement assujetti[819] (1). Le concept de contrôle interne est, par ailleurs, intrinsèque à la responsabilisation de tous les collaborateurs œuvrant dans l'entité soumise (2).

1. Les différents types de contrôle interne

391. Les contrôles internes en tant que mesures d'atténuation des risques. Le programme de conformité à établir par les institutions soumises devra intégrer parmi ses composantes les contrôles internes qui se fondent sur les risques identifiés dans le secteur et inhérents à sa nature, sa taille et le volume de ses activités. Le programme de conformité devant être établi par les entités soumises devra donc intégré des contrôles internes qui se fondent sur les risques identifiés dans le secteur donné. De ces facteurs de risque dépendront, par exemple, le moment et la fréquence des surveillances selon que des contrôles continus ou permanents seront instaurés au sein des établissements vulnérables au blanchiment et des contrôles moins fréquents auprès des établissements présentant de faibles risques. Les

[819] Article 6 dernier alinéa de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

contrôles en tant que mesures d'atténuation des risques se focaliseront également sur la nature du contrôle à réaliser telle que la vérification des renseignements obtenus sur l'identité du client, la connaissance de l'origine des fonds[820] *etc.* De surcroît, les contrôles, qui visent à réduire les risques de blanchiment, devront analyser les critères établis par les entités assujetties sur la rupture d'une relation, les études des vulnérabilités des produits et des services, les modes d'approbation des relations qui suscitent des doutes au vu des indicateurs établis[821] *etc.*

392. Les contrôles internes proprement dits. Les contrôles internes proprement dits à effectuer au sein de l'institution concernée seront axés sur la vérification de l'effectivité de l'application des obligations de vigilance[822], du respect des programmes de conformité établis, de la répartition appropriée des tâches et des responsabilités en matière de vigilance. Les procédures d'acceptation d'ouverture de compte ou d'aval des opérations, les processus d'évaluation des risques et la disposition d'un système d'identification des transactions douteuses feront également l'objet d'un suivi particulier. A titre d'exemple, les employés en charge de la manipulation des espèces seront particulièrement surveillés sur la manière dont ils participent activement aux programmes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et détectent les activités douteuses ou les déclarations d'opération suspecte (DOS)[823]. Comme les systèmes informatiques de détection des opérations suspectes peuvent être d'un montant exorbitant, une procédure manuelle pourra être privilégiée par les institutions de faible envergure en grand nombre dans le pays.

2. Les responsabilités dans le cadre du contrôle interne de conformité

393. La nomination d'un agent de conformité. Les établissements assujettis devront désigner un employé qualifié, dénommé « *agent ou responsable de la conformité* », en charge de veiller à la gestion quotidienne du programme de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Le responsable de la conformité sera tenu de surveiller la conformité de l'institution aux lois, règlements et directives de LBC, de l'application des politiques et des contrôles internes ; en outre, il sera le contact de prédilection des autorités de contrôle et de régulation, du SAMIFIN et autres autorités impliquées dans la LBC[824]. Sur le choix de l'agent de conformité, il pourra s'agir du cadre supérieur, du propriétaire de l'entreprise, de son exploitant ou du particulier lui-même pour les établissements de moindre envergure[825]. A l'égard des grandes entreprises, l'agent de conformité occupera un poste de haut niveau et devra

[820] CF vigilances accrues.
[821] L'aval ou l'autorisation par une haute direction, une autorité supérieure ou le conseil d'administration de l'institution.
[822] Pouvoirs et responsabilités.
[823] Voir « *Transcription : Webinaire sur les nouvelles obligations portant sur l'approche axée sur les risques », site CANAFE.*
[824] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 3 a, op. cit.*, p. 54.
[825] Comme les petites entreprises.

disposer des pouvoirs et des moyens nécessaires dans l'accomplissement de ses missions. Hypothétiquement, une interaction avec la haute direction ou le conseil d'administration devra être assurée[826] et dans le but de garantir une bonne pratique des gestions, il est suggéré que l'agent de conformité ne participe pas directement aux activités de réception, de virement et de versement de fonds[827]. Si besoin est, l'agent de conformité pourra être assisté d'un responsable juridique du contrôle de conformité pour le conseiller sur l'interprétation des obligations de vigilance, l'évaluation et l'application des politiques et procédures de l'institution. Le responsable juridique pourra aussi procéder à des révisions des procédures, émettre des avis sur les opérations suspectes et avertir la direction de l'institution en cas de non-conformité ou de défaillances graves. Dans le même ordre d'idée, un auditeur interne pourrait aussi l'aider dans la vérification de la conformité et de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôles de LBC sur le plan technique notamment dans le cadre de l'évaluation des risques ainsi que de la manière dont les employés comprennent et exercent les obligations de vigilance, du recueil des informations, de la fiabilité ou de l'adéquation des programmes de formation, de la vérification des procédures de détection, de communication à la direction des déficiences constatées et d'émission de recommandations ou mesures correctrices[828].

394. Le rôle du conseil d'administration et de la direction générale. Pour les institutions financières qui en disposent, le conseil d'administration et la direction générale devront établir un cadre solide de contrôle interne ; après que les contrôles sont effectués, un mécanisme d'information de la direction en temps opportun devrait être mis en place. La transparence du système devra permettre de retrouver facilement les résultats des contrôles de conformité, les défaillances constatées en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et les mesures correctrices à adopter[829]. Comme l'opérationnalisation des programmes de LBC repose sur des ressources humaines et technologiques adéquates, le conseil d'administration et la direction générale devraient assurer la mise à disposition de telles ressources et déléguer suffisamment d'autorité aux responsables de conformité. Afin de rehausser les normes d'éthique des ressources humaines, le principe de « *connaissance des employés* » mérite d'être appliqué. En vertu de ce principe, les nouveaux employés subiront des sélections rigoureuses et ceux promus ou assignés dans des domaines comportant des risques élevés, suivront après sélection des formations intensives[830].

---

[826] Cette interaction pourrait se traduire entre autres par un compte rendu régulier de ses activités à ces organes.

[827] En vue d'assurer l'uniformité et l'application continue des programmes de conformité, l'agent de conformité pourra déléguer certaines fonctions à d'autres employés, mais, malgré cette délégation de fonction, l'agent de conformité restera le seul responsable de la mise en œuvre du régime de conformité
Pour aller plus loin voir Ligne directrice 4 du CANAFE : « *Mise en œuvre d'un programme de conformité* », p. 13, site CANAFE.

[828] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 3B, op.cit*, p. 71-72.

[829] Les agents de conformité susmentionnés devront, en l'occurrence, suivre l'amélioration des performances consenties.

[830] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DES CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 3A, op. cit.*, p. 52-54.

D'autres rôles subsidiaires dévolus au Conseil d'administration et à la direction générale peuvent également contribuer au renforcement des contrôles internes entre autres l'établissement et la mise en œuvre des politiques, des procédures et des contrôles de conformité (PPC) en matière de LBC, leur communication aux personnels concernés, la culture de conformité au sein de l'institution à travers la promotion des valeurs d'éthique et d'intégrité[831]. Les contrôles de la mise en œuvre des obligations de vigilance et de déclaration par les entités assujetties constituent des outils précieux du système de prévention, peu importe qu'ils soient menés par des organes externes ou par l'entité, elle-même, en interne. Afin que la prévention soit encore plus efficace et complète, les moyens de lutte contre les infractions d'origine récurrentes dans le pays devront être renforcés.

II. Les moyens de lutte contre les infractions d'origine prédominantes

395. La lutte croisée contre le blanchiment et les infractions à l'origine de l'argent sale. La prévention du blanchiment ne se limite pas aux contrôles de la mise en œuvre des obligations légales, mais doit également comprendre la lutte contre les infractions d'origine prédominantes dans le pays. Le blanchiment ne saurait, en effet, exister si les infractions sous-jacentes au blanchiment ne généraient autant d'argent sale destiné à être réinjecté dans les circuits légaux où opèrent les institutions financières et les entreprises ou professions non financières désignées (EPNFD) assujetties. Les sommes d'argent mal acquises en quête d'apparence légitime augmentent au fur et à mesure de la propagation des infractions d'origine. Pour prévenir et réfréner le phénomène du blanchiment, des actions radicales de lutte contre les trafics illégaux doivent être menées sur tous les fronts en évitant notamment que le pays ne soit pillé de toutes ses ressources naturelles (A). Des mesures, dont des contrôles minutieux, doivent également être prises pour combattre les autres formes de criminalité génératrice de biens en forte prévalence telles que les fraudes douanières et fiscales (B). Parce que les différentes infractions d'origine s'enchevêtrent entre elles dans leurs modes opératoires, les initiatives proposées sont permutables et sont valables aussi bien dans le domaine de la lutte contre les trafics qu'en matière d'élimination des pratiques frauduleuses.

A. La lutte contre les trafics illégaux

396. Le nécessaire renforcement des contrôles. Comme les bois de rose sont en voie d'extinction et rares dans le pays, leur commerce illégal n'a plus, ces derniers temps, défrayé la chronique. Néanmoins, les trafics de bois de rose ainsi que des autres bois précieux demeurent un sujet préoccupant, l'attention est, dorénavant, portée sur les mesures de conservation du reste de la biodiversité malagasy et la répression des auteurs de ce trafic qui a viscéralement dégradé l'environnement

[831] Dans cette perspective, des codes de déontologie ou de conduite à l'intention des entités déclarantes pourront être développés et diffusés.

malagasy (1). Parallèlement, le trafic des ressources minières connaît une forte progression à Madagascar. Les mesures, entamées jusqu'à présent, se sont avérées vaines et pourtant, les contrôles et leur renforcement constituent les seuls moyens opérants pour réellement endiguer ce type de trafic (2).

1. La lutte contre le trafic de bois de rose

397. Les initiatives entreprises. La crise sociopolitique, qui a secoué le pays, en 2009, a occasionné, un essor, sans précédent, du trafic de bois rose[832]. En effet, l'instabilité engendrée par la crise a ouvert la voie à divers abus et conforté l'impunité des criminels. Plusieurs mesures successives ont été prises pour juguler le commerce illégal de bois de rose[833] et arrêter les protagonistes ; particulièrement, sur le plan règlementaire, le gouvernement de transition de l'époque, a adopté l'arrêté interministériel n° 38244/2009 relatif à l'agrément d'exportation à titre exceptionnel de bois précieux à l'état brut ou semi-travaillé et le décret n° 2010-141, du 24 mars 2010, interdisant la coupe, le transport et l'exportation de bois de rose. Une réunion de tous les acteurs concernés par la lutte contre le trafic s'est également tenue au sein du gouvernement, à la suite de laquelle, toutes les parties prenantes se sont résolu à collaborer ensemble pour enrayer le trafic. Partant, le Ministère des Forêt a suspendu les agréments des exploitations et des exportations des bois précieux des opérateurs économiques forestiers ; l'exportation de bois précieux a été interdite et les méthodes de surveillances ont été consolidées par des contrôles des transports terrestres, des patrouilles maritimes des régions à risque. Le Ministre de la Justice malagasy, pour sa part, a proclamé que la Justice sera intransigeante dans la traduction et la répression de toutes les personnes impliquées[834] et la vente des bois précieux saisie a été envisagée[835]. La loi n° 2015-056, du 03 février 2016, relative à la création de la chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou d'ébène ainsi que son décret d'application ont été adoptés, la chaîne fut opérationnelle en 2018. Des brigades mixtes d'enquêteurs comprenant, des éléments de la police et de la gendarmerie nationale, ont été également implantés dans les régions concernées par le trafic.

---

[832] L'AFRIQUINFOS, « Madagascar : le trafic de bois de rose s'est développé depuis la période de transition », 14 juillet 2011 disponible sur http://afriquinfos.com/articles/2011/7/14/brevesdafrique-182465.asp.

[833] V. supra § 36, 104.

[834] Le garde des sceaux Ministre de la Justice a déclaré qu'une nouvelle politique pénale sera adoptée dans les juridictions aux fins de lutter contre ce trafic de bois de rose. Cette nouvelle politique consiste en ce que les inculpés déférés au parquet seront placés sous mandat de dépôt systématique, et ne pourront en aucun cas bénéficier d'un sursis à exécution à l'issue du procès. Toutes les juridictions concernées seront notifiées par voie de circulaire pour l'effectivité de cette nouvelle politique pénale relative au trafic du bois de rose.
Voir Jeannot RAMAMBAZAFY**, «** Madagascar Bois de rose : mandat de dépôt systématique à tous les niveaux du trafic », dans Madagate du 19 Juillet 2011.

[835] LINFO.RE, « Andry Rajoelina part en croisade contre le trafic de bois de rose », 17 juillet 2011, disponible sur https://www.linfo.re/ocean-indien/madagascar/andry-rajoelina-part-en-croisade-contre-le-trafic-de-bois-de-rose.

398. Une prise de conscience commune. Les maintes discours et mesures préconisées n'ont pas pu empêcher le trafic illégal de bois de rose de sévir ces dernières années, laissant l'environnement malagasy dans un piètre état[836]. Les stratégies développées aux fins de juguler le trafic illégal n'ont pas manqué, mais la véritable problématique réside continuellement dans leur application réelle. Dès lors, le développement d'une prise de conscience commune de tous les acteurs politiques, de tous les opérateurs économiques et de la population notamment celle issue des régions à risques sur les conséquences désastreuses et irrémédiables de la destruction de l'environnement à Madagascar est nécessaire. Les plaidoyers devront mettre en relief l'étendue des impacts négatifs présents et à venir sur tous les domaines susceptibles d'être affectés. Encore que sur le plan écologique, Madagascar est classé, à moyen et long terme comme faisant partie des pays vulnérables aux changements climatiques[837] ; la destruction massive des parcs à travers l'abattage des bois de rose et autres bois précieux ne fera qu'accentuer la situation déjà précaire et alarmante du pays.

399. La répression des auteurs du trafic. Sous l'angle économique, les trafics illégaux profitent aux criminels[838], ce qui, consécutivement, entraîne des manques à gagner considérables pour l'Etat et aggrave la pauvreté généralisée de la population. Au devant de la scène internationale, la perpétuation du trafic de bois de rose a occasionné une perte de crédibilité du pays quant à sa volonté de respecter

---

[836] Voir GLOBAL WITNESS, ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY (EIA), Inc. (Etats-Unis), *Rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches : bois de rose, ébène et palissandre*, Octobre 2010, p. 16.

[837] D'après un rapport établi par l'institution internationale de surveillances socio-économiques et environnementales en 2010, Madagascar est classé à la troisième place (Après le Bangladesh (1er) et l'Inde (2ème), sur l'indice de vulnérabilité au changement climatique dans les 30 prochaines années.
Jean-Claude STEVE, « Changement climatique - Le pays au 3e rang du classement des pays les plus vulnérables au péril », dans Midi madagasikara du 30 Mai 2011, http://fr.allafrica.com/stories/201105311127.html.
see also THE GUARDIAN, "Ravaged by drought, Madagascar feels the full effect of climate change", http://www.guardian.co.uk/world/2009/oct/23/madagascar-drought.
THE GUARDIAN, "Madagascar must wake up to climate change - and not just at election time", http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/nov/10/madagascar-kiribati-climate-change-conference.
"Madagascar's high levels of endemism coupled with its extensive loss and degradation of ecosystems leave its species particularly vulnerable to climate change. Although Madagascar has lost about 90 percent of its natural forest cover, more than 90 percent of its plants, mammals, reptiles and amphibians are unique to the island, making it a top global biodiversity hotspot. Nevertheless climate change is projected to have a big impact on the island. Models suggest that Madagascar will lose 17-50 percent of its remaining forest habitat due to climate change if plants are unable to disperse or migrate to suitable areas. The outcome could prove devastating for flora and fauna." On mongabay.com, "Adaptation to climate change will be difficult for Madagascar" July 29, 2008.

[838] Selon le rapport du GLOBAL WITNESS et de l'EIA (Environmental Investigation Agency), publié en novembre 2009, le commerce illégal de bois de rose et d'ébènes représente une valeur pouvant atteindre jusqu'à 460.000 dollars par jour, un manque à gagner pour l'Etat malgache car seule une petite partie rentre dans sa caisse.

son engagement sur la préservation et la conservation de son environnement[839]. Ainsi les pays signataires de la Convention CITES ont-ils décidé d'un embargo pour ne pas autoriser les exportations ou réexportations à des fins commerciales, de spécimen de bois d'ébène, de bois de rose et palissandre de Madagascar. Face à la situation, Madagascar a fait part de son plan d'action axé sur le renforcement significatif de l'application de la loi aux infractions forestières et la gestion de stocks des bois précieux et dans ce sens, des dossiers ont été transmis à la chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou d'ébène, mais jusqu'à présent, le nombre des personnes condamnées comme étant les principaux commanditaires restent méconnus. Chacun demeure dans l'expectative de la mise en œuvre des initiatives prises plus précisément la répression effective des auteurs du trafic. Les déclarations de bonne volonté ne suffisent plus, les volontés politiques doivent se traduire en des actions concrètes assorties de résultats réels pour améliorer l'image du pays aussi bien auprès de l'opinion publique qu'aux yeux des autres acteurs étatiques.

2. La lutte contre les trafics illégaux des ressources minières

Madagascar regorge de ressources minières importantes mais leur exploitation et leur exportation se font, malheureusement, dans la plupart des cas, de manière illégale. Outre les bois de rose, d'autres trafics illégaux foisonnent dans le pays tels que les trafics illicites d'or, de métaux précieux et de pierres précieuses[840] *etc*., et les flux d'argent colossaux générés par ces trafics feront l'objet d'un recyclage pour être utilisables.

400. Le renforcement du contrôle de la circulation des produits miniers. Dans le but d'assurer la traçabilité de la circulation des produits miniers et garantir, à la fois, la transparence dans l'exploitation des ressources minières, la police des mines devrait intensifier sa collaboration avec la police nationale et la gendarmerie en matière de contrôles routiers. De même, pour démanteler les réseaux mafieux et harmoniser les actions de lutte, la police des mines devrait ménager une étroite coopération avec les services des douanes du fait que le passage des trafics par ces services est incontournable pour aller au-delà des frontières. Les expériences étrangères, notamment, l'affaire de la BCCI « *Bank of Credit and Commerce International* »[841] illustre la contribution efficace de l'administration douanière dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). En effet, l'exploit de la douane américaine[842] avait permis le démantèlement de réseaux criminels qui ont recyclé

[839] Pour plus d'informations voir les recommandations de l'EIA et du du Global witness dans *rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches : bois de rose, ébène et palissandre*, Octobre 2010 p. 17, 18, 31.
[840] Voir supra § 60.
[841] En français, Banque de crédit et de commerce international.
[842] Dans l'opération C-chase.

leur argent sale dans la Banque BCCI[843]. En ce qui concerne les douanes malagasy, l'affaire du trafic des 73,5 kg de lingots d'or sortis illégalement du territoire malagasy et saisis par la douane sud-africaine a révélé les faiblesses de l'administration douanière malagasy en matière de contrôle des frontières[844]. Certes, dans un contexte de libre circulation des biens et des personnes, les exigences relatives aux fluidités des échanges peuvent peser sur les services douaniers, cependant l'impératif de sécurisation des frontières doit toujours être priorisé à travers des contrôles pointus en vue d'éviter la dilapidation des ressources naturelles malagasy au profit des trafiquants criminels. A l'heure actuelle, les corruptions et les fraudes de divers ordres pullulent à Madagascar, désormais qualifié de plaque tournante des trafics ; une situation inquiétante qui à long terme, sans une prise de conscience et une volonté concrète à faire évoluer les choses, entraînerait des conséquences dévastatrices sur le plan économique, social et géopolitique du pays.

401. Le contrôle des industries extractives. La réalisation effective du programme gouvernemental sur les ressources minières (PGRCM)[845] et des normes de l'« *Extrative Industries Transparency Initiative* » (EITI)[846] est indispensable en vue d'assurer une gestion saine et transparente des ressources minières. Le suivi et l'évaluation des industries extractives, la transparence à travers des comptes rendus des revenus acquis et de la comptabilité à tous les acteurs concernés, l'intensification des audits dans les phases d'extraction, d'exploitation et de conversion des capitaux d'investissement méritent d'être mis en œuvre minutieusement[847]. Les investissements doivent faire l'objet d'un suivi pour plus de transparence et il en est de même des ressources versées à l'Etat grâce aux investissements. Les principes de bonne gouvernance et de transparence doivent être appliqués en ce qui concerne l'utilisation des redevances obtenues par l'Etat. La disposition de données relatives aux ressources minières dont le pays regorge concoure également aux quêtes de transparence et de redevabilité.

402. Le suivi des activités des ressortissants étrangers. Le renforcement du suivi des activités des ressortissants étrangers à Madagascar constitue un autre moyen efficace pour lutter contre les trafics mafieux. Les mouvements des ressortissants étrangers en apparence suspects[848] devront faire l'objet de surveillance particulière

[843] Christian De BRIE, « Des blanchisseurs de haut vol sur leur chapelet de paradis », in journal Le Monde Diplomatique d'Avril 1990.
Voir Jean-Guy DEGOS, Dolly MATTA, « Le blanchiment d'argent par une banque internationale sans scrupule : le cas de la BCCI **»,** Revue du financier (La) (Cote P34) > N° 164 (2007), p. 26-40.
Pour aller plus loin, V. Daniel GONZALEZ, *The kings of money laundering: the rise ank fall of BCCI, an extraordinary story*, Independently published, January 25, 2019, 147 pages.
[844] V. *supra* § 102.
[845] http://www.pgrm.mg.
[846] La Norme ITIE est la norme internationale pour la transparence et la responsabilité entourant les ressources pétrolières, gazières et minérales d'un pays.
[847] See revised EITI workplan, http://www.eiti-madagascar.org.
[848] A titre d'exemple, le rapport du SAMIFIN a fait ressortir que ces mesures visaient particulièrement les ressortissants chinois et indo-pakistanais. D'après leurs analyses, les ressortissants indo-pakistanais figuraient

en ce qui concerne notamment leurs entrées et sorties sur le territoire malagasy, leurs réelles activités, leurs adresses. Ce système de surveillance nécessitera la coopération de l' « *Economic Development Board of Madagascar »* (*EDBM*)[849], la Direction du Contrôle des étrangers et la direction de l'Immigration et Emigration du Ministère de l'Intérieur, la Direction Générale des Impôts, le Ministère des Affaires Etrangères, le SAMIFIN et la Direction Générale des Douanes[850]. Concrètement, un réseau informatisé et sécurisé accessible à tous ces différents acteurs devra être mis en place pour qu'ils puissent se relier et s'échanger des informations. La mise en réseau de la Direction Générale des Douanes, la Direction Générale des Impôts et l'EDBM est également intéressante pour avoir une vue d'ensemble et assurer un suivi sur la cohérence entre les déclarations d'importation et les états financiers des sociétés gérées par les ressortissants étrangers sur le territoire malagasy[851].

B. L'élimination des pratiques frauduleuses

403. Les mesures contre les infractions fiscales et douanières. La majeure partie des infractions sous-jacentes relevée dans le pays est constituée par les infractions fiscales et douanières[852]. Afin de lutter efficacement contre les infractions fiscales, diverses mesures sont proposées et elles sont principalement axées sur la lutte contre les sociétés écrans, la culture d'intégrité et la modernisation des systèmes fiscaux (1). Par ailleurs, dans le cadre du commerce international, des entreprises et des opérateurs malveillants s'ingénient à contourner par des moyens insidieux les contrôles des services de douane, le renforcement des contrôles est, de ce fait, plus que nécessaire pour remédier à la situation (2).

1. La lutte contre les fraudes fiscales

404. Les mesures à l'égard des sociétés écrans. Madagascar ambitionne d'assurer son décollage économique en incitant les Investissements Directs Etrangers (IDE). Pour écarter l'intrusion d'éventuels blanchisseurs dans la poursuite de cet objectif, le pays doit constamment veiller au caractère licite des investissements et à la non–fictivité des sociétés créées sur son territoire[853]. Le nombre des sociétés créées ne cesse de croître dans le pays malgré le contexte de crise perpétuelle. D'après l'« *Economic Development Board of Madagascar »* (*EDBM*)[854], le nombre d'entreprises nouvellement créées a connu une

dans 60% des déclarations d'opérations suspectes transmises au Parquet, et le plus souvent, ils sont impliqués dans des affaires de fraude fiscale. RAPPORT SAMIFIN 2010, p. 36.

[849] EDBM ou agence de promotion des investissements à Madagascar.

[850] RAPPORT SAMIFIN 2010, p. 36.

[851] *Ibid.*

[852] V. supra § 103 et suiv., 106 et suiv.

[853] For more information see DEPARTMENT OF THE TREASURY, FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK, "*The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies* », November 2006, available on http://www.fincen.gov/LLCAssessment_FINAL.pdf.

[854] EDBM ou agence de promotion des investissements à Madagascar. En 2010, 1040 nouvelles entreprises, tous statuts confondus ont été enregistrés contre 909 l'année précédente.

hausse allant de 1034 en 2014, 1106 en 2015, 1072 en 2016, 1343 en 2017 et 1348 en 2018[855]. Parmi ces nouvelles entreprises créées, l'existence de sociétés fictives n'est pas à écarter à plus forte raison que les typologies de blanchiment développées par le SAMIFIN ont mis en lumière l'usage fréquent de tout un circuit de sociétés fictives dans le processus de lessivage des capitaux suspects en provenance de l'extérieur[856]. Des mesures s'imposent pour que le pays ne devienne une plaque tournante dans le cycle du blanchiment de l'argent sale[857] et ce faisant, les contrôles des sociétés devraient être renforcés. Concrètement, comme le greffier et le juge commis à la supervision des informations déclarées au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) ne disposent d'aucun moyen de contrôle pour vérifier la véracité des informations recueillies, outre la composition de l'actionnariat et l'identité des réels propriétaires des personnes morales, la présentation dans le statut des données personnelles, dont l'état civil des associés, devra être exigée lors de la création de la société. Les efforts d'informatisation du RCS devront être aussi soutenus et accélérés davantage et les greffes en charge des enregistrements des sociétés ainsi que les juges affectés aux contrôles des registres devront être sensibilisés sur les questions de blanchiment. De surcroît, la transparence étant reconnue comme un rouage essentiel de la lutte contre les sociétés fictives ou écrans, un mécanisme de contrôle devra être mis en place aux fins de déceler toutes les formes possible de maquillage de la propriété réelle des sociétés et de s'assurer, par la même occasion, de l'identité des bénéficiaires ultimes des sociétés opérant dans le pays. Les sociétés fictives n'ont pas d'existence réelle, les criminels recourent, le plus souvent, aux prête-noms, qui, en réalité, ne détiennent aucune des compétences exigées pour créer ou reprendre une société ; en conséquence, les greffes des tribunaux de commerce œuvrant dans la tenue des RCS devront requérir les CV, organiser des entretiens avec ceux-ci, en vue de vérifier leurs compétences et leurs véritables intentions. Toute incohérence soulevant des suspicions légitimes de blanchiment devra faire l'objet de déclaration d'opération suspecte (DOS), et dans cet ordre d'idée, les greffes des tribunaux de commerce devront figurer parmi les entités déclarantes[858].

405. La culture de l'intégrité. Pour juguler les pratiques de corruption des agents fiscaux, une culture d'intégrité devra être mise en place et promue. Cette action sera assortie d'une stimulation de la motivation des agents qui pourrait se traduire par une amélioration des conditions de travail à la fois sur le plan financier à travers les systèmes de primes, avantages, avancement, promotion en fonction des

[855] Source : edbm.mg.

[856] Le rapport du SAMIFIN a révélé que parmi ce panel de nouveaux promoteurs, des entreprises fictives ont été détectées. A l'issue des enquêtes et des vérifications sur place, les renseignements concernant ces entreprises tels que leurs adresses se sont révélées faux. CF première partie.

[857] Ceci étant, il convient de préciser que la création des structures dont l'EDBM et la prise de mesures d'allégement fiscal sous certaines conditions aux fins d'incitation, de simplification et d'encouragement aux investissements, ne peuvent s'interpréter comme une absence de règles.

[858] Cette piste de réflexion a été évoquée dans le rapport d'information de l'assemblée nationale française n°1423 en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 14 novembre 2012, sur *la Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes,* p. 178.

performances et sur le plan logistique au moyen de dotations en matériels mobiliers et roulants pour assurer les déplacements et les contrôles sur place[859]. Particulièrement, aux fraudes fiscales, la promotion du civisme fiscal devrait être développée à l'endroit des contribuables ainsi qu'une démarche de prévention se basant sur la communication aux entreprises des risques encourus en cas de fraudes. L'objectif consiste, non seulement à informer les secteurs potentiels des sanctions prévues mais aussi et surtout, à les dissuader de commettre tout acte malveillant.

406. La modernisation des systèmes fiscaux. L'informatisation du système fiscal est cruciale aux fins d'accélérer les procédures de recouvrement, assurer la transparence dans les transactions et faciliter les recoupements des renseignements. Cette initiative est en cours mais en pratique, certains professionnels s'esquivent ou se détournent des mécanismes d'identification en fournissant des données inexactes, des factures ou des pièces non authentiques ou encore en s'adonnant à la corruption. Afin de s'assurer que les renseignements ainsi obtenus soient fiables et exploitables, des procédés d'authentification, de vérifications des comptabilités, des contrôles sur pièces et sur place devront être développés en corrélation avec une mobilisation des ressources y afférentes. En sus de la modernisation des systèmes fiscaux, les ressources humaines notamment les inspecteurs et les agents des impôts devront suivre des renforcements de capacités relatives aux audits des entreprises, aux contrôles de l'exécution des opérations fiscales, aux vérifications sur place et des formations spécifiques sur la détection des transactions suspectes.

2. Les réformes pour l'efficacité des contrôles douaniers

407. La modernisation des systèmes douaniers. Un des principaux axes du plan stratégique de l'administration douanière est la modernisation de ses services ; le processus, déjà lancé, ambitionne la mise en place d'un système de dématérialisation fiable, la sécurisation des procédures de dédouanement, la modernisation des équipements, des moyens de contrôle et des infrastructures des services de la douane[860]. Les initiatives et les perspectives des nouvelles orientations du système douanier malagasy sont intéressants dans la mesure où elles aspirent à satisfaire les besoins du pays en termes de perception des recettes et de sécurisation des frontières. Ceci étant dit, ces objectifs demeureront hypothétiques tant que les agents de la douane ne se résolvent pas à respecter scrupuleusement les engagements pris dans le cadre de l'exécution de leurs missions. Le trafic des 73,5 kg d'or, qui récemment a fait la une des actualités malagasy, dénote encore une fois les graves défaillances du système douanier malagasy en matière de sécurisation des frontières, aussi beaucoup reste à faire pour ne pas s'éloigner de l'objectif fixé et tant martelé d'une administration douanière innovante, redevable,

[859] www.impots.mg.
[860] PLAN STRATEGIQUE 2020-2023, *Douane, une administration innovante, redevable, partenaire pour l'émergence du pays.*

partenaire pour l'émergence de Madagascar. Par ailleurs, des formations sur les opérations douteuses, les modes de financement des opérations d'importation, les méthodes d'investigation, les contrôles approfondis des marchandises et la surveillance alerte des bureaux de douane devront être dispensées aux agents douaniers. Les formations des agents de la douane ne doivent pas être purement théoriques, les acquis doivent être complétés par des mises en œuvre pratiques. La présence ès qualité des représentants de l'administration douanière et fiscale au sein du SAMIFIN permettra également de consolider leur rôle déterminant dans la LBC.

408. La domiciliation bancaire[861]**.** La domiciliation bancaire se définit comme l'immatriculation des opérations du commerce international ; elle se réalise avant toute formalité en douane et revêt de son importance dans la mesure où elle assure la traçabilité des opérations réelles du commerce international[862]. A défaut de domiciliation bancaire, l'identification du financement des transactions, la constatation de la réalité de la transaction à travers le suivi des opérations depuis l'ouverture jusqu'à l'apurement définitif du dossier seraient compliquées voire extrêmement ardues dans la mesure où l'institution douanière ne disposerait pas de moyens pour vérifier l'effectivité des transactions effectuées. Cet état des choses risquerait donc d'occasionner une fuite de capitaux de l'Etat et fausserait les statistiques sur les opérations du commerce extérieur. Bien que la domiciliation bancaire soit reconnue comme une formalité obligatoire du commerce international, les typologies du blanchiment développées par le SAMIFIN ont fait état de plusieurs cas d'opérations commerciales internationales dont l'identification des financements et la traçabilité des transactions sont difficiles à déceler en raison de l'absence de domiciliation bancaire[863]. Face à la situation, l'administration douanière, notamment le receveur des douanes, devra prendre des mesures conséquentes telles que le refus de toute facture non domiciliée et le rejet de tout dossier relatif aux importations et exportations sans domiciliation bancaire. De plus, les contrôles de marchandises

[861] CF renvoi à la partie sur la coopération nationale pour lutter contre les fraudes douanières.

[862] La domiciliation bancaire a pour objet le contrôle des changes et du commerce international, elle peut être relative aux importations ou aux exportations.
http://www.becompta.be/modules/dictionnaire/260-comptable-domiciliation-bancaire.html.
A Madagascar, l'article 10 du décret n° 2009-048, du 12 janvier 2009, fixant les modalités d'application de la loi n° 2006-008, du 02 août 2006, portant Code des Changes prévoit que les importateurs et les exportateurs de marchandises sont tenus de domicilier leurs opérations d'importation et/ou d'exportation auprès des intermédiaires agréés. La circulaire n°0356 modifiant et complétant certaines dispositions de la circulaire n°005 du 30 juin 1994 relative à la domiciliation et au règlement des exportations prescrit, en outre, que les dossiers de domiciliation, notamment, la facture définitive domiciliée ou le contrat devra comprendre le nom ou la raison sociale, l'adresse et l'identification statistique de l'exportateur, le nom ou la raison sociale et l'adresse de l'importateur, le poids brut et net ainsi que la valeur de facturation en devises des marchandises, la désignation et la nomenclature douanière des marchandises ; à noter que la facture définitive domiciliée auprès de l'intermédiaire agréé vaut un engagement de rapatriement à Madagascar des devises nées de ses exportations pour l'exportateur dans les délais réglementaires.

[863] Comme nous l'avons déjà vu cependant, les transactions internationales sont caractérisées à Madagascar par des exportations et des importations sans domiciliation bancaire, le non rapatriement de devises, le paiement en liquide par les grandes sociétés importatrices lors des achats de marchandises à l'étranger, qui plus est, à partir de leurs bases de données, les services des douanes ont constaté un écart évident entre les fonds transférés et le volume d'importation des douanes, RAPPORT SAMIFIN 2011, p. 20.

importées par groupage devront être renforcés et les pièces justifiant de la domiciliation bancaire dans le document de dédouanement exigées[864].

[864] RAPPORT SAMIFIN 2013, p. 34.

Conclusion du Chapitre I

S'inspirant des recommandations émises par le GAFI, la loi malagasy n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a mis fin à plusieurs ambigüités en désignant nommément les professionnels assujettis et en clarifiant la portée des obligations préventives du blanchiment. L'une des modifications substantielles apportées par la loi réside dans l'élargissement du champ d'application des devoirs de vigilance et de déclaration à de nouvelles professions du droit et du chiffre. Malgré le fait que la loi ait préconisé un cadre préventif exhaustif et rigoureux, les exigences légales de prévention prévues demeurent inappliquées par un grand nombre d'assujettis dont principalement les institutions non bancaires.

La praticité et la plasticité des dispositions légales de prévention ont dès lors suscité des questionnements et plusieurs pistes d'exploitation ont été amorcées pour renverser la tendance d'ineffectivité qui se dessine actuellement. Ainsi l'intensification des actions de sensibilisation et de formation a-t-elle été développée ; une meilleure compréhension et appropriation par les entités soumises, des enjeux de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), des risques d'infiltration dans son secteur d'activité et de son rôle en matière de prévention, faciliteront la réalisation des devoirs de vigilance et de déclaration. En outre, l'obligation d'évaluation sectorielle des risques devra être particulièrement observée car elle permet de mesurer les risques réels auxquels l'entité assujettie est exposée.

A l'issue des résultats obtenus, des directives sur la mise en œuvre des obligations dans chaque secteur d'activité devront être adoptées. En effet, les entités assujetties ne pourront être réceptives aux orientations et aux réformes voulues tant qu'elles ne disposent pas de directives ou de lignes directrices claires et concrètes sur les diligences à prendre et les procédures internes à suivre en matière de prévention dans leurs activités quotidiennes.

Si toutes ces perspectives convergent vers la mise en pratique de la loi, elles ne pourront néanmoins aboutir qu'à condition d'être adaptées aux contextes malagasy empreints de paupérisme et d'un faible taux d'inclusion financière. Les obligations de vigilance doivent être allégées et adaptées aux contextes malagasy à plus forte raison que les professionnels assujettis ne sont pas tenus de rapporter les preuves qui caractérisent l'infraction mais des soupçons déduites d'un ensemble de faisceaux d'indices ou d'éléments qui présentent les apparences d'une opération de blanchiment[865].

[865] Brigitte PERREIRA, « Blanchiment, soupçon et sécurité financière, revue internationale de droit économique », p. 52-53, disponible sur https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-1-page-43.htm.

De plus, les déclarations d'opération suspecte auront un effet contre-productif si elles restent perçues comme une contrainte pour les professionnels assujettis. Confrontés au dilemme de l'impératif de sécurité et des objectifs commerciaux, les professionnels soumis éprouveront de la réticence à appliquer des obligations lourdes et coûteuses, ce qui est susceptible de nuire à la qualité de sa collaboration. Les obligations préventives qui ne sont pas adaptées aux risques peuvent également être interprétées par la clientèle comme une ingérence dans ses affaires, une procédure complexifiée confortera, dès lors, l'exclusion financière des personnes à faibles risques. Par voie de conséquence, l'approche fondée sur les risques devra être intégrée dans les directives de chaque entité assujettie et les obligations préventives devront être proportionnées aux risques cartographiés suivant l'emplacement géographique, la nature des activités ou des clients. En définitive, la quête d'équilibre et d'adéquation aux contextes devra se concrétiser par des obligations nettement simplifiées et flexibles afin que chacun puisse effectivement contribuer à la prévention du blanchiment.

Dans le même ordre d'idée, des contrôles axés sur les risques devront être déployés autrement dit des actions de suivi et de surveillance devront être priorisées et se concentrer sur les secteurs évalués comme exposés à des risques accrus de blanchiment. Ces mesures ont pour but de surmonter les distorsions entre les dispositions légales et la pratique qui se manifestent à travers les différentes abstentions et les résistances à appliquer les changements. Tous ces comportements sont, en effet, symptomatiques d'un profond manque de confiance sur l'opportunité et l'efficacité des mesures préventives. La prise en compte de la complémentarité des mesures avancées constitue un début de progression dans la mise en place d'un système préventif malagasy à la fois cohérent et efficace.

Chapitre II. Les appuis nécessaires au mécanisme de détection

409. Le SAMIFIN : un rouage essentiel de la lutte contre le blanchiment à Madagascar. Le blanchiment de capitaux compromet, non seulement, la paix et la sécurité internationales, mais en outre, il mine le développement des sociétés. Pour combattre le fléau du blanchiment, plusieurs acteurs du système international sont convenus que chaque pays devra se doter d'un dispositif de lutte performant, comprenant, notamment, un service de renseignements financiers ou un organisme central en charge d'évaluer les suites à donner des informations recueillies auprès des entités soumises par la loi aux normes de prévention du blanchiment. Ces jalons posés, les criminels, dans leurs entreprises, analysent les différentes failles des systèmes socio-économiques et géopolitiques des pays en vue d'explorer les voies ou les canaux perméables à l'infiltration de leur argent sale. Madagascar est, à cet égard, évalué comme un pays potentiellement vulnérable au blanchiment au vu de son contexte de pauvreté persistante et de crise perpétuelle[866]. Quoi qu'il en soit, le pays s'est efforcé de mettre en place un service de renseignements financiers dénommé « *SAMIFIN* », un établissement de type administratif, ayant pour mission de conduire la lutte contre le blanchiment de capitaux. Afin que le processus anti-blanchiment puisse s'enclencher et fonctionner efficacement, la rationalisation des actions du SAMIFIN apparaît indispensable. En effet, quand bien même l'engagement du système financier à faire des déclarations d'opérations suspectes (DOS) et à collaborer serait acquis, la LBC resterait stérile et les opérations de blanchiment ne pourraient être dépistées si les renseignements collectés ne sont pas exploités par une cellule de renseignements financiers fiable et compétente (Section I). Le SAMIFIN ne pourra, non plus, remplir effectivement ses missions en l'absence d'échanges d'informations et de concertation politiques ou opérationnelles avec les autres maillons de la chaîne anti-blanchiment ainsi que les services de renseignement financier homologues. Le renforcement du SAMIFIN en matière de coopération nationale et internationale du SAMIFIN (section II) est dès lors crucial

[866] La réalisation des objectifs de développement économique et des progrès d'intégration régionale est difficile voire en suspens ; Madagascar continue de pâtir de la crise politique déclenchée par le coup d'État de 2009 et son expansion économique s'est limitée à 0.3 % en 2010. La communauté internationale ayant refusé de reconnaître le gouvernement malgache actuel, les donneurs ont suspendu la majeure partie de leur aide, ce qui pèse sur les perspectives de croissance du pays. Cette incertitude politique et économique incite la plupart des investisseurs privés à l'attentisme.
BAD, OCDE, PNUD, CEA, *Perspectives économiques en Afrique : Madagascar 2011*, www.africaneconomicoutlook.org/fr.
Cette situation précaire a été d'autant plus accentuée par les impacts de la pandémie du COVID 19, d'après le rapport de la banque mondiale, la pandémie « *a entraîné une récession en 2020 comparables à celle causée par la crise politique 2009 et l'effacement de près d'une décennie de progrès en matière de réduction de la pauvreté* ».
BANQUE MONDIALE, *RAPPORT : Perspectives économiques de Madagascar : Tracer la voie de la reprise*, publication du 15 décembre 2020.
Disponible sur https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/475961608066887461/madagascar-economic-update-setting-a-course-for-recovery.

d'autant que le blanchiment de capitaux est, par définition, une infraction transnationale.

Section I. La rationalisation des actions du SAMIFIN

410. La quête d'optimisation des actions du SAMIFIN à la suite de l'élargissement de ses compétences. En marge de l'évolution de l'infraction de blanchiment, les missions dévolues aux cellules de renseignements financiers (CRF) se sont multipliées et diversifiées. Cette émergence vers l'élargissement des compétences des CRF est perçue à Madagascar à la lecture des nouvelles dispositions de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a pour principal objectif de mettre en conformité le dispositif malagasy contre le blanchiment avec les standards internationaux, et à ce titre, le SAMIFIN, dans la conduite de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), a connu une redéfinition et une extension significative des rôles à lui confiés. Outre son rôle classique de réception, d'analyse, de traitement des déclarations d'opérations suspectes (DOS) et de collaboration avec les autres organismes nationaux et internationaux, le SAMIFIN est dorénavant tenu d'intégrer le volet financement du terrorisme et financement de la prolifération des armes de destruction massive dans ses missions, de mener des études périodiques sur l'évolution des techniques utilisées aux fins de blanchiment de capitaux, d'émettre des directives spécifiques de vigilance et de prévention du blanchiment aux établissements assujettis, de superviser la mise en œuvre de ces directives, de saisir le comité d'orientation et de coordination en cas de carence, d'assurer le secrétariat dudit comité et de l'appuyer dans la définition de la politique ainsi que de la stratégie de l'Etat en matière de LBC, de mettre en œuvre les actions définies par la politique et la stratégie ainsi élaborées, de tenir des données statistiques complètes sur les questions relatives à l'effectivité et l'efficacité du système de LBC et d'émettre des recommandations pour toute réforme utile[867]. Bien que n'étant pas expressément mentionnées par la loi, le SAMIFIN doit également conduire des campagnes de sensibilisation sur la LBC auprès de tous les acteurs de lutte, tenir et promouvoir l'utilisation de la plateforme numérique centralisée, réaliser l'évaluation nationale des risques ainsi que la mise en place du comité d'orientation et de coordination. L'extension des missions dévolues au SAMIFIN (I) requiert, en conséquence, plus d'expertise et de moyens à sa disposition. De surcroît, les réaménagements apportés éveillent des réflexions quant à la restructuration de l'organisation interne du SAMIFIN (II) dans le but de livrer une réponse adaptée à hauteur de la progression de la menace du blanchiment.

[867] Voir les articles 23 et 24 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

I. L'extension des missions dévolues au SAMIFIN

411. L'adéquation des moyens pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Suivant l'article 7 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'Etat, tenant compte des risques identifiés, élabore la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et à ce titre, il met en place un comité de coordination et d'orientation en charge d'arrêter et d'évaluer la stratégie, d'en assurer le suivi de la mise en œuvre et faciliter la coopération entre les différents intervenants dans la LBC. Etant donné que l'Etat est le responsable de la conception de la stratégie, dans les faits, le SAMIFIN est l'entité étroitement associée au processus d'élaboration encore que l'article 24 alinéa 10, 11, 12 de la loi suscitée, édicte que le SAMIFIN appuie le comité d'orientation et de coordination dans la définition de la stratégie nationale, en assure le secrétariat et met en œuvre les actions qui y sont prescrites. Consécutivement, la stratégie nationale de LBC constitue, désormais, la base d'où découleront les actions du SAMIFIN et sa conception s'inscrit parmi les nouvelles attributions vouées au SAMIFIN. Comme la stratégie nationale de LBC (A) est considérée comme la clé de voûte sur laquelle repose le dispositif malagasy de LBC, les moyens du SAMIFIN et de ses partenaires devront être renforcés (B) pour permettre sa pleine réalisation.

A. La stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)

412. Les éléments et les concepts à intégrer dans la stratégie nationale de LBC. Antérieurement à la conception de la stratégie, des actions en amont (1) de mobilisation citoyenne sur la cause de la LBC devront être menées par le SAMIFIN de sorte que le combat contre le recyclage de l'argent sale bénéficie de l'assentiment ainsi que du soutien du public. De même, des exercices d'évaluation nationale des risques[868] aux méthodologies définies et tenant compte des facteurs locaux devront être accomplis. De la consultation élargie et des résultats des évaluations ainsi établis, émergeront les composantes de la stratégie de LBC (2) ; autrement dit, la stratégie devra intégrer dans ses composantes, les recommandations issues des évaluations, refléter les réalités malagasy à travers une approche fondée sur les risques, inclure des concepts intrinsèques à la LBC comme la gouvernance financière et la lutte contre la corruption.

[868] Contrairement au silence de l'ancienne 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, la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a consacré tout un chapitre sur l'évaluation des risques et a distingué l'évaluation nationale des risques organisée par l'Etat et l'évaluation institutionnelle des risques menée par les établissements assujettis. Aux termes de l'article 5 alinéa 1 de cette loi, l'Etat organise l'identification ainsi que l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et prend les mesures nécessaires notamment la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques et mobiliser les ressources nécessaires.

1. Les actions en amont de l'élaboration de la stratégie nationale

413. La mobilisation citoyenne pour stimuler la volonté politique. L'absence ou le manque de volonté politique peut constituer une sérieuse entorse à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ; il peut induire à une asphyxie financière ou une insuffisance substantielle des ressources financières allouées aux organes de lutte contre le blanchiment dont le SAMIFIN ou encore se traduire par des manques d'empressement ou de réactions dans l'orientation des politiques vers plus de transparence et d'assainissement financier. Pour surmonter ces obstacles, le SAMIFIN devra conduire des séances d'informations soutenues touchant le plus de personnes et de départements possibles dans toutes les régions de l'île. A travers de vastes campagnes de sensibilisation sur les enjeux de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et de conscientisation sur l'ampleur et la gravité de la menace du blanchiment, l'adhésion du public à la cause de la LBC pourrait être acquise. Les principaux buts recherchés consistent à éveiller le rôle d'impulsion de la société et de forger l'opinion du public à réclamer des décideurs politiques et des acteurs de la LBC plus de volonté dans la mise en œuvre des mesures contre le blanchiment et de transparence du système financier malagasy. Compte tenu de la prépondérance de leurs places et de l'importance de leurs rôles, les organisations de la société civile (OSC) et les médias devraient être considérés comme des partenaires privilégiés du SAMIFIN dans la conduite des actions de mobilisation citoyenne[869]. A travers leurs influences, les OSC, suffisamment informés des dangers du phénomène du blanchiment sur l'économie, dénonceront les faits de blanchiment qu'elles ont pu constater, mèneront des travaux de plaidoyer en faveur de l'assainissement du système financier et tireront la sonnette d'alarme en cas d'inertie ou de passivité insoutenable des autorités politiques dans la lutte. Les médias, en ce qui les concerne, seront associés aux travaux d'information et de sensibilisation ; les points de presse sont indispensables afin d'assurer une large couverture de la cause de la LBC dans toutes les régions du pays. En somme, les actions ainsi menées viseront la mise en place d'un cadre propice à l'élaboration de la stratégie nationale de LBC.

414. Les facteurs contextuels dans le cadre de l'évaluation. Les exercices d'évaluation nationale des risques sont importants du fait que les recommandations ou les mesures correctrices des lacunes constatées figurent parmi les composantes essentielles de la stratégie nationale de LBC. Afin que les évaluations menées puissent être cohérentes, c'est-à-dire relater les risques réels du blanchiment dans le pays, le SAMIFIN devra tenir compte des facteurs contextuels locaux. Les spécificités du pays peuvent, en effet, expliquer les lacunes ou les failles ressenties dans le système de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) en place et influer considérablement sur le niveau des risques. Elles sont de divers ordres, mais d'une manière générale, elles pourront comprendre l'ensemble du système financier et des

[869] Les rapports d'évaluation et les études sur le blanchiment devront être relayés voire faire l'objet d'une large diffusion auprès des OSC.

entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) telle qu'une économie basée sur les liquidités, la part du secteur informel ou de l'exclusion financière dans la juridiction *etc.* ; des caractéristiques du pays à savoir le niveau de développement ou les liens culturels, commerciaux *etc.* ; d'éléments structurels comme la stabilité politique, l'engagement politique à lutter contre le blanchiment de capitaux, l'intégrité et la transparence des institutions, l'Etat de droit, l'indépendance et l'efficacité de la justice, le taux de corruption[870]. Sur les modes d'évaluation de ces éléments, si l'on prend, par exemple, les valeurs liées aux structures de l'Etat, le SAMIFIN pourra estimer que les risques de blanchiment sont amoindris sur le plan national lorsque l'adoption d'une politique garantissant l'intégrité de l'administration, l'investissement en faveur de plus de stabilité ou de bonne gouvernance sont priorisés dans les politiques publiques du pays ; dans le cas contraire, les risques de blanchiment pourront être évalués comme étant accrus.

415. Les méthodes d'analyse des risques devant être établis. L'approche ou la méthodologie à utiliser dans le processus d'évaluation devra être préalablement définie par le SAMIFIN afin que tous les paramètres nécessaires à l'identification des risques soient pris en considération lors des évaluations. Sur le plan analytique, certaines évaluations dans leurs méthodologies ont déduit le risque en croisant les menaces avec les vulnérabilités, des variables qui ont fait l'objet d'une analyse quantitative et qualitative suivant des indicateurs établis[871]. D'autres méthodes analogues fondées sur « *l'application des normes internationales de gestion des risques* » ont associé la variable conséquence à la fonction de la menace et de la vulnérabilité. Consécutivement, le risque sera tiré de la combinaison de la menace, des vulnérabilités de la juridiction et des conséquences au vu des résultats sociaux économiques et politiques engendrés par la réalisation des faits de blanchiment de capitaux[872]. L'analyse des risques tend vers une cotation selon que le risque est

---

[870] GROUPE D'ACTION FINANCIERE INERNATIONALE, *Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI de l'efficacité des systèmes de LBC/FT*, mis à jour octobre 2019, p. 7-8, Paris, France, disponible sur www.fatfgafu.org/fr/publications/recommandationsgafi.html.

[871] V. RAPPORT DU CONSEIL D'ORIENTATION DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (COLB), *Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France*, septembre 2019, p. 11-12.
D'après ce rapport, l'analyse des menaces « *a été élaborée en procédant à une étude quantitative des données disponibles (nombre de poursuites, de condamnations, de saisies de produits illicites, de manquements aux obligations déclaratives et de déclarations de soupçon) ainsi qu'une analyse qualitative*, issue de *cas typologiques et des retours d'expériences des administrations et autorités concernées par la LCB-FT, ainsi que du secteur privé* ». En ce qui concerne l'analyse qualitative et quantitative des vulnérabilités, les facteurs suivants ont été considérés, « *possibilités d'anonymat offertes par le produit ou secteur ; - possibilités d'opacification de la transaction ; - présence d'espèces dans le secteur ; - vulnérabilités transfrontalières ; - rapidité ou complexité du produit et sensibilité à la fraude documentaire* ».

[872] Cette méthode a été développée par le Département juridique du Fonds Monétaire International, « *Pour déterminer la probabilité qu'un événement se produise, le cadre examine la menace qui découle de la masse des avoirs acquis illégalement qui ont besoin d'être blanchis, ou des actifs nécessitant un traitement pour être utilisés par des terroristes, et les vulnérabilités associées à une juridiction, y compris s'agissant de ses marchés financiers et de ses contrôles de LBC/FT. Une évaluation des conséquences examine les différents résultats sociaux, économiques et politiques qui résultent de la survenance d'événements liés aux risques de BC/FT dans la juridiction en question. L'approche utilisée consiste à acquérir une meilleure compréhension et modélisation des procédés de BC et FT, en désagrégeant l'ensemble du processus par l'identification d'événements clés qui*

considéré comme élevé, modéré ou faible. Cette évaluation des risques est, le plus souvent assimilé à la conformité technique du dispositif de lutte d'une juridiction avec les normes du groupe d'action financière (GAFI). Si les risques sont évalués comme élevés, des mesures doivent être prises pour se mettre en conformité avec les normes établies afin de réduire lesdits risques ; s'ils sont jugés faibles, des mesures atténuées d'application des normes du GAFI pourront être mises en œuvre sous certaines conditions. Parallèlement aux évaluations axées sur la conformité technique, les évaluations conduites dans le pays devront être plus ciblées sur l'efficacité des mesures prises en vue d'orienter les évaluations vers les résultats et optimiser la qualité ainsi que la pertinence des analyses à mener[873]. Plusieurs questionnements subsistent, en effet, sur la mise en œuvre et les impacts réels des dispositions issues des récentes réformes législatives selon que des résultats positifs comme plus de transparence ainsi que des atténuations des risques ont ils été constatés dans les secteurs vulnérables ? Les mesures imposées sont-elles vraiment adaptées au contexte social et économique du pays ? En substance, tant que l'efficacité et les résultats de l'application de toutes les mesures déjà adoptées ne sont pas réellement mesurés, l'évaluation sera susceptible d'être biaisée, ce qui porterait atteinte aux bases même de la stratégie de LBC qui s'ensuivrait.

2. Les composantes de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux

416. L'intégration des recommandations émises. Ayant pour objectif de renforcer continuellement le système de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), le SAMIFIN, au moyen de la stratégie nationale, devra développer un cadre organisationnel des actions de lutte, définir les orientations ou les axes d'intervention pour réfréner l'expansion du blanchiment, indiquer les besoins et les priorités en fonction des risques identifiés et des recommandations émises, déterminer les responsabilités de chaque acteur de lutte dans l'amélioration du dispositif existant[874]. Les évaluations qu'elles soient menées par les instances nationales ou internationales[875] ont toute pour finalité l'émission de diverses recommandations et le

---

augmentent la probabilité substantielle de BC ou TF de se matérialiser, et en analysant attentivement ces événements. En générant des scores pour une série d'indicateurs objectifs et subjectifs qui sont utilisés pour suggérer le niveau des menaces, des vulnérabilités et des conséquences liés aux pilotes et catalyseurs associés aux événements, il est possible d'évaluer l'ensemble des probabilités de BC et FT réussies et leurs potentielles nature, ampleur et conséquences. L'analyse est utilisée pour créer deux variables de substitution pour le BC et le FT individuellement: (i) une pour la probabilité substantielle de BC ou FT, et (ii) une pour les conséquences. Ces deux variables sont combinées pour mesurer le niveau du risque de BC ou FT ». Gianluca ESPOSITO, Charlotte GUNKA, *Mali, Rapport d'assistance technique - anticorruption et lutte contre le blanchiment de capitaux*, International Monetary Fund, Rapport No. 15/185, juillet 2015, p. 21.

[873] GROUPE D'ACTION FINANCIERE INERNATIONALE, *Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI de l'efficacité des systèmes de LBC/FT*, mis à jour octobre 2019, p. 16-24, Paris, France, disponible sur www.fatfgafu.org/fr/publications/recommandationsgafi.html.

[874] La stratégie nationale de LBC est élaborée pour une durée déterminée et elle peut être actualisée ou révisée suivant les risques nouvellement identifiés.

[875] Madagascar est devenu membre du GABAOA ou Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe, équivalent en anglais, ESAAML, « *eastern and southern africa anti-money laundering group* ». A ce titre, il a

SAMIFIN est tenu d'assurer leur appropriation par l'Etat ainsi que tous les acteurs de la LBC en les intégrant dans la stratégie nationale de LBC. En d'autres termes, les recommandations issues des évaluations ne doivent pas rester lettre morte, elles doivent servir à orienter et définir les objectifs généraux de la stratégie et pour ce faire, elles devront être compilées et incorporées dans la stratégie nationale par le SAMIFIN[876]. De plus, la mise en œuvre de chaque recommandation devra faire l'objet d'un suivi, la progression de leur réalisation devra être mesurée tout comme l'identification des obstacles éventuels et des réajustements nécessaires. En effet, tant que des mesures correctrices ne sont pas prises en temps opportun, la situation de LBC stagnera dans le *statu quo* et ne pourra être réellement améliorée.

417. L'approche fondée sur les risques. Aux termes de l'article 5 alinéa 2 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'Etat, sur la base de l'évaluation, devra appliquer une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du blanchiment de capitaux sont à la mesure des risques identifiés. Quoique la loi, en prévoyant l'approche fondée sur les risques, n'ait pas expressément mentionné des spécificités nationales, les conditionnalités économiques du pays doivent être particulièrement prises en compte par le SAMIFIN dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale de LBC afin que les actions de lutte soient réalistes, efficaces et cohérentes. En effet, l'application stricte et rigoureuse des normes internationales n'a pas forcément pour corollaire la réussite de la LBC, les normes de prévention préconisées dans les pays développés ne peuvent systématiquement être propices avec l'envergure économique et les moyens limités d'un pays en développement. Aussi la mise au diapason des exigences règlementaires avec le contexte politico-économique et social du pays est-elle essentielle. Dès lors, le niveau de développement du marché, la culture financière, les structures et les capacités des institutions financières formelles, l'existence d'infrastructures nationales d'identification de la population, le degré des mouvements transfrontaliers de la population[877] doivent être considérés dans la conception de la stratégie nationale de LBC.

---

fait l'objet d'une évaluation mutuelle organisée par ses pairs. A l'issue de l'évaluation, l'ESAAMLG a formulé plusieurs recommandations pour mettre en conformité le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux malagasy conforme aux normes du groupe d'action financière (GAFI). Par ailleurs, au niveau étatique, Madagascar, d'après l'article 5 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, est tenu de procéder à une évaluation nationale de ses risques et à laquelle toutes les parties prenantes devront participer.

[876] Dans cette perspective, le SAMIFIN devra inventorier et classer les recommandations par ordre de priorité, planifier les exercices de suivi ; des indicateurs qualitatifs et quantitatifs pourront être utilisés selon qu'il s'agit d'un suivi d'un processus ou de résultats, en tout état de cause, il faudra mesurer ou comparer, suivant le calendrier établi, les niveaux obtenus avec les cibles visés.

[877] WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *Lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme (lbc/ft) et le défi de l'inclusion financière*, DOC 0790/09 26 octobre 2009, Vers. 1.0. LEF/KAM/MLY.

418. L'intégration d'autres concepts consubstantiels à la LBC. Du moment où il apparaît que le système financier d'un pays en voie de développement est miné par le blanchiment d'argent, l'accès de celui-ci aux investissements et aux marchés étrangers sera amoindri[878]. A cet effet, comme le processus de blanchiment d'argent repose sur des opérations financières opaques, le SAMIFIN devra intégrer les concepts de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption dans la stratégie nationale de LBC. La gouvernance couvre tous les aspects des affaires publiques dont la politique économique et le cadre règlementaire. Une mauvaise gouvernance nuira à l'activité, au bien être économique et incitera davantage à la corruption qui par la suite induira le blanchiment[879]. La promotion de la bonne gouvernance dans la stratégie permettra d'assurer effectivement l'assainissement financier et l'intégrité financière, elle comporte plusieurs éléments dont les principaux englobent l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficience et l'efficacité, la réceptivité, la prospective et la primauté du droit[880]. Le concept de bonne gouvernance devant être relayé dans la stratégie nationale de LBC recouvre principalement 3 secteurs d'intervention à savoir la gouvernance financière, fiscale et judiciaire[881]. D'une manière générale, ces objectifs devront être axés sur la promotion de la transparence dans les structures financières bancaires et comptables, d'autre part, sur les échanges d'information[882]. La transparence se traduira en pratique par une gestion rigoureuse et saine des affaires à travers la responsabilisation et l'obligation

[878] Dès lors que le secteur financier sera touché par le blanchiment, le pays sera particulièrement sensible aux perturbations causées par les activités illicites car les investisseurs étrangers seront effrayés.
BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, Fonds africain de développement stratégie du groupe de la banque en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique, mai 2007, p. 3 *www.afdb.org/.../10000012-FR-STRATEGIE-DE-PREVENTION-D...*

[879] Fiche technique, « *Le FMI et la bonne gouvernance* », 5 Avril 2011
http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/govf.htm.

880 OCDE, « *Principaux éléments de la bonne gouvernance* », in Direction de la Gouvernance Publique et du développement territorial, disponible sur http://www.oecd.org/document/48/0,2340,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.htm.
Good governance has 8 major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. For more information see UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, *What is good governanc*e ?, in Poverty and Development Division, available on http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp.
Eu égard à ces caractéristiques, la bonne gouvernance implique que dans un pays donné :
- les actions, les décisions et les prises de décision des administrations publiques sont en conformité avec les objectifs prévus et convenus ;
- leurs décisions sont ouvertes à tous les autres secteurs concernés ;
- leurs décisions tiennent compte des attentes de la société, de l'intérêt général et par anticipation des problèmes ou des tendances observées, de l'évolution prévisible des coûts ou autres changements ;
- les lois et les règlementations en vigueur sont appliquées par les autorités publiques en toute équité, égalité et transparence.

[881] La mise en œuvre de la bonne gouvernance au niveau de ces secteurs requiert un examen de la situation du pays au vu duquel un programme assorti d'objectifs généraux sera défini.

[882] EUROPEAN COMMISSION, *Programming Guide for Strategy Papers*, novembre 2008, http:// ec.europa.eu/development/icenter/repository/F21_gouvernance_financiere_fin_fr.pdf (Objet application/pdf).

de rendre compte[883] tandis que les échanges d'information concerneront surtout les différentes institutions (Administration, Justice, Police *etc.*) et les procédures de coopération internationales adaptées (accords bilatéraux pour l'échange d'informations, les conventions fiscales bilatérales *etc.*). A titre subsidiaire, la stratégie nationale devra inclure parmi ses composantes la lutte contre la corruption. Les efforts consentis à la LBC et la lutte contre la corruption se complètent dans la mesure où la corruption figure parmi les infractions de base du blanchiment et les sommes à blanchir peuvent générer une source importante de corruption menaçant à cet égard l'Etat de droit. La corruption des autorités détentrices de pouvoir compromet la bonne marche du système administratif et du mécanisme répressif, ce qui, *ipso facto*, ouvre la voie à l'impunité des criminels et met à mal la préservation de l'intégrité financière du système économique[884]. Plusieurs programmes ont été développés et réalisés pour éradiquer la corruption à Madagascar, néanmoins, malgré les efforts déployés, le fléau persiste rendant la situation du pays de plus en plus vulnérable aux exactions. Pour y remédier, la stratégie nationale de LBC devra prévoir l'instauration d'un système de transparence et de responsabilité pouvant réduire les opportunités et les possibilités de corruption ; en outre, elle pourra inscrire les critères d'objectivité et d'impartialité dans les procédures d'investigation et de jugement.

B. Le renforcement des moyens du SAMIFIN et de ses partenaires

419. Des ressources affectées à l'amélioration continue des capacités opérationnelles. A l'ère de la mondialisation financière, le blanchiment se complexifie et se propage à une vitesse grandissante au-delà des frontières. Pour éradiquer ce fléau, la célérité et l'efficience des actions des services de renseignements financiers sont de rigueur. La recommandation 30 du GAFI a prescrit que « *Les pays devraient doter leurs autorités compétentes impliquées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux (…) de ressources financières, humaines et techniques adéquates. Les pays devraient mettre en place des procédures visant à garantir la plus haute intégrité du personnel de ces autorités* ». Partant de cette recommandation, le SAMIFIN se doit d'être moderne et compétente dans ses analyses, en d'autres termes, les renseignements qu'il fournit doivent être pertinents et fiables pour faire avancer la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). En

[883] Christian Edmond BEPI POUT, *Transparence financière et bonne gouvernance économique : état des lieux et perspectives*, Fondation pour la recherche stratégique, points de vue, 25 octobre 2007, http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/pv/stabilisation/pv_20071025.pdf.

[884] Jean SPREUTELS, *L'apport du dispositif préventif anti-blanchiment a la lutte contre la corruption***,** Transparency International Belgium, workshop « Business abroad : How to manage corruption risks ? », (Brussels, 19 november 2010).

En vue de lutter contre la corruption, Madagascar a ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption. Pour la mise en conformité de sa législation nationale avec ladite Convention, Madagascar a adopté la loi n° 2004-030, du 09 septembre 2004, sur la lutte contre la corruption, en application de laquelle, le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) a été mis en place en octobre 2004. La stratégie nationale de lutte contre la corruption établie par le BIANCO repose sur trois volets correspondant aux trois départements techniques du bureau tels que le département de prévention, Education-Communication, Investigations.

pratique, par exemple, les déclarations d'opération suspecte (DOS) transmises par le SAMIFIN aux juridictions doivent être suffisamment étayées pour éclairer les juges submergés par de nombreux dossiers et ne disposant pas du temps nécessaire ainsi que des moyens adéquats dans le traitement d'une affaire complexe de blanchiment[885]. Cette exigence de compétence justifie, par voie de conséquence, la nécessaire dotation de ressources idoines au SAMIFIN (1), une demande d'autant plus accentuée avec le surplus et la diversification récente de ses missions. En outre, comme le SAMIFIN ne détient pas la casquette policière, les compétences de ses partenaires, notamment les autorités en charge de constater et de mener des investigations, que sont la police, la gendarmerie, le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO)[886], devront être aussi soutenus pour faire aboutir la LBC (2).

1. La dotation de ressources idoines au SAMIFIN

420. Les ressources utiles en matière de sensibilisation et d'évaluation. Le SAMIFIN a besoin d'être appuyé de moyens financiers, matériels et humains adéquats pour réaliser convenablement les missions à lui confiées. Les activités de sensibilisation et d'information comme la familiarisation du public aux impacts négatifs du blanchiment, l'organisation de rencontres de travail[887] ou la conduite de formations approfondies à l'endroit des assujettis requièrent la mise à disposition de moyens appropriés ; il en est de même du processus d'évaluation nationale des risques. En vue de collecter un grand nombre d'informations et synthétiser les données pertinentes utiles à l'évaluation, il faut adopter une approche inclusive qui implique l'organisation de campagnes de sensibilisation pour associer toutes les parties prenantes à la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et la préparation de questionnaires, d'entretiens, de constitution de groupes de travail pour mener les travaux d'analyse. Ainsi, un budget conséquent doit-il être prévu afin de réaliser la consultation élargie ; des ressources humaines adéquates doivent être déployées en vue de mener les évaluations détaillées de chaque secteur ; des moyens matériels significatifs, comme la disposition d'outils statistiques fiables, sont requises pour obtenir des informations crédibles, fiables et à jour. En l'absence de telles ressources, la fluidification des échanges et la collecte des données ne pourraient

[885] Le blanchiment est une infraction qui parfois peut s'avérer complexe et subtile. Pour bien boucler une affaire de blanchiment, il est nécessaire de procéder au retraçage du circuit financier et au dénouement de tous les montages financiers concoctés par les criminels. Ce démontage requiert un certain temps et dont les cabinets d'instruction submergés par de nombreux dossiers n'en disposent pas souvent. Une situation qui a pour conséquence un faible taux de condamnation dans les jugements des dossiers relatifs au blanchiment d'argent.

[886] Il y a lieu de rappeler en effet que le BIANCO est un bureau institué en vue de lutter contre la corruption à Madagascar, et le Directeur général du BIANCO est investi des pouvoirs octroyés aux officiers de police judiciaire. Ce Directeur général peut autoriser en vertu d'un mandat un officier à mener des investigations et des recherches et dans le cadre de ses missions, il n'est pas soumis aux pouvoirs hiérarchiques des procureurs généraux et des officiers de police judiciaire. Loi n° 2004-030, du 09 septembre 2004, sur la lutte contre la corruption (JO n° 2928 du 16.09.04, p. 3307), article 22 à 30.

[887] Les rencontres de travail permettent de discuter des obligations de vigilance, de leur mise en œuvre, des difficultés pratiques dans l'application des obligations légales, par exemple : en matière d'identification de la clientèle *etc.* ; ces types d'échanges sont indispensables pour dénouer ou trouver ensemble des alternatives dans la mise en œuvre des règlementations.

être effectivement assurées, conséquemment, la quantité et la qualité des informations recueillies par le SAMIFIN ainsi que la pertinence de leurs actions, en matière de sensibilisation et d'évaluation, seront également susceptibles d'être remises en question.

421. Le renforcement de la technicité et de l'expertise interne des membres du SAMIFIN. Les missions dédiées au SAMIFIN ne se cantonnent pas seulement aux actions de sensibilisation et d'évaluation ; elles ont été étendues à divers domaines mais, à titre principal, elles intéressent la réception, l'analyse et la diffusion des déclarations d'opérations suspectes (DOS). De ce fait, afin que les renseignements fournis par le SAMIFIN puissent être crédibles et exploitables, ses capacités stratégiques et opérationnelles ainsi que l'effectif de ses ressources humaines méritent d'être étoffés. Sur le plan stratégique, les éléments du SAMIFIN devront bénéficier d'appuis dans la conception des politiques et de la stratégie nationale de LBC de manière à ce que les actions de lutte dégagées allient la conformité aux normes internationales reconnues et l'assouplissement au regard du contexte politico-socio-économique du pays. Dans le domaine des investigations, l'élargissement du champ de compétences du SAMIFIN ainsi que le besoin d'assimiler les nouvelles tendances de l'infraction de blanchiment[888] exigent une amélioration du traitement technique des dossiers, ce qui va de pair avec le renflouement de l'effectif du personnel affecté aux fonctions d'analyse et d'enquête. De plus, en vue de disposer d'agents qualifiés et compétents pour convertir les données et les informations collectées en des renseignements financiers utiles et fiables aux autorités d'application de la loi, les formations spécifiques à l'intention des analystes financiers[889], comme les méthodes de se servir des logiciels d'analyse financière[890], devront être encouragées et valorisées. La diversification des compétences des agents du SAMIFIN à l'aune des typologies du blanchiment identifiées à Madagascar est aussi optative[891]. En termes de coopération, le renforcement de capacités des membres du SAMIFIN par le biais de visites des cellules de renseignements financiers (CRF) homologues ou la participation aux séminaires d'échanges leur permettra de s'imprégner des méthodes de travail des autres organes quant à la collecte, aux analyses et aux diffusions d'informations financières, de partager et de s'enrichir des expériences et des bonnes pratiques étrangères, de faciliter leur intégration dans les réseaux mondiaux ou régionaux de LBC et de fluidifier les interactions avec leurs homologues[892].

---

[888] La multiplicité des missions dévolues au SAMIFIN, entre autres, également, l'élargissement au financement du terrorisme, financement de la prolifération des armes de destruction massive.

[889] Dans la mesure où ils jouent un rôle clé dans la détection des opérations suspectes.

[890] A titre indicatif, les formations pourront être appuyées par des experts internationaux et axées sur d'autres thèmes que sont l'élaboration des procédures opérationnelles pour la gestion d'une cellule de renseignements financiers (CRF), les questions liées à la sécurité et à l'échange des informations, les nouveaux outils des technologies de l'information et de la communication (TIC) et les normes comptables publiques internationales…

[891] Les typologies du blanchiment sont caractérisées à Madagascar par des fraudes douanières, fiscales et bancaires, le déploiement de plus d'agents qualifiés dans ces domaines devrait-être envisagé.

[892] Voir les bonnes pratiques dans le RAPPORT DU GIABA 2007, p. 54 et suivants.

2. Les appuis aux partenaires du SAMIFIN en charge de la constatation des infractions et des investigations

422. Les appuis à la police et à la gendarmerie nationale. Le SAMIFIN recueille et analyse les informations des entités soumises aux obligations de prévention du blanchiment, il a un caractère purement administratif et n'est pas, à cet égard, doté de pouvoir d'investigation et de poursuite à l'instar des autorités d'application de la loi. De ce constat, le SAMIFIN se doit de cultiver une étroite collaboration avec la police et la gendarmerie nationale, et en vue de réussir la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), les moyens et les expertises de ses partenaires doivent également être renforcés. De façon concrète, des formations spécialisées sur les infractions économiques et financières, dont le blanchiment de capitaux, devront être dispensées aux éléments de la police et de la gendarmerie nationale. En sus, des moyens financiers, techniques et logistiques suffisants devraient leur être octroyés tels par exemple une augmentation du budget alloué à leur fonctionnement en vue d'améliorer leurs conditions de travail. Particulièrement dans le domaine de la police scientifique, l'insuffisance de matériels en vue des études balistiques, des empreintes digitales, génétiques et le faible effectif du personnel ayant suivi des formations dans ces matières ont été constatés. De plus amples efforts devront être fournis en matière de dotation logistique et d'échanges de technicité dans la poursuite et la recherche des infractions[893]. Du reste, dans le but de combler l'insuffisance notable des effectifs de la police et de la gendarmerie[894], les recrutements devront être intensifiés et l'augmentation d'effectif, qui s'ensuivra, devra être accompagnée de mesures idoines en termes de capacité d'accueil des écoles, de formations, de moyens financiers. Les comportements des agents de la police et de la gendarmerie nationale suscitent, enfin, une vive stigmatisation de la population qui les qualifie de corrompus[895], l'inculcation des matières touchant la lutte contre la corruption et le respect des droits de l'homme dans les formations académiques de ces autorités devra de ce fait être organisée. L'application immédiate de sanctions disciplinaires voire pénales à l'encontre de tout réfractaire aux règlements imposés pourra servir d'exemple en vue d'éviter tout écart de conduite de leur part.

423. Le renforcement des moyens du bureau indépendant anti-corruption (BIANCO). Le lien entre le blanchiment et la corruption est tenu. La corruption figure parmi les infractions principales du blanchiment[896] tandis que le blanchiment, étant

[893] En coopération par exemple avec les bailleurs de fonds et les pays étrangers.
[894] Si d'après les normes internationales, trois policiers s'occupent de 1 000 individus, à Madagascar, un agent de police s'occupe de 3 000 personnes.
Garry Fabrice RANAIVOSON, « Lutte contre l'insécurité – L'effectif de la police loin des normes », dans l'Express de Madagascar du 28 novembre 2020, disponible sur https://lexpress.mg/28/11/2020/lutte-contre-linsecurite-leffectif-de-la-police-loin-des-normes/.
[895] CASALS & ASSOCIATES, INC. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar : rapport final, résultats d'analyse, enquêtes nationales sur la corruption*, Mars 2006.
[896] L'argent ayant servi à la corruption sera donc entaché d'illégalité et afin d'éviter les risques de dénonciation de celui qui le détient, il sera réinjecté dans le circuit économique légale.

généralement d'un montant colossal, peut constituer une source importante de corruption[897]. Le BIANCO, en tant que structure en charge de la lutte contre la corruption à Madagascar[898] est un collaborateur important du SAMIFIN. Il devra bénéficier d'un appui financier et technique important dans ses démarches d'investigations. L'un des problèmes particuliers auquel le BIANCO est confronté, réside dans le manque de confiance de la population quant à l'efficacité de ses actions et de son utilité. En effet, le BIANCO véhicule une image négative et est décrié, le plus souvent, dans le pays comme une structure inefficace et budgétivore. Le BIANCO devra tenir compte de son image ternie dans ses actions et y remédier, en adoptant des mesures adéquates, à travers, par exemple l'évaluation et le renforcement de l'intégrité de ses membres. Par ailleurs, le terrorisme et son financement étant également des infractions en corrélation avec le blanchiment, des renforcements en termes de capacités techniques et financières devront être apportés au « *central intelligence service* » ou CIS[899].

II. Les réflexions sur la restructuration de l'organisation interne du SAMIFIN

424. La reconsidération des marges de manœuvre et du fonctionnement du SAMIFIN. La dynamique du volume des DOS reçues par le SAMIFIN est au ralenti[900] et la valeur ajoutée des renseignements qu'il est censé apporté n'est pas ressentie par les acteurs de la justice au regard du faible nombre de dossiers de blanchiment jugés[901]. Ce bilan mitigé du SAMIFIN combiné avec l'extension de son champ de compétence suscitent une introspection quant à son organisation interne, plus précisément, sur l'amélioration de son cadre opérationnel (A) et la consécration de son indépendance organisationnelle et budgétaire (B).

[897] Jean SPREUTELS, « L'apport du dispositif préventif anti-blanchiment à la lutte contre la corruption », Transparency International Belgium, workshop « Business abroad : How to manage corruption risks ? » (Brussels, 19 november 2010).
AFRICAN COMMITMENTS TO COMBATING ORGANISED CRIME AND TERRORISM, Money laundering in relation to anti-corruption commitments, available on www.iss.co.za/pubs/Other/ahsi/.../pt1chap4.pdf.
David CHAIKIN, "Commercial corruption and money laundering: a preliminary analysis", (2008), Journal of Financial Crime, Vol. 15 Iss: 3, pp. 269 – 281, Emerald Group Publishing Limited.
[898] A noter en effet que le DG du BIANCO est investi des pouvoirs octroyés aux officiers de police judiciaire et il peut autoriser en vertu d'un mandat un officier à mener des investigations et des recherches. Dans le cadre de ses missions, il n'est pas soumis aux pouvoirs hiérarchiques des procureurs généraux et des OPJ.
[899] Le CIS dispose aussi des pouvoirs à mener des enquêtes judiciaires sur les associations des malfaiteurs en relation avec les activités du terrorisme. Décret n° 2003-728, du 03 juillet 2003, portant création du CIS.
Il est à remarquer que les agents douaniers et fiscaux sont également investis de pouvoirs aux fins de constater respectivement les infractions à la législation douanière et fiscale, cela étant, la question a été déjà traitée précédemment.
[900] V. RAPPORT SAMIFIN 2019, Graphique : vue d'ensemble des dos sur les cinq dernières années, p. 26.
[901] V. *supra* § 173, V. également les statistiques dans le RAPPORT PÔLE ANTI-CORRUPTION 2019, p. 32, 48-49.

A. L'amélioration du cadre opérationnel du SAMIFIN

425. Les prospections sur l'extension des pouvoirs du SAMIFIN. Les résultats de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) sont faibles dans la mesure où les déclarations d'opération suspecte (DOS) émanant des professionnels déclarants n'aboutissent pas. Ceci est imputable à l'articulation malaisée entre le SAMIFIN et les autorités répressives, en général, et à la malléabilité et la fragilité institutionnelle du SAMIFIN, en particulier. Le constat est tel que la question se pose si l'augmentation des pouvoirs du SAMIFIN aurait pour effet d'améliorer sa performance. Dans l'hypothèse de l'octroi de pouvoirs d'investigations policières et de poursuites, le SAMIFIN n'aurait plus un caractère administratif (1). Par la même occasion, le SAMIFIN détiendrait la faculté de s'autosaisir (2) et ne plus se contenter des DOS pour pouvoir agir.

1. Les réflexions sur le caractère administratif du SAMIFIN

426. Le choix du caractère administratif. Madagascar a opté pour un modèle administratif lors de l'établissement de son service de renseignements financiers (SRF) dénommé SAMIFIN. Ce choix se basait sur le principe qu'étant en dehors de la sphère des autorités de poursuite et de répression, les établissements assujettis étaient plus enclins à faire des déclarations d'opération suspecte (DOS) auprès du SAMIFIN. Les suspicions portées sur une opération ne pouvaient, en effet, s'interpréter comme de véritables actes de blanchiment. Ces doutes pouvaient constituer un obstacle aux entités déclarantes à dénoncer des faits suspects aux autorités policières ou judiciaires qui pouvaient procéder, instamment, à des poursuites et des accusations sans réel fondement. Ainsi, l'implantation d'une CRF de type administratif pour servir de tampon entre les assujettis et les autorités d'application de la loi s'avérait à l'époque opportune ; considéré comme un interlocuteur ou intermédiaire plus neutre et technique, le SAMIFIN était chargé de renvoyer les dossiers de blanchiment devant les autorités d'application de la loi du moment que le bien-fondé des soupçons était établi[902].

427. L'octroi de pouvoirs policiers au SAMIFIN et ses incidences sur le plan opérationnel. En dépit de ses atouts, l'intérêt du caractère administratif suscite des réflexions dans la configuration actuelle où les déclarations d'opérations suspectes (DOS) n'aboutissent pas vers des condamnations et la coopération avec les autorités répressives manque de fluidité. Les résultats sur le plan de la répression sont faibles et d'importants retards sont constatés jusqu'au prononcé des décisions relatives aux affaires de blanchiment, *a fortiori,* un long laps de temps notamment des années s'écoulent entre la commission des faits, la déclaration des opérations suspectes (DOS) par l'entité assujettie, l'analyse et la transmission des DOS aux autorités

[902] FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Les cellules de renseignements financiers : Tour d'horizon*, juillet 2004, p. 10-19.

judiciaires, le traitement judiciaire de l'affaire. En outre, la délicate liaison entre le SAMIFIN et les autorités d'application de la loi conforte l'idée de conférer des pouvoirs d'enquête et de poursuites au SAMIFIN selon qu'avec plus de pouvoirs, les actions menées par le SAMIFIN face aux indices de blanchiment seront plus rapides et pointilleux, par exemple, en matière de saisies de fonds, de blocages de comptes, d'interrogatoires, des détentions de personnes ou encore de perquisitions *etc*. A titre comparatif, les agents du BIANCO détiennent des pouvoirs d'investigations, ce qui leur permet de gagner en célérité et en efficacité dans leurs modes opératoires et périmètres d'action. En optant pour un service de renseignements financiers de type policier, judiciaire ou hybride, la capacité du SAMIFIN à coopérer avec ses homologues se retrouverait également améliorée.

2. L'auto-saisine du SAMIFIN

428. L'intérêt de la faculté d'auto-saisine. En l'état actuel, le SAMIFIN ne dispose pas de pouvoir d'auto-saisine. Ses actions d'investigation et d'analyse ne peuvent être enclenchées qu'à partir des déclarations d'opérations suspectes (DOS) ou de saisine des autorités judiciaires, administrations publiques, personnes physiques ou morales. Ce mode de saisine est quelque peu limitatif car le SAMIFIN ne peut, de sa propre initiative, mener des investigations qu'il juge crucial pour la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). Autrement dit, il ne peut, dans l'immédiat, traiter des faits flagrants ou des informations financières pertinentes dont il a eu connaissance. Ce manque de latitude pour s'autosaisir sur des faits de blanchiment peut, en conséquence, impacter négativement sur les résultats du SAMIFIN et la LBC en général. Pour que le SAMIFIN puisse mener des actions continues, permanentes et proactives, la question d'auto-saisine ne doit pas être éludée mais sérieusement considérer. La puissance processuelle de s'autosaisir sous-tend, en effet, l'indépendance du SAMIFIN, dès lors que des faits de blanchiment sont relatés quel que soit le moyen de divulgation utilisé, le SAMIFIN devra disposer de la faculté et du pouvoir d'agir afin de procéder d'ores et déjà à des analyses sur telle information peu importe, les autorités politiques ou les départements étatiques impliqués.

429. L'encadrement de l'auto-saisine. Le SAMIFIN ne doit pas servir d'instrument politique au profit des tenants du pouvoir ou de leurs opposants. Dès lors, la disposition d'un pouvoir d'auto-saisine requiert l'impartialité du SAMIFIN dans ses actions et ses décisions. En aucun cas, son indépendance ne devra être mise à mal par les dirigeants politiques pour les empêcher d'agir ou restreindre leurs actions en matière d'investigation des faits de blanchiment. De même, le SAMIFIN ne doit pas être utilisé comme une arme politique entre les mains des adversaires du régime en place ; il doit être indépendant, neutre et animé par la seule volonté de lutter contre le blanchiment de l'argent des organisations criminelles. Quoi qu'il en soit, pour éviter le dévoiement du SAMIFIN de ses missions, certaines conditions dans l'exercice du pouvoir d'auto-saisine peuvent être posées. A titre d'exemple, pour s'autosaisir, les faits divulgués doivent avoir un lien avec les infractions de blanchiment d'argent,

c'est-à-dire, entrer dans la sphère de compétence du SAMIFIN. Les membres du SAMIFIN peuvent aussi définir d'autres critères d'auto-saisine tels que le degré d'importance, le caractère répété ou systématique des faits relatés par les médias[903].

B. La consécration de l'indépendance organisationnelle et budgétaire

430. L'indépendance opérationnelle d'une cellule de renseignements financiers. La procédure de nomination des membres du SAMIFIN avait fait l'objet d'une observation lors des évaluations de Madagascar menées par ses pairs ; toute intervention de l'exécutif dans le processus de nomination des membres du SAMIFIN devra, en principe, être éliminée, le principal objectif poursuivi consiste à éviter que les activités et les décisions du SAMIFIN ne soient indûment influencées par les autorités politiques (1). Dans la continuité de ce qui précède, le SAMIFIN ne pourra jouir pleinement de son indépendance tant qu'il ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires à la réalisation de ses missions. Dès lors, l'indépendance budgétaire du SAMIFIN devra être consacrée (2), la finalité étant non seulement de l'affranchir des aléas politiques dans le cadre de la détermination de son budget mais aussi de l'exempter des régulations budgétaires imposées par l'Etat.

1. Le processus de nomination des membres du SAMIFIN

431. Les recommandations sur la nomination des membres du SAMIFIN. D'après les observations émises[904], les membres du SAMIFIN, au regard des dispositions actuelles, n'étaient pas réellement à l'abri des ingérences politiques car, dans une certaine mesure, ils étaient redevables de l'exécutif qui les avait nommé. Pour le groupe Egmont, l'indépendance des cellules de renseignements financiers est un critère essentiel dans l'organisation de toute cellule de renseignements financiers, il prévoit notamment que « *Le processus de nomination du responsable de la CRF est apolitique, rapide et fondé sur le mérite. Le processus devrait être documenté et transparent. Quel que soit le processus utilisé pour nommer le responsable de CRF, des mécanismes doivent être mis en place pour veiller à ce que le responsable de CRF ne soit pas redevable à la personne ou à l'organisme qui a procédé à sa nomination. La nomination ne devrait pas faire l'objet d'une affiliation politique ou personnelle et reposer sur des qualifications, des compétences professionnelles et une expérience prouvée et documentée. Le processus devrait être opportun, afin de ne pas créer un vide de leadership entre les nominations* »[905].

[903] Les DOS ou la saisine par d'autres institutions/personnes ne doivent pas constituer les seules voies permettant au SAMIFIN d'agir. Parmi les critères d'auto-saisine, on pourrait retenir à titre d'illustration que lorsque les faits avérés de blanchiment sont révélés dans les actualités malagasy ou des plaintes répétées sur des faits de blanchiment dans un secteur donné sont relevées, le SAMIFIN, de sa propre initiative, devra avoir la possibilité d'entamer des analyses des informations.
[904] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 59.
[905] Egmont group of financial intelligence unit, comprendre l'indépendance opérationnelle d'une CRF et son autonomie, octobre 2018, disponible sur https://egmontgroup.org.

432. L'élection des membres du SAMIFIN : une voie à explorer. Faisant suite aux remarques et aux principes directeurs des cellules de renseignements financiers, des réflexions se posent quant à la manière dont ils doivent être choisis. A titre d'exemple, le directeur général devrait-il être élu au lieu d'être nommé par le Président de la république. Dans l'hypothèse d'une procédure élective et non plus nominative du directeur général, un collège électoral devra être mis en place et qui regroupera tous les acteurs de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) tels par exemple les représentants des ministères concernés par la LBC comme le ministère de la Justice, de l'Intérieur, des Finances *etc.*, les représentants des organes du contrôle du secteur financier, des différents secteurs auxquels la loi sur la LBC s'appliquent, des représentants de l'assemblée nationale et du Sénat *etc.* L'idée est qu'en bénéficiant de l'assentiment et de l'accréditation de tous les acteurs de LBC, le directeur général sera plus indépendant de l'exécutif et plus redevable des parties prenantes à la cause de LBC. Le collège électoral devra choisir les directeurs techniques suivant la même procédure c'est-à-dire par un décret pris en conseil des ministres constatant leur élection mais il pourrait être également prévu que ce soit le DG qui choisit ses collaborateurs. Au demeurant, la nomination des membres du SAMIFIN ne devrait plus relever du choix du Président de la République, la liste de plusieurs candidats ne devra plus lui être proposée pour avoir le libre arbitre de désigner au final les membres qui lui conviennent ; plutôt, un seul nom issu des élections réalisées lui sera proposé pour être constaté en tant que membre du SAMIFIN en Conseil des ministres.

2. L'indépendance budgétaire

433. Le soutien politique pour le financement du SAMIFIN. Compte tenu des attributions nouvelles conférées au SAMIFIN et du besoin de se doter d'outils performants tels qu'un système informatique de haut niveau pour traiter les informations recueillies[906] *etc.*, le budget alloué au SAMIFIN devra être maintenu à la hausse. Dans cette perspective, l'implication des autorités politiques au plus haut niveau est indispensable pour que l'importance de la lutte soit considérée communément et permette d'obtenir des moyens financiers adéquats. Plus particulièrement, la volonté politique est à encourager et à stimuler pour faire de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ainsi que du SAMIFIN des priorités de la politique gouvernementale du pays ; cette volonté ne doit pas rester dans la velléité des textes et des discours mais doit se concrétiser par des actes positifs tels que la dotation du SAMIFIN de toutes les ressources financières dont il a besoin. Priver le SAMIFIN de ses moyens suffirait à le réfréner dans l'accomplissement de ses tâches et le rendre malléable dans son champ d'intervention qui sera laissé au

[906] Par exemple, au niveau logistique, plus d'équipements devront être fournis pour optimiser la rentabilité du SAMIFIN. Le département de l'informatique devra disposer de serveurs, de bande passante *etc.* fiables pour assurer la stabilité et la continuité de l'énergie électrique ainsi que la célérité et la sécurité des réseaux. Des connexions sécurisées avec d'autres partenaires devront être aussi développées dans ce département pour faciliter l'accès et le partage de renseignements.
Voir les bonnes pratiques dans le RAPPORT DU GIABA 2010, p. 112-113.

gré du bon vouloir des autorités politiques. Sur l'exécution de ses budgets, la consécration en pratique de l'autonomie[907] et de l'indépendance du SAMIFIN dans la gestion de ses ressources est vivement exhortée. Cela impliquera que le SAMIFIN puisse jouir, en toute indépendance et sans aucune entrave, des crédits qui lui sont alloués. Aucune pression ne pourra lui être exercée dans sa gestion, à charge pour lui, de rendre compte et de faire un état de sa gestion à la Cour des Comptes à la fin de chaque exercice. A titre subsidiaire, un recouvrement des aides des bailleurs de fonds est nécessaire pour rehausser le budget de fonctionnement du SAMIFIN. Nonobstant la fragilité de l'environnement économique ou encore les incertitudes sur la stabilité économique du pays, le SAMIFIN se doit de gagner la confiance des partenaires financiers en faisant preuve d'efficacité et de résultat[908]. Un début de performance et de rendement[909], malgré le contexte, est essentiel pour témoigner de l'importance de l'existence du SAMIFIN et du rôle déterminant qu'il joue dans la LBC ; la LBC ne pourrait être que considérablement améliorée avec les appuis des partenaires financiers.

434. Des exemples de financements de cellule de renseignements financiers (CRF) en dehors du budget de l'Etat. Divers pays présentent des modèles de financement des CRF qui ne relèvent pas nécessairement du budget de l'Etat en vue de préserver leur indépendance vis-à-vis des autorités exécutives. A l'instar de l'UIF en Bolivie, l'UIF en Italie, le SEPBLAC en Espagne et l'INIF au Venezuela[910], la Banque centrale ou les organes de surveillance du secteur financier financent entièrement ou en partie leur service de renseignements financiers[911] ; le budget de la cellule de renseignements financiers peut également être renfloué indirectement par les cotisations, prélèvements et amendes appliqués par les institutions de surveillance du secteur financier[912]. Le mode de financement de la CRF belge est inédit dans la mesure où les institutions déclarantes contribuent directement au financement de ses activités. Ainsi, « *les dépenses de fonctionnement du SRF belge sont payées sans aucune contribution du budget fédéral, le plafond budgétaire est fixé chaque année d'un commun accord entre les ministres belges des finances et de la justice* »[913]. Le budget de la CTIF belge[914] n'est pas, en conséquence, à la charge de l'Etat mais est constitué de contributions fournies annuellement par les organismes et professions assujettis. Les établissements de crédit, les compagnies

[907] Telle que prévue dans son décret d'application.
[908] Christopher S. ADAM , Gérard CHAMBAS , Patrick GUILLAUMONT, Sylviane Guillaumont JEANNENEY , et Jan Willem GUNNING, *La conditionnalité de performance : une expérience européenne*, Cerdi, Etudes et Documents, E 2002.29, décembre 2002, 33 p.
[909] *Ibid.*
[910] Equivalent des services de renseignements financiers, « *Unidad de Investigaciones Financieras* » UIF équivalent en Bolivie , « *Unità di Informazione Finanziaria* » (UIF) en Italie, SEPBLAC en Espagne, « *Unidad Nacional de Inteligencia Financiera* » UNIF au Venezuela.
[911] FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, « *Les cellules de renseignements financiers : Tour d'horizon* », p. 8-9.
[912] *Ibid.*
[913] *Ibid.*
[914] Cellule traitement des informations financières belge, équivalent du service de renseignements financiers en Belgique.

d'assurance, les courtiers et agents en valeurs mobilières versent une contribution signifiante au budget tandis que la banque centrale, la poste et les autres entités et professions déclarantes versent une part plus ou moins réduite[915]. Ce système de financement est intéressant en ce sens que le budget de la CRF n'est pas tributaire de la volonté politique qui peut faire parfois défaut. Bien que ce système de financement ait fait ses preuves en Belgique, dans un pays en développement comme Madagascar, il est sujet à caution au regard du contexte de pauvreté et de crise perpétuelle. La démarche est néanmoins bénéfique sous condition du rendement des institutions assujetties dans leurs domaines d'activités mais aussi et surtout la prise de conscience et l'adhésion effective du secteur privé à la cause de la LBC pour être suffisamment apte et convaincu à financer amplement le SAMIFIN une entité publique. Une approche intermédiaire pourrait être également envisagée selon qu'une partie du budget du SAMIFIN sera renflouée par les contributions des institutions assujetties et une autre partie supportée par l'Etat, l'objectif demeurera dans la mise à disposition de moyens financiers adéquats au SAMIFIN avec la garantie de son indépendance dans ses actions.

Outre les perspectives de rationalisation des actions du SAMIFIN au moyen de l'extension de ses missions ou de la restructuration de son organisation interne, sa capacité à coopérer avec ses partenaires nationaux et ses homologues étrangers mérite d'être renforcé du fait que le blanchiment, par sa nature, est une infraction à la fois occulte et transnationale.

Section II. Le renforcement du SAMIFIN en matière de coopération

435. La coordination nationale et la coopération internationale en réponse à la nature transfrontière de l'infraction du blanchiment. Comme le blanchiment est une infraction à multiples facettes et transnationales, des actions parcellaires ne sauraient être efficaces pour le contrecarrer. Au niveau national, le SAMIFIN, en tant qu'élément central du système de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), devra assurer la coopération entre tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment (I) en les mobilisant et en coordonnant leurs actions de lutte (I). Qui plus est, le fait qu'un cas de blanchiment comporte un élément d'extranéité ne devrait plus constituer un frein dans les investigations ou la poursuite de l'infraction. Le SAMIFIN devra améliorer sa performance et faire ses preuves sur la scène internationale afin de gagner en crédibilité dans ses échanges avec ses homologues (II).

[915] FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *op. cit.*

I. La nécessité d'une coopération nationale

436. La coopération inter-institutionnelle pour affermir les échanges et les contrôles. Le SAMIFIN devra développer des outils de coopération nationale (A) à la fois efficients et efficaces pour mettre fin au cloisonnement des services entre les partenaires institutionnels et assurer une bonne coordination des actions sur le plan national. Par ailleurs, la coordination des actions pilotées par le SAMIFIN suppose la détermination des objectifs à atteindre et la délimitation des responsabilités de chaque partie prenante dans la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC). En s'alignant avec les cibles ainsi définies, les actions de chaque maillon convergeront vers les objectifs communs établis[916]. En tout état de cause, ces nouvelles orientations stratégiques nécessitent un suivi régulier du mécanisme en place par le SAMIFIN. Le besoin de renforcement des contrôles (B) sera comblé au moyen de la consolidation de la coopération entre le SAMIFIN, les autorités de supervision des entités déclarantes et le comité d'orientation et de suivi de la stratégie nationale de LBC.

A. Les outils de la coopération nationale

437. Une coopération nationale perfectible. Les infractions sous-jacentes et les modes de recyclage de l'argent sale sont tellement diverses si bien que les expertises utiles pour lutter contre le blanchiment intéressent différents domaines spécialisés. De surcroît, lors des analyses des déclarations d'opération suspecte, des informations ou des éclaircissements complémentaires peuvent être requis des entités déclarantes et autres sources. Pour gagner en célérité des actions, les transmissions ou les partages de renseignement doivent également être continus voire simultanés. Ces constats soulignent tous de l'intérêt des échanges d'information et les perspectives d'une meilleure coopération nationale se sont concrétisées par la mise en place d'une plateforme numérique centralisée et la conclusion d'accords de coopération (1). Ces moyens de coopération formalisés doivent désormais faire l'objet d'une évaluation pour relever et surmonter les obstacles dans les échanges entre les maillons de la chaîne anti-blanchiment. Du reste l'organisation de rencontres physiques, au moyen de points de contact et de passerelles de concertation entre les praticiens de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), devrait être envisagée pour renforcer davantage leur confiance mutuelle (2).

[916] D'après la recommandation 31 du groupe d'action financière (GAFI), « *Les pays devraient faire en sorte que les responsables de l'action gouvernementale, la cellule de renseignements financiers (CRF), les autorités de poursuite pénale et les autorités de surveillance disposent de mécanismes efficaces leur permettant de coopérer, et, le cas échéant, de coordonner leur action au plan national en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et d'activités de lutte contre le blanchiment de capitaux (…)* ».

1. La plateforme numérique centralisée (PNC) et les accords

438. La mise à disposition des informations pour l'efficacité de la plateforme numérique centralisée (PNC). Dernièrement, le SAMIFIN a lancé la plateforme numérique centralisée (PNC) avec l'appui du COMESA et du PNUD[917]. En se regroupant dans la plateforme, les administrations spécialisées et les autorités d'application de la loi détenant des pouvoirs d'investigation en matière de crime économique et financière sont appelées à échanger les informations en leur possession. En d'autres termes, chaque entité fournit et puise dans la base de données commune pour conduire et approfondir les enquêtes relatives au blanchiment, à la corruption et au financement du terrorisme. Ainsi, la plateforme se veut-elle de fournir une base de données commune, protégée, enrichie et partagée entre chaque autorité de poursuite et d'investigation qui y est membre ; la sécurisation des données vise à garantir la confidentialité des informations qui sont qualifiées de sensibles[918]. La disponibilité des données est un outil essentiel de la coordination des actions ainsi que de la qualité des enquêtes et des analyses menées, la PNC regroupe actuellement le SAMIFIN, la direction générale de la police nationale (DGPN), la gendarmerie nationale (GN), la direction générale de la douane (DGD) et le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO)[919]. Ceci étant, quoique la plateforme soit intéressante pour échanger promptement des informations par voie électronique, elle sera dépourvue de tout intérêt et ne pourra apporter une réelle plus-value que sous la condition que ses membres soient résolument convaincus et déterminés à mettre à disposition leurs données. Cette volonté de partage repose sur la confiance selon que les informations obtenues seront utilisées à bon escient et feront l'objet d'une divulgation restreinte, surtout si elles sont sensibles. Dès lors, la compétence et l'intégrité des membres de la plateforme devront être consolidées et leurs moyens d'enquête, tels que la disposition de serveur sécurisé, devra être renforcée. Chacun devra faire preuve de rigueur pour que le rouage de la coordination nationale puisse fonctionner correctement. Parallèlement à la PNC, l'accès aux bases de données des autres administrations publiques et partenaires du SAMIFIN devra être soutenu tels que les registres et les statuts de l'entreprise, les rapports administratifs, les rapports de solvabilité des sociétés privées, des sociétés d'audit et des organes comptables, les annuaires téléphoniques, les dossiers fiscaux, les dossiers de création de société, les casiers judiciaires, les fichiers de l'immigration et des douanes, les immatriculations de véhicule et les rapports de

[917] Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe connu sous son acronyme anglais COMESA, « *Common Market for Eastern and Southern Africa* », le PNUD ou le programme des nations unies pour le développement, voir la communication du SAMIFIN lors de la cérémonie de remise et de lancement officielle de la plateforme numérique centralisée (PNC), le 20 avril 2020, disponible sur https://www.samifin.gov.mg/?q=search/node/plateforme%20num%C3%A9rique%20centralis%C3%A9e

[918] Chaque entité doit adhérer à une charte d'utilisation qui fixe les conditions d'accès, de communication ou de conservation des données.

[919] RAPPORT SAMIFIN 2019, p. 16.

l'organisme de surveillance[920]. D'ailleurs, comme ces données ne sont pas convenablement conservées, accessibles et actualisées à Madagascar, de plus amples efforts devront être déployés pour la modernisation et l'informatisation de ces infrastructures.

439. Les évaluations des accords conclus. Des accords de partenariat aux fins de coopération ont été déjà conclus, respectivement, entre le SAMIFIN et le bureau anti-corruption (BIANCO) le 07 décembre 2009, la Direction Générale du Trésor, le BIANCO et le SAMIFIN, le 29 avril 2010. Le 23 mai 2011, la Médiature de la République, le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), la Chaîne Pénale Anti-Corruption (CPAC), le BIANCO et le SAMIFIN ont également fait une déclaration de principes[921] pour le renforcement de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Cette déclaration de principe s'articule autour des échanges d'information et de la coordination des actions. A la suite de ces manifestations de volonté et de conclusion de ces différents accords, la capacité réelle des différentes entités signataires à collaborer en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) devrait être évaluée tout comme l'efficacité des mécanismes de coopération établis. Les obstacles à la fluidité de la coopération devront être examinés afin de développer les moyens pour les surmonter. De surcroît, hypothétiquement, à la suite de la signature des accords, les échanges d'information devront être sûrs, rapides et réciproques[922]. Plus particulièrement, la question de réciprocité sous-tend la pérennisation des échanges et des relations car tout un chacun serait confiant à communiquer des informations du moment que des retours d'information réguliers ou des « *feed-back* » leur sont assurés. En conséquence, le SAMIFIN devra veiller à échanger continuellement avec tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment, notamment à fournir des retours d'information aux entités déclarantes et à mettre ses partenaires sur un même niveau d'information quant aux suites des renseignements communiqués, sans pour autant enlever le caractère confidentiel des informations, afin que la coordination et la coopération nationales fonctionnent et soient réellement palpables dans la LBC.

2. <u>Les rencontres entre praticiens pour attiser la confiance mutuelle</u>

440. Les points de contact. Outre les échanges électroniques et formels, la coordination et la coopération nationale s'appuient sur une confiance qui devra être affermie au moyen des discussions et des rencontres personnelles entre les

---

[920] FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon, op. cit.*, p. 67, équivalent en anglais « *Financial Intelligence Unit : an overview* ».

[921] Article de DOMINIQUE R., « CSI, Médiature, CPAC, Bianco et Samifin : Coordination des actions », dans midi Madagascar disponible sur http://www.midi-madagasikara.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=12251:csi-mediature-cpac-bianco-et-samifin--coordination-des-actions&catid=1:politique.

[922] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 5*, *op. cit.*, p. 25-26.

praticiens. A titre d'illustration, comme le SAMIFIN est dépourvu de pouvoir policier ou judiciaire et éprouve des difficultés en matière de suivi des dossiers au sein de la justice, il pourra consolider ses liens avec les autorités judiciaires en plaçant un magistrat de liaison auprès du Parquet. Ce magistrat sera le point de contact entre le SAMIFIN et le Parquet, il sera en charge d'assurer l'articulation ou l'interaction entre les deux entités en cas de demande de compléments d'informations au SAMIFIN ou de suivi des dossiers dans le cadre des procédures judiciaires. La mise en place des réseaux de point ou de personne de contact pourra être également étendu auprès des autres partenaires importants du SAMIFIN tels que l'administration fiscale, douanière, l' « *Economic Development Board of Madagascar » (*EDBM)[923] *etc.*, le mot d'ordre étant de privilégier un partage régulier avec les organismes clés. Qui plus est, les accords de coopération, prévoyant des procédures d'échange de personnel entre les différentes institutions, constituent des voies à explorer pour renforcer la collaboration et la mise à disposition des informations. En raison du caractère multidisciplinaire du blanchiment d'argent, l'établissement de réseaux de relations institutionnelles entre le personnel des agences ne fera qu'enrichir les échanges d'expériences et la compréhension mutuelle[924].

441. La mise en place de passerelles de concertation ou de comité technique. Pour pouvoir accélérer le traitement des dossiers par les analystes, la coordination et les échanges d'information entre les acteurs nationaux devront être assurées sur le plan opérationnel. Ainsi, la mise en place d'une plate-forme de concertation pourra-t-elle servir de passerelle et de voie de communication fonctionnelle entre toutes les parties prenantes en vue d'établir des dialogues sur les difficultés et d'aborder des confrontations constructives[925]. Par ailleurs, l'instauration d'un comité ou de conseil de coordination inter-institution comprenant tous les représentants des maillons de la chaîne anti-blanchiment[926] est utile pour :

- prioriser les échanges d'information particulièrement sur certaines affaires complexes ou grands dossiers ;
- étudier les questions d'amélioration des coordinations institutionnelles ;
- définir des stratégies nationales de LBC, des politiques ;
- suivre l'efficacité du système[927].

[923] L'*EDBM* est un organisme dont les attributions sont la facilitation et la promotion de l'investissement à Madagascar

[924] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 5, op. cit*, p. 21.

[925] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 5, op. cit*, p. 16-17.

[926] PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME, *Cahier 5, op. cit*, p. 7-11.

[927] Toujours, dans le même ordre d'idée, un organe spécialisé plus restreint pourra être mis en place entre les services compétents.

B. La coopération nationale pour renforcer les contrôles

442. Les atouts de la collaboration dans le cadre des contrôles. L'objectif ultime de la coopération nationale est le succès de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) qui repose sur la consolidation des contrôles quant à la mise en œuvre de la stratégie nationale de LBC et la lutte contre les fraudes à l'origine du blanchiment. En effet, le SAMIFIN, dans son rôle de coordinateur des initiatives de lutte, doit assurer non seulement l'élaboration de la stratégie nationale de LBC mais, aussi et surtout, veiller à l'exécution de toutes les mesures qui y sont consacrées, et ce faisant, la collaboration étroite avec les autorités de contrôle est de mise (1). La coopération nationale est, de plus, un moyen opérant pour lutter contre les fraudes (2) qui sont en forte prévalence et génèrent d'énormes revenus illégaux à Madagascar. Plus particulièrement, si les fraudes douanières et fiscales n'étaient pas aussi lucratives, l'infraction de blanchiment ne connaitrait un fort élan dans sa propagation.

1. La collaboration pour superviser la réalisation de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)

443. La coopération avec les autorités de contrôle[928]**.** En pratique, la stratégie nationale de LBC devra être assortie de plans sectoriels détaillés à réaliser par les entités déclarantes. Pour que les mesures prévues dans la stratégie soient effectivement mises en œuvre, le SAMIFIN, dans son rôle de pilote de la LBC, devra affermir ses relations avec les autorités de contrôle et de supervision. En développant une telle coopération, le SAMIFIN sera tenu informé du niveau de conformité des assujettis dans l'application des obligations de vigilance et de déclaration, et sera averti de toutes activités suspectes d'être liées au blanchiment. Les observations et les carences relevées par les organes de surveillance serviront, en outre, dans l'adoption des réformes nécessaires par les assujettis ou la réorientation de la stratégie de LBC.

444. La coopération entre le SAMIFIN et le comité d'orientation et de coordination de la stratégie nationale de LBC. En vue d'éviter des actions disparates et non concordantes, le comité de coordination et d'orientation de la stratégie nationale de LBC, prévu par la loi, devra être mis en place. Compte tenu de l'imbrication des missions de coordination dévolues au SAMIFIN et audit comité, leurs travaux devront se compléter notamment en ce qui concerne la concertation entre toutes les parties prenantes sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de LBC. En tout état de cause, tant que les progrès ne sont pas mesurés d'une manière régulière, les réajustements nécessaires ne pourront être entrepris. Dès lors, les progrès réalisés devront être analysés et suivis afin d'orienter la stratégie nationale vers les axes prioritaires c'est-à-dire les domaines présentant des vulnérabilités accrus de blanchiment. De même, le dialogue entre tous les maillons de la chaîne

[928] Article 31 et suivants de la loi, n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

anti-blanchiment devra être entretenu et soutenu par le SAMIFIN et le comité, dans le but de favoriser le décloisonnement et la concordance des actions vers une politique commune d'application de la stratégie nationale de LBC.

2. La collaboration pour renforcer les contrôles contre les fraudes

445. La lutte contre les fraudes douanières. Pour mettre fin aux opérations commerciales sans domiciliation bancaire, toutes les entités impliquées dans de telles opérations, à savoir les services de l'administration douanière et fiscale ainsi que les banques, devront échanger entre elles les pratiques frauduleuses éveillant des soupçons de blanchiment. L'idée est de mettre en place des passerelles de concertation afin que les procédures longues et complexes pour l'obtention des informations auprès de ces organismes soient atténuées, mais aussi pour que la coopération entre ces derniers amène à la conduite d'opération commune ainsi que des politiques cohérentes en vue de prévenir, de déceler et de signaler toute transaction suscitant une suspicion de blanchiment. Plus particulièrement, les banques devraient apporter leurs concours à l'administration douanière au moyen par exemple de l'instauration d'un système informatique sécurisé en charge de partager en temps réel les données ou les informations qu'elles recueillent systématiquement et qui sont requises dans les dossiers de domiciliation bancaire comme les exportations de grande importance. Ce type d'échange permettrait de détecter les transferts d'argent qui n'ont pas été suivis de mouvement véritable de biens et de services, d'identifier les discordances importantes entre les opérations domiciliées auprès des banques et celles déclarées au niveau des administrations douanières[929]. En sus, étant donné que les obligations de domiciliation et de rapatriement de devises font l'objet de suivi et d'enregistrement dans une base de données tenue et gérée par la Direction Générale du Trésor du Ministère des Finances, la collaboration entre cette entité collabore avec les banques et les douanes serait opportune pour assurer la disponibilité et l'interconnexion des bases de données détenues par chacune d'elles, la vérification des opérations effectuées et la prise de mesures adéquates en cas d'irrégularités. Enfin, dans l'expectative de faciliter le traitement des déclarations d'opération suspecte (DOS) afférentes au commerce international et de réduire les fraudes douanières à l'origine des infractions de blanchiment, la coopération entre le SAMIFIN et la direction générale de la douane est à encourager en matière d'échanges d'information par le biais de la plateforme numérique centralisée (PNC) et de détachement de personnel dans le cadre de partages de compétences ou d'expertises.

446. La coopération dans la détection des infractions fiscales. Les infractions fiscales, telles que les fraudes et les évasions fiscales, revêtent une forme de délinquance singulière car contrairement aux infractions classiques, comme les divers trafics, elles s'opèrent via l'utilisation de comptes bancaires, l'exploitation ou le

[929] RAPPORT SAMIFIN 2011, p. 13-14.

détournement frauduleux des procédures, les transferts électroniques de fonds *etc.* Quand elles intéressent des sommes importantes, les infractions fiscales sont, le plus souvent, perpétrées en association avec des criminels en col blanc ou des truands diplômés. Pour l'inhiber, une approche novatrice et transversale se traduisant, concrètement, par la nécessaire porosité de tous les secteurs concernés est requise. De ce fait, la collaboration entre le SAMIFIN et la direction générale des impôts (DGI) devra être soutenue pour disposer des informations nécessaires dans la détection des fraudes et organiser des enquêtes sur place des entreprises présentant des risques de blanchiment. Cette collaboration étroite, qui vise à renforcer les contrôles fiscaux, devra être élargie à l'« *Economic Development Board of Madagascar »* (*EDBM*)[930], pour cause qu'il détient des informations utiles relatives aux sociétés. En outre, dans le but de faciliter la détection des sociétés fictives, l'EDBM, la Direction Générale des Impôts, la Direction Générale du Trésor, la Direction Générale des Douanes, le ministère du commerce, les greffes et les juges de contrôle des registres du commerce et des sociétés devront collaborer ensemble pour consolider le système informatisé de suivi et de contrôle des sociétés[931]. L'objectif poursuivi est de disposer d'un mécanisme de surveillance permanente, actualisée des sociétés et qui pourra être renforcé par des vérifications sur place, des suivis, des évaluations administratives et périodiques des entreprises bénéficiaires de facilités d'installation et des investissements étrangers bénéficiant de faveur fiscale ou administrative. En tout état de cause, des mesures contraignantes devront être prises à l'égard des sociétés en situations irrégulière ou réfractaire à leurs obligations.

La détection n'est pas réduite à la simple coordination des actions entre le SAMIFIN et ses partenaires nationaux, elle requiert également une forte capacité à coopérer avec les cellules de renseignement financier du monde en raison du caractère transnational du blanchiment.

II. La quête de crédibilité du SAMIFIN sur la scène internationale

447. La recherche d'une coopération élargie. La recommandation 40 du groupe d'action financière (GAFI) prévoit que « *Les pays devraient faire en sorte que leurs autorités compétentes accordent à leurs homologues étrangers la coopération internationale la plus large possible. Il conviendrait que soient mis en place des dispositifs clairs et efficaces pour faciliter un échange rapide et constructif directement entre les homologues de chaque pays, spontanément ou sur demande, des informations ayant trait aussi bien au blanchiment de capitaux qu'aux infractions sous-jacentes. Ces échanges devraient être autorisés sans condition indûment restrictive (…)* ». Cette recommandation souligne des dispositions à prendre pour assurer une coopération efficace aux fins de lutter contre le blanchiment. En

[930] EDBM ou agence de promotion des investissements à Madagascar.

[931] Dans laquelle on retrouvera les données sur leur création, leur adresse, leur compte d'exploitation et toute autre information pertinente…

pratique, pour pouvoir coopérer pleinement sur la scène internationale, le SAMIFIN devra adhérer au Groupe Egmont, la plateforme internationale qui réunit la grande majorité des cellules de renseignements financiers du monde. Regroupant environ 165 cellules de renseignements financiers (CRF), le groupe Egmont constitue la plateforme de prédilection à laquelle tous les CRF devront intégrer en vue d'échanger sur le réseau sécurisé des renseignements financiers. Le SAMIFIN n'étant pas encore membre devra déployer des efforts conséquents pour intégrer le réseau et jouir à cet égard d'une certaine crédibilité dans ses actions à l'échelle internationale (B). Parmi les conditions préalables devant être satisfaites pour adhérer au Groupe Egmont figure l'intégration de la CRF des groupes régionaux de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) pour faire ses preuves. Dans cette optique, le SAMIFIN a manifesté sa volonté de s'ouvrir vers l'extérieur en intégrant, ces dernières années, différents groupes régionaux qui luttent contre le blanchiment. La coopération régionale a pour objectif la simplification des échanges de renseignements, l'assistance technique et financière ainsi que le partage des bonnes pratiques entre les Etats membres. Des évaluations internationales ont été, de ce fait, menées, ceci étant, les apports réels de la coopération sur la LBC ne sont pas réellement perceptibles. Le SAMIFIN devra améliorer le dispositif interne pour progresser et tirer profit de son adhésion aux différents groupes régionaux (A).

A. L'ouverture du SAMIFIN vers l'extérieur sur le plan régional

448. L'adhésion du SAMIFIN au GABAOA et au réseau ARINSA. Comme le crime de blanchiment s'internationalise en marge de la mondialisation, les cellules de renseignements financiers (CRF) de tous les pays doivent travailler à l'unisson pour l'enrayer. Ainsi, toutes les CRF sont-elles invitées à intégrer les divers réseaux instaurés à l'échelle régionale et internationale à plus forte raison qu'en l'absence d'initiatives de s'allier à la cause internationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC), le pays risque de figurer sur la liste des pays et territoires non-coopératifs (PTNC). Partant de ce constat, des organismes régionaux de type GAFI[932] ont été implantés pour aider et assister les CRF issues des pays en développement d'une même région à lutter efficacement contre le blanchiment et à intégrer les organismes internationaux de lutte à l'échelle mondiale. Quoique les organismes et réseaux régionaux n'aient pas, au sens large, une vocation universelle, leurs rôles sont essentiels pour soutenir les CRF des pays géographiquement proches, généralement, confrontées à des risques et des menaces de blanchiment plus ou moins similaires. Le fait de partager des défis ou des problèmes communs sous-tend l'enrichissement des échanges ainsi que la congruence des formations et des assistances techniques avec les typologies de blanchiment couramment rencontrées dans la région. Ce faisant, Madagascar a

[932] Le Groupe d'action financière (GAFI) regroupe plusieurs membres, organisations ou membres observateurs, 9 organisations régionales de type GAFI dont le GABAOA pour la région de l'Afrique orientale et australe. Pour aller plus loin, voir https://www.fatf-gafi.org/, https://www.esaamlg.org/.

intégré le Groupe Anti-blanchiment en Afrique Orientale et Australe (GABAOA)[933] pour faire avancer le pays en matière de LBC et intégrer, le SAMIFIN, dans une dynamique de coopération au niveau régional voire international. L'adhésion de Madagascar ne sera cependant pas bénéfique qu'à condition que les recommandations émises soient appliquées et que les capacités à coopérer soient améliorées. En cas de mobilisation insuffisante de la part, entre autres, du SAMIFIN, l'adhésion dans les organismes régionaux risquerait d'avoir des effets inverses que ceux attendus selon que Madagascar serait susceptible de sombrer dans la liste grise du GAFI (1). En matière de coopération internationale relative aux saisies et aux confiscations pénales, le SAMIFIN a rejoint le réseau ARINSA[934]. Les biens frappés d'une mesure de saisie ou de confiscation peuvent, en effet, se trouver en dehors des frontières nationales. La coopération entre les CRF est essentielle pour détecter les activités suspectes, dépister les biens et recouvrir les avoirs illicites. Ceci étant, pour que l'adhésion du SAMIFIN au réseau puisse porter ses fruits, le SAMIFIN devra exploiter et rationaliser les informations échangées dans le cadre de la modélisation en cours du système de confiscation pénale malagasy (2).

1. La capitalisation des évaluations du GABAOA en vue de l'optimisation des actions

449. Les évaluations mutuelles des membres du GABAOA. Le GABAOA est un organisme régional de type GAFI et il comprend actuellement 18 Etats membres issus des pays de la région d'Afrique orientale et australe des juridictions et organisations observatrices. Le GABAOA veille à ce que ses Etats membres mettent en œuvre les normes du groupe d'action financière (GAFI) et à ce titre, il mène des évaluations sur la conformité du système de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) à l'aune des normes du GAFI. L'adhésion de Madagascar au GABAOA, le 12 septembre 2016, lui a permis de combler ses besoins en évaluation mutuelle. En effet, l'évaluation de la performance et des progrès réalisés par un pays se fait au moyen des évaluations mutuelles par les pairs ou par les organismes internationaux. Le système de LBC malagasy a pu faire l'objet d'une évaluation plus fiable et crédible sur la scène internationale. Ceci étant, à la suite des évaluations, Madagascar a été soumis à un suivi de progrès renforcé ; les quelques évolutions entamées ont été jugées insuffisantes au regard des nombreuses lacunes et faiblesses du système de LBC en place. Dès lors, Madagascar risque de figurer sur la liste grise du GAFI avec toutes ses conséquences tant que des réformes significatives ne sont pas réalisées en ce qui concerne la conformité technique et l'effectivité.

[933] Equivalent en anglais, « *Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group* ».
[934] « *Asset Recovery Inter-Agency Network of Southern Africa* ». L'ARINSA est un réseau informel dans lequel les membres échangent des informations et des modèles de législation sur la confiscation pénale et le recouvrement d'avoirs illicites dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.
V. https://new.arinsa.org/.

450. Le soutien aux actions du SAMIFIN. Face à ce constat, beaucoup reste à faire pour les acteurs de lutte malagasy, et notamment pour le SAMIFIN, en vue d'assurer la conformité du système actuel avec les normes internationales établies. Nonobstant l'adoption des nouvelles dispositions législatives, l'effectivité ainsi que la mise en œuvre de la loi est encore loin des résultats attendus. En conséquence, le SAMIFIN, en tant que fer de lance de la LBC malagasy, devra s'activer pour faire évoluer la situation. Dans cette perspective, le SAMIFIN devra solliciter l'assistance technique du GABAOA pour le soutenir dans toutes ses actions de sensibilisation, de renforcement de capacités aussi bien techniques qu'opérationnelles, dans l'allocation des moyens matériels pour assurer la coopération. Outre sa performance, la stratégie de LBC que le SAMIFIN développe devra également apporter des réformes significatives sur la LBC dans le pays. Le SAMIFIN, en sa qualité de service de renseignements financiers, constitue la cheville ouvrière de la LBC, il incarne la principale structure et le premier responsable de LBC dans le pays. Dès l'instant que les progrès de LBC sont évalués insuffisants, le SAMIFIN sera qualifié de faible et inefficace. En conséquence, la stratégie de LBC du SAMIFIN devra être axée sur les résultats. Des retombées positives ainsi qu'une nette amélioration de la situation devront être ressenties sous peine d'inanité de la LBC. Le SAMIFIN devra également impulser la volonté politique pour que ses actions bénéficient de tout l'appui nécessaire. La LBC implique tous les acteurs de la vie politique et économique du pays, des plaidoyers relatifs à l'importance de la LBC, les conséquences néfastes de l'infiltration de l'argent sale sur l'économie du pays et les impacts négatifs d'un éventuel classement du pays dans la liste grise ou noire du GAFI doivent être menés sur tous les fronts. Des évaluations de conformité sont menées périodiquement et en cas d'une mauvaise notation[935], les conséquences seront néfastes pour la crédibilité du SAMIFIN voire sur l'économie et la réputation du pays. En conséquence, le SAMIFIN tient un rôle prépondérant pour alarmer tout un chacun, notamment, les dirigeants politiques sur la pertinence de la LBC, l'impératif de la coopération internationale, l'intérêt de l'appuyer financièrement et de le soutenir politiquement dans l'acquittement de ses fonctions.

2. L'ARINSA : un moyen pour renforcer les mesures de confiscation

451. Le réseau ARINSA. Les procédures d'échange de renseignement qui se font par voie diplomatique sont estimées longues et complexes. En raison de la lenteur des procédures, les criminels disposent, le plus souvent, de suffisamment de temps pour organiser leur insolvabilité, dissiper ou occulter leur argent sale. Etant donné que l'utilisation des canaux gouvernementaux est considérée comme inappropriée pour pouvoir échanger promptement des informations sur le recouvrement des avoirs et procéder à des actes de saisie, de gel, ou de confiscation au moment opportun, l'ARINSA a été mis en place afin que les praticiens du recouvrement des avoirs de

[935] Selon que les progrès sont estimés insatisfaisants.

ses Etats membres, notamment issus de l'Afrique australe, puissent échanger et partager des informations avec plus de sécurité, de célérité et de confidentialité.

452. Madagascar dans l'ARINSA. Madagascar a rejoint l'ARINSA en septembre 2016, et depuis, le pays a posé les jalons du système de confiscation dans le droit malagasy en adoptant l'ordonnance n° 2019-015, du 05 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites. L'application de l'ordonnance n'est pas encore effective au motif que la structure en charge du dépistage ou du recouvrement des avoirs illicites n'est pas encore opérationnelle dans le pays. Ces lacunes associées aux marges de manœuvre réduites du SAMIFIN constituent un handicap majeur dans sa capacité à coopérer efficacement en matière de confiscation. Ainsi, le SAMIFIN devra-t-il tirer parti de son adhésion pour développer sa performance en matière de confiscation. Les partages d'expérience et de bonnes pratiques entre les CRF devraient servir de modèle au SAMIFIN pour améliorer le dispositif en place. Les formations et l'échange de personnel constituent également des voies intéressantes pour consolider la coopération régionale et améliorer la qualité des coordinations ainsi que des partages d'informations entre CRF. Enfin, les résultats des évaluations et des diagnostics réalisés par les pairs devraient permettre d'établir et de requérir l'assistance technique ou financière accrue auprès des bailleurs de fonds.

B. La dynamisation du SAMIFIN dans le cadre de la coopération internationale

453. Le Groupe Egmont : une plate-forme pour l'échange sécurisé d'expertise et de renseignements financiers dans le cadre de la LBC. 165 cellules de renseignements financiers (CRF) du monde entier ont actuellement adhéré à ce forum d'échanges opérationnels. Les flux des échanges d'informations opérationnelles y sont plus larges et vastes. D'ailleurs, différents exemples illustrent le succès du réseau dans la lutte contre les infractions transnationales comme le blanchiment (1). Outre l'intérêt majeur dans la poursuite des délinquants financiers internationaux, le fait d'être membre du groupe confère également à la CRF la réputation d'être efficace et crédible, autrement dit, les CRF qui détiennent de faibles pouvoirs et insuffisamment conformes aux normes internationales afférentes aux partages et protections des données ne peuvent l'intégrer. Le SAMIFIN a déployé maints efforts pour faire partie du Groupe Egmont à travers la sécurisation de son bâtiment, la dotation de moyens de sécurisation des données, le parrainage par le TRACFIN[936] de la France et le FIU[937] de l'île Maurice, la participation active dans l'adoption de diverses lois comme celles relatives au blanchiment, au financement du terrorisme, à la confiscation en matière pénale *etc.* Toujours est-il qu'actuellement, le SAMIFIN n'est pas membre du réseau informel des cellules de renseignement

[936] Service de renseignement financier (SRF) français chargé de la lutte contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.
[937] « *FIU-Mauritius* » ou « *Financial intelligence unit* », l'équivalent du service de renseignements financiers de l'île Maurice.

financier, ce qui amoindrit, donc, l'envergure de sa coopération internationale. Pour y remédier, le SAMIFIN devra déployer et soutenir de plus amples efforts pour se conformer aux standards internationaux et sa stratégie de lutte contre le blanchiment de capitaux devra suivre le même sillon (2).

1. Des exemples de partages de renseignements fructueux[938] par le biais des CRF

454. La coopération pour détecter les transferts de fonds suspects à l'étranger. Puisque le blanchiment est une infraction transnationale qui s'opère dans divers pays, les échanges entre les CRF du monde devront être fluidifiés et facilités pour pouvoir le réfréner. A cet égard, l'usage des voies diplomatiques entre les gouvernements était estimé long et fastidieux pour l'obtention d'informations, la plateforme du groupe Egmont a été de ce fait, érigée pour gagner en célérité dans les échanges d'information. Comme l'illustre le cas suivant, le partage de renseignements financiers entre les CRF homologues a permis de détecter les transferts de fonds suspects à l'étranger. En l'occurrence, une entreprise commerciale de l'Europe de l'Est qui, lors d'un contrôle de routine par la brigade financière, a révélé des irrégularités telles qu'une série de mouvements de fonds inhabituels à destination de pays étrangers. Les éléments d'extranéité présentés par l'affaire n'ont pas fait obstacle dans la conduite des enquêtes car il avait suffi à la brigade financière de demander de plus amples renseignements sur les mouvements de fonds à la CRF nationale qui, par la suite, a entrepris des investigations au niveau national et transmis des requêtes aux CRF homologues. Les enquêtes nationales et la transmission rapide des renseignements établie entre les CRF avec la brigade criminelle ont permis d'accuser la personne X de blanchiment de capitaux[939].

455. L'arrestation des criminels internationaux au moyen de la coopération. Le partage de renseignements financiers enrichit considérablement les enquêtes de blanchiment dans la mesure où à travers les requêtes émises, l'accès aux informations relatives aux ressortissants, aux adresses et aux comptes étrangers est possible. Les échanges internationaux de renseignements financiers permettent également d'arrêter les criminels internationaux à plus forte raison que les communications se réalisent non seulement avec les services homologues du même type à l'étranger mais aussi avec les organismes internationaux de lutte contre la criminalité comme l'Interpol. Dans le cas d'espèce, un citoyen d'un pays d'Amérique, dénommé Y, est suspecté de trafic de stupéfiants en contrebande, d'exploitation de la prostitution et de blanchiment de capitaux entre l'Europe et l'Amérique « *en*

[938] Plusieurs exemples d'affaires témoignent de l'efficacité des luttes contre les criminalités à travers des échanges de renseignements entre différentes organisations au niveau international.

[939] Ces exemples sont relevés dans « *Les cellules de renseignement financier en action : 100 AFFAIRES RELEVEES PAR LE GROUPE EGMONT* », Compilation de 100 affaires banalisées mettant en évidence les succès et les enseignements de la lutte contre le blanchiment d'argent, p. 60.
Edition résultant des contributions des membres du Groupe Egmont : les cellules de renseignement financier.

recourant à des transferts électroniques pour limiter le risque d'être découvert »[940]. Pour être fixé sur l'identité du suspect, l'Europol se met en relation avec la CRF américaine pour requérir ses antécédents judiciaires et lui envoie sa photographie par voie électronique pour s'assurer de son identité. Après la confirmation de la police américaine, la CRF met en contact cette dernière avec l'Europol, et l'Interpol ainsi que le Ministère de la Justice en Amérique lancent un mandat d'arrêt international que l'Europol a promptement exécuté[941].

2. Les conditions d'éligibilité au Groupe Egmont

456. La garantie de la sécurisation des données. Les principes des échanges d'information entre les cellules de renseignements financiers (CRF) du Groupe Egmont sont annexés dans sa déclaration de mission. Une des bases importante du Groupe Egmont est la confiance mutuelle selon qu'un renseignement financier[942] ne pourra être diffusé ou utilisé à d'autres fins que ceux auxquels il a été fourni sans l'accord préalable et explicite de la CRF qui l'a transmis. Ainsi, un renseignement partagé ne peut servir comme moyen de preuve dans une procédure pénale sans l'autorisation de la CRF émettrice. Pour plus de rapidité et de sécurité, les échanges d'informations entre les CRF du groupe Egmont s'opère par le biais de l'Egmont Secure Web (ESW). Le SAMIFIN, dans sa quête d'adhérer au Groupe, devra démontrer qu'il dispose d'un système sécurisé de protection des données ; de plus, les membres du SAMIFIN devront suffisamment appréhender la portée de ces réseaux informatiques sécurisés pour optimiser les échanges d'informations, établir une confiance mutuelle et éviter toute fuite de contrôle des données ou interception des renseignements échangés[943] à des fins frauduleuses. La confidentialité des renseignements échangés devrait être également garantie par le respect des dispositions légales conventionnelles et principes y relatifs[944].

---

[940] GROUPE EGMONT, *Les cellules de renseignement financier en action : 100 affaires relevées par le groupe Egmont*, Compilation de 100 affaires banalisées mettant en évidence les succès et les enseignements de la lutte contre le blanchiment d'argent, p. 133.
Edition résultant des contributions des membres du Groupe Egmont : les cellules de renseignement financier.

[941] Huit jours se sont écoulés entre la saisine de la CRF et l'arrestation Y en attente de son extradition.

[942] Les informations peuvent être une déclaration d'opération suspecte (DOS) originale alors que les renseignements découlent de l'analyse du rapport de la CRF.

[943] Ce qui violerait leurs confidentialités et briserait la confiance établie.

[944] Voir « *Groupe Egmont : principes des échanges d'informations entre les cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme* » La Haye, 13 juin 2001.
Ci quelques principes, Principe 7 : Les CRF devraient s'employer à faire en sorte que les normes juridiques nationales et les lois nationales sur la vie privée ne sont pas conçues de manière à inhiber les échanges d'informations, conformément aux présents principes, entre les CRF ou en leur sein.
Principe 11 : L'information échangée entre les CRF ne peut être utilisée qu'aux fins spécifiques en vue desquelles elle a été demandée ou fournie.
Principe 12 : La CRF auteur de la demande n'est pas autorisée à transférer l'information partagée par la CRF objet de la demande à une tierce partie, ni à faire usage de l'information à des fins administratives, d'enquête, de poursuites ou judiciaires, sans le consentement préalable de la CRF ayant divulgué l'information.
Principe 13 : Toute information échangée par les CRF doit être soumise à des contrôles et des mesures de protection stricts pour s'assurer qu'elle n'est utilisée que de manière autorisée, conformément aux dispositions nationales relatives à la protection de la vie privée et des données. L'information échangée doit, au minimum,

457. L'accompagnement du SAMIFIN dans la poursuite de ses réformes. Suivant les principes du Groupe Egmont, les informations ne peuvent être échangées qu'avec une cellule de renseignements financiers (CRF) crédible dans ses opérations. Comme la conclusion d'accord de coopération avec les autres CRF s'inscrit dans le processus d'intégration au Groupe Egmont, le SAMIFIN devra intensifier ses collaborations tout en veillant à fournir des réponses crédibles, fiables et rapides aux demandes formulées par ses homologues. Cette condition d'accès du Groupe Egmont exige en effet du SAMIFIN des compétences avérées. Aussi devra-t-il constamment faire preuve de performance et de dynamisme pour être accrédité dans ses actions internationales. Puisqu'une demande peut requérir des informations issues des organismes nationaux, le SAMIFIN devra, dans cette quête, développer une collaboration large et solide avec les entités nationales, accéder aux instruments et registres des juridictions notamment pénales, aux informations des institutions financières et entités déclarantes, aux informations relatives aux ayants-droits bénéficiaires réels et détenteurs de contrôle des personnes morales[945]. La coopération internationale présente de nombreux avantages que sont les échanges de renseignement, les assistances techniques, les évaluations mutuelles et les échanges de personnel. Pour que le pays ne soit un havre des blanchisseurs ou encore classé comme un pays ou territoire non coopératif par le GAFI, le SAMIFIN devra satisfaire à tous ces critères ; les autorités étatiques, mais aussi ses partenaires techniques et financiers, ses SRF parrains devront l'appuyer de toutes les ressources nécessaires en vue d'élargir son champ d'intervention, de perfectionner son fonctionnement et asseoir sa place sur la scène internationale.

être traitée comme étant protégée par les mêmes dispositions de confidentialité qui s'appliquent à une information analogue de source intérieure obtenue par la CRF qui l'a reçue.

[945] Comme les registres du commerce et des sociétés.

Cette coordination nationale est utile pour autant que le SAMIFIN est de nature administrative et n'a pas, de ce fait, de pouvoir policier ou judiciaire dans les poursuites des infractions.

Voir FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004, p. 131.

Conclusion du chapitre II

Suivant les normes internationales, chaque pays devrait disposer d'un organisme spécialisé en charge de recueillir, centraliser, analyser les déclarations d'opérations suspectes ou autres informations afférentes au blanchiment. Dans le droit fil de cette exigence, Madagascar a institué sa cellule de renseignement financier dénommé SAMIFIN. L'opérationnalisation du SAMIFIN a marqué le lancement et le fonctionnement du système de détection du blanchiment dans le pays. A la suite de l'adoption de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le SAMIFIN a vu ses missions s'élargir et désormais, il est perçu comme le fer de lance de la lutte contre le blanchiment de capitaux de par son rôle d'animateur et de coordonateur de toutes les actions de lutte.

Ceci étant, le SAMIFIN est confronté à de nombreuses entorses dans l'accomplissement de ses missions ainsi que dans ses relations avec ses partenaires nationaux et internationaux. A l'échelon national, le taux des déclarations d'opération suspecte (DOS) et des déclarations d'information confidentielle (DIC) reçues par le SAMIFIN est faible. Ces résultats ont, en conséquence, éveillé les réflexions sur la reconsidération de l'indépendance organisationnelle et budgétaire du SAMIFIN. L'élection dans le choix de ses membres et des modèles étrangers d'auto-financement ont été suggérées pour surmonter ses limites fonctionnelles et financières. Sur le plan conceptuel et opérationnel, les perspectives d'action plus offensives de la part du SAMIFIN ont été évoquées au moyen du dépassement du caractère administratif et de l'appréhension de la faculté d'auto-saisine.

En matière de coopération nationale, le SAMIFIN a misé sur une approche inclusive et collaborative à travers notamment la mise en place de la plateforme numérique centralisée et la conclusion d'accord de partenariat avec certaines parties prenantes à la lutte contre le blanchiment. Ces canaux d'échange sont à encourager, néanmoins, leur efficacité est conditionnée par la conviction de chacun à vouloir échanger des informations pertinentes. Afin que les rivalités institutionnelles et les risques de dévoiement des informations ne prennent le dessus, la confiance mutuelle ainsi que la vision commune de la lutte doivent être partagées entre toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, au regard de la part infime des condamnations pour blanchiment enregistrées dans le pays, le SAMIFIN devra s'atteler à renforcer la qualité de ses déclarations d'opération suspecte et à se concerter davantage avec les organismes de répression. Les plus-values, que le SAMIFIN est censé apporté aux déclarations d'opération suspecte, doivent être perçus par les juges et faciliter leur prise de décision dans les affaires de blanchiment.

En matière de coopération internationale, la non-appartenance du SAMIFIN au Groupe Egmont ne lui permet pas d'accéder à la plateforme sécurisée d'échange d'informations utilisées par les cellules de renseignement financier du monde. Le SAMIFIN a déjà fourni des efforts conséquents dans le cadre de l'adhésion de Madagascar au GABAOA et au réseau ARINSA. Les recommandations émises doivent désormais être capitalisées pour optimiser ses actions.

La détection du blanchiment est une quête inlassable de perfectionnement. Toutefois, malgré le fait que le SAMIFIN soit doté de moyens adéquats et décuple ses efforts pour améliorer satisfaire convenablement ses fonctions, le mécanisme en place ne pourra être fécond qu'à condition que tous les maillons de la chaîne bénéficient des mêmes avantages et s'engagent sur la même voie. De plus, l'environnement, dans lequel le SAMIFIN et ses partenaires sont implantés, doit être pris en compte afin d'obtenir une réelle synergie d'action.

Conclusion du titre 1

Les évolutions normatives en matière de prévention telles que l'expansion du champ des professionnels assujettis aux devoirs de vigilance et de déclaration sont difficiles à mettre en œuvre au regard du contexte malagasy caractérisé par la prédominance de l'utilisation massive des espèces et la précarité de la majorité de sa population.

Entre la conformité aux normes internationales et la nécessité de ne pas accentuer les risques de fracture économique et sociale, l'adoption de l'approche fondée sur les risques par tous les secteurs assujettis est fortement exhortée. Au-delà les énoncés de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la circonscription de la consistance de l'approche fondée sur les risques et des obligations préventives a été abordée avec une vision plus pragmatique quant à la manière de les concrétiser par chaque secteur assujetti. L'objectif est non seulement d'impliquer toutes les entités soumises mais aussi d'obtenir des déclarations d'opération suspecte (DOS) fiables et qualitatives.

Corollairement, le SAMIFIN a été institué pour recevoir, analyser et diffuser les déclarations d'opération suspecte reçues des entités déclarantes. Le SAMIFIN est reconnu comme le pivot de la chaîne anti-blanchiment, car outre ses missions classiques, il tient un rôle d'impulsion dans la définition des stratégies de lutte ainsi que dans la coordination des actions ; sert d'interface entre les acteurs de la sphère privée et les autorités judiciaires ; entretient des relations avec les autorités de contrôle et ses homologues étrangers. De façon subséquente, les actions du SAMIFIN doivent être soutenues et renforcées sur tous les fronts. En quête de crédibilité sur la scène internationale, le SAMIFIN ne pourra se révéler performant que s'il intensifie ses efforts tout en ménageant ceux de ses partenaires à travers l'instauration d'un climat de confiance et la fixation d'objectifs communs de lutte.

Les actions de prévention et de détection convergent vers la répression pénale du blanchiment. Pour que la lutte puisse aboutir, les auteurs de blanchiment doivent, en effet, être punis. Dans ce prolongement, le volet judiciaire sera passé en revue ; des ajustements s'annoncent utiles afin que la lutte contre le blanchiment de capitaux progresse d'une manière significative dans le pays.

Titre II.
Pour une répression efficace de l'infraction de blanchiment

458. Les mutations de l'infraction de blanchiment à l'ère de la mondialisation. Ces dernières décennies, l'infraction de blanchiment est devenue une préoccupation majeure de tous les pays à l'échelle mondiale. La perte de contrôle de la politique économique, l'atteinte à la primauté du droit, l'instabilité politique et sociale sont autant les effets néfastes du blanchiment que des mesures strictes méritent d'être prises contre ce fléau. L'objectif des blanchisseurs, qui est de donner une apparence légale aux biens acquis illégalement, n'a pas changé. Cependant, avec l'apparition des nouvelles technologies et l'ouverture des frontières, leurs techniques de blanchiment ont évolué et sont devenues plus raffinées et complexes. A côté de l'internationalisation des activités économiques, le blanchiment se globalise progressivement dans le monde des affaires.

459. Les mesures répressives contre le blanchiment à Madagascar. En ce qui concerne la répression du blanchiment de l'argent sale, le pays est depuis peu marqué par une inflation législative et institutionnelle. Une multitude de textes a été adoptée en matière pénale à savoir la loi n° 2018-043 du 13 février 2019 contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[946], la loi n° 2017-027 du 29 janvier 2018 sur la coopération internationale en matière pénale[947], la loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption[948], la loi n°2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles anti-corruption[949], la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites. Sur le plan institutionnel, le pôle anti-corruption (PAC) d'Antananarivo a été instauré et l'extension de ces juridictions spécialisées dans les 5 autres chefs-lieux de province de Madagascar est en cours[950] ; la mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs illicites à l'instar de l'agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) française est également en perspective. Pour conclure à l'efficacité ou à l'inanité de la nouvelle approche contre le blanchiment de capitaux, les dispositions récemment adoptées ou en cours de mises en place doivent faire leur preuve. Quoique leurs impacts ne soient pas effectivement palpables au cours de la période charnière actuelle, les analyses menées dénotent que, jusqu'à présent, les rouages de la répression du blanchiment ne sont pas encore suffisamment maîtrisés dans le pays.

---

[946] *J.O: 3876 Date J.O: 28 Mars 2019 Page J.O: 1358.*
[947] *J.O: 3854 Date J.O: 03 Décembre 2018 Page J.O: 6844.*
[948] *J.O: 3711 Date J.O: 12 octobre 2016 Page J.O: 5838.*
[949] *J.O: 3718 Date J.O: 10 Novembre 2016 Page J.O: 7084*.
[950] Article 3 alinéa 1 de la loi n°2016-021 du 22 août 2016 sur les Pôles anti-corruption, « *Il est institué un PAC dans chaque chef-lieu de Province* ».

460. Les moyens de lutte sous l'angle répressif. Le législateur malagasy a repris la lettre des instruments internationaux lorsqu'il a défini le régime juridique du blanchiment. Comme l'infraction de blanchiment était de nature occulte, complexe et transnationale, les singularités du régime juridique avaient pour but de faciliter la poursuite et la répression de l'infraction. N'ayant à leur actif qu'un faible taux de décision judiciaire sur le blanchiment, les praticiens malagasy, à l'évidence, ne se sont pas encore épanchés sur les spécificités de l'infraction. La rareté de la jurisprudence peut s'expliquer du fait de l'inaccoutumance des praticiens à user de ce régime dérogatoire aux principes classiques du droit pénal ou encore de causes externes telles que la précarité des conditions d'exercice de la justice. Dans le but d'appuyer les autorités d'application de la loi dans la répression de l'infraction du blanchiment, un regard croisé sur le régime des poursuites et de l'incrimination développé par les autres pays mérite d'être exploré. L'approche comparative vise à fournir une grille de lecture aux magistrats nationaux dans le dénouement des problèmes juridiques relatifs au blanchiment. Bien que les contextes ne soient pas identiques en tout point, les perceptions du blanchiment par les autres pays ayant plus d'expériences en la matière sont opportunes pour s'imprégner des caractéristiques de l'infraction et apporter plus de vivacité dans sa répression encore très faible et malaisée dans le pays. L'étude des jurisprudences étrangères sera complétée par un examen des dispositions légales relatives au blanchiment. Les analyses menées serviront aux praticiens dans l'appréhension du régime spécifique du blanchiment, plus exactement, dans l'amélioration de la quantité mais aussi de la qualité des décisions relatives au blanchiment, lorsqu'il s'agira, par exemple, de dégager les motivations de droit et de fait de leur jugement. Outre l'aspect juridique, les modalités de mise en œuvre de la répression doivent être examinées en vue de rehausser la performance de la justice. Les magistrats ne pourront mener à bien leur mission de protection sociale tant qu'ils ne seront pas pourvus de toutes les ressources nécessaires. En effet, si la justice est affaiblie et ne s'ancre pas sur de bases solides, la progression du blanchiment de capitaux ne pourra pas être effectivement enrayée.

En somme, l'efficacité de la réponse pénale est conditionnée à un double facteur tenant d'une part, à la précision du régime particulier du blanchiment (Chapitre I), d'autre part, à l'amélioration de la performance de la justice (Chapitre II).

Chapitre I : La nécessaire précision du régime juridique du blanchiment

461. L'intérêt d'une grille d'analyse en matière de blanchiment. Partant du constat que les condamnations pour blanchiment sont rarissimes[951], l'examen des jurisprudences étrangères sur les contours du blanchiment s'annonce utile pour inspirer les juges nationaux en charge de poursuivre ou de juger les affaires de blanchiment et confrontés à certaines difficultés dans cette résolution des conflits. L'approche heuristique des concepts ainsi que la démarche comparatiste adoptées permettront, donc, aux praticiens d'appréhender les tendances actuelles sur les poursuites et la répression de l'infraction de blanchiment ; les interprétations des textes et les jurisprudences dégagées dans le droit français et le droit belge, proches du droit malagasy, serviront de champ d'analyse. D'une manière générale, il est relevé que le régime du blanchiment est dérogatoire au droit commun tant dans la réunion de ses éléments constitutifs (section I) que dans le cadre de sa répression (section II).

Section I. Les particularités relatives à la constitution de l'infraction

462. Les éléments constitutifs du blanchiment. La complexité des techniques et la dimension internationale du blanchiment requièrent du juge une connaissance et une attention particulière aux caractéristiques de l'infraction de blanchiment[952]. La recherche de l'esprit de la loi ou de l'intention du législateur ainsi que l'examen des travaux herméneutiques menés en droit comparé éclaireront les juges dans l'appréhension du caractère autonome du blanchiment par rapport à l'infraction primaire (I), la détermination des faits matériels de commission (II) et de l'intention coupable (III).

I. Le blanchiment : une infraction de conséquence, autonome

463. Les incidences de l'autonomie du blanchiment. L'infraction de blanchiment ne saurait être constituée sans qu'une infraction principale[953], c'est-à-dire celle qui a engendré les produits susceptibles de devenir l'objet d'une infraction de blanchiment, ait été commise ; l'indépendance du blanchiment par rapport à l'infraction principale entraîne des répercussions significatives dans les procédures de poursuite des auteurs de blanchiment (A). La tendance jurisprudentielle convergeant vers une autonomie accrue du blanchiment par rapport à l'infraction d'origine déroge parfois à certains principes fondamentaux du droit pénal, ce qui prête à de vives discussions notamment en ce qui concerne l'auto-blanchiment ou l'incrimination du blanchiment du produit d'une infraction par la personne même qui l'a commise (B). En raison de

[951] V. *supra* § 173. V. également les statistiques dans RAPPORT PÔLE ANTI-CORRUPTION 2019, p. 32, 48-49.
[952] Pour autant qu'il ne peut prononcer une peine sans avoir préalablement établi dans sa décision que les trois éléments constitutifs de l'infraction ont été bien réunis.
[953] Dite encore préalable, support, antécédente, d'origine, sous-jacente, originelle, primaire.

ces particularités du régime répressif, l'exacte qualification des faits de blanchiment apparaît décisive ; malgré certaines similitudes, l'infraction de blanchiment doit être soigneusement distinguée des infractions qui lui sont voisines (C).

A. La nécessité d'une infraction d'origine

464. Des assouplissements quant à la preuve de l'infraction d'origine. Dans le but de fournir une répression efficace et dissuasive contre les blanchisseurs, la preuve de l'infraction d'origine ou encore les obstacles à la poursuite de l'infraction d'origine, tend à s'assouplir (1). Abondant dans ce sens, la jurisprudence belge et la jurisprudence française consacrent un élargissement des conditions de poursuite qui pourront inspirer les juges nationaux. Par ailleurs, se fondant sur l'autonomie de l'infraction de blanchiment, la suite donnée à l'infraction principale ou l'établissement ou non de la culpabilité de son auteur n'auront aucune incidence dans la poursuite du blanchiment (2). Plusieurs jurisprudences consacrent cette conception, elle se justifie de la nature occulte mais aussi du caractère distinct de l'infraction de blanchiment et se retrouve également dans l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1. Vers une plus grande souplesse dans l'appréciation de la preuve de l'infraction d'origine

465. Le besoin d'infléchissement des règles de la preuve. Comme en matière de recel, le caractère délictuel ou criminel[954] de la provenance de l'argent constitue le « *cordon ombilical* »[955] entre l'infraction d'origine et l'infraction de conséquence qu'est le blanchiment. En d'autres termes, l'infraction de blanchiment ne saurait être constituée sans l'existence préalable d'une infraction d'origine répréhensible pénalement. Cette infraction principale peut, cependant, avoir été commise n'importe où dans le monde tel par exemple dans un pays de départ éloigné d'une juridiction donnée. Les réticences à coopérer ou encore la faiblesse des capacités d'enquête de certains pays peuvent compromettre la recherche des preuves dans le temps et dans l'espace de l'infraction sous-jacente au blanchiment[956]. En raison de ces difficultés pratiques de prouver toutes les activités à l'origine de l'argent blanchi, un assouplissement de la règle de preuve s'est dessiné dans la jurisprudence belge et française.

---

[954] Il ressort de l'article 4.1 de la loi malagasy n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, que le blanchiment ne saurait résulter que d'une infraction qualifiée de crime ou de délit, le blanchiment sur simple contravention est, en conséquence, exclu.

[955] Wilfrid JEANDIDIER, *Droit pénal des affaires*, 6ème Edition, Dalloz, p. 21, n° 21.

"*Some authors considere that the predicate offence which generates the funds to be laundered is the traditional "dark twin" of money laundering*".

[956] La CTIF belge a fait valoir dans son deuxième rapport annuel que rapporter la preuve des éléments constitutifs de l'infraction préalable au blanchiment est ardu lorsque les faits avaient été commis à l'étranger par des étrangers. CTIF, 2ème rapport d'activités 1994-1995, p. 69.

466. La preuve de l'infraction principale : l'existence d'un lien entre l'infraction d'origine et l'infraction de blanchiment. Sensibilisé sur les enjeux de la répression du blanchiment de capitaux, le Tribunal correctionnel d'Anvers avait admis dans plusieurs de ses jugements successifs qu'il suffisait à l'autorité de poursuites d'établir un lien entre l'infraction de blanchiment avec une ou plusieurs autres infractions d'origine sans qu'il y ait lieu de les identifier précisément[957]. Dans un arrêt du 1er juin 1995, la Cour d'appel de Bruxelles avait perpétué ces solutions en condamnant une personne du chef de blanchiment alors même que le trafic de drogue à l'origine du blanchiment n'était pas connu précisément[958]. Le 21 juin 2000, la Cour de cassation consacra cette jurisprudence en ses termes « (…) *il n'est pas requis, (…), que la décision de condamnation identifie le crime ou le délit à l'aide duquel ces avantages patrimoniaux ont étés obtenus, ni même que l'exercice de l'action publique du chef de cette infraction originaire relève de la compétence territoriale du juge belge* »[959]. Subséquemment, il n'est pas exigé des juges de fond de rassembler les éléments constitutifs de l'infraction sous-jacente mais de prouver suffisamment un élément caractéristique qui rattache à l'infraction d'origine[960]. Dans la jurisprudence française, la caractérisation de l'infraction du blanchiment a connu un infléchissement, toutefois, l'absence de poursuite ou de condamnation de l'auteur principal n'empêche pas que soit requis l'établissement des éléments constitutifs de l'infraction d'origine. Dans un arrêt du 18 mars 2020[961], la cour de cassation française avait repris que « *l'article*

[957] Corr. Anvers, 23 février 1993, T.R.V.,1994, 195 ; Corr. Anvers, 24 février 1995 ; corr. Anvers 18 mai 1995; Corr. Anvers 5 octobre 1995, inédits, in Spreutels (J.), Mûelenaere (Ph.), *ibid*, p. 269;Corr. Anvers, 7 mai 1998, inédit, ibid; Corr. Anvers, 18 juin 1998, inédit, confirmé par Cour d'Appel, 23 juin 1999, inédit, *ibid*, p. 269.

[958] Bruxelles, 1er juin 1995, *ibid*.

[959] Cass. 21 juin 2000, J.T., 2000, p. 788.

[960] " *In this course of argument see also Anwoir[2008] EWCA Crim 1354; [2009] 1 W.L.R. 980.:*
The Court of Appeal in Anwoir found that there are two ways in which the Crown can prove the property is criminal property, "(a) by showing that it derives from conduct of a particular kind or kinds and that conduct of that kind or those kinds is unlawful; or (b) by evidence of the circumstances in which the property is handled which is such as to give rise to the irresistible inference that it can only be derived from crime".
Thus the Crown is not required to allege and prove the specific criminality or even the class of criminality which it says generated the funds which the defendant is now accused of laundering. It must simply lead enough evidence so that the jury can draw an inference that the property concerned is "criminal property".
David MCCLUSKEY, *Money Laundering: The Disappearing Predicate*, Thomas Reuters (Legal) Limited, p. 719.
"*Moreover, on November 15, 2007, the appeal of Craig12 was heard by the Court of Appeal. The appellant had been convicted of money laundering offences under Pt 7 of the Proceeds of Crime Act 2002 (ss.327 and 328). Mr Craig, it appears, had been enjoying a lifestyle which could not be justified on the wages he earned. In particular he had spent large amounts of cash despite his tax and National Insurance records showing that he had been unemployed during the period. The prosecution invited the jury to conclude that there was an overwhelming inference that Mr Craig's funds were derived from criminal activity. They did not attempt to identify the criminal activity in question, save to allege (due to a high level of drug contamination or, some of the cash) that it was most likely to have come from drug dealing*".
Vivian WALTERS, "Prosecuting Money Launderers: Do the Prosecution Have ti Prove the Predicate Offence", 2009, Thomson Reuters (Legal) Limited, p. 575.

[961] Cass. Crim., 18 mars 2020, pourvoi n° 18-86.491, Publié au bulletin.
D'après l'article 324.1 du code pénal français, « *Pour l'application de l'article 324-1, les biens ou les revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit dès lors que les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus* ».

324-1 du code pénal n'impose pas que des poursuites aient été préalablement engagées ni qu'une condamnation ait été prononcée du chef du crime ou du délit ayant permis d'obtenir les sommes d'argent blanchi, mais qu'il suffit que soient établis les éléments constitutifs de l'infraction principale ayant procuré les sommes litigieuses ». Et, en l'occurrence, l'arrêt de la cour d'appel a encouru la cassation du fait que le défaut de déclaration des fonds aux autorités douanières lors de leur transfert ne pouvait suffire pour caractériser le délit de fraude fiscale ayant procuré les sommes blanchies.

467. Les moyens de preuve admis. Si l'on suit les jurisprudences belges, les considérations portent sur les déductions ou par la connaissance du prévenu de l'origine des fonds. D'après l'arrêt du 1er juin 1995 rendu par la cour d'appel d'Anvers susmentionné, le lien entre le trafic de drogue n'était pas identifié mais déduit à partir d'autres éléments. Le 30 juin 1995, la cour d'appel d'Anvers avait retenu à l'encontre d'un prévenu « […] *que le blanchiment couvre le produit d'une infraction, qu'il s'agisse d'un trafic de drogue ou d'un autre délit* […] », sans donner plus de précisions. Un pourvoi avait été formé contre cet arrêt mais la Cour de cassation l'a rejeté au motif que les juges avaient constaté que le prévenu avait connu lors de sa réception l'origine de l'argent et l'avait changé sur le territoire belge, la décision rendue était, de ce fait, régulièrement motivée et légalement justifiée[962].

468. La présomption d'innocence à l'épreuve de la présomption du blanchiment. L'admission de l'assouplissement des règles de la preuve pénale en matière de blanchiment est susceptible de critiques de la part de certains auteurs au motif qu'elle est en contradiction avec la présomption d'innocence. Le 12 juin 1997, le tribunal correctionnel d'Anvers avait rendu un jugement qui soutenait que le fait que l'accusation ne spécifie pas l'origine délictueuse attribuée aux fonds blanchis ne constitue pas une violation des droits de la défense au sens de l'article 6.3.a de la Convention de sauvegarde des droits de d'homme et des libertés fondamentales[963]. La Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme a entériné cette tendance en disposant en son article 9 que « *chaque Partie s'assure qu'une condamnation pour blanchiment (…) est possible dès lors qu'il est prouvé que les biens (…), proviennent d'une infraction principale, sans qu'il soit nécessaire de prouver de quelle infraction précise il s'agit* »[964]. Dans le droit français, l'article 324-1-1[965] a été introduit dans le code pénal en ces termes « *Pour l'application de l'article 324-1, les biens ou les revenus sont présumés être le produit direct ou indirect d'un*

[962] Cass. 31 octobre 1995, T.R.V., 1996, 635, note F. Hellemans.

[963] Corr. Anvers, 12 mars 1997, inédit, *ibid*, p. 269.

[964] Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ; Varsovie, 16.V.2005, Série des Traités du Conseil de l'Europe - n° 198.

[965] Créé par la loi n° 2013-1117, du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, JORF n° 0284, du 7 décembre 2013.

crime ou d'un délit dès lors que les conditions matérielles, juridiques ou financières de l'opération de placement, de dissimulation ou de conversion ne peuvent avoir d'autre justification que de dissimuler l'origine ou le bénéficiaire effectif de ces biens ou revenus ». L'évolution législative adoptée vise à simplifier la preuve de l'infraction principale et à en renverser la charge face aux difficultés de tracer et de prouver l'origine illégale des biens ou des revenus en raison des montages juridiques et financiers complexes utilisés par les criminels[966]. Bien que la présomption soit simple, il n'en demeure pas moins que du moment où la partie poursuivante éprouve des doutes sur l'origine des biens et des revenus en la possession de la personne mise en cause, celle-ci est tenue de rapporter la preuve de leur provenance licite.

2. Les manifestations jurisprudentielles du caractère autonome du blanchiment

469. L'indifférence à la punition effective de l'auteur de l'infraction d'origine pour la poursuite du blanchisseur. Dans le droit français, l'infraction de blanchiment, étant autonome sera toujours constituée indépendamment de la punition effective de l'auteur de l'infraction principale du moment que celle-ci a été constatée, bien que non connue précisément[967]. L'infraction originelle commise par un auteur inconnu est typiquement illustrée par un arrêt de la Cour d'Appel de Montpellier, en date du 30 avril 2002. D'après la Cour, « *il importe peu que l'infraction principale ait été ou non effectivement punie, du moment que son existence est constatée, même si les circonstances n'ont pas été entièrement éclaircies. Le fait que l'infraction originelle ait été commise à l'étranger ou par un étranger, ou même par un auteur inconnu, est sans incidence sur le blanchiment qui est un délit distinct punissable par la loi française »*[968]. En conséquence, le blanchiment restera punissable quand bien même l'auteur de l'infraction principale n'aurait pas été poursuivi ni condamné parce que mort, en fuite ou inconnu. La cour d'appel juge que c'est donc à bon droit que les premiers juges sont entrés en voie de condamnation.

470. L'inapplicabilité de l'immunité de juridiction de l'infraction principale au chef de blanchiment. La cour de cassation criminelle française, dans sa décision du 16 janvier 2013, illustre la configuration selon que l'immunité de juridiction de l'infraction principale n'a aucune incidence dans la poursuite de l'infraction principale. En l'occurrence, une activité non déclarée et non autorisée de commerces d'armes s'est déroulée sur le territoire français au nom et pour le compte d'un Etat étranger.

---

966 Chantal CUTAJAR, *Blanchiment d'argent : Prévention et répression*, Éditions Francis Lefebvre, 2018, p. 96.

967 Marcel CULIOLI, *Infraction générale de blanchiment : conditions et constitutions*, Fascicule 20, a 1997.

968 En l'espèce, le prévenu a été interpellé alors qu'il transportait 25 390 000 pesetas sans pouvoir donner d'explication convaincantes sur la provenance de ces fonds, sinon de l'exploitation du bar dont son père est propriétaire en Belgique. Cet établissement est un bar américain dans lequel des hôtesses ont pour mission de tenir compagnie aux clients et de consommer avec eux. L'enquête a permis d'établir qu'il y a, au premier étage de l'établissement, une chambre dans laquelle les clients pouvaient s'isoler avec une hôtesse et qu'ainsi, ce bar servait de cadre à une activité de proxénétisme. CA Montpellier, ch. corr. 3, 30 avr. 2002 : JurisData n° 2002-197848. Chantal CUTAJAR, *Fasc. 20 : Blanchiment. – Éléments constitutifs. – Répression*, Document: JCl. Administratif - Fasc. 196 : fonction publique territoriale. Carrière des agents (Extrait)JurisClasseur Pénal des Affaires > V° Blanchiment, Date du fascicule : 15 Février 2010, Date de la dernière mise à jour : 2 Novembre 2017, p. 17.

L'arrêt a prévalu que ces actes relevaient de la compétence du droit international et non pas des tribunaux français ; ceci étant, comme l'immunité de juridiction est sans effet sur la licéité des actes auxquels elle s'applique et compte tenu du caractère général, distinct et autonome du blanchiment, la compétence des juges pour connaître du blanchiment du produit des fonds issus des opérations de commerce d'armes a été retenue[969].

471. L'indifférence de la prescription de l'infraction principale sur la poursuite de l'infraction de blanchiment. Un arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation française souligne du caractère autonome et indépendant du blanchiment par rapport à la prescription de l'infraction d'origine[970]. Dans le cas d'espèce, une personne a été mise en examen pour blanchiment aggravé, abus de confiance et recel de banqueroute ; le blanchiment résultait du recel de banqueroute. Le mis en examen avait invoqué, pour sa défense, l'extinction de l'action par prescription. Dans ses allégations, il a fait valoir que comme les faits de banqueroute, constituant l'infraction préalable, étaient prescrits, le blanchiment, en tant qu'infraction de conséquence, devrait *ipso facto* être prescrit. Le juge d'instruction et la chambre d'instruction de la cour d'appel de Colmar avaient constaté la prescription des faits de banqueroute, cependant, ils avaient maintenu l'imprescriptibilité des faits de blanchiment. Dans son arrêt en date du 31 mai 2012, la chambre criminelle de la cour de cassation française avait avalisé cette décision de l'instruction en précisant que la jurisprudence constante admet que le blanchiment peut être poursuivi quand bien même l'infraction principale serait prescrite. Plusieurs arrêts prédécesseurs ont, en effet, déjà consacré qu'eu égard au caractère autonome du blanchiment, sa prescription est indépendante de celle de l'infraction d'origine[971].

472. La compétence juridictionnelle en cas de commission de l'infraction principale à l'étranger par un étranger[972]. Dans un arrêt du 24 février 2010[973], la Cour de cassation française a mis en évidence qu'en vertu du caractère général, distinct et autonome du blanchiment par rapport à l'infraction de base, la compétence juridictionnelle française serait retenue quand bien même l'infraction principale aurait été commise à l'étranger par un étranger ou un ressortissant national. Dans le

[969] Cass. Crim., 16 janv. 2013, Pourvoi n° 11-83.689, P : JurisData n° 2013-000284 ; Dr. pén. 2013, comm. 34, obs. M. Véron.

[970]Cass. Crim., 31 mai 2012, Pourvoi n° 12-80715, Bull. crim. 2012, n° 139.

[971] Cass. Crim., 07 avril 2004, Pourvoi n° 03-84889, Bull. crim. n° 92, 25/ 06/ 03 n° 02-86182, 14/ 01/ 04, n° 03-81165, bull. crim. 2004 n° 12 p. 39, 10/ 05/ 05, n° 04-85743 non publié.

Précédents jurisprudentiels : Sur la prescription d'un délit distinct, indépendante de celle de l'infraction originaire, en matière de recel, à rapprocher : Crim., 16 janvier 1964, pourvoi n° 63-90.263, Bull. crim. 1964, n° 16 (rejet et cassation partielle).

[972] Dans les pays européens, ce principe est consacré dans l'article 6 paragraphe 2a de la Convention de Strasbourg qui dispose que pour l'application des dispositions relatives à l'incrimination, le fait que l'infraction principale soit ou non de la compétence des juridictions pénales de la partie n'entre pas en ligne de compte. Cette disposition a été reproduite dans l'article 9 paragraphe 2a de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme signée à Varsovie en 2005.

[973] Cass. Crim., 24 février 2010, Pourvoi n° 09-82.857, Bull. crim. 2010, n° 37.

présent cas, le ministre d'un pays étranger avait commis des faits de corruption en percevant, notamment, des compagnies pétrolières, de 1995 à 1999, des commissions en contrepartie de l'octroi de concessions ou de licences d'exploitation dans son pays. Ayant obtenu des fonds importants, le prévenu les avait transférés sur le territoire français en les déposant dans des établissements bancaires et il les utilisait par la suite pour acquérir des biens immobiliers et mobiliers. Les faits de transiter, circuler, convertir, d'une manière habituelle les produits de la corruption active et passive d'un Etat étranger sont constitutifs de blanchiment aggravé poursuivi et puni en France. Pour sa défense, le prévenu avait soutenu que le blanchiment, en tant qu'infraction de conséquence, requiert que les éléments constitutifs du délit ou du crime d'origine soient connus précisément ; comme à l'époque où elle avait été supposée commise, l'infraction principale ne pouvait être punie en l'absence d'incrimination du droit français, le blanchiment n'était pas donc constitué. Il faudrait, en effet, retenir que la corruption active et passive d'un agent public étranger n'était pas incriminée en droit français jusqu'à l'adoption de la loi nº 2000-595, du 30 juin 2000, et la loi nº 2007-1598, du 13 novembre 2007[974]. Malgré ces argumentations, la chambre criminelle de la Cour de cassation française a, à juste titre, confirmé la décision de la Cour d'appel condamnant le prévenu du chef de blanchiment, en soulignant que les textes, qui définissent le délit de blanchiment, n'imposent ni que l'infraction ayant permis d'obtenir les sommes blanchies ait eu lieu sur le territoire national, ni que les juridictions françaises soient compétentes pour la poursuivre.

473. La désynchronisation dans les poursuites du blanchiment pour fraude fiscale. A Madagascar, le blanchiment de fraude fiscale ne peut être poursuivi en l'absence d'une plainte préalable du Ministère des Finances. En France, cet alourdissement de la procédure a été résolu suivant une jurisprudence innovante en date du 20 février 2008[975]. La Cour de cassation française a repris le motifs de l'arrêt de la Cour d'appel qui avait décidé que l'article 324-1 du code pénal « *n'impose pas que des poursuites aient été préalablement engagées ni qu'une condamnation ait été prononcée du chef du crime ou du délit ayant permis d'obtenir les sommes d'argent blanchies mais qu'il suffit que soient établis les éléments constitutifs de l'infraction principale ayant procuré les sommes litigieuses* ». Cet arrêt affermit davantage le caractère général, autonome et distinct du blanchiment ; l'article 324-1 alinéa 2 du code pénal français prévoit, en effet, le « *produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit* » sans préciser si l'infraction d'origine doit être précisée et caractérisée. Les conditions propres à la poursuite du délit primaire ou de base étant sans portée pour le blanchiment du produit de ladite infraction, la jurisprudence en la matière n'exige pas que les éléments constitutifs de l'infraction à l'origine des sommes litigieuses

[974] Dorénavant dans les articles 435-1 et 435-3 du code pénal français.

[975] Cass. Crim., 20 février 2008, Bull.crim n°43; JCP éd. G, II 10103, note J. Lasserre-Capdeville; D, 2008, Jur., p. 1585-1589 note Ch. Cutajar ; AJ Pénal, mai 2008, pp. 234-235, note A. Darsonville ; Gaz. Palais, 30 mars -1er avril 2008, pp. 19-22 g. Huchet.

soient relevées[976]. Conséquemment, les dispositions de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales ou la plainte de l'administration des impôts après avis conforme de la Commission des infractions fiscales ne sont désormais plus nécessaires dans la poursuite et la répression de l'infraction de blanchiment de fraude fiscale. Dans le cas d'espèce, la Cour a, à bon escient, retenu que le train de vie du prévenu Mr X et l'abstention de déclaration à l'administration fiscale caractérisaient valablement et effectivement le délit principal, le non respect des règles de procédure spécifiques à la fraude fiscale n'est pas un élément constitutif du délit de fraude fiscale prévu et puni par le Code Général des Impôts mais une condition de sa poursuite à peine d'irrecevabilité. Dorénavant, le blanchiment pour fraude fiscale se démarque du recel de fraude fiscale dans la mesure où le recel de ce chef ne sera poursuivi que s'il y ait eu plainte pénale préalable de l'administration fiscale[977].

474. L'appréciation de l'autonomie de l'infraction du blanchiment par rapport à l'infraction d'origine. En somme, les jurisprudences et les évolutions législatives étrangères ont mis en lumière l'autonomie accrue de l'infraction de blanchiment par rapport à son infraction d'origine. Dans le droit malagasy, l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a prévu que les dispositions relatives aux mesures coercitives s'appliqueront quand bien même l'auteur de l'infraction d'origine ne serait ni poursuivi ni condamné, ou quand bien même il manquerait une condition pour agir en justice à la suite de ladite infraction. Les juges malagasy n'ayant pas encore eu l'occasion d'appliquer cette disposition pourraient s'imprégner des solutions jurisprudentielles étrangères fournies quant à l'appréciation du caractère distinct de l'infraction de blanchiment dans leur décision future. En raison de son autonomie, l'impunité de l'auteur de l'infraction principale ne devrait pas faire obstacle à la poursuite du blanchisseur. Bien qu'il soit reconnu que la situation du délinquant principal ne devrait pas avoir d'effet dans la poursuite ultérieure de l'infraction du blanchiment, il serait opportun de retenir que la décision ainsi rendue ne devrait pas remettre en cause l'existence de l'infraction principale. Plus précisément, quoique les dispositions prévues par la législation malagasy rejoignent cette tendance vers plus de simplicité dans la caractérisation de l'infraction principale, cela n'empêche pas aux juges dans son interprétation de la loi, suivant d'ailleurs les tendances jurisprudentielles, de requérir la connaissance précise des éléments constitutifs de l'infraction principale. Une simple connaissance diffuse de l'infraction primaire ne pourrait suffire car si on retenait que le blanchiment serait poursuivi sans avoir à connaître l'infraction principale, cela édulcorera tout l'intérêt de la poursuite de l'infraction primaire et entraînera une poursuite systématique du blanchiment au régime spécifique et aux peines plus sévères. Néanmoins, la conception de la

[976] Cass. Crim., 25 juin 2003, Pourvoi n°02-86.183: JurisData n°2003-020333, comm. 142, obs. M. Véron.

[977] Cass. Crim., 14 déc. 2000, JurisData n° 2000-008069 ; Bull. crim. 2000, n° 381 ; RTD com. 2001, p. 527, obs. B. Bouloc ; D. 2001, inf. rap. p. 831. Dans cet arrêt, la chambre criminelle avait jugé que, pour que le recel de fraude fiscale soit constitué, la juridiction du fond devait constater l'existence d'une plainte préalable de l'administration fiscale.

connaissance des éléments constitutifs de l'infraction primaire tend à s'assouplir au fil du temps pour les besoins de la répression de la criminalité économique moderne dont le blanchiment. A la lecture des jurisprudences belges, peu importe les circonstances de l'infraction primaire ou la culpabilité de l'auteur de l'infraction originelle, ce qui importe est l'existence d'un lien. Dans le droit français, des présomptions ont été introduites par l'article 324-1-1 du code pénal en vue de faciliter la preuve de l'origine illicite des biens et des revenus en possession de la personne mise en cause en présence de montages sophistiqués utilisés pour complexifier le traçage de l'argent sale. Les présomptions ont eu pour corollaire le renversement de la charge de la preuve sur la licéité des biens et revenus en possession de la personne poursuivie ainsi qu'une facilité probatoire dans l'établissement de l'existence de l'infraction préalable. Dans le droit malagasy, les présomptions sur l'illégalité des biens et revenus détenus par la personne mise en cause sont explicitement prévues en matière d'enrichissement illicite et non en matière de blanchiment. Il est loisible aux juges de ne pas s'y attacher. Néanmoins, il demeure qu'à l'issue des obligations de déclarations d'opérations suspectes (DOS), imposées aux professionnels assujettis dans le cadre de la prévention du blanchiment, les juges sont tenus de tenir compte des DOS relatives à la personne mise en cause quitte également à cette dernière de rapporter les preuves de la provenance légale des biens ou des revenus en sa possession.

B. L'auto-blanchiment ou l'incrimination de blanchiment à l'auteur de l'infraction principale

475. Les divergences sur la question de l'auto-blanchiment. L'autonomie absolue du blanchiment par rapport à l'infraction d'origine a soulevé dans son cheminement un sujet plutôt controversé qu'est l'auto-blanchiment ou la condamnation de l'auteur pour blanchiment des produits de l'infraction d'origine qu'il a lui-même commis[978]. A cet égard, les points de vue divergent car si certains postulent pour la déclaration de culpabilité cumulative, d'autres, en revanche, ne l'admettent pas (1). En droit comparé, les dispositions internes sur l'auto-blanchiment divergent d'un pays à l'autre[979]. Une dissonance de solutions qui se reflète également dans les positions jurisprudentielles, des décisions punissent l'auto-blanchiment tandis que d'autres limitent la répression en vertu du principe *ne bis in idem* et le concours idéal d'infraction (2). A la lumière des jurisprudences étrangères, des orientations sur l'application de l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019,

[978] V. supra § 189.

[979] *"The offenses may be classified according to three systems: countries that expressly stipulate that the author of the predicate offense may be the author of the laundering offense (Belgium Penal Code, article 505, and Honduras in its draft anti-laundering law.) ; those, where it is described as a distinct offense, without offering any explanation about whether the author may or may not be the perpetrator of the predicate offense (In this aspect, legislations of countries such as Spain, article 301 of the Penal Code, Germany and Switzerland) and, lastly, those countries that expressly exclude those that take part in the predicate offense and characterize it as a form of concealment (Article 278 of the Penal Code of the Republic of Argentina)".*

sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui prévoit de l'auto-blanchiment, seront dégagées. L'objectif est d'éviter tout risque de confusion et de dérive dans l'interprétation et la réalisation de la volonté du législateur en la matière.

1. L'auto-blanchiment : un sujet controversé

476. La répression élargie laissée à l'appréciation des Etats. Les instruments internationaux préconisent l'obligation d'incrimination des comportements de blanchiment tout en offrant la possibilité aux différentes législations nationales d'exclure ou non l'imputation de blanchiment aux personnes ayant commis l'infraction primaire. D'après l'article 6 (2) e de la Convention des Nations unies contre le crime transnational organisé, il peut être prévu que les infractions de blanchiment ne s'appliquent pas aux personnes qui ont commis l'infraction principale lorsque les principes fondamentaux du droit interne d'un Etat Partie l'exigent. De même, l'article 6 (2) b de la Convention de Strasbourg, de 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et l'article 9 (2) b de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de Varsovie en 2005 disposent qu'il peut être prévu que les infractions de blanchiment ne s'appliquent pas aux auteurs de l'infraction principale. Ainsi, la possibilité de cumuler ou non les qualifications de blanchiment et d'infraction principale est-elle laissée à la libre appréciation des pays au vu de leur droit interne. A Madagascar, les dispositions de la loi malagasy contre le blanchiment sont claires, l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme reconnaît que l'auteur du délit d'origine pourra être également poursuivi pour l'infraction de blanchiment[980].

477. Les motifs invoqués sur l'incompatibilité de qualification. Le blanchiment tout comme son infraction-sœur qu'est le recel est une infraction de conséquence ;

[980] A l'origine, cette disposition s'inspire du droit belge qui prévoit que le cumul de qualification est possible lorsque le blanchisseur est également l'auteur, le coauteur ou le complice de l'infraction originaire des avantages patrimoniaux illicites. Toutefois, dans le dispositif belge, l'article est plus développé et détaillé. L'auto-blanchiment est possible dans les hypothèses visées par l'article 505 alinéa 1er, 3, 4 du Code pénal c'est-à-dire dans le cadre de détention, de conversion et de gestion et de l'article 505 alinéa 1er et 2 c'est-à-dire de la détention et de la possession lorsque l'infraction de base a été commise à l'étranger et ne peut être poursuivie en Belgique.
Voir l'article 505 sus-précité.
« *Actuellement, des poursuites pénales peuvent être engagées en Belgique à l'égard de l'auteur de l'infraction debase commise à l'étranger qui serait en possession, sur le territoire national, des avantages patrimoniaux issus decette infraction primaire alors que celle-ci ne peut être poursuivie en Belgique.Cette disposition pose des difficultés en matière de fraude fiscale simple, dès lors que le contribuable belge nepeut bénéficier de l'exemption prévue en matière de blanchiment provenant de la fraude fiscale simple puisquecette exemption ne peut bénéficier à l'auteur de l'infraction de base alors que dans le même temps, la simplepossession en Belgique de l'argent fraudé ne peut, dans son chef, être constitutive de blanchiment de capitaux.Mis à part la réponse à cette question, il convient d'appliquer à l'égard du nouvel article 505, alinéa 2 du Codepénal, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale qui implique que cette nouvelle disposition ne pourrarégir que les comportements et les situations à venir et non passées* ».
Jean SPREUTELS, *Droit pénal des Affaires*, DROI-C-517, *cit.*

l'auto-blanchiment pourrait, en conséquence, être considéré comme accessoire à l'infraction primaire, un deuxième comportement prolongeant un comportement précédent[981]. De surcroît, en droit français, la définition retenue du blanchiment ne permet pas le cumul de qualifications mais renvoie inéluctablement à une tierce personne notamment lorsque la loi emploie les termes « *aide* » ou « *concours* », le blanchisseur ne peut pas apporter une aide ou un concours à lui-même suivant l'interprétation stricte de la loi voire la logique des choses[982].

478. Les arguments en faveur de la déclaration de culpabilité cumulative. Pour ceux qui soutiennent la thèse du cumul de qualifications, la possibilité de formuler des réserves était prévue par l'article 6.2 b de la Convention de Strasbourg. Si le législateur français avait voulu s'opposer au principe de cumul, il va de soi qu'une réserve dans ce sens aurait été formulée par la France. Comme aucune réserve n'avait été émise, il résulte en vertu de l'interprétation téléologique de la loi pénale ou du *ratio legis*, que le législateur n'avait pas voulu introduire le principe d'incompatibilité de qualification dans le dispositif français[983]. De même, suivant l'interprétation stricte de la loi pénale, l'article 324-1 du Code pénal punit l'auteur pour les actes matériels ou les comportements constitutifs de l'infraction de blanchiment indépendamment et postérieurement à la commission de l'infraction principale[984] ; le blanchiment est une infraction autonome distincte et la conversion, le transfert ou le déguisement d'un bien nécessite une intention et des actions supplémentaires[985]. Dans de tel cas, il y a concours réel d'infractions, l'infraction principale n'est pas exclusive de l'infraction de blanchiment, ce qui, subséquemment, donne lieu à une double inculpation. Enfin, cette position se justifie au vu de la dynamique réelle de la criminalité organisée, il importe de réprimer chacune des manifestations des activités criminelles.

2. <u>Des positions jurisprudentielles contrastées</u>

479. Les jurisprudences consacrant le cumul. Dans le droit français, il est reconnu que l'auteur du blanchiment puisse être également l'auteur de l'infraction primaire. Dans un arrêt de principe, datant du 14 janvier 2004[986], la chambre criminelle de la

---

[981] COMMISSION SPECIALE SUR LA CRIMINALITE ORGANISEE, LA CORRUPTION ET LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX, *Document de travail sur le blanchiment de capitaux* , Parlement Européen, 2009 – 2014, Rapporteur: Salvatore Iacolino, DT\925991FR.doc PE504.311, 1.2.2013, p. 5.

[982] Chantal CUTAJAR, *Fasc. 20 : Blanchiment. – Éléments constitutifs. – Répression*, *op. cit.*

[983] Chantal CUTAJAR, « *Fasc. 20 : Blanchiment. – Éléments constitutifs. – Répression* », *op. cit.*

[984] L'article 324 alinéa 2 du code pénal français sanctionne la participation de l'auteur à la commission de l'infraction de blanchiment et non pas l'aide à la réalisation de l'infraction.

[985] En se basant notamment sur l'article 505 alinéa 2 introduit pas la loi du 07 avril 1995.

CA Bruxelles, 27 octobre 1999, sous Spreutels (J.), Mûelenaere (Ph.), « *La cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique* », Bruylant, 2003, p. 275.

[986] Cass. Crim., 14 janvier 2004, Bull. crim. 2004, n° 12 ; D. 2004, jurispr. p. 1377, note C. Cutajar ; Rev. sc. crim. 2004, 350, obs. Ottenhof ; RTD com. 2004, p. 623, obs. B. Bouloc ; JCP G 2004, IV, 1487 ; *ibid.*, II, 10081, note H. Matsopoulou ; Dr. pén. 2004, comm. 48, obs. M. Véron.

Cour de cassation française a affirmé qu'au motif du caractère général, distinct et autonome de l'infraction de blanchiment, l'article 324 alinéa 2 du Code pénal était applicable à l'auteur du blanchiment du produit d'une infraction qu'il a lui-même commise en d'autres termes aux individus qui avaient blanchi les produits de leurs propres activités illicites. Le 20 février 2008[987], la cour de cassation française a apporté de plus amples innovations sur la question d'auto-blanchiment en étendant l'applicabilité du cumul au visa de l'alinéa 1 de l'article 324 du Code pénal. En l'espèce, le prévenu avait été rendu coupable du « *délit de facilitation de blanchiment d'une fraude fiscale, en investissant ces sommes dans la souscription de bons anonymes et en les utilisant comme enjeux dans les casinos, pour les transformer en ressources licites et non imposables* ». Si, auparavant, la Chambre criminelle de la cour de cassation censurait les arrêts qui ne condamnaient pas le blanchisseur auteur de l'infraction primaire sur la seule base de l'article 324.1 alinéa 2 du Code pénal[988], désormais, le cumul des poursuites pour un délit primaire et le blanchiment de son produit est admis aussi bien sur le fondement de l'article 324.1 alinéa 2 que sur l'alinéa 1 du même article du Code pénal. En condamnant les individus qui ont apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion que ceux qui ont facilité par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit qu'ils ont eux-mêmes perpétré[989], la Chambre criminelle de la cour de cassation reconnaît donc la possibilité de déclaration de culpabilité cumulative aussi bien en présence du blanchiment immédiat que médiat. Dans un arrêt du 09 décembre 2015[990], en énonçant que les éléments constitutifs de l'infraction d'origine et de l'infraction de blanchiment sont distinctes l'une de l'autre, la cour a fait valoir le principe du cumul réel d'infractions pour expliciter et justifier sa position dans la répression de l'auto-blanchiment. Il y a lieu, en conséquence, de distinguer la participation aux faits de placement, dissimulation ou conversion avec le comportement qui permet d'obtenir les fonds blanchis. En fonction des valeurs sociales protégées, les intentions de la personne sont également différentes dans la commission des deux infractions, en l'occurrence, « *l'escroquerie consiste à déterminer frauduleusement une remise au préjudice d'autrui, alors que le blanchiment consiste en un comportement de dissimulation* », de la même manière, « *si l'escroquerie est caractérisée par la volonté de déterminer une remise au moyen d'une tromperie, le blanchiment se caractérise par la volonté*

[987] Cass. Crim. 20 février 2008, Pourvoi n° 2008-043263 ; JCP G 2008, II, 10103, note J. Lasserre Capdeville ; Dr. pén. 2008, comm. 67, obs. M. Véron ; Rev. pénit. 2008, p. 402, note Malabat et p. 411, note Ph. Conte ; Rev. sc. crim. 2008, p. 607, obs. H. Matsopoulou.

[988] Cass. Crim., 25 juin 2003, Gaz. Pal., 2004, doct., p. 790, note C. Ducouloux-Favard ; Dr pénal, n°142, obsv. M. Véron. Cass. Crim., 14 janvier 2004, Bull. crim. 2004, n°12 ; Dalloz, 2004, n°19, pp. 1377-1379, note Ch. Cutajar ; JCP éd. G, II, 10081, note H. Matsopoulou, ; Gaz. Pal., 16 avril 2004, pp. 5-8, note O. Raynaud ; Dr Pénal 2004, n° 18, obsv. M. Véron Cass. Crim., 10 mai 2005, inédit, cité par C. Ducouloux-Favard, Lamy pénal des affaires 2008, n° 1070, p. 456.

[989] Jacques-Henri ROBERT, « Réflexions sur la nature de l'infraction de blanchiment d'argent », JCP éd. G, 2008, I 146 ; contra, note précitée de Chantal Cutajar.

[990] Cass. Crim., 09 décembre 2015, Bulletin 2016, n° 840, Crim., n° 586.

de dissimuler l'origine illicite d'un bien que l'on connaît »[991]. En vertu de cette compatibilité de qualification, la responsabilité pénale de la personne est engagée pour l'infraction d'origine et le blanchiment de celui-ci. Depuis cet arrêt de 2015, la cour a, à maintes reprises, cumulé les qualifications pourvu cependant que des faits réels distincts soient constatés[992].

480. La répression limitée de l'auto-blanchiment. La règle *non bis in idem* circonscrit l'application du cumul de qualifications lorsqu'une même action procède à la fois de l'infraction d'origine et de blanchiment. Lorsque les deux infractions sont exclusives l'une de l'autre, on serait donc en présence de concours idéal d'infractions. Une telle circonstance est illustrée par une jurisprudence du 07 décembre 2016[993]. Dans le cas présent, Mr X, représentant légal d'une société A avait été poursuivi du chef d'abus de biens sociaux pour avoir fait verser par cette société, la somme de 2 008 990,17 € à la société B à titre de commissions correspondant en réalité à des prestations fictives et du chef de blanchiment pour avoir fait apparaître ces sommes comme étant des commissions. Puisqu'un même fait, en l'espèce, le virement de rétro-commissions ne peut constituer à la fois l'infraction d'origine qu'est l'abus de bien sociaux et l'infraction de blanchiment d'abus de biens sociaux, la cour de cassation française a retenu dans ses motifs que « *Des faits qui procèdent de manière indissociable d'une action unique caractérisée par une seule intention coupable ne peuvent donner lieu, contre le même prévenu, à deux déclarations de culpabilité de nature pénale, fussent-elle concomitantes* ».

481. L'appréciation de l'auto-blanchiment au regard des jurisprudences étrangères et de la législation malagasy en vigueur. L'auto-blanchiment a été explicitement consacré dans l'article 56 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui dispose que « *L'auteur de délit d'origine pourra être également poursuivi pour l'infraction de blanchiment* ». A la lecture des jurisprudences étrangères, le prévenu peut être condamné pour le blanchiment de l'infraction qu'il avait lui-même perpétrée[994] ou l'auto-blanchiment. Le bien-fondé de l'auto-blanchiment découle du fait que dans le circuit du blanchiment, le blanchisseur réalise des actes matériels distincts de l'infraction principale. Si le blanchisseur fractionne des dépôts sur un compte

---

[991] CENTRE DE RECHERCHE DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE, *La veille juridique*, n° 76, mars 2019, p. 36-39.

[992] Cass. Crim., 14 juin 2017, Pourvoi n°16-84921.

Cass.Crim., 12 juin 2019, Pourvoi n° 18-83.396. En l'espèce, la chambre criminelle a condamné les prévenus à la fois de recel et blanchiment de la même infraction, « *Les juges ont retenu des faits distincts de recel et de blanchiment, l'acquisition des véhicules ayant été réalisée au moyen de fonds qui ont été remis par [l'auteur de l'infraction d'origine] mais qui ne lui ont pas été restitués ensuite en espèces* ».

[993] Cass. Crim., 7 décembre 2016, Pourvoi n° 15-87335.

[994] Cass. Crim., 25 juin 2003, Juris-Data, n° 2003-020333, Dr. Pén., 2003, comm. N° 142, obs. Véron, Rev. Sc. Crim., 2004, p. 350, obs. Ottenbof ; Cass. Crim., 14 janvier 2004, Juris-Data, n° 2004-022086, Bull. crim., 2004, n°12, J.C.P., 2004, II, 10081, note Matsopoulou, D., 2004, juris-., p. 1377, note Cutajar, J.C.P., 2004, éd. E, 1243, note Rouquié, Dr. Pén., 2004, comm. n° 48, obs. Véron, Rev. Sc. Crim., 2004, p. 350, obs. Ottenbof, Gaz. Pal., 204, p. 1171, note Rayanaud ; Cass. Crim., 10 mai 2005, Juris-Data, n° 2005-028772.

bancaire, constitue des sociétés fictives, procède à un amalgame de fonds ou altère des valeurs *etc.*, il réalise des actes matériels concourant à des phases du circuit du blanchiment et, qui en raison de leurs distinctions, ne peuvent pas caractériser des actes matériels de l'infraction d'origine[995]. L'auto-blanchiment traduit la volonté du législateur à renforcer la répression du blanchiment et à atteindre les criminels par des peines plus rigoureuses. Il serait, en effet, reprochable, qu'au vu des conséquences dévastatrices du recyclage d'argent sale et de sa progression constante, les criminels ne puissent pas être poursuivis pour blanchiment alors que l'acte prohibitif et l'intention coupable constitutifs de l'infraction primaire sont distincts de ceux qui caractérisent l'infraction de blanchiment. Au vu de l'article 2 de la loi malagasy contre le blanchiment, les comportements qui peuvent tomber sous le coup de l'auto-blanchiment consisteront, dès lors, en la conversion, le transfert de biens, la dissimulation ou le déguisement de la nature des biens avec cette volonté animée de leur donner une apparence légitime. En revanche, lorsqu'il s'agit d'acquisition, de détention ou d'utilisation de biens, la poursuite pour auto-blanchiment pourrait prêter à confusion dans la mesure où, par la force des choses, ces actes constituent la suite de l'infraction d'origine. Ces comportements consistent, en effet, en un prolongement nécessaire et logique des infractions primaires, ce qui ne peut forcément s'interpréter comme des actes constitutifs de blanchiment. Cette position rappelle la solution retenue en matière de recel notamment, la position de la jurisprudence française, qui depuis toujours, a soutenu que l'auteur de l'infraction principale ne pourra être poursuivi à la fois comme receleur, le délit principal du recel devrait être commis par un tiers[996].

C. La distinction du blanchiment et des infractions voisines

482. La proximité entre le recel, la non-justification de ressources et le blanchiment. Etant donné que le choix des procédures ainsi que de la loi applicable sont tributaires du processus délicat de traduction des actes commis en une infraction ou un comportement pénalement répréhensible, les magistrats doivent donner aux faits la qualification la plus juste et adéquate dans l'exercice de la justice répressive. Pour éviter des concours fâcheux de qualification lors de la confrontation des faits avec les textes pénaux, l'infraction de blanchiment devra, donc, être différenciée des autres infractions qui lui sont analogues. Ce faisant, le blanchiment se distingue du recel (1) et de la non-justification des ressources (2) et les jurisprudences font état que sur la base de quelques critères ou en présence de certaines circonstances, les éléments factuels, qui ne sont pas suffisants pour caractériser le blanchiment, peuvent être qualifiés en recel ou en non-justification de ressources.

[995] Jérôme Lasserre CAPDEVILLE, *op .cit*, p. 71.

[996] La jurisprudence française refuse de caractériser le recel à l'encontre de l'auteur d'un vol (Cass. crim., 15 décembre 1949, Bull. crim. 1949, n° 350 ; Cass. Crim., 6 juin 1979, Bull. crim., 1979, n°193) ou d'un abus de confiance (Cass. Crim., 2 décembre 1971, Bull. crim., 1971, n°337).

1. La distinction du blanchiment et du recel

483. Le recel en droit malagasy. D'après l'article 460 du Code pénal malagasy, « *Ceux qui, sciemment, auront recélé, en tout ou en partie, des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit* » seront punis des peines prévues pour le recel. A la lumière de cet article, le blanchiment et le recel sont, tous deux, des infractions de conséquence, c'est-à-dire des infractions, qui pour être constituées, requièrent, à titre de condition préalable, l'existence d'une infraction antérieurement commise ou tentée. Outre cette catégorisation, les deux infractions consistent matériellement en la détention, en connaissance de cause, du produit de l'infraction d'origine[997]. Au motif de cette proximité, une partie de la jurisprudence française admet la disqualification en recel des faits initialement poursuivis sous le chef d'accusation de blanchiment, pourvu que certains éléments du blanchiment fassent défaut. Suivant le même ordre d'idée, la chambre criminelle de la cour de cassation française a approuvé la décision de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence qui a condamné une délinquante poursuivie du chef de complicité de blanchiment du produit d'un trafic de stupéfiants, sur la base de recel aggravé[998].

484. Les différences quant à la portée des deux infractions. Malgré ce parallélisme accordé aux deux infractions, des différences demeurent. Le blanchiment appréhende des agissements qui échappent à l'incrimination du recel[999], il couvre une large gamme de comportements des personnes concourant à son processus lesquels comportements, pris isolément, peuvent faire l'objet de diverses qualifications dont le recel[1000]. Par ailleurs, le recel concerne, le plus souvent, le profit tiré d'un crime ou d'un délit, tandis que, le blanchiment constitue une infraction financière complexe ; son incrimination cible des faits graves, organisés, transnationaux tendant à atteindre l'ingénierie financière grâce à laquelle le produit d'un crime ou d'un délit est converti. Cette aspiration à lutter contre la criminalité transnationale organisée autrement dit les réseaux structurés de recyclage des produits d'activités illégales, au niveau international, conforte l'idée que le champ d'application du blanchiment est plus étendu et extensif que celui du recel. Ces caractéristiques de l'incrimination du blanchiment devront être prises en compte lors de la qualification pénale surtout lorsque les faits sont susceptibles de plusieurs interprétations. A titre d'exemple, le cas peut se présenter qu'un établissement de crédit, en connaissance de cause, ouvre ses guichets à un blanchisseur.

[997] Jérôme Lasserre CAPDEVILLE, « *La lutte contre le blanchiment d'argent* », L'Harmattan, 2006, p. 69-71.
[998] Cass.Crim., 3 décembre 1998, pourvoi n° 97-85.524.
[999] Jérôme Lasserre CAPDEVILLE, *op. cit.*
[1000] D'après les commentaires de la loi française n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime, Bulletin Officiel du Ministère de la Justice n° 62, du 30 juin 1996.

L'établissement peut procéder à des opérations de placement ou de dissimulation ou de conversion du produit d'une infraction, ce qui constitue des actes matériels du blanchiment, ou consister en une simple détention d'une chose provenant d'un crime ou d'un délit entrant alors dans ce cas à la définition du recel[1001]. La question peut donc se poser sur la qualification des faits à retenir par les tribunaux. *A priori,* comme l'infraction de blanchiment présuppose l'existence d'un réseau structuré, il se pourrait d'envisager que s'il est prouvé que ce réseau existe, la qualification de blanchiment sera retenue et à défaut de preuve ou en l'absence de ce réseau, le recel pourra être considéré. Ceci étant dit, cette solution amorcée n'écarte pas la possibilité aux juges, en cas de conflit de qualifications, de retenir les différentes qualifications, de prononcer une double déclaration de culpabilité et d'appliquer les règles relatives au principe de non-cumul des peines[1002].

2. La qualification de non-justification de ressources[1003] en l'absence d'actes positifs de blanchiment

485. Les considérations françaises de la non-justification des ressources. En 1996, le législateur français avait créé le délit de non justification de ressources de trafic de stupéfiant en incriminant dans l'article 222-39-1 du code pénal « *le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes se livrant au trafic de stupéfiants ou à l'usage de stupéfiants* ». La poursuite de l'infraction de non-justification de ressources ne s'est pas cantonnée au trafic de stupéfiants mais a été, par la suite, progressivement étendue à d'autres infractions sous-jacentes telles que l'association de malfaiteurs en 2001, la traite des êtres humains, l'exploitation de la mendicité et les relations avec une entreprise terroriste en 2003, l'extorsion criminelle en 2004. En 2006, après avoir adopté la loi du 23 janvier 2006, l'infraction de non-justification de ressources fut érigée en délit générique. L'article 321-6 du Code pénal français réprime désormais « *le fait de ne pas pouvoir justifier de ressources correspondant à son train de vie ou de ne pas pouvoir justifier de l'origine d'un bien détenu, tout en étant en relations habituelles avec une ou plusieurs personnes qui, soit, se livrent à la commission de crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect, soit, sont les victimes d'une de ces infractions ; le fait de faciliter la justification de ressources fictives pour des personnes se livrant à la commission de*

[1001] LASSERRE CAPDEVILLE, *op. cit*, p. 69-70.

[1002] Tout comme en France, il n'y a pas de cumul de peines à Madagascar. Dans le cas où plusieurs peines de même nature sont encourues, le juge ne pourra prononcer qu'une seule peine de cette nature, dans la limite du maximum légal de la peine la plus élevée. Les peines privatives de liberté sont considérées de même nature.

[1003] La portée de l'infraction de non-justification des ressources n'est pas la même dans le droit français et dans le droit malagasy. Dans l'arsenal répressif français, la non-justification de ressources constitue un délit générique couvrant une large gamme d'infractions sous-jacentes tandis que dans le droit malagasy, la notion de non-justification des ressources est plus limitée et restrictive à certains cas spécifiques.

crimes ou de délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement et procurant à celles-ci un profit direct ou indirect ». Des incriminations spécifiques de non-justification de ressources ont été également retenues telles que la non-justification de ressources assimilée au proxénétisme prévue à l'article 225-6 du code pénal français, la non-justification de ressources assimilée à l'exploitation de la mendicité à l'article 225-12-5 du code pénal français et la non-justification de ressources en relation avec une entreprise terroriste suivant l'article 421-2-3 du code pénal français.

486. La non-justification des ressources en droit malagasy. Le droit malagasy, a prévu des dispositions punissant la non-justification de ressources liée au proxénétisme dans l'article 304 alinéa 3 du Code pénal malagasy et à l'exploitation de la mendicité à l'article 278 du Code pénal malagasy. La non-justification de ressources est, aussi, assimilée à l'enrichissement illicite ou injustifié. L'article 183.1, nouvellement ajouté au code pénal, considère l'enrichissement illicite comme le fait par « *toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, toute personne investie d'un mandat public électif, tout dirigeant, mandataire ou salarié d'entreprise publique de ne pouvoir raisonnablement justifier une augmentation substantielle de son patrimoine par rapport à ses revenus légitimes* ». L'alinéa 2, du même article, punit toute personne qui aura sciemment détenu des biens et ressources illicites provenant des personnes spécifiées dans l'alinéa 1. L'alinéa 3 édicte, en outre, que l'enrichissement illicite constitue une infraction continue caractérisée par la détention du patrimoine ou l'emploi des ressources illicites. Le délit d'enrichissement illicite ne concerne, en conséquence, qu'une certaine catégorie de personnes les détenteurs de charges publiques. La non-justification de ressources n'a pas fait l'objet d'une conception extensive à Madagascar, son champ apparaît comme assez limité du fait que la tendance consiste à qualifier comme recel les fonds issus essentiellement d'activités illicites. Malgré cette vision ciblée et restrictive du dispositif malagasy en la matière, la distinction entre l'infraction de blanchiment et de non-justification de ressources présente de son intérêt. La jurisprudence française fournit des exemples sur les éléments distinctifs des deux infractions, ce qui peut insuffler les juges dans la recherche d'une juste qualification des faits.

487. Les manifestations jurisprudentielles de la distinction des deux infractions. Dans un arrêt du 10 mars 2010[1004], la chambre criminelle de la Cour de cassation française a puni pour non-justification de ressources une personne en relation habituelle avec une ou plusieurs personnes se livrant au trafic de stupéfiants en soulignant quant à la charge de la preuve « *qu'il appartient à la personne poursuivie de justifier des ressources qui lui ont permis d'acquérir un immeuble et de financer des travaux de construction tandis que l'accusation a la charge d'apporter la preuve que la personne poursuivie savait que les ressources*

[1004] Cass. Crim., 10 mars 2010, Pourvoi n° 09-80480.

de la personne avec laquelle elle était en relation habituelle avaient une origine frauduleuse ». La Cour a rappelé dans cet arrêt que la non-justification de ressources et le blanchiment peuvent être retenus simultanément bien que l'élément matériel de ces deux infractions soit distinct. D'après la Cour, *« l'action de blanchir consiste en un acte positif ayant pour objectif de faire apparaître comme licites des ressources financières illicites, alors que la non-justification de ressources est constituée par la simple détention de biens et de moyens dont on ne peut prouver l'origine alors que l'on est en relation habituelle avec une ou plusieurs personnes se livrant à des crimes ou délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement »*. Par ailleurs, en droit français, le délit de non-justification des ressources est constitué lorsque la preuve d'une participation à un acte de blanchiment ne peut-être directement apporté alors que des éléments circonstanciés présument du contraire[1005]. Autrement dit, la non-justification des ressources est retenue du moment que l'on ne retrouve pas les actes positifs du blanchiment que sont le placement, la dissimulation, la conversion mais qu'il apparaît ostensiblement que la personne profite de fonds provenant d'un délit. Les éléments factuels et les preuves, qui évincent le doute, emportent une présomption légale de culpabilité. La charge de la preuve de la bonne foi incombera à la personne mise en cause.

II. <u>Les modes d'interprétation des faits constitutifs de l'infraction</u>

488. Le blanchiment : une infraction polymorphe. Le fait matériel de l'infraction est « *la manifestation concrète de la volonté délictueuse de l'agent* »[1006]. Sans une activité matérielle prévue par la loi, l'infraction ne pourra donc pas être constituée et punissable. Pour le blanchiment, l'élément matériel sera caractérisé du moment que l'ensemble ou une seule des actions décrites dans l'article 1er de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme aurait été commis[1007]. Le blanchiment peut donc revêtir diverses formes (A) ; de sa nature juridique dépendra le régime applicable (B).

[1005] MINISTERE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTES, « *Guide d'information sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme* », décembre 2011, 41-55.

[1006] Wilfrid JEANDIDIER, *Droit pénal général*, édit. Montchrestien 1988, n° 212, p. 201.

[1007] Selon cet article 1er l'acte matériel du blanchiment consiste en la conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou 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 ; la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement de la propriété réels de biens, ou des droits y relatifs par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit ; l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit au sens de la présente loi. En comparaison avec l'ancienne disposition de l'article 1er de la 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, aucun changement n'a été apporté au contenu de l'élément matériel de l'infraction de blanchiment.

A. Les formes matérielles du blanchiment

489. L'objet de l'acte matériel de l'infraction. La connaissance des biens pouvant être blanchis ou les produits de crime est indispensable dans le jugement des affaires de blanchiment pour fixer des amendes proportionnelles (1). Par ailleurs, le blanchiment est une infraction de commission[1008], chaque acte matériel défini par la loi devrait, à ce titre, consister en un acte positif ou un comportement actif (2).

1. Les biens pouvant être blanchis

490. Le blanchiment médiat et immédiat en droit français. Le droit français présente des particularités quant à la détermination des biens objet du blanchiment. De la définition du blanchiment retenue dans l'article 324 alinéa 1er du code pénal, il a été, en effet, déduit que le blanchiment avait pour objet « *le patrimoine du criminel* »[1009] plus exactement « *non point le produit direct ou indirect de l'infraction d'origine mais les biens ou les revenus de l'auteur de l'infraction d'origine* »[1010]. Ainsi, le texte n'exige-t-il pas que soit établi le lien entre le produit de l'infraction d'origine et les biens ou les revenus pouvant être blanchis. Dans de tels cas, on serait en présence de « *blanchiment médiat* »[1011], il suffisait d'établir la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus. Il s'ensuit des présomptions d'origine illicite des biens ou des revenus établis qu'il appartient à la partie poursuivie de rapporter les preuves de leur provenance licite. En ce qui concerne, par contre, l'article 324 alinéa 2 du code pénal, l'objet du blanchiment porte sur le « *patrimoine criminel* »[1012] ; s'agissant d'un « *blanchiment immédiat* »[1013], la partie poursuivante devra établir le lien entre les biens ou les revenus avec la commission d'un crime ou d'un délit.

491. Les biens objet du blanchiment à Madagascar. L'hypothèse du blanchiment médiat ne se retrouve pas en droit malagasy, l'existence d'un lien entre le bien blanchi et les infractions primaires devraient *a priori* être établie et procéder, si besoin est, à la subrogation réelle. A plus forte raison, la loi fournit une liste exhaustive et élargie des biens pouvant être blanchis. Les définitions édictées dans la loi malagasy contre le blanchiment s'apparentent à celles énoncées dans la Convention de Strasbourg de 1990[1014] et la Convention de Varsovie de 2005[1015]. D'après l'article 4.2 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le

[1008] L'inobservation des obligations de vigilance ne saurait constituer un acte matériel de l'infraction de blanchiment. JurisClasseur Pénal des Affaires, *Pénal des affaires, V° Blanchiment, fasc. 10, Dispositif préventif du blanchiment.*
[1009] Marc SEGONDS, « Blanchiment », Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, janvier 2013 (actualisation : février 2017), p. 7 et suivants.
[1010] *Ibid.*
[1011] *Ibid.*
[1012] *Ibid.*
[1013] *Ibid.*
[1014] Article 1er b.
[1015] Article 1er a et b.

blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le terme « *bien* » ou « *«fonds»* désigne *« les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, fongibles ou non fongibles ainsi que les documents ou instruments juridiques sous toute forme, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété des avoirs ou des droits y afférents ainsi que les intérêts sur lesdits avoirs, notamment les crédits, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeur tirés ou générés par de tels avoirs* »[1016]. Le produit du crime selon l'article 4.1 de la loi suscitée désigne *« tout bien ou tout avantage économique tiré directement ou indirectement d'un crime ou délit* ». En guise de comparaison avec le droit belge, les notions « *avantages économiques* » peuvent s'interpréter comme une augmentation illégitime du patrimoine comme les intérêts bancaires, les dividendes, les fruits de toute nature découlant des biens ou valeurs[1017]. A la lecture des dispositions légales, la subrogation réelle est admise, à charge, toutefois, au Ministère public de la prouver. Concrètement, dans le droit belge, l'infraction de blanchiment est caractérisée quand bien même les produits de l'infraction principale auraient été transformés ou que le bien aurait été substitué à un avantage tel que l'acquisition d'action au moyen d'une somme d'argent obtenue directement d'une infraction[1018].

492. L'avantage patrimonial en matière de fraude fiscale. Malgré que la fraude fiscale, l'absence de déclaration ou la dissimulation des sommes sujettes à l'impôt soient souvent constatées[1019], l'avantage patrimonial en matière de fraude fiscale n'a pas encore fait l'objet d'une interprétation en droit malagasy. Dans les faits, l'avantage résultant de la fraude fiscale n'est constitué ni d'une augmentation ni d'une diminution du capital. La doctrine belge estime, cependant, que l'avantage patrimonial issu d'une fraude fiscale doit faire l'objet d'une interprétation large et extensive[1020] et peut notamment consister en « *un accroissement réel du patrimoine comme une diminution des charges pécuniaires* »[1021].

[1016] La définition préconisée dans cette nouvelle disposition est plus élaborée et détaillée que celle retenue dans la précédente loi contre le blanchiment.

[1017] Cette question ne semble pas se poser pour les pratiques d'évasion fiscales. L'évasion fiscale internationale consiste pour une entreprise à localiser une partie de son bénéfice dans un pays à fiscalité privilégiée où elle sera moins imposée. Cette pratique est réprimée par des sanctions administratives sous la forme d'un redressement fiscal accompagné d'une majoration d'impôts, mais ne constitue pas une infraction pénale aux sens de l'article 42, 3° du code pénal belge.

[1018] Jean SPREUTELS, *La celulle de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique, op. cit.*

[1019] V. *supra* § 103 et s., § 152, § 396 et s., § 438, § 465.

[1020] Doc. parl. chambre, 1989-1990, 987/4, p. 6.

[1021] Jean SPREUTELS, *«* Y a-t-il une interaction entre la lutte contre la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment en droit belge et en droit international *? »*, les paradis fiscaux et l'évasion fiscale, Bruylant, Coll. De la Faculté de droit de l'ULB, 2001, p. 325.

2. Les actes matériels de blanchiment proprement dits

493. Les dispositions de la loi. Dans le souci de couvrir une large gamme des actes matériels de blanchiment, l'article 1er de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[1022] énonce que « *sont considérés comme blanchiment le fait de commettre intentionnellement la conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou 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 ; la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement de la propriété réels de biens, ou des droits y relatifs par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit ; l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit au sens de la présente loi* ». Le fait par le législateur d'utiliser la conjonction « *ou* » signifie que les actions sont alternatives, un seul acte prévu dans l'article suffit pour caractériser l'élément matériel de l'infraction. Il est retrouvé dans les dispositions de cet article 1er de la loi contre le blanchiment, les notions de « *conversion* », de « *transfert* », de « *dissimulation ou de déguisement* », « *d'acquisition, de détention ou d'utilisation de biens* »[1023]. Chaque fait matériel constitutif de l'infraction de blanchiment prescrit par la loi peut s'opérer dans chaque phase du blanchiment que sont le placement, l'empilement et l'intégration, allant également du blanchiment simple aux montages les plus sophistiqués[1024]. En tout cas, comme la portée de ces terminologies n'est pas encore déterminée par la jurisprudence malagasy rarissime sur les questions du blanchiment, il convient de les examiner au regard des commentaires du droit belge et du droit français y afférents. A travers le droit comparé, les magistrats malagasy pourront s'inspirer des décisions

[1022] Cette disposition est calquée suivant l'article 505 du Code Pénal belge qui lui-même s'inspire de la Convention de Strasbourg de 1990 et de la Convention de Varsovie de 2005

Chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale conformément à son droit interne lorsque l'acte a été commis intentionnellement à:

a) la conversion ou au transfert de biens dont celui qui s'y livre sait que ces biens constituent des produits, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits 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 ou de droits y relatifs, dont l'auteur sait que ces biens constituent des produits; et, sous réserve de ses principes constitutionnels et des concepts fondamentaux de son système juridique:

c) l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, dont celui qui les acquiert, les détient ou les utilise sait, au moment où il les reçoit, qu'ils constituent des produits;

d) la participation à l'une des infractions établies conformément au présent article ou à toute association, entente, tentative ou complicité par fourniture d'une assistance, d'une aide ou de conseils en vue de sa commission.

[1023] For more information about the term « *Conversion or transfer of property* », « *concealment and disguise*", "*acquisition, possession, custody, use or administration of the property*" see also Ricardo PINTO, Ophélie CHEVALIER, "*Money laundering as an autonomous offence*", Pinto RICARDO and Ophelie CHEVALIER, *Money Laundering as an Autonomous Offence: Analysis of the Consequences of the Autonomy of Money laundering Offence*, Inter-American Drug Abuse Control Commission, Washington DC, 2006, p. 13-19.

[1024] V. *supra* § 6 et suiv.

étrangères pour forger leur conviction dans la résolution des problèmes juridiques qui peuvent se présenter.

494. La conversion. La « *conversion* » s'entend comme toute action de changer une chose en une autre[1025]. Elle peut-être assimilée à la métamorphose, la mutation, la transformation. Dans le cadre du blanchiment, le procédé de conversion se traduira, à titre d'exemple, par la conversion de l'argent en plaques de jeu telle que les achats de jetons de casino lesquels seront par la suite reconvertis en chèques pour justifier de ses ressources[1026] ; la multiplication des opérations de change pour dissiper l'origine illicite. D'autres moyens de conversion peuvent aussi être utilisés par le biais des instruments de paiement comme les chèques de voyage, les lettres de crédit, les billets à ordre[1027]. La liste n'est pas exhaustive, elle couvre toutes les opérations relevant de l'ingénierie financière destinées à changer la nature des produits générés par les crimes transnationaux organisés. L'affaire dite du « *Sentier* II » illustre l'opération de conversion lorsque le Tribunal correctionnel de Paris, 11ème chambre, 4ème section[1028], a retenu, entre autres, la responsabilité pénale de la banque nationale du Pakistan et de ses employés, le 11 décembre 2008. En l'espèce, le Tribunal avait relevé que la progression exceptionnelle du nombre des comptes ouverts[1029] ainsi que l'augmentation conséquente des retraits d'espèce et de changement de clientèle, au sein de l'agence, constituaient des éléments suffisants pour amener le siège à renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment d'argent. Le directeur général de l'agence et son adjoint se sont rendus coupables de blanchiment d'argent aggravé en concourant à des opérations de conversion de produits d'abus de biens sociaux par le paiement de chèques endossés en Suisse et émis sans lien avec l'objet des sociétés litigieuses. Ces activités rentrent dans le cadre d'une politique commerciale nouvelle de la Banque, qui développe donc une clientèle aux activités frauduleuses, compte tenu des carences des procédures sur la matière de blanchiment. La Banque nationale du Pakistan, en tant que personne morale, a été également reconnue coupable de blanchiment d'argent aggravé, du fait de son concours à des opérations de conversion de fonds issus d'abus de biens sociaux, par l'intermédiaire du directeur général et de l'adjoint de l'agence, représentant et agissant pour le compte de la banque, plus particulièrement en procédant à l'ouverture des comptes au nom des sociétés litigieuses et au paiement des chèques endossés en Suisse sans lien avec l'objet de celles-ci.

[1025] Petit Larousse 2010.

[1026] V. les exemples de source TRACFIN : Rapp. P. Lellouche, n° 2383 : DOC AN 23 nov.1995, ann. p.31.

[1027] Marcel CULIOLI, Fasc. 20, *op. cit.*

[1028] V. TRACFIN, « La jurisprudence sur le blanchiment en 2008 », disponible sur https://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/01/01/1870935439.pdf.
LE MONDE, « Affaire du "Sentier II" : 138 personnes et 4 banques renvoyées en correctionnelle », du 21 juillet 2006, mis à jour le 11 janvier 2009, disponible sur https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/07/21/affaire-du-sentier-ii-138-personnes-et-4-banques-renvoyees-en-correctionnelle_797679_3224.html.

[1029] 564 en 1996, 785 en 1998, 1427 en 1999.

495. Le transfert. Le « *transfert* » vise le mouvement de l'objet du blanchiment. Bien qu'il puisse s'agir de transport physique, le plus souvent, les transferts de capitaux se réalisent par des virements bancaires et de transactions électroniques vers d'autres établissements financiers nationaux ou étrangers. Le transfert de fonds constitutif de l'élément matériel du blanchiment se retrouve dans l'arrêt de la Cour de cassation en date du 24 février 2010 étudié plus haut[1030]. Il est à rappeler que dans le cas d'espèce, le ministre d'un pays étranger percevait des compagnies pétrolières des commissions en contrepartie de l'octroi de concessions ou de licences d'exploitation de son pays. Ce ministre avait été alors condamné du chef de blanchiment aggravé, l'élément matériel résultait du transfert de ces fonds, produits de la corruption active et passive, sur le territoire français par leur dépôt dans des banques aux fins d'acquérir des biens mobiliers et immobiliers.

496. La dissimulation ou le déguisement. D'après le dictionnaire de la langue française, ces termes désignent « *un certain art de composer ses paroles et ses actions pour une mauvaise fin* ». La dissimulation ou le déguisement consiste « *à ne pas laisser paraître, en cachant, ou à chercher à donner une idée fausse, en camouflant, déguisant, masquant ou encore en taisant* »[1031], il vise le changement de la nature d'un bien afin de lui donner une apparence légale. La dissimulation se distingue de la conversion du fait que « *le terme de dissimulation renvoie à une notion plus large que celle de la conversion qui n'en est qu'un aspect* »[1032]. *In concreto*, les actes de dissimulation ou de déguisement concernent le prête-nom derrière lequel se cache le constituant de la fiducie dans le trust ou la société de façade, le déguisement en expédition de pièces de joaillerie[1033], la dissimulation sous les vêtements de monnaie[1034]… La Cour d'appel de Toulouse, dans son arrêt, du 11 février 2009, a confirmé la condamnation en première instance d'un prévenu du chef de blanchiment cumulativement à des faits d'abus de confiance en retenant que la remise d'argent liquide à ses proches ou le versement d'espèces sur leurs comptes bancaires, parfois contre reconnaissance de dettes, constituaient des opérations de dissimulation de sommes issues d'abus de confiance[1035].

497. L'acquisition, la détention ou l'utilisation. L'article 1er troisième alinéa de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme considère enfin que sont constitutives d'un acte de blanchiment « *l'acquisition, la détention ou l'utilisation* » des biens par une personne, qui sait que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit. Ces termes sont similaires aux actes constitutifs du recel. Dès lors, peu importe la phase du processus du blanchiment, les bénéficiaires du produit

[1030] V. *supra* § 464.
[1031] Marcel CULIOLI, *op. cit*.
[1032] Bertrand LEBAILLY, « La répression du blanchiment en droit français », dans le blanchiment des profits illicites, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, p. 128.
[1033] USA n° 5 in Olivier JEREZ, « *La lutte contre le blanchiment de capitaux* », p. 248, thèse droit, Aix 1996.
[1034] USA n° 12, *Ibid*.
[1035] C.A. Toulouse 11 février 2009, RG : 08/00341.

d'infraction seront punis en ce sens que le fait d'acquérir, de détenir ou d'utiliser des avantages patrimoniaux, ne sous-tend pas l'idée de donner une apparence légale à l'argent sale. De surcroît, il peut arriver que la personne bénéficiaire ne tire aucun revenu légal.

B. Les incidences de la variation des faits sur la nature de l'infraction de blanchiment

498. Les caractères du comportement réprimé. L'élément matériel peut consister en « *un acte dont la durée est négligeable ou un acte susceptible par sa nature de durer plus ou moins longtemps »*[1036]. La nature instantanée, continue ou continuée de l'infraction repose, de ce fait, sur la durée du comportement légalement incriminé (1). La distinction est utile dans la détermination du régime applicable à l'infraction telle que l'application de la loi pénale dans le temps, mais plus particulièrement, la nature occulte de l'infraction influe sur la fixation du point de départ du délai de prescription de l'action publique (2). Etant donné que les juridictions malagasy n'ont pas encore jusqu'à présent précisé la nature de l'infraction de blanchiment, il serait opportun de la qualifier et d'en préciser le régime au regard des dispositions législatives malagasy et des jurisprudences étrangères (3).

1. La nature juridique de l'infraction de blanchiment

499. Les notions sur le caractère instantané, continu, continué des infractions. Les infractions instantanées se consomment en un trait de temps ou un instant, peu importe que sa durée d'exécution soit plus ou moins longue ou que ses effets se prolongent dans le temps[1037]. Les infractions continues, quant à elles, s'exercent de façon continue ou se réalisent par « *une omission ou une action qui se prolongent dans le temps* »[1038] en raison de « *la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur »*[1039] après l'acte initial. Les délits continués, en revanche, présentent les caractères d'une infraction instantanée, le premier acte constitue à lui seul l'infraction punissable, ceci dit, la répétition et la pluralité des actes successifs forment une certaine unité du but et du droit violés, ce qui les rapproche du délit continu. Aussi sont-elles soumises aux règles du délit continu[1040].

500. La nature du blanchiment dans le droit belge. Le droit belge a estimé que le blanchiment est une infraction continuée en ce sens qu'il consiste en une série d'infractions instantanées qui font partie d'un plan d'ensemble. La réception de fonds d'origine criminelle, par exemple, entraîne plusieurs actes ultérieurs que sont le placement, l'empilage, l'intégration. Avant les modifications apportées par la loi du 7

[1036] Laurent SAENKO, *Le temps en Droit pénal des affaires*, thèse Paris I, 2008.

[1037] Honoré RAKOTOMANANA, *Droit pénal général malagasy approfondi*, édition – diffusion, Centre Malgache de promotion du livre, 2022, p. 260.

[1038] Cass. Crim., 7 novembre 2000, Pourvoi n° 00-81402**.**

[1039] *Ibid*.

[1040] Bernard BOULOC, *Droit pénal général*, 27ème édition, Edition Dalloz, 2021, p. 211-215.

avril 1995, qui ont consacré le caractère continu du blanchiment, le tribunal correctionnel d'Anvers, dans un arrêt du 14 avril 1994, avait jugé qu'un nouveau délit de blanchiment était constitué chaque fois qu'un nouvel acte, tel que le change, le dépôt, le placement, le virement, portait sur les avantages patrimoniaux illicites, et que ces différents délits instantanés en raison de l'unité d'intention qui les reliait, devaient être considérés comme un seul et même délit continué[1041]. Une jurisprudence belge du 21 juin 2000 considère que « *le caractère instantané du délit de blanchiment n'empêche pas sa réalisation chaque fois que l'auteur accomplit, à l'égard de biens ou de valeurs dont il connaissait ou devait connaître l'origine délictueuse, un des actes décrits par la loi* »[1042]. Par ailleurs, il est reconnu dans le droit belge que quiconque qui entre en possession de bonne foi d'un avoir patrimonial, le garde ou le gère, mais apprend *a posteriori* son origine illicite, peut être soustraite de l'application de la loi pénale, en l'absence de la réalisation de nouveaux comportements[1043].

501. Les considérations du droit français. Si depuis la loi du 22 mai 1915, le recel commis par la détention de la chose est considéré comme étant une infraction continue, par analogie avec le recel et pour l'efficacité de la répression, le blanchiment pourrait être qualifié d'infraction continue. Pour la doctrine française, comme l'unité de but justifie l'unité d'infraction, les actes matériels du blanchiment présentent les caractères d'une infraction continue car ils sont liés par une unité de dessein et de résolution qu'est la disculpation de l'argent sale. Ceci étant, la Cour de cassation française, dans deux arrêts du 11 septembre 2019, a spécifié que le blanchiment est une infraction instantanée[1044]. D'après la Cour « … *le blanchiment est défini comme le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect ou le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou un délit. Il s'en déduit que ce délit, qui s'exécute en un trait de temps, constitue une infraction instantanée*… » ; de plus, elle a précisé que « *Lorsqu'il consiste à faciliter la justification mensongère de l'origine de biens ou de revenus ou à apporter un concours à une opération de dissimulation du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit, le blanchiment, qui a pour objet de masquer le bénéficiaire ou le caractère illicite des fonds ou des biens sur lesquels il porte, notamment aux yeux de la victime et de l'autorité judiciaire, constitue en raison de ses éléments constitutifs une infraction occulte par nature* ».

[1041] Jean SPREUTELS, Philippe De Mûelenaere, *La cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique*, Bruylant, 2003.

[1042] Cass. Crim. 21 juin 2000, Pas., 2000, I, n° 387.

[1043] Jean SPREUTELS, *Droit pénal des affaires*, Complément et mises à jour des cours, DROIT-C-517, 2009-2010.

[1044] Cass. Crim., 11 septembre 2019, Pourvoi n°18-81.040.

Cass. Crim., 11 septembre 2019, Pourvoi n°18-83.484. L'auteur français Véron lui a relevé que le blanchiment figurait parmi les nouvelles catégories d'infraction en gestation dans lesquelles la clandestinité constituait l'élément essentiel.

2. Les effets de la nature de l'infraction sur le régime applicable

502. Le régime applicable selon la nature de l'infraction. Le caractère instantané ou continu ou occulte de l'infraction a une incidence sur le régime applicable. Pour le délit instantané, le point de départ de la prescription de l'action publique court à partir du jour où l'acte a été commis alors que pour le délit continu, le délai de prescription commence à courir le jour où l'activité délictuelle cesse[1045]. Si l'infraction est qualifiée d'occulte, la prescription de l'action publique ne devra courir qu'à partir du moment où les autorités compétentes ont découvert l'infraction[1046]. En tout cas, à la suite de l'adoption de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, l'article 9.1 du code de procédure pénale français prévoit que « …*le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique*… ». En ce qui concerne l'application de la loi dans le temps, la loi en vigueur au jour de l'accomplissement de l'acte s'appliquera au délit instantané tandis que le délit continu est régi par la loi nouvelle, même si celle-ci est plus sévère que l'ancienne, du moment qu'un seul acte ait été commis après son entrée en vigueur. En effet, bien que commencées sous le régime de la loi ancienne, les actions successives se sont prolongées sous l'empire de la loi nouvelle ; aussi la loi plus sévère s'applique-t-elle[1047].

503. La transposition du régime applicable au blanchiment. Sur le point de départ du délai de prescription de l'action publique, si le blanchiment est une infraction instantanée, le délai de prescription court du jour où l'infraction est consommée. Relativement à la matérialité des actes, le placement et la conversion illustrent la réalisation de l'instantanéité de l'infraction ; à titre d'exemple, le point de départ de l'infraction de blanchiment commencera à courir au moment du dépôt de l'argent sale dans un compte bancaire ou de la réception des fonds *etc*. Si l'infraction de blanchiment est, en revanche, considérée comme continue, le délai court au moment où l'infraction cesse de s'accomplir, par exemple, lorsque le blanchisseur s'est dessaisi des fonds *etc*. Le blanchiment défini dans le droit français comme étant la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit, ou encore l'aide dans la gestion de fonds illicites sont considérés comme des comportements occultes ou dissimulés, le point de départ du délai de prescription ne commencera à courir qu'au jour « *où l'infraction apparaissait et pouvait être constatée dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique* »[1048]. Concernant l'application de la loi dans le temps, si le blanchiment est

[1045] « … *la prescription des infractions continues ne court qu'à partir du jour où elles ont pris fin dans leurs actes constitutifs et dans leurs effets…* », Cass. Crim., 24 mai 2018, Pourvoi n° 17-86.340, Publié au bulletin.
[1046] Michel VERON, « Clandestinité et prescription », Droit pénal, Chronique n° 16, juin 1998, p. 4.
[1047] D'une manière générale, les règles qui s'appliquent aux infractions continues sont plus sévères que celles des autres infractions.
[1048] Cass. Crim., 8 février 2006, Pourvoi n° 05-80.301, Bull. crim. 2006, n° 34.

envisagé comme étant une infraction instantanée, la loi en vigueur au moment de la réalisation du blanchiment s'appliquera, ceci étant, l'infraction de blanchiment commise antérieurement sera soumise à la loi postérieure plus douce, si celle-ci est plus sévère, elle ne pourra s'appliquer. Dans le cas où le blanchiment est une infraction continue, il sera régi par la loi nouvelle entrée en vigueur lors de l'achèvement de cette infraction.

3. La qualification de l'infraction au regard des dispositions malagasy

504. La détermination de la nature du blanchiment suivant les actes matériels de l'infraction. La jurisprudence malagasy ne s'est pas encore prononcée sur la nature de l'infraction du blanchiment aussi au regard des précédentes considérations et à la lecture de l'article de la loi sur les actes matériels du blanchiment[1049], il est à tirer que comme les actes de conversion, d'acquisition et de transferts s'exécutent en un seul trait de temps, ils pourront être considérés comme des infractions instantanées. Néanmoins, si les transferts se matérialisent par des actes successifs animés par une seule intention coupable, par exemple, plusieurs virements bancaires ayant pour vocation commune de blanchir l'argent sale, ils seront assimilés à une infraction continuée. Enfin, la dissimulation, le déguisement, la détention et l'utilisation des biens sont des actes qui se prolongent dans le temps. Aussi revêtent-ils un caractère continu.

505. Le régime applicable. En ce qui concerne l'application de la loi pénale dans le temps, les solutions ci-dessus développées sont transposables. Ainsi, la loi pénale nouvelle s'appliquera à tous les faits postérieurs à son entrée en vigueur. Pour les infractions instantanées, la loi pénale applicable serait celle en vigueur lors de la commission des faits. En présence d'une infraction continue, la norme nouvelle, même plus sévère, peut être rétroactive à partir du moment où un acte successif a été accompli sous l'empire de la loi nouvelle. Bien que la loi malagasy ou la jurisprudence malagasy n'ait fourni des éclaircissements sur la nature instantanée, continue, continuée ou occulte des infractions de blanchiment, l'article 57 inséré dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019 ,contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[1050], a prévu que « *Sans préjudice de l'application des articles 3 et 4 du Code de Procédure Pénale malagasy, la prescription des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, court à partir soit de la date de découverte de l'infraction, de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible, de la date à laquelle l'auteur, le détenteur ou le bénéficiaire s'est séparé des fonds ou des biens incriminés* ». De ces dispositions, on peut déduire qu'on est en présence d'une infraction continue, quand le point de départ de la prescription des infractions court à partir de la date à laquelle l'auteur, le détenteur

[1049] D'après l'article ... de la loi malagasy contre le blanchiment, l'élément matériel du blanchiment consiste en des actes de « *conversion* », d'« *acquisition* », de « *transfert* », de « *dissimulation* », de « *déguisement* », de « *détention* » et d'« *utilisation de biens* ».

[1050] Auparavant la législation malagasy a été muette sur la prescription, tel n'est plus le cas, dans la nouvelle loi.

ou le bénéficiaire s'est séparé des fonds ou des biens incriminés, et en présence d'une infraction occulte lorsque la prescription des infractions est reportée à la date de la découverte de l'infraction ou la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible.

III. Les orientations quant à l'appréciation de l'élément moral du blanchiment

506. Les dispositions législatives malagasy sur l'élément moral du blanchiment. La commission d'un comportement matériel répréhensible ne suffit pas pour caractériser l'infraction ; une disposition psychologique particulière doit être en sus constatée. L'élément intellectuel ou le lien entre l'acte et l'auteur doit, en effet, établir que l'acte matériel incriminé est bien l'œuvre de la volonté de son auteur. Partant de ce constat, l'article 1er de la nouvelle loi malagasy contre le blanchiment prescrit que « *La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives* »[1051] ; une innovation majeure a été, en outre, ajoutée en matière d'élément intentionnel selon que « *La négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi* ». Ainsi, le législateur malagasy, à travers ces nouvelles dispositions, préconise-t-il que l'élément moral du blanchiment peut résulter non seulement d'un fait positif mais aussi d'une inaction, abstention ou omission. Pour appréhender cette dimension intellectuelle du blanchiment, une étude comparative de la législation malagasy avec les tendances étrangères s'annonce utile (A). Par ailleurs, les démarches intellectuelles et les modes de raisonnement judiciaires dans l'établissement de l'élément moral peuvent être délicats ; les jurisprudences étrangères fournissent des exemples intéressants sur l'appréciation des preuves de l'intention coupable à partir d'un faisceau d'indices (B).

A. Etude comparative de la dimension intellectuelle du blanchiment

507. Le glissement progressif vers l'admission du blanchiment par imprudence. Si dans le droit français, il ressort des textes que le blanchisseur doit avoir agi sciemment et en connaissance de cause, l'imprudence ou la négligence ne pouvant être retenue comme élément intentionnel, la tendance de la jurisprudence française glisse vers l'admission du blanchiment par imprudence (1). Dans le droit positif malagasy, en revanche, les dispositions de la loi sont explicites, « *La négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable*… »[1052] (2).

[1051] Cette disposition de l'élément moral de l'infraction est analogue à celle retenue dans la Convention de Varsovie de 2005.
[1052] Article 2 al. 3 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

1. Les contours de l'élément intentionnel dans le droit français

508. Le blanchiment une infraction intentionnelle en droit français. La législation française n'a pas repris dans son dispositif contre le blanchiment la formulation de la Convention de Strasbourg et de Varsovie selon que « *l'élément intentionnel du blanchiment peut être déduit de circonstances factuelles objectives* » ; de même, elle n'a pas fait sienne de la faculté laissée par la Convention de Varsovie aux Etats signataires d'assimiler le comportement négligeant à l'élément moral du blanchiment. L'établissement de l'élément moral du blanchiment n'étant pas expressément prévu dans les dispositions de l'article 324.1 du Code pénal français, il faudra subsidiairement se conformer aux principes fondamentaux du droit autrement dit appliquer l'article 121-3 alinéa 1 du Code pénal, qui prescrit qu'« *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre »,* pour caractériser l'élément intentionnel. Le blanchiment est une infraction intentionnelle, le dol général sera tiré de la connaissance de l'origine illicite des fonds blanchis ainsi que la commission des actes matériels de blanchiment en connaissance de cause par l'agent, en d'autres termes, avoir la volonté d'accomplir l'infraction tout en sachant et ayant conscience que de tels agissements sont répréhensibles pénalement[1053].

509. L'inobservation des obligations de prévention constitutive de l'élément moral du blanchiment au regard de la jurisprudence française. A la lecture des jurisprudences françaises, les manquements ou l'inobservation des devoirs de vigilance et de déclaration établis par la loi à l'égard des professionnels assujettis pourraient être constitutives de l'élément moral du blanchiment. En tout cas, les juges répressifs tirent l'élément psychologique de l'infraction de blanchiment du non-respect des obligations préventives du blanchiment prévu. Tel fut le cas, lorsque le prévenu, fondé de pouvoir d'une banque, *« n'a pu ignorer le caractère frauduleux des fonds ayant transité sur les comptes qu'il a gérés, n'ayant rien tenté pour en connaître l'origine malgré le fonctionnement atypique de ces comptes et ayant sciemment méconnu les obligations auxquelles il était personnellement soumis en vertu de l'article L. 562-2 du code monétaire et financier* »[1054]. De même, la Cour d'Appel avait décidé qu'un notaire avait apporté sciemment son concours à une opération de placement du produit d'un trafic de stupéfiant, lorsqu'il s'est retranché derrière l'absence de lien juridique entre l'arrestation de Vittorio Z, un trafiquant international de stupéfiants, qui s'était présenté chez lui comme Vittorio Y, « *alors que ce seul fait ne pouvait être exclusif d'une opération d'acquisition par prête-nom ».* De plus, le notaire s'est abstenu d'exiger la justification de l'origine des fonds prétendument remployés, il ne pouvait *« tirer argument de la modicité de*

[1053] Les dispositions et les solutions retenues en matière de recel sont transposables au blanchiment, comme l'article 321.1 du Code pénal prévoit que la commission de l'infraction de recel implique la connaissance d'un crime ou d'un délit préalable, l'élément moral du blanchiment résultera donc de la conscience des circonstances de fait et de leur injustice. La différence avec le recel réside dans le fait qu'en matière de blanchiment, la personne agit dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite du bien et non pas de dissimuler ledit bien.

[1054] Cass. Crim., 8 avr. 2010, Pourvoi n◦ 09-84.525, RPDP 2010. 921, note Segonds.

l'investissement pour excuser son manque de vigilance… »[1055]. Dans un arrêt du 16 septembre 2008[1056], les juges de la Cour d'appel d'Orléans avaient stigmatisé des ventes régulières à un unique client d'importantes quantités de métaux précieux en contrepartie exclusive de numéraire, sans délivrance de factures et report des opérations dans ses livres comptables. La Cour a dès lors décidé que le prévenu en sa qualité de numismate « *savait pertinemment que celui-ci ne pouvait que céder à son tour ces marchandises d'une manière totalement occulte pour l'administration fiscale et qu'il participait, chaque fois qu'il réitérait une semblable opération avec lui, au recyclage de l'argent d'une fraude fiscale, de sorte que le délit de blanchiment du produit d'un délit quelconque doit également être retenu à son encontre, avec cette circonstance aggravante que l'infraction a été facilitée par l'exercice de sa profession de numismate* ». En conséquence, les jurisprudences françaises font état d'une interprétation souple et extensive de la notion d'intention coupable, bien que la loi n'ait expressément prévu que l'élément moral de l'infraction pouvait être déduite de la négligence ou du manquement aux obligations de l'auteur.

2. L'intentionnalité du blanchiment en droit malagasy

510. Le dol général et le dol spécial du blanchiment. Suivant l'article 1er alinéa 1er de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le blanchiment est une infraction intentionnelle. Le dol général dans les actes de dissimulation, de déguisement, d'acquisition, de détention ou d'utilisation des biens, consistera en la connaissance de l'auteur que les biens étaient le produit d'un crime ou d'un délit ou d'une participation à un crime ou un délit. Ceci étant, un dol spécial pourrait être exigé par les juges, lorsqu'en matière de conversion ou de transfert de biens, le législateur a spécifié que la perpétration desdits actes avait pour « *but de dissimuler ou 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* ». Outre le dol général qui est la violation consciente de la loi pénale, le dol spécial correspondra au but de dissimuler ou de déguiser l'origine des biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la réalisation de l'infraction d'origine des fonds à échapper aux conséquences juridiques de ses actes[1057]. Par ailleurs, l'élément moral tiré des circonstances factuelles objectives a été retenu dans le droit malagasy, toute une panoplie de jurisprudence étrangère fournit des exemples édifiants quant aux faisceaux d'indices pouvant être utilisés pour prouver l'élément moral du blanchiment.

511. L'innovation dans la définition de l'élément moral du blanchiment. La nouvelle loi malagasy a apporté des innovations majeures sur la question de

[1055] Cass. Crim., 7 décembre 1995, Bull. crim. n° 375 : JCP 1996, éd. G IV, 709.
[1056] C.A Orléans, 16 septembre 2008, 07/00862.
[1057] RAKOTOMANANA Honoré, *Droit pénal général malagasy approfondi*, édition – diffusion, Centre Malgache de promotion du livre, 2022, p. 345 et suiv., 351 et suiv.

l'élément intellectuel du blanchiment. Si auparavant, il avait été uniquement prévu que « *La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives* », désormais, un ajout a été inséré selon que « *La négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi* ». Au regard de cette disposition, le blanchiment peut résulter non seulement d'un fait positif mais aussi d'une inaction, abstention ou omission. Ainsi, peut-on déduire que les manquements aux obligations préventives par les institutions assujetties sont constitutifs de l'infraction de blanchiment dans le droit malagasy ; s'agissant particulièrement des professionnels, le banquier, par exemple, qui a omis de déclarer les opérations suspectes ou de vérifier l'identité d'un client à risque par imprudence, négligence ou manque de prévoyance, peut être réprimé pour blanchiment[1058]. Les jurisprudences ci-dessus pourront inspirer les juges malagasy quant aux approches ou démarches intellectuelles pouvant être utilisées pour dégager l'intentionnalité du blanchiment dans leurs décisions. *A priori*, on pourrait dégager l'élément moral du blanchiment à l'instar de la complicité, de l'agent, qui, par exemple, promet de ne pas observer les obligations de vigilance auxquelles il est assigné dans ses fonctions ; conséquemment à l'attitude passive du prévenu, en l'occurrence, son engagement à ne pas intervenir, les protagonistes se voient assurés et non inquiétés dans l'accomplissement de l'infraction. Le comportement inactif et laxiste du prévenu caractérise, de ce fait, sa coopération coupable d'avoir influencé l'esprit des délinquants primaires dans la commission de l'infraction[1059], ce qui, dès lors, mérite d'être distingué de l'imprudence consciente. Des dispositions ont été prévues pour sanctionner particulièrement des manquements aux obligations de prévention ; toutefois, en ce qui concerne la détermination de l'élément moral du blanchiment, il appert, qu'en considérations des principes de légalité et de présomption d'innocence, le manquement à une obligation professionnelle par inadvertance ne saurait à elle seule suffire à caractériser la volonté de blanchir à défaut de corroboration avec d'autres présomptions ou indices matériels.

B. Les faisceaux d'indices pour établir la preuve de l'élément moral

512. Le principe général en la matière. Il appartient à la partie poursuivante c'est-à-dire aux magistrats instructeurs, aux parquets ou à la partie civile de démontrer et de rapporter les preuves de l'élément intentionnel de l'infraction ainsi que la culpabilité de son auteur ; le prévenu, quant à lui, établit que l'infraction n'est pas constituée ou qu'il n'en est pas l'auteur en démentant les apparences et les indices qui lui sont

[1058] Rappelons que ces obligations font obstacle à l'invocation du secret professionnel et imposent des obligations d'identification et de vigilance accrues pour les opérations qui s'effectuent dans des conditions ou de complexités inhabituelles sans justification économique apparente.
Pour l'infraction-sœur de recel, la simple constatation de doutes par le prévenu de la provenance des biens acquis ne saurait le condamner. Cass. Crim., 16 nov. 1983, Gaz.pal. 1984, 1, somm. p. 105 ; Rev.sc. crim. p.517, obs. P Bouzat.
[1059] MARCEL CULIOLI, *op. cit.*, fascicule 20, Editions du jurisclasseur 1997.

défavorables. Les juges de fond constatent et apprécient, donc, souverainement les faits au vu des éléments de preuve régulièrement soumis au principe du contradictoire. Le principe étant la liberté des preuves[1060], les modes de preuve sont subséquemment libres ; sont admissibles comme modes de preuve les aveux, les interceptions de télécommunication, les divers indices, les faisceaux de présomption de fait *etc.* Les présomptions de fait induites des circonstances factuelles objectives, sous-tendent la théorie de « *la connaissance obligée* » de l'infraction par le délinquant. Ayant pour objectif de fonder la conviction des juges sur la vraisemblance et la probabilité par rapport à la certitude, les éléments factuels ne devraient pas, en principe, constituer une déviation inquisitoriale et arbitraire des règles de l'administration des preuves[1061]. Ceci étant, face aux interrogations qui peuvent se poser dans l'établissement de la volonté coupable, les juridictions françaises apportent dans leurs décisions des éclaircissements sur le degré de connaissance de la situation pénale antérieure par le blanchisseur (1), l'intentionnalité de l'infraction au regard de l'attitude, la personnalité, la qualité de son auteur (2), des circonstances anormales et insolites entourant les opérations de blanchiment (3) ou encore des circonstances factuelles objectives appréciées suivant l'analyse du train de vie du protagoniste (4).

1. Le degré de connaissance de la situation pénale antérieure

513. L'élément moral tiré de la conscience de l'existence du caractère illicite de l'origine des fonds par le prévenu. En droit français, il faut que le blanchisseur ait agi en connaissant l'origine des biens c'est-à-dire les aspects matériels de la situation et l'activité répréhensible lors de sa commission ou qu'il sache que la personne dont il facilite la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus a commis un crime ou un délit lui ayant procuré un profit direct ou indirect[1062]. Il n'est pas exigé que le blanchisseur connaisse la nature précise des circonstances de temps, de lieu, d'exécution, de la personne de la victime ou de l'auteur de l'infraction principale[1063]. Les biens blanchis peuvent en effet provenir de multiples infractions[1064]. En conséquence, il suffira d'établir que les biens blanchis étaient le fruit d'un crime ou d'un délit quelconque, l'agent savait que ces fonds provenaient d'une infraction mais sans avoir à prouver exactement laquelle[1065]. Dans

[1060] Article 373 du Code de procédure pénale « (…) *les infractions peuvent être établies par tout mode de preuve* (…) ».

[1061]La particularité porte atteinte en l'occurrence au principe de la présomption d'innocence, le doute ne profite pas à l'accusé.

Marcel CULIOLI, *Infraction générale de blanchiment*, J.-Cl. Pénal, Fasc. 10 et 20,1997.

Daniel AMAR, « Preuve et vraisemblance, Contribution à l'étude de la preuve technologique », RTD civ. 1993, p. 449.

Jean PRADEL, *Manuel de procédure pénale*, 14e édition, Cujas, 2008/2009.

[1062] Marcel CULIOLI, *op. cit.*

[1063] Les règles en matière de recel sont en l'occurrence reprises, il suffit que le receleur ait su que le bien provenait d'un crime ou d'un délit, Cass. crim., 3 avril 1936, Bull. crim. , n° 43, DP 1937, p. 194, note Lenoir.

[1064] Frédéric DESPORTES, Francis Le GUNEHEC, *Droit pénal général*, 16ème édition, Etude Broché, 2009.

[1065] Marcel CULIOLI, *Infraction générale de blanchiment*, J.-Cl. Pénal, Fasc. 10 et 20,1997.

un arrêt du 1er décembre 2004[1066], la chambre criminelle a entériné une décision des juges du fond qui avait déduit la connaissance de l'origine frauduleuse des fonds du fait qu'elle a été clairement reconnue par la prévenue devant le juge d'instruction en ces termes : *" je me suis doutée de quelque chose ; j'ai posé la question (à mon mari), mais il m'a répondu : reste tranquille, tu ne sauras jamais rien... je savais parfaitement que ces biens avaient été acquis avec des fonds obtenus de façon frauduleuse".* Dans une autre affaire, la cour d'appel de Paris[1067] a déduit que « *le prévenu savait que les fonds qui lui étaient remis provenaient d'un trafic de stupéfiants »* au motif qu'il avait reçu des sommes d'argent d'un tiers, les a déposées dans sa boulangerie pour les répartir avec d'autres personnes munies d'un code, et qu'il était en relations téléphoniques avec un individu organisateur d'un trafic international de résine de cannabis entre le Maroc et la France. La Cour a également établi que le second prévenu connaissait l'origine illégale des sommes à lui remis, dans la mesure où il était aussi en relations téléphoniques avec les trafiquants de drogue qui lui remettaient les fonds illégaux, qu'en outre, exerçant dans une société de confection et d'importation de tissus, le chiffre d'affaires de celle-ci a connu une hausse de 30 à 40 % du fait de l'amalgame des flux de son trésorerie avec les fonds dont il sait, sont issus du trafic de drogue. Abondant dans le même sens, la Cour d'appel de Paris[1068] a retenu que la preuve de l'intention coupable du prévenu résulterait de la connaissance par celui-ci du caractère illégal des fonds à lui confié eu égard aux « *circonstances de la remise des fonds et l'absence de leur inscription dans les comptes de l'organisme"*, ainsi que l'attestation mensongère d'un membre du parti politique prétendant être propriétaire des fonds.

514. La connaissance de la nature exacte des infractions d'origine. Un faible degré d'acuité de la connaissance de l'infraction suffit du fait que, dans la pratique, les blanchisseurs ne cherchent pas à connaître l'origine exacte des biens ; ceci s'explique, d'une part, qu'ils sont dictés par la discrétion et la règle de l'omerta du milieu du crime organisé, d'autre part, l'incertitude sur la connaissance précise de l'infraction sous-jacente permettra au prévenu de prétendre plus facilement de leur bonne foi en rapportant qu'ils méconnaissaient toutes les modalités de l'infraction principale[1069]. Dans ses arrêts, la chambre criminelle de la cour de cassation française avait donc consacré que l'élément moral du blanchiment serait caractérisé dès lors que son auteur avait conscience de l'origine frauduleuse des fonds sans qu'il y ait besoin de déterminer la nature exacte de l'infraction primaire[1070].

[1066] Cass. Crim., 1er décembre 2004, Pourvoi n° 04-82.673.

[1067] CA Paris, 20 déc. 2006 : JurisData n° 2006-325935.

V. Chantal CUTAJAR, *Fasc. 20 : Blanchiment. – Éléments constitutifs. – Répression*, Document: JCl. Administratif - Fasc. 196 : fonction publique territoriale. Carrière des agents (Extrait)JurisClasseur Pénal des Affaires > V° Blanchiment, Date du fascicule : 15 Février 2010, Date de la dernière mise à jour : 2 Novembre 2017, p. 31-32.

[1068] CA Paris, ch. corr. 9, section B, 11 mai 2006 : JurisData n° 2006-309371.

Chantal CUTAJAR, *op. cit.*, p.32.

[1069] Marcel CULIOLI, *Infraction générale de blanchiment*, J.-Cl. Pénal, Fasc. 10 et 20,1997.

[1070] Cass. Crim., 20 mai 2015, Pourvoi n° 14-81.964 : JurisData n° 2015-011808.

Cass. Crim., 18 janv. 2017, Pourvoi n° 15-84.003 : JurisData n° 2017-000547.

515. En cas d'infraction principale avec circonstances aggravantes. A défaut de pouvoir rapporter la preuve de la connaissance des circonstances aggravantes de l'infraction principale par le prévenu, les juges pourront être amenés à retenir la culpabilité du prévenu tout en disqualifiant en blanchiment simple la prévention du blanchiment aggravé ou encore lui faire courir les peines liées aux seules circonstances dont il a eu connaissance. Ainsi, la connaissance précise de l'origine des fonds par le blanchisseur implique-t-elle l'intensification de sa répression aux peines attachées à l'infraction dont il savait[1071]. En guise d'illustrations, si le vol est précédé, accompagné ou suivi de violences ayant entraîné la mort ou d'actes de torture ou de barbaries, le blanchisseur n'encourra la réclusion criminelle à perpétuité qu'à la condition qu'il avait eu connaissance de cette circonstance aggravante ; telle solution pourra également être retenue en cas d'infraction d'origine consistant en un faux en écritures publiques ou authentiques commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice de ses fonctions ou de ses missions. La connaissance de l'infraction d'origine pourra être prouvée du fait par exemple que le port d'armes ou d'homicide ont été relatés dans la presse[1072]. Dans le même ordre d'idée, si la connaissance de la nature particulière de l'infraction d'origine est établie, c'est-à-dire qu'il est prouvé que l'agent savait que les profits illicites étaient issus d'un trafic de stupéfiant ou une infraction douanière ou une infraction de terrorisme, les poursuites pourront être engagées sur la base des infractions spéciales de blanchiment[1073].

2. Le concours intentionnel et la qualité de professionnel de l'agent

516. L'usage des facilités procurées par sa profession pour concourir au blanchiment. La qualité de professionnel de l'auteur n'a pas échappé à la Cour de cassation française pour le condamner du chef du blanchiment à partir du moment où l'exercice de l'activité professionnelle a contribué à la réalisation de l'infraction de blanchiment. Dans un arrêt du 04 mai 2011[1074], la Cour avait retenu que le prévenu avait « *utilisé les facilités que lui procurait sa profession d'avocat* » pour apporter sciemment « *son concours au placement de ces sommes d'argent dont il savait qu'elles avaient été prélevées sur des comptes bloqués* ». L'élément moral du blanchiment repose, d'une part, sur la connaissance de la provenance délictueuse des fonds et d'autre part, sur la conscience claire et la volonté libre d'aider l'auteur d'un crime à blanchir lesdits fonds. Appliquée dans le cas d'espèce, la volonté coupable du professionnel satisfait les deux conditions, dans la mesure où l'auteur avait concouru à la réintégration de l'argent dans le circuit légal des fonds qu'il savait

[1071] Les règles en matière de recel sont, en l'occurrence, reprises.
[1072] Marcel CULIOLI, *op. cit.*
[1073] Marc SEGONDS, *Le blanchiment*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, janvier 2013, actualisation : février 2017, Dalloz, p. 24-25.
[1074] Cass. Crim., 4 mai 2011, Pourvoi n° 10-84.456, Publié au bulletin.

été bloqués par la justice[1075] et au profit des dirigeants, objet d'une information judiciaire[1076], dont il était lui-même avocat.

517. L'appréciation de l'arrêt. Les juridictions malagasy pourront s'inspirer de cette décision qui tire leur conviction quant à la connaissance du prévenu de l'origine frauduleuse des biens à partir d'un faisceau d'indices dont la qualité du professionnel. Pour entrer en voie de condamnation, les juges devront établir, suivant l'exemple de l'arrêt, que le professionnel était en parfaite connaissance de l'origine illicite des biens ou des fonds. En effet, en raison de l'exercice de l'activité professionnelle et des relations d'affaire étroite avec leurs clients, il ne pouvait pas ignorer la provenance illégale des biens. En conséquence, malgré cette connaissance, l'auteur a usé des facilités que procurent ses fonctions pour aider dans la réalisation du blanchiment, une intention coupable, qui, au regard des circonstances, est donc suffisamment caractérisée. Les devoirs de son état, les usages de la profession et l'expérience professionnelle de l'auteur devront être, dès lors, considérés, l'objectif est de sanctionner les professionnels qui usent de leur fonction, de leur compétence et de leur pouvoir à concourir au blanchiment.

3. La volonté ou conscience infractionnelle tirée des circonstances anormales de la réalisation de l'opération

518. L'intention coupable tirée des actes visant à dissimuler l'origine illégale des fonds. L'élément psychologique de l'infraction peut être tiré de différentes circonstances et actes de l'auteur qui ont pour seul dessein de donner une apparence légitime aux profits illicites. Dans ce sens, la cour de cassation française a avalisé, à bon droit, la décision de la cour d'appel qui avait déduit la volonté de dissimuler l'origine des fonds de la prévenue, une société poursuivie du chef de blanchiment aggravé, du fait d'avoir vendu à une personne vingt-quatre véhicules, « *en acceptant en paiement des espèces pour des montants supérieurs à ceux prévus par les dispositions légales ou réglementaires et des chèques établis par une entreprise ne correspondant pas à l'identité de l'acquéreur effectif des véhicules, en ne vérifiant pas l'identité de celui-ci, en ne déclarant pas ces transactions au service Tracfin et en employant des circuits bancaires qui ont permis de dissimuler l'origine des fonds et de contourner la législation concernant les paiements en numéraires, avec cette circonstance que les faits ont été commis de manière habituelle* »[1077].

[1075] L'avocat avait concouru aux transferts à la caisse des dépôts et consignations puis aux comptes du conseil des dirigeants de la société des fonds placés sous main de justice, sans qu'aucune main levée du blocage n'ait été demandée ou intervenue.
[1076] En l'espèce, il avait été reproché aux dirigeants des faits de blanchiment aggravé, infraction à la réglementation sur les établissements de crédit, délits douaniers, faux et usage de faux.
[1077] Cass. Crim., 17 mars 2015, Pourvoi n° 14-80.805 : JurisData n° 2015-005823.

519. La dimension intellectuelle du blanchiment dans la jurisprudence belge. En droit belge, la dimension intellectuelle du blanchiment résultera des indices issus du défaut de justification de l'opération, notamment :
- de l'absence d'explication crédible sur la possession de sommes d'argent importantes incohérente avec la situation financière et professionnelle apparente du délinquant sans profession[1078] ;
- des modifications continuelles des déclarations du protagoniste de l'infraction sur les justificatifs de l'origine régulière des fonds lors des enquêtes policières[1079] ;
- de l'absence de pièces comptables en rapport avec l'activité commerçante, d'inscription au registre du commerce ou de numéro de TVA ;
- du constat d'irrégularités dans la comptabilité ;
- des circonstances de l'opération comme l'utilisation de faux documents ou de fausses identités lors des opérations suspectes[1080] ;
- du fractionnement des opérations en vue d'obtenir des bordereaux distincts.

520. L'hypothèse sur l'appréciation des conditions insolites du blanchiment en droit malagasy. En somme, comme la preuve de l'élément moral du blanchiment est difficile à rapporter, les juges devront déduire l'intention coupable de l'auteur sur la base d'indices circonstanciés. Les jurisprudences étrangères ont donné un aperçu des faits concordants et des présomptions de nature à prouver l'élément subjectif du blanchiment en l'occurrence les circonstances anormales de l'infraction. A travers l'introduction des « *circonstances factuelles objectives* », le législateur malagasy renvoie au recours des indices quant à l'établissement de l'élément moral. La facilité probatoire et la flexibilité accordée aux juges dans l'interprétation de cette notion abstraite et subjective, peut, dans une certaine mesure, conduire à des risques de dénaturation de l'intention coupable. A plus forte raison, un indice pris isolément, ne peut forcément sous-tendre une intention coupable de blanchiment. Subséquemment, les juges malagasy dans l'appréciation souveraine de l'élément moral de l'infraction, devront considérer les indices dans leur ensemble mais non séparément.

4. <u>Les circonstances factuelles objectives appréciées suivant l'analyse des éléments du train de vie de l'auteur</u>

521. La possession de biens non-justifiée. L'intention coupable sera relevée dans le cas où l'agent sera en possession d'importantes sommes d'argent alors qu'il n'exerce aucune activité régulière et n'est pas en mesure de justifier l'origine de celles-ci[1081]. Le fait que le prévenu soit un modeste vendeur de véhicules d'occasion alors qu'il dispose de ressources financières dont l'origine n'est pas clairement

[1078] Corr. Anvers, 14 avril 1994, R.W., 10 décembre 1994, p. 508, note G. Stessens.
[1079] Corr. Anvers, 18 juin 1998, inédit, sous Jean SPREUTELS, Philippe MUELENAERE, *La cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique*, Bruylant, 2003, p. 270.)
[1080] Corr. Anvers, 23 mai 2002, *Ibid*.
[1081] Cass.Crim., 23 oct. 1997, Pourvoi n° 96-85.048, Bull. crim. n° 350.

expliquée lui permettant de profiter de plusieurs voyages lointains répétés ainsi que d'un train de vie manifestement disproportionné aux revenus avoués alimentent, de ce fait, les présomptions judiciaires. Corroboré à la personnalité du délinquant connu pour vols, recel et détention de stupéfiants, dont l'existence de traces de cocaïne sur les billets de banque et le véhicule qu'il transportait, l'intention coupable de l'agent est, dès lors, suffisamment démontrée[1082]. Telle solution sera également retenue pour les prévenus qui mènent « *un train de vie sans commune mesure avec les ressources déclarées et/ou mesurées* »[1083]. L'élément intentionnel de l'infraction de blanchiment peut aussi résulter de la possession de biens inexpliquée lorsqu'il existe de « *mouvements de fonds sur les comptes bancaires du prévenu et de son proche entourage montrant des mouvements croisés et des dépôts d'espèces pour plus de neuf millions de francs en trois ans sans que soit connue sa profession* ». La culpabilité de l'agent du chef de blanchiment est d'autant plus fondée dans la mesure où s'ajoutent à cette dimension intellectuelle les relations entretenues par celui-ci avec des personnes défavorablement connues ainsi que la création d'un faisceau de sociétés civiles et commerciales ayant servi d'écran[1084].

522. Le défaut de déclaration de ses avoirs à l'administration fiscale. Le fait par le protagoniste de s'être abstenu de toute déclaration fiscale ou n'avoir déclaré que des sommes minimes sans rapport avec son train de vie caractérise l'élément intellectuel du blanchiment. Dans son arrêt du 20 février 2008, la chambre criminelle de la cour de cassation française a, donc, déclaré le prévenu coupable du délit de facilitation de blanchiment d'une fraude fiscale, «*après avoir relevé les éléments du train de vie du prévenu et retenu qu'il n'avait jamais déclaré à l'administration fiscale des sommes sujettes à l'impôt, constituées de revenus occultes »,* qu'en l'espèce, l'agent a investi les sommes dans la souscription de bons anonymes et les a utilisées comme enjeux dans les casinos, pour les transformer en ressources licites et non imposables[1085].

523. Les hypothèses sur l'intention coupable tirée du décalage du train de vie et la non-justification des ressources en droit malagasy. Pour synthétiser, le fait que le prévenu n'ait pas pu justifier de l'origine de ses biens alors qu'il mène un train de vie disproportionné à ses ressources serait, *a priori*, constitutif de l'infraction d'enrichissement illicite. Néanmoins, à la lecture des jurisprudences ci-dessus, l'élément moral du blanchiment pourra être déduit du décalage entre les ressources non-justifiées et le train de vie, mais pour se distinguer de l'enrichissement illicite, il sera ajouté que la personne mise en cause avait des relations habituelles avec des personnes qui se livraient à des activités illicites. En effet, pour forger leur conviction sur l'élément intentionnel, les juges devront attacher de l'importance aux liens étroits entretenus avec des personnes douteuses, de sorte qu'en raison de la proximité

[1082] Cass. Crim., 30 oct. 2002, Pourvoi n◦ 01-83.852.
[1083] Cass.Crim., 14 déc. 2005, Pourvoi n◦ 05-80.751.
[1084] Cass.Crim., 11 févr. 2009, Pourvoi n◦ 08-85.067.
[1085] Cass. Crim., 20 févr. 2008, Pourvoi n◦ 07-82.977, Bull. crim. n◦ 43.

établie et corroborée à la non-justification des ressources ainsi que le train de vie disproportionné, l'auteur ne pouvait ignorer que les biens en sa possession étaient le produit d'activité illicite. En tout état de cause, ces indices, dans le cas d'espèce, emporteront une présomption simple de culpabilité, la partie poursuivie devra rapporter la preuve qu'il ignorait l'origine illicite des biens et avait agi sans connaissance de cause.

En définitive, comme il était difficile de rapporter la preuve des éléments constitutifs de l'infraction de blanchiment, des facilités probatoires ont été introduites dans la législation et dégagées dans les jurisprudences étrangères. Les décisions judiciaires malagasy ne sont pas encore abondantes en matière de blanchiment, toutefois, sur le plan législatif, l'autonomie du blanchiment par rapport à son infraction d'origine, les assouplissements dans la détermination de l'élément matériel et moral du blanchiment, les pouvoirs élargies d'enquête, les dérogations quant au commencement du point de départ de la prescription, avaient été déjà intégrées dans les textes de la loi contre le blanchiment. Toutes ces singularités dans la caractérisation de l'infraction de blanchiment traduisent la volonté du législateur à faciliter la poursuite du blanchiment. Le régime particulier du blanchiment est souvent critiqué selon que les dispositions prises bouleversent les principes de légalité et la présomption d'innocence. Ceci étant, la lutte contre la criminalité organisée qui relève de l'ingénierie financière exige l'usage de pouvoir exorbitant et le recours à des présomptions.

Section II : La quête d'efficacité à travers le régime répressif du blanchiment

524. L'intérêt d'un régime efficace de poursuite et de répression. A défaut de répression efficace et adaptée, les blanchisseurs perpétueront leurs activités illégales et corollairement, le pouvoir des organisations criminelles ne cessera de s'accroître. Rappelons, en effet, que les organisations criminelles ne sont pas, exclusivement, en quête de profits ou gains financiers, elles peuvent aussi viser la déstabilisation de l'appareil d'un Etat voire le financement du terrorisme. Les répercussions latentes du fléau de blanchiment menacent, de ce fait, l'intégrité des institutions financières et ses effets dévastateurs peuvent à tout moment compromettre la stabilité de l'économie des pays. Pour recycler leurs profits illicites, les organisations criminelles étudient et exploitent les faiblesses structurelles ou lacunes des arsenaux juridiques d'un pays ; elles se livrent à des calculs de coûts, avantages, risques de la commission de l'infraction et de la probabilité d'encourir des peines. Afin de riposter contre ces entreprises criminelles, le blanchiment doit être poursuivi et puni avec toute la dextérité requise, loin de toute témérité inconsidérée, des juges. Ce faisant, l'action publique peut également être déclenchée en dehors des déclarations d'opération suspecte du SAMIFIN (I), une possibilité qui tend à rehausser les poursuites pour blanchiment encore très faibles dans le pays. En cas de conviction du chef de blanchiment, tout un éventail de peines lourdes et diversifiées est applicable (II), ce qui traduit une volonté répressive certaine.

I. Le déclenchement de l'action publique en l'absence des déclarations d'opération suspecte (DOS)

525. L'admission de la saisine des victimes et de la procédure de flagrance. Les DOS ne constituent pas le seul moyen de déclencher des poursuites à l'encontre des blanchisseurs. A l'examen de l'article 4 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, la possibilité avait été offerte aux victimes de déposer plainte auprès des Pôles Anti-corruption (PAC) ou les juridictions spécialement dédiées à connaître du blanchiment de capitaux[1086] (A). Ces dispositions sont innovantes en comparaison avec les dispositions françaises qui ne reconnaissent pas la possibilité à la victime de porter plainte directement devant les juridictions spécialisées. Par ailleurs, si la procédure de flagrance apparaît dans un premier temps comme inadaptée en matière de blanchiment en ce sens qu'il est nécessaire de rapporter préalablement les éléments constitutifs de l'infraction d'origine, la jurisprudence française a mis en évidence que la flagrance peut-être assimilée au blanchiment dans certaines circonstances (B). La solution jurisprudentielle dégagée peut inspirer les juges malagasy dans la mesure où des faits similaires peuvent effectivement se rencontrer dans la réalité malagasy.

A. La saisine directe des pôles anti-corruption (PAC) par les victimes

526. Le dépôt de plainte ou la dénonciation par une personne physique ou une association. Avant l'adoption de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, les personnes physiques n'avaient pas la possibilité de saisir directement les pôles anti-corruption. En droit comparé, notamment dans le droit français par exemple, par souci de ne pas engorger les juridictions spécialisées, les victimes personnes physiques ne pouvaient pas les saisir directement[1087]. En revanche, des procédures de dénonciation telles que la participation des professionnels à coopérer et à réaliser les obligations de vigilance et de déclaration, ont été instaurées en vue de recueillir des informations sur ces infractions qualifiées d'occulte[1088]. Les victimes des infractions économiques et financières portaient, dès lors, plainte devant les juridictions compétentes qui par la suite se dessaisissaient de l'affaire pour les envoyer aux juridictions spécialisées avec ce risque éventuel que les dossiers n'aient pas pu être transférés[1089]. La législation malagasy a, en conséquence, apporté des innovations sur cette question de saisine des juridictions spécialisées ; désormais, notamment en ce qui concerne les PAC, l'article 4 de la loi

[1086] Article 4 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption.
[1087] Pour aller plus loin, V. Florent KIRMANN, *Le principe de nécessité en droit pénal des affaires*, thèse de droit, Université de Lorraine, 2018, p. 291-298.
[1088] Florent KIRMANN, *op. cit.*, p. 300-303.
[1089] Florent KIRMANN, *op. cit.*, p. 298.

n° 2021-015, du 05 août 2021 susmentionnée, dispose que « *le PAC peut être saisi d'une plainte ou d'une dénonciation d'une personne physique* » (1). Dans ce même prolongement, bien que cette disposition n'ait pas fait l'objet d'amendement, il est également toujours admis dans la loi que les associations ou les organisations, dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption, peuvent saisir les pôles anti-corruption (2).

1. L'admission de la saisine des pôles anti-corruption (PAC) par les personnes physiques

L'insertion de l'accès direct des personnes physiques aux PAC dans la loi a suscité les hypothèses suivantes quant à la manière de procéder en cas de plainte des personnes physiques devant ces juridictions spécialisées.

527. La plainte ou dénonciation adressée à la police ou au procureur de la République des pôles anti-corruption (PAC). La victime, ou la personne qui prétend être lésée par une infraction de blanchiment, peut porter plainte à la police ou à la gendarmerie nationale ; de même, les tiers[1090], peuvent faire des dénonciations à la police des infractions qu'ils ont constatées ou qui ont été portées à leur connaissance. Suivant la procédure pénale malagasy, après avoir entamé une première recherche sommaire des preuves, la police transmet dans les meilleurs délais les plaintes ou dénonciations au Procureur[1091]. La victime et les tiers peuvent aussi adresser leurs plaintes ou dénonciations directement au Procureur de la République près des pôles anti-corruption (PAC)[1092], qui par la suite, demandera à la police d'ouvrir une enquête. Dans le cas, où la plainte a été déposée auprès du Procureur d'une juridiction non spécialisée, celui-ci devra se dessaisir au profit des juridictions territorialement compétentes.

528. Les réquisitions du Parquet des pôles anti-corruption (PAC). Dans le cadre du blanchiment, le Parquet pourra demander à la police économique, investie de la mission de traiter des affaires économiques et financières, de mener les investigations. Le ministère public ou la police économique pourra également requérir le SAMIFIN[1093] de vérifier si les parties en cause ou l'objet de la plainte ou de la dénonciation ont déjà fait l'objet d'une Déclaration d'Opération Suspecte (DOS),

---

[1090] Les particuliers ou groupe d'individus animés de diverses considérations.

[1091] Article 131 du Code de Procédure Pénale Malagasy « *Les officiers de police judiciaire reçoivent les plaintes et les dénonciations. Ils constatent toutes les infractions à la loi pénale; ils en recherchent les preuves et les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte à cet effet. Ils procèdent aux enquêtes préliminaires…* ».Article 132 du Code de Procédure Pénale Malagasy « *Les officiers de police judiciaire sont tenus d'informer dans les meilleurs délais les magistrats et officiers du ministère public des crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Ils doivent leur faire parvenir l'original des procès-verbaux qu'ils ont dressés ainsi que les actes, documents et objets saisis y relatifs…* ».

[1092] Article 161 du Code de Procédure Pénale Malagasy « *Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner…* ».

[1093] « *Sampan-draharaha iadiana @ famotsiam-bola* », équivalent du Service de renseignement financier malagasy.

de fournir de plus amples informations et renseignements pour conforter le dossier[1094]. A l'issue de la phase d'enquête, le ministère public des pôles anti-corruption (PAC) appréciera librement de la suite à donner à l'affaire. En vertu du principe de l'opportunité des poursuites, il aura le choix entre le classement sans suite ou la procédure d'instruction préparatoire. En effet, suivant le principe de l'opportunité des poursuites, dès qu'une infraction a été commise pourvu qu'il n'y ait pas d'obstacles à la mise en mouvement de l'action publique, le ministère public pourra décider de la saisine de la juridiction d'instruction des PAC par un réquisitoire introductif d'instance aux fins d'informer pour que le juge d'instruction ouvre une instruction marquant ainsi la phase de recherche judiciaire des preuves ou classer l'affaire sans suite notamment lorsque les faits mentionnés ne constituent pas des infractions, l'action publique est prescrite ou éteinte, la découverte des auteurs de l'infraction s'est avérée impossible, les preuves sont insuffisantes.

529. Les effets du classement sans suite par le Ministère public. La décision de classement sans suite motivée du Ministère public sera transmise à la victime ou aux autorités publiques. Le classement a un effet provisoire et n'a, donc, pas l'autorité de la chose jugée ; le classement est une décision administrative et non juridictionnelle. Quoique le recours juridictionnel ne soit possible, un recours hiérarchique devant le procureur général ou le procureur de la république lui-même des pôles anti-corruption ou le garde des sceaux ministre de la justice peut être fait par le plaignant ou l'auteur de la dénonciation. D'ailleurs, tant que l'action n'est pas prescrite, la réouverture du dossier et les poursuites sont toujours possibles. Cela étant dit, le classement produit un effet juridique car la personne en cause dans la plainte ou la dénonciation pourra poursuivre le plaignant ou le dénonciateur pour dénonciation calomnieuse lorsque celui-ci savait qu'il accusait une personne innocente[1095].

530. La plainte de la victime au doyen du Juge d'instruction des pôles anti-corruption (PAC). La victime dispose aussi de la faculté de porter plainte directement devant le doyen du juge d'instruction des pôles anti-corruption (PAC)[1096] supposé plus indépendant que le parquet. La partie civile dépose sa plainte au doyen du juge d'instruction en y qualifiant les faits. Pour que la plainte soit déclarée recevable, le plaignant, à défaut d'assistance judiciaire, devra payer dans le délai prévu, une consignation au greffe, une somme présumée nécessaire pour les frais

[1094] Il est à remarquer que dans le cadre de la transmission des déclarations d'opérations suspectes au SAMIFIN, le Procureur de la République est tenu d'ouvrir une enquête judiciaire, article 30 de la loi de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[1095] Article 373 du Code pénal « *Quiconque aura, par quelque moyen que ce soit, fait une dénonciation calomnieuse contre un ou plusieurs individus 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, sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 100000 Ariary à 4 500 000 Ariary…* ».

[1096]Article 183 du Code de Procédure Pénale Malagasy « *Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut, en portant plainte, se constituer partie civile devant le juge d'instruction. Elle peut se désister dans les vingt-quatre heures. A défaut, l'action publique est mise en mouvement sans qu'un désistement ultérieur puisse en arrêter le cours* ».

de la procédure et fixée par ordonnance du juge d'instruction. Sauf désistement de la partie civile dans les 24 heures, l'action publique est mise en mouvement et le juge d'instruction est saisi du dossier. La plainte peut être contre X ou à personne dénommée, accompagnée de toutes pièces justifiant des préjudices subis et de l'infraction. Par la suite, le juge d'instruction transmet la plainte au procureur pour que celui-ci puisse prendre ses réquisitions[1097]. A la suite de l'ouverture des enquêtes, le juge d'instruction peut soit rendre une ordonnance de non lieu ou de refus d'informer, soit rendre une ordonnance de transmission des pièces de la procédure à la chambre d'accusation du pôle anti-corruption, dans le cas de blanchiment aggravé, soit rendre une ordonnance de renvoi de l'inculpé devant la juridiction de jugement compétente, s'il s'agit d'une infraction de blanchiment simple. Les ordonnances du juge d'instruction sont susceptibles d'appel du procureur de la République, du procureur Général, de l'inculpé ou de la partie civile[1098].

531. L'apport des innovations dans les poursuites pour blanchiment. Les nouveautés de la loi quant à la possibilité offerte aux personnes physiques à saisir les juridictions spécialisées ont été, à l'origine, adoptées pour mieux lutter contre la corruption ; ceci étant, comme les PAC sont compétentes pour connaître du blanchiment, les innovations apportées s'appliquent consécutivement au blanchiment. De surcroît, à la suite des réformes législatives entamées, la compétence des pôles anti-corruption a été cantonnée aux poursuites et jugements des infractions de corruption et assimilées, aux infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La nouvelle mesure prise peut effectivement aboutir à une surcharge des PAC, mais comme les DOS émanant des PAC ne sont pas très nombreuses, la mise en mouvement de l'action publique par les personnes physiques peut rehausser le taux des poursuites en matière de blanchiment. Néanmoins, si l'anonymat des déclarants est quasi-assuré et protégé en matière de dénonciation, une telle garantie ne se retrouve pas en cas de plainte de la victime. Si les PAC ne paraissent pas suffisamment crédibles pour assurer une répression efficace des blanchisseurs et une protection effective de la victime, il va de soi que cette dernière ne soit pas réellement convaincue d'enclencher les poursuites pénales car le dépôt de plainte l'expose à des risques de représailles pour autant que le blanchiment est perpétré par de puissants mafieux internationaux.

2. Les possibilités de saisine des PAC accordées aux associations

532. Le principe en la matière. D'après l'article 6 du Code de procédure pénale malagasy, l'action civile vise la réparation du dommage causé par l'infraction et son exercice appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage occasionné par l'infraction, en l'espèce, à tous ceux à qui le blanchiment a causé un

[1097] Article 184 du Code de procédure pénale malagasy « *Le juge d'instruction ordonne communication de la plainte au procureur de la République pour que ce magistrat prenne ses réquisitions...* ».

[1098] Articles 296 et suivants du Code de procédure pénale malagasy sur les voies de recours contre les ordonnances du juge d'instruction.

préjudice direct et personnel. La victime a droit à la réparation totale du préjudice qu'elle a subi même moral. Par ailleurs, à la suite d'une condamnation pour blanchiment, la nullité absolue des conventions civiles ou commerciales, objet de l'opération de blanchiment, sera prononcée par le juge à la demande de tout intéressé. Le ministère public, en tant que partie principale pour la défense de l'ordre public, peut également saisir la juridiction compétente pour la nullité de ces actes[1099].

533. Le manquement à une obligation de vigilance : une faute professionnelle et non une faute civile. En dépit des droits reconnus à la partie civile, il est à remarquer que dans le droit français, la victime ne peut engager la responsabilité civile d'un organisme financier sur la base du non-respect ou d'un manquement à uneune obligation de vigilance prévue par la loi contre le blanchiment. La Cour de cassation, dans un arrêt, du 28 avril 2004, a, en effet, considéré que *« La finalité d'une obligation de vigilance est la lutte contre le blanchiment de capitaux, la méconnaissance de l'obligation de l'examen particulier de certaines opérations importantes est sanctionnée disciplinairement ou administrativement par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, la victime d'une manœuvre frauduleuse ne peut se prévaloir de l'inobservation d'obligation résultant de ces textes pour réclamer des dommages-intérêts à l'établissement financier »*[1100]. De ce fait, il résulte que pour la cour, l'inobservation d'une obligation de vigilance consiste en une faute professionnelle de l'établissement financier défaillant, elle est réprimée de sanctions disciplinaires ou administratives mais elle ne constitue pas une faute civile, et n'encoure, de ce fait, aucune conséquence civile[1101].

534. Les associations en tant que partie civile. En droit français, avant l'adoption de la loi n° 2013-1117, du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, un certain nombre d'infractions pour lesquelles certaines associations, régulièrement déclarées, ayant pour vocation de défendre ou d'assister une victime, et sous réserves de certaines conditions statutaires, de notoriété, pouvaient se constituer partie civile lors d'un procès pénal[1102], et les associations de lutte contre les infractions économiques et

---

[1099] Art. 39 *bis*. du Code de procédure civile malagasy « *Sont communiquées au Procureur de la République les causes …qui concernent l'ordre public …* ».

[1100] Cass. Com., 28 avril 2004, Pourvoi n° 02-15.054, D. 2004, p. 1380.

[1101] Maud GAUTIER, « Blanchiment de capitaux, rétrospectives sur les obligations des établissements financiers et sur les possibilités offertes aux victimes dans le cadre d'une demande en indemnisation », Bulletin d'information du cabinet de Maitre Jean – François CECCALDI, 08 octobre 2012. Cette interprétation reste discutée du fait que certains estiment que les sanctions encourues par l'établissement défaillant bien qu'a priori disciplinaires n'empêchent pas que toute infraction aux lois et règlements est susceptible d'être qualifiée de faute civile. La victime pourra cependant demander une indemnisation de la part de l'établissement financier sur la base de la responsabilité extracontractuelle de l'article 1382 du Code civil, article 204 et suivant de la loi sur la théorie générale des obligations à Madagascar.

[1102] Voir les articles 2 et suivants du Code de procédure pénale française. Les cas prévus par la loi sur l'objet de l'association consistent à combattre le racisme, lutter contre les violences sexuelles ou contre les violences exercées sur un membre d'une famille, défendre et assister l'enfant en danger victime de maltraitance, lutter contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté, combattre les crimes contre l'humanité ou les crimes de guerre ou défendre les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés,

financières n'y figuraient pas. Une entorse à ce principe a été cependant manifestée dans l'affaire dite des « *biens mal acquis* », la cour de cassation française, dans sa décision, du 09 novembre 2010[1103], a donné une appréciation favorable aux associations à se constituer partie civile. Plus particulièrement, sur les faits, l'association Tranparence International France a, le 02 décembre 2008, déposé une plainte avec constitution de partie civile devant la juridiction d'instruction contre trois chefs d'Etat étrangers et des membres de leur entourage pour détournement de fonds publics, abus de biens sociaux, blanchiment, complicité, abus de confiance et recel. Quoique cette association ne soit pas habilitée, c'est-à-dire qu'elle ne bénéficie pas de privilège d'exercer les droits reconnus à la partie civile suivant les dispositions spéciales des articles 2-1 à 2-21 du Code de procédure pénale français, la chambre criminelle a déclaré cette constitution de partie civile recevable devant la juridiction d'instruction[1104]. La chambre criminelle de la cour de cassation française a, dès lors, procédé à une interprétation large de la possibilité de constitution de partie civile d'une association en dehors des cas spécifiques prévus par les articles 2-1 et suivants du Code de procédure pénale française[1105]. De cet arrêt s'ensuivit, néanmoins, une modification législative qui a avalisé l'exercice de l'action civile par les associations en matière d'infraction économique ; désormais, un nouvel article 2-23 a été inséré et il précise que « *Toute association agréée déclarée depuis au moins cinq ans à la date de la constitution de partie civile, se proposant par ses statuts de lutter contre la corruption, peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne … les infractions de recel ou de blanchiment, réprimées aux articles 321-1, 321-2, 324-1 et 324-2 dudit code…* ».

535. Les droits reconnus aux associations en droit malagasy. L'article 4 de la loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines

---

combattre les violences ou les discriminations fondées sur le sexe ou les mœurs, assister les victimes d'infractions, assister les personnes malades ou handicapées et combattre les violences ou les discriminations fondées sur le handicap, défendre les intérêts moraux et l'honneur des anciens combattants et victimes de guerre et des morts pour la France, lors de dégradations, violations ou destructions de sépultures, combattre la délinquance routière, défendent et assistent les victimes de cette délinquance, protéger les animaux contre les mauvais traitements, lutter contre la toxicomanie ou le trafic de stupéfiants, défendre les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, défendre les intérêts des occupants d'un immeuble, protéger le patrimoine archéologique, défendre les droits et libertés individuels et collectifs contre les agissements des sectes.

[1103] Cass. Crim., 09 novembre 2010, Pourvoi n° 09-88.272, Inédit.

[1104] La chambre criminelle a estimé que la constitution de partie civile de l'association était recevable aux motifs qu'« *il suffit que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie permettent au juge d'admettre comme possible l'existence du préjudice allégué et la relation directe de celui-ci avec une infraction à la loi pénale (…) qu'en prononçant ainsi, par des motifs pour partie inopérants tenant à la définition large de la corruption que la partie civile entend, selon ses statuts, prévenir et combattre, alors qu'à les supposer établis les délits poursuivis, spécialement le recel et le blanchiment en France de biens financés par des détournements de fonds publics, eux-mêmes favorisés par des pratiques de corruption mais distincts de cette infraction, seraient de nature à causer à l'association Transparence International France un préjudice direct et personnel en raison de la spécificité du but et de l'objet de sa mission (…)*».

[1105] Cette vision large de la cour de cassation a fait l'objet de certains critiques notamment sur la raison d'être du dispositif législatif d'habilitation des associations pour exercer l'action civile pour la défense d'un intérêt collectif, dispositif, qui pour certains est un gage du sérieux des associations pouvant agir à exercer l'action civile et des intérêts collectifs choisis par le législateur à être appuyés par les associations habilitées.

dispositions de la loi n° 2016-021, sur les pôles anti-corruption, prescrit que « *Le PAC peut être saisi d'une plainte ou d'une dénonciation d'une association ou d'une organisation dont les statuts définissent dans leur objet la lutte contre la corruption* ». Bien que les associations ou organisations ayant pour objet la lutte contre le blanchiment d'argent ne soient spécifiquement mentionnées dans cette disposition, on peut tirer, par analogie, que ces types d'associations ou organisations peuvent porter plainte ou dénoncer des faits de blanchiment, pour autant d'ailleurs que les PAC constituent les juridictions spécialisées à connaître exclusivement des infractions de blanchiment dans le pays. Quoi qu'il en soit, à la comparaison des dispositions prévues avec le droit comparé, les associations, à Madagascar, peuvent porter plainte ou dénoncer des faits de blanchiment sans qu'il y ait prévu qu'elles peuvent se constituer partie civile au procès et prétendre à des réparations civiles. A l'opposé, en France, les associations peuvent se constituer partie civile mais bien que reconnues victimes, elles ne peuvent pas directement saisir les juridictions spécialisées.

Pour synthétiser, bien qu'il soit courant que la poursuite du blanchiment puisse être enclenchée à partir des déclarations d'opération suspecte transmises au Parquet, l'approche classique, notamment la saisine des pôles anti-corruption par les victimes personnes physiques ou les associations, a été reconnue dans le droit malagasy. Néanmoins, la législation malagasy n'a pas précisé et tranché sur la possibilité de la victime de se constituer partie civile et de prétendre à une indemnisation pour les préjudices subis à l'instar du droit français. En outre, si le but recherché consistait à stimuler la répression du blanchiment, l'intervention des associations dans la poursuite pénale des blanchisseurs demeure rarissime en pratique.

B. L'état de flagrance admis en matière de blanchiment

536. La caractérisation de la flagrance. Pour qu'une infraction soit qualifiée de flagrante, certaines conditions dans sa réalisation ont été prévues par la loi et soumises à l'appréciation des autorités d'application de la loi (1). L'état de flagrance du blanchiment est possible tel que rapporté par la jurisprudence française (2). En présence de tels cas, l'hypothèse est émise que la constatation de l'infraction émanera des procès-verbaux de la police ou de la gendarmerie et non pas des déclarations d'opérations suspectes (DOS) du SAMIFIN, il sera, de ce fait, loisible au Parquet de classer l'affaire sans suite ou de la renvoyer devant le juge d'instruction ou devant le tribunal correctionnel de flagrant délit.

1. L'appréciation de la flagrance

537. Les dispositions de la loi sur la flagrance. D'après les termes de l'article 53 du Code de procédure pénale française repris dans l'article 206 du Code de procédure pénal malagasy, l'infraction sera flagrante lorsqu'elle se commet

actuellement ou vient de se commettre ; elle sera réputée flagrante lorsque dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique, ou est trouvée en possession d'objets, ou présente des traces ou indices, laissant penser qu'elle a participé au crime ou au délit. A la différence du droit français, la loi malagasy a également prévu que le crime ou le délit qui sera assimilé à la flagrance lorsqu'il a été commis dans une maison dont le chef requiert la police judiciaire de le constater. La situation de flagrance s'apprécie au moment de l'intervention de l'officier de police judiciaire dans le cadre d'une enquête d'un fait qualifié de crime ou de délit ; l'état de flagrance est caractérisé dès lors que « *les officiers de police judiciaire ont relevé des indices apparents d'un comportement délictueux révélant l'existence d'infractions* »[1106].

538. Les hypothèses d'infraction de blanchiment flagrante. A la lecture des dispositions de la loi, l'infraction de blanchiment sera flagrante lorsqu'elle se commet actuellement ou vient de se commettre, il en est par exemple lorsque l'auteur a été surpris en train de réaliser les actes constitutifs de l'infraction. Le cas qui apparaît plausible est également que dans un temps voisin de l'action, la personne mise en cause se trouve en possession d'objets ou présente des traces ou indices laissant penser qu'il a participé à la commission des faits de blanchiment, tels par exemple la détention d'énormes sommes d'argent sans justificatif apparent. L'infraction est enfin assimilée à l'état de flagrance, lorsque des faits de blanchiment tels que des actes de blanchiment ont été commis dans une maison et dont le chef de la maison requiert l'office de police judiciaire de les constater. Afin que les indices sérieux ne se désagrègent par l'écoulement du temps, les éléments de la police ou de la gendarmerie devront procéder rapidement à leur collecte. Ainsi, en raison de la gravité des faits et de l'urgence, l'enquête de flagrance sous le contrôle du Procureur de la république ne doit pas être discontinuée pendant un certain délai. Comme les indices sont encore toutes fraîches, les enquêteurs pourront détecter facilement l'auteur de l'infraction. Aussi détiendront-ils de pouvoirs accrus durant l'enquête de flagrance. En droit français, la durée de ces types d'enquête a été fixée à 8 jours avec une possibilité de prolongement de 8 jours supplémentaires lorsque des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité pour un crime ou un délit puni d'une peine supérieure à 5 ans d'emprisonnement ne peuvent être différées[1107]. En droit malagasy, les modalités des enquêtes de flagrance ont été explicitées[1108] néanmoins, aucun délai légal n'a été prévu, cette imprécision risque, dès lors, de créer une situation ambigüe sur la durée des exercices des pouvoirs d'enquête de flagrance. Dans ce continuum, bien que des hypothèses de flagrance aient été émises en matière de blanchiment, la procédure ne semble pas être adaptée aux poursuites du blanchiment qui requièrent que l'existence de l'infraction préalable à l'origine du blanchiment soit rapportée. La cour de cassation française a néanmoins mise en

[1106] Code de procédure pénale, 57ème édition, édition Dalloz 2016, p. 194.
[1107] Article 53 alinéa 2 et 3 du code de procédure pénale français.
[1108] Article 206 à 222 du code de procédure pénale malagasy.

exergue une solution jurisprudentielle édifiante quant à l'application de la flagrance dans le cadre des poursuites pour blanchiment.

2. La situation de flagrance dans les poursuites pour blanchiment

539. Les circonstances de faits de l'arrêt. Malgré le fait que l'état de flagrance soit, dans un premier temps, inconcevable dans les poursuites du blanchiment en raison des caractéristiques de celles-ci, nécessitant la démonstration des éléments constitutifs de l'infraction préalable, l'arrêt du 20 février 2008[1109] de la Cour de cassation française a apporté du renouveau dans ces considérations. En l'occurrence, les prévenus demandaient la nullité de la procédure aux motifs que « … *l'indice de la commission d'un délit dans les conditions de la flagrance doit être apparent lors de l'interpellation en flagrance, et ne peut pas résulter des actes de l'enquête ; qu'aucun indice apparent de la commission d'une infraction quelconque n'existait au moment de l'interpellation de Roland X..., la seule circonstance que deux conducteurs se trouvent au volant de deux véhicules de grande valeur n'étant pas constitutive d'une infraction ; que les éléments retenus par les juges du fond (absence de propriété du véhicule, détention d'argent liquide), n'ont été connus qu'après l'interpellation irrégulière ; qu'ainsi la flagrance n'était pas caractérisée et que la procédure d'enquête devait être annulée* », qu'en outre « … *la seule possession par la personne interpellée, d'une somme importante en espèces, et la conduite d'un véhicule dont il n'est pas propriétaire, ne caractérisent pas la commission du délit de blanchiment dans les conditions de la flagrance* ». La chambre criminelle de la cour de cassation française a cependant écarté ce moyen et a entériné la décision de la cour d'appel qui avait retenu « *que les circonstances de l'interpellation de X... Roland au volant d'un véhicule de très grande valeur dont il n'était pas le propriétaire, en possession d'une forte somme d'argent en liquide dont il ne pouvait justifier l'origine, en compagnie d'André Z... également au volant d'un véhicule très coûteux dont il était incapable d'identifier le propriétaire et porteur d'une forte somme d'argent, alors qu'au cours des mois précédents, ils étaient sortis de prison où ils purgeaient des peines d'emprisonnement respectivement pour détention et port d'armes et pour extorsion, constituent des indices apparents de la commission du délit de blanchiment dans les conditions de la flagrance et justifiaient son placement en garde à vue et les mesures coercitives de perquisition et de saisie opérées au cours de l'enquête* ».

540. Les conclusions à tirer de l'arrêt. En substance, le fait de conduire des véhicules dont on ne peut fournir le nom du propriétaire associé à l'impossibilité de justifier l'origine de fortes sommes d'argent détenues en espèce, relevé par les officiers de police judiciaire lors des contrôles routiers constituaient des indices apparents de comportements délictueux révélant que des infractions se commettaient ou venaient de se commettre, et justifiaient la procédure de flagrant

[1109] Cass. Crim., 20 février 2008, Pourvoi n° 07-82.977, Bulletin criminel 2008 N° 43 p. 160.

délit. L'enquête de flagrance est, en conséquence, admise, la preuve de l'infraction principale sera établie ultérieurement à l'ouverture des poursuites pour blanchiment.

541. La procédure de flagrance inusitée dans le pays. En somme, l'admission de la flagrance en matière de blanchiment traduit la volonté des praticiens de la loi à réprimer davantage le blanchiment et tel qu'il résulte de la présente décision, le fait de ne pouvoir justifier des sommes colossales d'argent dans une voiture, corroboré à d'autres indices compromettants caractérisent amplement la flagrance de l'infraction. A Madagascar, de tels faits ont été constatés dans certaines régions mais la poursuite sur la base de la flagrance du blanchiment n'a pas été retenue, ce qui a valu certaines remarques et observations de la part des évaluateurs selon que le régime des poursuites de l'infraction n'est pas pleinement exploité dans le pays[1110]. Ceci peut s'expliquer du fait que trop souvent, l'infraction de blanchiment est perçue comme complexe et transnationale relevant de la compétence exclusive du SAMIFIN et poursuivie sur fond des déclarations d'opération suspecte, une idée de spécialisation qui fait dès lors perdre de vue l'approche traditionnelle et les facilités de poursuite pouvant être parfois utilisées.

Les jurisprudences étrangères et le dispositif légal existant ont été disséqués afin d'inciter les praticiens à poursuivre davantage les infractions de blanchiment. En ce qui concerne le régime des sanctions applicables, elles sont particulièrement lourdes et les dispositions sur la confiscation pénale sont relativement nouvelles, ce qui requiert de plus amples clarifications sur les modalités de détermination de la peine.

II. Les peines applicables

542. Les différentes sanctions légales prévues. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme édicte en ses dispositions les différentes pénalités encourues en cas de condamnation pour blanchiment[1111]. On distingue, parmi les sanctions applicables, la confiscation, une peine accessoire mais aux effets considérables sur le plan de la répression du blanchiment (A). En effet, la confiscation peut atteindre le patrimoine du délinquant dans le dessein de le priver de la jouissance de ses revenus illégaux. Les autres peines consistent en des peines d'emprisonnement rigoureuses et de lourdes amendes assorties de toute une gamme de peines complémentaires (B).

[1110] EASTERN AND SOUTHERN AFRICA ANTI-MONEY LAUNDERING GROUP, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar*, Mutual Evaluation report, september 2018, p. 50-54.
[1111] Article 39 et suivants de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

A. La confiscation en tant que peine complémentaire au blanchiment

543. Le caractère obligatoire de la confiscation. En droit malagasy, sans avoir expressément souligné du caractère obligatoire de la confiscation, le législateur malagasy y a plus ou moins fait allusion en retenant, dans l'alinéa 2, de l'article 17, de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites que « *Lorsque le caractère illicite des avoirs est établi, la juridiction compétente prononce la décision de confiscation* ». A titre comparatif, dans le droit belge, les articles 42 1°, 3°, 43 et 505 alinéa 3 du Code pénal[1112] prévoit sans ambiguïté que la confiscation d'avantages patrimoniaux blanchis est une obligation. Dès l'instant où le juge a constaté que les conditions légales ont été remplies, la confiscation est prononcée d'office quand bien même les avantages ne rentreraient pas dans la propriété du condamné ou que le Ministère public ne l'aurait pas requis[1113]. Pour réaliser au mieux les mesures de saisie et de confiscation, l'interprétation des juges sur la matière de la saisie et de la confiscation devra être concordante et bien éclairée. Etant donné que les dispositions textuelles sur la saisie et la confiscation sont récentes en droit malagasy et les jugements en la matière rarissimes, les juges malagasy pourront s'imprégner des décisions rendues par les juges belges qui éclairent quant aux confusions possibles dans la détermination des biens confiscables (1). Concernant la distinction entre la confiscation spéciale et la confiscation générale, la jurisprudence française a délimité et précisé la portée de ces différents types de confiscation (2). Et, dernièrement, la Cour de cassation française, a défini les conditions requises pour le prononcé des peines de confiscation en vue d'éviter tout risque d'arbitraire dans leur application (3). Les apports des jurisprudences étrangères en matière de confiscation sont édifiants et pourront insuffler les juges malagasy sur certains points d'incertitudes qui peuvent se

[1112] D'après l'article 42, la confiscation spéciale s'applique:
1° aux choses formant l'objet de l'infraction et à celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété en appartient au condamné;
2° aux choses qui ont été produites par l'infraction;
3° [aux avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, aux biens et valeurs qui leur ont été substitués et aux revenus de ces avantages investis.]
Article 43 La confiscation spéciale [s'appliquant aux choses visées aux 1° et 2° de l'article 42] sera toujours prononcée pour crime ou délit. Elle ne sera prononcée pour contravention que dans les cas déterminés par la loi.
Article 43bis [La confiscation spéciale s'appliquant aux choses visées à l'article 42, 3°, pourra toujours être prononcée par le juge, mais uniquement dans la mesure où elle est requise par écrit par le procureur du Roi.] Si ces choses ne peuvent être trouvées dans le patrimoine du condamné, le juge procédera à leur évaluation monétaire et la confiscation portera sur une somme d'argent qui leur sera équivalente. Lorsque les choses confisquées appartiennent à la partie civile, elles lui seront restituées. Les choses confisquées lui seront de même attribuées lorsque le juge en aura prononcé la confiscation pour le motif qu'elles constituent des biens ou des valeurs substitués par le condamné à des choses appartenant à la partie civile ou parce qu'elles constituent l'équivalent de telles choses au sens de l'alinéa 2 du présent article. Tout autre tiers prétendant droit sur la chose confisquée pourra faire valoir ce droit dans un délai et selon des modalités déterminés par le Roi.]
Article 505 alinéa 3 ceux qui auront converti ou transféré des choses visées à l'article 42, 3°, dans le but de dissimuler ou de déguiser leur origine illicite ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la réalisation de l'infraction d'où proviennent ces choses, à échapper aux conséquences juridiques de ses actes.

[1113] Geert DELRUE, *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Livres pratiques policières, Maklu, 2012, p. 99.

rencontrer en pratique dans le traitement des affaires de blanchiment, encore que les dispositions malagasy ne sont pas éloignées du droit belge et français.

1. Les biens susceptibles d'être confisqués en droit belge

544. Les avantages patrimoniaux. L'article 58 c de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, prévoit qu' « *En cas de condamnation pour infraction de blanchiment de capitaux ou pour infraction d'origine ou pour une tentative de commission d'une telle infraction, le tribunal compétent prononce une décision de confiscation … des fonds ou biens ou instruments qui constituent le revenu et autres avantages tirés de ces fonds ou biens ou du produit de l'activité criminelle* ». La loi est laconique quant à la définition de la portée des « *avantages* », pourtant l'interprétation de la notion n'est pas aisée et peut prêter à confusion dans la pratique. Le droit belge fournit néanmoins des éclaircissements intéressants et toute une panoplie d'exemples d'avantages patrimoniaux. Ainsi, les meubles ou immeubles qui sont les produits directs et indirects de l'infraction et qui peuvent être considérés comme « *des avantages patrimoniaux primaires* » seront, à titre d'illustration, le « *prix obtenu pour le marché illicite ou le crime, du montant de l'assurance-vie versé à la suite d'un homicide volontaire, de l'argent tiré d'un trafic d'armes ou de drogues ou de gains obtenus lors de l'exploitation d'une activité soumise à autorisation administrative, sans l'avoir régulièrement obtenue. Tel est aussi le cas des revenus d'une loterie ou d'un débit de boissons non autorisé ou encore des loyers perçus à la suite d'une infraction en matière d'environnement* »[1114]. En cas de conversion des avantages primaires, les avantages indirects illicites pouvant être confisqués concerneront « *l'immeuble acheté avec les bénéfices de la vente de stupéfiants* », « *les revenus des avantages investis, c'est-à-dire les intérêts bancaires, les dividendes* », « *les recettes d'un restaurant financé par le commerce illicite d'armes ou le revenu du montant investi du capital perçu illicitement d'une assurance-vie* »[1115]. En tout état de cause, l'avantage patrimonial devra être distingué de l'objet de l'infraction, « *les choses achetées au moyen de l'argent volé de même que l'argent provenant de la vente de choses volées ne constituent ni l'objet, ni l'instrument, ni le produit de l'infraction et ne peuvent être confisqués qu'au titre d'avantages patrimoniaux* »[1116]. La notion d'avantage patrimonial tirée de la commission d'une infraction est parfaitement illustrée dans un arrêt du 15 mai 1997[1117], de la Cour d'appel d'Anvers. La Cour avait estimé « *qu'il n'était pas acceptable que le patrimoine personnel du prévenu soit enrichi par des fonds qui constituent une récompense pour des services criminels rendus* ». La Cour avait donc considéré que

[1114] Diane BERNARD, Benoit DEJEMEPPE, Christine GUILLAIN, « La confiscation pénale : une peine finalement pas si accessoire », Contribution à ouvrage collectif dans Questions spéciales de droit pénal, 228 p., p. 22-24, Edition Larcier, 2011.
[1115] *Ibid*.
[1116] Diane BERNARD, Benoit DEJEMEPPE, Christine GUILLAIN, *op. cit.*, p. 21-22.
[1117] Jean SPREUTELS, Philippe DE MÛELENAERE, op. cit., p. 276-281.

même si les commissions perçues par un homme de paille en charge d'effectuer des opérations se différencient des fonds blanchis appartenant directement à la personne condamnée, elles peuvent faire l'objet d'une confiscation dans la mesure où elles constituent des avantages tirés de l'infraction. A la lecture de cette jurisprudence belge, la confiscation des avantages patrimoniaux connaît une certaine expansion, ceci étant, il appert, qu'en l'occurrence, le but recherché est de confisquer l'intégralité des revenus illicites et de ne laisser aucune brèche aux criminels pour tirer profit de l'infraction. Quoique la notion d' « *avantages patrimoniaux* » n'est pas évidente à appréhender, les juges malagasy seront tenus de se prononcer sur les biens ou fonds qui seront confisqués en tant que telles. En tout état de cause, les droits belges ont apporté des précisions intéressantes sur les contours des avantages patrimoniaux, les solutions jurisprudentielles et l'éventail d'exemples fournis inspireront certainement les juges malagasy. Sommairement, les avantages patrimoniaux incluent les choses mobilières ou immobilières ainsi que tous les types de revenus obtenus de l'infraction et sur la manière de les déterminer, le juge devra procéder à une distinction nette entre l'objet de l'infraction et l'avantage tiré de celle-ci.

545. Le lien entre la confiscation et les biens saisis. En ce qui concerne l'établissement de ce lien, les décisions judiciaires belges divergent. Si certains jugements limitent la confiscation aux montants et objets saisis et déposés au greffe ou à la caisse des dépôts et consignations[1118], d'autres, en revanche, confisquent l'entièreté des fonds blanchis, d'autres encore, tels que le tribunal correctionnel d'Anvers ne confisque pas la caution déposée à la caisse des dépôts et consignations aux motifs de la comparution des prévenus et l'absence de lien entre la somme déposée et les faits incriminés[1119]. Lorsque les fonds blanchis étaient confondus avec les autres avoirs du condamné sans qu'on ne puisse les distinguer, la confiscation par équivalent est admise dans le droit belge. En droit comparé, l'article 58 alinéa 12 de la loi malagasy, n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, admet également la confiscation en valeur dans le cas où les biens ne peuvent être représentés, et d'après l'alinéa 11 du même article, en cas de confusion des biens provenant directement ou indirectement de l'infraction et d'un bien acquis légitimement, la confiscation de ce bien peut toujours être ordonnée jusqu'à concurrence de la valeur des biens estimée par la juridiction.

546. La confiscation des biens des personnes morales. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 04 mai 1999 qui a instauré la responsabilité pénale des personnes morales, le Tribunal correctionnel de Malines avait prononcé la confiscation des avantages perçus par un bureau de change sur les opérations de change. Les

[1118] Corr. Bruxelles, 15 janvier 1998 inédit ; Corr. Anvers, 25 janvier 2001, inédit.
Jean SPREUTELS, Philippe DE MÛELENAERE, *op. cit.*, p. 276-281.
[1119] Corr. Anvers, 10 avril 1997, inédit ; Anvers, 27 novembre 1997, inédit.
Jean SPREUTELS, Philippe De MÛELENAERE, *op. cit.*, p. 276-281.

dirigeants du bureau de change et leurs employés étaient, en effet, manifestement complices des opérations de blanchiment mais le juge ne parvenait pas à localiser les profits générés par les opérations dans leurs patrimoines respectifs, ceux-ci se trouvant dans le patrimoine du bureau de change. Le juge avait donc considéré que « *les gains que le bureau de change a réalisés sur les opérations de change des produits illégaux du trafic de stupéfiants constituent en tout cas un avantage patrimonial tiré directement de l'infraction (…) ; que les avantages patrimoniaux au sens de l'article 42 3°, du Code pénal qui ne sont pas la propriété du prévenu, peuvent être confisqués en application de l'article 43 bis, du Code pénal (…) ; qu'en principe, aucune sanction pénale ne peut-être prononcée à l'égard des personnes morales ; que toutefois, des exceptions à ce principe existent en droit pénal belge (…) ; qu'au contraire, il ressort des travaux préparatoires de la loi du 17 juillet 1990 que le législateur a attaché beaucoup d'importance à ce que soient punies sévèrement sur le plan pécuniaire, les personnes qui ont prêter leur assistance pour injecter les fonds issus des délits de drogue dans les circuits économiques légaux ; (…)* »[1120]. A la lecture de cette décision belge, la Cour a, à juste titre, condamné la personne morale à une peine de confiscation. En effet, tout juge peut être confronté à des cas similaires à celui présenté, les patrimoines des personnes physiques condamnées peuvent être confondus dans le patrimoine de la société au point qu'il serait inextricable de distinguer la part de chaque personne condamnée. A l'époque de la jurisprudence rendue, l'engagement de la responsabilité pénale de la personne morale était inadmissible. Aussi la solution retenue était-elle considérée comme particulièrement innovante. De nos jours, l'application de la sanction patrimoniale à l'égard des personnes morales n'est plus sujette à controverses dans la mesure où le principe de la responsabilité pénale des personnes morales est pleinement reconnu. A plus forte raison, en matière de blanchiment, les revenus des infractions peuvent être versés pour le compte des sociétés et non de celui des criminels, une technique d'amalgame qui permet donc aux recycleurs de blanchir, de camoufler ou de mettre à l'abri leurs profits illicites. Dans le but de prévenir de tels subterfuges, les personnes morales sont désormais susceptibles de sanctions pénales au même titre que les personnes physiques. Madagascar a légiféré dans ce sens notamment en matière de blanchiment. Quoique la loi malagasy n'ait pas expressément mentionné que les biens des personnes morales sont susceptibles de confiscation, le législateur a prévu qu' « *en cas de condamnation…, les juges prononcent des peines de confiscation …* »[1121], il va de soi que le terme « *condamnation* » englobe aussi bien les personnes physiques que les personnes morales reconnues coupables de blanchiment.

547. Les cas de double confiscation. Il pourra s'agir d'un cas où plusieurs prévenus sont impliqués ; aussi un même montant fait-il l'objet de confiscation à de

[1120] Jean SPREUTELS, Philippe De MÛELENAERE, *op. cit.*, p. 276-281.
[1121] Article 58 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

nombreuses reprises[1122]. Cette double confiscation ne va pas à l'encontre du principe du *non bis in idem* qui ne s'applique que s'il y a une même identité de personne et de faits[1123]. Dans certains jugements belges, la confiscation est ordonnée solidairement entre les condamnés en fonction de leur participation respective aux opérations[1124]. En conséquence, le fait de convenir que bien que le législateur soit resté muet sur la question de la double confiscation en matière de blanchiment, la confiscation doit toujours être prononcée dans tous les cas de condamnation pour blanchiment et la contribution de chaque prévenu dans le processus de blanchiment pourra entrer en ligne de compte dans l'application de cette sanction. L'exemple du même prévenu qui avait changé des devises étrangères et des francs belges contre des florins dans un bureau de change belge[1125] présente une autre forme de double confiscation. En l'espèce, le juge a prononcé deux fois la confiscation de la même somme sous deux différentes qualifications, des fonds changés par le prévenu en tant qu'objet de l'infraction en plus des fonds achetés en tant que des choses produites par l'infraction. Il en était de même dans la décision du tribunal correctionnel de Gand[1126], le compte du prévenu avait été alimenté plusieurs fois pour un montant correspondant au fruit du trafic illicite des biens et des marchandises auquel il fut condamné. Une partie de ces biens fut retirée par chèque de sorte que pour le même fond, le juge belge a prononcé la confiscation du total des montants versés sur le compte en tant qu'avantage patrimonial tiré directement de l'infraction sous-jacente en plus des montants retirés considérés comme objet de l'infraction de blanchiment.

2. La distinction des confiscations générale et spéciale en droit français

548. La distinction entre confiscation spéciale et générale. D'après l'article 324-7 6°, 7° et 8° du Code pénal français, peut-être prononcée la confiscation d'un ou plusieurs véhicules appartenant au condamné, d'une ou plusieurs armes dont le condamné est le propriétaire ou dont il a la libre disposition, la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou qui en est le produit, à l'exception des objets susceptibles de restitution ; ce type de confiscation est donc qualifié de spéciale. La confiscation générale, en ce qui la concerne, résulte de l'article 324-7 12° du Code pénal français, elle porte sur « *tout ou partie des biens du condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis* ». A titre comparatif avec le droit malagasy, cette distinction a été retenue en dépit de

[1122] Dans une affaire de blanchiment, une partie des fonds X était blanchie par un prévenu et pour le blanchiment de l'autre partie, le prévenu avait bénéficié de la complicité du deuxième prévenu. La Cour d'Appel d'Anvers a donc rendu un arrêt de confirmation du jugement qui avait ordonné la confiscation des sommes X et Y dans le chef du premier prévenu en plus de la somme Y dans le chef du second prévenu. La somme Y est donc confisquée deux fois à charge cependant pour les autorités compétentes de l'exécution de la confiscation de ne le percevoir qu'une seule fois.

[1123] Jean SPREUTELS, Philippe De MÛELENAERE, *op. cit.*, p. 276-281.

[1124] Anvers, 09 février 2000, inédit ; Corr. Gand, 09 avril 1997, inédit ; Corr. Anvers, 25 janvier 201, inédit.

[1125] Bruxelles, 18 avril 2001, inédit.

[1126] Corr. Gand, 05 septembre 2001, inédit.

quelques légères nuances de formulation. Dans l'ordonnance n°2019-015, du 15 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites, le vocable « *libre disposition* » n'est pas expressément mentionné, il est retrouvé plutôt des termes comme « *tous biens meubles ou immeubles, … dont le condamné … en a le contrôle…* »; ou encore « *les avantages patrimoniaux tirés de l'infraction, les biens et valeurs qui leur ont été substitués et les revenus de l'investissement de ces avantages, en quelque main qu'ils se trouvent et quelle qu'en soit la cause* ». Quoi qu'il advienne de ces connotations plus ou moins voisines, les principes dégagés par la jurisprudence française sur la question de confiscation sont enrichissants notamment en ce qui concerne la définition de son objet.

549. L'objet de la confiscation spéciale. Dans une affaire datant du 10 mai 2015[1127], un prévenu reconnu coupable de recel et blanchiment aggravé avait argué que l'argent saisi dans le coffre bancaire qu'il utilisait et ouvert au nom de sa mère ne pouvait être confisqué au motif qu'en vertu du principe de la personnalité des peines, « *la confiscation ne peut porter que sur des objets dont le prévenu est propriétaire ; que la cour d'appel ne pouvait donc légalement ordonner la confiscation de l'argent saisi dans le coffre bancaire appartenant à la mère du prévenu qui n'a pas été poursuivie et dont la mauvaise foi n'a pas été caractérisée, sans établir positivement que cet argent appartenait au prévenu* ». En dépit de ces moyens, la mesure de confiscation a été, cependant, entérinée par la chambre criminelle de la cour de cassation française en ce sens que le prévenu avait été condamné pour le recel des sommes d'argent saisies dans le coffre appartenant à sa mère. Dans une autre décision, en date du 20 septembre 2006[1128], la chambre criminelle de la cour de cassation française avait avalisé la confiscation de navires qui étaient le produit ou destinés à commettre l'infraction de blanchiment. En l'espèce, Auguste, André et Gabriel X sont mis en examen dans une information ouverte pour blanchiment en bande organisée. Le juge d'instruction a donc fait saisir 10 bateaux exploités par des sociétés de transport dans lesquelles certains membres de la famille X auraient des intérêts. L'avocat des consorts X a présenté une demande de restitution desdits navires, le juge d'instruction l'a rejetée et a ordonné la remise des navires au Service des domaines en vue de leur aliénation ; par la suite, Auguste, André, Gabriel et Marie X ont interjeté appel de cette décision. La Chambre Criminelle de la Cour de Cassation française a confirmé l'ordonnance du juge d'instruction au motif que « *les navires étaient destinés à commettre l'infraction de blanchiment aggravé et en étaient le produit et que, dès lors, leur confiscation, … à titre de peine complémentaire, est susceptible d'être prononcée* ». Ces énonciations résultaient du fait que « *même si les conditions d'acquisition originelles pouvaient éventuellement être apparemment régulières au regard du financement par crédits, qu'en effet ceux-ci ont pu être remboursés au moyen des sommes détournées et ainsi blanchies ; que, par ailleurs, les développements de l'information sont de nature à révéler que*

[1127] Cass. Crim., 10 mai 2005, Pourvoi n°04-85.743, JurisData n°2005-028772.
[1128] Cass. Crim., 23 janvier 2007, Pourvoi n°06-87.641, JurisData n°2007-037519.

les cessions ultérieures ont pu être matérialisées grâce à des actes susceptibles de recevoir les qualifications pénales de faux, usage de faux, obtention indue de documents administratifs, la réalité de la propriété de ces bâtiments ne correspondant pas à l'apparence créée ; qu'ainsi, alors que l'information a été ouverte initialement des chefs d'abus de biens sociaux, abus de confiance, blanchiment en bande organisée et association de malfaiteurs en vue de blanchiment en bande organisée, il est apparu que, les conditions de détention et de cessions apparentes de ces navires, notamment les plus récents sont susceptibles de caractériser les délits de blanchiment objet des poursuites, infractions pouvant être imputées tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales, et que c'est à ce titre qu'ils ont été saisis ». Sur l'aliénation des navires aux services des domaines, les juges ont approuvé l'aliénation des navires au service des domaine en soutenant que « *leur conservation n'est plus utile à la manifestation de la vérité ; que ces navires de commerce, d'un tonnage assez important, nécessitent une maintenance constante ; que leur vocation est une utilisation quotidienne, qui est le meilleur moyen de les entretenir en état normal ; que le caractère technique de cette information qui en est à ses débuts, le nombre des mis en examen, les investigations et actes encore nécessaires sont de nature à légitimement laisser craindre que cette procédure ne connaisse pas son terme à bref délai ; qu'il n'est donc pas de l'intérêt même des appelants de maintenir indéfiniment ces navires à quai, sans utilisation professionnelle et donc soumis à une certaine dégradation ; que par ailleurs la procédure d'aliénation par le service des domaines et de consignation des prix apparaît en outre conforme à l'intérêt des requérants dans l'hypothèse d'un non-lieu, d'une relaxe ou de non-prononcé de la peine complémentaire de la confiscation* ».

550. L'objet de la confiscation générale. La confiscation générale porte sur tout ou partie des biens du condamné ou sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi des biens dont il a la libre disposition. Dans une affaire, du 30 octobre 2008[1129], un condamné, frappé précédemment, d'une interdiction définitive de gérer et d'une décision l'ayant placé en liquidation personnelle, avait exercé pendant cinq ans une activité commerciale en s'affranchissant des règles administratives, sociales et fiscales ; il a, dès lors, encaissé sur ses comptes personnels des sommes très importantes issues de ses activités en les soustrayant à tout prélèvement social et fiscal et en les dissimulant au liquidateur. La confiscation générale des terrains acquis grâce au blanchiment des fonds obtenus par l'activité non déclarée du condamné a été, de ce fait, prononcée. Par ailleurs, dans un arrêt, du 30 mars 2016[1130], la chambre criminelle de la cour de cassation française a soutenu que « *les personnes physiques coupables de blanchiment encourent, à titre de peine complémentaire, la confiscation de tout ou partie de leurs biens, quelle qu'en soit la nature, meubles ou immeubles, divis ou indivis, sans qu'il soit exigé que le bien sur lequel elle porte soit l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction* ».

[1129] Cass. Crim., 30 octobre 2018, Pourvoi n°17-86980.

[1130] Cass. Crim., 30 mars 2016, Pourvoi n° 15-81.550**,** Bulletin criminel 2016, n° 104 ; bulletin d'information 2016, n° 848, chambre criminelle, n° 1103.

3. Les conditions de la confiscation en droit français

551. La décision de la Cour. L'arrêt du 12 juin 2019 de la chambre criminelle de la cour de cassation française[1131] précise, d'une manière significative, les conditions nécessaires dans le prononcé d'une peine de confiscation. En l'espèce, la décision de la Cour d'Appel avait encouru la cassation au motif que les juges n'avaient pas motivé sa décision sur la nécessité et la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété, de surcroît, les prévenus n'avaient pas pu justifié l'origine des biens et avaient invoqué dans ses conclusions le caractère disproportionné de la confiscation de l'intégralité des sommes saisies. En conséquence, bien qu'il soit admis qu'un bien puisse être confisqué même sans lien avec l'infraction poursuivie notamment dans le cas de la confiscation du patrimoine, la présente décision de la cour de cassation française apporte des éclaircissements dans le prononcé d'une telle mesure, le juge doit motiver sa décision au regard de la gravité des faits, de la personnalité de son auteur, de sa situation personnelle, et apprécier le caractère proportionné de l'atteinte portée au droit de propriété de l'intéressé.

552. L'obligation de motiver. Dans le droit français, l'article 132-1 alinéa 3 du Code pénal édicte que « *… la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1 ».* En vertu de cette disposition, l'obligation de motiver la peine de confiscation a été reprise, dans l'arrêt du 12 juin 2019, en ces termes « *en matière correctionnelle, le juge qui prononce une peine doit motiver sa décision au regard des circonstances de l'infraction, de la personnalité et de la situation personnelle de son auteur ».*

553. Le contrôle de la nécessité et de la proportionnalité. L'arrêt du 12 juin 2019 énonce que ce type de contrôle doit être effectué par le juge afin d'éviter une atteinte disproportionnée au droit de la propriété. Ainsi, la décision précise que « *hormis le cas où la confiscation, qu'elle soit en nature ou en valeur, porte sur un bien qui, dans sa totalité, constitue le produit ou l'objet de l'infraction, le juge, en ordonnant une telle mesure, doit apprécier le caractère proportionné de l'atteinte portée au droit de propriété de l'intéressé lorsqu'une telle garantie est invoquée ou procéder à cet examen d'office lorsqu'il s'agit d'une confiscation de tout ou partie du patrimoine ».*

554. Les précisions sur la nature, l'origine des biens et le fondement de la peine. En se basant sur les articles 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, 131-21 du code pénal et 593 du code de procédure pénale, 132-1 du code pénal et 485 et 512 du code de procédure

[1131] Cass. Crim., 12 juin 2019, Pourvoi n°18-83.396.

pénale[1132], l'arrêt du 12 juin 2019 pose le principe selon que la confiscation doit, entre autres, être fondée. La décision consacre, en effet, qu'il incombe « *au juge qui décide de confisquer un bien, après s'être assuré de son caractère confiscable en application des conditions légales, de préciser la nature et l'origine de ce bien ainsi que le fondement de la mesure et, le cas échéant, de s'expliquer sur la nécessité et la proportionnalité de l'atteinte portée au droit de propriété du prévenu* ».

555. L'appréciation générale de l'application des peines de confiscation. A l'examen des dispositions de la loi et de toutes ces jurisprudences, la confiscation, initialement considérée comme une peine accessoire, a évolué dans ce sens où son champ et ses modalités d'application ont fait l'objet d'une certaine extension en matière de blanchiment. Désormais, la peine de confiscation ne s'applique plus exclusivement aux objets et instruments qui ont servi à l'infraction, mais peut être également étendue à tout ou à une partie des biens du délinquant, aux avantages patrimoniaux obtenus. En cas de confusion dans les avoirs du condamné, la confiscation en valeur pourra être prononcée selon que le juge procèdera à une confiscation en équivalence jusqu'à la concurrence des biens ne pouvant être représentés. Subséquemment, le législateur a prévu tous les cas de figure possibles et un ensemble de mesures pour priver le délinquant de la jouissance de ses profits illicites. Néanmoins, les jurisprudences françaises, dans l'interprétation des dispositions de la loi et l'application des peines de confiscation, ont mis en relief que pour remplir effectivement ses fonctions de dissuasion et de rétribution, les peines de confiscation devront être prononcées dans le respect strict des principes de nécessité et de proportionnalité. Les peines de confiscation sont sévères et comme elles portent atteinte aux biens du condamné, elles ne seront pas justifiées tant que leur utilisation n'est pas modérée et fondée par la quête d'un juste équilibre entre le besoin de répression, le respect des droits de l'homme et des droits des tiers de bonne foi.

[1132] Article 1er du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens* ».
Article 131-21 al.5 du Code pénal français « *S'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni d'au moins cinq ans d'emprisonnement et ayant procuré un profit direct ou indirect, la confiscation porte également sur les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, divis ou indivis, appartenant au condamné ou, sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition, lorsque ni le condamné, ni le propriétaire, mis en mesure de s'expliquer sur les biens dont la confiscation est envisagée, n'ont pu en justifier l'origine* ».
Article 593 du Code de procédure pénale français « *Les arrêts de la chambre de l'instruction, ainsi que les arrêts et jugements en dernier ressort sont déclarés nuls s'ils ne contiennent pas des motifs ou si leurs motifs sont insuffisants et ne permettent pas à la Cour de cassation d'exercer son contrôle et de reconnaître si la loi a été respectée dans le dispositif…* ».
Article 132-1 du Code pénal français « *…Dans les limites fixées par la loi, la juridiction détermine la nature, le quantum et le régime des peines prononcées en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur ainsi que de sa situation matérielle, familiale et sociale, conformément aux finalités et fonctions de la peine énoncées à l'article 130-1* ».
Article 485 du Code de procédure pénale français « *Tout jugement doit contenir des motifs et un dispositif.Les motifs constituent la base de la décision…* ».
Article 593 du code de procédure pénale français « *Les règles édictées pour le tribunal correctionnel sont applicables devant la cour d'appel, y compris les dispositions du troisième alinéa de l'article 464, sous réserve des dispositions suivantes* ».

B. Des peines principales d'amende et de privation de liberté

556. La rigidité des peines. Parmi les principales sanctions pouvant être infligées aux blanchisseurs figure la peine d'amende. Si la détermination de l'amende n'est pas compliquée en présence d'un délit général de blanchiment, elle suscite, cependant, quelques spécificités en cas de condamnation pour blanchiment de spécial et la condamnation solidaire de l'auteur de l'infraction principale ainsi que le blanchisseur pourra également être prononcée en la matière (1). Les peines d'emprisonnement pour blanchiment sont également sévères, aucun sursis n'est admis (2). La rigueur et la variété des peines traduisent la volonté répressive du législateur mais pour être efficaces, justes et atteindre les buts visés par les peines, leur fixation par les juges devra respecter le principe de proportionnalité. Enfin, un regard sur la logique répressive au prisme du droit coutumier malagasy (3) s'annonce intéressant pour déterminer l'apport éventuel de celui-ci dans la répression du blanchiment.

1. Les modalités de calcul et la condamnation solidaire aux peines d'amende

557. Les généralités sur l'amende. L'amende est une pénalité pécuniaire ou sanction financière consistant dans l'obligation de verser au Trésor Public une somme d'argent prononcée par les juridictions répressives. En cas de blanchiment général, le taux de l'amende sera calculé suivant la valeur égale des biens soustraits ou détournés tel par exemple du produit de l'infraction de vol ou d'abus de confiance selon le cas d'espèce. Le mode de calcul de l'amende est plus complexe en matière de blanchiment spécial comme le blanchiment de fraude fiscale ou douanier.

558. La base de calcul de l'amende proportionnelle du blanchiment de fraude fiscale. En droit français, la fixation de l'amende en matière de blanchiment pour fraude fiscale suscite de vives controverses, en particulier, sur la question de savoir si l'assiette de l'amende proportionnelle se calcule à partir de la totalité des sommes imposables dissimulées à l'administration fiscale ou des fonds correspondants au produit de la fraude fiscale autrement dit le montant des impôts éludés. La chambre criminelle de la cour de cassation française a répondu à ces questionnements, dans un arrêt du 11 septembre 2019[1133], en rappelant les articles 324-1 alinéa 2 et 324-3 du code pénal, qui prévoient, respectivement que, le blanchiment se définit comme le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit et la peine d'amende encourue peut être élevée jusqu'à la moitié de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment. Subséquemment à ces dispositions de la loi, la cour a retenu et précisé dans son argumentation que « *l'assiette de l'amende ainsi définie ne peut être calculée qu'en prenant pour base le montant du produit direct ou indirect de l'infraction d'origine* », en outre, « *le produit de la fraude fiscale est constitué de l'économie qu'elle a permis de réaliser et dont le montant est*

[1133] Cass. Crim., 11 septembre 2019, Pourvoi n°18-81.040.

équivalent à celui des impôts éludés », dès lors « *… devait être pris comme base de calcul de l'amende prononcée le montant des seuls droits éludés* ».

559. Le mode de calcul de l'amende pour le délit de blanchiment douanier. Dans sa décision du 25 mars 2015[1134], la chambre criminelle de la cour de cassation française a déduit « *qu'en prenant comme base d'évaluation de l'amende prévue à l'article 415 du code des douanes[1135] la différence entre, d'un côté, le montant des factures et déclarations d'exportation communiquées par les déclarants concernant les opérations d'exportation vers l'Angola, de l'autre, le montant total des capitaux importés en France depuis l'Angola, calcul qui permet de déterminer la somme sur laquelle a porté l'infraction de blanchiment douanier, la cour d'appel a fait l'exacte application de ce texte* ». En d'autres termes, l'évaluation de l'amende prévue à l'article 415 du code des douanes dans le cas de blanchiment de sommes provenant d'une fausse déclaration de valeur en douane se basera sur la différence entre la valeur réelle de la marchandise et sa valeur déclarée.

560. Les principes retenus relativement à la condamnation solidaire aux amendes. En cas de condamnation, la solidarité, étant un mode d'exécution des condamnations pécuniaires dans les restitutions et les dommages intérêts, peut jouer en faveur de la victime[1136]. La condamnation solidaire présente des avantages pour celle-ci car elle permet d'obtenir réparation du blanchisseur fort probable plus solvable que les auteurs des infractions d'origine. En dépit du principe de la personnalité des peines[1137], le blanchisseur peut également supporter les amendes de tous les condamnés, la solidarité est, ici, considérée comme un supplément des peines[1138]. Pour que la solidarité soit retenue, la cour de cassation française exige d'une part, la condamnation des coobligés ou solidairement tenus, d'autre part, la connexité entre les infractions distinctes. Ainsi, la solidarité ne s'appliquera-t-elle qu'entre les participants condamnés à une infraction ; suivant la jurisprudence en matière de recel, les juges pourront condamner solidairement le blanchisseur avec

---

[1134] Cass. Crim., 25 mars 2015, Pourvoi n°13-84.422**,** Bulletin criminel 2015, n° 68.

[1135]Article 415 du code des douanes français *« Seront punis d'un emprisonnement de dix ans, de la confiscation des sommes en infraction ou d'une somme en tenant lieu lorsque la saisie n'a pas pu être prononcée, de la confiscation des biens ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, de la confiscation des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction et d'une amende comprise entre une et cinq fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction ceux qui auront, par exportation, importation, transfert ou compensation, procédé ou tenté de procéder à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds qu'ils savaient provenir, directement ou indirectement, d'un délit prévu au présent code ou portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants. L'amende prévue au premier alinéa peut aller jusqu'à dix fois la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction lorsque celle-ci est commise en bande organisée ».*

[1136]Art. 55du Code pénal malagasy « *… tous les individus condamnés pour un même crime ou pour un même délit seront tenus solidairement des amendes, des restitutions, des dommages-intérêts et des frais* ».
Principe selon lequel la victime peut exiger le paiement de la totalité de ses dommages à un seul condamné, celui-ci peut par la suite exercer un recours contre les autres condamnés.

[1137] Principe selon lequel une personne ne peut-être punie en raison d'une infraction commise par une autre personne.

[1138] Il est à noter que l'article 55 du Code pénal malagasy prévoit la condamnation solidaire des auteurs d'un même crime ou délit pour le paiement des amendes, des restitutions, des dommages-intérêts et des frais.

l'auteur de l'infraction d'origine de l'intégralité des restitutions et dommages intérêts envers la victime même s'il n'a blanchi qu'une partie des produits de l'infraction d'origine[1139]. La mise en œuvre de la solidarité requiert également la connexité du blanchiment et des infractions d'origine. Peu importe que l'auteur de l'infraction d'origine soit inconnu, la solidarité légale jouera dès lors que cette connexité des deux infractions[1140], par le concert ou l'entraide, est établie.

561. Illustration jurisprudentielle de la connexité : condamnation solidaire du blanchisseur et de l'auteur de l'infraction principale. L'arrêt de la chambre criminelle de la cour de cassation française, du 22 octobre 1997[1141], a mis en évidence dans sa décision que « *la solidarité, édictée par l'article 480-1 du Code de procédure pénale entre les individus condamnés pour un même délit, s'applique également à ceux qui ont été déclarés coupables de différentes infractions rattachées entre elles par des liens d'indivisibilité ou de connexité* ». Il appert, en conséquence, que la solidarité pour le paiement des amendes ou la restitution des dommages-intérêts s'applique aux auteurs d'infractions connexes[1142]. De même, la chambre criminelle de la cour de cassation française, dans son arrêt du 03 décembre 2003[1143], a fait état d'une extension intéressante de la connexité des infractions en entérinant la décision de la cour d'appel qui avait condamné le blanchisseur solidairement avec les auteurs de l'infraction principale aux paiements des amendes et une partie des indemnités. La cour a relevé que «*selon l'article 480-1 alinéa 2, du*

[1139] V. J. Cl. Pénal, art. 321-1 à 321-5, Fasc.50 ; Cass.crim. 6 mai 1987 : Bull. crim., n°185 : D. 1987, inf. rap. p. 193 : Rev. Sc. Crim. 1988, p. 535, obs. P. Bouzat.

[1140] D'après l'article 20 du Code de procédure pénale malagasy « *Les infractions sont connexes soit lorsqu'elles ont été commises en même temps par plusieurs personnes réunies, soit lorsqu'elles ont été commises par différentes personnes même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont commis les unes pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter ou en consommer l'exécution, ou pour en assurer l'impunité, soit lorsque des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit ont été, en tout ou en partie, recelées* ».
Dans le droit français, la connexité est retenue par l'article 203 du Code de procédure pénale dans quatre hypothèses qui prévoient toutes la pluralité d'actes et de personnes. La connexité tient soit à l'unité de temps et de lieu entre différentes infractions, soit au concert formé par avance par différentes personnes, soit à la relation de cause à effet, soit enfin, au recel de la chose procurée par infraction.
La jurisprudence considère que cette liste n'est pas exhaustive.
Nous noterons également que l'indivisibilité est prévue par l'article 382 du Code de procédure pénale français. Elle se caractérise soit par l'unité d'infraction avec plusieurs auteurs, soit par l'unité d'auteur ayant commis plusieurs infractions. Le lien est plus étroit que celui de connexité. Il y a ainsi indivisibilité entre coauteurs et complices d'une infraction.

[1141] Cass. Crim., 22 octobre 1997, Pourvoi n° 96-85970, Bulletin criminel 1997, N° 345, p. 1144.

[1142] La connexité est édictée par l'article 203 du Code de procédure pénale français selon que « *Les infractions sont connexes soit lorsqu'elles ont été commises en même temps par plusieurs personnes réunies, soit lorsqu'elles ont été commises par différentes personnes, même en différents temps et en divers lieux, mais par suite d'un concert formé à l'avance entre elles, soit lorsque les coupables ont commis les unes pour se procurer les moyens de commettre les autres, pour en faciliter, pour en consommer l'exécution ou pour en assurer l'impunité, soit lorsque des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit ont été, en tout ou partie, recelées* ». A titre comparatif, les mêmes termes se retrouvent dans l'article 20 du code de procédure pénale malagasy. Par ailleurs, aux termes de l'article 480.1 du code de procédure pénale français, « *Les personnes condamnées pour un même délit sont tenues solidairement des restitutions et des dommages-intérêts. En outre, le tribunal peut, par décision spéciale et motivée, ordonner que le prévenu qui s'est entouré de coauteurs ou de complices insolvables sera tenu solidairement des amendes* ».

[1143] Cass. Crim., 03 décembre 2003, Pourvoi n° 02-84.646, Bulletin criminel 2003 N° 234 p. 947.

Code de procédure pénale, le juge pouvait ordonner que les prévenus condamnés pour un même délit ou des délits connexes, qui s'étaient entourés de coauteurs ou de complices insolvables, étaient tenus solidairement des amendes ; que, selon l'article 203 du même code, les infractions étaient connexes notamment lorsque les choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit avaient été en tout ou en partie recelées ; que la solvabilité des prévenus s'appréciait lors du jugement ; qu'en l'espèce, à l'exception de Christian X..., tous les prévenus avaient soutenu à l'audience ne bénéficier que de très modestes ressources et ne disposer d'aucun bien du fait des mises sous main de justice des biens appréhendés et des cautionnements payés pour rester en liberté ; qu'ils étaient donc insolvables ; qu'en conséquence tous les prévenus, qui s'étaient mutuellement entourés de coauteurs ou complices insolvables, seraient tenus solidairement des amendes ; que devaient être restitués à la victime, comme étant la transformation des choses dérobées, 12 bons anonymes d'une valeur totale de 763 666,78 francs souscrits par Guy Z... en août 1995, et 10 bons anonymes d'une valeur totale de 1 450 000 francs ; que Guy Z... avait placé auprès de Paneurolife, avec l'assistance de Christian X..., une somme de 2 000 000 francs répartie en un bon de 1 000 000 francs, un bon de 300 000 francs, un bon d'une valeur de 200 000 francs et 10 bons d'une valeur respective de 50 000 francs ». En substance, il résulte que la Cour d'appel a, à juste titre, condamné solidairement le blanchisseur avec les auteurs de l'infraction principale, en raison de l'insolvabilité des prévenus de l'infraction sous-jacente et en vertu du lien entre l'infraction principale et le blanchiment, les fonds blanchis par Christian X... étant le produit d'infractions de vol et de recel dont ont été déclarés coupables les prévenus.

2. <u>De sévères peines d'emprisonnement</u>

562. Les sanctions encourues en cas de condamnation pour blanchiment. Les peines s'appliquent aux personnes physiques impliquées directement dans la réalisation de l'infraction de blanchiment d'argent, aux personnes morales, aux personnes exerçant dans des emplois ou professions financières ou non financières assujetties aux obligations de vigilance ou encore aux personnes ayant commis d'autres infractions mais ayant un lien avec le blanchiment. Outre les peines obligatoires que sont la confiscation qui peut désormais porter sur tout ou une partie du patrimoine du condamné et les amendes qui sont au moins égales au triple de la valeur des biens ou des fonds blanchis, la personne reconnue coupable de blanchiment encourt également une peine d'emprisonnement de 2 à 10 ans. En présence de circonstances aggravantes définies par la loi, la fourchette de cette peine sera doublée et tel que prévu par l'article 45 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les peines prononcées ne pourront être assorties d'aucun sursis. Par ailleurs, les manquements aux obligations de prévention sont susceptibles de sanctions prononcées par les autorités disciplinaires ou de contrôles pour blanchiment de capitaux et les autres infractions liées au blanchiment seront punies de un à cinq ans d'emprisonnement et

d'une amende de 1.000.000 d'ariary à 10.000.000 d'ariary. Diverses sanctions complémentaires sont également applicables mais elles sont facultatives.

563. Le choix de la peine en fonction du but visé. Au moyen de l'aggravation des peines pour blanchiment, le législateur avait voulu satisfaire la fonction dissuasive et rétributive de la peine. L'idée est qu'en prévoyant des peines particulièrement sévères, l'intimidation collective ou individuelle pourrait se forger, ce qui permettrait de prévenir et de dévier les potentiels délinquants à commettre l'acte prohibé. La fonction rétributive est assurée en ce sens qu'aucun sursis ne peut être accordé[1144] ; en cas de condamnation, le criminel sera écarté du système social à travers les peines privatives de liberté. De même, les sanctions à l'encontre du condamné porteront également sur ses biens qui pourront être frappés de peines d'amendes lourdes et de mesures de confiscation. Toutes ces peines puisent leur raison d'être dans l'impératif de sécurité des personnes et des biens contre les comportements dangereux des mafias et les conséquences néfastes du blanchiment sur la société. Bien que la fourchette applicable ait été fixée par le législateur, le choix des peines est laissé à l'appréciation souveraine des magistrats de siège. Ceci étant, la rigidité de l'ensemble des sanctions législatives prévues ne laisse pas vraiment une très grande marge de manœuvre aux juges ; la volonté répressive, justifiée par les conséquences particulièrement nocives du blanchiment à la société, a ouvert la voie à une plus grande punitivité de l'infraction. Et pourtant, le juge peut être amené à traiter des cas de blanchiment simple en pratique. Pour trouver la peine juste et adéquate, le juge devra s'attacher au principe de proportionnalité et éviter tout excès afin de réaliser les fonctions de la peine. En présence d'un blanchiment simple, outre la fonction de dissuasion pour éviter la récidive et la fonction de rétribution, la sanction pénale visera également la resocialisation du délinquant. En droit comparé d'ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme estime que « *si, en principe, les questions se rapportant à l'opportunité de la peine sortent dans une large mesure du champ d'application de la Convention, une peine nettement disproportionnée peut, à la date de son imposition, être qualifiée de mauvais traitement contraire à l'article 3* »[1145]. L'idée ne consiste pas à faire preuve de laxisme en matière de blanchiment mais de considérer les circonstances factuelles et la situation personnelle des délinquants selon le but visé par la peine. Si on est en présence d'un blanchiment complexe dans lequel interviennent des protagonistes issus d'une organisation criminelle importante, l'application de toute la gamme de mesures coercitives trouverait tout son sens. En définitive, l'obligation de motiver les décisions et la définition de critères dans la politique pénale en ce qui concerne la détermination de la peine juste seraient opportunes en vue d'éviter l'arbitraire et respecter les finalités de la sanction suivant les circonstances de l'infraction.

[1144] Article 45 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

[1145] CEDH 17 janv. 2012, *Harkins et Edwards c/ Royaume-Uni*, nos 9146/07 et 32650/07, § 133 ; *Vinter et autres c/ Royaume-Uni*, nos 66069/09, 130/10 et 3896/10, § 89.
Pour aller plus loin, V. Guillaume CHETARD, « La proportionnalité de la répression dans la jurisprudence du conseil constitutionnel », revue de sciences criminelles, 2013/1 N° 1, p. 53-54.

3. La logique répressive au prisme du droit coutumier malagasy

564. L'intersection entre le droit pénal coutumier et la répression du blanchiment. Dans son essence, le raisonnement juridique repose sur les règles et les principes juridiques, néanmoins, il est susceptible d'être animé par les sources du droit, les argumentations, « *la théorie dominante de légitimation* », « *la vision du monde et l'idéologie généralement acceptées dans la société* »[1146]. Ces différents paradigmes qui alimentent le raisonnement juridique n'enlèvent en rien sa substance qui demeure dans le droit applicable. A Madagascar, la construction normative est très dense. D'une part, elle est influencée par le droit international, une emprise qui s'est traduite par la transposition au niveau interne des conventions légalement ratifiées et le respect des engagements pris[1147]. D'autre part, le droit coutumier malagasy, qui est une marque de l'identité du pays, tient une place dans l'ordonnancement juridique interne[1148] bien que très relative en matière pénale[1149]. Ces deux sources, parmi tant d'autres, enrichissent le droit malagasy mais aussi les pensées juridiques quant aux valeurs coutumières défendues et à l'action pénale. L'interrogation se pose, dès lors, dans quelle mesure ce droit pénal coutumier peut-il interférer et apporter un quelconque élan dans la matrice pénale notamment dans le cadre de la répression du blanchiment. Pour y répondre, une approche heuristique tirée de l'évolution historique du droit pénal malagasy et de la prise en considération des particularismes locaux sera développée.

565. La place du droit coutumier dans le droit positif malagasy. Jadis, avant la colonisation, les coutumes constituaient la source principale du droit à Madagascar. Quoiqu'elles varient en fonction des régions, elles consistaient, d'une manière générale, en un ensemble d'usages et de préceptes auxquels chaque membre d'un groupe était tenu de se conformer. Les coutumes et les pratiques traditionnelles rythmaient le quotidien de tout malagasy. La promulgation et la publication des prescrits royaux se manifestaient par des proclamations sur les places publiques où se rassemblaient le peuple[1150]. A la suite de l'introduction de l'écriture dans le pays, un travail de codification fut entamé. Ainsi assiste-t-on à la publication de toute une série de code dont entre autres le code de 1828, le code des 101 articles de 1868, le

[1146] VAN HOECKE Mark, « Raisonnement juridique et droit comparé », In : Le droit malgré tout : Hommage à François Ost [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2018 (généré le 04 septembre 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/pusl/23652>.

[1147] Ce faisant, des réformes législatives ont été réalisées en vue de se mettre en conformité avec les normes internationales édictées, ce qui a abouti à l'adoption d'un régime répressif du blanchiment particulièrement rigoureux.

[1148] ESOAVELOMANDROSO Faratiana, « L'influence des « coutumes », considérées en tant qu'habitudes, dans le droit positif malgache », Revue juridique de l'Océan Indien, 2020, L'habitude en droit dans l'Océan Indien. Atelier du droit de l'océan indien organisé par la LexOI (Association du droit dans l'océan indien) et le Centre de Recherche Juridique (EA n°14, Université de La Réunion) le 25 octobre 2018, 27, pp.165-181.

[1149] RAFOLISY Patrick Yves Noël, *Protection juridique de l'intégrité morale et développement durable : le cas de Madagascar*, thèse en droit, Université de Limoges, soutenue le 05 avril 2008, p. 134.

[1150] MOLLET Louis, « Source et tendances du droit moderne à Madagascar », Journal canadien des études africaines, Journal Montréal, I-mars 1968, p. 123-128.

code des 305 articles de 1881[1151] *etc*[1152]. Lors de l'accession de Madagascar à l'indépendance, le code pénal français de 1810 a été peu ou prou dupliqué sans grands égards au droit coutumier malagasy[1153]. Ce mimétisme juridique apparent n'a cependant pas pu effacer l'attachement de la population malagasy à son droit coutumier. Ainsi pour ne pas rompre avec le droit coutumier fortement enraciné dans l'esprit des malagasy, les pratiques des « *dina* » ont été incorporées dans l'ordonnancement juridique à travers l'adoption de la loi n° 2001-004, du 25 octobre 2001, portant réglementation générale des « *dina* »[1154]. La loi a pour objet de responsabiliser la population en matière de sécurité publique. La justice coutumière ainsi admise est censée être plus adaptée, proche des justiciables pour autant que leurs droits traditionnel et leurs particularismes locaux ont été pris en compte. En effet, d'après l'article 2 de la loi suscitée, le « *dina* » « *édicte des mesures que la population concernée juge nécessaires à l'harmonisation de la vie sociale et économique ainsi que de la sécurité en fonction des réalités locales et pour la mise en œuvre de ses attributions essentielles destinées à assurer l'éducation civique des citoyens dans le cadre d'une structure basée sur l'autogestion populaire de la sécurité, pour promouvoir le développement et le progrès social et instaure une discipline collective afin de préserver l'ordre et la sécurité publics* ». Pour éviter tout abus ou dérives dans leurs applications, les « *dina* » ne sont exécutoires qu'à condition d'être homologués par le tribunal judiciaire compétent[1155]. Etant donné que les « *dina* » homologués se trouvent au plus bas de la hiérarchie des normes dans le pays[1156], ils ne doivent pas être contraires à toutes les normes qui lui sont supérieures.

566. Les risques latents de la surinterprétation du sécuritarisme dans tout système répressif. La pratique des « *dina* » remédie aux carences de la justice étatique, le plus souvent reprochée comme étant difficile d'accès, lente et inefficace[1157]. A plus forte raison, les « *dina* » bénéficient d'une forte légitimité du fait qu'ils sont censés émaner des communautés locales et refléter leurs aspirations en

---

[1151] MOLLET Louis, « Source et tendances du droit moderne à Madagascar », Journal canadien des études africaines, Journal Montréal, I-mars 1968, p. 123-128.
Voir également Bastien SERRE, *op. cit.*, p. 296-297

[1152] L'existence des codes écrits n'avait pas empêché l'application des coutumes orales dans l'ensemble du pays car l'objectif poursuivi par les codes était d'unifier et de consolider l'application des textes royaux. En effet, selon l'article 263 du code des 305 articles, « *Les lois et coutumes anciennes jusqu'à ce jour observées, alors même qu'elles ne figureraient pas parmi les présentes, restent en vigueur et doivent être appliquées à l'égal des lois écrites réunies dans le présent code* ». VALETTE Jean, THEBAULT (Eugène), « Code des 305 articles promulgué par la reine Ranavalona II, le 29 mars 1881 », texte malgache intégral avec traduction française et notes bibliographiques, In: Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 47, n° 167, deuxième trimestre 1960. pp. 296-297; https://www.persee.fr/doc/outre_0300-9513_1960_num_47_167_1322_t1_0296_0000_2.

[1153] RAFOLISY Patrick Yves Noel, *op.cit.*, p.134.

[1154] N° J.O: 2746 Date J.O: 19 Novembre 2001 Page J.O: 3047.

[1155] Article 7 de la loi n° 2001-004, du 25 octobre 2001, portant réglementation générale des DINA en matière de sécurité publique.

[1156] Communication de la haute cour constitutionnelle du 02 août 2016.

[1157] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, « Rapport sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy », octobre 2014, p.8.

matière sécuritaire[1158]. Néanmoins, l'encadrement préconisé n'a pas pu empêcher les débordements. L'exécution des « *dina* » non homologué a gagné en ampleur dans le pays. Leur pratique en dehors du cadre légal ne fait pas l'assentiment de tous, ceci étant, la justice étatique n'a pas pu contenir l'expansion fulgurante du phénomène. Dans cette justice coutumière, les procédures suivies sont fustigées pour leurs abus et violations des droits de l'homme. En raison de leur caractère expéditif, l'automatisme répressif y est prégnant, ignorant le plus souvent les principes d'équité ou la présomption d'innocence. Par ailleurs, les membres du comité des « *dina* » ne sont pas à l'abri de la corruption[1159] alors que les pratiques des « *dina* » sont le plus souvent empreintes d'une certaine frénésie à prononcer des peines démesurées consistant en des atteintes à la vie et à la dignité humaine. Plus exactement, des lynchages publics sont commis en dehors de toute garantie judiciaire et respect des droits humains[1160]. Bien que les « *dina* » constituent une sorte de mixture enrichissante où les coutumes et les spécificités locaux sont considérés, un encadrement strict et des éducations citoyennes sont impératifs au vu des exactions commises. Cet aperçu sur les contours du droit pénal coutumier malagasy dénote, en conséquence, que l'apport du droit traditionnel n'est pas significatif en matière de répression du blanchiment. Si dans le droit actuel qualifié de moderne, le régime de répression du blanchiment est décrié comme étant particulièrement sévère, la perpétuation de l'application du droit coutumier malagasy qu'est le « *dina* » montre un exemple de répression d'autant plus offensif nécessitant un encadrement extrêmement étroit. Ce détour sur l'application du droit coutumier rappelle que la volonté de punir voire l'arbitraire répressif subsiste dans tout système pénal qu'il soit contemporain ou traditionnel. L'efficacité de la répression dépend de la pesée entre le degré de la gravité des faits et le respect des principes directeurs du droit pénal. L'émergence du thème sécuritaire[1161] ne devrait pas orienter l'action pénale vers des réponses disproportionnées qui altéreraient les fonctions de la peine et porteraient atteinte aux libertés et droits fondamentaux de l'homme. De surcroît, une juste qualification et appréciation des faits[1162] par les autorités répressives est requise. Dans ce sens, l'accent devra être mis sur le caractère exceptionnel quant à l'usage des pouvoirs dérogatoires au droit commun pour éviter toute surinterprétation ou banalisation.

[1158] Préambule de la loi n° 2001-004, du 25 octobre 2001, **p**ortant réglementation générale des DINA en matière de sécurité publique.

[1159] PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, « Rapport sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy », octobre 2014, p. 27-28.

[1160] Voir HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Rapport du Conseil des droits de l'homme Groupe de travail sur l'Examen périodique universel Trente-quatrième, session 4-15 novembre 2019, résumé des communications des parties prenantes concernant Madagascar, p. 2.

[1161] A Madagascar la recrudescence de la criminalité a ouvert la voie à la multiplication des pratiques de « *dina* », néanmoins, sans la quête d'un juste équilibre entre la sanction et le degré de gravité des faits, tout finit par sombrer dans la dérive. Dans le cadre du blanchiment, l'émergence du thème sécuritaire a étendu les pouvoirs des autorités de poursuite et durci les peines applicables.

[1162] Christine LAZERGES, Hervé HENRION-STOFFEL, « Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi », dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2016/3 (N° 3), pages 649 à 662.

Conclusion du chapitre I

Animé par la volonté de se conformer aux exigences internationales, le régime de poursuite et de répression de l'infraction de blanchiment préconisé par le législateur malagasy a consacré une autonomisation accrue du blanchiment conduisant à l'admission de l'auto-blanchiment. Des facilités probatoires, telles que la possibilité d'user des présomptions dans l'établissement de l'élément moral du blanchiment, l'extension du point de départ de la prescription de l'action publique ou encore la saisine des juridictions spécialisées aux infractions économiques par les victimes, ont été également introduites afin de simplifier la poursuite et la répression de l'infraction de blanchiment qualifiée de clandestine et complexe. Enfin, l'élargissement du champ des mesures de confiscation et l'établissement de peines rigoureuses ont été prévues en vue de punir sévèrement les auteurs de blanchiment.

Quoi qu'il en soit de cette volonté répressive, les mesures prévues ne sont guère appliquées en pratique. Diverses interprétations législatives et solutions jurisprudentielles ont été fournies pour aider les juges malagasy dans leurs prises de décision. Ce faisant, il a été mis en exergue que l'enjeu de sécurité est tout à fait louable et justifie pleinement le régime dérogatoire au droit commun, néanmoins, les juges devront considérer le principe de nécessité et de proportionnalité dans son interprétation et son application. Les droits fondamentaux de la personne constituent, en effet, des éléments directeurs non négligeables pour que la répression pénale retrouve de tout son intérêt et ne soit dévoyée à d'autres fins.

En dehors de l'aspect législatif, d'autres difficultés liées aux conditions de mise en œuvre de la justice pénale entraînent des répercussions néfastes en matière de répression du blanchiment.

Chapitre II : Les actions pour l'amélioration de la performance de la justice

567. Les déterminants d'une répression efficace du blanchiment. Face à la menace progressive de la pandémie du blanchiment, Madagascar a adopté une série de réformes de son cadre juridique et ses structures institutionnelles. Comme le dispositif en place est à ses prémices, ses impacts réels et à long terme ne sont encore mesurables et disponibles dans l'immédiat. Toutefois, il est admis que l'institution judiciaire constitue la pierre angulaire de la lutte contre le blanchiment de capitaux, les efforts entrepris demeureraient vains dans le cas où, au final, les blanchisseurs ne seront pas effectivement réprimés. Pour que la lutte contre le blanchiment d'argent sale aboutisse, la volonté affichée du pays à entamer des réformes significatives ne devrait plus se limiter aux effets d'annonce des discours politiques mais se concrétiser en des mesures réalistes et cohérentes. En l'absence d'une refonte viscérale ainsi que d'une certaine opiniâtreté à changer radicalement le fonctionnement du système judiciaire actuel, la lutte contre le blanchiment risquerait d'être vouée à l'échec. En conséquence, de profonds changements devront être apportés à l'architecture judiciaire actuelle au moyen, notamment, de la rationalisation du fonctionnement du système judiciaire pénal (Section I). Dans ce prolongement, la justice malagasy devra faire preuve d'une certaine crédibilité et d'une aptitude à coopérer avec les autres Etats sur la scène internationale (Section II). La dimension transnationale de l'infraction de blanchiment exige des actions communes et complémentaires ; sans la compétence nécessaire pour collaborer efficacement avec ses homologues, les autorités judiciaires malagasy mèneraient une lutte fragmentée voire inopérante.

Section I. La rationalisation du fonctionnement du système judiciaire pénal existant

568. La mise à disposition de ressources adéquates. La clé de voute de la lutte contre le blanchiment repose sur l'efficacité de la répression ; si les institutions judiciaires sont affaiblies, le combat contre l'infiltration de l'argent sale dans l'économie légale sombrera dans l'inanité. Comme le traitement des affaires de blanchiment est stigmatisé par le manque de spécialisation et la lenteur des acteurs répressifs, il est impératif de renforcer les capacités et d'adapter les méthodes de ces derniers au regard de la technicité de l'infraction (I). De plus, les mesures prises par Madagascar en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux notamment l'institution des différentes structures réalisée ou en cours, l'adoption des divers textes tendent vers plus de conformité aux normes internationales. Et partant, les réflexions sont axées sur la mise en œuvre concrète ou l'application réelle de ces multiples instruments en vue d'obtenir de résultats tangibles et pertinents dans la répression de l'infraction de blanchiment (II).

I. Le besoin de renforcement des capacités des acteurs de la répression

569. Le facteur temps dans le traitement des affaires de blanchiment. En raison du cadre transnational dans lequel évolue l'infraction et de sa nature complexe, l'examen des dossiers de blanchiment est extrêmement chronophage ; associées à un manque criard de moyens et parfois même d'expertises nécessaires des magistrats appelés à les traiter, les procédures à l'encontre des blanchisseurs connaissent un ralentissement net. Le besoin d'accélérer les poursuites et le jugement des dossiers de blanchiment ne peuvent s'interpréter en de résolutions précipitées ; il consiste, plutôt, en la conduite d'enquêtes approfondies avec toute la dextérité requise dans les meilleurs délais. Il est reconnu que « *Lorsque les investigations financières s'éternisent, l'érosion du temps y joue un rôle dévastateur* »[1163]. L'élucidation d'une affaire serait, en effet, compromise par le dépérissement des preuves occasionné lors d'une enquête pénale ou un jugement de dossier qui prendrait plusieurs années. Dans le même ordre d'idée, si plusieurs années s'écoulent jusqu'au jugement des dossiers, les juges éprouveront des difficultés à forger leur opinion, les probabilités à aboutir au prononcé de peines justes et efficaces s'amenuisent[1164]. Le facteur temps étant un crédo non négligeable, les autorités d'application de la loi doivent bénéficier de formations adéquates pour être suffisamment efficientes et performantes dans l'accomplissement de leurs missions en temps utile (A). Dans le but d'éviter la durée trop longue, parfois même qualifiée d'excessive[1165], dans le traitement des dossiers de blanchiment, les pratiques judiciaires doivent également être revues ; comme le blanchiment ne cesse de s'amplifier et de se complexifier avec l'irruption des nouvelles technologies, le fonctionnement du système judiciaire doit évoluer pour être à la hauteur de la menace (B).

A. Le soutien aux actions de formation

570. L'intérêt des formations. Les autorités d'application de la loi ont besoin d'une mise à jour permanente de leurs connaissances à l'aune des innovations et de l'évolution des techniques de blanchiment. Particulièrement pour les magistrats, le suivi des formations est un droit voire même un devoir ; ce principe est tiré de l'article 32 du code de déontologie des magistrats de Madagascar qui prévoit que « *Le magistrat prend toutes mesures nécessaires pour entretenir et améliorer les connaissances, aptitudes et qualités professionnelles inhérentes à une bonne exécution de ses fonctions en participant à des formations, stages et autres pouvant être mis à sa disposition. La formation étant un droit et une obligation pour le magistrat, en aucun cas, ses supérieurs hiérarchiques ne peuvent interdire sa*

[1163] Damien VANDERMEERSH, « La lutte contre le blanchiment : un moyen de rétablir quelque peu la balance de la justice », dans le livre blanc de l'argent noir, Cellules de traitement des informations financières CTIF, Bruxelles, 2013, p. 175.
[1164] Pour aller plus loin, V. Claire ETRILLARD, « L'investigation pénale à l'épreuve du temps : la recherche d'un équilibre », Revue Juridique de l'Ouest, 2002, pp. 171-191.
[1165] V. *supra* 233, 245.

participation à une formation à laquelle il a été admis sauf nécessité de service »[1166]. Les formations spécialisées sur le blanchiment d'argent sale présentent deux atouts majeurs. Sur le plan qualitatif, les formations développent les connaissances sur les aspects économiques et financiers de l'infraction de blanchiment, une érudition qui favorise une répression ciblée tendant vers la limitation des ordonnances de non-lieu et des jugements de relaxe des dossiers de blanchiment. D'un point de vue quantitatif, les formations visent une plus grande célérité dans le traitement des dossiers, ce qui a pour corollaire un gain de productivité. La mise en perspective de ces considérations se traduit par l'organisation de formations dont la teneur est principalement axée sur les préoccupations et les obstacles auxquels les praticiens sont confrontés au quotidien dans le dénouement des dossiers de blanchiment (1). Comme des formations de qualité sont, sans conteste, garantes d'une justice de qualité ; des outils opérationnels doivent être développés pour assurer des formations qualitatives à l'intention des magistrats (2).

1. L'adéquation des formations aux besoins exprimés

571. L'évaluation *ex ante* des besoins en formation. La consultation des magistrats[1167] sur le choix des thèmes spécifiques à aborder est nécessaire pour s'assurer que les formations sont effectivement centrées sur les problèmes concrets et les points d'achoppement auxquels ces praticiens se heurtent sur le terrain dans le règlement des dossiers relatifs au blanchiment[1168]. Tant que les besoins en formation n'émanent pas des magistrats, les impacts des formations risquent de se révéler moins pertinentes dans l'amélioration de l'efficacité de la répression de l'infraction de blanchiment. Nonobstant cette approche, une démarche inclusive doit aussi être prise en compte dans l'évaluation des besoins en formation ; plus précisément, les opinions des acteurs non-magistrats ou les autres parties prenantes concernées sont à considérer lorsqu'ils estiment notamment que les magistrats doivent acquérir ou affiner telle compétence dans le traitement des dossiers de blanchiment. Cette approche résulte de la médiatisation croissante des affaires de blanchiment, l'opinion publique se forge. Aussi y-a-t-il lieu d'affermir leur confiance dans le processus judiciaire[1169]. Quoi qu'il en advienne, deux principaux axes ont été identifiés comme devant faire l'objet d'un renforcement de capacités, d'une part,

[1166] Décret n°2005-710 du 25 octobre 2005 portant code de déontologie des magistrats, *J.O. n° 3 016 du 27/02/06,* p. 1625.
Les dispositions de l'article 32 du code de déontologie des magistrats se sont inspirées de l'application 6.3 de la 6ème valeur des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire qui consacre que « *Le juge prendra des mesures raisonnables pour entretenir et améliorer les connaissances, aptitudes et qualités personnelles nécessaires à une bonne exécution de ses fonctions de magistrat, faisant usage à cet égard des possibilités de formation et autres pouvant être mises à la disposition des juges, sous contrôle judiciaire* ».

[1167] A noter que les magistrats, tout au long de leur carrière, poursuivent de formations continues dispensées par l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes (ENMG) ou autres organismes internationaux/régionaux ; plus particulièrement sur les questions de blanchiment, des magistrats ont déjà bénéficié de certaines formations sur le blanchiment ou la confiscation pénale.

[1168] Dans le même ordre d'idée, sur la question d'approche, le côté pratique devra être mis en avant pour ne pas se contenter aux seuls contenus pédagogiques des sujets abordés.

[1169] A remarquer que dans tous les cas, les magistrats appelés à connaître l'infraction de blanchiment seront tenus de bien jauger entre la transparence et la confidentialité devant être accordés aux médias.

l'utilisation efficiente et la maîtrise des techniques spéciales d'enquête par les autorités en charge des investigations pénales, d'autre part, les interactions avec les jurisprudences ou les pratiques professionnelles étrangères.

572. La consolidation des capacités d'enquête des autorités en charge des enquêtes pénales. En raison de la complexité de l'infraction de blanchiment, les déclarations d'opération suspecte transmises par le SAMIFIN au Parquet des pôles anti-corruption peuvent requérir de suppléments d'information devant par exemple être obtenus au moyen d'enquêtes sur terrain de la part des autorités de poursuite. Les éléments de la police ou de la gendarmerie ainsi que les magistrats instructeurs sont les plus aptes pour initier et mener ces types d'enquêtes à plus forte raison que la loi contre le blanchiment les a investis de pouvoirs élargis dans l'utilisation des techniques particulières d'investigation[1170]. Ces prescriptions législatives sur l'extension des marges de manœuvre quant à l'usage des techniques spéciales d'enquête ne sont cependant suffisantes en soi, les autorités chargées de poursuivre les infractions de blanchiment doivent, en outre, être suffisamment formées plus précisément détenir les compétences nécessaires pour utiliser à bon escient les techniques particulières d'investigation. Ainsi, les éléments des forces de l'ordre et les magistrats instructeurs devraient-ils bénéficier de séries de formation orientée sur les aspects pratiques des enquêtes telles que les gestions et les stratégies opérationnelles d'enquête, les méthodes de filature, l'utilisation des logiciels relatifs aux collectes et croisées des données, les types d'interrogatoire des prévenus, des témoins et des informateurs en matière financière *etc.* Les méthodologies d'investigation revêtent de leur importance dans l'efficacité de la répression ; une faille dans les enquêtes risque d'acheminer vers de fausses pistes voire des erreurs judiciaires. Les formations sur les techniques d'enquête doivent, dorénavant, être priorisées aux fins de collecter des preuves fiables et exploitables, gagner du temps ainsi que plus de productivité dans le traitement des dossiers de blanchiment, et mettre fin à l'impunité des blanchisseurs.

573. L'ouverture vers l'extérieur : l'intérêt de la comparaison des droits. Le raisonnement dans l'acte de juger ne relève, à bien des égards, d'un simple syllogisme juridique ; il se dégage plutôt « *d'un processus rationnel et normatif* »[1171] alliant aussi bien les normes éthiques et juridiques en vue de la préservation de l'équilibre ainsi que de la sécurité de la société. Particulièrement sur les affaires de blanchiment, la haute technicité de l'infraction amplifierait les difficultés d'appréciation des éléments du dossier si les juges ne sont pas suffisamment formés sur les contours de l'infraction. Une approche prometteuse pour s'approprier de l'expertise nécessaire réside dans l'organisation de formations axées sur la comparaison des

[1170] V. *infra* § 4195 et s., § 198, § 572 et s.

[1171] RAMANANDRAIBE RANAIVOHARIVONY BAKOLALAO, «L'intégrité dans l'exercice des fonctions judiciaires », dans ETIKA N°15, La revue trimestrielle du Mouvement pour l'Ethique et de la Déontologie à Madagascar, p. 4, septembre 2015.
Pour aller plus loin, V. Jean-Godefroy BIDIMA, « L'acte de juger et le magistrat : de la précompréhension à l'occasion », dans Rue Descartes 2002/2 (n° 36), pages 181 à 200.

droits. A titre d'illustration, les formations à l'intention des magistrats du siège intéresseront les échanges d'expérience dans le traitement des affaires de blanchiment, les études de jurisprudences étrangères sur l'intentionnalité ou les modes de preuve admissibles *etc*. Ces types de formation permettront aux magistrats de comparer les marges de liberté dans la prise de décision ou encore d'échanger sur les motivations ou les modes d'interprétation de la loi pénale. Les formations en relation avec les comparaisons des droits et des pratiques ne visent aucunement à annihiler la créativité des juges, au contraire, elles se veulent de stimuler les magistrats à réagir et à faire évoluer leurs dossiers au regard des tendances étrangères qui se dessinent. Plus précisément, la démarche comparatiste a pour objet de présenter toutes les solutions possibles et insuffler aux juges des repères pour l'exploration de la voie qui leur semble la plus convenable dans le règlement des dossiers en leur possession. Ce faisant, ils ne seront plus enclins à reproduire le même modèle figé et intériorisé comme le seul admissible. Au demeurant, les réflexes critiques sur l'application de la loi ne peuvent qu'enrichir et fertiliser les acquis, à chacun, par la suite, d'en faire un savant usage lors de l'appréciation des éléments factuels de leurs dossiers pénaux.

2. Le développement d'outils opérationnels pour des formations qualitatives

574. La teneur des formations qualitatives. Une justice de qualité sous-tend, de nos jours, plusieurs approches corrélatives. Si, *a priori*, la substance et le bien-fondé des jugements étaient les principaux critères d'une justice de qualité, selon qu'ils aient ou non reçu l'adhésion sociale, d'autres aspects sont dorénavant reconsidérés tels que l'approche procédurale intéressant le respect du contradictoire ou de l'équité du procès et l'approche managériale relative aux questions du coût, des délais de la justice[1172]. Ces différents critères doivent être maîtrisés par les magistrats et dans ce sens, il a été admis que « *les formations conditionnent l'authenticité de la justice* »[1173]. Ainsi, les formations doivent-elles revêtir une certaine qualité afin que les juges puissent être à même d'élaborer et de rendre des décisions de justice empreintes de bon sens, acceptées par les justiciables. Pour mettre fin au *statu quo,* les formations doivent donc être revitalisées et développées à l'aune de la technicité croissante de l'infraction du blanchiment ainsi que de l'évolution du contexte dans lequel il s'accomplit. Sur le plan pratique, ces réformes s'articulent autour de quatre points essentiels que sont le suivi-évaluation des formations pour mesurer leurs impacts et apporter les mesures correctrices nécessaires ; la multiplication des accords de partenariat pour enrichir les formations ; le développement de l'e-learning pour leur apporter une touche de modernité et enfin les ouvertures ou les perspectives de carrière en rapport avec les curricula suivis pour les magistrats formés.

[1172] Jean Marc SAUVE, « Les critères de la qualité de la justice », discours lors de la Célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des Communautés européennes, Luxembourg le 25 septembre 2009.
[1173] Guy CANNIVET, « Nous rendons justice les mains tremblantes », Discours prononcé lors de l'audience solennelle de début d'année judiciaire, le 06 janvier 2006.

575. Le suivi-évaluation : un outil de mesure des impacts des formations. Si les actions de formation ne font l'objet d'un suivi-évaluation *ex post*, leurs pertinences ou leurs retombées ne pourront être appréciées à juste titre et cumulativement, leurs contenus ne feraient l'objet d'aucune amélioration. Au-delà de l'enrichissement des acquis des apprenants par les différentes méthodes andragogiques, les formations ne seront réellement instructives, édifiantes et utiles tant qu'elles n'apporteront aucune évolution significative ou changement positif sur la qualité de la justice. Pour connaître si les objectifs ont été atteints et les résultats attendus réalisés, les réactions des personnes formées, la hausse de leurs connaissances ou de leurs compétences et les changements ressentis dans leurs approches ou leurs comportements doivent être jaugés à l'issue des formations. Les répercussions des formations selon les appréciations des justiciables doivent également être prises en compte ; il s'agira, par exemple, de leur degré de satisfaction dans les poursuites de l'infraction de blanchiment, leurs ressentis sur l'efficacité des sanctions ou le recul de la criminalité. Ces processus d'évaluation doivent être mis en œuvre d'une manière continue et régulière, la réalisation d'analyses et de bilans systématiques permettra une réévaluation constante qui, à long terme, permettra de disposer en interne un panel de magistrats experts, performants et productifs.

576. La conclusion d'accords de partenariat. La recherche d'une meilleure qualité des formations n'empêche pas non plus, qu'en termes de quantité, on accroîtrait les offres de formation. Cela pourrait se concrétiser par la conclusion de divers accords de partenariats entre l'Ecole Nationale de la Magistrature et des Greffes ou les pôles anti-corruption avec leurs homologues étrangers. Les accords internationaux auraient pour objectif de multiplier les partages d'expériences et de bonnes pratiques entre les pairs aidant, par cette occasion, les magistrats encore peu familiarisés dans le traitement des affaires économiques à trouver des repères et dégager des réflexions sur la matière. En guise d'illustration, les conventions de jumelage entre les écoles de formation judiciaire ou encore les partenariats entre les juridictions étrangères permettent de réaliser des stages ou des visites de travail entre les magistrats étrangers[1174]. Les formations à l'extérieur peuvent aussi s'orienter sur le développement des programmes de formation des formateurs, un outil intéressant dans la mesure où le nombre de privilégiés pouvant bénéficier des formations étrangères est, le plus souvent restreint, faute de moyens financiers suffisants. Dans le cadre des formations des formateurs, les bénéficiaires des interventions constitueront, par la suite, des personnes ressources pour d'autres séries de formation ; avec le noyau de formateurs qui résulte de ces types de programme, le partage d'expertises peut considérablement s'accroître et impacter auprès de nombreuses autorités d'application de la loi.

[1174] Par exemple les actions de formation dispensées par l'Ecole nationale de la magistrature français aux magistrats étrangers… disponible sur https://www.legifrance.gouv.fr.
Suivant l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1270, du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature, « *L'école peut, en outre, contribuer soit à la formation des futurs magistrats d'Etat étrangers et, en particulier, des Etats auxquels la France est liée par des accords de coopération technique en matière judiciaire, soit à l'information et au perfectionnement des magistrats de ces Etats* ».

577. L'*e-learning* ou les formations en ligne. Actuellement en plein essor, la méthode d'*e-learning* pourrait étoffer les connaissances des praticiens dans l'élucidation des affaires de blanchiment. Particulièrement pour les magistrats, l'*e-learning* leur permettra de suivre des formations continues en ligne et de disposer d'une documentation juridique enrichie. Les formations en ligne constituent, incontestablement, un moyen opérant pour aider tout acteur de la chaîne pénale à s'améliorer et gagner en compétences. L'élément indispensable pour sa réalisation consiste, pour l'essentiel, en la dotation d'un équipement en matériels informatiques, notamment, l'accès à un internet haut débit ; ce qui réduit fortement les dépenses financières, *a fortiori,* que le recours à l'*e-learning* ne nécessite plus de coûts supplémentaires pour les mobilités des formateurs étrangers ou l'envoi de magistrats à l'extérieur.

578. La motivation des magistrats : les perspectives de carrière pour les magistrats formés. Le suivi de plusieurs sessions de formation voire des études particulières sur le droit des entreprises, l'économie et les finances devraient être proposées aux magistrats qui veulent parfaire leurs connaissances et s'engager dans la poursuite de la délinquance économique et financière. Les magistrats ayant bénéficié de formation et faisant état d'un avancement notable dans le traitement des affaires de blanchiment doivent par ailleurs être motivés à travers la reconnaissance et la galvanisation de leurs efforts ; dans le même esprit, des perspectives de carrière doivent leur être pourvues telles que des promotions ou des nominations dans des postes en relation avec les formations reçues en vue de mettre à profit leurs acquis. Les clichés ou stéréotypes selon que les formations sont destinées aux magistrats novices ou peu efficaces sont à proscrire ; le blanchiment est une infraction évolutive, l'efficacité de sa répression repose, en partie, sur le recyclage permanent des magistrats y compris les plus expérimentés.

B. Les réformes des pratiques judiciaires

579. Une nouvelle approche axée su la modernisation des outils et la cohésion des acteurs répressifs. L'infraction de blanchiment est en constante mutation et sa vitesse de propagation ne cesse de croître du fait que les criminels exploitent et tirent avantages des avancées technologiques pour blanchir leur argent sale. Pour faire face à la menace, le système judiciaire malagasy, souvent pointé du doigt pour sa lenteur dans les procédures et ses mauvaises pratiques[1175], devra adopter des réformes profondes sur tous les fronts de la répression de l'infraction. Concrètement, le système judiciaire malagasy devra franchir le cap de l'informatisation et spéculer davantage sur les techniques modernes de traitement des informations (1) ; l'utilisation des techniques particulières d'investigations devra être optimisée dans le traitement des affaires de blanchiment (2) ; la synergie des actions devra être développée entre tous les acteurs impliqués dans la répression du blanchiment (3),

[1175] V. *supra* § 233.

enfin, l'institution judiciaire devra accéder et jouir d'une réelle indépendance financière (4).

1. L'informatisation du système judiciaire

Une des plus grandes défaillances du système judiciaire malagasy réside dans le fait qu'il fonctionne toujours d'une manière traditionnelle avec ses archivages d'informations basés pour la plupart sur du support papier. Pour supplanter ces méthodes surannées qui ralentissent le traitement des dossiers de blanchiment et se mettre au diapason avec l'ère de la modernité, plus d'efforts de conversion numérique sont à déployer. La révolution numérique au cœur du système judiciaire constitue, en effet, un gage de célérité et de traçabilité des actions.

580. L'informatisation pour la célérité des actions. La réforme numérique du système judiciaire intéresse la centralisation des casiers judiciaires afin que les croisements ou les recoupements des informations en rapport avec les personnes mises en cause dans les affaires de blanchiment puissent se faire plus facilement et rapidement. Particulièrement, pour les pôles anti-corruption, un début d'informatisation a été amorcé en ce qui concerne les outils de statistiques par types d'infraction ; ceci étant, beaucoup d'efforts en numérisation doivent encore être soutenus en matière d'archivage des décisions de justice par dossier, par personnes condamnées ou mises en cause ; de bornes interactives pour le suivi des dossiers depuis la saisine jusqu'au délibéré[1176] ; d'usage des vidéoconférences[1177], ou encore de la mise en ligne des formulaires administratifs *etc.* La dématérialisation des informations permet, indubitablement, de gagner un temps précieux et assure plus de traçabilité du processus judiciaire. Par ailleurs, les informations provenant d'une enquête criminelle en cours ou d'affaires classées constituent d'importantes sources de données nécessaires dans l'avancement des enquêtes pénales ; un système reposant sur des données insuffisantes ou non fiables serait, en effet, contre-productif. Pour être plus performantes, les autorités d'application de la loi en charge des investigations pénales[1178] devront disposer, en leur office, d'une base de données sur le blanchiment de capitaux ; la conservation des données de chaque dossier devra suivre un classement informatisé selon le type d'affaire, les informations sur les mises en cause ou les modes opératoires.

581. La mise à disposition d'équipements appropriés : une condition *sine qua non* de la réforme numérique. Au regard des innovations majeures apportées par les nouveaux moyens de télécommunication en matière de volume de stockage des informations et de leurs transmissions par le biais du numérique, les autorités d'application de la loi devront être équipées de ces technologies modernes pour plus

[1176] Sarah TETAUD, « Pour lutter contre la corruption, la justice malgache mise sur l'informatisation », article du 07 octobre 2018, disponible sur https://www.rfi.fr/fr/afrique/20181006-madagascar-lutter-contre-corruption-justice-mise-informatisation.
[1177] Déjà prévu par l'art. 35 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
[1178] Notamment les services de police judiciaire, le parquet ou l'instruction des pôles anti-corruption.

de rapidité dans l'accès, la manipulation, la production et le traitement des informations. Les mesures d'informatisation ne seraient, en effet, conséquentes qu'à condition d'être accompagnées de fournitures d'équipements adéquats et suffisants. En guise d'illustration, il pourra s'agir de dotation d'ordinateurs ou autres matériels informatiques nécessaires, de fournitures de bureau, de locaux de travail idoines pour les pôles anti-corruption et les services de police *etc.* En outre, il faudra prévoir de miser et d'investir sur un système de sécurisation de l'information judiciaire, d'assurer le maintien, le renouvellement et la pérennisation des services numériques. Pour que les équipements fournis puissent être utilisés à bon escient et convenablement, des formations de personnel devront être également dispensées. A titre d'exemple, les formations à l'intention des personnes affectées aux travaux d'analyse seront ciblées sur la maîtrise de l'usage des logiciels d'analyse des bases de données telle que la gestion automatisée des archives, ou encore les modes d'utilisation des connexions sécurisées avec les autres personnes chargées de la répression de l'infraction de blanchiment *etc*.

582. La chaîne pénale informatisée pour surmonter les facteurs de blocage. Le logiciel *InfoTPI* a fait ses preuves dans certaines juridictions pilotes[1179]. A travers l'utilisation de ce logiciel, chaque pièce du dossier est scannée avec un code barre et toute personne qui intervient, en temps réel, sur le dossier doit se loguer de manière à ce que l'on sache, en cas d'éventuelle suppression d'éléments, par qui et où cela a été fait. Ce type de logiciel assure la traçabilité des dossiers en permettant aux justiciables de suivre l'état de leurs dossiers et connaître les prochaines étapes à suivre tout au long de la chaîne pénale[1180]. Plus particulièrement, pour les pôles anti-corruption, le logiciel permettra de déterminer d'une manière exacte entre quelle main et à quel stade de la procédure se trouve un dossier de blanchiment ; il serait intéressant, par la suite, d'identifier les facteurs de blocage ou freins dans le traitement de telles affaires et de les surpasser. L'objectif de l'informatisation consistera à cet égard de raccourcir les délais de traitement des dossiers de blanchiment avec une attention particulière au respect des délais légaux. En cas de dépassement des délais prévus par la loi, la chaîne pénale informatisée devra émettre une alerte pour que les autorités prennent les dispositions nécessaires afin de remédier à la situation. En guise d'illustration et de comparaison, la chaîne pénale informatisée du Bénin bloque les dossiers en instruction lorsque les délais de détention sont dépassés pour obliger le juge à statuer sur la détention[1181].

[1179] SARAH TETAUD, *op. cit.*

[1180] Pour ce faire, un ordinateur a été mis à la disposition des travailleurs et utilisateurs de la justice dans les juridictions pilotes.

[1181] Joëlle AFFICHARD, « Normes juridiques, concepts statistiques et fonctionnement des tribunaux africains », dans Revue des droits de l'homme n°16, 2019, p. 11-12.

2. L'exploitation optimale des techniques particulières d'investigation

L'irruption des nouvelles technologies d'information a mis en évidence que les procédés ordinaires d'enquête, classiquement dédiés à un environnement matériel, étaient inappropriés en cas de collecte de preuves et de poursuite d'infraction perpétrées dans un contexte dématérialisé et volatile. Pour pouvoir donner une réponse judiciaire à la mesure du crime, les autorités d'application de la loi devraient, donc, changer de paradigme et se tourner davantage vers l'exploitation des nouveaux outils d'investigation plus adaptés au numérique et aux nouveaux aspects de la criminalité.

583. Les nouvelles technologies intrusives. La loi n°2018-043 du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a octroyé de pouvoirs exorbitants aux autorités judiciaires dans l'utilisation des nouvelles techniques d'enquête en matière de poursuite des infractions. D'après les articles 35 et 36 de cette loi, ces techniques particulières d'enquête comprennent l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques ; le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes téléphoniques, de télécopieurs ou de moyens électroniques de transmission ou de communication ; l'enregistrement audio et vidéo des faits et gestes et des conversations ; l'utilisation d'autres moyens et technique d'investigation électronique ; les opérations sous couverture et livraisons surveillées *etc*. La loi n° 2016-017, du 22 août 2016, modifiant et complétant certaines dispositions du code de procédure pénale détaille les conditions d'utilisation de ces nouveaux outils d'investigation en ajoutant dans le code de procédure pénale les articles 146.1 et suivants, 146.4 et suivants, les articles 355.1 et suivants, les articles 355.6 et suivants, les articles 355.12 et suivants, respectivement relatifs à l'infiltration, à la surveillance, à la mise au clair des données chiffrées nécessaires à la manifestation de la vérité, à la captation des données informatiques, aux interceptions de correspondances émises par voie de télécommunication. Au demeurant, le cadre normatif malagasy sur les nouveaux outils d'investigation et procédés de collectes de preuves est plus ou moins adapté à l'ère du numérique ; cependant leur mise en œuvre et exploitation pratique est alambiqué au motif de la non-disposition des autorités en charge des enquêtes de blanchiment des équipements modernes et expertises appropriées. En conséquence, il faudrait munir les autorités chargées des enquêtes pénales des matériels de repérage pour localiser et reconnaître les blanchisseurs ; de micros ou caméras espions en vue de la sonorisation ou fixations d'image dans certains lieux tels que les véhicules, les domiciles ou autres ; de matériels de saisie et d'interception des correspondances stockées, de collecte de données de connexion, de captation des données informatiques aux fins de connaître l'environnement social de la personne mise en cause ; des équipements en « *géolocalisation* »[1182] afin de transmettre à partir d'un

[1182] Tels qu'un récepteur GPS ou *Global Positioning System,* en français, littéralement « *Système mondial de positionnement* » ou « *Géo-positionnement par satellite* ».

réseau de téléphonie mobile la position géographique d'un véhicule et suivre ses éventuels déplacements dans le cadre par exemple des livraisons surveillées *etc.*

584. Les apports scientifiques dans les investigations pénales. En matière d'enquêtes pénales, la criminalistique comprend un vaste champ d'analyse que sont, entre autres, l'analyse graphologique, l'analyse de l'encre, l'analyse du papier, l'analyse de la machine à écrire/imprimante, l'analyse des empreintes digitales, les tests ADN ou l'identification par analyse génétique *etc.* La criminalistique constitue un atout considérable dans l'élucidation des affaires aussi complexes que le blanchiment. La place des sciences forensiques en matière d'analyse des preuves n'étant plus à démontrer, des investissements doivent être réalisés dans la mise en place et le renforcement de laboratoires modernes aux techniques pointues, d'équipements adéquats et de qualifications du personnel pour pouvoir obtenir de résultats scientifiques probants et fiables dans le cadre des investigations pénales.

585. La recherche d'un juste équilibre entre les exigences de la répression et la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés. Les droits et les principes protecteurs constitutionnellement et conventionnellement garantis ne doivent, en aucune manière et à aucun moment, être empiétés par l'usage des nouvelles technologies d'enquête. Au cas où le recours aux nouvelles techniques d'enquête ne sera pas soumis à des conditions strictes, la conciliation de l'impératif d'efficacité et le respect de la vie privée resteraient malaisés. Pour que l'usage des techniques spéciales d'investigation soit proportionnel et ne puisse porter atteinte aux droits et libertés des individus, il doit être systématiquement encadré par la loi, placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire, justifié par la réalisation d'actes utiles à la manifestation de la vérité, en somme, dûment motivé par la nécessité de l'information judiciaire. A titre d'illustration, les limites quant à l'étendue et la durée de l'utilisation des techniques modernes d'enquête dans la captation de données informatiques ou la mise sous surveillance acoustique d'un mis en cause doivent être minutieusement examinées et scrupuleusement respectées par les autorités en charge de conduire les investigations pour éviter un usage indéfini qui occasionnerait des risques d'abus ou de dérives. Du côté de la jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'homme avait conclu que la surveillance du requérant par GPS ne violait pas l'article 8 § 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme[1183] tant qu'elle était proportionnée aux buts légitimes poursuivis et donc « *nécessaire dans une société démocratique* »[1184]. Bien que reconnaissant que le recours au GPS constituait une ingérence à la vie privée du requérant, la Cour avait estimé que la prise de cette mesure était justifiée compte tenu des circonstances dans le cas d'espèce. Primo,

[1183]Article 8 § 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme « *Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

[1184] Cour Européenne des Droits de L'homme, Affaire *Uzun contre Allemagne*, Requête n° 35623/05,Strasbourg, 02 septembre 2010.

l'ingérence grave à la vie privée du requérant par la surveillance supplémentaire du GPS était motivée par des raisons encore plus impérieuses ; la conduite d'enquête par surveillance portait, en effet, sur des infractions très graves telles que plusieurs tentatives de meurtre d'hommes politiques et de fonctionnaires par des attentats à la bombe. Secundo, la surveillance a été mise en œuvre pendant une période relativement courte quelque trois mois, et elle n'était pas totale et exhaustive du fait que la surveillance visuelle par les agents de l'Etat, n'a guère touché l'intéressé que pendant les week-ends et lorsqu'il se déplaçait dans la voiture de S, son complice. Tertio, les recours à des méthodes moins attentatoires à la vie privée ne s'étaient pas révélés efficaces[1185]. Dans une autre affaire, l'arrêt de la Cour de cassation française avait retenu qu' « *une conversation entre un avocat et son client ne peut être transcrite et versée au dossier d'une procédure que s'il apparaît que son contenu est de nature à faire présumer la participation de cet avocat à une infraction* »[1186]. En l'espèce, tel n'était pas le cas, la retranscription de la conversation avait permis de localiser le client concerné. Ainsi, la cour de cassation a-t-elle entériné la décision de la chambre d'instruction qui avait annulé l'interpellation de X, son placement en garde à vue et ses auditions lors de cette mesure, au motif que l'ensemble de ces actes avait pour support nécessaire les conversations téléphoniques retranscrites.

3. Le développement de la synergie des actions entre les acteurs de la répression

Les actions éparses sont inefficaces dans la poursuite et la répression de l'infraction de blanchiment, les rencontres entre les autorités d'application de la loi doivent, en conséquence, être multipliées. Le renforcement de la cohésion entre les acteurs de la justice pénale pourra se traduire par la mise en place d'une instance de concertation élargie ou restreinte selon les besoins. Dans tous les cas, l'intensification des échanges devra déboucher sur l'élaboration d'une stratégie de répression efficace et conduire à l'aboutissement des enquêtes pénales.

586. L'élaboration d'une stratégie d'ensemble des autorités d'application de la loi. Une instance de concertation devra être établie entre les acteurs de la justice pénale pour servir de plateforme leur permettant de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun dans la poursuite et la répression de l'infraction de blanchiment, d'exprimer leurs besoins spécifiques ou encore les blocages rencontrés dans le traitement des affaires de blanchiment, d'échanger sur les moyens pouvant aider dans la levée de ces obstacles *etc.* Des dialogues interactifs, participatifs et constructifs issus des échanges, se dégagera une stratégie d'ensemble des autorités d'application de la loi. L'objectif poursuivi par la stratégie consiste en une meilleure orientation et coordination des actions de répression ; il pourra s'agir, par exemple, de la priorisation des enquêtes pénales et des poursuites selon les risques identifiés dans le volet préventif. Par ailleurs, les rencontres itératives instaurent un climat de confiance et préconisent, par la même occasion, une mise à niveau des informations

[1185] *Ibid.*

[1186] Cass. Crim. 17 septembre 2008, pourvoi n°08-85.229, publié au Bulletin criminel 2008, n° 191.

entre tous les acteurs impliqués dans la poursuite et la répression de l'infraction de blanchiment.

587. La promotion de la culture collaborative dans le cadre des enquêtes. Pour que la répression des infractions de blanchiment porte ses fruits, les communications sont à renforcer entre les acteurs de la chaîne pénale. Entre les magistrats et les greffiers ou le personnel judiciaire, des échanges sur la frappe des jugements, l'application des standards de service ou encore le traitement en temps réel des dossiers doivent être maintenus en vue d'assurer le respect des délais légaux, l'efficience et la célérité dans les actions à entreprendre. Les rencontres entre les magistrats seront axées sur l'application des politiques pénales *etc.* Les relations entre les magistrats et les officiers de police judiciaire s'articuleront sur les échanges d'information, les plans d'investigation, les suites des instructions émises *etc.* Avec le SAMIFIN, les échanges en vue de complément d'information devront être consolidés.

4. L'accès à une réelle indépendance financière de l'institution judiciaire

588. Le besoin d'un changement de paradigme. La performance judiciaire et les conditions de travail sont intrinsèquement liées. Il ne peut être exigé des autorités de poursuite et de répression, des résultats de qualité si leurs conditions de travail sont précaires. L'optimisation de leurs capacités et leurs rendements nécessitent la dotation de ressources appropriées ; en d'autres termes de moyens financiers adéquats. Dans cette perspective, maints appels ont été lancés à l'Etat pour mobiliser de plus amples ressources financières, mais ils sont restés vains, pis, les budgets des pôles anti-corruption ont été drastiquement diminués[1187]. Les difficultés budgétaires prégnantes des tribunaux malagasy et particulièrement des pôles anti-corruption engagent, dès lors, des réflexions sur un changement de paradigme, ce qui renvoie à la théorie de séparation des pouvoirs développée par Montesquieu. Bien que les écrits sur ce principe soient le plus souvent centrés sur la balance des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il est indubitable que ce concept intéresse également le pouvoir judiciaire, le 3ème pilier du système, car à l'instar des autres organes, l'autorité judiciaire se doit de jouir, sans ambage, les ressources financières dont elle a besoin dans l'exercice de ses missions de lutte contre la criminalité et de protection de la société. Tant que l'institution judiciaire ne s'accapare pas de l'arme financière, ses actions resteront limitées ; au vu de la situation actuelle, la prééminence du pouvoir de juger et le spectre de la criminalité amènent à reconsidérer les configurations du mode de financement des cours et tribunaux.

589. La consécration constitutionnelle de l'indépendance financière. Partant du principe de séparation des pouvoirs[1188], la Constitution de la République de

[1187] POLE ANTI-CORRUPTION, Rapport 2019, p. 9.

[1188] Les philosophes Montesquieu et Locke, ont théorisé la séparation des pouvoirs, un principe qui distingue trois fonctions principales de l'Etat que sont la fonction exécutive qui fait appliquer les lois votées par le parlement, la fonction législative qui vote la loi et contrôle les actions du gouvernement, la fonction juridictionnelle qui veille à la bonne application des lois en réglant les litiges et sanctionnant ceux qui ne

Madagascar reconnaît dans son article 40 que « *Les Institutions de l'Etat sont : - le Président de la République et le Gouvernement ; - l'Assemblée Nationale et le Sénat ; - la Haute Cour Constitutionnelle. La Cour Suprême, les Cours d'Appel et les juridictions qui leur sont rattachées ainsi que la Haute Cour de Justice exercent la fonction juridictionnelle* » et d'après l'article 107 de la Constitution, « *le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice* ». Au-delà de l'indépendance décisionnelle, l'indépendance de la justice s'interprète par la mise à disposition de moyens financiers adéquats leur permettant de réaliser leurs missions sans subir d'immixtion de la part des organes exécutifs et législatifs. A la lecture des dispositions de la Constitution, l'indépendance financière des cours et tribunaux n'est pas explicite et dans les faits, l'Exécutif a une mainmise financière dans les marges de manœuvre de la Justice. Comme l'application des dispositions budgétaires est loin d'être satisfaisante et aucune volonté politique réelle à améliorer l'existant n'est, jusqu'à présent, constatée, une refonte profonde des rapports financiers entre le judiciaire avec l'exécutif et le législatif s'impose. Concrètement, l'indépendance financière des cours et tribunaux doit être consacrée explicitement dans la Constitution et tout attachement direct ou indirect avec l'autorité exécutive devra être supprimé. En reconnaissant l'indépendance financière de la justice dans la constitution, les cours et tribunaux pourront jouir d'une réelle autonomie financière de gestion autrement dit élaborer et exécuter son budget sans l'ombre d'aucun organe.

590. Les configurations sur les modalités de mise en œuvre de l'indépendance financière. A la suite de la consécration constitutionnelle de son indépendance financière, le contenu des modalités de mise en œuvre de l'indépendance doit être précisé par voie législative. Pour l'essentiel, la loi devra souligner que les cours et les tribunaux élaboreront leur budget en toute indépendance sans aucune ingérence de n'importe quelle autorité. Ils pourront également négocier directement leur budget avec les membres du Parlement, en cas de décalage ou d'écart important avec ce

---

respectent pas les règles édictées. Michel TROPER, « L'invention de la Constitution », dans L'Etat moderne : regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848, de Simone Goyard-Fabre, Paris : J. Vrin, 2000, Histoire des idées et des doctrines, p. 136-137.

La théorie de la séparation des pouvoirs prône que pour limiter l'arbitraire et éviter tout risque d'abus dans l'exercice des missions souveraines, les trois prérogatives ne doivent pas être accumulées par une seule autorité. « (…) *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* » dans MONTESQUIEU, « *De l'esprit des lois* », Livre XI chapitre IV.

Consécutivement, les trois organes doivent être indépendants l'un de l'autre dans l'exercice de ses fonctions. Pour éviter la paralysie du système à travers une séparation stricte des pouvoirs, des tempéraments ont été apportés au principe tels que la possibilité des trois entités de concourir ensemble dans leurs attributions et la recherche d'un juste équilibre entre les trois ordres par la disposition de chaque entité d'un moyen de pression ou d'action sur l'autre ; quoi qu'il en advienne, le mot d'ordre est qu'il ne devrait pas y avoir de confusion, d'empiètement et surtout pas de concentration des trois pouvoirs entre les mains d'une même personne ou même corps. Ceci étant dit, que ce mécanisme de séparation puisse être rigide ou modéré par la nécessaire collaboration entre le pouvoir exécutif ou le législatif, ou encore que l'équilibre entre les trois pouvoirs soit un mythe ou une utopie pour certains auteurs, il est communément admis et reconnu que la soumission aux lois est un impératif indispensable dans toute société démocratique, *a fortiori* la fonction juridictionnelle doit être exercée d'une manière indépendante loin de toute intervention des autres autorités.

Raymond Carré de Malberg, Charles Eisenmann, Voir MICHEL TROPER, *op. cit.*, p. 138-139.

qui a été prévu, ils disposeront d'un droit de faire appel. Une autre configuration plus radicale consiste à permettre aux cours et tribunaux de percevoir des recettes propres issues du recouvrement des amendes ou des avoirs illicites, en leur permettant de disposer d'un organe délibérant et d'un organe exécutif, composés par exemple de magistrats mandatés et élus par leurs pairs, la justice élabore seule son budget sans besoin du vote du Parlement. Dans une telle hypothèse, l'organe délibérant susmentionné votera son budget ; toutefois, dans le cas où le budget des cours et tribunaux sera insuffisant, une disposition constitutionnelle ou législative devra prévoir que l'Etat lui garantit de lui fournir tous les moyens nécessaires dans l'exercice de ses fonctions.

II. La nécessité d'une application effective de la législation

591. La nécessité d'assurer l'application effective des lois adoptées. La matière du blanchiment de capitaux a été récemment marquée par une inflation législative. Parmi les nouveaux textes adoptés, l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites, le pignon de la lutte contre le blanchiment, a dû mal à s'appliquer effectivement du fait que sa mise en œuvre est conditionnée par l'adoption de plusieurs décrets. En outre, une enveloppe budgétaire conséquente devra être envisagée pour l'implantation des différentes structures prévues dans l'ordonnance. Quoique son application s'annonce quelque peu compliquée, ce texte amorce et conçoit, du moins en théorie, l'idée que nul ne pourra tirer profit de son délit[1189] à Madagascar (A). Ceci dit, les difficultés de mise en œuvre du fait de l'insuffisance des moyens financiers ou du retard dans l'adoption des décrets d'application ne touchent pas seulement le recouvrement des avoirs illicites ; d'autres secteurs sensibles sont aussi concernés, pis, certaines situations, propices au blanchiment, ne font encore l'objet d'un réel encadrement juridique. Ces lacunes, qui affaiblissent, dans une large mesure, le dispositif de lutte contre le blanchiment méritent, de ce fait, d'être comblées (B).

A. Les mécanismes de confiscation

592. Les structures à mettre en place et l'intégration de l'approche axée sur les avoirs. Un tournant décisif dans la lutte contre la criminalité financière a été entamé par l'adoption de Madagascar de l'ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites. A travers cette nouvelle ordonnance, certaines dispositions sur les mesures de gel, de saisie, de confiscation ont été décantées et la mise en place d'une Agence de recouvrement des avoirs illicites a été prévue. Ainsi, une nouvelle approche axée sur les avoirs criminels sera-t-elle intégrée prochainement dans les pratiques juridictionnelles quant à la répression de l'infraction de blanchiment de capitaux. Par-delà la volonté affichée de l'Etat à veiller à ce que le crime ne paie pas, la mise en œuvre effective de cette ordonnance est conditionnée par l'institution de différentes structures telles qu'une unité spécialisée en charge du dépistage et de la localisation des avoirs criminels (1), une agence de

[1189] Tiré de l'adage « *Nemo ex delicto consequatur emolumentum* ».

recouvrement des avoirs illicites (2), la collaboration entre les investigateurs et les agents de recouvrement (3). Du reste, afin que les mesures de confiscation soient légitimées dans leurs réalisations, les droits des tiers de bonne foi doivent être garantis et elles ne doivent, en aucune manière, être détournées de leurs finalités (4).

1. La création d'une unité d'enquêteurs spécialisés dans la localisation des avoirs illicites

593. Le rôle de l'unité d'enquêteurs. Les enquêtes de blanchiment et de recouvrement poursuivent des buts différents. Si les investigations pour blanchiment visent la réunion des éléments constitutifs de l'infraction et la poursuite des blanchisseurs, les enquêtes pour recouvrement sont, en revanche, plus axées sur le dépistage et la localisation des avoirs criminels. Ce faisant, les surveillances de l'équipe d'enquêteurs en charge de la localisation des avoirs se focaliseront, par exemple, sur les types d'instruments financiers utilisés par le suspect[1190]. La différence des objectifs poursuivis complique la conduite d'une enquête simultanée sur l'infraction de blanchiment et le traçage des biens mal acquis. Pour que les mesures de saisie, de confiscation et de recouvrement soient efficaces, une unité d'enquêteurs spécialisés dédiée exclusivement à l'identification et la localisation des avoirs criminels doit être mise en place, à l'instar de la Plateforme d'Identification des Avoirs Criminels (PIAC)[1191] française qui a déjà fait ses preuves. Les attributions de cette unité se concentreront principalement sur la localisation des avoirs criminels et la facilitation des circuits d'information.

594. Les enquêtes axées sur la localisation des avoirs criminels. Pour que les avoirs criminels puissent être saisis ou confisqués, la preuve que les avoirs avaient un lien avec les activités répréhensibles ou qu'ils constituaient les gains ou le produit de l'infraction doit être rapportée. Si les personnes suspectes mènent un train de vie ostensiblement et excessivement luxueux, les enquêtes sur les avoirs ne sont pas nécessaires ; l'ouverture d'une enquête sur le recouvrement des avoirs est plutôt requise à l'encontre des délinquants qui dissimulent ou transfèrent l'argent du crime. Dans cette quête de dépistage des avoirs, l'unité d'enquêteurs spécialisés, en collaboration avec les magistrats instructeurs, devra élaborer ou concevoir des plans d'enquête qui, pour être efficaces, devront tenir compte de plusieurs paramètres et considérations. Il en est notamment du ciblage des enquêtes axées sur les avoirs selon le rôle ou la qualité de la personne suspecte dans l'organisation criminelle. En guise d'illustration, les chefs du groupe sont systémiquement ceux qui accumulent l'essentiel des profits. Pour blanchir leur argent sale et brouiller les pistes, les

[1190]Dans le cas où le suspect fait usage des guichets automatiques, les enquêteurs s'intéresseront aux cartes bancaires qui peuvent être utile dans le traçage des avoirs criminels.
OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, « *Manuel sur la coopération internationale aux fins de confiscation du produit du crime* », publication des Nations unies, Vienne, Mai 2013, p. 38-39.
[1191] Circulaire NOR INT/C/07/00065/C du 15 mai 2007.

principaux protagonistes peuvent transférer ou investir leurs avoirs illicites dans divers canaux légaux ou fictifs ; prosaïquement, ils peuvent les amalgamer avec d'autres avoirs légitimes, les employer pour l'achat de biens, les mettre à l'abri en les déplaçant dans des fiducies, des paradis fiscaux ou en les hébergeant dans des montages de structures juridiques fictives comme les sociétés écrans[1192]. Ils peuvent également utiliser des intermédiaires tels que des hommes de paille, des membres de leur famille, des associés ou proches collaborateurs pour dissimuler leur qualité de réels propriétaires ou bénéficiaires effectifs de certains biens. Les enquêteurs en charge des avoirs doivent, en conséquence, connaître les personnes gravitant autour de la personne suspecte et les profiler aux fins de suivre l'argent et remonter la chaîne de l'organisation. A titre d'exemple, les hommes de main ou de paille sont identifiés d'une manière générale comme les personnes qui dépensent de grande somme d'argent dans les biens de consommation ; par crainte de perdre leurs possessions, ils sont, le plus souvent, susceptibles de dévoiler des informations en contre partie de réduction de peine ou de mise sous protection des témoins[1193].

595. L'amélioration du circuit d'informations. L'unité d'enquêteurs spécialisés sera en charge de collecter les flux d'information et devra accéder ou disposer, de ce fait, d'une source de données fiables. La base de données sera étoffée par les différents archivages et documents des institutions assujetties et emplois ou professions non financières désignées soumis aux obligations de vigilance, tels que les documents bancaires, les bilans commerciaux, les documents financiers et les contrats[1194] *etc.* ; les rapports du SAMIFIN ; les renseignements conservés au sein de la police judiciaire, des services fiscaux, des services des douanes, des autorités de contrôles aux frontières et des services judiciaires. Les efforts de numérisation entamés dans ces secteurs doivent être galvanisés pour faciliter les croisements et la conservation pratique des données. Plus particulièrement, en matière d'immatriculation des sociétés, des biens meubles et immeubles, l'intensification de la numérisation permettra d'éviter les lenteurs et les lourdeurs dans l'enregistrement des informations. En cas de besoin et dans le strict respect de la vie privée, les enquêteurs en charge de la localisation des avoirs devront recourir aux techniques spéciales d'investigation pour intercepter le contenu des courriers dans les adresses électroniques, les réseaux sociaux, les appels ou les messages reçus par voie téléphonique. Toutes les informations obtenues doivent être transmises, circulées, conservées et exploitées à bon escient. La Plateforme d'Identification des Avoirs Criminels (PIAC) française fournit un modèle intéressant de circuit de transmission des informations. Une remontée de l'information du niveau territorial vers la plateforme, la circulation de l'information du niveau local vers le niveau interrégional[1195], ainsi qu'un retour des renseignements du national vers le local sont,

[1192] OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *op. cit.*, p. 38-40.
[1193] *Ibid*.
[1194] Les enquêteurs devront exploiter ces documents pour déceler les réels bénéficiaires des avoirs ou sociétés suspectés d'être utilisés à des fins de blanchiment.
[1195] A travers les différents correspondants interrégionaux de la plateforme.

en effet, assurés[1196]. Les informations recueillies font l'objet d'une exploitation pluridisciplinaire et internationale ; l'approche internationale implique des recherches au sein des fichiers d'Europol, d'Interpol ou encore des attachés de sécurité intérieure (ASI) en poste à l'étranger. Les autorités malagasy devraient faire siennes de ce système de circuit d'informations lors de la mise en place d'une unité d'enquêteurs spécialisés, en ce sens qu'il facilite et favorise, dans une large mesure, l'exploitation, le traitement et le recoupement des informations dans le cadre de l'identification et de la localisation des avoirs criminels.

596. Le besoin d'instaurer une unité spécialisée d'enquête à Madagascar. Préalablement aux saisies et aux confiscations, des enquêtes patrimoniales devront être menées pour pouvoir identifier et localiser les biens saisissables ou confiscables. A cet effet, l'institution d'une unité spécialisée dédiée exclusivement au dépistage des patrimoines criminels est capitale à Madagascar en vue de faciliter la réalisation des mesures de saisie ou de confiscation et d'éviter, par la même occasion, l'organisation par le délinquant de son insolvabilité. Toutes les ressources disponibles pourront être exploitées pour retracer les profits illégaux, le principal objectif est de ne laisser aucune issue aux délinquants pour tirer profit de leurs crimes. L'instauration d'une unité spécialisée aux enquêtes patrimoniales est d'autant plus nécessaire pour centraliser toutes les données et établir un premier fichier exploitable sur les avoirs du délinquant. Par ailleurs, comme le patrimoine criminel peut se trouver en dehors du territoire national, la coopération internationale entre les autorités d'investigation est requise. L'adhésion de Madagascar au réseau ARINSA[1197] s'inscrit parmi une étape déterminante dans le développement de la capacité nationale d'investigation financière.

2. <u>La mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs illicites</u>

597. L'intérêt de l'administration des biens jusqu'à la décision de confiscation. Afin d'éviter leur dissipation, leur destruction ou leur transfert par les criminels, les biens susceptibles d'être confisqués devront faire l'objet d'une mesure conservatoire jusqu'au prononcé de la décision définitive de confiscation[1198]. Si durant la phase d'investigations, la valeur des biens frappés de mesures conservatoires n'est pas suffisamment préservée, la confiscation et le recouvrement des avoirs ne seront d'aucune utilité. Partant de ce constat, l'ordonnance n° 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites a prévu la mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs illicites pour assurer la gestion et l'administration des biens saisis et confisqués. Cette instance spécialisée, n'étant pas encore opérationnelle, l'exemple français de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) ainsi que divers paramètres devront être considérés dans le cadre de son instauration et fonctionnement.

[1196] Circulaire NOR INT/C/07/00065/C du 15 mai 2007.
[1197] V. *supra* § 440, 443 et s.
[1198] En d'autres termes, après épuisement de toutes les voies de recours.

598. La composition de l'institution spécialisée en charge du recouvrement des avoirs illicites. Selon l'article 27 dernier alinéa de l'ordonnance 2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites, des décrets seront pris ultérieurement pour fixer les membres de la future agence de recouvrement. Dans l'attente desdits décrets, on augure que l'institution de recouvrement des biens mal acquis soit constituée d'un personnel professionnel et pluridisciplinaire. En droit comparé, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués française (AGRASC), étant un établissement public administratif placé sous la tutelle conjointe du ministère de la justice et du ministère du budget, a, comme président du conseil d'administration et directeur général, des magistrats de l'ordre judiciaire ; le Secrétaire général de l'AGRASC est issu du ministère du budget[1199]. A noter également que lors de sa création, l'agence a regroupé dix agents venant des Ministères de la Justice, du Budget, et de l'intérieur.

599. Les modalités d'exécution des rôles dévolus à l'Agence. D'après l'article 27 de l'ordonnance 2019-015, du 15 juillet 2019, relative au recouvrement des avoirs illicites, l'Agence de recouvrement des avoirs illicites est chargée d'exécuter les décisions de gel, saisie ou confiscation des avoirs illicites; de procéder au recouvrement des avoirs dans le cadre des détournements de biens et deniers publics ; de procéder à l'enregistrement des biens dans le « *Registre central de saisie, de gel et de confiscation* »; d'assurer la conservation et la gestion des biens saisis ainsi que la consignation de la contrevaleur des biens aliénés avant la décision de confiscation[1200]. Dans le cadre de l'enregistrement des avoirs, l'informatisation des fichiers est un outil non négligeable pour un meilleur suivi et coordination des opérations de saisie, de gel, de confiscation et de recouvrement. Par ailleurs, comme le gestionnaire des avoirs devra procéder à l'inventaire et communiquer toutes les données relatives aux biens telles que les transactions effectuées, les problèmes de gestion, les défectuosités du bien lors de la saisie *etc*., le versement aux dossiers des photos prises ou des vidéos enregistrés sur l'état des avoirs au moment de la saisie est nécessaire pour concourir aux estimations quant à la gestion des avoirs, témoigner des conditions antérieures des avoirs et prémunir, par la même occasion, le gestionnaire des biens contre des plaintes éventuelles sur des dommages survenus ultérieurement aux biens. Dans l'exercice de leurs fonctions, les gestionnaires des avoirs seront en charge de collecter des informations, de faire des inventaires et de communiquer les données relatives aux biens. Il devra également

[1199] Art. R. 54-4 du décret n° 2011-134, du 1er février 2011, relatif à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, *JORF n°0028 du 3 février 2011*, page 2154 texte n°13.

[1200] Il est à noter que L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) française présente un exemple de répartition des tâches. A ce titre, ses attributions sont regroupées autour de 3 principaux pôles tels que le pôle juridique qui exécute les décisions de justice ; le pôle opérationnel qui assiste les magistrats et les enquêteurs et publie les mesures foncières ; le pôle de gestion, structuré en deux unités, l'unité de gestion immobilière (UGI), qui est en charge de la valorisation et de la cession des actifs immobiliers et l'unité de gestion mobilière (UGM), qui, à l'inverse, est en charge de la valorisation et de la cession des actifs mobiliers. AGENCE DE GESTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUES, *Rapport annuel 2017*, Annexe I sur les principales missions des trois pôles métiers de l'AGRASC, p. 59.

être prévu qu'en cas de besoin, les agents en charge du recouvrement pourront user des techniques spéciales d'enquête pour accéder à certaines informations financières détenues par d'autres organismes ou pour surveiller en temps réel des comptes bancaires.

600. Une agence de recouvrement pourvue de moyens adéquats. Comme plusieurs années peuvent s'écouler entre la prise des mesures conservatoires et la décision définitive de confiscation ou de libération des biens, la valeur des avoirs frappés de ces mesures doit être garantie et sécurisée tout au long de cette période. Le problème ne se pose pas vraiment pour la saisie ou le gel des comptes bancaires, la banque peut les bloquer une fois qu'elle est notifiée des mesures prises sur le compte du suspect. La conservation de la valeur économique, notamment l'entretien, la gestion et le contrôle de certains types d'avoirs, tels que les voitures de collection, les animaux d'élevage ou exotiques, les biens immobiliers de luxe *etc.*, est, en revanche, plus alambiquée. De ce constat, l'agence de recouvrement doit être dotée de ressources adaptées et munie de compétences de gestion ou d'administration reconnues pour mener à bien leurs missions. Plus précisément, la future agence devra disposer des infrastructures de stockage appropriées et sécurisées, pourvue de moyens financiers suffisants et adéquats pour la gestion des biens ; une attention particulière devra être accordée à la formation des personnes ou à leur spécialisation dans la préparation, la gestion et le suivi des dossiers de recouvrement des avoirs criminels aux niveaux national et international. Dans l'ordonnance n°2019-015 du 15 juillet 2019 relative au recouvrement des avoirs illicites, il est prévu que « *l'Etat est tenu d'allouer à l'Agence des crédits budgétaires suffisants inscrits dans la loi de finances. L'Etat assure la disponibilité des ressources suffisantes pour le bon fonctionnement de la mise en œuvre entre autres du programme national de lutte contre le blanchiment de capitaux et les crédits accordés par la loi de finances sont versés dans des comptes de dépôt ouverts au Trésor Public au nom de l'Agence de recouvrement. Pour ce qui est des fonds récupérés par l'agence, ils sont versés dans un compte particulier du Trésor ouvert au nom de l'Agence de recouvrement, et les modalités de répartition et d'affectation des sommes recouvrées sont autorisées par la loi de finances. L'affectation des avoirs recouvrés après confiscation, notamment des biens immobiliers, est décidée en Conseil des ministres sur la base d'un rapport présenté par l'Agence* ». Ce mode de financement est intéressant mais son effectivité dépend, néanmoins, des aléas politiques. On discerne, en effet, un certain asservissement à l'exécutif car en cas de mauvaise volonté ou de défaillance de l'Etat dans ses obligations, l'Agence ne disposera d'aucunes ressources ou réserves pour combler ou satisfaire ses besoins. Un regard croisé sur l'AGRASC française permet de relever un mode de financement plus autonome. En effet, outre les ressources habituelles des établissements publics administratifs, l'article 706-163 du code de procédure pénale prévoit deux ressources originales ; l'Agence est, d'un côté, financée par une partie du produit de la vente des biens confisqués lorsqu'elle est intervenue pour leur gestion ou leur vente, de l'autre côté, du produit du placement à la Caisse des dépôts des sommes saisies ou provenant de la gestion

des biens qui lui ont été confiés. Ce modèle d'autofinancement devra inspirer les autorités malagasy pour assurer la pleine réalisation des objectifs de recouvrement des avoirs et le développement des actions de l'établissement.

3. La collaboration entre les investigateurs et les agents de recouvrement

601. L'opportunité du moment de la saisie. Si les mesures conservatoires sont ordonnées, à la hâte, au début de l'investigation, la personne suspecte serait encline de cesser ses activités illégales dans l'immédiat, ce qui risquerait de compliquer le recueil de preuves ainsi que l'identification des autres comptes, suspects ou mécanismes utilisés. Si les mesures provisoires sont prises tardivement, c'est-à-dire postérieurement après que la personne suspecte a appris l'existence d'une enquête à son encontre, elle pourrait organiser rapidement son insolvabilité en dissipant les avoirs criminels. Les enquêteurs et les personnes en charge du recouvrement des avoirs doivent, en conséquence, synchroniser leurs actions pour que les mesures conservatoires s'effectuent au moment opportun autrement dit lorsque sa nécessité est prouvée et que les conditions propices de sa mise en œuvre sont réunies[1201].

602. L'administration des biens saisis et confisqués. Antérieurement à son exécution, l'opportunité de la réalisation d'une saisie doit être évaluée. Pour ce faire, les enquêteurs devront consulter préalablement le gestionnaire de l'agence de recouvrement des avoirs illicites en vue d'une étude prévisionnelle des coûts probables de conservation, de stockage et de gestion des avoirs saisis ou contrôlés *etc.* A la suite de cet entretien, une planification ou un programme d'administration des biens saisis devra être élaborée en vue d'éviter la détérioration ou la perte substantielle de leur valeur[1202]. Dans les cas où la conservation ou le recouvrement des biens mal acquis apparaît comme contraignant du fait de l'exorbitance des coûts dans leur administration ou des risques élevés de dépréciation rapide de sorte qu'on n'en peut tirer aucun avantage substantiel, d'autres alternatifs ou options peuvent être envisagés comme l'aliénation ou encore un contrôle partiel ou limité des biens. La mise en œuvre des mesures de saisie ou de confiscation est subtile lorsqu'il s'agit par exemple de contrôle d'une société du fait que cela intéresse non seulement la surveillance des terrains ou des bâtiments mais aussi les services de gestion avec les compétences spécialisées requises en marketing, vente, support client, logistique, approvisionnement, gestions d'actifs, ressources humaines *etc.* ; les saisies d'œuvres d'art, de véhicules ou de navires de plaisance exigent, quant à elles, des conditions de stockage spécialisées[1203] *etc*. Quoiqu'il n'y ait pas de règles strictes en la matière, une certaine unification dans les procédures à suivre devra

[1201] Jean-Pierre BRUN, Larissa GRAY, Clive SCOTT, Kevin M. STEPHENSON, *Manuel de Recouvrement des Biens Mal Acquis : Un Guide pour les Praticiens*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2011, p.102-103.
[1202] Dans cette perspective, les plans d'action stratégique de saisie, de confiscation et de recouvrement des biens mal acquis devront prévoir la nécessité de nommer ou non un gestionnaire.
[1203] Jean Pierre BRUN, *op. cit.*, p. 98-102.

être mise en perspective comme les conditions pour la vente de certains biens[1204] ou la fixation des seuils sur la valeur nette de certaines catégories de biens devant faire l'objet de mesures conservatoires. L'élaboration d'un guide pratique à l'intention de l'ensemble des intervenants, notamment les juges d'instruction, les procureurs de la République, la police et la gendarmerie, s'annonce, dès lors, utile pour décanter les procédures et définir des politiques claires de saisie, de gel, de confiscation et de recouvrement des avoirs criminels.

4. La protection des droits des tiers de bonne foi et le respect de la finalité des mesures confiscatoires

603. La préservation des tiers de bonne foi. D'une manière générale, les tiers de bonne foi sont les personnes qui ont investi ou qui détiennent des intérêts légitimes dans un bien sans avoir eu connaissance que ledit bien était le produit du crime ; concrètement, il pourrait s'agir d'acquéreurs, de co-indivisaires, de bénéficiaires d'hypothèques, de créanciers judiciaires ou autres titulaires d'une sûreté sur le bien *etc.* Les tiers ne pourront pas prétendre de leur bonne foi lorsqu'il est établi qu'ils savaient ou auraient dû raisonnablement soupçonner le lien de causalité entre les avoirs et l'infraction. Si la bonne foi est, en revanche, prouvée, la confiscation devra être proportionnelle et ne devra, en aucun cas, porter atteinte aux droits des tiers innocents. Dans cette perspective, la publication des mesures conservatoires devra être pleinement assurée par tous moyens (presse locale ou journal officiel, internet *etc.*) pour avertir et permettre aux tiers de faire valoir leurs droits sur le bien[1205]. Un moyen pour préserver les droits des tiers pourra également consister en l'application des mesures conservatoires aux seuls biens du délinquant et non à ceux des tiers ; dans le cas où les avoirs illicites auraient été convertis ou mêlés avec des biens acquis légalement par des tiers, le tribunal pourra recourir à la confiscation par équivalent sur d'autres biens du délinquant. Si le tribunal a opté de se prononcer sur la confiscation dans sa décision définitive et qu'à l'issue du procès, les biens n'ont pas fait l'objet de confiscation définitive, il faudra veiller à désintéresser les tiers et les indemniser pour tous les préjudices occasionnés durant le laps de temps écoulé jusqu'à la décision finale.

604. La confiscation : une arme politique. Dans le but de réprimer les comportements prohibés par la loi, les sanctions pénales privent les délinquants de leur liberté en les incarcérant. Cette vocation classique a, depuis peu, progressé et porte désormais atteinte aux droits de propriété des criminels à travers la confiscation. L'idée est qu'en dépossédant les auteurs d'infraction de leurs biens, ils ne pourraient plus financer et perpétuer leurs activités illégales. L'application de la peine de confiscation suscite, cependant, de vives appréhensions dans le contexte malagasy. L'image de la justice malagasy, comme un instrument asservi aux autorités exécutives, n'attise pas, en effet, la confiance du public particulièrement les

[1204] Lorsque la vente s'annonce plus rentable que la conservation des biens.
[1205] La publication de la saisie lui sera, de ce fait, opposable.

personnalités politiques. Les adversaires ou opposants aux tenants du pouvoir craignent que par la possibilité d'atteindre le patrimoine, la confiscation présente un risque latent d'arbitraire [1206] et constitue une arme efficace pour les éliminer[1207]. Les jugements se construisent sur la base de faits établis pendant l'instruction ou au cours du procès pénal, on ne peut donc prédire avec certitude le contenu des décisions qui seront rendues. En cas de relaxe, d'acquittement ou indépendamment des peines prononcées à l'encontre du mis en examen, il s'est avéré, au final, après épuisement de toutes les voies de recours, que les biens saisis ou confisqués n'étaient pas les produits de l'infraction, la réparation intégrale pour tous les préjudices causés n'est pas aisée. Pour éviter toute démesure et en vue d'affermir leur légitimité, les mesures de confiscation doivent être utilisées d'une manière rationnelle ; le juge doit veiller, à bien, peser les intérêts en cause et ne prononcer la confiscation que si adaptée et nécessaire au regard des circonstances de faits du cas d'espèce. De surcroît, l'indépendance de la justice doit être assurée et garantie[1208] aux fins de l'affranchir de tout interventionnisme politique et redorer son blason. Ainsi, la confiscation pénale pourra-t-elle être appliquée sur trame de base juridique et non plus de considérations politiques.

En conséquence, afin que les mesures de saisie et de confiscation soient efficaces, une unité d'enquêteurs spécialisés en charge d'identifier les biens confiscables ainsi qu'une agence de gestion des avoirs saisis et confisqués devront être mises en place. La synergie des actions est également requise dans le cadre de la réalisation de la confiscation selon que les enquêteurs et les agents de recouvrement doivent travailler de concert pour bien évaluer le moment de la saisie et planifier minutieusement la conservation, l'administration et la sécurisation des biens saisis ou confisqués. Comme la confiscation est une peine qui touche le patrimoine, les droits des personnes et des tiers de bonne foi comme les titulaires de sureté sur la vente des biens *etc.* doivent être pris en compte et protégés. Et dans le même ordre d'idée, des réparations ou des dommages intérêts doivent être octroyés aux personnes dont les avoirs ont été gelés ou confisqués à tort et les mécanismes de confiscation ainsi que de recouvrement des avoirs ne doivent pas être détournés de leur finalité pour servir des ambitions politiques mal placées. En définitive, l'application effective des dispositions législatives prévues impliquent la création de nouveaux organes en charge de la réalisation de la confiscation et l'intégration de l'approche patrimoniale dans les méthodologies à définir par les acteurs répressifs. Comme le blanchiment est une infraction en constante mutation, qui exploite toutes les brèches existantes du système juridique pour s'y infiltrer, le cadre normatif, qui

[1206] Johan DECHEPY-TELLIER, « L'essor de la peine de confiscation générale : le sacre de la théorie d'Aubry et Rau », dans Droit et Patrimoine, de Amélie DIONISI-PEYRUSSE, Benoît JEAN-ANTOINE, Publication Univ Rouen Havre, avr. 2015, 294 pages, p. 139-150.

[1207] LES NOUVELLES, « Loi sur les biens mal acquis : une nouvelle arme d'élimination politique », article du 02 décembre 2017, disponible sur https://www.newsmada.com/2017/12/02/loi-sur-les-biens-mal-acquis-une-nouvelle-arme-delimination-politique.

[1208] V. supra § 268 et s., § 281 et s., § 577 et s., V. *infra* § 602 et s.

comporte encore des lacunes susceptibles de favoriser ou de faciliter le blanchiment, mérite d'être comblé et renforcé dans sa mise en œuvre.

B. L'adaptation du dispositif juridique de lutte

605. La réponse normative à l'aune des méthodes évolutives du blanchiment. Les modes opératoires du blanchiment se multiplient et se dynamisent concurremment à la mondialisation progressive et croissante de la société. Le dispositif juridique de lutte doit, donc, faire l'objet d'une actualisation continue au regard de l'émergence des nouvelles menaces ou vulnérabilités de certains secteurs au blanchiment. Plus précisément, certains domaines potentiellement réceptifs à l'injection d'argent sale devront être sécurisés juridiquement (1) et l'essor inquiétant du cyberblanchiment appelle à la mise en œuvre réelle des dispositions juridiques adoptées sur le numérique (2).

1. L'encadrement juridique des secteurs vulnérables

Certains secteurs, présentant des risques accrus d'être utilisés à des fins de blanchiment, ne sont pas suffisamment règlementés à Madagascar. Pour que ces lacunes ne puissent constituer des canaux de blanchiment, il est indispensable de combler les lacunes de la loi sur les partis politiques, de plafonner les dépenses électorales et de sanctionner pénalement les actes de piraterie maritime.

606. Combler les lacunes de la loi sur les partis politiques. Comme les partis politiques peuvent être utilisés à des fins de blanchiment, leurs sources de financement doivent-être connues par les autorités[1209]. Pour ce faire, il faudra pallier aux failles de la loi n° 2011-012, du 09 septembre 2011, sur les partis politiques en prévoyant des sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives[1210] en cas de violation par les partis politiques de leurs obligations d'ouverture de compte ou de déclaration de la nature ou de l'origine des fonds. L'exigence de traçabilité au moyen de comptes bancaires est de rigueur pour assurer plus de transparence et éviter d'éventuels financements d'origine douteuse. En outre, ces sanctions sont nécessaires afin que l'obligation faite aux partis politiques ne soit considérée comme non-contraignante, facultative et dont la réalisation est laissée à leur bon vouloir.

607. Plafonner les dépenses lors des campagnes électorales. Dans le même ordre d'idée, des dispositions législatives devront être également adoptées pour fixer un plafond des dépenses lors des campagnes électorales. Comme le contrôle des sources de financement des partis politiques est, d'ores et déjà malaisé, le défaut de plafonnement accentuerait les risques d'injection d'argent sale dans les dépenses électorales. Le plafonnement sera adapté suivant la réalité socio-économique du

[1209] V. supra § 258.

[1210] Ces sanctions peuvent être graduées selon la gravité des faits et peuvent, par exemple, consister en des amendes, de perte de siège ou d'inéligibilité à un mandat électif, de dissolution du parti…

pays[1211], mais au-delà de l'idée d'égaliser les chances ou de préserver l'équité des moyens des candidats et des partis politiques, le but recherché consiste à empêcher les organisations criminelles d'investir dans les campagnes électorales pour recycler leur argent sale. Dans cette optique, le plafonnement des campagnes électorales va de pair avec le renforcement des contrôles, non seulement, il faut veiller à freiner les coûts des dépenses électorales mais aussi à inciter les candidats à faire preuve de transparence dans la déclaration de leurs dépenses réelles et vérifier l'effectivité de l'affectation ainsi que l'utilisation des fonds versés aux campagnes électorales.

608. Prévoir et sanctionner pénalement les actes de piraterie maritime. Ces dernières années ont été marquées par la résurgence et la recrudescence inquiétante des actes de piraterie maritime[1212]. La piraterie organisée en haute mer n'a pas faibli et les enlèvements contre rançon génèrent un flux important d'argent sale que les pirates doivent nécessairement blanchir. Madagascar est concerné par les actes de piraterie en raison de sa position géographique et son caractère insulaire dans l'océan indien. Ceci étant, bien qu'ayant ratifié la Convention de Montego-bay[1213] qui définit les actes de piraterie maritime, Madagascar n'a pas fait sien des dispositions de la convention dans sa législation interne. Dès lors, il faut créer et sanctionner l'infraction de piraterie maritime, en définissant, notamment, les actes constitutifs de l'infraction, déterminant les procédures applicables en la matière et fixant les peines encourues. Avec un cadre légal érigeant la piraterie maritime en une infraction pénale, les autorités judiciaires pourront qualifier et réprimer correctement les faits lorsqu'ils seront en présence d'un dossier en relation avec ces comportements prohibés, à plus forte raison, la répression du blanchiment de l'argent sale issu des rançons d'otages en haute mer se retrouverait facilitée.

[1211] Si le plafonnement est trop modeste, les partis politiques seraient tentés de ne pas déclarer la majorité de leurs dépenses électorales, Manuel WALLY, *Réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales : Étude comparative des pratiques en espace francophone*, disponible sur africanarguments.org, décembre 2016, p. 11.

[1212] V. supra § 260.

[1213] Madagascar a ratifié la Convention de Montego-Bay ou la Convention des Nations unies sur le droit de la mer le 22 août 2001.

D'après l'article 101 de cette Convention, « *On entend par piraterie l'un quelconque des actes suivants,*

a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé,

i) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer,

ii) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat, b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate,

c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter ».

2. Le renforcement des dispositifs de lutte contre le cyberblanchiment

609. L'opérationnalisation des structures de lutte contre la cybercriminalité. Avec la démocratisation ou la généralisation d'internet à travers le monde, le blanchiment évolue et se commet désormais dans le cyberespace. L'espace cybernétique suscite l'intérêt des blanchisseurs du fait de ses différentes singularités propices à la commission du blanchiment. A titre d'illustration, l'absence de frontières, qui caractérise l'espace virtuel, permet aux blanchisseurs d'opérer facilement dans plusieurs pays ; la volatilité des données ou encore l'anonymat contribue à la dissimulation de la véritable identité des blanchisseurs *etc.* Ainsi, les criminels ne rebuteront-ils pas à s'infiltrer dans les pays laxistes ou moins règlementés en matière numérique pour tirer parti du cyberespace aux fins de blanchir le profit de leur crime. Partant de ce constat, des mesures doivent être prises pour renforcer la lutte contre cette forme évoluée du blanchiment. Concrètement, la Commission malagasy sur l'informatique et les libertés (CMIL)[1214] doit être opérationnalisée et une cyberpolice mise en place ; ces structures spécifiques devront être, en outre, sensibilisées sur l'utilisation de l'espace numérique aux fins de recyclage de l'argent sale. La CMIL et la cyberpolice doivent être nanties de moyens adéquats, plus particulièrement, les agents de ces unités devront bénéficier de formations spécialisées ou de renforcement de capacité en matière d'investigations telles que les modes d'extraction de preuve numérique, de traçage ou de décèlement des stratégies d'infiltration des gains illicites aux fins de blanchiment dans le cyberespace.

610. La coopération dans la lutte contre le blanchiment numérique. Les contours juridiques du cyberblanchiment apparaissent comme ambigus en raison de l'antinomie entre la virtualité et la réalité dans la commission des actes de blanchiment[1215]. En effet, grâce à l'ubiquité offerte par les nouvelles technologies, le blanchiment peut s'opérer dans n'importe quel pays et ne connaît aucune frontière dans l'espace cybernétique, alors que dans les faits, les actes de blanchiment commis dans différents pays présentent à chaque fois un élément d'extranéité. En guise d'illustration, les disparités des règlementations pénales entre les Etats ainsi que les singularités du cyberespace ne permettent pas de décanter, d'une manière claire, les critères pouvant être retenus dans la détermination des compétences des juridictions ou encore dans la délimitation de l'étendue de la responsabilité des prestataires techniques que sont les hébergeurs de site ou les fournisseurs d'accès internet. Ainsi, en présence d'un cas de blanchiment faisant usage du numérique tel que l'hameçonnage ou le phishing à travers les cagnottes ou les dons en ligne ou encore les sites dédiés uniquement au blanchiment d'argent sale, la question se pose sur la juridiction compétente pour connaître de l'infraction, est ce que ce sera celle du lieu de l'envoi ou de la réception du message, de l'accessibilité des sites ou

[1214] Prévu par l'article 28 de la loi n° 2014-038, du 9 janvier 2015, sur la protection des données à caractère personnel.
[1215] V. supra § 268.

de la commission de l'infraction ? La responsabilité des fournisseurs d'accès ou des hébergeurs entre-t-elle en ligne de compte et pourra-t-elle être retenue ?[1216]. Cet état de choses exige donc une coopération entre les Etats pour assurer une certaine univocité dans la règlementation du blanchiment numérique. De même, la coopération entre les organes de répression et les prestataires techniques, notamment les fournisseurs d'accès internet, doit être établie et soutenue tant au niveau international que national dans le but de faciliter l'obtention des informations et des éléments de preuve sur la commission de l'infraction de blanchiment. Par ailleurs, un système d'alerte devra être mis en place pour permettre aux fournisseurs de service internet de prévenir facilement les autorités répressives en cas de suspicions de réalisation de faits de blanchiment sur les sites numériques et les internautes devront être sensibilisés sur le cyberblanchiment[1217]. Plus particulièrement pour Madagascar, les achats et les jeux en ligne doivent être règlementés.

De ce qui précède, le renforcement des compétences, la réforme des pratiques des acteurs répressifs et l'application effective des dispositions législatives prévues comptent parmi les mesures déterminantes en vue d'apporter un profond changement au système judiciaire en matière de répression du blanchiment. Pour plus d'efficacité, ces mesures devront-être complétées par des actions qui rehaussent la crédibilité de la justice et optimisent sa capacité de coopération.

Section II. Pour une justice crédible apte à coopérer

611. Les répercussions néfastes d'une justice ternie. Les efforts menés en aval seraient ruinés et les dossiers de blanchiment n'aboutiront pas, si les juges, qui exercent le pouvoir judiciaire, sont corrompus et dépourvus d'indépendance. Une justice affaiblie serait malléable au gré des puissants criminels ; il suffirait de soudoyer ou d'user de ses relations personnelles pour influencer les juges à rejeter des preuves, décider de l'acquittement, ou compromettre le recouvrement des avoirs illicites. Sous l'angle international, un Etat serait peu enclin à partager des informations ou à recourir auprès d'un autre Etat au pouvoir judiciaire décrié comme étant corruptible, ne jouissant d'aucune réelle indépendance. Le manque de crédibilité susciterait, en effet, une crainte de la part des homologues selon par exemple que les autorités judiciaires d'un Etat risqueraient de faire fuir et de divulguer des informations confidentielles à des criminels. L'image ternie de la justice ne permettrait, donc, pas, aux autorités judiciaires d'un Etat requis de bénéficier de la confiance de ses homologues, *ipso facto*, la coopération internationale serait sérieusement entravée en cas de poursuite de criminels qui perpètrent leurs crimes ou se réfugient d'un pays à l'autre. Afin de ne pas dégrader la confiance entre les praticiens, le pouvoir judiciaire malagasy doit être renforcé (I) ; de même, tous les

[1216] *A priori*, les responsabilités des hébergeurs et des fournisseurs d'accès internet ne pourraient être retenues que s'ils ont connu que les informations stockées étaient utilisées à des fins de blanchiment.
[1217] Par exemple, dans les courriels électroniques.

moyens nécessaires à l'amélioration de la coopération judiciaire pénale devront être déployés pour ne pas mettre en péril le dynamisme de la collaboration entre les Etats (II).

I. Le renforcement du pouvoir judiciaire

612. Les qualités requises de la justice. Le succès ou l'échec de la lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) repose, entre autres, sur la qualité de la justice. Un pouvoir judiciaire fort exercé par des juges indépendants, intègres et impartiaux permettrait, en effet, de mettre fin à l'impunité des criminels puissants et richissimes[1218]. Ainsi, les corrélats d'indépendance judiciaire (A) et de l'intégrité des juges (B) devront-ils constituer les fondements du système judiciaire malagasy.

A. L'accès à l'indépendance de la justice

613. Les conditions à réaliser pour l'indépendance de la justice. Afin que les magistrats puissent jouir d'une réelle émancipation dans l'exercice de leurs missions, leurs traitements doivent être améliorés (1). Outre la révision de leurs conditions, les magistrats ne pourront non plus se libérer de l'emprise de tous autres pouvoirs, institutions ou personnes, dans leurs prises de décisions, tant que la dimension de l'indépendance judiciaire, en tant qu'état d'esprit à cultiver, n'est pas pleinement prise en compte et considérée (2).

1. L'amélioration du traitement des juges

614. L'exclusion des membres de l'Exécutif dans la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM). D'après les textes, le CSM veille à l'indépendance de la magistrature, exerce un pouvoir disciplinaire et décide des nominations, promotions, affectations à l'égard de tous les magistrats[1219]. Compte tenu de l'importance de ses rôles dans la gestion des carrières des magistrats, le CSM incarne le sacre d'indépendance de la justice ; avec la garantie qu'offre le CSM, les magistrats ne doivent être inquiétés d'aucune pression extérieure ou influence dans leurs prises de décision telle qu'une crainte de sanctions ou l'espérance d'une promotion *etc*. Dans le dispositif malagasy actuel, le CSM compte parmi sa composition, des membres de l'Exécutif tels que le Président de la République et le Ministre de la Justice[1220]. Ce système ne préconise donc pas un réel équilibrage des pouvoirs car l'exécutif peut intervenir dans la gestion de carrières et l'émission de

[1218] V. supra § 613 et suiv.

[1219] Article 15 et suivants de la loi organique n° 2007- 039, du 14 janvier 2008, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature ; article 16 de la loi organique n° 2014-019, du 12 septembre 2014, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2007- 039, du 14 janvier 2008, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature, modifiée et complétée par la loi organique n° 2011-006, du 01er août 2011, relative au Conseil supérieur de la magistrature.

[1220] Article 2 de la loi organique n° 2014-019, du 12 septembre 2014, *cit.*

sanctions à l'encontre des magistrats lors de l'exercice de leurs fonctions[1221]. Cette mainmise est susceptible de fragiliser l'appareil judiciaire. L'exclusion des membres de l'exécutif à la présidence du conseil supérieur de la magistrature s'avère nécessaire pour écarter toute ingérence indue dans la prise de décision des magistrats.

615. L'établissement de règles sur la détermination des sanctions disciplinaires à l'égard des juges. Le principe d'inamovibilité est une composante essentielle de l'indépendance des juges. En vertu de ce principe, les magistrats ne doivent être affectés ou mutés sans leur consentement. Les dérogations à cette disposition que sont les exigences impérieuses du service doivent être justifiées par le CSM[1222]. Dès lors, la gestion des carrières des magistrats doit être bien définie afin que la promotion ou l'affectation consistant en un déplacement non consenti, la privation d'une affectation désirée ou d'un avancement mérité ne constituent en réalité une sanction déguisée. Il faut veiller à ce que les juges qui ont fait preuve d'indépendance dans leur prise de décisions ne soient sanctionnés par des affectations dans des juridictions éloignées pour des raisons de commodités politiques[1223]. En aucune manière, le contrôle et le suivi de la conduite des juges ne doivent porter atteinte à leur indépendance dans leur prise de décision. De même, pour éviter tout risque d'arbitraire et s'assurer d'une juste égalité de traitement des juges, objet d'une procédure disciplinaire, les critères retenus dans la prise des sanctions disciplinaires doivent être mis au clair, voire même détaillés et portés à leur connaissance. Quoique l'échelle des sanctions susceptibles d'être prononcées soit prévue dans l'article 58 de l'ordonnance n° 2005-005, du 22 mars 2006, portant loi organique relative au statut de la magistrature[1224], les critères sur le choix de ces mesures disciplinaires en corrélation avec les comportements prohibés n'ont pas été précisés par les textes[1225]. L'établissement de critères objectifs est pourtant

[1221] La conception contemporaine de la justice est marquée par la théorisation des pouvoirs développée par Montesquieu et Locke. Si certains auteurs estiment que la légitimité du pouvoir judiciaire peut être remise en cause du fait qu'elle ne résulte pas d'un suffrage universel, il demeure que les juges détiennent un pouvoir et qu'ils doivent l'exercer avec une réelle indépendance en raison de la prééminence de leurs rôles dans l'équilibrage des pouvoirs.
Pour aller plus loin sur l'équilibre des pouvoirs voir Marc LAHMER, « Le moment 1789 et la séparation des pouvoirs », dans Jus politicum n°12, disponible sur http://juspoliticum.com/article/Le-Moment-1789-et-la-separation-des-pouvoirs-887.html.

[1222] D'après l'article 16 alinéa 3 de la loi organique n° 2014-019, du 12 septembre 2014, *cit.* « *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* ».

[1223]Au contraire, ils doivent être promus et récompensés pour être des exemples à suivre ; en outre, ils doivent être protégés contre les ingérences indues itératives et les menaces.

[1224] *J.O: 3020 Date J.O: 25 Mars 2006 Page J.O: 1847.*

[1225] D'après l'article 58 de l'ordonnance n° 2005-005, du 22 mars 2006, portant loi organique relative au statut de la magistrature, « *Article 58. Les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : 1° l'avertissement ; 2° le blâme ; 3° la radiation du tableau d'avancement ; 4° la réduction de l'ancienneté ; 5° l'abaissement d'échelon ; 6° la suspension de solde ; 7° l'exclusion temporaire de fonction ; 8° la rétrogradation ; 9° la retraite d'office ; 10° la révocation sans suppression des droits à pension ; 11° la révocation avec suppression des droits éventuellement acquis à pension d'ancienneté ou propositionnelle* ».

indispensable pour éviter une discrimination dans le choix des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges, respecter le principe de proportionnalité et se prémunir de l'instrumentalisation des procédures disciplinaires. A titre d'illustration, les faits constitutifs d'une révocation doivent être clairement définis de sorte que les magistrats ayant commis la même faute ne se voient infligés des sanctions différentes au gré des conjectures des membres du conseil.

616. La sécurisation financière des magistrats. Quoiqu'ils assurent un service public, les magistrats n'en sont pas pour autant de simples fonctionnaires. Ils assument une mission constitutionnelle du fait de l'exercice du pouvoir judiciaire, un des éléments constitutifs du triptyque séparation des pouvoirs sur lequel se fonde la République de Madagascar. A ce titre, les magistrats doivent bénéficier de traitements convenables et de salaires en adéquation avec l'importance de leurs missions et de leurs responsabilités. Leurs conditions salariales doivent être suffisamment décentes pour les mettre à l'abri de la précarité et les prémunir de l'esprit du lucre. En outre, les dossiers de blanchiment auxquels les magistrats ont à traiter, sont d'un montant colossal, si les salaires des magistrats sont bas, leur impartialité et leur intégrité risquent de faiblir face aux pressions économiques. Des efforts de réajustement de salaire notamment des indemnités spéciales ont été accordés aux magistrats des Pôles Anti-Corruption (PAC), mais cette somme paraît encore insuffisante à l'aune des charges de travail, de l'ampleur des responsabilités, des risques dans l'accomplissement des tâches, de la qualité du travail exigé, de la hausse du coût de la vie, des diverses tentations financières à s'adonner à la corruption *etc.* L'augmentation des salaires ne devrait non plus être réservée exclusivement aux membres du PAC mais étendue et généralisée à tous les magistrats. A titre d'illustration, les tribunaux notamment commerciaux peuvent être utilisés à des fins de blanchiment au moyen de faux procès, des juges aux salaires peu élevés peuvent être corrompus par les criminels pour réaliser cette opération frauduleuse et s'abstenir d'en faire part aux PAC. L'accroissement des salaires intéresse, par ailleurs, les autres personnels judiciaires comme les greffiers. Ils devront bénéficier d'un salaire approprié en adéquation avec leurs responsabilités car même si un juge travaille correctement, les greffiers aux rémunérations modestes risquent d'être soudoyés par des blanchisseurs pour compromettre la bonne marche de la procédure judiciaire ou divulguer des informations confidentielles.

2. L'indépendance judiciaire : un état d'esprit à cultiver

617. La compétence des juges pour forger leur indépendance. L'indépendance serait vide de sens si l'opinion publique n'est pas convaincue de l'impartialité et de la crédibilité des juges qui exercent le pouvoir judiciaire. En effet, « *les juges ne doivent pas être seulement indépendants mais être perçus comme indépendants* »[1226]. Afin

[1226] Nicole DUPLE, « *Les menaces externes à l'indépendance de la justice* », L'indépendance de la justice, Nov. 2007, Dakar, Sénégal, p. 86.

d'obtenir l'acceptation des décisions judiciaires et se prémunir contre toute opinion dissidente de la part des justiciables ou des autres pouvoirs, les juges doivent faire preuve de compétence avérée et incontestée dans l'application de la loi ; ils doivent détenir les aptitudes et les capacités nécessaires pour faire valoir leurs argumentations et asseoir leurs propos dans leurs jugements. Les savoirs, les acquis et les expériences sont des composantes essentielles de l'indépendance des juges, des atouts qui doivent donc être perfectionnés au moyen des formations. De surcroît, les compétences associées avec une certaine prestance, ne pourront que conforter la confiance du public dans l'indépendance des juges.

618. L'indépendance : une valeur inhérente à la fonction de juge. Au-delà des textes et des structures, l'indépendance judiciaire consiste en un état d'esprit individuel qu'aucune disposition textuelle ou autres mesures ne peut garantir. Dès lors, les magistrats doivent être encouragés à prendre sans crainte des décisions impartiales et indépendantes ; l'indépendance dans l'action, en tant que précepte moral, doit être cultivée dans le for intérieur des juges à travers la promotion de la déontologie judiciaire. La prise de conscience des juges est utile pour qu'ils acceptent le fait que rendre une décision d'une manière indépendante est un devoir qui relève de leurs responsabilités. Ainsi, dans les faits, les magistrats seront-ils à même de repousser ou de rejeter toute tentative d'ingérences ou d'influences de son jugement que ce soit de la part des politiciens, de la société, des médias, de ses collègues ou de sa famille. L'acte de juger doit nécessairement résulter d'un processus rationnel et normatif en d'autres termes se baser uniquement sur l'esprit de la loi et l'appréciation personnelle du juge.

619. Le ralliement à la cause de l'indépendance judiciaire. L'opinion publique peut contribuer au renforcement de l'indépendance de la justice ; elle se forge, d'une manière générale, sur l'image de la justice reflétée dans la société par les autorités étatiques et principalement les médias. Concernant les entités étatiques, il faut veiller à ce que les membres du pouvoir exécutif et législatif respectent l'autorité du pouvoir judiciaire en s'abstenant notamment de toute critique publique inappropriée, non objective ou uniquement à motivation politique à l'égard des juges[1227],de leurs décisions et du pouvoir judiciaire[1228]. Dans le même ordre d'idée, les actions de la justice et des médias ne doivent, non plus, s'empiéter. Les médias, en tant que source d'information des citoyens, ne doivent pas avoir un effet à contre-sens et influencer les juges dans leurs prises de décision[1229]. A la recherche du sensationnalisme et animés par le populisme, les médias ne doivent pas faire usage d'une couverture médiatique à outrance d'une affaire pour insuffler les juges dans leurs décisions quant à la détermination des personnes coupables ou des peines à infliger. Les faits, initialement recueillis par les médias, peuvent en effet s'interpréter

[1227] A titre individuel.
[1228] En général.
[1229] Pour aller plus loin, V. Antoine GARAPON, « La justice est-elle « délocalisable » dans les médias ? », Droit et Société 26, 1994, pp. 73-89.

différemment et prendre une nouvelle tournure dans le prétoire à la suite des débats judiciaires et au vu des textes applicables. En conséquence, les communications relayées aux médias doivent être minutieusement pesées pour éviter que les informations qu'ils véhiculent ne compromettent la manifestation de la vérité[1230] ou suscitent la désapprobation, voire la remise en cause de la décision par le public. Dans cette optique, les médias peuvent, donc, contribuer au renforcement de l'indépendance des juges au moyen de l'information adéquate et l'éducation du public sur le rôle du pouvoir judiciaire, la nécessité de son indépendance et ses impacts dans le processus judiciaire. Cette sensibilisation est nécessaire pour rallier tout un chacun à comprendre et à défendre la cause de l'indépendance des juges.

Les conditions du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) reflètent le degré d'émancipation de la justice suivant l'article 108 de la Constitution qui prévoit que « *le Conseil Supérieur de la Magistrature est garant de l'indépendance de la justice* ». Dès lors, l'exclusion des membres de l'exécutif dans la composition du CSM ainsi que la définition claire des critères d'application des sanctions disciplinaires à l'égard des magistrats figurent parmi les garanties incontournables de l'indépendance judiciaire. De surcroît, une rémunération appropriée contribue au renforcement de l'autonomie des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions. Des mesures sont également à déployer afin que les juges soient intègres, impartiaux et non influés notamment par l'appât du gain dans leurs prises de décisions.

B. Les actions pour renforcer l'intégrité des juges

620. Les mesures pour la prévention et l'élimination des pratiques corruptives au sein de la justice. Quand le magistrat abuse de sa fonction publique en vue de satisfaire ses intérêts personnels, il n'est plus indépendant et impartial dans sa prise de décision mais est animé par l'appât du gain. Par voie de conséquence, la culture d'impunité s'enracine dans la société et l'Etat de droit s'érode, une situation qui amène les criminels à croire qu'il suffit de verser des pots-de vin aux juges pour échapper à toutes poursuites. Au demeurant, la corruption entrave les processus judiciaires et leurs issues. Pour juguler ces pratiques qui favorisent l'essor du blanchiment et améliorer les conduites judiciaires, la lutte contre la corruption doit être menée sur tous les fronts de la justice. Ceci étant dit, les mesures relatives à l'indépendance judiciaire et à la lutte contre la corruption s'interpénètrent entre elles du fait de la corrélation étroite entre les deux notions. Parmi les différents cas de

[1230]Les médias jouent un rôle important dans l'éducation du public et la médiatisation des affaires sensibles. Ceci étant, des limites claires doivent être définies pour éviter que les médias empiètent l'indépendance de la justice ou entravent la bonne marche des procédures judiciaires. A titre d'illustration, les noms des mis en causes ne doivent être divulgués en cours d'enquête ou de garde à vue, les sondages sur la culpabilité ne doivent être menées, la vie privée doit être protégée contre toute atteinte et plus particulièrement, les personnes vulnérables, les parties civiles ou les témoins (exemple : enfants) doivent être protégées contre l'exposition inconsidérée au public ou pour éviter d'éventuelles représailles … dans Frédérique FAROUZ – CHOPIN, « La lutte contre la corruption », nouvelle édition (en ligne), Perpignan : Presses universitaires de Perpignan, 2003 (généré le 11 septembre 2020), p. 285-318, disponible sur internet http://books.openedition.org/pupvd/1974.

chevauchement qui peuvent se présenter, il peut être cité que l'amélioration des conditions financières des juges ou du processus budgétaire des juridictions contribuent à la fois au renforcement de l'indépendance des juges et à la lutte contre la corruption. Cumulativement aux mesures adoptées en matière d'indépendance judiciaire, la lutte contre la corruption exige, de ce fait, un engagement des juges (1), une mobilisation de toutes les parties prenantes (2) et un contrôle efficace des activités juridictionnelles (3).

1. Le nécessaire engagement des juges

621. Le comportement éthique. Pour éviter toute suspicion de corruption dans le traitement des dossiers pénaux notamment ceux relatifs au blanchiment d'argent, les juges doivent s'engager à adopter un comportement éthique. Que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'exercice de leurs fonctions judiciaires, les juges doivent être guidés dans leurs conduites par des normes éthiques. Les magistrats doivent être des exemples d'intégrité et de probité en tout temps. Aussi un moyen de promouvoir l'éthique consiste-t-il à développer des programmes d'éthique professionnelle devant être dispensés dans les formations initiales et continues des magistrats. Des réunions de discussions sur le respect du code de déontologie judiciaire peuvent également être instaurées entre les magistrats ; ces dialogues peuvent être centrés sur la sensibilisation quant aux méfaits de la corruption, l'incitation à refuser toutes les formes de corruption, la responsabilisation en cas de faute grave avérée *etc.* Le développement de l'éthique constitue la pierre angulaire de la lutte contre la corruption dans la mesure où il stimule les juges à repousser la corruption dans l'exercice de leurs fonctions. Comme l'éthique est intrinsèquement liée aux valeurs personnelles du juge censé dire le droit, il est besoin de la mettre à sa juste place et de l'apprécier à sa juste valeur pour enrayer la corruption et réprimer efficacement les criminels.

622. La qualité des décisions pénales. Les décisions de justice de moindre qualité sont celles qui sont généralement ambiguës ou insuffisamment motivées ; n'étant pas compréhensibles par les justiciables, elles suscitent la méfiance et alimentent les allégations de corruption à l'égard des juges qui l'ont rendues. *A contrario*, une décision de justice de qualité est celle qui est rédigée d'une manière claire, bien structurée, motivée et étayée[1231] ; elle reflète le fait que le juge a considéré tous les éléments du dossier et a rendu son jugement conformément à la loi d'une manière équitable et impartiale. De ce qui précède, l'amélioration de la qualité de la décision pénale s'impose pour affermir la pertinence du jugement ; concrètement, le cheminement suivi pour aboutir à la solution, tel que le raisonnement, les argumentations juridiques et la prise en considération de tous les intérêts en présence, doivent être manifestement établis dans les jugements afin de légitimer la

[1231] Pour aller plus loin, voir Pascal MBONGO, *La qualité des décisions de justice*, études réunies lors du colloque du 08 et 09 novembre 2007, faculté des sciences sociales de Poitiers, Editions du Conseil de l'Europe.

décision et dissiper toute suspicion de corruption ou de partialité du juge qui a traité l'affaire. Dans la même optique, les formations ouvrent des voies permettant aux magistrats d'enrichir leurs connaissances sur les justifications ou les motivations de leurs jugements.

2. La mobilisation de toutes les parties prenantes

623. La corruption dans le système des valeurs. Quoique la corruption dans le milieu judiciaire soit condamnée et fustigée avec une véhémence particulière par les justiciables, il n'en demeure pas moins que tous ceux qui sont impliqués, d'une manière quelconque, dans des dossiers entre les mains d'un magistrat ont tendance à vouloir influencer ou à intervenir auprès d'eux. Les pratiques de corruption sont alors considérées comme un moyen de transaction ordinaire et deviennent monnaie courante dans le système judiciaire. Ce comportement collectif à vouloir corrompre ne reflète pas nécessairement la véritable conviction personnelle de chacun ou l'échelle des valeurs dans la société mais est la résultante de cette tendance généralisée de l'environnement à concevoir la corruption comme un devoir à laquelle le commun des mortels doit se conformer[1232]. La mobilisation de toutes les parties prenantes telles que le public, les médias, la société civile est donc indispensable pour mettre fin à la banalisation de la corruption dans le système judiciaire.

624. L'information du public. Des actions pédagogiques et médiatiques doivent être menées à l'endroit des citoyens pour les mobiliser sur les inconvénients de la corruption et les amener vers un changement de comportement. Pour plus de succès, les politiques éducatives ne doivent pas se cantonner aux seuls aspects moraux de la corruption, elles doivent être complétées par la vulgarisation des processus judiciaires, des modalités d'accès à la justice *etc.* La transparence et l'accessibilité aux informations réduisent significativement la corruption au sein de l'appareil judiciaire et l'informatisation constitue un outil intéressant à cette fin. L'automatisation de la gestion des affaires des tribunaux faciliterait, par exemple, le traçage et le suivi de l'avancement de leurs dossiers par les parties au procès ; en outre, elle complique voire annihile toute tentative de modification ou de dissimulation des dossiers par des acteurs de la justice malveillants ou corrompus.

625. Le rôle des médias et de la société civile. Pour réduire les risques de corruption, **l**es sphères médiatiques peuvent servir de support pour éduquer les citoyens sur les inconvénients de la corruption et les inciter à changer de comportement. Les couvertures médiatiques des dossiers de blanchiment et des actions des juges permettent également d'éviter les risques d'enterrements des affaires sensibles par le politique. Outre les campagnes de sensibilisation, les

[1232] Marina KURKCHIYAN, *La corruption judiciaire dans le contexte de la culture juridique*, dans rapport mondial sur la corruption, Transparency international, 2007, p. 73-82.
Pour aller plus loin voir thèse de Bastien SERRE, « *La lutte contre la corruption à Madagascar* », soutenue en décembre 2017, p. 22-25.

sociétés civiles, quant à elles, peuvent mettre en place des systèmes de veille et lancer des alertes ou des signalements en présence de cas avérés de corruption. Dans tous les cas, la persistance des pratiques corruptives en milieu judiciaire affaiblit les normes éthiques et enracine l'impunité des criminels ; ces derniers peuvent non seulement opérer illégalement en toute quiétude mais en sus, ils profitent du produit de leurs infractions. Cette schématisation des effets de la corruption renvoie une image pervertie des états des choses, ceci étant, dans la réalité, elle est propice au développement de la criminalité dont particulièrement le blanchiment. Dans tous les cas, ce sombre constat exige de tout acteur, étatique ou non-étatique, de la société à prendre ses responsabilités pour lutter contre la corruption et ne plus se complaire dans l'attentisme.

626. L'évaluation périodique de la perception de la corruption. Des avancées ont été constatées au niveau des juridictions en matière de suivi de la conduite des juges telles que la mise en place de mécanismes de plaintes et de contrôle des juridictions ; ces types de contrôle sont à galvaniser mais ils ne doivent en aucun cas porter atteinte à l'indépendance judiciaire. Ceci étant, dans le cadre des poursuites pénales, l'élaboration de directives claires permet de réduire les risques de corruption. Les directives doivent préciser les délais à respecter, les tâches à accomplir ainsi que leurs responsables, les conditions de poursuite ou de classement des dossiers *etc.* Les contrôles internes et externes ainsi que l'évaluation des performances seront réalisés sur la base de ces normes établies ; ces outils favorisent la transparence et facilitent la détection de la corruption, un écart trop important dans le respect des normes tel par exemple un retard important dans la procédure *etc.* peut orienter les inspections sur d'éventuels cas de corruption. De surcroît, le niveau d'intégrité des juridictions doit faire l'objet d'une évaluation périodique aux fins de mesurer les progrès et de faire évoluer la situation. Cela peut se concrétiser par des enquêtes auprès du public, des juges ou du personnel judiciaire.

Au demeurant, les principes d'indépendance et d'intégrité devront être préservés dans le fonctionnement des institutions judiciaires en vue de rehausser leur performance et asseoir leur crédibilité. Qui plus est, au regard du caractère transnational du blanchiment, il est impératif de renforcer la capacité de la justice à coopérer sur le plan international.

II. L'amélioration de la coopération judiciaire pénale

627. L'intérêt de la coopération judiciaire pénale. La globalisation financière et l'essor des nouvelles technologies ont mis en exergue le contraste sur la démarcation des frontières entre les réseaux criminels et les autorités d'application de la loi. Si, d'un côté, la libre circulation des biens et des personnes a rendu les frontières, initialement étanches, de plus en plus poreuses et entraîné, dans son sillage, la montée en puissance de la criminalité organisée, de l'autre côté, les

autorités judiciaires, en vertu du principe de territorialité et de la souveraineté des Etats, ne peuvent outrepasser les limites de leurs frontières pour appréhender les éléments de preuve, poursuivre, juger ou exécuter les jugements à l'encontre de criminels se trouvant à l'extérieur de leur territoire. Pour dénouer cette perception antinomique des frontières et permettre aux enquêtes, poursuites et répressions des blanchisseurs d'aboutir, les autorités judiciaires des Etats devront collaborer et mener une action concertée au moyen de la coopération judiciaire pénale. Concrètement, Madagascar doit déployer des moyens conséquents et significatifs pour réaliser sa volonté affichée de coopérer pénalement avec les autres Etats (A). Sur le plan international, la lutte contre le blanchiment de capitaux fait face à la mondialisation, un contexte propice à la coopération pénale sous réserve de certaines conditions préalables (B).

A. Le renforcement des capacités nationales

628. Les moyens pour surmonter les contraintes opérationnelles. Dans le but d'optimiser ses compétences en matière de coopération internationale, Madagascar devra intensifier ses échanges judiciaires avec les autres Etats. Les participations continues et soutenues aux diverses rencontres internationales permettent, en effet, de rehausser les expériences et mettre à jour les acquis des praticiens de la coopération, conformément aux évolutions technologiques et normatives (1). Par ailleurs, les accords bilatéraux ou multilatéraux étant reconnus comme la principale base juridique sur laquelle se fonde toute forme de coopération, Madagascar devra mettre en perspective le développement de ces instruments aux fins d'affermir son ouverture vers l'extérieur dans le domaine de la coopération judiciaire pénale (2).

1. L'adaptation des moyens pour la pertinence des actions

629. La dotation de moyens adéquats. Pour pouvoir s'entraider efficacement et promptement avec les autres Etats, Madagascar doit améliorer ses performances opérationnelles et techniques en matière de coopération pénale. Outre la nécessité de fournir des équipements adaptés et modernes en vue de mener des enquêtes fiables à la hauteur de l'évolution des techniques de blanchiment, les praticiens malagasy devront également établir des relations solides avec leurs homologues. Pour ce faire, ils devront participer assidument aux ateliers d'échanges, de formations, de discussions sur les obstacles et les moyens d'affermir la coopération pénale; des outils statistiques d'exécution et de suivi des demandes de coopération notamment d'entraide judiciaire doivent également être développés aux fins de mesurer et d'assurer une évaluation pertinente de la capacité réelle à coopérer pénalement.

630. La participation aux échanges. Sans un climat de confiance mutuelle, les échanges au sein de la société interétatique ne pourront être facilités et fluidifiés. A ce titre, tous les Etats, particulièrement les instances judiciaires, devront collaborer

étroitement et établir des relations de confiance entre eux. Pour Madagascar, la participation à toutes les réunions internationales ou régionales pertinentes sur la coopération judiciaire pénale doit être priorisée. Des efforts financiers doivent être fournis en vue d'assurer la mobilité des autorités d'application de la loi dans le cadre des dialogues avec leurs homologues. Au-delà des formations acquises et des échanges d'expérience, les prises de contact directes sont également indispensables pour tisser des liens, développer la confiance entre les praticiens de la coopération judiciaire pénale, discuter des modalités pratiques de la coopération, faire le point sur les demandes formulées *etc.* Les échanges entre deux homologues sur les conditions de forme exigées permettent, par exemple, d'éviter des incompréhensions qui risquent de retarder inutilement l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire. Ces types d'échange peuvent aussi se faire en ligne, l'utilisation des espaces virtuels étant moins coûteuse que les déplacements sur terrain. En substance, l'objectif poursuivi sera d'éviter l'isolement dans la poursuite ou la répression de l'infraction de blanchiment.

631. Le suivi-évaluation des demandes à travers les outils statistiques. Afin de mesurer la capacité réelle et les actions des instances judiciaires en matière de coopération pénale, des suivi-évaluations constants des demandes de coopération doivent être menés. Ceci requiert la mise à disposition des praticiens de la justice pénale des outils statistiques automatisés pour pouvoir enregistrer adéquatement les procédures ou les demandes d'échange d'information mises en œuvre, ventilées suivant les accords de coopération utilisés, la nature de l'infraction, la nationalité des délinquants *etc.* Le recensement des informations permettra de mieux jauger les résultats ou les progrès réalisés et facilitera l'identification des problèmes rencontrés. A l'aune des obstacles relevés, des mesures correctrices pourront être apportées

2. <u>L'affermissement des liens au moyen des accords de coopération</u>

632. L'actualisation des accords conclus par Madagascar. La République de Madagascar a conclu avec la République française, la Convention bilatérale du 04 juin 1973 sur l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions ainsi que l'extradition simplifiée entre les deux pays ; avec l'Union des Comores, la République de Madagascar a conclu l'accord judiciaire du 12 novembre 1976. Quoique les dispositions de ces accords soient encore en vigueur et applicables, il est prégnant, au regard de la date de leur conclusion, qu'elles sont dépassées et ne correspondent plus vraiment aux exigences de la réalité actuelle dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. S'agissant particulièrement du blanchiment de capitaux, sa vitesse de propagation est tellement fulgurante au point que l'efficacité de la répression pénale requiert plus de modernité et de promptitude d'actions de la part des autorités judiciaires des Etats. Les anciennes formes de coopération, telles que les modes de transmission des demandes d'information via les autorités diplomatiques et la désignation des autorités centrales généralement auprès des ministères de la justice, apparaissent,

de nos jours, comme lentes et insuffisantes, ne permettant plus de recueillir les éléments recherchés en temps utile. De ce qui précède, les accords de coopération doivent aspirer et prévoir des dispositions adaptées à l'ère de la mondialisation de la criminalité ; plus prosaïquement, ils doivent privilégier des échanges spontanés utiles pour la célérité des actions requises en matière d'enquête ou d'instruction tels que des mécanismes informels de facilitation de la coopération pénale[1233]. Dans cette optique, l'utilisation des avancées technologiques en tant que modes de communication entre les praticiens de la coopération pénale est opportune. Tel est le cas des vidéoconférences, elles peuvent contribuer à l'accélération ainsi que l'assouplissement des procédures ; les autorités judiciaires devraient donc tirer profit de ces outils pour échanger avec leurs homologues et si besoin est, les utiliser pour l'audition des témoins ou des experts. Les accords de coopération devront, par ailleurs, tenir compte des enjeux actuels de la lutte contre la criminalité en incluant dans leurs dispositions les restitutions des avoirs ou encore les équipes communes d'enquête *etc.* Particulièrement pour Madagascar, les questions d'assistance technique mutuelle et de coûts dans la réalisation de la coopération judiciaire en matière pénale devront faire l'objet de considération en raison de sa faible capacité à coopérer. Il faut veiller à ce que les manques éventuels d'expertise ou les questions financières ne puissent constituer des pierres d'achoppement dans l'exécution par exemple de certains actes d'entraide ou d'extradition.

633. L'extension des relations de coopération pénale de Madagascar[1234]**.** Le revers de la mondialisation économique est l'internationalisation, sans précédent, de la criminalité. Les accords de coopération se révèlent donc comme des moyens prometteurs et opérants pour enrayer la criminalité transfrontalière dont particulièrement le blanchiment de capitaux. Les conventions internationales servent, en effet, de base juridique sur lesquelles les Etats contractants s'accordent sur les modalités de la coopération judiciaire en matière pénale. Les accords de coopération offrent l'avantage d'une certaine sécurité juridique dans les relations interétatiques établies. Ils favorisent la compréhension mutuelle sur l'organisation interne, le cadre juridique, les besoins opérationnels ou logistiques dans le cadre des enquêtes ou des poursuites de chaque Etat partie. Les praticiens de la coopération judiciaire pénale peuvent également tirer parti des mises en réseau et des canaux de communication pour développer entre eux des partages de connaissances, d'expériences, des renforcements de capacité *etc.* Comme l'intégration régionale a, entre autres, pour composante la libre circulation des personnes, Madagascar devrait entretenir et forger des relations de coopération solides avec les pays de la

[1233] Ces nouvelles formes de coopération ambitieuses également appelées coopération judiciaire moderne ou renforcée s'inspire de l'exemple européen.

[1234]En vue de son intégration régionale et globale, Madagascar, étant donné sa situation géographique, culturelle et historique, est membre de la Commission de l'Océan Indien (COI), de la Communauté de développement de l'Afrique australe ou SADC « *Southern African Development Community* », du Marché commun de l'Afrique orientale et australe ou COMESA « *Common Market for Eastern and Southern Africa* », de l'Union Africaine.

SADC[1235] qui l'avoisinent. Plus prosaïquement, Madagascar devrait entamer et lancer le processus de ratification du protocole de la SADC sur l'entraide judiciaire en matière pénale. Des accords de coopération doivent également être conclus entre Madagascar et les pays avec lesquels, il entretient des relations économiques et commerciales étroites. Tel est par exemple le cas de la Chine, corrélativement à la hausse des investissements et la mobilisation croissante des personnes entre Madagascar et la Chine[1236], la coopération judiciaire en matière pénale devrait être consolidée et se concrétiser par des accords formels.

B. Les actions internationales requises pour une dynamique collaboration

634. La coopération judiciaire pénale à l'épreuve du contexte de régionalisation et de mondialisation. A la suite des bouleversements techniques, économiques et politiques, le monde contemporain se développe à travers deux formes d'intégration : la mondialisation et la régionalisation[1237]. Ainsi, deux ou plusieurs pays s'accordent-ils de réaliser un espace économique homogène en essayant de supprimer les obstacles dans leurs échanges et réduire les disparités de leurs économies. En ce qui concerne particulièrement l'intégration régionale, elle n'est pas en contradiction avec la mondialisation ; elle constitue plutôt l'une de ses composantes et consiste en un processus visant à adapter et à rendre la mondialisation supportable au niveau national. En marge de la mondialisation et de la régionalisation économique, la criminalité s'est aussi globalisée. De ce constat, les pays ont reconnu d'un commun accord que pour parvenir à un développement durable, la sécurité doit rester d'ordre. Face aux menaces sérieuses de la criminalité transnationale sur le fonctionnement des marchés communs, les liens entre les pays ne doivent plus se confiner à la seule matière économique mais doivent dorénavant être resserrés et consolidés sur le plan pénal de façon à ce que les frontières ne constituent plus un obstacle aux enquêtes poursuites et répressions pénales. Cette quête aspire à l'instauration d'un espace judiciaire commun en Afrique emprunté du modèle européen (1) et au renforcement de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux (2).

[1235]Communauté de développement de l'Afrique australe ou SADC « *Southern African Development Community » en anglais.*

[1236] V. article du BUREAU DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE DE L'AMBASSADE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE EN REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, *Aperçu de la coopération économique entre la Chine et Madagascar*, du 30 août 2019, disponible sur http://mg2.mofcom.gov.cn/article/bilateralcooperation.

[1237] D'un point de vue politique, il s'agit « *d'une recomposition géopolitique comportant une redéfinition des alliances dans lesquelles l'appartenance à une même région géographique joue un rôle important mais non exclusif* ».

1. Les perspectives d'un espace[1238] judiciaire commun en Afrique

635. L'ouverture vers l'extérieur. Bien que la règle pénale relève de la souveraineté nationale[1239], les Etats se sont convenu de s'ouvrir dans leurs rapports en orientant leur droit pénal vers plus de coopération judiciaire. Cette propension à une justice transfrontalière trouve son explication dans les besoins impérieux de sécurité et de préservation du marché commun contre les infiltrations de l'argent sale. Comme les accords bilatéraux ont été considérés comme épars et parcellaires, ne traitant pas des problèmes globalement, un espace judiciaire commun, inspiré du modèle européen, est considéré comme la clé de voûte pour relever les obstacles et annihiler le spectre de la criminalité organisée dont le blanchiment de capitaux. La construction d'un espace judiciaire commun est une œuvre de longue haleine surplombée par de nombreux et persistants problèmes sur le continent africain. Quoi qu'il en soit, certaines intégrations régionales ont posé les jalons d'un droit communautaire et il est constant que la réussite de cet espace pénal commun repose sur plusieurs déterminants tels qu'un degré élevé de confiance mutuelle, un haut niveau de capacités techniques d'enquêtes, une harmonisation législative entre les Etats membres.

636. La création d'une plateforme de rencontres et d'échanges au niveau continental. Pour que les actions de lutte contre le blanchiment soient fructueuses, les relations ainsi que les communications entre les autorités d'application de la loi des Etats membres de l'Union africaine, plus particulièrement, les éléments de la police ou de la gendarmerie et les magistrats en charge du traitement et de l'exécution des requêtes de coopération pénale, doivent être affermies. Pour ce faire, des plateformes ou réseaux doivent être créées et des points focaux, notamment les praticiens de la coopération de chaque Etat membre, désignés. Quoique ces types de plateformes existent déjà dans certaines intégrations régionales comme la CEMAC[1240] ou la SADC[1241] *etc.*, l'extension de la mise en place de ces plateformes de rencontres et d'échanges serait opportune sur le plan continental pour gagner en envergure et fluidifier les échanges entre les Etats membres. Concrètement, ces plateformes ou mises en réseaux se fixeront pour objectif de dynamiser, d'accélérer et de consolider la coopération judiciaire pénale. Les échanges et les contacts réguliers entre les praticiens seront axés sur les moyens de facilitation de la

[1238] Il est à préciser qu'en l'occurrence le terme « *espace* » couvre « *une notion souple, distincte du territoire, cadre traditionnel de l'exercice de la souveraineté de l'Etat. Ne heurtant pas de front la souveraineté des Etats, l'espace est un terreau favorable au développement de modes de coopérations novateurs. L'espace se superpose aux frontières sans les abolir, en mettant avant tout l'accent sur l'appartenance à un ensemble géographique commun* » dans Vincent LAMANDA, « *Les nouveaux modes de coopération dans l'espace judiciaire européen : libre circulation et réseaux* », propos d'accueil, Cycle « *droit européen* » 2007, Conférence en ligne du 17 décembre 2007, disponible sur courdecassation.fr.

[1239] « *Le droit pénal est traditionnellement reconnu comme le symbole de la souveraineté étatique* » dans Mireille DELMAS-MARTY, *Les processus d'internationalisation du droit pénal (criminalité économique et atteintes à la dignité de la personne). Le cas de l'Iran*, Archives de politique criminelle, 2001/1 (n° 23), p. 123.

[1240] Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

[1241] *Southern African Development Community* ou Communauté de développement d'Afrique australe.

transmission et de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition, le suivi de l'avancement des procédures engagées en réponse aux demandes, les discussions sur les éventuels défis ou obstacles rencontrés, le recensement des besoins en assistance technique par exemple en vue d'une meilleure application des normes internationales. Les réseaux de l'Union africaine ne doivent pas non plus se cantonner aux seules relations entre Etats membres, ils devront également établir et entretenir des liens avec les autres réseaux d'entraide judiciaire existants tels que l'Eurojust, les Réseaux judiciaires européens, le « *Commonwealth Network of Contact Persons* », le « *Hemispheric Information Exchange Network for Mutual Assistance in Criminal Matters and Extradition* »[1242] *etc.*

637. Le développement de l'assistance technique. Les praticiens en charge de l'exécution des demandes d'entraide judiciaire et d'extradition devront *a priori* bénéficier de formations adéquates. Comme les pays ayant des traditions juridiques différentes peuvent être amenés à collaborer ensemble pour poursuivre par exemple un blanchisseur abrité dans le territoire de l'un des deux pays, les thèmes à aborder dans les formations devront, entre autres, comprendre la connaissance des dispositifs des autres pays en matière de coopération judiciaire pénale telle que les conditions de recevabilité d'une demande, les exigences de confidentialités, les différents systèmes ou traditions juridiques des pays *etc.* Pour que les barrières de langue ainsi que les différences de procédure ne compromettent la coopération, des stages pratiques dans les Etats membres ou des formations en ligne à travers des vidéoconférences pourront être organisés ; le but poursuivi est de fournir aux acteurs les éléments indispensables leurs permettant d'interagir et de se communiquer d'une manière intelligible. Outre les formations, l'assistance technique pourrait également consister au développement entre les autorités d'application de la loi des Etats membres de stratégies opérationnelles en matière d'investigation ; les équipes communes d'enquête prévues au sein de l'Union européenne[1243] illustrent ces modèles ou mécanismes de mise en commun des investigations[1244]. Ayant fait leur preuve dans l'union européenne, les équipes communes d'enquête offrent la possibilité aux autorités judiciaires d'enquêter sur la criminalité organisée se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre. L'équipe est composée de magistrats et d'enquêteurs des deux Etats membres ayant un intérêt pénal commun dans une

[1242] Ou Réseau continental d'échange d'informations en vue de l'entraide judiciaire en matière pénale et de l'extradition de l'Organisation des États américains.

[1243] Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête (*JO L 162 du 20.6.2002, p. 1-3*).

[1244] Le magistrat de liaison d'Espagne Samuel VUELTA-SIMON fournit une définition et explique la raison d'être de ce mécanisme d'équipe commune d'enquête, en ces termes : *« Si l'on veut définir la technique de l'équipe commune d'enquête, on exposera qu'elle résulte de l'accord (écrit) entre les autorités compétentes de différents Etats pour mener en commun une investigation relative à des infractions pénales affectant leurs pays respectifs. La participation à une telle équipe permet aux enquêteurs des deux pays d'agir indifféremment sur l'ensemble des territoires des pays parties à l'accord : l'ensemble des actes et des preuves recueillies seront valables et exploitables dans les procédures de tous les pays composant l'équipe »*.

affaire. Les autorités judiciaires et les services des deux Etats concernés, se concerteront, pour élaborer entre eux des stratégies communes d'enquête, s'échanger des renseignements, mener des actions opérationnelles et d'investigations conjointes, assurer la coordination des poursuites pénales dans les deux territoires. A noter que l'équipe commune d'enquête a un mandat limité ; n'étant pas une structure permanente, elle est créée pour un objectif précis dans une affaire déterminée.

638. L'unification ou l'harmonisation du cadre normatif sur la coopération judiciaire pénale en Afrique. L'adoption d'une convention africaine d'entraide judiciaire et d'extradition constitue un élément incontournable pour affermir et réaliser pleinement la coopération judiciaire pénale en Afrique. Sans une mise en cohérence des règles de coopération pénale sur le continent africain, les relations juridiques entre les Etats membres ne pourront réellement se formaliser et s'internationaliser pour affluer vers une alliance communautaire. A travers l'adoption d'une convention africaine sur la coopération judiciaire pénale, une harmonisation ou une unification des règles de coopération pénale pourra se concrétiser sur le continent africain, plus précisément, un remodelage des droits nationaux vers plus de souplesse et d'ouverture dans le cadre de la collaboration avec les autres Etats membres. A l'aune des exemples européens, l'harmonisation du droit pénal se traduit également par la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Appliquée dans le système juridique européen, cette reconnaissance s'opère dans les différents stades de la procédure pénale. En amont du procès pénal, elle sous-tend la reconnaissance de la collecte des preuves et des mesures d'investigation; le principe de reconnaissance suppose que l'Etat d'émission maîtrise les investigations et l'Etat d'exécution ne peut pas refuser de fournir l'élément de preuve requis. En aval du procès pénal, la reconnaissance a pour corollaire l'information mutuelle des condamnations pénales, l'application du principe « *non bis in idem* », la prise en compte des condamnations des autres Etats dans la procédure pénale *etc*. Du point de vue technique, la réalisation de la reconnaissance mutuelle des décisions en matière pénale repose sur la mise en place d'un répertoire pénal électronique accessible par les autorités judiciaires des Etats membres. Dupliqué dans l'espace judiciaire africain, le concept de reconnaissance mutuelle des décisions de justice bouleverserait indubitablement les voies classiques de coopération judiciaire pénale ; ceci dit, il constitue un moyen intéressant pour surmonter les disparités des législations et systèmes judiciaires des Etats. A titre d'illustration, face aux différences des procédures judiciaires des Etats, la reconnaissance mutuelle optimiserait la circulation des décisions de justice dans l'espace commun et pourrait, dans une certaine mesure, réduire les refus d'exécution des demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition. Bien que l'approche soit ambitieuse et prometteuse pour les perspectives d'un espace judiciaire commun africain, son efficacité est conditionnée par plusieurs prérequis dont l'instauration d'une relation de confiance entre les autorités judiciaires des Etats membres et un rapprochement des législations pénales ; sans une réelle volonté…

639. Les perspectives des magistrats de liaison. Eu égard aux divergences des cultures juridiques, la recherche de preuves en vue du bon déroulement d'un procès ou d'une instruction est jugée difficile et compliquée lorsque lesdites preuves se trouvent dans un autre Etat. En effet, les juges nationaux estiment qu'une différence du système judiciaire constitue un obstacle à l'exécution d'une demande de coopération judiciaire internationale, subséquemment, ils hésitent et considèrent comme hasardeux la transmission d'une demande vers un autre pays. La mise en place d'une interface, notamment les magistrats de liaison entre les Etats, constitue une approche intéressante pour désamorcer cette idée préconçue des juges[1245]. Les magistrats de liaison rentrent aussi bien dans le cadre judiciaire qu'au niveau de la sphère diplomatique. Au vu du modèle européen, les magistrats de liaison tiennent des rôles considérables et influents dans le développement de la coopération judiciaire internationale. D'une manière générale, la principale et essentielle mission des magistrats de liaison consiste à faciliter la coopération judiciaire pénale notamment l'entraide répressive et l'extradition. Le magistrat de liaison est tenu d'apporter une meilleure appréhension des différents systèmes judiciaires, il est censé connaître le droit et la procédure de son pays d'origine et du pays d'accueil. Comme, les demandes de précision des autorités étrangères destinataires pourront, dans l'éventualité des cas, retarder l'exécution de la demande, le rôle de conseil ou d'expertise du magistrat de liaison permettra d'anticiper cette requête et d'accélérer l'exécution de la demande d'assistance. Les conseils prodigués par le magistrat de liaison au juge national sur les exigences particulières de la procédure applicable de l'autre pays faciliteront l'exécution de la demande d'assistance. De même, le magistrat de liaison fournira aux autorités du pays destinataire des éléments d'éclairage sur les exigences du droit et les règles procédurales applicables au pays d'accueil. La nonchalance des juges nationaux à envoyer des demandes d'entraide et d'extradition vers les autres pays, devrait donc s'amoindrir dans la mesure où les juges peuvent adresser leurs demandes à un collègue en place dans le pays destinataire. Quoique le magistrat de liaison ne puisse se substituer au juge, au procureur, ou au policier du pays destinataire pour mener les investigations, il peut attirer l'attention des autorités locales étrangères sur le caractère d'urgence d'un dossier aux fins de répondre dans les meilleurs et brefs délais à la demande. Avec l'assistance du magistrat de liaison, la juridiction demanderesse pourra aussi suivre directement l'état d'exécution de la demande ou être informé des causes à l'origine des problèmes d'exécution de sa demande. Toutes les fois que la coopération

[1245] L'initiative de créer des magistrats de liaison était apparue à l'occasion de l'affaire italienne « *Cosa nostra* » menée par le juge Giovanni Falcone. L'affaire appelée « *maxi procès de Palerme* » contre la mafia italienne a débuté le 10 février 1986 pour prendre fin le 16 novembre 1987, 360 hommes se sont trouvés condamnés lors du procès. Au cours des enquêtes, le juge Giovanni Falcone avait adressé des commissions rogatoires et demandes d'entraide judiciaire à l'étranger. Ces demandes étaient restées vaines ; face à ce vide, les autorités françaises et italiennes ont créé, en mars 1993, les magistrats de liaison. A l'origine, les magistrats de liaison étaient institués par accords bilatéraux entre la France et trois autres pays que sont l'Italie, les Etats-Unis et les Pays-Bas ; par la suite, sur la base d'arrangements bilatéraux, le Conseil de l'Union européenne a validé par action commune, datant du 22 avril 1996, la création, l'envoi et l'échange de magistrats ou fonctionnaires en matière de coopération judiciaire entre Etats membres. Au fil du temps, les échanges des magistrats de liaison et les accueils de leurs homologues par les pays européens se sont répandus.

judiciaire se heurte à une méconnaissance réciproque des systèmes et des lois, le magistrat de liaison est tenu de rapprocher, de tisser des liens entre les juges et procureurs de deux pays en vue de résoudre les problèmes comme les incompréhensions soulevées dans l'exécution d'une commission rogatoire internationale ou d'une demande d'entraide judiciaire entre chacun d'eux. Le modèle des magistrats de liaison peut-être dupliqué au niveau de l'Union africaine. Leurs rôles « *d'adaptateurs juridiques* »[1246] peuvent aider les pays dans le dénouement des difficultés pratiques de la coopération judiciaire pénale dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. L'échange de magistrat de liaison entre les pays instaure également une relation de confiance réciproque ainsi qu'une meilleure connaissance des différents systèmes judiciaires dans la mise en œuvre de l'entraide répressive et l'extradition sur le continent africain.

2. Le renforcement de l'action internationale contre le blanchiment de capitaux

640. La prise en charge internationale du phénomène du blanchiment. Plusieurs instruments internationaux traitent du blanchiment de capitaux au niveau international tels que les conventions onusiennes et les normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI). Du côté onusien, il advient des difficultés recensées que pour obtenir de résultats probants dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, la surveillance de l'application des Etats des obligations consenties notamment les dispositions de la Convention relative à la lutte contre la criminalité transnationale organisée doit être renforcée et des sanctions efficaces doivent être prévues pour les Etats récalcitrants. Ceci étant, la principale organisation internationale dédiée particulièrement à l'émission de normes sur la lutte contre le blanchiment d'argent et en charge de l'évaluation des pays sur leur mise en œuvre est le GAFI. Compte tenu de son rôle majeur dans la lutte contre le blanchiment de capitaux sur la scène internationale, le renforcement de l'action internationale en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux intéressera donc le GAFI. Les pays en développement (PED), caractérisés par des économies faibles ou fragiles, sont vulnérables au blanchiment. Dès lors, les organisations internationales devront prioriser le renforcement des capacités opérationnelles de ces PED dans la lutte contre le blanchiment de capitaux. Si on veut réellement contenir le phénomène du blanchiment, les transactions suspectes de blanchiment doivent faire l'objet d'un inconditionnel échange d'informations.

641. Le renforcement de capacités des pays en développement. Les pays faibles économiquement, insuffisamment règlementés ou aux contrôles inefficaces constituent le point de mire des blanchisseurs car il y est plus facile de déplacer sous couvert d'anonymat et de recycler les flux d'argent amassés illégalement. En effet, les inégalités économiques incitent les pays en développement (PED) à coopérer avec des investisseurs qui en apparence honnêtes peuvent, en réalité, cacher des

[1246] Bernard RABATEL, « Le magistrat de liaison, 'adaptateur juridique' », l'observateur de Bruxelles, n° 66, octobre 2006, p. 16.

criminels en col blanc désireux de blanchir leur argent sale. Par ailleurs, en raison de leurs ressources et moyens limités, les pays en développement peuvent éprouver des difficultés et être nonchalants dans la mise en œuvre des normes internationales. Au vu de ces risques, le rôle du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) mais également des autres organisations internationales telles que le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale, les Nations unies *etc.* ne devrait plus se cantonner à l'édiction de normes, aux évaluations et aux inscriptions des pays sur la liste noire. Les spécificités et le contexte particulier des pays en développement notamment des pays africains doivent être pris en considération dans les évaluations menées. Les pays ayant des capacités et des ressources limités dans l'application des normes internationales doivent être ciblés et accompagnés. Plus précisément, les lacunes identifiées lors des évaluations doivent faire l'objet d'une stratégie ou d'une feuille de route assortie d'assistance technique, les soutiens apportés seront priorisés suivant les exigences et les menaces les plus importantes. En guise d'illustration, même si les systèmes bancaires sont suffisamment règlementés et supervisés, les risques dans les PED résident plutôt dans l'utilisation massive de la population des systèmes parallèles de remise de fonds et l'économie essentiellement liquide. Ces systèmes cruciaux pour l'économie des PED suscitent des garanties d'anonymat et des surveillances difficiles ; ils doivent faire l'objet d'analyse et de stratégie à court et moyen terme. La lutte contre le blanchiment de capitaux pourrait demeurer vaine dans les PED à défaut d'assistance technique et d'approche adaptée à leurs circonstances particulières.

642. Les juridictions non-coopératives[1247]**.** Les actions internationales entamées doivent être objectives et réalistes, il n'est pas besoin de se voiler la face mais faire preuve de pragmatisme et d'impartialité dans la mesure où la lutte contre le blanchiment d'argent achoppera tant que les mesures prises sont dictées par des intérêts géopolitiques des grandes puissances. Cet état des choses advient de l'inertie de la communauté internationale face aux juridictions non coopératives. Aucune sanction ou contrainte n'est, en effet, émise à l'encontre des juridictions non coopératives également appelées paradis fiscal qui abrite l'argent mafieux et n'échangent aucun renseignement avec les autres pays. Dès lors, les mafias ou les personnalités politiques, qui ont besoin de blanchir leur argent mal acquis, tirent donc profit des paradis fiscaux et judiciaires avec leurs instruments juridiques qui garantissent l'occultation de l'origine de fonds[1248]. Pour mettre fin à ces pratiques occultes, des procédures de transparence établies par les conventions

[1247]Sur la connotation, il convient de mentionner que d'une manière générale, les paradis fiscaux se définissent comme « *les territoires qui permettent aux résidents d'autres pays d'échapper à l'impôt* ». Nonobstant cette définition, les paradis fiscaux dont il est question en l'occurrence, intéresse plutôt les territoires qui offrent des instruments de blanchiment à l'argent du crime. Les connotations de paradis fiscal ou judiciaire peuvent s'interpénétrer entre elles, mais au-delà des objectifs fiscaux, la présente lutte est axée vers les territoires qui en vertu de leur politique de confidentialité abritent l'argent mafieux et n'échangent aucun renseignement avec les autres pays. Ces territoires sont parfois qualifiés de non-coopératifs, de paradis fiscaux ou judiciaires…

[1248] Smarak SWAIN, *Loopholes games : a treatise on tax avoidance strategies*, Wolters Kluwe, 2nd edition, mey 2020, p. 316.

internationales doivent être appliquées effectivement. Il faut lutter contre les paradis fiscaux qui abritent l'argent sale des criminels. Le sommet du G20 en avril 2009 a débouché sur la conclusion de territoires qualifiés de paradis fiscal de 12 accords bilatéraux les engageant à ne plus user du secret bancaire pour refuser de divulguer des informations. Des avancées ont été entamées mais elles demeurent insuffisantes, une véritable et réelle coopération internationale requiert que les échanges d'informations soient automatisées, inconditionnées et non contestables du moment que de forts soupçons de blanchiment sont décelés dans une transaction. Par ailleurs, pour faire pression aux pays récalcitrants ne se conformant pas aux normes internationales de lutte contre le blanchiment d'argent, le Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) a établi une liste noire et grise en vue de les inciter à prendre des mesures adéquates pour combler les lacunes. Cette fameuse liste prête cependant le flanc aux critiques. D'une part, elle est fustigée comme peu efficace du fait qu'elle n'est pas assortie de sanctions contraignantes à l'égard des pays récalcitrants. D'autre part, elle est qualifiée d'inégalitaire selon que certains Etats issus des grandes puissances mondiales n'y figurent pas. Pour en sortir, il suffit de faire des engagements ou des négociations diplomatiques sans qu'aucune réelle évolution de la situation ne puisse être constatée[1249]. Cet état des choses appelle à ce que cette liste devra établir les juridictions non coopératives sur la base de critères objectifs, sans pressions politiques et avec des sanctions graduées, adéquates et efficaces. Tant que la liste est animée par la volonté des grandes puissances, en d'autres termes influée par des motivations politiques et géopolitique, son efficacité restera remise en cause.

[1249] Brigitte UNGER, « Money laundering regulation : from Al Capone to Alquaeda », in Handbook on the Politics of regulation, edited by David Levi-Faur, 2011, p. 622.

Conclusion du chapitre II

La justice est le dernier maillon de la chaîne anti-blanchiment. Pour que la poursuite et la répression du blanchiment aboutissent, il est nécessaire de renforcer les capacités en investissant notamment dans les formations des juges et en les équipant des technologies de l'information dans la conduite des enquêtes ou le processus judiciaire. Les conditions de travail des praticiens de la loi doivent également être améliorées, plus particulièrement, les juges devront jouir d'une réelle indépendance et être à l'abri de toute ingérence indue dans leur prise de décision.

En vue d'appliquer effectivement les nouvelles dispositions sur la confiscation pénale, différentes structures sont à implanter telles qu'une unité d'enquêteurs spécialisés en charge d'identifier et de localiser les avoirs criminels et une agence de recouvrement des avoirs illicites pour gérer les biens saisissables et confiscables.

Enfin, la mise en place de magistrats de liaison constitue une voie intéressante afin de faciliter et d'intensifier la coopération judiciaire pénale entre les Etats.

Le chantier de la répression du blanchiment est de grande envergure, ceci étant, des efforts doivent être engagés pour surmonter les faiblesses structurelles et opérationnelles du système judiciaire malagasy.

Conclusion du titre II

Le régime malagasy de poursuite et de répression du blanchiment déroge sur de nombreux points au droit commun. La volonté punitive du législateur s'est traduite par la simplification de la procédure quant à la caractérisation de l'infraction, l'élargissement du point de départ de la prescription de l'action pénale, la sévérité des peines et la spécialisation des juridictions. Un tel régime rigoureux puise sa légitimité dans le caractère complexe, occulte et transnational de l'infraction de blanchiment. Dans le traitement des dossiers de blanchiment, les juges devront, dès lors, distinguer les hypothèses selon qu'il est en présence d'une organisation criminelle qui opère clandestinement en réseau ou d'un simple délinquant qui a blanchi les produits d'une infraction. La distinction présente un intérêt évident car en cas de blanchiment simple, l'application du régime spécifique serait sujette à caution si elle n'est pas tempérée par les principes de proportionnalité et de nécessité de la peine, le respect des droits de la personne comme la présomption d'innocence ou encore le respect de la vie privée.

Nonobstant le cadre législatif adopté, le nombre de dossiers de blanchiment jugé est encore très faible dans le pays et l'efficacité de la répression n'y est pas perceptible. Etant donné que le processus de lutte contre le blanchiment est réalisé en chaîne, le décalage entre les attentes et les résultats escomptés en matière de répression risque d'anéantir les efforts déployés en amont, de fragiliser la chaîne anti-blanchiment, voire de décourager tous les maillons qui y sont associés. Outre les grilles d'analyse fournies quant à l'interprétation et l'application de la loi contre le blanchiment, des mesures complémentaires ont été, en conséquence, développées en vue de favoriser la poursuite et la répression du blanchiment. En effet, il ne suffit plus d'édicter des normes, encore faut-il fournir un cadre propice à leur mise en œuvre. Ainsi, la réforme des pratiques judiciaires, l'instauration des structures prévues en matière de confiscation, la préservation de l'indépendance de la justice, le renforcement de l'intégrité des juges, la consolidation de la coopération judiciaire pénale ont été mis en perspective afin d'obtenir de résultats concrets sur le plan répressif.

Conclusion de la deuxième partie

En vue de combattre le fléau du blanchiment, la loi malagasy, conformément aux standards internationaux de lutte, a établi une liste d'institutions financières, d'emplois ou professions non financiers assujettis aux obligations de vigilance et de déclaration. Constat est fait que, dans la pratique, la plupart des entités qui y sont soumises n'appliquent pas les obligations légales. Afin que les dispositions préconisées ne restent lettre morte, chaque secteur assujetti devra, en conséquence, adopter des directives relatives au dispositif de prévention à mettre en place et les contrôles de conformité devront être renforcés. Néanmoins, le principal obstacle en matière de prévention du blanchiment réside dans l'inadéquation des obligations préventives avec l'environnement économique et social malagasy prédominé par le secteur informel et la précarité des moyens encore accentuée par la crise sanitaire liée à la pandémie du COVID-19. Ainsi, a-t-il été mis en évidence que l'adaptation des obligations préventives à la réalité malagasy, à travers notamment la priorisation de l'approche basée sur les risques, constitue un levier important pour surmonter ces difficultés. La culture de conformité ne pourra, non plus, être ancrée tant que la simplification des diligences à l'aune des risques identifiés ne sera pas privilégiée au sein de chaque secteur soumis.

En matière de détection, le SAMIFIN sert de tampon entre les entités assujetties et les organismes de la loi ; plus précisément, il est chargé de collecter toutes les informations ou déclarations d'opération suspecte et de les transformer en des renseignements financiers utiles aux autorités d'application de la loi. Dans le but de rehausser la quantité mais également la fiabilité des dossiers transmis aux autorités judiciaires, l'accent a été porté sur la consolidation de la coordination nationale des actions de lutte et la capacité à coopérer au niveau international. L'élargissement des marges de manœuvre du SAMIFIN a été également mis en perspective afin d'améliorer ses performances au regard de l'extension de ses missions et du contexte malagasy.

Enfin, le succès de la lutte contre le blanchiment de capitaux est tributaire de l'efficacité des poursuites et de la répression des blanchisseurs. Des avancées législatives ont été observées dans le droit malagasy néanmoins l'application des normes édictées demeure modeste. Afin d'accroître les condamnations pour blanchiment, diverses solutions jurisprudentielles étrangères ainsi que des modes d'interprétation des dispositions de la loi ont été livrés. Les juges malagasy pourront tirer profit des paradigmes et des modèles construits par d'autres pays pour forger leurs propres méthodes de raisonnement dans le cadre de l'application des dispositions légales prévues. Ceci étant, la recherche d'efficience dans la pénalisation de l'infraction du blanchiment ne saurait être réduite aux analyses normatives à Madagascar, dès lors que les mauvaises conditions d'exercice de la justice handicapent considérablement la performance et les résultats de l'appareil judiciaire malagasy. Subséquemment, diverses pistes de réflexion relatives à

l’indépendance judiciaire ainsi qu’au renforcement de l’intégrité et des capacités des juges ont été amorcées afin d’améliorer le fonctionnement de la justice particulièrement dans le domaine de la répression du blanchiment.

Conclusion générale

A Madagascar, la lutte contre le blanchiment de capitaux repose sur une chaîne qui comprend, en amont, une étape préventive, dans laquelle interviennent, principalement, les entités soumises ainsi que le SAMIFIN, en aval, une partie répressive, où agissent les autorités d'application de la loi.

En premier lieu, dans la lignée des normes internationales de lutte contre le blanchiment et des recommandations émises, Madagascar a adopté toute une série de mesures qui ont amélioré son volet préventif. Ainsi, le dispositif législatif adopté a-t-il imposé aux institutions financières, aux emplois et professions non financières désignées, des obligations de vigilance et de déclaration d'opération suspecte. Le SAMIFIN, la cellule de renseignements financiers malagasy, a été également mis en place, il tient un rôle d'intermédiaire entre les professionnels assujettis et les autorités judiciaires, en recevant et en analysant notamment les informations émanant des déclarants pour les envoyer aux acteurs de la justice pénale. La phase judiciaire se trouve au bout de la chaîne, les dossiers de blanchiment transmis par le SAMIFIN étant traités par des juridictions spécialisées que sont les pôles anti-corruption. Au regard du caractère mutant, occulte et transnational de l'infraction de blanchiment, la loi malagasy sous l'impulsion des instances internationales, a prévu des peines aux sévérités accrues et un régime de poursuite dérogatoire du droit commun tel que l'admission de facilités probatoires et l'interprétation extensive des éléments constitutifs de l'infraction.

Malgré l'arsenal juridique déployé, les résultats de la lutte contre le blanchiment sont très faibles à Madagascar en raison de diverses défaillances et faiblesses observées dans le cadre de la mise en œuvre des normes prévues par tous les maillons de la chaîne. Les disparités socio-économiques entre les pays font que les dispositions préconisées dans les pays développés ne sont pas toujours adaptées aux conditionnalités de ceux en développement. Particulièrement pour Madagascar, le pays est empreint d'une économie essentiellement liquide, d'une paupérisation chronique et d'une fracture numérique importante. L'application stricte des obligations de vigilance serait, en conséquence, dispendieuse et contraignante pour les acteurs financiers privés. Associées au manque de résultat probant dans la répression du blanchiment, les obligations de vigilance sont perçues comme inadaptées et lourdes aux yeux de la population qui est majoritairement en situation précaire dans le pays.

En matière de détection, l'insuffisance de coordination des actions, le manque de marge de manœuvre et de crédibilité du SAMIFIN dans la détection du blanchiment persistent malgré les efforts significatifs déployés dans la dotation de moyens adéquats pour son fonctionnement.

Sous l'angle répressif, le faible taux de dossier de blanchiment jugé est patent du fait que les praticiens n'ont pas encore suffisamment appréhendé les novations apportées par les textes. Les conditions de mise en œuvre de la justice influent aussi considérablement sur le fonctionnement et l'efficience de l'appareil judiciaire malagasy à connaître de l'infraction et à coopérer efficacement avec ses homologues.

En somme, malgré les initiatives et les avancées significatives prises dans la lutte contre le blanchiment, le succès reste relatif, tous les maillons de la chaîne se heurtent à des obstacles lorsqu'il s'agit d'exécuter les dispositions prévues. Plus particulièrement, les carences dans la répression du blanchiment ont suscité la désillusion et érodé la confiance entre tous les maillons de la chaîne et à l'égard des partenaires internationaux alors que le blanchiment est une infraction transnationale qui requiert la participation et la résilience de toutes les parties prenantes à la lutte.

Pour surmonter tous ces obstacles, plusieurs pistes d'actions ont été proposées tant en matière de prévention qu'en matière de répression.

Concernant le volet préventif, l'adaptation des exigences règlementaires avec les réalités économiques et sociales constitue un levier important en vue de dégager des mesures à la fois applicables, pragmatiques et cohérentes. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'intérêt de la lutte contre la criminalité ou le bien-fondé des obligations préventives mais plutôt de les réaménager et les réorienter vers les risques. Concrètement, chaque professionnel assujetti devra adopter une directive sur la mise en œuvre des obligations préventives dans son domaine d'activités, en fonction de ses spécificités et de son degré d'exposition au risque de blanchiment. Il est impératif de privilégier l'approche basée sur les risques et dans le même ordre d'idée les contrôles devront également être axés sur les vulnérabilités identifiées. Par ailleurs, afin de renforcer la pertinence des actions et de crédibiliser le SAMIFIN au niveau national et international, l'élargissement de ses pouvoirs, la jouissance d'une réelle autonomie et l'amélioration constante de sa performance devront être mises en perspective.

Sur le plan répressif, l'application des dispositions pénales prévues est déterminante pour assurer la punition effective des délinquants. Afin de rehausser le recours aux dispositions pénales relatives à la poursuite et à la répression du blanchiment, des exemples d'interprétation des textes et des jurisprudences étrangères édifiantes ont été fournis pour imprégner les juges malagasy quant aux modes de raisonnement nécessaires dans l'application des textes aux cas d'espèce présentés. Les exemples développés pourront servir de modèle et de grilles d'analyse aux juges pour une juste qualification des faits et une répression efficace du blanchiment. La volonté punitive du législateur découle des effets nocifs du blanchiment sur la société et des difficultés à atteindre les blanchisseurs qui opèrent souvent dans un réseau complexe, clandestin et international. De façon subséquente, lorsque le juge ne serait pas en présence d'un réseau structuré de

criminels mais d'un blanchiment simple, les termes de la loi ne devront pas faire l'objet d'une interprétation extensive et les peines prononcées ne devront pas être excessives. La vocation de la loi doit être respectée selon que le texte vise à faciliter la poursuite et la répression des organisations criminelles qui utilisent des circuits financiers occultes et de grande envergure. Dans ce prolongement, les pouvoirs exorbitants d'enquête sont légitimés par la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Aussi leur utilisation doit-elle être minutieusement encadrée. Il faut veiller à ce que les renseignements obtenus ne soient utilisés à d'autres fins que celles prévues. L'opportunité et la proportionnalité sont de rigueur dans le choix des mesures répressives à prendre par les autorités d'application de la loi, sans quoi, l'arbitraire risquerait de l'emporter au détriment de la vocation première des textes.

Au-delà des aspects procéduraux, d'autres lignes d'action ont été également mises en avant telles que le renforcement de la capacité et de l'intégrité des praticiens de la loi ou encore la jouissance d'une réelle indépendance judiciaire au moyen de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la justice. Enfin, comme la lutte s'opère en chaîne, la collaboration nationale et la coopération internationale sont des impératifs incontournables pour endiguer le fléau du blanchiment. La redynamisation de la chaîne et l'instauration de la confiance sont indispensables afin de gagner en effectivité et apporter des changements radicaux à la situation actuelle ; néanmoins, la détermination de toutes les parties prenantes ne pourra faire aboutir la lutte tant qu'elle ne sera pas complétée par un soutien fort et indéfectible de l'Etat. Si l'œuvre est encore loin d'être achevée, la conjugaison des efforts de tous les maillons de la chaîne anti-blanchiment et la traduction des volontés politiques de l'Etat en des actes concrets constituent le gage du succès de la lutte contre le blanchiment à Madagascar.

Annexes

Annexe 1 : Tableau comparatif des anciennes dispositions de la loi n° 2004-020, du 19 aout 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime avec les nouvelles dispositions de la loi n° 2018- 043, du 13 février 2019 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

La 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	**La loi n° 2018- 043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**	**Observations éventuelles**
	Article préliminaire. *La présente loi a pour objet de définir les règles visant à prévenir, détecter et réprimer toutes activités à des fins de blanchiment de capitaux, ainsi que le financement des actes de terrorisme, associés ou non au blanchiment de capitaux.*	Les normes du GAFI relatives au financement du terrorisme, après avoir été révisées, n'ont plus fait l'objet de recommandations spéciales mas ont été regroupées avec les normes de lutte contre le blanchiment de capitaux. La loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a repris cette configuration. L'article premier nouvellement inséré fixe que l'objet de la loi porte, entre autres, sur le financement des actes de terrorisme associés ou non au blanchiment de capitaux.
Article premier. - Définition du blanchiment Au sens de la présente loi, sont considérés comme blanchiment le fait de commettre intentionnellement : a) La conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou 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	**Article premier. - Définition du blanchiment de capitaux** Au sens de la présente loi, sont considérés comme blanchiment le fait de commettre intentionnellement : a) La conversion ou le transfert de biens, dans le but de dissimuler ou 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 de la propriété réelle de biens, ou des droits y relatifs par toute personne	Selon l'article premier de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, contre le blanchiment, « *la connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives* ». Ces termes de l'article ont été maintenus dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La notion de circonstances factuelles objectives est, en l'occurrence, ambiguë et la description de telles circonstances ne devrait pas pour autant détourner le juge de la nette et précise caractérisation de l'élément

l'emplacement, de la disposition, du mouvement de la propriété réelle de biens, ou des droits y relatifs par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit ; c) L'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit au sens de la présente loi. La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives.	en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit ; c) L'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens, par toute personne en sachant que ceux-ci proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit au sens de la présente loi. La connaissance, l'intention ou la motivation nécessaire en tant qu'élément de l'infraction peuvent être déduites de circonstances factuelles objectives. *La négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi.* *L'infraction du blanchiment donnée s'applique à tous les types de biens meubles ou immeubles ou revenus résultant directement ou indirectement d'une infraction.* *Elle s'applique également même si l'infraction d'origine a été commise à l'étranger.*	psychologique constitutive de l'infraction. Ceci étant dit, la modification substantielle apportée par la nouvelle loi dans la délimitation des contours de l'élément moral de l'infraction réside dans l'ajout d'un dernier alinéa qui édicte que « *la négligence, le défaut de vigilance, le non-respect de règlement en vigueur sont retenus comme intention coupable des infractions prévues par la présente loi* ».
	Ajout de l'article 2 sur la définition du financement du terrorisme	
	Ajout de l'article 3 : Refus de toute justification *Nulle considération de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ni aucun autre motif ne peut être pris en compte pour justifier la commission de l'une des infractions visées aux articles premier et article 2 de la présente*	

	loi.	
Article 2. - Terminologie Définition du produit du crime, bien, instrument, organisation criminelle, confiscation, infraction d'origine, auteur.	**Article 4. - Terminologie** Définitions de produit de crime, fonds, bien, blocage d'opérations, instrument, organisation criminelle, confiscation, infraction d'origine, auteur, *gel ou saisie, titre au porteur, acte terroriste, organismes à but non lucratif, client occasionnel, bénéficiaire effectif, virement électronique, entité fictive, change manuel, institution financière, entreprises et professions non financières désignées, institutions financières assujetties, personnes politiquement exposées, ayant-droit économique, document officiel, délégation d'autorité publique, établissement assujetti, acte terroriste, terroriste, organisation terroriste, banque fictive, clients à haut risque, OBNL vulnérable, indice sérieux.*	Dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, tout un paquet de nouvelles définitions a été introduit. Parmi les nouveaux termes ajoutés figurent le gel ou la saisie, le titre au porteur, l'acte terroriste, les organismes à but non lucratif, le client occasionnel, le bénéficiaire effectif, le virement électronique, l'entité fictive, le change manuel, l'institution financière, les entreprises et professions non financières désignées, les institutions financières assujetties, les personnes politiquement exposées, l'ayant-droit économique, le document officiel, la délégation d'autorité publique, l'établissement assujetti, l'acte terroriste, le terroriste, l'organisation terroriste, la banque fictive, les clients à haut risque, l'OBNL vulnérable, l'indice sérieux. Une meilleure définition de certains termes employés a été aussi constatée. Le terme « *fonds* » ou « *biens* » a été plus développé et exhaustif dans la nouvelle loi, dans le sens où dorénavant, il désigne les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les documents ou instruments juridiques, y compris électronique ou numérique, prouvant la propriété de ou les intérêts sur lesdits avoirs, y compris, mais de façon non limitative,

		les crédits bancaires, les chèques de voyage, les chèques bancaires, les mandats, les actions, les valeurs mobilières, les obligations, les traites ou lettres de crédit ainsi que les éventuels intérêts, dividendes ou autres revenus ou valeurs tirés de ou générés par de tels avoirs. Les autres notions restent inchangées. Le terme « *instrument* » désigne toujours tous les objets employés ou destinés à être employés de quelque façon que ce soit, en tout ou en partie, pour commettre une ou des infractions pénales. Le terme « *organisation criminelle* » désigne tout groupe structuré dans le but de commettre des crimes ou des délits. Le terme « *auteur* » est défini comme toute personne ayant participé à l'infraction soit en qualité d'auteur principal, de co-auteur ou de complice. L'ajout des définitions du « *terroriste* », des « *actes terroristes* », et des « *organisations terroristes* » constitue la suite logique de l'association du financement du terrorisme dans la législation contre le blanchiment de capitaux. L'article 4.21 de la nouvelle loi définit, par ailleurs, les PPE tout en distinguant les PPE étrangères, les PPE nationales et les PPE des organisations internationales. Au demeurant, la longue liste de définition dressée par le législateur vise sans doute une interprétation univoque des termes utilisés pour une meilleure interprétation et

		application de la loi.
	Article. 5.- Evaluation nationale des risques et l'application de l'approche fondée sur les risques *L'Etat organise l'identification et l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et prend les mesures nécessaires, parmi lesquelles la désignation d'une autorité ou d'un mécanisme pour coordonner les actions d'évaluation des risques, et mobiliser des ressources, afin de s'assurer que les risques soient efficacement atténués.* *Sur la base de cette évaluation, l'Etat applique une approche fondée sur les risques pour s'assurer que les mesures de prévention et d'atténuation du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme sont à la mesure des risques identifiés.* ***Article. 6.- Evaluation des risques par les établissements assujettis*** *Les établissements assujettis, prévus par l'article 8 de la présente loi prennent des mesures appropriées pour identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées, en tenant compte des facteurs de risques tels que les clients, les pays ou les zones géographiques, les produits, les services, les transactions ou les canaux de distribution.* *Les évaluations visées à l'alinéa premier ci-dessus sont*	Auparavant, l'évaluation nationale et sectorielle des risques, l'approche fondée sur les risques et la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux n'étaient pas prévues dans la loi contre le blanchiment. Leur consécration législative à travers leur adjonction dans les articles 5, 6 et 7 de la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dénote, en conséquence, l'intérêt particulier qui leur est désormais accordé. L'emphase sur les risques souligne la volonté d'instaurer un système de lutte qui s'appuie sur des actions plus ciblées répondant mieux aux menaces. La compréhension des risques est, en effet, cruciale pour éviter des obligations lourdes, inadaptées et démesurées par rapport aux menaces réelles auxquelles on est exposé. La stratégie vise aussi à élaborer et mettre en place toute une série de mesures à exécution immédiate ou progressive pour lutter efficacement contre le blanchiment. Les réformes voulues par les nouvelles dispositions sont claires. Néanmoins, l'effectivité de leur mise en œuvre est tributaire des visions ainsi que des compétences des autorités ou des comités en charge d'évaluer et d'orienter les

	documentées, tenues à jour et mises à la disposition des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation. *Ces établissements assujettis doivent disposer de politiques, de procédures et de contrôles pour atténuer et gérer efficacement les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme identifiés à leur propre niveau.* *Ces politiques, procédures et contrôles doivent être proportionnels à la nature et à la taille de celles-ci ainsi qu'au volume de leurs activités.* ***Article. 7.- Stratégie nationale et coordination de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme*** *L'Etat élabore la Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, prenant en compte les risques identifiés.* *Il met en place un comité de coordination et d'orientation. Ce comité, organisé dans les conditions fixées par un décret, est chargé d'arrêter et d'évaluer la stratégie nationale de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.* *Il assure le suivi de la mise en œuvre de la stratégie et facilite la coopération entre les différents intervenants dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.*	actions menées.
Article. 3.- Professions soumises aux titres II et III de la présente loi.	**Article. 8.- Professions soumises aux titres II et III de la présente loi**	Le libellé, quant aux professions astreintes aux obligations de prévention,

Les titres II et III de la présente loi s'appliquent à toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de sa profession, réalise, contrôle, ou conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou tous autres mouvements de capitaux et notamment aux établissements de crédit, aux institutions et intermédiaires financiers. Les titres II et III de la présente loi s'appliquent également, pour toutes leurs opérations, aux changeurs manuels, aux casinos et aux établissements de jeux, ainsi qu'à ceux qui réalisent, contrôlent ou conseillent des opérations immobilières. 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	Les titres II et III de la présente loi s'appliquent *aux institutions financières, entreprises et professions non financières désignées dont la liste est énumérée dans l'article 4 alinéas 19 et 20, ou à toute personne physique ou morale qui réalise, contrôle, ou conseille des opérations entraînant des mouvements de capitaux, incluant des acteurs évoluant directement ou indirectement dans des secteurs qui connaissent des opérations hors du circuit financier règlementé.* *Les établissements, professions et personnes ainsi visés sont tenus d'avertir le Service de Renseignements Financiers institué à l'article 23 dès lors qu'il leur apparaît que des sommes ou des capitaux, ou des opérations portant sur ces sommes ou ces capitaux, sont d'origine suspecte ou susceptible d'être utilisés ou liés au financement du terrorisme.*	n'était pas précis et explicite dans la précédente version de la loi, ce qui prêtait souvent à discussion. Cette confusion dans l'interprétation des dispositions, notamment dans l'identification des professions soumises, a été décantée par le nouvel article 8 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019. En effet, cet article renvoie aux terminologies susmentionnées pour définir et déterminer sans équivoque lesdites professions soumises.

précurseurs à Madagascar ou d'une criminalité transnationale organisée.		
Article. 4. - Limite à l'emploi d'espèces et de titres au porteur. Tout paiement en espèces ou par titres au porteur d'une somme globalement supérieur à 50 millions de Fmg ou 10 tapitrisa ariary est interdit. Toutefois, un décret pris en Conseil de Gouvernement peut déterminer les cas et les conditions auxquels une dérogation à l'alinéa précédent sera admise. Dans ce cas, une déclaration précisant les modalités de l'opération, ainsi que l'identité des parties, doit être faite à l'unité de renseignements financiers instituée à l'article 16 de la présente loi. **Article. 5. - Obligation de réaliser les transferts de fonds internationaux par un établissement de crédit ou une Institution financière.** Tout transfert vers l'étranger ou en provenance de l'étranger de fonds, titres ou valeurs pour une somme dont le montant cumulé est supérieur à 30 millions de Fmg ou 6 tapitrisa ariary doit être effectué par un établissement de crédit ou une institution financière habilitée, ou par son intermédiaire. Les chiffres indiqués à cet alinéa et à l'alinéa 1er de l'article 4 peuvent être modifiés par décret pris en Conseil de	**Art. 9.- Dispositif de vigilance à l'emploi d'espèces et de paiement par chèque** *Les institutions financières, entreprises et professions non financières désignées prévus par l'article 8 de la présente loi sont tenues de mettre en place des dispositifs de vigilance au paiement en espèce ou par chèque compte tenu des risques y afférent, conformément à l'article 6 de la présente loi.* *Elles sont tenues de disposer les informations suffisantes conformément aux dispositions prévues par les articles 13, 14 et 15 permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs, les clients occasionnels, les ayants droits économiques et de tracer les origines des fonds de leurs clients.* *Elles ne doivent pas effectuer d'opération lorsque l'identité des personnes concernées n'a pas pu être vérifiée ou lorsque celle-ci est incomplète ou manifestement fictif.* *Elles sont tenues d'aviser le service de renseignement financiers, prévu par l'article 23 de la présente loi les opérations effectuées par les clients qui ne disposent d'informations suffisantes prévues par l'article 13 de la présente loi permettant de les identifier et de retracer les origines et les bénéficiaires effectifs de leurs opérations.* *Tout paiement par chèque doit être nominatif.* **Art.10.- Obligation de réaliser les**	L'économie malagasy est caractérisée par une forte prégnance de la liquidité. Cela implique une nécessaire fluidité de la circulation des capitaux, les seuils légaux initialement prévus par la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment des capitaux, étaient supputés comme étant des filtres inefficaces, déphasés de la réalité malagasy. Le législateur a, en conséquence, apporté une innovation importante dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, lesdits seuils étaient supplantés par des obligations de vigilance. La souplesse de ces dispositions traduit dès lors la prise en compte des spécificités économiques du pays sur ce point.

Gouvernement.	**transferts de fonds internationaux via un établissement de crédit ou une institution financière** *Tout transfert de fonds, titres ou valeurs vers l'étranger ou en provenance de l'étranger doit être effectué via un établissement de crédit ou une institution financière habilitée, ou par son intermédiaire.* **Article.11.- Obligation de déclaration ou de communication des transports physiques transfrontaliers d'espèce, des instruments négociables au porteur** *Tous transports physiques transfrontaliers des espèces et instruments négociables au porteur ou chèque de voyage entrant et sortant du territoire dont le montant est fixé par voie règlementaire doivent être déclarés par les intéressés au service des douanes. Cette déclaration est requise pour tous les modes de transports, notamment :* *(1) transport physique par une personne physique, dans les bagages accompagnant cette personne ou dans son véhicule ;* *(2) expédition d'espèces ou d'instruments négociables au porteur par fret en conteneur ; et* *(3) expédition par courrier, par une personne physique ou morale, d'espèces, d'instruments négociables au porteur.* *Le Service de renseignements financiers a accès à ces informations. Le service des douanes est tenu d'informer le Service de renseignements financiers des incidents de transport physique transfrontalier.*	
Article 6.- Dispositions générales L'Etat organise le cadre	**Article 12.- Dispositions générales** L'Etat organise les cadres *législatif*	L'article 12 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement

juridique de manière à assurer la transparence des relations économiques, notamment en assurant que le droit des sociétés et les mécanismes juridiques de protection des biens ne permettent pas la constitution d'entités fictives ou de façade.	*et réglementaire* de manière à assurer la transparence et la traçabilité des relations économiques, notamment en assurant que le droit des sociétés et les mécanismes juridiques de protection des biens ne permettent pas la constitution d'entités fictives ou de façade. *L'Etat prend toutes mesures pour empêcher l'utilisation des constructions juridiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme et pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des structures juridiques par les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées.* *L'institution qui délivre une autorisation d'ouverture à tout établissement visé par la présente loi est tenue d'assurer la supervision, la régulation et le contrôle.* *Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées identifient et évaluent les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et prennent des mesures efficaces pour les atténuer.* *Les banques et les institutions financières ne doivent pas tenir des comptes anonymes ou sous des noms manifestement fictifs.* *La constitution d'établissements de crédit et d'institutions financières fictifs est strictement interdite.* *Ainsi, les banques doivent refuser d'établir ou de poursuivre des relations avec ceux-ci.*	du terrorisme traite des dispositions générales sur la transparence dans les opérations financières. Ainsi l'alinéa premier de l'article 12 reproduit dans sa quasi-totalité les énoncés de l'article 6 de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment des capitaux selon que l'encadrement juridique quant à la transparence et la traçabilité des relations économiques est organisé par l'Etat. L'article 12, à la différence de l'ancien article 6, ne s'est cependant pas contenté d'édicter des dispositions générales, plusieurs autres alinéas ont été, par la suite, insérés pour fournir plus de détails et de précisions sur les mesures à prendre. Dans cette quête de transparence, l'alinéa 2 de l'article 12 souligne la prise de mesures pour empêcher l'utilisation des constructions juridiques à des fins de blanchiment et de faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs par les assujettis. L'alinéa 3 de l'article 12 prévoit des mesures plus concrètes tels que l'obligation d'assurer le contrôle des établissements par l'institution qui délivre une autorisation d'ouverture. L'alinéa 4 rappelle l'évaluation des risques et l'adoption de mesure d'atténuation des risques. Les derniers alinéas prônent l'interdiction faite aux banques et institutions de tenir des comptes anonymes ou manifestement fictifs et de poursuivre des relations avec

		de tels clients. En somme, les nouveaux alinéas incorporés étoffent les dispositions relatives à la transparence. Ils s'inscrivent dans la lignée des mesures législatives à adopter en vue de la mise en conformité aux standards internationaux. Ceci étant, des obligations supplémentaires pèsent sur les assujettis. La transparence constitue le fer de lance de la prévention du blanchiment. Cependant, dans un pays en développement comme Madagascar, la taille et la maturité des entités assujetties devront être considérées pour obtenir plus d'efficacité et d'impact positif dans l'application des mesures.
Art. 7. Identification des clients par les établissements de crédit et les Institutions financières Les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus de s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant d'ouvrir un compte ou des livrets, de prendre en garde des titres, valeurs ou bons, d'attribuer un coffre ou d'établir toutes les autres relations d'affaires. La vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris	**Art. 13.- Identification des clients par les établissements assujettis** Les établissements assujettis sont tenus de s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients avant d'ouvrir un compte ou des livrets, de prendre en garde des titres, valeurs ou bons, d'attribuer un coffre ou d'établir toutes autres relations d'affaires. *Les établissements assujettis sont tenus d'identifier le ou les bénéficiaires effectifs et prendre des mesures adaptées au risque pour vérifier leur identité.* La vérification de l'identité d'une personne physique est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris une copie. La	Par rapport aux intitulés, les termes « *établissements de crédit* » et « *institutions financières* » ont été substitués par les établissements assujettis. Cette légère modification résulte du fait que la nouvelle loi a déjà précisé en ses dispositions les établissements assujettis aux obligations de vigilance. Aussi, est-il nécessaire d'utiliser les termes nouvellement consacrés pour une juste appréhension des dispositions. L'ajout d'un alinéa sur l'identification des bénéficiaires effectifs découle de la volonté du législateur à satisfaire les recommandations du GAFI. Suivant les exigences internationales, il est besoin

une copie. La vérification de son adresse est effectuée par la présentation d'un document de nature à en faire la preuve. L'identification d'une personne morale est effectuée par la production des statuts et de tout document établissant qu'elle a été légalement enregistrée et qu'elle a une existence réelle au moment de l'identification. Il en est pris copie. Les responsables, employés et mandataires appelés à entrer en relation pour le compte d'autrui doivent produire, outre les pièces prévues à l'alinéa 2 du présent article, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, ainsi que des documents attestant de l'identité et de l'adresse des ayants droit économiques.	vérification de son adresse est effectuée par la présentation d'un document de nature à en faire la preuve. L'identification d'une personne morale est effectuée par la production des statuts et de tout document établissant qu'elle a été légalement enregistrée et qu'elle a une existence réelle au moment de l'identification. Il en est pris copie. *Les dirigeants exécutifs,* employés et mandataires appelés à entrer en relation pour le compte d'autrui doivent produire, outre les pièces prévues à l'alinéa 2 du présent article, les documents attestant de la délégation de pouvoir qui leur est accordée, ainsi que des documents attestant de l'identité et de l'adresse des ayants droit économiques. *Pendant toute la durée de la relation d'affaires, les établissements assujettis recueillent, mettent à jour et analysent les éléments d'information qui permettent de favoriser une connaissance appropriée de leur client.* *La collecte et la conservation de ces informations doivent être réalisées en adéquation avec les objectifs d'évaluation du risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et de surveillance adaptée à ce risque.* *A tout moment, ces établissements assujettis doivent être en mesure de justifier auprès des autorités de contrôle, l'adéquation des mesures de vigilance qu'elles ont mises en œuvre par rapport aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*	d'identifier les bénéficiaires effectifs des relations d'affaire dans le but non seulement d'éviter l'utilisation des personnes morales et des structures juridiques à des fins illicites mais aussi à atténuer les risques. Les responsables ont été remplacés par les dirigeants exécutifs. Ce changement précise ceux qui jouent un rôle de premier plan dans les établissements financiers. L'alinéa requiert une vigilance constante tout au long de la relation d'affaire. Le dernier alinéa met l'accent sur la mise en œuvre des obligations de vigilance en fonction de l'importance des risques évalués.

	présentés par la relation d'affaires.	
Art. 8. Identification des clients occasionnels L'identification des clients occasionnels s'effectue selon les conditions prévues à l'article 7, pour toute transaction portant sur une somme supérieure à 15 millions de Fmg ou 3 tapitrisa ariary. Dans les cas où le montant des transactions n'est pas connu au moment de l'opération, il est procédé à l'identification du client dès que le montant est connu ou que le seuil prévu à l'alinéa 1 est atteint. L'identification est requise même si le montant de l'opération est inférieur au seuil fixé lorsque la provenance licite des capitaux n'est pas certaine. L'identification doit aussi avoir lieu en cas de répétition d'opérations distinctes, effectuées dans une période limitée et pour un montant individuel inférieur à celui prévu par l'alinéa 1.	**Art. 14.- Identification des clients occasionnels** Les institutions financières et les entreprises et professions non financières désignées sont tenues de prendre et vérifier l'identité des clients occasionnels. La vérification de l'identité d'un client occasionnel est opérée par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris une copie. Dans le cas d'une personne non résidente ou d'une personne en déplacement sur le territoire national, la présentation d'un document attestant de son adresse de passage et la mention de l'adresse de son domicile à l'étranger ou de l'adresse habituelle à Madagascar tient lieu de justification d'adresse.	A l'égard du client occasionnel, le seuil a été supprimé et a été remplacé par des obligations de vigilance telles que la collecte et la vérification de l'identité du client. La disposition de la loi apporte des précisions sur les modalités et les pièces requises quant à la vérification de l'identité du client. De même, comme les clients non-résidents sont considérés comme présentant des risques accrus, la disposition de la loi est très méticuleuse sur cette question. Des documents attestant de la l'adresse de passage et la mention de celle à l'étranger ou à Madagascar sont requis.
Article 9.- Identification de l'ayant droit économique Au cas où il n'est pas certain que le client agit pour son propre compte, les établissements assujettis se renseignent par tous les moyens sur l'identité du véritable donneur d'ordre et de celui pour lequel il agit.	**Article. 15.- Identification de l'ayant droit économique** Sans modification	

Après vérification, si le doute persiste sur l'identité du véritable ayant - droit, il doit être mis fin à la relation d'affaire, sans préjudice le cas échéant, de l'obligation de déclarer les soupçons. Si le client est un avocat, un comptable public ou privé, une personne privée ayant délégation d'autorité publique, ou un mandataire intervenant en tant qu'intermédiaire bancaire, il ne peut invoquer le secret professionnel pour refuser de communiquer l'identité du véritable opérateur.		
Article 10 : Surveillance particulière de certaines opérations Lorsqu'une opération porte sur une somme supérieure à 250 millions de Fmg ou 50 tapitrisa ariary et est effectuée dans des conditions de complexité inhabituelles ou injustifiées, ou paraît ne pas avoir de justification économique ou d'objet licite, l'établissement de crédit ou l'institution financière est tenu de se renseigner sur l'origine et la destination des fonds ainsi que sur l'objet de l'opération et l'identité des acteurs économiques de l'opération. L'établissement de crédit ou l'institution financière établit un rapport confidentiel écrit comportant tous renseignements utiles sur ses modalités, ainsi que sur l'identité du donneur d'ordre et, le cas échéant, des acteurs économiques de	**Article 16 : Surveillance particulière de certaines opérations** a) Opérations complexes et inhabituelles b) Circonstances des opérations c) Les nouveaux produits, les nouvelles technologies ou pratiques commerciales d) Virements électroniques e) Recours à des tiers f) Contrat d'assurance vie g) cession en réassurance	A Madagascar, l'article 16 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme instaure la surveillance particulière de certaines opérations. En comparaison avec la précédente version, la nouvelle mouture de la loi a supprimé le seuil de 50 millions d'Ariary (10 799 euros) qui, en cas de dépassement, enclenchait des vigilances accrues de la part des institutions financières ou établissements de crédit. En contrepartie de l'omission du seuil, l'article 16 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a préconisé des mesures de vigilance renforcées liées non seulement aux conditions complexes et inhabituelles de l'opération mais aussi aux circonstances de l'opération ;

l'opération. Le rapport est conservé dans les conditions prévues à l'article 11. Une vigilance particulière doit être exercée à l'égard des opérations provenant d'établissements ou institutions financières qui ne sont pas soumis à des obligations suffisantes en matière d'identification des clients ou de contrôle des transactions.		aux nouveaux produits, nouvelles technologies ou pratiques commerciales ; aux virements électroniques ; aux recours à des tiers ; aux contrats d'assurance vie ; aux cessions en réassurance. Similairement à l'ancienne disposition de l'article 10 de la loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment des capitaux, l'article 16 de la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a retenu que les contrôles élevés auxquels les institutions financières, les établissements de crédit, les entreprises et professions non financières désignées (EPNFD) sont assujettis, consisteront en la collecte des informations sur l'origine et la destination des fonds, l'objet et les modalités de l'opération, l'identité du donneur d'ordre et des acteurs économiques de l'opération.
Art. 11. Conservation des documents par les établissements de crédit et les institutions financières. Les établissements de crédit et les institutions financières conservent et tiennent à la disposition des autorités énumérées à l'article 12 : 1) les documents relatifs à l'identité des clients pendant 5 ans au moins après la clôture des comptes ou la cessation des relations avec le client;	**Art. 17.- Conservation des documents par les établissements de crédit, les institutions financières et *les entreprises et professions non financières désignées*** Les établissements de crédit, les institutions financières, les entreprises et professions non financières désignées conservent et tiennent à la disposition des autorités énumérées à l'article 18 : 1) les documents relatifs à l'identité des clients pendant 5 ans au moins après la clôture des comptes ou la cessation des relations avec le client ;	Au niveau national, l'article 17, de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a retenu les termes de l'article 11 de l'ancienne 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 qui dispose que les établissements de crédit et les institutions financières conservent et tiennent à la disposition des autorités : - Les documents relatifs à

2) les documents relatifs aux opérations effectuées par les clients et les comptes - rendus à l'Art. 10 pendant 5 ans au moins après l'exécution de l'opération.	2) les documents relatifs aux opérations effectuées par les clients et les rapports à l'article 16 pendant 5 ans au moins après l'exécution de l'opération. *3). Les livres de comptes, les correspondances commerciales effectuées par les clients et toute analyse réalisée sur les opérations des clients sont conservés pendant 5 ans au moins après cessation des relations d'affaires.*	l'identité des clients pendant cinq ans au moins à compter de la clôture des comptes ou la cessation des relations avec le client ; - Les documents relatifs aux opérations effectuées par les clients et les compte- rendus sur les opérations particulières pendant cinq ans au moins à compter de leur exécution. Comme la nouvelle loi a expressément défini les entreprises et les professions non financières désignées, et les a visées parmi les entités soumises aux obligations de vigilance, il va de soi qu'elles soient assujetties à des obligations de conservation des documents. Le point 3 de la loi a étendu les documents à conserver aux livres de comptes et correspondance commerciale en vue d'assurer la mise en conformité avec les recommandations du GAFI en la matière.
Article. 12. Communication des documents Les renseignements et documents visés aux articles 7 à 11 sont communiqués au service de renseignements financiers institué à l'article 16 et dans le cadre de ses attributions définies aux articles 16 à 22. En aucun cas, les personnes ayant l'obligation de transmettre les renseignements et les documents susmentionnés, ainsi que toute autre personne en ayant	**Article. 18.- Communication des documents** Les renseignements et documents visés aux articles 13 à 17 sont communiqués au Service de renseignements financiers institué à l'article 23. En aucun cas, les personnes ayant l'obligation de transmettre les renseignements et les documents susmentionnés, ainsi que toute autre personne en ayant connaissance, ne les communiqueront à d'autres personnes physiques ou morales que celles énumérées à l'alinéa 1, sauf si les autorités ci-dessus visées l'autorisent.	Pour assurer l'efficacité du dispositif, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a ajouté un nouvel alinéa qui prévoit des organes de supervision, de contrôle et de régulation. Dans le cadre des contrôles sur la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment, la loi a détaillé les rôles et les modes de contrôle de ces organes. La loi prévoit également la collaboration entre les organes de contrôle et les services de renseignement financier avec cet accent particulier sur la transmission

connaissance, ne les communiqueront à d'autres personnes physiques ou morales que celles énumérées à l'alinéa 1, sauf si les autorités ci-dessus visées l'autorisent.	*Les organes de supervision, de contrôle et de régulation collaborent étroitement avec le Service de Renseignements Financiers.* *Les organes de supervision, de contrôle et de régulation effectuent des contrôles systématiques sur pièces et le cas échéant sur place.* *Ces contrôles consistent à vérifier la mise en place et l'effectivité d'un mécanisme de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au sein des établissements assujettis.* *Les organes de supervision, de contrôle et de régulation visés par la présente loi transmettent au service de renseignements financiers tout soupçon lié au risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ou cumulativement.* *Le service de renseignements financiers a accès à toutes informations nécessaires à l'instruction du dossier.*	et l'accès aux informations. Cette disposition traite, dès lors, des questions qui n'ont pas été auparavant abordées.
Article 13. - Programmes internes de lutte contre le blanchiment au sein des établissements de crédit et des Institutions financières Les établissements de crédit et les institutions financières élaborent des programmes de prévention du blanchiment de l'argent. Ces programmes comprennent: a) la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs	**Article 19. - *Dispositifs* internes de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme au sein des établissements *assujettis*** *Les établissements assujettis* élaborent des programmes de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Ces *dispositifs* comprennent : a) la centralisation des informations sur l'identité des clients, donneurs d'ordre, bénéficiaires et titulaires de procuration, ayant - droit	Le nouvel article 19 de la loi contre le blanchiment a supplanté le terme « *programme interne* » par « *dispositif interne* ». De même, il a mis en relief la notion « *d'établissement assujetti* » au lieu « *d'établissement de crédit et des institutions financières* » pour faire preuve de cohérence avec les autres dispositions définies dans l'ensemble du corps du texte. A notre sens, la légistique ainsi préconisée vise à asseoir une certaine continuité dans l'utilisation des vocables consacrés dans

d'ordre, bénéficiaires et titulaires de procuration, mandataires, ayant-droit économiques, et sur les transactions suspectes ; b) la désignation des responsables de la direction centrale, de chaque succursale, et de chaque agence ou service local; c) la formation continue des fonctionnaires ou employés; d) un dispositif de contrôles internes de l'application et de l'efficacité des mesures adoptées pour l'application de la présente loi.	économiques, *signataires aux comptes, les représentants personnes physiques ou morales,* et sur les transactions suspectes ; b) la désignation des responsables de la direction centrale, de chaque succursale, et de chaque agence ou service local ; c) la formation continue des fonctionnaires ou employés ; d) *le contrôle interne* de l'application et de l'efficacité des mesures adoptées pour l'application de la présente loi. *Lorsqu'un établissement assujetti dispose de filiales, succursales ou affiliés il doit s'assurer que ses succursales et filiales à l'étranger respectent, au moyen de ces programmes des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme conformes aux exigences du pays.*	l'ensemble du corps du texte et à dissiper par la même occasion les incertitudes sémantiques qui pourraient se présenter. Pour apporter plus de clarté et de précision aux dispositions de la loi, le terme « *mandataire* » a été remplacé par les « *signataires aux comptes, les représentants personnes physiques ou morales* ». Un nouvel alinéa a été ajouté *in fine*. Il prévoit la nécessité des succursales et filiales à adopter des programmes de mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme conformément aux exigences du pays. Cet alinéa a été inséré en vue d'assurer une harmonisation des dispositions législatives avec les exigences internationales de lutte contre le blanchiment.
Article 14. - Change manuel Constitue une opération de change manuel, au sens de la présente Loi, l'échange immédiat de billets ou monnaies libellés en devises différentes et la livraison d'espèces contre le règlement par un autre moyen de paiement libellé dans une autre devise différente. Les personnes physiques ou morales qui font profession habituelle d'effectuer des opérations de change manuel sont tenues :	**Article 20. - Change manuel** *Les entités autorisées à faire profession habituelle d'effectuer les opérations de change manuel sont celles prévues par la loi portant Code des changes. Avant de commencer leur activité, les bureaux de change sont tenus de justifier l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'officine ou de l'établissement.* Les personnes physiques ou morales qui font profession habituelle d'effectuer des opérations de change manuel, sont tenues : a) d'adresser avant de commencer leur activité , une déclaration d'activité au Ministère des	Ce rappel des conditions de leur création s'est avéré utile pour soutenir qu'au regard de la nature de leurs activités et du contexte malagasy, les offices de change pourraient servir d'instrument privilégié des blanchisseurs à défaut d'encadrement adéquat. Plus particulièrement, les mises en garde visent à réfréner l'exercice illégale des professions financières notamment les changeurs manuels et à conscientiser ceux qui sont en exercice de l'intérêt à recueillir les informations relatives à leurs clients. Par ailleurs, le seuil de 15 millions de fmg, initialement fixé, fut évincé du fait qu'il a

a) d'adresser, avant de commencer leur activité, une déclaration d'activité au Ministère des Finances, après avis de la Commission de Supervision Bancaire et Financière et de toute autre administration compétente du pays aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement prévue par la législation nationale en vigueur, et de justifier, dans cette déclaration, l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'officine ou de l'établissement; b) de s'assurer de l'identité de leurs clients, par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris copie, avant toute transaction portant sur une somme supérieure à 15 millions de Fmg ou 3 tapitrisa ariary ou pour toute transaction effectuée dans des conditions de complexité inhabituelles ou injustifiées.; c) de consigner, dans l'ordre chronologique toutes opérations, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms du client, ainsi que du numéro du document présenté, sur un registre côté et paraphé par l'autorité administrative compétente et de conserver ledit registre pendant 5 ans au moins après la dernière opération enregistrée.	Finances , après avis de la Commission de Supervision Bancaire et Financière et de toute autre administration compétente 18 de Madagascar aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement prévue par la législation nationale en vigueur, et de justifier , dans cette déclaration, l'origine licite des fonds nécessaires à la création *de l'entreprise* ou de l'établissement ; b) *de procéder à l'identification des clients par l'obtention des noms et prénoms intégraux , de la date et du lieu de naissance et de l'adresse de son domicile principal.* *A cet effet, il requiert la présentation de documents officiels originaux et en cours de validité, comportant une photographie. Pour toute personne physique commerçante, il est requis en plus des pièces mentionnées dans le présent alinéa, toute pièce attestant son immatriculation au registre du commerce. Pour toute personne morale, il est requis en plus des pièces mentionnées au présent alinéa, toute information prouvant sa constitution légale en la forme originale ou copie dument certifiée, notamment son inscription dans le registre du commerce et des sociétés, sa dénomination sociale, l'adresse du siège social, l'identité et les pouvoirs des associés et dirigeants sociaux mentionnés dans le statut* ; c) de consigner, dans l'ordre chronologique toutes opérations, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms du client, ainsi que du numéro du document présenté, sur un registre côté ou de conserver les traces	été estimé antiéconomique. Il a été suppléé par des procédures d'identification plus minutieuses. Des documents précis ont été détaillés et exigés quant à l'identification des personnes physiques, des personnes physiques commerçantes et des personnes morales.

	des opérations des 5 dernières années sur le registre électronique après la dernière opération enregistrée.	
Article 15. - Casinos et établissements de jeux Les casinos et établissements de jeux sont tenus: a) d'adresser, avant de commencer leur activité, une déclaration d'activité au Ministère des Finances, ou Ministère de l'Intérieur aux fins d'obtenir l'autorisation d'ouverture et de fonctionnement prévue par la législation nationale en vigueur, et de justifier, dans cette déclaration, de l'origine licite des fonds nécessaires à la création de l'officine ou de l'établissement; b) de tenir une comptabilité régulière et de la conserver pendant 5 ans au moins. les principes comptables définis par la législation nationale sont applicables aux casinos et cercles de jeux ; c) de s'assurer, de l'identité, par la présentation d'un document officiel original en cours de validité et comportant une photographie, dont il est pris copie, des joueurs qui achètent, apportent ou échangent des jetons ou des plaques pour une somme supérieure à 15 millions de Fmg ou 3 tapitrisa ariary ; d) de consigner, dans l'ordre	**Article 21. - Casinos et établissements de jeux** Sans modification	

chronologique toutes les opérations visées au c) du présent article, leur nature et leur montant avec indication des noms et prénoms des joueurs, ainsi que du numéro du document présenté, sur un registre côté et paraphé par l'autorité administrative compétente et de conserver ledit registre pendant 5 ans au moins après la dernière opération enregistrée ; e) de consigner, dans l'ordre chronologique, tous transferts de fonds effectués entre ces casinos et cercles de jeux sur un registre côté et paraphé par l'autorité administrative compétente et de conserver ledit registre pendant 5 ans au moins après la dernière opération enregistrée. Dans le cas où l'établissement de jeux est tenu par une personne morale possédant plusieurs filiales, les jetons doivent identifier la filiale par lesquels ils sont émis. En aucun cas, des jetons émis par une filiale ne peuvent être remboursés dans une autre filiale, y compris à l'étranger.		
	Ajout de l'**article 22. - Obligations des organismes à but non lucratif** *a) Surveillance exercée par les organismes de contrôle compétents* *b) Mesures de surveillance et de contrôle des organismes à but non lucratif* *c) Obligations de vigilance particulière à l'égard des organismes à but non lucratif*	L'association du volet financement du terrorisme au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux a pour corollaire l'ajout d'un nouvel article afférent aux OBNL. Dorénavant, la surveillance exercée par les organismes de contrôle compétents, les mesures de surveillance de contrôle des OBNL, les obligations de vigilance particulière à l'égard

		des OBNL ont été prévues. L'ajout de cet article traduit la considération des deux pans que sont la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans le continuum de la prévention de l'exploitation abusive des OBNL. La disposition tend également vers plus de conformité aux standards internationaux.
Article. 16. - Dispositions générales Un service de renseignements financiers, organisé dans les conditions fixées par un décret, est chargé de recevoir, d'analyser et de traiter les déclarations auxquelles sont tenus les personnes et organismes visés à l'article 3. Il reçoit aussi toutes autres informations utiles, notamment celles communiquées par les autorités judiciaires. Ses agents sont tenus au secret des informations ainsi recueillies qui ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par ce texte. La composition et les attributions du service, les conditions de nature à assurer ou à renforcer son indépendance, ainsi que le contenu et les modalités de transmission des déclarations qui lui sont adressées sont fixées par décret	**Article 23. - Dispositions générales** Un service de renseignements financiers, organisé dans les conditions fixées par un décret, est chargé de recevoir, d'analyser les déclarations auxquelles sont tenus les personnes et organismes visés à l'article 8 et *de disséminer* le rapport d'analyse aux autorités concernées. Le Service de renseignements financiers *a pour mission de conduire la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.* **Article 24.- Compétence** Ajout d'une très longue liste de compétence	L'ancien article 16 relatif au service de renseignements financiers a été scindé en deux articles distincts afin de mettre en exergue le rôle du service de renseignements financiers. En sus des dispositions générales afférentes aux attributions du service de renseignements financiers, l'article 24 présente, d'une manière exhaustive, les compétences du service. Cet article souligne le rôle pivot du SRF dans la LBC. De surcroît, le SRF sert également de carrefour entre les différents acteurs de lutte que sont les entités assujetties et les autorités d'application de la loi. Les opérations suspectes, notamment, leurs déclarations, leurs analyses ainsi que leurs traitements constituent le socle sur lequel se dessinent les missions du SAMIFIN. Par voie de conséquence, les adjonctions et les amendements introduits se sont focalisés, entre autres, sur la transmission des DOS et la coopération inter-organes.
Article. 17.- Accès à l'information	**Article 25.- Accès à l'information**	Le nouvel article 25 de la loi dépeint l'accès du SAMIFIN

Le service peut aussi, sur sa demande et en application de l'article 27, obtenir de toute autorité publique et de toute autre personne physique ou morale visée à l'article 3, la communication des informations et documents conformément à l'article 12, dans le cadre des investigations entreprises à la suite d'une déclaration de soupçon. Il peut également échanger des renseignements avec les autorités chargées de l'application des sanctions disciplinaires prévues à l'article 33. Il peut, sur demande et en application de l'article 27, avoir accès aux bases de données des autorités publiques. Dans tous les cas, l'utilisation des informations ainsi obtenues est strictement limitée aux fins poursuivies par la présente loi.	Le service peut, sur sa demande, obtenir de toute autorité publique, de toute administration publique et de toute autre personne physique ou morale visée à l'article 8, la communication des informations et documents conformément à l'article 18, dans le cadre des investigations entreprises. Il peut également échanger des renseignements avec les autorités chargées de l'application des sanctions disciplinaires prévues à l'article 42 et à l'article 54. *Il peut prendre connaissance sur place des informations nécessaires à l'exercice de ses fonctions, qui sont possédées ou détenues par les établissements assujettis. Il a accès aux données relatives à toute communication effectuée par le biais des Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication.* Il a accès aux bases de données des autorités publiques *et de toute autre personne physique ou morale visée à l'article 8.* *Il peut sur demande, avoir accès aux bases de données d'autres établissements privés concernés par le dossier.* *En cas de demande du Service de renseignements financiers, du superviseur compétent, et de toutes autorités compétentes, les établissements assujettis sont tenus de mettre à leur disposition les informations ainsi conservées dans le délai fixé dans la demande, conformément au format demandé. Le Service de renseignements financiers dispose d'une base de données constituée à partir de ces différentes sources d'informations.*	aux informations. Les échanges d'information entre le SAMIFIN et toute administration publique, entités déclarantes ou autorités en charge de l'application des sanctions disciplinaires ainsi que l'accès aux bases de données des autorités publiques ont été maintenus dans la nouvelle législation. Outre ces dispositions classiques, la possibilité du SAMIFIN de prendre connaissance sur place des informations détenues par les établissements assujettis, l'accès aux données relatives à toute communication par le biais des NTIC, l'accès aux bases de données des entités déclarantes et des autres établissements privés concernés par le dossier ont été ajoutés. Sur la base de ces multiples sources d'informations, le SRF est censé disposer une base de données consolidée et efficace. Dans son dernier alinéa, l'article soutient que tout refus opposé de mauvaise foi à la demande d'information du SRF sera assimilé à une entrave au bon fonctionnement de la justice et sera dès lors réprimé. Au demeurant, les ajustements apportés élargissent d'une manière significative les sources d'informations du SRF. La disposition mise sur « *les échanges d'informations* », un capital qui a été particulièrement privilégié en vue d'étoffer la base de données du SRF. Cependant, ce large accès aux

	Dans tous les cas, l'utilisation des informations ainsi obtenues est strictement limitée aux fins poursuivies par la présente loi. *Tout refus opposé de mauvaise foi à une demande d'informations émanant du Service de Renseignements Financiers est assimilé à une entrave au bon fonctionnement de la justice et est réprimé des peines prévues à cet effet par la loi sur la lutte contre la corruption.*	informations est sujet à caution. En effet, il soulève des questionnements sur la protection des données personnelles des citoyens. Bien qu'il soit reconnu que l'information constitue le point de départ de toute enquête pour blanchiment, les risques de dérive ou de dévoiement quant à l'utilisation des informations partagées sont accrus si la protection des données personnelles n'est pas effectivement assurée en parallèle à l'intensification des flux d'échanges. Les informations sensibles doivent bénéficier d'une haute protection, l'accent doit être porté sur les données seulement pertinentes et nécessaires et non sur le besoin d'accumuler une quantité importante d'informations. L'article prévoit que l'utilisation des informations obtenues est strictement limitée aux fins de lutte contre le blanchiment. Ceci étant, au-delà de cette formule générale, il est attendu qu'un encadrement clair et des démarcations précises soient définis aussi bien dans les lettres des dispositions de la loi que dans leur application pour garantir effectivement la protection des données personnelles.
Art. 18. Relations avec les services de renseignements financiers étrangers Le service de renseignements financiers peut, sous réserve de réciprocité, échanger des	**Art. 26.- Relations avec les *homologues* étrangers** Sans modification	

informations avec les services étrangers chargés de recevoir et de traiter les déclarations de soupçons, lorsque ceux-ci sont soumis à des obligations de secret analogue et quelle que soit la nature de ces services. A cet effet, il peut conclure des accords de coopération avec ces services. Lorsqu'il est saisi d'une demande de renseignement ou de transmission par un service étranger homologue traitant une déclaration de soupçon, il y donne suite dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi pour traiter de telles déclarations		
Article 19. - Obligation de déclarer les opérations suspectes Toute personne physique ou morale visée à l'article 3 est tenue de déclarer au service de renseignements financiers, les opérations prévues à l'article 3 lorsqu'elle porte sur des fonds paraissant provenir de l'accomplissement d'un crime ou délit. Les personnes susvisées ont l'obligation de déclarer les opérations réalisées même s'il a été impossible de surseoir à leur exécution ou s'il n'est apparu que postérieurement à la réalisation de l'opération que celle-ci portait sur des fonds suspects. Elles sont également tenues de déclarer sans délai toute information tendant à	**Article 27. - Obligation de déclarer les *soupçons*** Toute personne physique ou morale *issue des institutions financières ou entreprises et professions non financières désignées visée à l'article 8 de la présente loi*, est tenue de déclarer au Service de renseignements financiers, *dès la constatation du soupçon*, les opérations prévues à l'article 8 lorsqu'elles portent sur des fonds paraissant provenir de l'accomplissement d'un crime ou d'un délit *ou susceptible de financer un acte de terrorisme*. Les personnes susvisées ont l'obligation de déclarer les opérations réalisées même s'il a été impossible de surseoir à leur exécution ou s'il n'est apparu que postérieurement à la réalisation de l'opération que celle-ci portait sur des fonds suspects. Elles sont également tenues de déclarer sans délai toute	A la lecture du nouvel article 27, quelques aménagements qui relèvent de la sémantique juridique ont été apportés. Ainsi la notion de déclaration d'opérations suspectes a été relayée par déclaration de soupçons. De même, dans un souci de clarté, de légères précisions sur les personnes déclarantes ont été introduites. La déclaration « *dès la constatation du soupçon* » a été également insérée. Cet ajout met l'accent sur le fait que la déclaration doit être faite incessamment sans qu'il y ait besoin d'attendre de délais supplémentaires pourvu que les faits aient suscité de doutes sérieuses sur la nature légale des activités réalisées. Enfin les fonctionnaires des services administratifs de l'Etat impliqués dans la lutte contre le blanchiment sont également amenés à

renforcer le soupçon ou à l'infirmer.	information tendant à renforcer le soupçon ou à l'infirmer. *Dans le cadre d'une coopération plus efficace entre les services administratifs de l'Etat qui sont directement ou indirectement impliqués dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les fonctionnaires des services administratifs de l'Etat, qui constatent des faits qu'ils savent ou suspectent d'être en relation avec du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, en informent le Service de Renseignements Financiers.*	informer le SRF sur tout fait qui apparaît suspect. Cette dernière disposition souligne de l'impératif de coopération entre le SRF et les services administratifs. Du reste, la loi est restée laconique sur la notion de « *soupçon* » ; elle a, néanmoins, maintenu les dispositions qui renvoient les opérations suspectes à celles qui peuvent porter sur les fonds paraissant provenir de l'accomplissement d'un crime ou d'un délit. Nonobstant cette brève interprétation, la question quant à la définition et la détermination du niveau de « *soupçon* » requis demeure entière. A notre entendement, la notion de « *soupçon* » sous-tend que les éléments d'informations autour d'une opération ou transaction financière a suscité des doutes quant à l'origine des fonds. Les présomptions reposent sur les faits, le niveau de preuve est ténu. L'établissement de critères souples et non-exhaustifs est, dès lors, opportun pour éclairer sur le contenu des déclarations et éviter les abus. Entre autres, le faisceau d'indices inclura l'expérience professionnelle du déclarant ainsi que le caractère particulièrement insolite de l'opération. Par ailleurs, il est exigé que la déclaration soit faite de bonne foi. La juste mesure dans le constat des faits et le degré de certitude sur le lien avec les activités illégales sont, en conséquence, de rigueur pour une juste interprétation de cette notion subtile.

Article 20. - Transmission au service de renseignements financiers Les déclarations de soupçons sont transmises au service de renseignements financiers par télécopie ou, à défaut, par tout autre moyen écrit. Les déclarations faites téléphoniquement doivent être confirmées par télécopie ou tout autre moyen écrit dans les délais les plus brefs. Ces déclarations indiquent suivant le cas : 1) l'identité des opérateurs et la nature des opérations; 2) les raisons pour lesquelles l'opération a déjà été exécutée ; 3) le délai dans lequel l'opération doit être exécutée. Dès réception, le service accuse réception de la déclaration.	**Article 28. - Transmission au Service de renseignements financiers** Les déclarations de soupçons sont transmises au Service de renseignements financiers *par un formulaire de déclaration d'opération suspecte, ou par plateforme électronique, ou à défaut par tout autre moyen écrit.* Les déclarations effectuées par le biais de la téléphonie peuvent être confirmées télécopie ou tout autre moyen écrit dans les délais nécessaires. Ces déclarations indiquent suivant le cas : 1. l'identité des opérateurs et la nature des opérations ; 2. les raisons pour lesquelles l'opération a déjà été exécutée ; 3. le délai dans lequel l'opération doit être exécutée. *Toute transmission de déclaration de soupçons doit mentionner l'identité et l'adresse du déclarant. Dès réception, le Service accuse réception de la déclaration.* *Il est interdit aux déclarants de divulguer la réalisation de la déclaration de soupçon à qui que ce soit sous peine des sanctions prévues aux articles 43 et 49 de la présente loi.* *Le personnel du Service de Renseignements Financiers est tenu de garder secrète toute information obtenue dans le cadre de ses fonctions, même après cessation de celles-ci au sein du Service sous peine de sanctions*	La nouvelle législation contre le blanchiment a voulu refléter en ses dispositions les avancements entamés en matière de déclaration de soupçons. Ainsi, les formulaires de déclaration d'opération suspecte ou encore la plateforme électronique ont-elles été insérées dans la nouvelle mouture de la loi. Du reste, la loi a ajouté de nouveaux alinéas qui insistent sur la mention de l'identité et de l'adresse du déclarant dans sa déclaration. Puis, il est prévu que la divulgation de la déclaration de soupçon aussi bien par le déclarant que le personnel du Service de renseignements financiers, est passible de sanctions prévues aux articles 43 et 49 de la loi. Tout bien considéré, l'exigence quant à l'identification du déclarant affirme que la déclaration de soupçon ne pourra pas être anonyme. Quoi qu'il en soit, cette disposition requiert qu'en pratique, le nom de ce déclarant ne devra être communiqué à personne à l'exception du personnel du SAMIFIN. D'ailleurs, l'obligation de confidentialité, notamment la non-divulgation des déclarations de soupçon, pèse toujours sur les déclarants et le personnel du SRF sous peine de sanctions. Les DOS constituent la pièce maîtresse de la lutte contre le blanchiment. Sans déclaration, les éléments qui pourront étayer les analyses financières ainsi que les enquêtes feront défaut.

	prévues par les articles 43 et 49 de la présente loi.	Pourtant, le nombre des DOS n'est pas considérable dans le pays. En conséquence, cette situation fait état qu'outre les questions d'immunité ou d'éventuelles sanctions en cas de divulgation, des mesures concrètes et pragmatiques devront être adoptées en vue de garantir effectivement la confidentialité des déclarations et la sécurité des déclarants. Ces éléments sont cruciaux et méritent une considération particulière. Si des protections efficaces ne sont pas prises, les groupes criminels pourront imposer facilement la règle de l'omerta ou les représailles quand bien même la DOS est une obligation légale.
Article 21. - Opposition à l'exécution des opérations Si, en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire, le service l'estime nécessaire, il peut faire opposition à l'exécution de l'opération avant l'expiration du délai d'exécution mentionné par le déclarant. Cette opposition est notifiée à ce dernier, immédiatement, ou par télécopie ou tout autre moyen écrit. L'opposition fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée qui ne peut excéder 48 heures. Le Président du tribunal de première instance territorialement compétent, saisi par le service de	**Article 29. - Opposition à l'exécution des opérations** Si, en raison de la gravité ou de l'urgence de l'affaire, le Service l'estime nécessaire, il peut faire opposition à l'exécution de l'opération avant l'expiration du délai d'exécution mentionné par le déclarant. Cette opposition est notifiée à ce dernier, immédiatement, ou par télécopie ou tout autre moyen écrit. L'opposition fait obstacle à l'exécution de l'opération pendant une durée qui ne peut excéder 48 heures. Le président du tribunal de première instance territorialement compétent, saisi par le Service de renseignements financiers *par Ordonnance Sur Requête*, peut ordonner le blocage des fonds, comptes ou titres pour une durée	Le nouvel article sur l'opposition à l'exécution des opérations a détaillé que le président du Tribunal saisi par le SRF pourra par ordonnance sur requête ordonner le blocage des fonds, comptes ou titres pour une durée supplémentaire qui ne peut excéder huit jours. Cette précision sur la nature de la décision du tribunal a été fournie dans le but d'éviter des confusions ou des concours fâcheux quant à la détermination de la procédure applicable. Un autre ajout a été également pourvu par la loi en ce qui concerne la suite de la procédure. Le SRF devra saisir le ministère public de la juridiction compétente qui statuera immédiatement sur la suite à donner au blocage. La période d'opposition qui s'écoulera permettra aux

renseignements financiers, peut ordonner le blocage des fonds, comptes ou titres pour une durée supplémentaire qui ne peut excéder huit jours.	supplémentaire qui ne peut excéder huit jours. *A l'issue, le service doit saisir le ministère public de la juridiction compétente qui statuera immédiatement sur la suite à donner au blocage.*	autorités judiciaires d'apprécier l'opportunité de rendre une ordonnance de saisie ou de gel des fonds, comptes ou titres suspectés.
Article 22. - Suites données aux déclarations 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.	**Article 30. - Suites données aux déclarations** Dès que *le soupçon de l'existence de l'infraction de blanchiment de capitaux et /ou financement du terrorisme est confirmé*, le Service transmet un rapport sur les faits, accompagné de son avis, au Procureur de la République *qui est tenu d'ouvrir une enquête judiciaire*. Ce rapport est accompagné de toutes pièces utiles, à l'exception des déclarations de soupçons elles-mêmes. L'identité de l'auteur de la déclaration ne doit pas figurer dans le rapport. *Le Service de renseignements financiers, les autorités de contrôle, de supervision, de surveillance et de régulation doivent assurer le retour d'information et établir des lignes directrices qui aideront les établissements assujettis dans l'application des mesures nationales de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et, en particulier, à détecter et déclarer les opérations suspectes.*	Dans le cadre de la transmission d'un rapport sur les faits par le SRF au procureur de la république, les nouvelles dispositions ne se réfèrent plus à l'apparition d'indices sérieux de nature à constituer l'infraction de blanchiment mais à la confirmation des soupçons de l'existence de l'infraction de blanchiment de capitaux. Subséquemment à cette transmission, le procureur de la république n'a plus à apprécier la suite à donner mais est tenu d'ouvrir une enquête judiciaire. Le fait d'avoir opté pour « *la confirmation des soupçons* » au lieu de « *l'apparition d'indices sérieux* » tend à souligner que des analyses minutieuses ont été menées préalablement à la communication du rapport au procureur de la république. Dans cette optique, le choix n'est plus laissé au procureur d'apprécier la suite à donner plus précisément de classer l'affaire sans suite. Du moment où il reçoit un rapport, une enquête doit être systématiquement ouverte. Par ailleurs, à la lecture de la terminologie fournie par la loi, les indices sérieux désignent « *une information, un fait ou un ensemble d'éléments tendant à révéler ou*

		corroborer le caractère probablement illicite d'une ou des opérations ayant fait l'objet de suspicion de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ». Suivant cette définition, le terme « *indices sérieux* », à la différence de la notion de « *soupçon* », couvre un concept plus élargi sur les éléments qui auraient tendance à ancrer les doutes quant à la légalité des transactions ou l'origine licite des fonds. Quoi qu'il en advienne de cette question de sémantique, l'accent serait porté au terme « *confirmer* » qui veut étayer et apporter une valeur plus grande aux renseignements contenus dans le rapport. Le dernier alinéa nouvellement inséré dans l'article énonce l'impératif du retour d'informations et l'établissement des lignes directrices à l'intention des établissements assujettis. De ce fait, il s'inscrit dans l'objectif de procurer un cadre d'amélioration continue du système de lutte en place.
	Ajout de l'**article 31.- Autorités de contrôle et de surveillance des Institutions Financières et des Entreprises et Professions Non Financières Désignées** *L'Etat désigne ou met en place pour chaque catégorie d'Institutions Financières et d'entreprises et professions non financière désignées une autorité de contrôle et de surveillance.* Cette autorité, organisée dans les conditions fixées par voie règlementaire a pour mission	Des lacunes sur des composantes essentielles de la LBC étaient constatées dans l'ancienne loi n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment. Pour combler les vides juridiques et s'aligner avec les normes internationales, la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a intégré deux articles consacrés aux autorités de contrôle et de supervision. Les dispositions

	d'assurer que les dispositifs de vigilance en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient appliquées par les entreprises et professions non financières désignées. Elle doit également : 1) prendre les mesures nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices d'accéder au statut de professionnel agréé ou de détenir une participation significative ou de contrôle, de devenir les bénéficiaires effectifs d'une telle participation, ou d'occuper des fonctions de responsabilité, 2) émettre des directives de prévention et de détection des opérations suspectes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Elle assure le contrôle de la mise en œuvre de ces directives. 3) disposer de sanctions administratives efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. 4) Saisir la juridiction pénale, le cas échéant. *A défaut de cette autorité, le Service de renseignements financiers peut émettre des directives à l'endroit de ces institutions financières, entreprises et professions non financières désignées et de contrôler leurs applications, conformément à ses compétences définies par l'article 24 de la présente loi.*	adoptées préconisent que l'Etat devra désigner ou mettre à disposition de chaque catégorie d'entités soumises une autorité de contrôle et de supervision. Puis les missions dévolues auxdites autorités ont été décrites, il aurait été, en effet, sans intérêt d'imposer des obligations si des dispositions ne prévoyaient pas le suivi de leur application effective. Un alinéa a été également ajouté selon qu'en cas de défaut de l'autorité, le SRF peut émettre des directives à l'endroit des assujettis pour contrôler leurs applications. En somme, cet article conforte l'idée que le pays s'évertue à réaliser pleinement les mesures prises en matière de LBC. Dans ce prolongement, d'ailleurs, le dernier alinéa du texte de l'article mise sur la collaboration entre les autorités de contrôle et les autorités nationales ou les homologues des pays tiers. Une collaboration étroite est effectivement nécessaire pour lutter efficacement contre le blanchiment.

	Article 32. - Collaboration avec les autorités de contrôle et de surveillance A des fins d'échange d'information et de contrôle prudentiel du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, les autorités de contrôle, de surveillance du secteur financier et des entreprises et professions non financières désignées sont tenues de *collaborer avec les autorités nationales. Elles peuvent collaborer avec leurs homologues des pays tiers.*	
Article 23. - Exemption de responsabilité du fait des déclarations de soupçons faites de bonne foi Aucune poursuite pour violation du secret bancaire ou professionnel ne peut être engagée contre les personnes ou les dirigeants et préposés des organismes désignés à l'article 3 qui, de bonne foi, ont transmis les informations ou effectué les déclarations prévues par les dispositions de la présente loi. Aucune action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée, ni aucune sanction professionnelle prononcée contre les personnes ou les dirigeants et préposés des organismes désignées à l'article 3 qui, de bonne foi, ont transmis les informations ou effectué les déclarations prévues par les dispositions de la présente loi, même si les enquêtes ou les décisions judiciaires n'ont donné lieu à aucune condamnation. Aucune	**Article 33. - Exemption de responsabilité du fait des déclarations de soupçons faites de bonne foi** Inchangé	

action en responsabilité civile ou pénale ne peut être intentée contre les personnes ou les dirigeants et préposés des organismes désignés à l'article 3 du fait des dommages matériels et/ou immatériels qui pourraient résulter du blocage d'une opération dans le cadre des dispositions de l'article 21. La bonne foi est présumée et il appartient à la victime du préjudice causé d'en rapporter la preuve contraire. En cas de préjudice résultant directement d'une déclaration de soupçon de bonne foi non fondée, l'Etat répond du dommage subi aux conditions et dans les limites prévues par la législation nationale.		
Article 24. - Exemption de responsabilité du fait de l'exécution des opérations Lorsqu'une opération suspecte a été exécutée, et sauf cas de concertation frauduleuse avec le ou les auteurs du blanchiment, aucune poursuite pénale du chef de blanchiment ne peut être engagée contre l'une des personnes visées à l'article 3, leurs dirigeants ou préposés, si la déclaration de soupçons a été faite dans les conditions prévues par les articles 18 à 20. Il en est de même lorsqu'une personne soumise à la présente loi a effectué une opération à la demande des services d'enquêtes agissant dans	**Article 34. - Exemption de responsabilité du fait de l'exécution des opérations** Inchangé	Inchangé

les conditions prévues à l'article 25.		
Article 25.- Techniques particulières d'investigation Afin d'obtenir la preuve de l'infraction d'origine et la preuve des infractions prévues à la présente loi, les autorités judiciaires peuvent ordonner, pour une durée déterminée : a) le placement sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires ; b) l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques; c) le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes téléphoniques, de télécopieurs ou de moyens électroniques de transmission ou de communication ; d) l'enregistrement audio et vidéo des faits et gestes et des conversations; e) la communication d'actes authentiques et sous seing privé, de documents bancaires financiers et commerciaux. Elles peuvent également ordonner la saisie des documents susmentionnés. Cependant, ces opérations ne sont possibles que lorsque des indices sérieux permettent de suspecter que ces comptes, lignes	**Article 35. - Techniques particulières d'investigation** Afin d'obtenir la preuve de l'infraction d'origine et la preuve des infractions prévues à la présente loi, les autorités judiciaires peuvent ordonner, pour une durée déterminée : a) le placement sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires ; b) l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques ; c) le placement sous surveillance ou sur écoute de lignes téléphoniques, de télécopieurs ou de moyens électroniques de transmission ou de communication ; d) l'enregistrement audio et vidéo des faits et gestes et des conversations ; *e) Utilisation d'autres moyens et technique d'investigation électronique,* f) la communication d'actes authentiques et sous seing privé, de documents bancaires financiers et commerciaux. Elles peuvent également ordonner la saisie des documents susmentionnés. *Les possibilités de réalisation des points b, c, d et e sont subordonnées à l'existence de mesures de sauvegarde et de protection de la vie privée et des droits de l'homme.*	Les investigations judiciaires consistent principalement en la collecte de preuves en vue de la manifestation de la vérité. En matière de blanchiment, les criminels font preuve d'une grande ingéniosité pour offrir une apparence légitime à leurs fonds illégaux. Des opérations financières complexes, voire transnationales, sont concoctées par les blanchisseurs afin que les fonds illicites s'introduisent en toute quiétude dans les circuits économiques légaux. Avec leurs sommes colossales amassées, les criminels détiennent de pouvoirs étendus et des moyens exorbitants dans le cadre du recyclage de l'argent sale. Au regard des ressources importantes dont bénéficient les réseaux criminels transnationaux, il avait été convenu au niveau international que les autorités judiciaires devraient disposer de techniques particulières d'investigations. Ce qui est, dès lors, incarné dans la présente législation. Ceci étant, les méthodes de blanchiment sont en constante évolution et avec l'avènement de l'ère du numérique, il est prégnant que les informations judiciaires doivent se moderniser. Ainsi, l'adjonction de cet alinéa relatif à l'utilisation des autres moyens et techniques d'investigation électronique

téléphoniques, systèmes et réseaux informatiques ou documents sont utilisés ou sont susceptibles d'être utilisés par des personnes soupçonnées de participer aux infractions visées à l'alinéa 1 du présent article.	Cependant, ces opérations ne sont possibles que lorsque des indices sérieux permettent de suspecter que ces comptes, lignes téléphoniques, systèmes et réseaux informatiques ou documents sont utilisés ou sont susceptibles d'être utilisés par des personnes soupçonnées de participer aux infractions visées à l'alinéa 1 du présent article.	va-t-elle dans le sens de cette quête des preuves numériques. L'objectif est de couvrir n'importe quel outil électronique utilisé, au cas où, en effet, il n'était pas visé dans les précédents alinéas. Dans le but d'éviter des dérives, notamment des pratiques intrusives dans l'usage des techniques particulières d'investigation, un nouvel alinéa relatif aux mesures de sauvegarde et de protection de la vie privée et des droits de l'homme a été inséré. Néanmoins, le risque d'ingérence dans la vie privée des citoyens demeure un latent dans l'usage des techniques particulières d'investigation. En pratique, la circonscription des informations rentrant dans la sphère privée est nébuleuse notamment lors des enquêtes judiciaires. Le fait de libeller sur « *l'existence de mesures de sauvegarde et de protection de la vie privée et des droits de l'homme* » n'est pas suffisant en soi. Un encadrement plus exhaustif afférent aux sanctions en cas de violation de la vie privée, de réparation en cas d'acquittement, de mesures protectrices à mettre en place dans la pratique sont nécessaires pour mieux réguler et garantir l'effectivité du respect de la vie privée et des droits de l'homme. Les excès de surveillance ne pourront qu'impacter négativement et n'apporteront pas l'efficacité et l'efficience recherchées dans le cadre des investigations financières.

		Plus de règlementation et la prise en compte de la proportionnalité sont cruciales pour résoudre cette délicate équation entre enjeux de sécurité, respects des droits de la vie privée et des droits de l'homme.
Article 26. - Opérations sous couverture et livraisons surveillées Ne sont pas punissables, les fonctionnaires compétents pour constater les infractions d'origine et de blanchiment qui, dans le seul but d'obtenir des éléments de preuve relatifs aux infractions visées par la présente loi et dans les conditions définies à l'alinéa suivant, commettent des faits qui pourraient être interprétés comme les éléments d'une des infractions visées aux articles 30, 31 et 34. L'autorisation du Procureur de la République doit être obtenue préalablement à toute opération mentionnée au premier alinéa. Un compte-rendu détaillé lui est transmis à l'issue des opérations. Il peut, par décision motivée rendue à la demande des fonctionnaires compétents pour constater les infractions d'origine et de blanchiment effectuant lesdites opérations, retarder le gel ou la saisie de l'argent ou de tout autre bien ou avantage, jusqu'à la conclusion des enquêtes et ordonner, si cela est nécessaire, des mesures	**Article 36. - Opérations sous couverture et livraisons surveillées** Ne sont pas punissables les fonctionnaires compétents pour constater les infractions qui, dans le seul but d'obtenir des éléments de preuve relatifs aux infractions visées par la présente loi et dans les conditions définies à l'alinéa suivants, commettent des faits qui pourraient être interprétés comme les éléments d'une des infractions visées aux articles 39 et 47. *L'autorisation du Procureur de la République doit être obtenue préalablement à toute opération sous couverture et livraisons surveillées. Un compte-rendu détaillé lui est transmis à l'issue des opérations*.	A la différence de l'article 26 de la 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, la lettre de l'article 36 de la loi n° 2018-043 du 13 février 2019 contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est plus compendieuse en ce qui concerne les mesures de gel ou de saisie dans le cadre des opérations sous couverture et livraisons surveillées. Cette concision est opportune à plus forte raison que l'ordonnance sur le recouvrement des avoirs illicites traite du fond de ces questions.

spécifiques pour leur sauvegarde.		
Article 27. - Interdiction d'Invoquer le secret bancaire Le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué pour refuser de fournir les informations prévues par l'article 12 ou requises dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment ordonnée par, ou effectuée sous le contrôle d'une autorité judiciaire.	**Article 37. - Interdiction d'invoquer le secret bancaire ou professionnel** Le secret bancaire ou professionnel ne peut être invoqué *même si une loi relative à la profession concernée le prévoit,* pour refuser de fournir *au service des renseignements financiers* les informations prévues par l'article 18 ou 26 requises dans le cadre d'une enquête portant sur des faits de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ordonnée par, ou effectuée sous le contrôle d'une autorité judiciaire. *Les mêmes informations doivent être tenues à la disposition des autorités de contrôle, de supervision, de surveillance et de régulation de l'entité déclarante compétente, en cas de demande de leur part.*	Le fait pour le législateur d'avoir ajouté « *même si une loi relative à la profession concernée le prévoit* » souligne davantage que peu importe les autres prescriptions législatives, le secret bancaire ou professionnel ne pourra être invoqué en matière de blanchiment. En d'autres termes, la confidentialité de certaines informations sensibles portées à la connaissance des banquiers ou des professionnels à l'occasion de l'exercice de leurs professions devront être mises à disposition des services de renseignements financiers et des autorités de contrôle. Ne pouvant se prévaloir du secret bancaire ou professionnel, les entités déclarantes sont tenues de révéler tout soupçon de blanchiment et de mettre en œuvre les diligences légales prévues. L'article 37 précise également les autorités auxquelles les informations devront, sans retenue, être mises à disposition en cas de demande de celles-ci. Il en est notamment des services de renseignements financiers dans le cadre d'une enquête ordonnée ou effectuée sous le contrôle des autorités judiciaires. Le nouvel alinéa *in fine* de l'article prévoit aussi qu'en cas de demande de leur part, les informations devront être mises à disposition des autorités de contrôle, de supervision, de surveillance ou de régulation. En tout état de cause, la mise

		à disposition des informations est la suite logique de l'obligation de conserver les documents, et elle converge vers une exigence croissante à l'égard des entités déclarantes pour autant que ces dernières ne pourront plus invoquer le secret bancaire ou professionnel pour refuser la communication des informations. Bien que les informations constituent la base et le point de départ de toute enquête ou tout analyse, la proportionnalité de l'ingérence devra être en permanence observée afin qu'elle ne constitue point une atteinte grave aux droits fondamentaux des citoyens que sont le respect de la vie privée et la protection des données.
Article 28. - De la saisie Les autorités judiciaires et les fonctionnaires compétents chargés de la détection et de la répression des infractions liées au blanchiment peuvent saisir les biens en relation avec l'infraction objet de l'enquête, ainsi que tous éléments de nature à permettre de les identifier, conformément aux règles de droit commun. **Article 29. - Des mesures conservatoires** L'autorité judiciaire compétente pour prononcer les mesures conservatoires peut, d'office ou sur requête du Ministère public ou d'une administration compétente,	**Article 38. - De la saisie *et des mesures conservatoires*** 1) Les autorités judiciaires et les fonctionnaires compétents *pour constater les infractions peuvent appliquer des mesures conservatoires, y compris le gel ou la saisie, en vue de préserver la disponibilité des fonds ou biens qui peuvent faire l'objet d'une confiscation en vertu de l'article 58 ou peuvent continuer les mesures prévues par l'article 29.* *2) Ces mesures peuvent être levées par l'autorité judiciaire compétente sur demande du suspect ou de la personne invoquant des droits sur les fonds ou biens ayant fait l'objet de saisie ou par le Procureur de la République de la juridiction compétente.*	L'article 38 a développé et apporté plus de clarté quant aux mesures conservatoires.

ordonner, aux frais de l'Etat, de telles mesures, y compris le gel des capitaux et des opérations financières sur des biens, quelle qu'en soit la nature, susceptibles d'être saisis ou confisqués.	*3) L'administration compétente émet une interdiction de sortie du territoire ou d'autres mesures restrictives de liberté sur demande motivée du service de renseignements financiers dans le cadre de ses investigations.*	
Article 30. - Blanchiment Seront punis des travaux forcés à temps et d'une amende de 500.000 à 5.000.000 de Fmg ou 100. 000 à 1.000.000 ariary sans que l'amende soit inférieure à cinq fois le montant du corps du délit, ceux qui auront commis un fait de blanchiment tel qu'il est défini à l'article 1. Les peines seront remplacées par celles des travaux forcés à perpétuité: a) lorsque l'infraction est perpétrée dans l'exercice d'une activité professionnelle; b) lorsque l'infraction est perpétrée dans le cadre d'une organisation criminelle. **Article. 31. - Association ou entente en vue du blanchiment** Sera punie des mêmes peines prévues à l'article 30, la participation à une association ou entente en vue de la commission des faits visés au même article. **Article 32. - Sanctions applicables aux personnes morales** Les personnes morales autres que l'Etat, pour le	**Article 39. - Sanctions *pénales* applicables *aux personnes physiques pour blanchiment de capitaux*** Les personnes physiques coupables d'une infraction de blanchiment de capitaux, sont punies d'un *emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende au moins égale au triple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment.* *La tentative de blanchiment est punie des mêmes peines.* Ces mêmes peines sont applicables à *tous bénéficiaires effectifs.* ***Article 40. - Circonstances aggravantes pour blanchiment de capitaux*** Les infractions prévues à l'article 39 ci-dessus, sont punies *du double de la peine prévue et d'une amende d'au moins égale au quintuple de la valeur des biens ou des fonds sur lesquels ont porté les opérations de blanchiment* lorsque : a) l'infraction est perpétrée dans l'exercice d'une activité professionnelle ; b*) l'auteur de l'infraction est en état de récidive.*	Les sanctions prévues par la loi antérieure n° 2004-020, du 19 août 2004, sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime étaient décriées comme étant excessivement sévères. En effet, le blanchiment y était considéré comme un crime et les seules peines prévues étaient des travaux forcés à temps ou à perpétuité. Face aux critiques, le législateur avait, dans la nouvelle mouture de la loi, correctionnalisé l'infraction de blanchiment. Dorénavant, les juges disposent d'une certaine latitude dans le prononcé des peines. La procédure correctionnelle plus rapide pourra être engagée du moment que les circonstances de l'affaire militent en faveur d'une peine plus clémente. Par ailleurs, la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a spécifié que la tentative de blanchiment est punissable. Dans le même prolongement, le nouvel article a souligné que les bénéficiaires effectifs seront passibles des peines correctionnelles prévues. Cette nouvelle disposition se veut d'être rigoureuse à l'égard des personnes

compte ou au bénéfice desquelles une infraction subséquente a été commise par l'un de leurs organes ou représentants, seront punies d'une amende d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques, sans préjudice de la condamnation de ces dernières comme auteurs ou complices de l'infraction. Les personnes morales pourront en outre être condamnées : a) à l'interdiction à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles; b) à la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus de leurs établissements ayant servi à commettre l'infraction; c) à la dissolution lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés ; d) à la diffusion de la décision par la presse écrite ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle. **Article 33. - Sanctions prononcées par les autorités disciplinaires ou de contrôle** Lorsque, *par suite soit d'un grave défaut de vigilance, soit d'une carence dans*	Dans ce cas, les condamnations prononcées à l'étranger sont prises en compte pour établir la récidive. c) l'infraction de blanchiment est commise dans le cadre d'une organisation criminelle. **Article 41. - Sanctions applicables aux personnes morales pour blanchiment de capitaux** 1) Les personnes morales autres que l'Etat, pour le compte ou au bénéfice desquelles une infraction subséquente a été commise par l'un de leurs organes ou représentants, seront punies d'une amende d'un taux égal au quintuple des amendes spécifiées pour les personnes physiques, sans préjudice de la condamnation de ces dernières comme auteurs ou complices de l'infraction. 2) Outre les cas déjà prévus au paragraphe 1 du présent article, *une personne morale peut aussi être tenue pour responsable lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle de la personne physique visée au paragraphe 1 a rendu possible la commission de l'infraction de blanchiment de capitaux de ladite personne morale par une personne physique soumise à son autorité.* Les personnes morales peuvent être : a) condamnées à l'interdiction à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus d'exercer directement ou indirectement certaines activités professionnelles ; b) condamnées à la fermeture	physiques qui *in fine* contrôlent un client, pour le compte de laquelle une opération a été effectuée, ou une personne morale ou une structure juridique. La nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme a également introduit la récidive parmi les circonstances aggravantes de l'infraction de blanchiment. En cas de récidive, le quantum de la peine encourue sera doublé et l'amende au moins égale au quintuple de la valeur des biens ou des fonds blanchis. En tout état de cause, les peines seront plus lourdes. L'aggravation tend à sanctionner plus sévèrement le récidiviste en raison de sa dangerosité, malgré sa première condamnation, il commet encore une nouvelle infraction. La répression du récidiviste est très poussée à Madagascar car pour retenir l'état de récidive, les condamnations prises en compte ne sont pas uniquement celles prononcées par les juridictions malagasy mais aussi celles issues des Etats étrangers. Un autre aménagement important réside dans l'engagement de la responsabilité de la personne morale lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle d'une personne physique soumise à son autorité telle que ses organes ou ses représentants a rendu possible la commission pour son compte de l'infraction de

l'organisation des procédures internes de prévention du blanchiment, un établissement de crédit, une institution financière ou toute autre personne physique ou morale visée à l'article 3 aura méconnu l'une des obligations qui lui sont assignées par la présente Loi; *l'autorité disciplinaire ou de contrôle peut agir d'office dans les conditions prévues par les règlements professionnels et administratifs.* **Article 34. - Sanctions des autres Infractions** 1- Seront punis d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et d'une amende de 500.000 de Fmg ou 100.000 ariary à 5.000.000 de Fmg ou 1.000.000 ariary ou de l'une de ces deux peines seulement : a) les personnes et les dirigeants ou préposés des organismes désignés à l'article 3 qui auront sciemment fait au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations visées audit article, des révélations sur la déclaration qu'ils sont tenus de faire ou sur les suites qui lui ont été réservées; b) ceux qui auront sciemment détruit ou soustrait des registres ou documents dont la conservation est prévue par les articles 10, 11, 14, et 15 ; c) ceux qui auront réalisé ou	définitive ou pour une durée de cinq ans au plus de leurs établissements ayant servi à commettre l'infraction ; c) condamnées à la dissolution lorsqu'elles ont été créées pour commettre les faits incriminés ; d) *placées sous surveillance judiciaire* ; En cas de condamnation, le jugement y afférent doit faire l'objet d'une publication par la presse écrite ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle au frais de la personne morale condamnée. ***Article 42. - Sanctions prononcées par les autorités disciplinaires ou de contrôle pour blanchiment de capitaux*** *Toute personne soumise aux obligations énoncées aux titres II et III de la présente loi qui, volontairement ou par négligence grave, enfreint lesdites obligations commet une faute administrative.* *Cette faute administrative peut être sanctionnée par une ou plusieurs des mesures suivantes :* *1) des avertissements écrits ;* *2) un ordre de respecter des instructions spécifiques ;* *3) l'ordre donné à l'institution financière et aux entreprises et professions non financières désignées d'établir des rapports réguliers sur les mesures qu'elles prennent ;* *4) l'interdiction d'employer certaines personnes dans le secteur ou la profession concernée ;* *5) le remplacement des dirigeants, administrateurs ou actionnaires de contrôle ou la limitation de leurs prérogatives, y compris la désignation d'un administrateur spécial ;*	blanchiment. Cette nouvelle disposition étend et assouplit l'engagement de la responsabilité des personnes morales. Néanmoins, au vu de son contenu, les juridictions dans son interprétation ne devront pas faire abstraction des conditions essentielles et cumulatives exigées par la loi en vue de l'engagement de la responsabilité pénale. Outre le fait qu'il soit nécessaire que la personne physique soit sous l'autorité de la personne morale et que l'infraction de blanchiment soit pour le compte de la personne morale, il est également besoin d'établir pour retenir la responsabilité que la personne morale ait commis une faute consistant en un défaut de surveillance ou de contrôle. En cas de condamnation, toute une nomenclature de peines spécifiques aux personnes morales a été prévue par la loi. L'innovation consiste en l'insertion du placement sous surveillance judiciaire parmi les mesures applicables aux personnes morales. Cette mesure n'affecte pas ou ne porte pas atteinte aux activités ou à l'existence des personnes morales, à l'instar des peines consacrées que sont l'interdiction d'exercice d'activités, la fermeture ou la dissolution. Elle vise plutôt le contrôle des activités de la personne morale afin d'empêcher que cette dernière ne perpétue la commission d'activités illégales. Son incorporation a, en quelque sorte, permis de

tenté de réaliser sous une fausse identité l'une des opérations visées aux articles 3 à 5, 7 à 10, 14 et 15 ; d) ceux qui ayant eu connaissance en raison de leur profession, d'une enquête pour des faits de blanchiment, en auront sciemment informé par tous moyens la ou les personnes visées par l'enquête ; e) ceux qui auront communiqué aux autorités judiciaires ou aux fonctionnaires compétents pour constater les infractions d'origine et subséquentes des actes ou document spécifiés à l'article 15 d) qu'ils savaient tronqués ou erronés, sans les en informer ; f) ceux qui auront communiqué des renseignements ou documents à d'autres personnes que celles prévues à l'article 12 ; g) ceux qui n'auront pas procédé à la déclaration de soupçons prévue à l'article 19, alors que les circonstances de l'opération amenaient à déduire que les fonds pouvaient provenir d'une des infractions visées à cet article ; 2- Seront punis d'une amende de 250.000 à 2.500.000 de Fmg ou 50.000 à 500.000 ariary : a) ceux qui auront omis de	*6) la mise sous tutelle ou la suspension, ou le retrait de l'autorisation préalable d'exercer et l'interdiction de continuer à exercer l'activité commerciale ou la profession concernées.* *Outre les mesures et sanctions citées ci-dessus, les autorités disciplinaires ou de contrôle peuvent appliquer d'autres mesures prévues par les lois et règlements les instituant.* **Article 43. - Sanction des autres infractions liées au blanchiment de capitaux** 1) Seront punis d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et d'une amende de 1 000.000 Ariary à 10.000.000 Ariary ou de l'une de ces deux peines seulement : a) les personnes et les dirigeants ou préposés des organismes désignés à l'article 8 qui auront sciemment fait au propriétaire des sommes ou à l'auteur des opérations visées audit article des révélations sur la déclaration qu'ils sont tenus de faire ou sur les suites qui lui ont été réservées ; b) ceux qui auront sciemment détruit ou soustrait des registres ou documents dont la conservation est prévue par les articles 16, 17, 20, 21et 22 de la présente loi ; c) ceux qui auront réalisé ou tenté de réaliser sous une fausse identité l'une des opérations visées aux articles 8 à 11, 13 à 16, 20 et 21 de la présente loi ; d) ceux qui ayant eu connaissance en raison de leur profession, d'une enquête pour des faits de blanchiment, en auront sciemment	tempérer les mesures pouvant être prises à l'égard des personnes morales. En ce qui concerne les autorités disciplinaires ou de contrôle, il avait été, auparavant, édicté qu'une procédure judiciaire pouvait être d'office ouvert par celles-ci en cas de grave défaut de vigilance ou de carence dans l'organisation des procédures internes de prévention du blanchiment par les personnes assujetties. Ces dispositions ont été maintenues, néanmoins, la formulation a quelque peu été modifiée. D'abord, la notion de volonté a été introduite pour mettre en relief l'élément moral notamment l'intention constitutive de la faute administrative. En second, la « *négligence grave* » a été prévue et suppléée aux termes « *grave défaut de vigilance* » ou « *carence dans l'organisation des procédures internes de prévention du blanchiment* ». Bien qu'il existe une certaine nuance quant aux termes utilisés, le grave défaut de vigilance ou la carence caractérisent la négligence grave. De surcroît, comme les obligations préventives ont été imposées par la loi, la négligence grave qu'elle soit délibérée ou issue de la méconnaissance, sera toujours sanctionnée. En somme, le principal but poursuivi par la disposition est la répression de l'inobservation des obligations préventives prévues par la loi, peu importe que ce soit

faire la déclaration de soupçon prévue à l'article 19 ; b) ceux qui auront effectué ou accepté des règlements en espèces pour des sommes supérieures au montant autorisé par la réglementation ; c) ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 5 relatives aux transferts internationaux de fonds ; d) les dirigeants et préposés des entreprises de change manuel, des casinos, des cercles de jeux, des établissements de crédit et des institutions financières qui auront contrevenu aux dispositions des articles 7 à 15. 3. Les personnes qui se sont rendues coupables de l'une ou de plusieurs infractions spécifiées aux alinéas 1 et 2 ci-dessus peuvent également être condamnées à l'interdiction définitive ou pour une durée maximale de cinq ans, d'exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise.	informé par tous moyens la ou les personnes visées par l'enquête ; e) ceux qui auront communiqué aux autorités judiciaires ou aux fonctionnaires compétents pour constater les infractions d'origine et subséquentes des actes ou document spécifiés à l'article 21 ; d) qu'ils savaient tronqués ou erronés, sans les en informer ; f) ceux qui auront communiqué des renseignements ou documents à d'autres personnes ou à d'autres entités que celles prévues à l'article 18 ; g) ceux qui n'auront pas procédé à la déclaration de soupçons prévue à l'article 27, alors que les circonstances de l'opération amenaient à déduire que les fonds pouvaient provenir d'une des infractions de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ; *h) Ceux qui nouent ou poursuivent des relations d'affaire avec les établissements de crédit et d'institutions financières fictifs ;* *i) Ceux qui tiennent des comptes anonymes ou des comptes sous des noms manifestement fictifs ;* j) ceux qui omettent de mettre en place des dispositifs de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; *k) Ceux des déclarants qui divulguent à un client ou à un tiers des informations relatives à une déclaration de soupçon ;* *l) les agents du Service de Renseignements Financiers qui*	intentionnel ou par négligence grave. Une autre nouveauté est l'énumération des sanctions administratives ou disciplinaires pouvant être prononcées. En effet, dans la précédente version de l'article, un renvoi aux « *conditions prévues par les règlements professionnels et administratifs* » a été simplement préconisé en cas de méconnaissance des obligations. Cette liste des sanctions avait été, dès lors, dressée dans la nouvelle loi pour asseoir les principales sanctions devant figurer dans les règlements professionnels, administratifs et être appliquées à l'encontre des personnes assujetties n'ayant pas respectées les obligations légales de prévention. Etant donné que les seuils étaient supprimés, les sanctions des autres infractions relatives au respect des seuils ont été vidées de leur sens et corrélativement retirées. Pour ce qui est de la liste des autres infractions liées au blanchiment et passibles de sanctions, elle a été également allongée. L'exhaustivité constatée reflète la volonté répressive du législateur et dans le même sens plusieurs peines complémentaires ont été aussi ajoutées. Enfin, suite à la correctionnalisation de l'infraction de blanchiment, le juge peut prononcer à

	divulguent toute information obtenue dans le cadre de ses fonctions ; *m) ceux qui constituent des établissements de crédit et d'institutions financières fictifs ;* *n) Ceux qui refusent de mauvaise foi d'exécuter l'ordonnance de saisie, gel et confiscation ;* *o) ceux qui auront contrevenu aux dispositions de l'article 10 et de l'article 11 relatives aux transferts internationaux et aux transports physique transfrontaliers des fonds ;* *p) les dirigeants et préposés des établissements assujettis qui auront contrevenu aux dispositions des articles 9, 13 à 21 ;* 2) Seront punis d'une amende de 500.000 Ariary à 5.000.000 Ariary ceux qui auront omis de faire la déclaration de soupçon prévue à l'article 27. 3) Les personnes qui se sont rendues coupables de l'une ou de plusieurs infractions spécifiées aux alinéas 1 et 2 ci-dessus peuvent également être condamnées à l'interdiction définitive ou pour une durée maximale de cinq ans d'exercer la profession à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise. **Article 44.- Sanctions pénales complémentaires facultatives applicables aux personnes physiques pour blanchiment de capitaux** *Les personnes physiques coupables des infractions définies aux articles 39, 40, et 43 de la*	l'encontre de la personne coupable de blanchiment des peines d'emprisonnement et d'amende. Suivant la nature des peines infligées et conformément aux dispositions générales de la loi, notamment l'article 569 du code de procédure pénale malagasy, le juge a la faculté d'assortir sa peine d'un sursis. Cependant, une exception à ce principe général a été prescrite par la loi contre le blanchiment. Ainsi, la loi a expressément prévu que les condamnés pour blanchiment ne pourront bénéficier d'aucun sursis. De plus, d'après la loi, aucune circonstance atténuante ne pourra être retenue aux personnes reconnues coupables comme auteurs, co-auteurs ou complices des infractions de blanchiment de capitaux. Au demeurant, malgré la relative correctionnalisation relevée dans la nouvelle loi, un accroissement des sanctions ainsi qu'une plus grande punitivité de l'infraction de blanchiment sont constatés. Ceci est justifié par l'enjeu sécuritaire selon que le blanchiment est, entre autres, une infraction transnationale qui relève de l'ingénierie financière aux effets particulièrement nocifs à la société. Sous le poids des pressions des instances internationales, les législations nationales convergent également vers une certaine harmonisation qui prône un régime de

	présente loi, peuvent également encourir les peines complémentaires suivantes : *a) L'interdiction définitive d'entrée ou de séjour sur le territoire national ou pour une durée de un à cinq ans, prononcée contre tout étranger condamné ;* *b) L'interdiction de séjour pour une durée de un à cinq ans dans une ou des circonscriptions administratives ;* *c) l'interdiction de quitter le territoire national et le retrait du passeport pour une durée de six mois à trois ans ;* *d) l'interdiction de l'exercice des droits civils et politiques pour une durée de six mois à trois ans ;* *e) L'interdiction de conduire des engins à moteur terrestres, marins et aériens et le retrait des permis ou licences de conduire pour une durée de trois à six ans ;* *f). L'interdiction définitive ou pour une durée de trois à six ans d'exercer la profession ou l'activité à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise et l'interdiction d'exercer une fonction publique ;* *g) l'interdiction d'émettre des chèques autres que ceux qui permettent le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés et l'interdiction d'utiliser des cartes de paiement pendant trois à six ans ;* *h) l'interdiction de détenir ou de porter une arme soumise à autorisation pendant trois à six ans ;* ***Article 45.- Exclusion du***	poursuite et de peines rigoureux. Le durcissement de la répression est certes nécessaire face à la montée de la criminalité organisée comme le blanchiment, néanmoins, le point de mire devra porter sur le respect des principes directeurs du droit pénal que sont la proportionnalité et la nécessité afin de rendre des peines justes, adéquates et efficaces. L'excès de sévérité ne pourra protéger l'intérêt de la société qu'à condition qu'un équilibre soit recherché entre la gravité de l'atteinte et la peine prononcée. L'évaluation judiciaire de chaque cas présenté est nécessaire pour obtenir des peines efficaces selon qu'on est en présence d'un blanchiment simple ou d'un blanchiment aggravé. Dans une affaire de blanchiment aggravé dans le quel interviendrait une organisation criminelle transnationale, la large gamme de sanction prévue trouverait tout son sens et son utilité, ce qui n'est pas le cas d'un blanchiment simple. Quoi qu'il en soit, la liste des faits incriminés et les sanctions prévues par la loi sont très exhaustives et aucune flexibilité dans le prononcé des peines n'est réellement laissée à l'appréciation des juges. Sans une considération, au cas par cas, de la correspondance entre la gravité des actes commis et de la peine encourue, un excès de sévérité peut, en conséquence, se glisser dans

	bénéfice du sursis pour blanchiment de capitaux *Aucune sanction pénale prononcée pour infraction de blanchiment de capitaux ne peut être assortie du sursis.* ***Article 46. - Circonstance atténuante pour blanchiment de capitaux*** *Aucune circonstance atténuante ne peut être retenue en faveur des individus reconnus coupables comme auteurs, co-auteurs ou complices des infractions de blanchiment de capitaux.*	chaque décision rendue, ce qui risque d'entraver sérieusement les fonctions de la peine ainsi que la préservation du bien-être collectif.
	Ajout ***Article 47, 48, 49, 50, 51, 52,53, 54. - Peines applicables en matière de financement du terrorisme*** Ajout ***Article 55. - Personnes et entités visées par les résolutions du conseil de sécurité des nations unis en matière de terrorisme***	A la suite de l'incorporation du financement du terrorisme dans la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les articles 47 à 54 ont consacré les peines applicables en matière de financement du terrorisme. L'article 55 prévoit des personnes et entités visées par les résolutions du conseil de sécurité des nations unies en matière de terrorisme.
Article 35. - De l'infraction d'origine Les dispositions du titre IV s'appliqueront quand bien même l'auteur de l'infraction d'origine ne serait ni poursuivi ni condamné, ou quand bien même il manquerait une condition pour agir en justice à la suite de ladite infraction. L'auteur de délit d'origine pourra être également	**Article 56. - De l'infraction d'origine** Les dispositions du titre IV s'appliqueront quand bien même l'auteur de l'infraction d'origine ne serait ni poursuivi ni condamné, ou quand bien même il manquerait une condition pour agir en justice à la suite de ladite infraction. L'auteur de délit d'origine pourra être également poursuivi pour l'infraction de blanchiment.	Les dispositions relatives aux infractions d'origine restent inchangées. Les prescriptions selon que *« Les infractions d'origine de blanchiment de capitaux s'étendent aux actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction selon les lois malgaches, et qui auront constitué une infraction d'origine s'ils avaient été commis sur le territoire national* » ont été déjà prévues dans l'ancienne loi, juste que son

poursuivi pour l'infraction de blanchiment.	*Les infractions d'origine de blanchiment de capitaux s'étendent aux actes commis dans un autre pays, qui constituent une infraction selon les lois malgaches, et qui auront constitué une infraction d'origine s'ils avaient été commis sur le territoire national.*	emplacement et sa formulation ont été peu ou prou ménagés. L'idée de base reste la même, peu importe que l'infraction d'origine ait été réalisée à l'étranger ou sur le territoire national, pour la retenir, il suffit que ses éléments constitutifs soient réunis suivant la lettre et l'esprit de la législation malagasy.
	Ajout de l'**article 57 sur la prescription de l'action publique** *Sans préjudice de l'application des articles 3 et 4 du Code de Procédure Pénale malagasy, la prescription des infractions de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, court à partir soit :* *- de la date de découverte de l'infraction,* *- de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible,* *- de la date à laquelle l'auteur, le détenteur ou le bénéficiaire s'est séparé des fonds ou des biens incriminés.*	Les articles 3 et 4 du code de procédure pénale préconisent que l'action publique se prescrit à compter du jour où le crime ou le délit a été commis. Etant donné que le régime du blanchiment est dérogatoire du droit commun, une réforme importante de la prescription de l'action pénale a été prévue par l'article 57 de la loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. D'après cet article, la computation du point de départ du délai de prescription court à partir soit de la date de découverte de l'infraction, de la date à laquelle la constatation de l'infraction a été rendue possible, de la date à laquelle l'auteur, le détenteur ou le bénéficiaire s'est séparé des fonds ou des biens incriminés. Ce prolongement des dates puise sans doute son fondement dans le fait que les investigations pour blanchiment sont difficiles et chronophages. Néanmoins, la fiabilité des preuves peut s'estomper avec l'écoulement du temps. Par ailleurs, l'infraction de blanchiment peut être de nature

		instantanée, continue, continuée, occulte, clandestine. La loi n'a pas délimité le champ d'application des nouvelles dates prolongées suivant la nature variée des infractions de blanchiment. Faute de précision suffisante, une certaine incohérence ou confusion dans l'application des dates de prescription pourrait survenir en pratique.
Article 36. - Confiscation Dans le cas de condamnation pour infraction de blanchiment ou de tentative, sera ordonnée la confiscation : 1) des biens objets de l'infraction, y compris les revenus et les autres avantages qui en ont été tirés, à quelques personnes qu'ils appartiennent, à moins que leur propriétaire n'établisse qu'il les a acquis en versant effectivement le juste prix ou échange de prestations correspondant à leur valeur ou toute autre activité licite, et qu'ils en ignoraient l'origine illicite ; 2) des biens appartenant, directement ou indirectement, à une personne condamnée pour fait de blanchiment à son conjoint, son concubin et ses enfants, à moins que les intéressés n'en établissent l'origine licite. En outre, en cas d'infraction constatée par le tribunal, lorsqu'une condamnation ne	**Article 58. – Confiscation** 1) En cas de condamnation pour infraction de blanchiment de capitaux ou *pour infraction d'origine*, ou financement du terrorisme, ou pour une tentative de commission d'une telle infraction, le tribunal compétent prononce une décision de confiscation : a) *des fonds,* biens, et *instruments* qui forment le produit de l'activité criminelle, y compris ceux *mêlés à ce produit ou tirés de ce produit ou échangés contre ce produit, ou ceux dont la valeur correspond à celle de ce produit ;* b) des fonds ou biens, et instruments des fonds ou biens, et instruments qui forment l'objet de l'infraction ; c) des fonds ou biens, et instruments qui constituent le revenu et autres avantages tirés de ces fonds ou biens, ou du produit de l'activité criminelle ; d) des fonds ou biens, et instruments *utilisés ou destinés à être utilisés* au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme ;	En matière de confiscation pénale, plusieurs nouveautés ont été introduites dans la nouvelle loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Dorénavant, la confiscation pourra être prononcée en cas de condamnation pour infraction d'origine et non seulement pour infraction de blanchiment de capitaux. L'objet de la confiscation a été également étendu aux fonds et instruments de l'activité criminelle. Un autre ajout est le prononcé de décision de confiscation aux fonds, biens, instruments mêlés au produit de l'activité criminelle ou tirés de ce produit ou échangés contre ce produit, ou ceux dont la valeur correspond à celle de ce produit ; aux fonds biens instruments utilisés ou destinés à être utilisés au blanchiment de capitaux ou encore transférés à une autre partie. Le terme « *autre partie* » pourrait couvrir le conjoint, le concubin, les enfants de la personne condamnée tel qu'il a été prévu le texte antérieur.

peut être prononcée contre son ou ses auteurs, celui-ci peut néanmoins ordonner la confiscation des biens sur lesquels l'infraction a porté. Peut, en outre, être prononcée la confiscation des biens en quelque lieu qu'ils se trouvent, entrés, directement ou indirectement, dans le patrimoine du condamné, de son conjoint, son concubin et de ses enfants, depuis la date du plus ancien des faits justifiant sa condamnation, à moins que les intéressés n'en établissent l'origine licite. Lorsqu'il y a confusion des biens provenant directement ou indirectement de l'infraction et d'un bien acquis légitimement, la confiscation de ce bien n'est ordonnée qu'à concurrence de la valeur estimée par la juridiction, des ressources et des biens susvisés. La décision ordonnant une confiscation désigne les biens concernés et les précisions nécessaires à leur identification et localisation. Lorsque les biens à confisquer ne peuvent être représentés, la confiscation peut être ordonnée en valeur. **Article 37. - Ordonnance de confiscation** Lorsque les faits ne peuvent donner lieu à poursuite, le Ministère public peut demander à un juge que soit	e) des fonds ou biens, des instruments visés aux paragraphes a) à d) ci-dessus qui ont été *transférés à une autre partie*, sauf si leur propriétaire peut établir selon des critères factuels et objectifs l'origine licite de ces fonds, biens ou instruments. f) des fonds ou biens appartenant, directement ou indirectement, à une personne condamnée pour fait de blanchiment ou de financement du terrorisme. 2) En outre, en cas d'infraction constatée par le tribunal compétent, lorsqu'une condamnation ne peut être prononcée contre son ou ses auteurs, celui-ci peut néanmoins ordonner la confiscation des biens sur lesquels l'infraction a porté. Peut, en outre, être prononcée la confiscation des biens en quelque lieu qu'ils se trouvent, entrés, directement ou indirectement, dans le patrimoine du condamné, de son conjoint, son concubin et de ses enfants, depuis la date du plus ancien des faits justifiant sa condamnation, à moins que les intéressés n'en établissent l'origine licite. Certains biens ou produits objets de saisie peuvent être confisqués *en raison de leur nature ou du rapport ou lien avec les faits incriminés.* *Il en est ainsi des biens, valeurs, objets ou matériels ayant servi à commettre l'infraction ou en faciliter la commission.* Lorsqu'il y a confusion des biens provenant directement ou indirectement de l'infraction et d'un bien acquis légitiment, la	Néanmoins, la généralité de la formulation élargit son interprétation selon qu'il s'agirait de toute personne à qui les fonds, les biens ou les instruments ont été transférés. Les nouvelles dispositions attachent également une importance particulière au lien avec l'infraction en ajoutant que les biens ou produits objets de saisie peuvent être confisqués en raison de leur nature ou du rapport ou lien avec les faits incriminés. Une précision a été, en sus, pourvue selon que sont visés, en l'occurrence, les biens, valeurs, objets ou matériels ayant servi à commettre l'infraction ou en faciliter la commission. La nouvelle loi aborde aussi des mécanismes de saisie et de confiscation récemment mis en place. Dans le même ordre d'idée, elle a fait référence à la chambre de saisie et de confiscation pour rendre une ordonnance de confiscation à la demande du ministère public lorsque les faits ne donnent lieu à poursuite. Elle a précisé la juridiction compétente pour connaître la nullité absolue de tout acte passé à titre onéreux ou gratuit qui a pour but de soustraire des fonds ou biens ou instruments aux mesures de confiscation. En ce qui concerne le sort des fonds, des biens ou des instruments confisqués, la nouvelle loi a modifié leur affectation « *à un fonds de lutte contre le crime organisé ou le trafic de drogues* » par une affectation aux

ordonnée la confiscation des biens saisis. Le juge saisi de la demande peut rendre une ordonnance de confiscation : 1) si la preuve est rapportée que lesdits biens constituent les produits d'un crime ou d'un délit au sens de la présente loi; 2) si les auteurs des faits ayant généré les produits ne peuvent être poursuivis soit parce qu'ils sont inconnus, soit parce qu'il existe une impossibilité légale aux poursuites du chef de ces faits, sauf cas de prescription. **Art. 38. Confiscation des biens d'une organisation criminelle.** Doivent être confisqués les biens sur lesquels une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition, lorsque ces biens ont un lien avec l'infraction. Art. 39. Nullité de certains actes Est nul, tout acte passé à titre onéreux ou gratuit entre vifs ou pour cause de mort qui a pour but de soustraire des biens aux mesures de confiscation prévus aux articles 36 à 38. En cas d'annulation d'un contrat à titre onéreux, le prix n'est restitué à l'acquéreur que dans la mesure où il a été effectivement versé. **Article 40. - Sort des biens**	confiscation de ce bien n'est ordonnée qu'à concurrence de la valeur estimée par la juridiction, des ressources et des biens susvisés. Lorsque les biens à confisquer ne peuvent être représentés, la confiscation peut être ordonnée en valeur. *Le mécanisme de saisie et de confiscation des produits de crime en matière d'infraction de blanchiment et/ou de financement du terrorisme sera défini par les lois et règlements.* **Article 59. - Ordonnance de confiscation** Lorsque les faits ne peuvent donner lieu à poursuite, *le ministère public peut demander auprès de la chambre de saisie et de confiscation au niveau des tribunaux compétents que soit ordonnée la confiscation des fonds ou des biens, et des instruments saisis. A ce titre, la juridiction saisie peut rendre une ordonnance de confiscation sur la base des motifs ci-après :* 1) si la preuve est rapportée que lesdits biens ou fonds, des instruments constituent les produits d'un crime ou d'un délit au sens de la présente loi ; 2) si les auteurs des faits ayant généré les produits ne peuvent être poursuivis soit parce qu'ils sont inconnus, soit parce qu'il existe une impossibilité légale aux poursuites du chef de ces faits, sauf cas de prescription. **Article 60.- Confiscation des fonds ou des biens, des instruments d'une organisation criminelle** Doivent être confisqués les biens	« *dispositions régissant le sort des biens des avoirs illicites saisis ou confisqués* ». Elle a, par la suite, ajouté que « *La gestion et l'utilisation de ce fonds seront fixées par voie réglementaire* ». En substance, les nouvelles prescriptions législatives offrent un cadre plus élargi sur les formes de confiscation pénale. Des avancées procédurales ont été également notées telles que la délimitation singulière de la compétence de la chambre de saisie et de confiscation en l'absence de poursuite des faits. Les dispositions sur le sort des biens confisqués ont été aménagées pour renvoyer leur affectation aux règlements ultérieurement pris. L'ordonnance n° 2019-015, du 05 juillet 2019, dédiée au recouvrement des avoirs illicites a été adoptée dans ce sens.

confisqués Les ressources ou les biens confisqués sont dévolus à l'Etat qui peut les affecter à un fonds de lutte contre le crime organisé ou le trafic de drogues. Ils demeurent grevés à concurrence de leur valeur des droits réels licitement constitués aux profits de tiers. En cas de confiscation prononcée par défaut, les biens confisqués sont dévolus à l'Etat et liquidés suivant les procédures prévues en la matière. Toutefois, si le tribunal, statuant sur opposition, relaxe la personne poursuivie, il ordonne la restitution en valeur par l'Etat des biens confisqués, à moins qu'il soit établi que lesdits biens sont le produit d'un crime ou d'un délit.	ou fonds, les instruments sur lesquels une organisation criminelle exerce un pouvoir de disposition, lorsque ces fonds ou biens, ces instruments ont un lien avec l'infraction. **Article 61.- Nullité de certains actes** Est frappé de nullité absolue tout acte passé à titre onéreux ou gratuit entre vifs ou pour cause de mort qui a pour but de soustraire des fonds ou biens ou instruments aux mesures de confiscation prévus aux articles 58 à 60. *Cette nullité peut être constatée devant toute juridiction civile ou pénale régulièrement saisie.* En cas d'annulation d'un contrat à titre onéreux, le prix n'est restitué à l'acquéreur que dans la mesure où il a été effectivement versé. **Article 62. - Sort des fonds ou biens, des instruments confisqués** Les ressources ou les fonds ou les biens, les instruments confisqués, sont dévolus à l'Etat *qui peut les affecter conformément aux dispositions régissant le sort des biens des avoirs illicites saisis ou confisqués.* *La gestion et l'utilisation de ce fonds seront fixées par voie réglementaire.* Ils demeurent grevés à concurrence de leur valeur des droits réels licitement constitués aux profits de tiers. En cas de confiscation prononcée par défaut, les fonds ou biens et	

	les instruments confisqués sont dévolus à l'Etat et liquidés suivant les procédures prévues en la matière. Toutefois, si le tribunal, statuant sur opposition, relaxe la personne poursuivie, il ordonne la restitution en valeur par l'Etat des fonds ou biens, des instruments confisqués, à moins qu'il soit établi que lesdits biens sont le produit d'un crime ou d'un délit, *ou ont servi à la commission d'une infraction qualifiée délit ou crime.*	
TITRE V COOPERATION INTERNATIONALE Article 41 à 63		Les dispositions relatives à la coopération internationale ont été abrogées à la suite de l'adoption de la loi n° 2017-027, du 29 janvier 2018, relative à la coopération internationale en matière pénale
Article 63.- Les dispositions du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale qui ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi sont et demeurent applicables. Article 64. - Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi notamment la 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 et l'article 11 relatif au financement du terrorisme de la loi 2014- 005 du 17 juillet 2015 portant la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Article 65.- Des textes réglementaires seront pris en tant que de besoin pour	TITRE V DES DISPOSITIONS FINALES Article 63 .- Les dispositions du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale qui ne sont pas contraires aux dispositions de la présente loi sont et demeurent applicables. Article 64. - Sont et demeurent abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi notamment la 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 et l'article 11 relatif au financement du terrorisme de la loi 2014- 005 du 17 juillet 2015 portant la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Article 65. - Des textes réglementaires seront pris en tant que de besoin pour l'application de la présente loi.	

l'application de la présente loi. Article 66. - La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.	Article 66.- La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.	

Annexe 2 : Décret n° 2015 – 1036 du 30 juin 2015 portant abrogation du décret n°2007-510 du 04 juin 2007 portant

création, organisation et fonctionnement du service des renseignements financiers dénommé SAMIFIN.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

DECRET N° 2015 - 1036
PORTANT ABROGATION DU DECRET N°2007-510 DU 04 JUIN 2007 PORTANT CREATION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU SERVICE DES RENSEIGNEMENTS FINANCIERS DENOMME "SAMPANDRAHARAHA MALAGASY IADIANA AMIN'NY FAMOTSIAMBOLA SY FAMATSIAM-BOLA NY FAMPIHOROHOROANA" DENOMME "SAMIFIN"

LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la Constitution,

Vu la loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produit de crime,

Vu la loi n°2014-005 du 28 mai 2014 contre le Terrorisme et la Criminalité Transnationale Organisée,

Vu le décret n°2015-021 du 14 janvier 2015, portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement;

Vu le décret n°2015-030 du 25 janvier 2O15, portant nomination des membres du Gouvernement

Vu le Décret n°2015-141 du 17 fevrier 2015 fixant les attributions du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice ainsi que l'organisation générale de son ministère ;

Sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

En Conseil du Gouvernement,

DECRETE :

CHAPITRE PREMIER
DE LA CREATION

Article premier – En application de l'article 16 de la loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime, il est créé un Service de Renseignements Financiers dénommé «Sampandraharaha Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiambola sy famatsiam-bola ny fampihorohoroana - dénommé "SAMIFIN » , en abrégé.

Il est doté d'une indépendance et d'une autonomie opérationnelle et de gestion.

Art. 2. – Le SAMIFIN a compétence sur toute l'étendue du territoire national.

Art. 3. – Le SAMIFIN a pour mission de:

- recevoir les déclarations d'opérations suspectes auxquelles sont tenus les personnes et organismes visés à l'article 3 de la 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 ;
- analyser et traiter les dites déclarations ;
- recevoir toutes autres informations utiles, notamment celles communiquées par les autorités judiciaires et les différents services de l'administration publique, dont l'Administration Douanière concernant le transport et l'importation de fonds à la frontière ;
- procéder à des recherches et à des collectes d'informations complémentaires ;
- saisir le ministère public des faits susceptibles de constituer des infractions de blanchiment et de financement du terrorisme ;
- de collaborer avec les ministères, organismes nationaux et internationaux concernés à l'étude des mesures de vigilance à mettre en œuvre pour faire échec aux circuits financiers clandestins, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme

Il reçoit également toutes autres informations propres à établir l'origine des sommes ou la nature des opérations faisant l'objet de suspicion de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Art. 4. – Le SAMIFIN donne des avis au Gouvernement sur toutes questions relevant de sa compétence.

CHAPITRE II
DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DU FONCTIONNEMENT

Art. 5. – Le SAMIFIN comprend :

- Une Direction Générale;
- Des Directions techniques :
  1. Une Direction de la Recherche et des Analyses Financières ;
  2. Une Direction Juridique;
  3. Une Direction du Système d'Information ;
  4. Une Direction des Etudes et de la Stratégie
- Une Direction administrative et financière.

SECTION I
De la Direction Générale

SOUS-SECTION 1
Composition de la Direction Générale

Art.6.- La Direction Générale est composée d'un Cabinet et d'un Service rattaché, dirigée par le Directeur Général.

§ 1. Du Cabinet :

Le Cabinet est composé de:

1. deux Conseillers Techniques;
2. un Chargé de Mission ;
3. un Secrétaire de Direction.

Les membres du Cabinet sont nommés par décision du Directeur Général du SAMIFIN après un appel à candidature ouvert et enquête de moralité.

§ 2. Du Service rattaché :

Un Service de la Gestion de Bases de données et de l'Archivage.

SOUS-SECTION 2
Du Directeur Général

Art. 7. – Le Directeur Général est nommé pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois par décret pris en Conseil des Ministres sur une liste de trois candidats proposés par un comité de recrutement suivant un processus de recrutement initié par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité.

Le fonctionnement, les attributions et la composition de ce Comité de recrutement sont fixés par arrêté du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Le recrutement se fait sur la base d'un appel à candidature ouvert lancé dans un délai de deux mois avant l'expiration du mandat du Directeur Général sortant. Le Directeur Général sortant peut se porter candidat pour un deuxième mandat dans les mêmes conditions de recrutement prévues dans le précédent alinéa.

Les fonctions de Directeur Général sont incompatibles avec toute fonction publique élective, toute autre activité professionnelle rémunérée et toute activité au sein d'un parti ou organisation politique, à l'exception des activités d'enseignement, de recherche, littéraires et artistiques, culturelles, dans la mesure où ces activités sont compatibles avec le bon fonctionnement du SAMIFIN.

Pendant la durée de son mandat, le Directeur Général ne peut être candidat à aucun mandat électif.

Art. 8. – Le Directeur Général est chargé de:

- diriger les activités du SAMIFIN dans le cadre global de ses missions ;
- superviser les activités du SAMIFIN dans la mise en œuvre de la politique et de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- représenter le SAMIFIN en justice, auprès des autorités et de toutes les administrations publiques et privées, dans tous les actes de la vie civile, auprès des Instances internationales.

SOUS-SECTION 3
Des Organes composant la Direction Générale

Art.9.– Les Directeurs Techniques sont choisis sur une liste de deux personnes par poste, proposées par le Directeur Général sur la base d'un appel à candidature ouvert, initié conjointement par un comité de recrutement composé par des représentants des administrations et autorités publiques impliquées dans la chaîne de détection et de répression en matière de blanchiment et de financement du terrorisme.

Les Directeurs techniques sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres en fonction de leur expertise et compétence, notamment dans les domaines financier, bancaire, juridique, informatique, douanier, fiscal, de la police et de la gendarmerie, ainsi que dans d'autres domaines ou spécialités appropriés aux besoins du développement du système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Art. 10. – Le Directeur Administratif et Financier est choisi sur une liste de deux personnes proposées par le Directeur Général sur la base d'un appel à candidature ouvert, initié conjointement par un comité de recrutement.

Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Art. 11 – Les Chefs de service du SAMIFIN sont nommés par voie de décision du Directeur Général du SAMIFIN sur la base d'un appel à candidature ouvert.

Les autres catégories du personnel du SAMIFIN sont nommées par décision du Directeur Général.

§1.Des Directions Techniques

1.1-De la Direction de la Recherche et des Analyses Financières

Art. 12. – La Direction de la Recherche et des Analyses Financières est chargée:

- d'analyser, sous l'angle financier et comptable, les déclarations d'opération suspecte reçues ;
- de gérer les relations et d'accompagner les professions déclarantes à travers le renforcement de leurs capacités en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La Direction de la Recherche et des Analyses Financières est composée d'Analystes Financiers qui ont rang de chef de service dont le nombre est précisé par l'organigramme du SAMIFIN.

1.2- De la Direction Juridique

Art. 13. – La Direction Juridique est chargée:

- d'analyser, sous l'angle juridique, les déclarations d'opération suspecte reçues ;
- de collecter les informations d'ordre général relatives aux déclarations d'opération suspecte ;
- de mener des investigations et de procéder à l'analyse criminelle et judiciaire des dossiers financiers afin de rechercher des indices sérieux de nature à constituer l'infraction de blanchiment ou de financement du terrorisme ;
- d'établir des relations opérationnelles et stratégiques avec les structures administratives et judiciaires ;
- de mener des études juridiques en vue de l'amélioration du système national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Le poste de Directeur Juridique est tenu par un juriste, titulaire au moins d'une maîtrise en Droit, ayant de l'expérience en matière de traitement de dossiers de crimes et de délits économiques et financiers.

La Direction Juridique est composée d'Analystes Juridiques qui ont rang de chef de service et d'Agents de renseignement dont le nombre est précisé par l'organigramme du SAMIFIN.

1.3- De la Direction du Système d'Information

Art. 14. – La Direction du Système d'Information est chargée:

- d'élaborer une politique de sécurité informatique selon les normes requises en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme;
- de concevoir, d'administrer et de protéger toutes les infrastructures liées à la gestion de la technologie de l'information et de la communication ;
- d'assurer la veille technologique du système d'information en vue de répondre aux exigences internes et externes du SAMIFIN.
- d'assurer tout dispositif technologique d'information intra-service et entre le service et les partenaires.

La Direction du Système d'Information comprend:

- un Service de l'Administration du Système et Réseaux ;
- un Service des Bases de Données et de l'Application.

1.4- De la Direction des Etudes et Stratégies

Art. 15. – La Direction des Etudes et Stratégies est chargée :

- d'exploiter les informations disponibles afin d'identifier les risques et les tendances en matière de blanchiment et de financement du terrorisme
- de contribuer à l'élaboration des différentes politiques et stratégies ainsi qu'au suivi des actions développées pour la mise en œuvre des stratégies;
- de dresser des typologies de cas de blanchiment sur les déclarations d'opération suspecte traitées ;
- de monter les plans de travail annuels et trimestriels conformément à la stratégie ;
- de développer les projets à soumettre au niveau des partenaires techniques et financiers afin d'appuyer les priorités et les objectifs du service ;
- d'élaborer les rapports d'activités du SAMIFIN ;
- de procéder au suivi périodique :
  - de la mise en œuvre des plans de travail et à leur évaluation ;
  - de la mise en œuvre des projets développés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La Direction des Etudes et Stratégies comprend :

- un Service d'Etude et d'Analyse stratégique ;
- un Service de Programmation de Suivi-évaluation et de Communication.

§2- De la Direction Administrative et Financière

Art. 16. – La Direction Administrative et Financière est chargée :

- d'élaborer et d'exécuter le budget du SAMIFIN ;
- de tenir la comptabilité et d'établir ses états financiers ;
- d'assurer le soutien logistique pour le bon fonctionnement de l'établissement ;
- de mettre en œuvre la politique du SAMIFIN en matière de gestion des ressources humaines.

La Direction Administrative et Financière comprend :

- un Service Comptable et Financier ;
- un Service du Personnel et de la Logistique.

Art.17.– Les fonctionnaires mis en service auprès du SAMIFIN sont placés en position de détachement par le ministère de tutelle ou de l'organisme concerné.

CHAPITRE III
DES CONDITIONS D'EXERCICE DES FONCTIONS AU SEIN DU SAMIFIN

Art. 18. – Les fonctions au sein 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 et de recherche, littéraires et artistiques dans la mesure où telles activités soient compatibles au bon déroulement de celles du SAMIFIN.

Pendant la durée de leur mandat, les agents du SAMIFN ne peuvent être candidats à aucun mandat électif.

Les fonctionnaires nommés au SAMIFIN cessent d'exercer, le cas échéant, les pouvoirs d'enquête dont ils pouvaient disposer dans le cadre de leur service d'origine.

Art. 19. – Avant d'entrer en fonction, le Directeur Général et les Directeurs du SAMIFIN prêtent devant la Cour Suprême le serment dont la teneur suit :

« Mianiana aho fa hanatanteraka an-tsakany sy an-davany araka ny lalàna ny andraikitro. hitandro lalandava ny fahamarinana, tsy hijery tavan'olona, hitana sy tsy hamboraka na oviana na oviana ny tsiambaratelon'ny asa, sy handala mandrakariva ny fahamendrehana takiana amiko ».

Avant d'entrer en fonction, les autres catégories du personnel du SAMIFIN prêtent le même serment devant le Tribunal de Première Instance d'Antananarivo.

Ils ne peuvent être relevés de ce serment.

Art. 20. – Les agents du SAMIFIN sont tenus de garder le secret relatif aux informations recueillies dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction.

Ces informations ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la loi sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime et celle relative à la criminalité transnationale organisée.

Tous les anciens agents du SAMIFIN sont également tenus à cette obligation de confidentialité.

CHAPITRE IV
DES CONDITIONS DE REVOCATION, DE DEMISSION, D'EMPECHEMENT DES FONCTIONS DU DIRECTEUR GENERAL ET DES DIRECTEURS

Art. 21. – Le Directeur Général ne peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas de décision de révocation prise en Conseil des Ministres en vertu d'une recommandation du Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité délibérant à la majorité des deux tiers de ses membres suite à l'incapacité ou au comportement indigne de celui-ci, notamment par des manquements à ses attributions, à ses obligations d'intégrité et de probité liées à sa personne.

La révocation d'un Directeur suit également la procédure ci-dessus sur recommandation du Directeur Général.

Art. 22. – En cas de révocation, de démission ou d'empêchement définitif du Directeur Général pour quelque motif que ce soit, il est pourvu à son remplacement dans les formes prévues pour la désignation. Le mandat du remplaçant prend fin à la date normale d'expiration du mandat.

Toutefois, si la vacance survient dans les trois mois précédant l'expiration du mandat, il n'est pas procédé à la désignation d'un remplaçant.

CHAPITRE V
DU PROCESSUS DE PRISE DE DECISION SUR LA RECEPTION, LE TRAITEMENT ET LA DELIBERATION DES DECLARATIONS D'OPERATION SUSPECTE

Art. 23. - Le SAMIFIN dispose d'un Collège composé du Directeur Général et des Directeurs Techniques.

Le Directeur Général préside le Collège.

Le Collège est compétent pour toutes les questions relatives aux déclarations d'opération suspecte, notamment pour apprécier la recevabilité des Déclarations de soupçon qui lui sont transmises, et pour délibérer sur les cas traités.

Il ne peut délibérer que si au moins les deux tiers de ses membres, dont le Directeur Général ou, en cas d'empêchement le doyen d'âge assurant la présidence, sont présents.

Il prend ses décisions à la majorité simple des voix des membres présents à la réunion. En cas de partage des voix, celle du Directeur Général ou en cas d'empêchement celle du doyen d'âge, est prépondérante.

En cas d'urgence, les décisions sont prises par trois membres au moins, dont le Directeur Général ou en cas d'empêchement le doyen d'âge.

Art. 24. – Conformément aux dispositions des articles 19 et suivants de la loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur la lutte contre le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime, les déclarations de soupçon

sont adressées au SAMIFIN par un formulaire de déclaration d'opération suspecte préétabli à cet effet, ou à défaut, par messagerie électronique ou par tout autre moyen écrit. Les déclarations effectuées par le biais de la téléphonie doivent être confirmées par messagerie électronique ou tout autre procédé laissant trace écrite.

Les déclarations contiennent :

- l'identité, l'adresse et la signature du déclarant ;
- celles du client ou du donneur d'ordre et s'il y a lieu, du bénéficiaire de l'opération, le remettant;
- la nature et l'intitulé du compte ;
- la nature, le montant et le type de l'opération prévue ;
- le délai dans lequel l'opération doit être exécutée ou la raison pour laquelle son exécution n'a pu être différée ;
- toutes les pièces relatives aux opérations suspectes identifiées et celles concernant tout lien avec l'opération ou les opérations signalées.

Art. 25. – Le SAMIFIN peut transmettre à la Commission de Supervision Bancaire et Financière les informations utiles pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2004-020 du19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime.

Lorsqu'il transmet au Procureur de la République, en application de l'article 22 de la même loi, un rapport qui concerne une infraction de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme en relation avec une infraction de la compétence du Bureau Indépendant Anti-Corruption, il informe celui-ci de cette transmission.

Art. 26.– Afin d'optimiser les recherches permettant d'étayer les soupçons ou de les lever, le SAMIFIN met en place, dans le respect des lois et règlements sur la protection de la vie privée et sur les bases de données informatiques, une banque de données sur toutes les informations utiles concernant :

- les déclarations de soupçon prévues à l'article 19 de la 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;
- les opérations effectuées ;
- les personnes ayant effectué lesdites opérations, directement ou par personnes interposées ;
- les autres informations obtenues en application de l'article 3 de la 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.

Les informations sont conservées pendant dix ans sauf si la prescription de l'action publique n'est pas acquise.

CHAPITRE VI
DU RAPPORT D'ACTIVITE DU SAMIFIN

Art. 27. – Le SAMIFIN établit son rapport d'activités annuel au plus tard le 15 mai de l'année suivante. Le rapport est remis au Président de la République, aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale, au Premier Ministre, au Ministre chargé des Finances et au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Le rapport est en outre adressé au Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité, à la Commission de Supervision Bancaire et Financière et au Bureau Indépendant Anti-corruption.

Le rapport annuel d'activités du SAMFIN, qui est rendu public un mois après sa transmission à ces autorités, procède à l'analyse globale des déclarations recueillies et à l'application de la politique générale en matière de blanchiment et de financement du terrorisme, ainsi qu'à la présentation des statistiques y afférentes.

CHAPITRE VII
DE L'ORGANISATION FINANCIERE

Art. 28. – En application de l'article 16, alinéa 2 de la loi sur le blanchiment, les crédits qui lui sont alloués par la Loi de Finances sont versés dans le compte de dépôt du SAMIFIN ouvert à son nom auprès du Trésor Public.

Le SAMIFIN peut ouvrir un ou plusieurs comptes bancaires en cas de besoin.

Art. 29. – L'exercice financier du SAMIFIN est clôturé le 31 décembre de chaque année.

Le SAMIFIN élabore son projet de budget pour l'exercice budgétaire suivant au cours du premier semestre de l'année en cours. Le projet est ensuite transmis au Ministère chargé des Finances et du Budget en vue de son intégration dans le projet de Loi de Finances de l'Etat.

Art. 30. – Le Directeur Général est ordonnateur du budget du SAMIFIN.

Le SAMIFIN est tenu de présenter un compte administratif à chaque fin d'exercice.

Art. 31. – Le SAMIFIN transmet à la Cour des Comptes au plus tard le 15 février de l'année suivante le compte administratif de l'exercice écoulé, accompagné des pièces justificatives des dépenses. Ladite juridiction établit au plus tard le 15 avril de la même année un rapport sur les résultats de son contrôle, lequel sera intégré dans le rapport annuel du SAMIFIN.

En outre, d'autres audits peuvent être menés par tout organisme, public ou privé, agréé par l'Etat, à la demande du Directeur Général.

Art. 32. – Le SAMIFIN établit et adopte son Règlement Intérieur.

Art. 33. – Toutes les dispositions du décret n°2007-510 du 04 juin 2007 portant création, organisation et fonctionnement du Service des Renseignements Financiers dénommé «Sampana Malagasy Iadiana amin'ny Famotsiam-bola » sont et demeurent abrogées.

Art. 34.– Le Ministre des Finances et du Budget, et le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié dans le *Journal Officiel de la République*.

Fait à Antananarivo le 30 juin 2015

Par le PREMIER MINISTRE,

CHEF DU GOUVERNEMENT, **Jean RAVELONARIVO**

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

RAMANANTENASOA Noëline

Le Ministre des Finances et du Budget,

RAKOTOARIMANANA François Marie Maurice Gervais

Pour ampliation conforme
Antananarivo, le 25 AUG 2015
LE SECRETAIRE GENERAL
DU GOUVERNEMENT

ZAFINANDRO Armand

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- AYACHE George, *Joe Kennedy - le pouvoir et la malédiction*, Edition Perrin du 09 août 2018.

- BOULOC Bernard, *Droit pénal général*, 27ème édition, Edition Dalloz, 2021.

- BOURSIER Marie-Emma, *Droit pénal des affaires internationales, Compliance et mondialisation*, 2ème édition, éditions Joly, 2020, p.123 et s., p. 188 et s.

- CAPDEVILLE Jérome Lasserre, *La lutte contre le blanchiment d'argent*, l'Harmattan, 2006.

- CAPDEVILLE Jérome Lasserre, *La lutte contre le blanchiment d'argent*, l'Harmattan, 2006.

- CULIOLI Marcel, *Infraction générale de blanchiment*, Editions du juris-classeur 1997, fascicule 10.

- CUTAJAR Chantal, *Blanchiment d'argent : Prévention et répression*, Éditions Francis Lefebvre, 2018.

- CUTAJAR Chantal, « *BLANCHIMENT. – Éléments constitutifs. – Répression* », Document: JCl. Administratif - Fasc. 196, (Extrait) JurisClasseur Pénal des Affaires.

- D'AUZON Olivier, *Piraterie Maritime : l'Afrique à l'abordage*, Fondation pour la recherche stratégique, note n°3/2015.

- DELRUE Geert, *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Livres pratiques policières, Maklu, 2012.

- DELRUE Geert, *Le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, 2ème édition, Anvers-Apeldoorn, Maklu, 2014, 652 pages.

- DESPORTES Frédéric, GUNEHEC (le) Francis, *Droit pénal général*, 16ème édition, Etude Broché, 2009.

- GONZALEZ Daniel, *The kings of money laundering: the rise ank fall of BCCI, an extraordinary story*, Independently published, January 25, 2019, 147 pages.

- FALCONE Giovanni, PADOVANI Marcelle, *Cosa nostra, le juge et les hommes d'honneur*, Austral, 1991.

- FOUGEYROLLAS Patrick, RENE Patrick, CLOUTIER René, BERGERON Hélène, COTE Jacques, MICHEL (St) Ginette, *The Quebec classification : Disability Creation Process, Québec, International on the Disability Creation Process*, 1998.

- GILMORE William C., *L'argent sale, L'évolution des mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Editions du Conseil de l'Europe, août 2005.

- HABERMAS Jürgen, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard, 1997.

- HERAIL Jean-Louis et RAMAEL Patrick , *Blanchiment d'argent et crime organisé*, Paris, PUF, 1996.

- HOUNNONGANDJI Francis, *Histoire ordinaires de fraudes*, Eyrolles, 2011.

- JAOVELO-DZAO Robert, *Mythes, rites et transes à Madagascar*, Ed. Ambozontany Analamahitsy 1996, p. 210-211.

- JEREZ Olivier, *Le blanchiment de l'argent*, Paris, Revue Banque Edition, 2003.

- KNEITZ Peter, *Fihavanana – La vision d'une société paisible à Madagascar*, 2e édition corrigée, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, 330 p., 2016.

- LACEY Robert, *Meyer Lanski : le cerveau de la mafia*, 08 mars 2018, collection Zapoï.

- LUCY Christophe-Emmanuel, *L'odeur de l'argent sale : dans les coulisses de la criminalité financière*, Editions d'Organisation, 10 avril 2003.
- LYNCH Daniel C., LUNDQUIST Leslie, *Digital Money : the new era of Internet commerce*, 1996 at 99.
- MADINGER John, « *Money Laundering: A Guide for Criminal Investigators, Second Edition* », CRC Press, 27 avr. 2006, 560 pages.
- MCCLUSKEY David, *Money Laundering: The Disappearing Predicate*, Thomas Reuters (Legal) Limited.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI chapitre IV.
- POPE Jeremy, *Confronting corruption : The elements of national integrity system*, Transparency source book, London 2000.
- PRADEL Jean, *Manuel de procédure pénale*, 14e édition, Cujas, 2008/2009.
- RAKOTOMANANA Honoré, *Droit pénal général malagasy approfondi*, édition – diffusion, Centre Malgache de promotion du livre, 2022, p. 260, p. 345 et s., 351 et s.
- ROBERT Denis, *Les révélations*, Broché, 28 février 2001.
- SADIGH Elie, *Puissance et décadence des Etats : la solution économique*, L'Harmattan 2011.
- VERNIER Eric, *Techniques de blanchiment et moyens de lutte*, Dunod 2ème éd., Paris, 2008.
- VERNIER Eric, *Techniques de blanchiments et moyens de lutte*, 4e éd. Dunod, 2017.
- SAROJ Rani, *Regional Economic Integration: A comparative study of central asian and south asian region*, kalpaz publication, 2009.
- SEGONDS Marc, *Blanchiment*, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, Dalloz 2017.
- SPREUTELS Jean, MUELENAERE (de) Philippe , *La cellule de traitement des informations financières et la prévention du blanchiment de capitaux en Belgique*, Bruylant, 2003.
- SWAIN Smarak, *Loopholes games : a treatise on tax avoidance strategies*, Wolters Kluwe, 2nd edition, mey 2020.
- WILFRID Jeandidier, *Droit pénal des affaires*, 6ème Edition, Dalloz, n°21.
- ZIMMERMANN Robert, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, LGDJ, Bruylant, 3e éd., 2009.

Articles

- ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy, RATRIMO Voahangy, RAVOKATRA Fidiniavo, RAVELONTSALAMA Miora Gabrielle, RANDRIANJA Roger, « Opportunités, pour une forte croissance additionnelle, à base de ressources minières abondantes. Les effets économiques du secteur minier à Madagascar », Revue multidisciplinaire Madamines, Juillet 2021, p. 20, 28-29.
- AFFICHARD Joëlle, « Normes juridiques, concepts statistiques et fonctionnement des tribunaux africains », dans Revue des droits de l'homme n°16, 2019, p. 11-12.
- ALPHONSE M., « Marché du microcrédit Rude concurrence entre 9 institutions », dans Tribune de Madagascar, du 03 mars 2008.
- AMAR Daniel, « Preuve et vraisemblance », Contribution à l'étude de la preuve technologique, RTD civ. 1993, p. 449.
- Andry RIALINTSALAMA, « Blanchiment de capitaux - la liste grise menace Madagascar », dans l'express de Madagascar, 19 mars 2018.

- AYACHE George, « Contrebande d'alcool, liens avec les mafieux Al Capone et Frank Costello : le business bien peu avouable du patriarche Joe Kennedy », disponible sur https://atlantico.fr/article/decryptage/contrebande-d-alcool-liens-avec-al-capone-ou-encore-frank-costello--le-juteux-business-bien-peu-avouable-du-patriarche-joe-kennedy-georges-ayache.
- BALASSOUPRAMANIANE Indragandhi, « La monnaie électronique », journal du barreau, Volume 34 - numéro 5 - 15 mars 2002.
- BALLET Jérome, LOPEZ Pascal, RAHAGA Ndriana, « L'exportation de bois précieux (Dalbergia et Diospyros) « illégaux » de Madagascar : 2009 et après ? », Madagascar conservation & development, volume / issue, 02 décembre 2010, page 113.
- BAUER Delphine, « Le blanchiment, un enjeu national européen », dans petites Affiches, Gazette du palais, La loi, Le quotidien juridique, n°206, p.4 et suiv., publié le 15 octobre 2019, également disponible sur https://www.actu-juridique.fr/affaires/droit-financier/le-blanchiment-un-enjeu-national-et-europeen/.
- BERNARD Diane, DEJEMEPPE Benoit, GUILLAIN Christine, « La confiscation pénale : une peine finalement pas si accessoire », Contribution à ouvrage collectif dans Questions spéciales de droit pénal, 228 p., p. 22-24, Edition Larcier, 2011.
- BIDIMA Jean-Godefroy, « L'acte de juger et le magistrat : de la précompréhension à l'occasion », dans Rue Descartes 2002/2 (n° 36), pages 181 à 200.
- BOLDUC David, AYOUB Antoine, « La mondialisation et ses effets » in revue de la littérature, Green, Université Laval Québec », Canada, Novembre 2000.
- BOUHON Frédéric, PIRONNET Quentin, « Le pouvoir judiciaire et l'équilibre des pouvoirs : réflexions à propos des récentes réformes », dans Pyramides du 01 février 2019, disponible sur http://journals.openedition.org/pyramides/1262.
- BRIE (de) Christian, « Des blanchisseurs de haut vol sur leur chapelet de paradis », in journal Le Monde Diplomatique d'Avril 1990.
- CASTELLI Bernard, « Les réseaux de blanchiment de l'argent criminel en Amérique Latine : de l'illégalité financière à la légitimité économique », Autrepart 2003/3 (n° 27), p. 25-39.
- CHAIKIN David, "Commercial corruption and money laundering: a preliminary analysis", (2008), Journal of Financial Crime, Vol. 15 Iss: 3, pp.269 – 281, Emerald Group Publishing Limited.
- CHAIKIN David, "Commercial corruption and money laundering: a preliminary analysis", (2008), Journal of Financial Crime, Vol. 15 Iss: 3, pp.269 – 281, Emerald Group Publishing Limited.
- CHAIKIN David, « Législation internationale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent : comment engager la responsabilité des dirigeants politiques vis-à-vis de l'étranger », décembre 2011, N°20, Note de synthèse: traduction de U4 Brief 2010, N°4.
- CHATAIGNIER Jean-Marc, « Madagascar : le développement contrarié », dans Dans Afrique contemporaine 2014/3 (n° 251), pages 107 à 124.
- CUTAJAR Chantal, « La politique de lutte contre le blanchiment de capitaux d'origine criminelle de l'Union européenne », Revue en ligne Etudes Européennes, p. 2, paru le 29 avril 2004, http://www.etudes-europeennes.fr.
- DECHEPY-TELLIER Johan, « L'essor de la peine de confiscation générale : le sacre de la théorie d'Aubry et Rau », dans Droit et Patrimoine, de Amélie DIONISI-PEYRUSSE, Benoît JEAN-ANTOINE, Publication Univ Rouen Havre, avr. 2015, 294 pages, p.139-150.
- DEGOS Jean-Guy, « Le blanchiment de l'argent sale et de l'argent noir : un risque à cerner et à anticiper par les entreprises de toutes tailles », ERCCI IAE Montesquieu-Bordeaux IV, Pôle universitaire des sciences de gestion, 03 juillet 2016.

- DEGOS Jean-Guy, MATTA Dolly, « Le blanchiment d'argent par une banque internationale sans scrupule : le cas de la BCCI », Revue du financier (La) (Cote P34) > N° 164 (2007), p. 26-40.
- DELMAS-MARTY Mireille, « Les processus d'internationalisation du droit pénal (criminalité économique et atteintes à la dignité de la personne). Le cas de l'Iran », Archives de politique criminelle, 2001/1 (n°23), p.123.
- DOMINIQUE R., « CSI, Médiature, CPAC, Bianco et Samifin : Coordination des actions », dans midi madagascar, du 24 mai 2011, disponible sur https://fr.allafrica.com/stories/201105241773.html.
- DRIFF Anne, « Rachat de PME : l'Etat alerte contre les risques de blanchiment d'argent », dans les Echos entrepreneurs, du 06 octobre 2020, disponible sur https://business.lesechos.fr.
- DUPUIS-DANON Marie-Christine, « Blanchiment d'argent : illusions, réalités, impact », dans Rapport moral sur l'argent dans le monde 2005, Association d'Economie Financière, 496 p., p. 92-93.
- EGGENBERGER Katrin, « When is Blacklisting Effective? Stigma, Sanctions and Legitimacy: The Reputational and Financial Costs of Being Blacklisted », Review for International Political Economy, 2018, Vol. 25, No. 4.
- ESOAVELOMANDROSO Faratiana, « L'influence des « coutumes », considérées en tant qu'habitudes, dans le droit positif malgache », Revue juridique de l'Océan Indien, 2020, L'habitude en droit dans l'Océan Indien. Atelier du droit de l'océan indien organisé par la LexOI (Association du droit dans l'océan indien) et le Centre de Recherche Juridique (EA n°14, Université de La Réunion) le 25 octobre 2018, 27, pp.165-181.
- ETRILLARD Claire, « L'investigation pénale à l'épreuve du temps : la recherche d'un équilibre », Revue Juridique de l'Ouest, 2002, pp. 171-191.
- FAROUZ-CHOPIN Frédérique, « La lutte contre la corruption », nouvelle édition (en ligne), Perpignan : Presses universitaires de Perpignan, 2003 (généré le 11 septembre 2020), p. 285-318, disponible sur internet http://books.openedition.org/pupvd/1974.
- FAVREAU Bertrand, « La prévention du blanchiment et l'atteinte aux droits fondamentaux », Les Annonces de la Seine, 7 février 2008.
- GARAPON Antoine, « La justice est-elle « délocalisable » dans les médias ? », Droit et Société 26, 1994, pp. 73-89.
- GAUTIER Maud, « Blanchiment de capitaux, rétrospectives sur les obligations des établissements financiers et sur les possibilités offertes aux victimes dans le cadre d'une demande en indemnisation », Bulletin d'information du cabinet de Maitre Jean – François CECCALDI, 08 octobre 2012.
- GEFFRAY Christian, « État, richesse et criminels », In : Du social hors la loi : L'anthropologie analytique de Christian Geffray, [en ligne], Marseille : IRD Éditions, 2009 (généré le 25 août 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/irdeditions/213>.
- GLOBAL WITNESS, « Sociétés opaques », janvier 2014, p. 5-6, disponible sur www.globalwitness.org.
- HERIZO A, « Rapatriement de devises : le secteur privé mécontent », dans Mada 7 économie, développement, culture, Hebdomadaire d'information indépendant N°19, du 09 au 21 octobre 2015.
- HOURQUEBIE Fabrice, « L'indépendance de la justice dans les pays francophones », Les Cahiers de la Justice 2012/2, N° 2, p. 44-45.
- JAKHIAN Edouard, « Le secret professionnel de l'avocat : un principe nomade », in Liber amicorum Lucien Simont, éd. Bruylant, Bruxelles, 2002, ppp. 1041 et s.
- KUNTZ Christophe, « Les systèmes informels de transferts de fonds : l'hydre des financements hawala », Centre de réflexion sur la guerre économique, 13 décembre 2003.

KURKCHIYAN Marina, « La corruption judiciaire dans le contexte de la culture juridique », dans rapport mondial sur la corruption, Transparency international, 2007, p.73-82.
- L'AFRIQUINFOS, « Madagascar : le trafic de bois de rose s'est développé depuis la période de transition », du 14 juillet 2011.
- LA GAZETTE DE LA GRANDE ILE, « HCJ – BIANCO – SAMIFIN : Trois institutions à dissoudre », du 23 juillet 2021, disponible sur www.lagazette-dgi.com.
- LA GAZETTE DE LA GRANDE ILE, « Le SAMIFIN : impuissant comme le Bianco », du 11 février 2017, disponible sur www.lagazette-dgi.com.
- LAHMER Marc, « Le moment 1789 et la séparation des pouvoirs », dans Jus politicum n°12, disponible sur http://juspoliticum.com/article/Le-Moment-1789-et-la-separation-des-pouvoirs-887.html.
- LAMBERT Pierre, « Le secret professionnel », éd. Nemesis, Bruxelles, 1985, p. 33 et s.
- LAMBERT Pierre, « Répression du blanchiment de capitaux et atteinte aux droits fondamentaux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 19ème année, N°74, 1er avril 2008 p.614 et suiv.
- LAMY (de) Bertrand, « Dérives et évolution du principe de la légalité en droit pénal français : contribution à l'étude des sources du droit pénal français », les cahiers du droit, Volume 50, numéro 3-4, septembre–décembre 2009.
- LA NATION, « Corruption : la Gendarmerie et la Justice en tête », publié dans newsmada, le 12 décembre 2012.
- LAURENT Alain, MONVOISIN Virginie, « Les nouvelles monnaies numériques : au-delà de la dématérialisation de la monnaie et de la contestation des banques », Revue de la régulation, 2015.
- LAZERGES Christine, HENRION-STOFFEL Hervé, « Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi », dans Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 2016/3 (N° 3), pages 649 à 662.
- LEBAILLY Bertrand, « La répression du blanchiment en droit français », dans le blanchiment des profits illicites, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, p. 128.
- LE MONDE, « Affaire du "Sentier II" : 138 personnes et 4 banques renvoyées en correctionnelle », du 21 juillet 2006, mis à jour le 11 janvier 2009, disponible sur https://www.lemonde.fr/societe/article/2006/07/21/affaire-du-sentier-ii-138-personnes-et-4-banques-renvoyees-en-correctionnelle_797679_3224.html.
- LE MONDE, « Le site de paiement en ligne Liberty Reserve accusé de blanchiment », disponible sur http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/05/29/le-site-de-paiement-en-ligne-liberty-reserve-accuse-de-blanchiment_3419963_3234.html.
- LES NOUVELLES, « Loi sur les biens mal acquis : une nouvelle arme d'élimination politique », article du 02 décembre 2017, disponible sur https://www.newsmada.com/2017/12/02/loi-sur-les-biens-mal-acquis-une-nouvelle-arme-delimination-politique.
- L'EXPRESS DE MADAGASCAR, « Bâtiment – L'immobilier prospère malgré la crise », du 15 février 2021, disponible sur https://lexpress.mg/15/02/2021/batiment-limmobilier-prospere-malgre-la-crise/.
- LIMA (de) Lopes, ANTONIO F. Jose, « La perspective d'une agence européenne anti-blanchiment », Archives de politique criminelle 1/2007 (n° 29), p. 271-289.
- LINFO.RE, « Andry Rajoelina part en croisade contre le trafic de bois de rose », 17 juillet 2011, disponible sur https://www.linfo.re/ocean-indien/madagascar/andry-rajoelina-part-en-croisade-contre-le-trafic-de-bois-de-rose
- LISSOM Benjamin dans son article « Taux de bancarisation encore des efforts », Cameroun, 11 juin 2009, http://fr.allafrica.com/stories/200906110173.html.

- MANDIMBISOA R., « Anaclet Imbiki, ancien ministre : La justice malgache particulièrement touchée par la corruption », dans Tribune de Madagascar, du 27 octobre 2021, disponible sur https://www.madagascar-tribune.com/La-justice-malgache-particulierement-touchee-par-la-corruption.html.
- MOLLET Louis, « Source et tendances du droit moderne à Madagascar », Journal canadien des études africaines, Journal Montréal, I-mars 1968, p. 123-128.
- NDON Papa Keyi Abel, « Infléchissement du droit à l'oubli et cohérence de la procédure pénale de traitement du délit de blanchiment de capitaux », Bulletin de droit économique de l'Université de Laval, 2017, disponible sur www.droit-economique.org/wp-scontent/uploads/2017/12/Abel-.pdf.
- NGAPA Théophile, « Le régionalisme pénal en Afrique : cas de la lutte contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale », Note d'analyse, Octobre 2014, disponible sur www.institutafriquemonde.org.
- NORMAND-BODART Xavier, « Anti-blanchiment : l'obligation de dénonciation à l'épreuve de la C.J.C.E », Petites affiches, 11 octobre 2006.
- PEJOVIC Caslav, « Civil law and common law : two different paths leading to the same goal », available on www.victoria.ac.nz/law/nzacl/pdfs/.../pejovic.pdf.
- PEREIRA Brigitte, « Blanchiment, soupçon et sécurité financière », Revue internationale de droit économique 2011/1 (t.XXV), p. 43-73.
- Pierre LAMBERT, « Le secret professionnel », éd. Nemesis, Bruxelles, 1985, p. 33 et s.
- OLIVIER Mathieu, « Blanchiment : Sherpa porte plainte contre BNP Paribas dans l'affaire de la « lessiveuse africaine » », dans Jeune Afrique, du 13 novembre 2013.
- OLIVIER Mathieu, « Blanchiment : Sherpa porte plainte contre BNP Paribas dans l'affaire de la « lessiveuse africaine » », dans Jeune Afrique, du 13 novembre 2013.
- OLLARD Romain, « Quel statut pour le suspect au cours de l'enquête pénale ? », La Semaine Juridique, ISSN 0242-5777, Nº 36, 2014, p. 1547-1554.
- PEREIRA Brigitte, « Blanchiment, soupçon et sécurité financière », Revue internationale de droit économique 2011/1 (t.XXV).
- PERROTTE Derek « Banques : la lutte contre le blanchiment s'organise », Les Echos, Edition du 26 mai 2004.
- Pierre LAMBERT, « Répression du blanchiment de capitaux et atteinte aux droits fondamentaux », Revue trimestrielle des droits de l'homme, 19ème année, N°74, 1er avril 2008 p.614 et suiv.
- Pinto RICARDO and Ophelie CHEVALIER, "Money Laundering as an Autonomous Offence: Analysis of the Consequences of the Autonomy of Money laundering Offence", Inter-American Drug Abuse Control Commission, Washington DC, 2006.
- PRADEL Jean, « Du principe de proportionnalité en droit pénal », Les cahiers du droit, Volume 60, numéro 4, décembre 2019.
- PRADEL Jean, « Du principe de proportionnalité en droit pénal », Les cahiers du droit, Volume 60, numéro 4, décembre 2019.
- RABATEL Bernard, « Le magistrat de liaison, 'adaptateur juridique' », l'observateur de Bruxelles, n° 66, octobre 2006.
- RAFIDIARISOA Lova, « Téléphonie mobile - Mvola, un nouveau mode de transfert d'argent », dans l'express de Madagascar, du 06 mai 2010.
- RAHARILALAO Hilaire, « Témoignage « Fihavanana ou réconciliation ? Le fondement de l'identité culturelle malgache » in Fihavanana – La vision d' une société paisible à Madagascar, Perspectives anthropologiques, historiques et socio-économiques, Peter Kneitz (dir.), 2ème édition corrigée.
- RAHERINIAINA, « Nosy Be : le marché parallèle des devises explose », article du 06 septembre 2016, dans l'express de Madagascar.

- RAKOTOMALALA Mahefa, « Téléphonie : Airtel lance la Banque mobile », Express de Madagascar du 16 juin 2010, http://www.lexpressmada.com/telephonie-madagascar/19167-airtel-lance-la-banque-mobile.html.
- RAMAMBAZAFY Jeannot, « Madagascar Bois de rose : mandat de dépôt systématique à tous les niveaux du trafic », dans Madagate, 19 Juillet 2011.
- RAMANANDRAIBE Ranaivoharivony Bakolalao, « L'intégrité dans l'exercice des fonctions judiciaires », dans ETIKA N°15, La revue trimestrielle du Mouvement pour l'Ethique et de la Déontologie à Madagascar, p. 4, septembre 2015.
- RANAIVOSON Garry Fabrice, « Lutte contre l'insécurité – L'effectif de la police loin des normes », dans l'Express de Madagascar, du 28 novembre 2020, disponible sur https://lexpress.mg/28/11/2020/lutte-contre-linsecurite-leffectif-de-la-police-loin-des-normes/.
- RANDRIANANTENAINA Bien Aimé, « Assurances : un potentiel encore largement inexploité à Madagascar », Business Mag, Magazine n°1157 – Novembre 2014.
- RAYMOND Riana, « Exploitation aurifère à Madagascar: Le grand désordre ! », Hakili Times, 27 juillet 2019.
- RAZAFINDRAZAKA Désiré, RAZAFIMAMONJY Laetitia, SOULISSE Ellora, Les Malgaches déplorent l'ampleur de la corruption, mais craignent de la signaler, Afrobaromètre, dépêche n°309, du 14 juin 2019.
- RIALINTSALAMA Andry, « Blanchiment de capitaux - la liste grise menace Madagascar », dans l'express de Madagascar, 19 mars 2018.
- RICARDO Pinto, CHEVALIER Ophelie, "Money Laundering as an Autonomous Offence: Analysis of the Consequences of the Autonomy of Money laundering Offence", Inter-American Drug Abuse Control Commission, Washington DC, 2006.
- ROBERGE Lan, « Sur la liste noire », Global Brief, world affair in the 21st century, 29 mars 2010.
- RICKEN Ulrich, « Le vocabulaire de la classification sociale dans la littérature française », In: Langue française, n° 9, 1971. Linguistique et société
- ROBERT Jacques-Henri, « Réflexions sur la nature de l'infraction de blanchiment d'argent », JCP éd. G, 2008, I 146 ; contra, note précitée de Chantal Cutajar.
- SARI Emri, « Scandale de l'or de contrebande à Madagascar : la version des autorités remise en cause », dans jeuneafrique, du 05 février 2021.
- SAINTOURENS THOMAS, « Madagascar : La face cachée de l'île aux trésors », GEO n° 455, janvier 2017.
- SEGONDS Marc, « Les métamorphoses de l'infraction de blanchiment… ou les enjeux probatoires de la lutte contre le blanchiment », AJ Pénal n°4, avril 2016, éditions Dalloz, p.168-171.
- SPÄTH Mareike, « Fihavanana 2010: National solidarity within the context of Madagascar's 50th anniversary of Independence », In Fihavanana – La vision d' une société paisible à Madagascar, Perspectives anthropologiques, historiques et socio-économiques, Peter Kneitz (dir.), 2ème édition corrigée.
- SPREUTELS Jean, SCOHIER Claire, « La prévention du blanchiment de capitaux : évolutions récentes », Rev. Dr. ULB, 1997-1, p.168-169.
- SPREUTELS Jean, « Y a-t-il une interaction entre la lutte contre la fraude fiscale et la lutte contre le blanchiment en droit belge et en droit international ? », les paradis fiscaux et l'évasion fiscale, Bruylant, Coll. De la Faculté de droit de l'ULB, 2001, p.325.
- STEVE Jean-Claude, « Changement climatique - Le pays au 3e rang du classement des pays les plus vulnérables au péril », dans Midi madagasikara, du 30 Mai 2011.
- TETAUD Sarah, « Pour lutter contre la corruption, la justice malgache mise sur l'informatisation », du 07 octobre 2018, disponible sur https://www.rfi.fr/fr/afrique/20181006-madagascar-lutter-contre-corruption-justice-mise-informatisation.

- THAYER James Bradley, “Judicial Notice and the Law of Evidence”, vol.3 Harvard Law Review, 1890, p. 309-310.
- THE GUARDIAN, “Madagascar must wake up to climate change - and not just at election time”, http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/nov/10/madagascar-kiribati-climate-change-conference.
- THE GUARDIAN, “Ravaged by drought, Madagascar feels the full effect of climate change”, dans the guardian.com.
- THE TIMES OF MADAGASCAR, « Orange Money – Un vrai porte monnaie électronique », article du 22 juin 2010.
- THOMPSON Grahame, « Introduction : situer la mondialisation », Revue Internationale des Sciences Sociales, n°160, juin 1999.
- TROPER Michel, « L’invention de la Constitution », dans L'Etat moderne : regards sur la pensée politique de l'Europe occidentale entre 1715 et 1848, de Simone Goyard-Fabre, Paris : J. Vrin, 2000, Histoire des idées et des doctrines, p.136-137.
- UNGER Brigitte, « Money laundering regulation : from Al Capone to Alquaeda », in Handbook on the Politics of regulation, edited by David Levi-Faur, 2011, p.622.
- VALETTE Jean, THEBAULT (Eugène), « Code des 305 articles promulgué par la reine Ranavalona II, le 29 mars 1881 », texte malgache intégral avec traduction française et notes bibliographiques, In: Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 47, n°167, deuxième trimestre 1960. pp. 296-297; https://www.persee.fr/doc/outre_0300-9513_1960_num_47_167_1322_t1_0296_0000_2.
- VANDERMEERSH Damien, « La lutte contre le blanchiment : un moyen de rétablir quelque peu la balance de la justice », dans le livre blanc de l’argent noir, Cellules de traitement des informations financières CTIF, Bruxelles, 2013, p.175.
- VAN HOECKE Mark, « Raisonnement juridique et droit comparé », In : Le droit malgré tout : Hommage à François Ost [en ligne]. Bruxelles : Presses de l’Université Saint-Louis, 2018 (généré le 04 septembre 2023). Disponible sur Internet : <http://books.openedition.org/pusl/23652>.
- VATIER Bernard, « A propos du blanchiment d’argent ou quand l’Etat de droit vacille sous le souffle sécuritaire », Gaz. Pal., 6-7 décembre 2006.
- VERNIER Eric, « La liste européenne des paradis fiscaux : une vaste plaisanterie », Tribune du 05 décembre 2017, disponible sur https://www.iris-france.org/103907-la-liste-europeenne-des-paradis-fiscaux-une-vaste-plaisanterie/.
- VERNIER Eric, « Paradis fiscaux et blanchiment d’argent sale : lettre ouverte au nouveau gouvernement », du 1er juin 2012, disponible sur http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article6656.
- VERNEAU Laure, « Madagascar: forte augmentation du blanchiment d’argent en 2021 », article du 17 mai 2022, disponible sur https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220517-madagascar-forte-augmentation-du-blanchiment-d-argent-en-2021.
- VERON Michel, « Clandestinité et prescription », Droit pénal, Chronique n° 16, juin 1998, p.4.
- WALTERS Vivian, “Prosecuting Money Launderers: Do the Prosecution Have to Prove the Predicate Offence”, 2009, Thomson Reuters (Legal) Limited, p.575.
- Xavier NORMAND-BODART, « Anti-blanchiment : l’obligation de dénonciation à l’épreuve de la C.J.C.E », Petites affiches, 11 octobre 2006.
- ZAFIMAHOVA Serge, « Réformer le secteur bancaire malgache : cas de la BNI Madagascar », note stratégique, club développement et éthique, 02 octobre 2013.

Thèses

- DIALLO Mamadou Dian, *Les mutations de l'anti-blanchiment à l'aune de la profession bancaire et des libertés individuelles*, thèse de doctorat en droit privé, Reims, soutenue le 17 février 2017.

- KIRMANN Florent, Le principe de nécessité en droit pénal des affaires, thèse de doctorat en droit, Université de Lorraine, 2018.

- NGAPA Théophile, *La lutte contre le blanchiment d'argent dans la sous-région de l'Afrique centrale CEMAC : analyse à la lumière des normes et standards européens et internationaux*, thèse en droit, université de Poitiers, soutenue en 2016.

- RAFOLISY Patrick Yves Noël, *Protection juridique de l'intégrité morale et développement durable : le cas de Madagascar*, thèse de doctorat en droit, Université de Limoges, soutenue en avril 2008.

- SAENKO Laurent, *Le temps en Droit pénal des affaires*, thèse de doctorat en droit, Paris I, soutenue en 2008.

- SERRE Bastien, *La lutte contre la corruption à Madagascar*, thèse de doctorat en droit, Toulouse I, soutenue en décembre 2017.

- RAZAFINDRATSIMA Liliane, *Contrôle et pilotage de la performance : cas de lutte contre la fraude fiscale malgache*, Thèse de doctorat en gestion et management, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, soutenue en 2015.

- TSOBGNI DJOUMETIO Nathalie Laure, « *Les banques et la mise en œuvre du dispositif préventif de lutte contre le blanchiment de capitaux au Cameroun et en France* », Thèse de doctorat en droit, Université de Strasbourg, soutenue le 20 janvier 2015.

- JEREZ Olivier, *La lutte contre le blanchiment des capitaux*, Thèse de doctorat en droit pénal, Aix-Marseille 3, soutenue en 1996.

Rapports/études

- AFRICAN COMMITMENTS TO COMBATING ORGANISED CRIME AND TERRORISM, *Money laundering in relation to anti-corruption commitments*, available on www.iss.co.za.

- AGRASC, *Rapport annuel 2017*.

- ANDRIAMANINDRISOA Emmanuelle, *Economie populaire, territoires et développement à Madagascar : les dimensions historiques, économiques et socioculturelles du fokonolona*, disponible sur http://edoc.bib.ucl.ac.be:81/ETD-db/collection/available/BelnUcetd-06122004-124757/.

- AUTORITE DE CONTROLE PRUDENTIEL ET DE REGULATION, *La fonction de conformité au sein des établissements de crédit et des entreprises d'investissement*, Etude du rapport annuel de la Commission Bancaire, 2003.

- BAD, OCDE, PNUD, CEA, *Perspectives économiques en Afrique : Madagascar 2011*, www.africaneconomicoutlook.org/fr.

- BAD, FOAD, Stratégie *du groupe de la banque en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique.*

- BAD, *Fonds africain de développement stratégie du groupe de la banque en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique*, mai 2007.

- BANKY FOIBEN'I MADAGASIKARA, *Rapport sur la stabilité financière*, 2018, p. 58.

- BANQUE MONDIALE, *Madagascar, note de conjoncture économique, un nouveau départ ?*, octobre 2019, p. 4.

- BANQUE MONDIALE, *Rapport : Perspectives Economiques De Madagascar : Tracer La Voie De La Reprise*, publication du 15 décembre 2020, disponible sur https://documents.banquemondiale.org/fr/.

- BANQUE MONDIALE, *Diagnostic du secteur privé, créer des marchés à Madagascar, Pour une croissance inclusive*, décembre 2021, p. xxi.

- BEPI POUT Christian Edmond, *Transparence financière et bonne gouvernance économique : état des lieux et perspectives*, Fondation pour la recherche stratégique, points de vue, 25 octobre 2007, http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/pv/stabilisation/pv_20071025.pdf.

- BIRD Lucia, STANYARD VEL MOONIEN Julia, RANDRIANARISOA Riana Raymonde, *Changing tides : The evolving illicit drug trade in the western Indian Ocean*, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, june 2021.

- BRUN Jean-Pierre, GRAY Larissa, SCOTT Clive, STEPHENSON Kevin M., *Manuel de Recouvrement des Biens Mal Acquis : Un Guide pour les Praticiens*, Washington, D.C., Banque mondiale, 2011, p.102-103.

- BUREAU DE L'ECONOMIE ET DU COMMERCE DE L'AMBASSADE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE EN REPUBLIQUE DE MADAGASCAR, *Aperçu de la coopération économique entre la Chine et Madagascar*, du 30 août 2019, disponible sur http://mg2.mofcom.gov.cn/article/bilateralcooperation.

- CABINET D'ETUDES ET DE RECHERCHES D'APPUI A LA DECISION, *Analyse-diagnostic de la corruption dans des zones ciblées à Madagascar*, rapport février 2004.

- CASALS & ASSOCIATES, INC. avec la participation de Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale, *Evaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar : rapport final, résultats d'analyse, enquêtes nationales sur la corruption*, Mars 2006.

- CENTRE DE RECHERCHE DE L'ECOLE DES OFFICIERS DE LA GENDARMERIE NATIONALE, *La veille juridique*, n° 76, mars 2019.

- CTIF, *La lutte contre le blanchiment d'argent en matière d'assurance-vie : description des méthodes employées dans les opérations de blanchiment dans ce secteur*, janvier 2012.

- COMMISSION SPECIALE SUR LA CRIMINALITE ORGANISEE, LA CORRUPTION ET LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX, *Document de travail sur le blanchiment de capitaux* , Parlement Européen, 2009-2014.

- COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE*, Rapport d'information n°4457 sur « l'évaluation de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier »*, disponible sur http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4457.asp.

- CNUCED, *Les flux financiers illicites et le développement durable en Afrique*, Le développement économique en Afrique, Rapport 2020.

- CONFERENCE DES NOTARIATS DE L'UNION EUROPEENNE, « *Position de la CNUE sur la proposition de directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment d'argent, y compris le financement du terrorisme, COM(2004) 448 du 30 juin 2004 »*, Bruxelles, le 9 décembre 2004.

- COLB, *Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France*, rapport du COLB septembre 2019.

- CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Guide pratique lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme inclus mesures de gel des avoirs*, 3ème édition, disponible sur www.cnb.avocat.fr, septembre 2020.

- COUR DES COMPTES, *Rapport public 2018-2019*.
- CHELLY Dan, SEBELOUE Stéphane, *Les métiers du risque et du contrôle dans les banques* , Les études de l'Observatoire, études métier, mars 2014, disponible sur www.observatoire-metiers-banque.fr.
- CSLCC, *Etat de la corruption dans le secteur mine*, rapport, mars 2005.
- DAM Christopher S., CHAMBAS Gérard, GUILLAUMONT Patrick, JEANNENEY Sylviane Guillaumont , et GUNNING Jan Willem, *La conditionnalité de performance : une expérience européenne*, Cerdi, Etudes et Documents, E 2002.29, décembre 2002.
- DEPARTMENT OF THE TREASURY, FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK, *The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies*, November 2006, available on http://www.fincen.gov/LLCAssessment_FINAL.pdf.
- DOSSIER FORMATION BOURSE, *La lutte contre la criminalité financière*, disponible sur http://bourse.trader-finance.fr/dossier/formation-bourse/la-lutte-contre-la-criminalite-financiere-1.html.
- DUPLE Nicole, « Les menaces externes à l'indépendance de la justice », L'indépendance de la justice, Nov. 2007, Dakar, Sénégal, p. 86.
- ESAAMLG, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures : Madagascar*, Mutual Evaluation report, september 2018.
- ESPOSITO Gianluca, GUNKA Charlotte, *Mali, Rapport d'assistance technique - anticorruption et lutte contre le blanchiment de capitaux*, International Monetary Fund, Rapport No. 15/185, juillet 2015.
- EUROPEAN CENTRAL BANK, *Annual Report, 2000*, Glossary.
- EUROPEAN COMMISSION, *Programming Guide for Strategy Papers*, novembre 2008, http:// ec.europa.eu/development/icenter/repository/F21_gouvernance_financiere_fin_fr.pdf.
- EXTRATIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE MADAGASCAR, *Rapport assoupli 2019-2020*, final du 30 juin 2022, p. 103, 108-109.
- FATF REPORT, *Non-profit organisations and links to terrorist financing*, 2003-2004.
- FATF REPORT, *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, june 2014.
- FMI, GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Cellules de Renseignements Financiers : Tour d'horizon,* 2004.
- GAFI, Rapport 2000-2001.
- GAFI, *Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, 2003-2004*, p. 3.
- GAFI, *La lutte contre l'utilisation abusive des OBNL: Meilleures Pratiques Internationales,* 11 octobre 2002.
- GAFI, *Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI de l'efficacité des systèmes de LBC/FT*, mis à jour octobre 2019.
- GAFI, *Procédures pour le quatrième cycle d'évaluations mutuelles du GAFI en matière de LBC/FT*.
- GAFI, *Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme liés au COVID-19 Risques et réponses politiques,* mai 2020.
- GIABA, *Rapport annuel 2007*.
- GIABA, *Typologie du blanchiment d'argent par le biais du secteur immobilier en Afrique de l'ouest, Rapport du 20 juillet 2009*.
- GIABA, *Rapport annuel 2010*.

- GLOBAL WITNESS, EIA, *Rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches : bois de rose, ébène et palissandre*, Octobre 2010.
- GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Madagascar évolution économique récente, Favoriser l'inclusion financière*, juin 2018, p.2.
- GROUPE EGMONT, *Document d'information sur les cellules de renseignements financiers et le Groupe Egmont*.
- GROUPE EGMONT, *Les cellules de renseignement financier en action : 100 affaires relevees par le groupe egmont*.
- GROUPE EGMONT, ECOFEL, *Comprendre l'indépendance opérationnelle d'une CRF et son autonomie*, Octobre 2018.
- HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Conseil des droits de l'homme Groupe de travail sur l'Examen périodique universel Trente-quatrième*, session 4-15 novembre 2019, résumé des communications des parties prenantes concernant Madagascar.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Republic of Madagascar: Financial System Stability Assessment.*
- MAY Channing, *Transnational crime and the developing world,* Global financial integrity, May 2017.
- MBONGO Pascal, *La qualité des décisions de justice*, études réunies lors du colloque du 08 et 09 novembre 2007, faculté des sciences sociales de Poitiers, Editions du Conseil de l'Europe.

- MINISTERE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTES, *Guide d'information sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, décembre 2011.
- MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE DE L'UNION EUROPEENNE, *Madagascar, Rapport Final, Élection Présidentielle et Elections Législatives*, février 2014.
- MONEYVAL, *Renforcer l'intégrité financière par la finance inclusive : la situation dans les juridictions de Moneyval*, comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, Conseil de l'Europe, Secrétariat de Moneyval, septembre 2014.
- NOTE FOCUS, *Règlementation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme : implications pour les intermédiaires financiers servant une clientèle à faible revenu*, CGAP, juin 2005.
- NATIONS UNIES, *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*, mai 2006, p. 172 et suivants, disponible également sur www.uncdf.org/bluebook.
- OCDE, *Rapport sur l'usurpation d'identité et la fraude à l'identité : risques liés à la fraude fiscale et au blanchiment de capitaux*, centre de politique et de l'administration fiscales, disponible sur https://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/42223750.pdf.
- ONUDC *Manuel sur l'entraide judiciaire et l'extradition,* publication des Nations unies, Octobre 2012.
- ONUDC, *Manuel sur la coopération internationale aux fins de confiscation du produit du crime,* publication des Nations unies, Vienne, Mai 2013.
- ONUDC, « *Recueil d'accords bilatéraux, régionaux et internationaux en matière d'entraide judiciaire et d'extradition pour les Etats membres de la COI »*, Tome 1, Vienne, 2009.
- ONUDC, *La coopération internationale en matière pénale contre le terrorisme*, Programme de formation juridiques contre le terrorisme, Module 3, juillet 2011.
- PLAN STRATEGIQUE 2020-2023, *Douane, une administration innovante, redevable, partenaire pour l'émergence du pays*.

- POLES ANTI-CORRUPTION, *Rapport trimestriel du Pôle Anti-Corruption (PAC) d'Antananarivo,* janvier à mars 2019.
- PROGRAMME DE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME :
Cahier n° 1, Effets sur le développement économique et normes internationales ;
Cahier n° 2, Obligations légales de respecter les normes internationales ;
Cahier n° 3B, Obligations de conformité pour les institutions financières ;
Cahier n° 5, Coopération nationale et internationale ;
Cahier n° 6, Lutte contre le financement du terrorisme ;
Anti-money laundering and combating the financing of terrorism, International Monetary Fund, the World Bank, 2005.
- PNUD, *Etude sur les dysfonctionnements de la chaîne pénale malagasy*, octobre 2014.
- PNUD, *Evaluation de l'état de la corruption à Madagascar*, octobre 2014.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *corruption perception index 2020,* p. 3.
- TRACFIN, « La jurisprudence sur le blanchiment en 2008 », disponible sur https://www.etudes-fiscales-internationales.com/media/01/01/1870935439.pdf.
- RAPPORT D'INFORMATION N°1423 DE L'ASSEMBLEE NATIONALE FRANÇAISE, *en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 14 novembre 2012, sur « la lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes »*.
- RAHMAN Kaunain, *Overview of corruption and anticorruption in Madagascar: Focus on the natural resource sector and gold*, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer, 25 april 2019.
- RAPPORT n°673 du Sénat session extraordinaire de 2011-2012 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, disponible sur https://www.senat.fr/rap/r11-673-1/r11-673-11.pdf.
- RAPPORT établi par l'institution internationale de surveillances socio-économiques et environnementales en 2010.
- RAPPORT annuel de l'OGD 1997-1998.
- RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES, Soixante et unième session sur la prévention du crime et de la justice pénale.
- RASAMOELINA Harisoa, *Croyance et instrumentalisation à Madagascar*, étude Friedrich Ebert Stiftung, mars 2012.
- REPORT TO THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, *The BCCI Affair*,, United States Senate, Senator John Kerry and Senator Hank Brown, december 1992 – 102nd Congress 2nd Session Senate Print 102-140.
- RENSEIGNEMENTS GENEREUX, *Comment blanchir l'argent sale ?*, mars 2008.
- SAMIFIN, Résumé analytique de l'évaluation nationale des risques 1, 2015-2017, p. 1.
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2020.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2019.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2018.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2017.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2016.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2015.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2014.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2013.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2012.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2011.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2010.*
- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2009.*

- SAMIFIN, *Rapport d'activités 2008.*
- SOLIN Marina, ZERZAN Andrew, *L'argent mobile au service des personnes non bancarisées*, GSMA London Office, juin 2009.
- TRACFIN, *Tendances et analyse des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, Rapport d'analyse 2017-2018.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *corruption perception index 2020*.
- THE GLOBAL COMPETITIVENESS REPORT 2019, World Forum Economic.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC, *What is good governanc*e ?, in Poverty and Development Division.
- UNIVERSITE LUIGI BOCCONI, CENTRE D'ECONOMIE MONETAIRE ET FINANCIERE PAOLO BAFFI, CENTRE DE RECHERCHE ET D'INNOVATION FINANCIERE NEWFIN, *Fonctionnement et contrôle des établissements financiers internationaux,* document de travail, Volume I, Série Affaires économiques ECON 118 FR, Parlement européen L-2929 Luxembourg, février 2000.
- WALLY Manuel, *Réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales : Étude comparative des pratiques en espace francophone*, disponible sur africanarguments.org, décembre 2016.
- WORLD BANK GROUP, IDENTIFICATION FOR DEVELOPMENT, *ID4D Country Diagnostic : Madagascar*, 2017, p.29-30.
- WORLD SAVINGS BANKS INSTITUTE – AISBL, *Lutte contre le blanchiment de capitaux/le financement du terrorisme (lbc/ft) et le défi de l'inclusion financière*, DOC 0790/09 26 octobre 2009, Vers. 1.0. LEF/KAM/MLY.

Traités internationaux, les conventions et autres

- Accords de Bâle.
- Convention de Montego-bay de 1982 ou Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer.
- Conventions des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et les protocoles s'y rapportant.
- Convention des Nations unies contre la corruption ou Convention de Mérida.
- Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.
- Convention européenne des Droits de l'Homme.
- Convention Générale de Coopération en matière de Justice du 12 septembre 1961.
- Convention concernant l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions ainsi que l'extradition simplifiée, entre la République de Madagascar et la République française le 04 juin 1973.
- Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme de Varsovie en 2005.
- Convention judiciaire entre l'Etat comorien et Madagascar du 12 novembre 1976.
- Convention Internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.
- Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de Strasbourg de 1990.
- Convention régionale sur la sécurité régionale des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien, tout récemment le protocole sur l'extradition de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et à ses deux amendements en date de 2017 et 2019.
- Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

- Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête (*JO L 162 du 20.6.2002, p. 1-3*).
- Les 6 directives européennes anti-blanchiment :
- Première Directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.
- Deuxième directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux.
- Troisième Directive 2005/60/ CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.
- Quatrième Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil, du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (4ème directive).
- Cinquième Directive (UE) 2018/843 du Parlement Européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.
- Sixième Directive (UE) 2018/1673 du Parlement Européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal.
- Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire.
- Pacte International relatif aux Droits civils et politiques.
- Recommandation n° R (80) 10, du comité des ministres aux Etats membres relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle, adoptée par le comité des ministres, le 27 juin 1980, lors de la 321ème réunion des délégués des ministres.
- Recommandations du GAFI.
- La résolution 1267 (1999) a créé le comité du Conseil de Sécurité concernant Al-Quaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (notamment le contrôle du respect des sanctions contre les Taliban).
- Résolution 1373 (2001), adoptée le 28 septembre 2001, à la suite des attentats du 11 septembre 2001.
- Traité de la SADC.

Les textes législatifs et règlementaires

Madagascar :

- Arrêté n° 161/2000, du 06 janvier 2000, sur le tarif du registre du commerce et les modèles de déclaration.
- Circulaire n° 28-043, du 25 novembre 1972, relative à la domiciliation et au paiement des marchandises étrangères importées à Madagascar.
- Circulaire interministérielle n°001/MJ/MDN/SESP, du 02 juillet 2004.

- Circulaire, du 31 janvier 2014, sur la politique pénale relative au procureur de la République financier.
- Code des assurances.
- Code de commerce.
- Code des Douanes.
- Code fiscal.
- Code forestier.
- Code minier.
- Code monétaire et financier.
- Code du travail.
- Code pénal.
- Code de procédure pénale.
- Constitution de Madagascar.
- Décision n° 15-HCC/D3 du 3 mai 2018 portant sur la loi organique n° 2018-008 relative au régime général des élections et des référendums.
- Décret n° 60-102 du 14 mai 1960 le décret n° 63-253, du 09 mai 1963, règlementant son service, la Gendarmerie nationale fait partie des forces armées.
- Décret n° 99-716, sur le registre du commerce et des sociétés.
- Décret n° 2001-1120, du 28 décembre 2001, relatif au contrôle de l'Etat et le cadre institutionnel du secteur des assurances.
- Décret n° 2003-728, du 03 juillet 2003, portant création du CIS.
- Décret n° 2003/938, du 09 septembre 2003, portant création du Guichet Unique des Investissements et de Développement des Entreprises (GUIDE).
- Décret n° 2004-937, du 5 octobre 2004, relatif à la création du Bureau Indépendant Anti-Corruption.
- Décret n° 2005-088 du 15 février 2005 régit les agents généraux, courtiers et autres intermédiaires d'assurances.
- Décret n° 2005-710, du 25 octobre 2005, fixant les normes déontologiques.
- Décret n° 2015-1036, du 25 août 2015, abrogeant le décret n° 2007-510, du 04 juin 2007, relative à sa création, son organisation et son fonctionnement.
- Décret n° 2006 – 207 du 26 mars 2007 portant création du comité pour la sauvegarde de l'intégrité.
- Décret n° 2007-396 du 7 mai 2007, portant abrogation du décret n° 2003-938 du 9 septembre 2003 portant création du Guichet Unique des Investissements et de Développement des Entreprises (GUIDE).
- Décret n° 2008-176 abrogeant le décret n° 2004-937, du 05 octobre 2004, et portant réorganisation du Bureau Indépendant Anti-Corruption.
- Décret n° 2013-057 du 29 janvier 2013 a été publié pour fixer les conditions d'application de la loi n° 2011-012, du 09 septembre 2012, relative aux partis politiques.
- Décret n° 2014-295, du 13 mai 2014, fixant les attributions du Ministre de la Sécurité publique ainsi que l'organisation générale de son ministère.
- Décret n°2018-071, du 25 mai 2018, constatant la désignation de certains membres de la Haute Cour de Justice (HCJ).
- Instruction n°006/2007-CSBF, du 03 août 2007, relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.
- Loi n° 71-011, du 30 juin 1971, sur les maisons de jeux.
- Loi n°90-614 du 12 juillet 1990, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux provenant du trafic de stupéfiants.
- Loi n° 95-019, du 18 septembre 1995, portant statuts de la Société anonyme Caisse d'épargne de Madagascar.

- Loi n° 95-030, du 22 février 1996, relative à l'activité et aux contrôles des établissements de crédit.
- La loi n° 95-032, du 26 septembre 1995, instituant une hypothèque légale et des saisies conservatoires au profit du Trésor public en cas de malversations, de détournement de deniers publics et des biens de l'Etat.
- Loi n° 95-033, portant institution d'un privilège du Trésor public en matière de recouvrement des débets.
- Loi n° 96-026, du 02 octobre 1996, relative au statut général autonome des personnels de la Police nationale.
- Loi n° 96-030, du 14 août 1997, portant régime particulier des ONG à Madagascar.
- Loi n° 97-039, du 4 novembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs.
- Loi n° 99-018, du 07 juillet 1999, sur le statut du commerçant.
- Loi n° 99-025, du 19 août 1999, sur la transparence des entreprises.
- Loi n° 2001-004, du 25 octobre 2001, portant réglementation générale des DINA en matière de sécurité publique.
- Loi n° 2003-034, du 09 septembre 2003, sur les sociétés commerciales.
- Loi n°2004-014 du 19 août 2004 portant refonte du régime des fondations à Madagascar.
- Loi n° 2004-017, du 19 août 2004, autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies contre la Corruption par Madagascar.
- Loi n° 2004-018, du 19 août 2004, autorisant la ratification de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption par 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.
- Loi n° 2004-030, du 09 septembre 2004, sur la lutte contre la corruption.
- Loi n° 2006-008, du 2 août 2006, portant Code des Changes.
- Loi n° 2007- 009, du 27 juillet 2007, autorisant la ratification de l'adhésion au Protocole de la SADC contre la corruption par Madagascar.
- Loi organique n° 2007- 039, du 14 janvier 2008, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.
- Loi n° 2011-012, du 09 septembre 2012, relative aux partis politiques.
- Loi organique n° 2012-005, du 22 mars 2012, portant Code Electoral.
- Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.
- Loi n° 2013-1117, du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
- Loi n° 2014-005, du 17 juillet 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.
- Loi n° 2014- 005, du 17 juillet 2014, autorisant la ratification par Madagascar de la Convention contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.
- Loi n° 2014-005, du 28 mai 2014, contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée.
- Loi n° 2014-006, du 17 juillet 2014, sur la lutte contre la cybercriminalité.
- Loi n° 2014-013, fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques.
- Loi organique n° 2014-019 du 12 septembre 2004 modifiant et complétant la loi organique n° 2011-006 du 01er août 2011 modifiant et complétant la loi organique n° 2007-039 du 14 janvier 2008 relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.

- 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.
- Loi n° 2014-026, du 10 décembre 2014, fixe les principes généraux relatifs à la dématérialisation des procédures administratives.
- Loi organique n° 2014-019 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2007-039, du 14 janvier 2008, modifiée et complétée par la loi organique n° 2011-006, du 01er août 2011, relative au Conseil Supérieur de la Magistrature.
- Loi n° 2004-030 du 09 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption.
- Loi n° 2014-038, du 09 janvier 2015, sur la protection des données à caractère personnel.
- Loi n° 2014-043, du 09 janvier 2015, relative à la Haute Cour de Justice.
- Loi n° 2015-053, sur la pêche et l'aquaculture.
- Loi n° 2016-020, du 22 août 2016, sur la lutte contre la corruption.
- Loi n° 2016-021, du 22 août 2016, sur les Pôles Anti-corruption.
- Loi n°2016-056, du 02 février 2017, sur la monnaie électronique et les établissements de monnaie électronique.
- Loi n°2017-027, du 29 janvier 2018, sur la coopération internationale en matière pénale.
- Loi n° 2017-242, du 27 février 2017, portant réforme de la prescription en matière pénale.
- Loi organique n° 2018-008, du 11 mai 2018, relative au régime général des élections et des référendums.
- Loi n° 2018-043, du 13 février 2019, contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- Loi n° 2021-015, du 05 août 2021, modifiant, complétant et abrogeant certaines dispositions de la loi n° 2016-021 sur les pôles anti-corruption.
- Ordonnance n° 58-1270, du 22 décembre 1958, portant loi organique relative au statut de la magistrature.
- Ordonnance n° 60-128, sur les infractions forestières.
- Ordonnance n° 60-133, du 3 octobre 1960, portant régime général des associations.
- Ordonnance n°60-159, du 03 octobre 1960, portant création du « *Code malgache des postes et télécommunications* » règlementant les chèques postaux.
- Ordonnance n° 2019-015, du 15 juillet 2019, sur le recouvrement des avoirs illicites

Autres :

France :

- Circulaire NOR INT/C/07/00065/C, du 15 mai 2007.
- Code des douanes.
- Code général des impôts (CGI) français.
- Code pénal.
- Code de procédure pénale.
- Décret n° 2011-134, du 1er février 2011, relatif à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.
- Décret n° 2015-324 du 23 mars 2015 fixant les critères des opérations de versement d'espèces et de retrait d'espèces soumises à l'obligation d'information prévue au II de l'article L. 561-15-1 du code monétaire et financier.

- Loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime.
- Loi n° 2013-1117, du 6 décembre 2013, relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Belgique :

- Code pénal.
- Code de procédure pénale.

Jurisprudence

Française

- Cass. crim., 3 avril 1936, Bull. crim. , n° 43, DP 1937, p. 194, note Lenoir.
- Cass.crim., 15 décembre 1949, Bull.crim. 1949, n°350.
- Cass. Crim., 16 janvier 1964, pourvoi n° 63-90.263.
- Cass. Crim., 2 décembre 1971, Bull. crim., 1971, n°337.
- Cass. Crim., 6 juin 1979, Bull.crim., 1979, n°193.
- Cass. Crim., 16 nov. 1983, Gaz. pal. 1984, 1, somm. p. 105.
- Cass. Crim., 6 mai 1987, Bull. crim. n°185 : D. 1987.
- Cass. Crim. 31 octobre 1995, T.R.V., 1996, 635, note F. Hellemans.
- Cass. Crim., 7 décembre 1995, Bull. crim. n°375 : JCP 1996, éd. G IV, 709.
- Cass. Crim., 22 octobre 1997, Pourvoi n° 96-85970.
- Cass.Crim., 23 oct. 1997, n° 96-85.048.
- Cass.crim., 3 décembre 1998, pourvoi n°97-85.524.
- Cass. Crim., 21 juin 2000, Pas., 2000, I, n° 387.
- Cass. Crim., 7 novembre 2000, Pourvoi n° 00-81402**.**
- Cass. crim., 14 déc. 2000, JurisData n° 2000-008069.
- CA Montpellier, ch. corr. 3, 30 avr. 2002 : JurisData n° 2002-197848.
- Cass. Crim., 30 oct. 2002, Pourvoi n° 01-83.852.
- Cass. Crim., 25 juin 2003, Pourvoi n° 02-86.183.
- Cass. Crim., 03 décembre 2003, Pourvoi n° 02-84.646.
- Cass. Crim., 14 janvier 2004, Bull. crim. 2004, n° 12.
- Cass. Crim., 07avril 2004, Pourvoi n° 03-84889.
- Cass. Com. 28 avril 2004, n°02-15.054, D. 2004, p. 1380.
- Cass. Crim., 1er décembre 2004, Pourvoi n° 04-82.673.
- Cass. Crim., 10 mai 2005, Pourvoi n°04-85.743.
- Cass.Crim., 14 déc. 2005, Pourvoi n° 05-80.751.
- CA Paris, ch. corr. 9, section B, 11 mai 2006 : JurisData n° 2006-309371.
- Cass. Crim., 8 février 2006, Pourvoi n° 05-80.301.
- CA Paris, 20 déc. 2006, JurisData n° 2006-325935.
- Cass. Crim., 23 janvier 2007, Pourvoi n°06-87.641.
- Cass. Crim., 20 févr. 2008, Pourvoi n° 07-82.977.
- Cass. Crim., 17 septembre 2008, Pourvoi n°08-85.229.
- CA Orléans, 16 septembre 2008, Pourvoi n° 07-00862.
- Cass.Crim., 11 févr. 2009, Pourvoi n° 08-85.067.
- Cass. Crim., 24 février 2010, Pourvoi n° 09-82.857.

- Cass. Crim., 10 mars 2010, Pourvoi n° 09-80480.
- Cass. Crim., 8 avr. 2010, Pourvoi n° 09-84.525.
- Cass. Crim., 09 novembre 2010, Pourvoi n° 09-88.272.
- Cass. Crim., 4 mai 2011, Pourvoi n°10-84.456.
- Cass. Crim., 31 mai 2012, Pourvoi n° 12-80715.
- Cass. Crim., 16 janv. 2013, Pourvoi n° 11-83.689.
- Cass. Crim., 17 mars 2015, Pourvoi n° 14-80.805.
- Cass. Crim., 25 mars 2015, Pourvoi n°13-84.422**.**
- Cass. crim., 20 mai 2015, Pourvoi n° 14-81.964.
- Cass. Crim., 09 décembre 2015, Bulletin 2016, n° 840, Crim., n° 586.
- Cass. Crim., 30 mars 2016, Pourvoi n° 15-81.550**.**
- Cass. Crim., 7 décembre 2016, Pourvoi n° 15-87335.
- Cass. crim., 18 janv. 2017, Pourvoi n° 15-84.003.
- Cass. Crim., 14 juin 2017, Pourvoi n°16-84921.
- Cass. Crim., 24 mai 2018, Pourvoi n°17-86.340.
- Cass. Crim., 30 octobre 2018, Pourvoi n°17-86980.
- Cass. Crim. 18 mars 2020, Pourvoi n° 18-86.491.
- Cass. Crim., 12 juin 2019, Pourvoi n°18-83.396.
- Cass. Crim., 11 septembre 2019, Pourvoi n°18-81.040.
- Cass. Crim., 11 septembre 2019, Pourvoi n°18-83.484.

Belge

- Anvers, 09 février 2000, inédit ; Corr. Gand, 09 avril 1997, inédit ; Corr. Anvers, 25 janvier 201, inédit.
- Bruxelles, 1er juin 1995.
- Bruxelles, 18 avril 2001, inédit.
- Corr. Anvers, 23 février 1993, T.R.V.,1994, 195.
- Corr. Anvers, 14 avril 1994, R.W., 10 décembre 1994, p. 508, note G. Stessens.
- Corr. Anvers, 24 février 1995.
- Corr. Anvers 18 mai 1995.
- Corr. Anvers 5 octobre 1995, inédits.
- Corr. Anvers, 10 avril 1997, inédit .
- Corr. Anvers, 12 mars 1997, inédit.
- Corr. Anvers, 27 novembre 1997, inédit.
- Corr. Anvers, 7 mai 1998, inédit.
- Corr. Anvers, 18 juin 1998, inédit.
- Corr. Anvers, 18 juin 1998, inédit, confirmé par Cour d'Appel, 23 juin 1999, inédit.
- Corr. Anvers, 25 janvier 2001, inédit.
- Corr. Anvers, 23 mai 2002.
- Corr. Bruxelles, 15 janvier 1998 inédit.
- CA Bruxelles, 27 octobre 1999, Bruylant, 2003, p.275.
- Corr. Gand, 05 septembre 2001, inédit.

Autres

- Anwoir[2008] EWCA Crim 1354; [2009] 1 W.L.R. 980.
- CEDH, Affaire Uzun contre Allemagne, Requête n° 35623/05, Strasbourg, 02 septembre 2010.

- CEDH 17 janv. 2012, Harkins et Edwards c/ Royaume-Uni, nos 9146/07 et 32650/07, § 133 ; Vinter et autres c/ Royaume-Uni, nos 66069/09, 130/10 et 3896/10, § 89.

Site internet

- http://www.banquemondiale.org.
- http://www.bis.org/bcbs
- http://www.canafe-fintrac.gc.ca.
- http://www.centif.ci.
- http://www.cnlegis.gov.mg.
- http://www.ctif-cfi.be.
- http://www.comesa.int.
- http://commissionoceanindien.org/
- http://dalloz.fr.
- https://donnees.banquemondiale.org/pays
- https://www.dcn-pac.mg
- http://www.douanes.gov.mg.
- https://www.egmontgroup.org
- http://www.eiti-madagascar.org.
- https://www.esaamlg.org
- http://www.fatf-gafi.org
- https://www.fic.gov.za
- https://gfintegrity.org
- https://globalinitiative.net/.
- http://www.imf.org
- http://www.impots.mg
- http://www.justice.gouv.fr
- http://www.lagazette-dgi.com
- https://www.legifrance.gouv.fr.
- http://mongabay.com
- http://www.oecd.org/
- http:// perspective.usherbrooke.ca
- http://www.pgrm.mg.
- http://www.sni.mg
- http://www.transparency.org.
- https://www.unodc.org/

Autres documents

- BA Amady, « L'évaluation des programmes de formation judiciaire », deuxième édition de la conférence internationale sur la formation de la magistrature : la formation de la magistrature dans un monde de défis et de changements, International development law organization, 31 octobre au 5 novembre 2004, Ottawa (Ontario), Canada.
- ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Session extraordinaire consacrée au problème mondial de la drogue, 8-10 juin 1998.
- CAMDESSUS Michael - directeur général du FMI, « Le blanchiment de capitaux : l'importance de contre-mesures internationales », discours à Paris, le 10 février 1998.

- CANNIVET Guy, « Nous rendons justice les mains tremblantes », Discours prononcé lors de l'audience solennelle de début d'année judiciaire, le 06 janvier 2006.
- CAPITANT Henri, CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, 4ème édition, Presses Universitaires de France - P.U.F., 2011.
- COMESA AUTHORITY OF HEADS OF STATE AND GOVERNMENT, "Enhancing Intra – COMESA Trade through Micro, Small and Medium Enterprise Development", Final communiqué of the sixteenth summit of Kampala, Uganda, 24th November, 2012.
- COMESA, « Intégration régionale capable de faire face au blanchiment d'argent », réunion des pays du COMESA, Lusaka, Zambie, du 1er au 03 août en 2007,disponible sur http://english.people.com.cn/90001/90777/6232078.html.
- COMMISSION DE L'OCEAN INDIEN, « Atelier régional de lutte contre le blanchiment d'argent de la piraterie », organisée aux Seychelles, novembre 2012, disponible sur http://www.inforeunion.net/.
- COMMISSION DE L'OCEAN INDIEN, *Le temps de l'indianocéanie*, 2005-2014 d'Antananarivo à Moroni, IVe Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la COI, 26 juillet 2014, Moroni, Union des Comores, disponible sur https://www.commissionoceanindien.org/wp-content/uploads/2019/07/COI-Livre-2005-2014-dAntananarivo-a-Moroni-V8.pdf.
- CRF Tour d'horizon Groupe Egmont, 1995, "The First International Meeting of Organizations Devoted to Anti-Money Laundering*"* (Bruxelles).
- GROUPE EGMONT, *«* Principes des échanges d'informations entre les cellules de renseignements financiers pour les cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme », La Haye, 13 juin 2001.
- HAMENT Elodie, « Les malgaches et leurs banques : plongée dans un monde très peu connu », dans sondage à Madagascar, disponible sur https://stileex.xyz/malgaches-banques/.
- LAMANDA Vincent, « Les nouveaux modes de coopération dans l'espace judiciaire européen : libre circulation et réseaux », propos d'accueil, Cycle « *droit européen* » 2007, Conférence en ligne du 17 décembre 2007, disponible sur courdecassation.fr.
- PEGUY Charles, *L'argent et la prostitution du monde moderne***,** Extrait de "Note conjointe sur M. Descartes et la philosophie cartésienne", juillet 1914, Œuvres en prose complète, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1992, pp. 1455-1456.
- PETIT LAROUSSE 2010.
- REY Alain, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Le Robert, 1978, Paris, V° Blanchiment.
- REY Alain, *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, Paris 1992.
- SAMIFIN, communication lors de la cérémonie de remise et de lancement officielle de la plateforme numérique centralisée (PNC), le 20 avril 2020, disponible sur https://www.samifin.gov.mg/.
- SAUVE Jean Marc, « Les critères de la qualité de la justice », discours lors de la Célébration des vingt ans du Tribunal de première instance des Communautés européennes, Luxembourg le 25 septembre 2009.
- SPREUTELS Jean, « L'apport du dispositif préventif anti-blanchiment a la lutte contre la corruption **»,** Transparency International Belgium, workshop « Business abroad : How to manage corruption risks ? », (Brussels, 19 november 2010).
- SYNDICAT NATIONAL UNIFIE DES IMPOTS, « La fraude fiscale s'invite dans le débat public », communiqué de presse, 1er mars 2007, http://www.snui.fr.
- TRANSCRIPTION : Webinaire sur les nouvelles obligations portant sur l'approche axée sur les risques www.canafe-fintrac.gc.ca.

INDEX ALPHABETIQUE

- A -

- **Agence sur le recouvrement des avoirs illicites :** 215, 593 et s., 597 et s.
- **Agent de conformité :** 390, 393.
- **Approche basée sur les risques :** 354 et s.
- **Argent noir :** 3
- **Argent sale :** 4
- **Assurance :** 69 et s., 374
- **Autonomie du blanchiment :** 187, 455, 461 et s.
- **Auto-blanchiment :** 189, 475 et s.
- **Amendes :** 557 et s.
- **ARINSA :** 448, 451 et s.

- B -

- **BCCI :** 38, 400
- **BIANCO :** 144, 150, 284, 289, 291, 423, 425, 439
- **Blanchiment numérique :** 266 et s., 610 et s.

- C -

- **Caisse d'épargne de Madagascar :** 79 et s.
- **Casino :** 376
- **Cellules de renseignements financiers** : 112 et s., 163 et s.
- **COMESA :** 322, 325
- **Condamnation solidaire :** 556, 560 et s.
- **Confidentialité des informations :** 161, 172
- **Confiscation :** 208 et s., 604 et s.
- **Confiscation :**
  - sans condamnation préalable 211
  - spéciale 548 et s.
- **Conseil supérieur de la magistrature :** 274, 280 et s., 614
- **Contrôles fondés sur les risques** : 66, 388 et s.
- **Convention :**
  - de Vienne 318
  - de Palerme 319
  - de Mérida 320
  - régionale 301
  - bilatérale : 302
  - sur la sécurité régionale des Etats membres de la Commission de l'Océan Indien (COI) : 321
- **Coopération internationale en matière pénale :** 12 et s., 298 et s., 303 et s.
- **Coopération nationale :** 150, 158 et s., 436 et s., 442 et s.
- **Corruption :** 104 et s., 286 et s., 290 et s., 418, 472, 620 et s.
- **CSBF :** 37, 386

- D –

- **Déclarations d'opération suspecte :** 51, 159 et s.
- **Directives contre le blanchiment :** 71, 368 et s.
- **Double confiscation :** 547
- **Droit pénal coutumier :** 564 et s.

- E -

- **Elément** :
  - matériel de l'infraction de blanchiment : 185 , 489 et s.
  - moral de l'infraction de blanchiment : 186, 506 et s.
- **Etablissement de jeux :** 3
- **Evaluation :**
  - mutuelle 449 et s.
  - nationale des risques 414 et s.
  - sectorielle des risques 46 et s., 345 et s.
- **Entraide judiciaire** : 304
- **Extradition** : 305

- F -

- ***Fihavanana* :** 363 et s.
- **Financement des partis politiques :** 258 et s., 606 et s.
- **Financement du terrorisme :** 263 et s.
- **Flagrance :** 525, 536 et s.
- **Formation :**
  - des magistrats 234 et s., 574 et s.
  - des personnels assujettis 48 et s., 338 et s.

- G -

- **GABAOA :** 448 et s.
- **GAFI :** 327 et s.
- **Gel :** 204 et s.
- **Groupe Egmont :** 169 et s., 453 et s.

- I -

- **Inclusion financière :** 359 et s.
- **Indépendance :**
  - du SAMIFIN 134
  - de la justice 270 et s., 277 et s., 283 et s., 589 et s., 613 et s.
- **Infraction :**
  - de conséquence 188
  - d'origine 189 et s., 464 et s.
- **Intégration régionale :** 322 et s.

- L -

- **Liste noire du Groupe d'Action Financière Internationale :** 322, 330, 641 et s.
- **Localisation des avoirs :** 593 et s.

- M -

- **Magistrats de liaison** : 440, 639
- **Monnaie électronique** : 33, 75

- N -

- **Nature juridique de l'infraction :** 499 et s.
- **Négociants en pierres précieuses et métaux précieux :** 83
- **Non-justification des ressources :** 485 et s.
- **Normes du GAFI :** 328 et s.

- O -

- **Obligations :**
  - de communication des documents 42
  - de conservation des documents 41
  - de déclarer les opérations suspectes 51 et s.
  - d'identification 25 et s.
  - de vigilance 23
  - d'identification 25, 27
  - préventives 21 et s., 369 et s.
- **Organisation à but non lucratif :** 92 et s.

- P -

- **Paiement mobile :** 73 et s.
- **Paradis fiscaux :** 332, 642
- **Partenaires du SAMIFIN :** 143 et s., 422 et s.
- **Personnes politiquement exposées :** 89, 282, 352
- **Peines applicables :** 190 et s., 542 et s.
- **Piraterie maritime :** 260 et s., 608
- **Plateforme numérique spécialisée :** 156, 438
- **Pôle anti-corruption :** 149, 175, 221 et s., 231 et s., 249 ets., 281 et s., 526 et s.
- **Prescription de l'action publique :** 216 et s., 502 et s.
- **Preuve de l'infraction d'origine :** 464 et s.
- **Principe de nécessité et de proportionnalité :** 553
- **Professions du droit et du chiffre :** 85 et s., 377 et s., 381 et s.
- **Programme interne de lutte contre le blanchiment :** 45 et s.
- **Protection des Droits de l'homme :** 199, 379, 566, 585

- R -

- **Recel :** 483 et s.
- **Réforme numérique :** 580 et s.
- **Respect de la vie privée :** 199, 585
- **Restitution :** 212

- S -

- **Saisie :** 204 et s.
- **Saisine :**
  - par les victimes 526 et s.
  - par les associations 532 et s.
- **SAMIFIN :** 109 et s., 122 et s., 424 et s.
- **Secret professionnel :** 378, 380 et s.
- **Secteur de l'immobilier :** 82
- **Secteur souterrain :** 63 et s.
- **Services financiers de la poste :** 77
- **Services de transfert de fonds et de valeurs :** 74 et s.
- **Société :**
  - commerciales 97 et s.
  - écran 30, 404
- **Spécialisation des juridictions :** V. Pôles anti-corruption
- **Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment :** 411 et s., 416 et s.

- T -

- **Techniques du blanchiment :** 6 et s.
- **Techniques particulières d'enquête :** 197 et s., 198, 572 et s
- **Trafic de stupéfiants :** 181 et s.
- **Trafic de bois de rose :** 36, 104, 396, 397
- **Trafic illégal des ressources minières :** 392 et s.
- **Trafic illicite de devises :** 60, 400
- **Transactions complexes :** 32

TABLE DES MATIERES

Remerciements ……..... 4
Résumé ……..... 5
Liste des abréviations …….. 6
Liste des tableaux et des figures.……. 8
Sommaire …… 9

Introduction …… 10
Première partie : Les défaillances du système anti-blanchiment malagasy …….. 30
Titre I : Les obstacles dans la prévention du blanchiment à Madagascar ……... 32
Chapitre I : Les insuffisances dans l'application des obligations préventives …… 33
Section I : La précarité des ressources et la modestie des moyens des assujettis …… 33
I. Une application relative des devoirs de vigilance ……. 34
A. Des conditions difficiles de mise en œuvre des obligations d'identification …….. 35
1. Un système d'identification onéreux ……... 35
2. Une délicate identification des personnes physiques au regard du contexte local 38
3. Les sociétés écrans : une entrave à l'identification des bénéficiaires réels ……. 39
B. Des diligences particulières en présence de transactions complexes …….. 42
1. Le socle règlementaire des vigilances accrues …… 42
2. L'exploitation continue des établissements bancaires par les recycleurs …… 46
II. Les limites dans la réalisation des autres obligations subsidiaires …….. 50
A. La faible capacité des entités soumises dans la production des données …… 50
1. Les dispositions textuelles sur l'obligation de conservation et de communication des documents ……... 50
2. Les disparités dans les capacités d'archivage et leurs incidences …… 52
B. Les évaluations et les programmes de lutte : des obligations priorisées en fonction de l'envergure des assujettis …… 53
1. Une mise en œuvre contrastée des évaluations institutionnelles des risques …… 54
2. Des programmes internes de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) difficiles à mettre en œuvre…….. 55
III. Les blocages dans les déclarations d'opérations suspectes (DOS) …… 57
A. La portée de l'obligation déclarative ……... 57
1. La délimitation de la notion d'opérations suspectes …… 58
2. Les modalités des déclarations d'opérations suspectes (DOS) ……... 61
B. Les défis dans l'application des DOS : les facteurs contextuels ……. 63
1. Le contexte socio-économique du pays : l'antinomie entre pauvreté extrême de sa population et forte potentialité en ressources …… 62 63
2. La traçabilité des transactions entravée par la forte liquidité de l'économie et le faible taux de bancarisation…… 64
3. Le foisonnement du secteur souterrain : l'exemple du marché parallèle de devises.. 67
Section II. L'insuffisance des contrôles : un facteur favorable à l'accroissement des risques……... 70
I. Une architecture des contrôles incomplète ……... 70
A. L'absence d'instruction règlementaire sur la prévention et les risques dans certaines institutions financières assujetties …… 70
1. Le secteur des assurances …… 71
2. Les services de transferts de fonds : les services de téléphonie mobile …….. 75
3. La poste malagasy ……... 79
4. La Caisse d'Épargne de Madagascar (CEM) …….. 79

B. L'insuffisance des contrôles des entreprises et professions non financières désignés (EPNFD) ……... 80
1. L'absence d'instruction règlementaire et d'autorité de supervision des EPNFD sur les obligations de prévention contre le blanchiment …….. 81
2. Les contributions mitigées des professions du droit et du chiffre dans la prévention du blanchiment …….. 83
C. Le laxisme dans le contrôle de certaines entités à haut risque …… 84
1. La complexité des filtrages et les influences des personnes politiquement exposées …. ……. 84
2. Des déficiences en matière de contrôles sur pièces et sur place des organisations à but non lucratif (OBNL) ……..... 88
II. De l'inefficacité des contrôles des principaux vecteurs du blanchiment identifiés……. 91
A. Le manque de suivi des sociétés commerciales …….. 91
1. Les mécanismes gouvernant les sociétés commerciales à Madagascar …….. 92
2. L'opacité dans la création des sociétés et les faiblesses de contrôles ……. 93
B. Les défaillances techniques et organisationnelles de l'administration douanière et fiscale..... 95
1. Les fraudes à la douane et la faible sécurisation des frontières …….. 96
2. Une administration fiscale minée par la corruption et le manque de coordination 99
Conclusion du chapitre I ……. 102

Chapitre II. Les difficultés dans la détection de l'infraction de blanchiment …….. 103
Section I. Les facteurs endogènes …… 104
I. Une approche opérationnelle modérée …….. 104
A. Une marge de manœuvre restreinte ……. 104
1. Les différents types de Cellules de Renseignements Financiers (CRF) …….. 105
2. Les revers du modèle administratif du SAMIFIN dans le contexte malagasy …… 108
B. Les limites de la structure exécutive …… 109
1. L'organisation interne du SAMIFIN ……... 109
2. Les manquements en matière de diversification des compétences ……. 110
II. Le lien entre l'exécutif et le SAMIFIN ..……. 112
A. Une indépendance et une autonomie relatives …… 112
1. Le choix des membres du SAMIFIN : une entorse à son indépendance ……. 112
2. Le mode de financement et les risques d'ingérence politiques ……... 114
B. Les incidences sur la réputation du SAMIFIN …… 116
1. Un manque de crédibilité sur le plan national ……. 117
2. La non-conformité à l'échelle internationale ……... 117
Section II. Les blocages dans le cadre de la coopération ……. 118
I. Une faible coopération interinstitutionnelle …….. 118
A. Les initiatives pour une meilleure coordination des actions ……... 119
1. Les différents partenaires du SAMIFIN …….. 119
2. Le déploiement d'un arsenal de coopération nationale ……... 121
B. Des réalisations sans réelle avancée sur les flux déclaratifs et les poursuites……. 125
1. Un faible engagement des maillons de la chaîne anti-blanchiment …… 125
2. La fragilité des rapports de confiance …….. 127
II. Une coopération internationale amoindrie …….. 128
A. Les disparités : un obstacle majeur à la coopération internationale …… 129
1. Les contraintes dus aux diversités des structures …… 129
2. La faible capacité à coopérer ……... 130
B. Le manque de dynamisme du SAMIFIN ……. 130

1. La non-adhésion du SAMIFIN au Groupe Egmont ……. 131
2. Les conséquences d'une faible coopération avec les autres CRF ……... 132
Conclusion du chapitre 2 …… 134
Conclusion du Titre I …….. 135

Titre II. Les obstacles à la répression du blanchiment de capitaux …….. 136
Chapitre I. Un vaste arsenal juridique aux résultats mitigés.…… 138
Section I : L'évolution progressive du dispositif juridique.……. 138
I. La mise en exergue du régime particulier du blanchiment dans le droit malagasy …….. 139
A. L'extension des infractions primaires au blanchiment …… 139
1. Les limites de la loi n° 97-039, du 4 novembre 1997, sur le contrôle des stupéfiants, des substances psychotropes et des précurseurs ……... 140
2. Les apports de la loi spécifique contre le blanchiment d'argent ……. 141
B. La reproduction servile des textes internationaux quant aux éléments constitutifs de l'infraction …… 142
1. Une caractérisation assouplie des éléments matériel et moral du blanchiment …... 143
2. L'autonomie absolue du blanchiment au détriment de son lien avec l'infraction d'origine…… 145
C. La diversification des sanctions encourues ……. 147
1. Les sanctions applicables aux personnes physiques …… 147
2. Les sanctions applicables aux personnes morales ……... 149
II. Les singularités de la poursuite et la spécialisation des juridictions ……... 150
A. Des méthodes particulières d'enquête intrusives …… 151
1. Les mesures de surveillance technologique ……. 151
2. Les mesures de surveillance humaine ……. 153
B. Les mesures sur les biens ou sommes objet du blanchiment ……... 154
1. Les saisies et les gels ……... 155
2. La confiscation …… 159
3. Le recouvrement des avoirs illicites …… 165
C. La prescription de l'action publique…… 167
1. Les délais de prescription……. 167
2. La computation du point de départ des délais de prescription de l'action publique…… 168
D. Les juridictions spécialisées ou les pôles anti-corruption (PAC) …… 169
1. L'historique ……. 169
2. L'architecture ……... 171
Section II. L'inadéquation des moyens de lutte ……... 174
I. Les insuffisances constatées dans le système répressif ……. 175
A. Des formations spécifiques sans plus-values …….. 175
1. Les constats sur le dispositif de formation …….. 175
2. Les obstacles aux actions de formation ……... 176
B. Les difficultés dans le cadre de l'exécution des mesures de confiscation ……... 177
1. L'usage peu courant des mesures conservatoires …… 177
2. Les défis de l'Agence de Recouvrement des avoirs illicites ……... 179
C. Les problèmes pratiques rencontrés en matière d'investigations, de coordination et de disponibilité de moyens financiers …….. 180
1. Les obstacles en matière d'investigation ……. 180
2. Le manque de concertation des magistrats …….. 181
3. Le déficit des ressources disponibles ……... 182
II. L'incomplétude des textes juridiques sur les infractions en corrélation avec le 185

blanchiment
A. Un certain vide juridique ……. 185
1. Les lacunes de la loi sur les partis politiques ……... 186
2. L'inexistence de législation relative à l'incrimination du financement des activités de piraterie ……. 188
B. Des législations aux effets limités ……... 189
1. Les nouvelles dispositions sur le financement du terrorisme …….. 190
2. Le cyber-blanchiment ou blanchiment numérique …….. 194
Conclusion du chapitre I ……. 199

Chapitre II : La faible capacité de l'appareil judiciaire malagasy : un terreau propice au blanchiment de capitaux …….. 200
Section I : Les défaillances de la justice …….. 200
I. Les entraves à l'indépendance de la justice …….. 200
A. L'indépendance judiciaire : un principe mis en péril en dépit des garanties textuelles 201
1. Les garanties textuelles …… 201
2. Le scepticisme sur l'indépendance des juges alimentés par l'insuffisance des résultats …… 204
B. Les risques d'interférence en raison du lien entre l'exécutif et l'autorité judiciaire ……... 205
1. L'immixtion de l'Exécutif dans le judiciaire ……... 205
2. La dépendance financière …… 209
II. L'ampleur de la corruption : son imbrication dans le processus du blanchiment et le système judiciaire ……. 211
A. L'enracinement du chancre de la corruption à Madagascar …… 211
1. Les mesures de lutte adoptées ……. 212
2. La persistance de la pandémie de la corruption ……... 215
B. L'étendue de la corrélation entre le blanchiment et la corruption ……... 217
1. La propension de la corruption en tant qu'infraction d'origine au blanchiment …. 217
2. La corruption : un moyen opérant dans le cycle du blanchiment …… 218
Section II. Des entreprises inadaptées face à l'internationalité du phénomène ……... 220
I. Les obstacles dans la mise en œuvre de la coopération internationale en matière pénale. 220
A. Les modalités de coopération en matière pénale ……. 221
1. Les instruments universels, régionaux et bilatéraux conclus par Madagascar …… 222
2. Les mécanismes d'entraide judiciaire et d'extradition consacrés dans la loi ……. 223
B. Les difficultés pratiques de la coopération judiciaire pénale …….. 225
1. Les contraintes liées à l'utilisation des outils de coopération ……. 225
2. Les obstacles découlant de la dyarchie des traditions juridiques …… 227
II. Les limites du cadre juridique international de lutte ……... 232
A. Des textes aux effets modérés …… 232
1. L'écart entre les aspirations des conventions onusiennes et leur effectivité ……... 232
2. La faible intégration du volet pénal dans l'espace communautaire ……. 234
B. La remise en cause de l'efficacité des normes du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) ……... 238
1. Les normes Internationales du Groupe d'Action Financière Internationale (GAFI) 238
2. Les actions réduites et inconsistantes du GAFI ……... 241
Conclusion du chapitre II …… 243
Conclusion du titre II …….. 244
Conclusion de la première partie ……. 245

Deuxième partie : Les propositions pour renforcer le mécanisme de lutte existant ……. 247
Titre I. Les améliorations à apporter au système de prévention et de détection …… 249
Chapitre I. La consolidation des bases de la prévention …….. 250
Section I. L'accroissement du niveau d'implication des professionnels assujettis ……. 251
I. Les prérequis indispensables ……. 251
A. Les formations du personnel des entités assujetties …… 252
1. La planification des programmes de formation ……... 252
2. Des formations en fonction des risques encourus par les collaborateurs …… 254
B. L'évaluation sectorielle des risques ……. 256
1. Les bases de l'évaluation institutionnelle …… 257
2. La cartographie des risques liés aux caractéristiques de l'entité assujettie…….. 258
3. Le profilage des clients à risque …….. 262
C. L'approche basée sur les risques ……. 263
1. Des diligences accrues en présence de clientèles à risque ……... 264
2. Des vigilances assouplies pour les segments à faible risque ……... 266
3. Des efforts d'inclusion financière …… 263
D. Le « *fihavanana* » : une valeur morale à préserver dans le cadre de la prévention du blanchiment…… 268
1. Le concept et la place du « *fihavanana* » dans la société malagasy…… 268
2. L'apport du « *fihavanana* » dans la prévention du blanchiment……..... 271
II. L'adoption de directives par les institutions assujetties …….. 271
A. Des directives pour appliquer les obligations préventives contre le blanchiment ….. 272
1. Les dispositions générales des directives …… 273
2. Les dispositions spécifiques des directives des institutions financières assujetties 276
B. Les directives à l'égard des professions du droit et du chiffre …… 279
1. L'application des obligations préventives par les avocats en droit comparé …….. 280
2. Les circulaires des professions du droit et du chiffre …….. 282
Section II. Le renforcement du dispositif de contrôle …….. 284
I. L'établissement de contrôles effectifs et efficaces ……... 285
A. Les contrôles externes ……. 285
1. L'amélioration des procédés de contrôle ……. 285
2. Les moyens pour rehausser la qualité des contrôles …… 287
B. Les contrôles internes …….. 289
1. Les différents types de contrôles internes …… 289
2. Les responsabilités dans le cadre du contrôle interne de conformité …….. 290
II. Les moyens de lutte contre les infractions d'origine prédominantes …….. 292
A. La lutte contre les trafics illégaux …….. 292
1. La lutte contre le trafic de bois de rose …… 293
2. La lutte contre les trafics illégaux des ressources minières ……. 295
B. L'élimination des pratiques frauduleuses …… 297
1. La lutte contre les fraudes fiscales ……... 297
2. Les réformes pour l'efficacité des contrôles douaniers ……... 299
Conclusion du Chapitre I …… 302

Chapitre II. Les appuis nécessaires au mécanisme de détection ……. 304
Section I. La rationalisation des actions du SAMIFIN …… 305
I. L'extension des missions dévolues au SAMIFIN ……. 306
A. La stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) ……... 306

1. Les actions en amont de l'élaboration de la stratégie nationale …….. 307
2. Les composantes de la stratégie nationale de LBC ……. 309
B. Le renforcement des moyens du SAMIFIN et de ses partenaires ……... 312
1. La dotation de ressources idoines au SAMIFIN ……. 313
2. Les appuis aux partenaires du SAMIFIN en charge de la constatation des infractions et des investigations …….. 315
II. Les réflexions sur la restructuration de l'organisation interne du SAMIFIN …….. 316
A. L'amélioration du cadre opérationnel du SAMIFIN ……... 317
1. Les réflexions sur le caractère administratif du SAMIFIN ……. 317
2. L'auto-saisine du SAMIFIN …… 318
B. La consécration de l'indépendance organisationnelle et budgétaire ……... 319
1. Le processus de nomination des membres du SAMIFIN …… 319
2. L'indépendance budgétaire ……. 320
Section II. Le renforcement du SAMIFIN en matière de coopération …… 322
I. La nécessité d'une coopération nationale ……. 323
A. Les outils de la coopération nationale ……. 323
1. La plateforme numérique centralisée (PNC) et les accords …… 324
2. Les rencontres entre praticiens pour attiser la confiance mutuelle …….. 325
B. La coopération nationale pour renforcer les contrôles …… 327
1. La collaboration pour superviser la réalisation de la stratégie nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) …… 327
2. La collaboration pour renforcer les contrôles contre les fraudes ……. 328
II. La quête de crédibilité du SAMIFIN sur la scène internationale …… 329
A. L'ouverture du SAMIFIN vers l'extérieur sur le plan régional …….. 330
1. La capitalisation des évaluations du GABAOA en vue de l'optimisation des actions …….. 321
2. L'ARINSA : un moyen pour renforcer les mesures de confiscation ……... 332
B. La dynamisation du SAMIFIN dans le cadre de la coopération internationale ……... 333
1. Des exemples de partages de renseignements fructueux par le biais des CRF ….. 334
2. Les conditions d'éligibilité au Groupe Egmont ……... 335
Conclusion du chapitre II …… 337
Conclusion du titre I …… 339

Titre II. Pour une répression efficace de l'infraction de blanchiment ……. 340
Chapitre I : La nécessaire précision du régime juridique du blanchiment…… 342
Section I. Les particularités relatives à la constitution de l'infraction ……. 342
I. Le blanchiment : une infraction de conséquence, autonome …… 342
A. La nécessité d'une infraction d'origine ……... 343
1. Vers une plus grande souplesse dans l'appréciation de la preuve de l'infraction d'origine ……... 343
2. Les manifestations jurisprudentielles du caractère autonome du blanchiment ….. 346
B. L'auto-blanchiment ou l'incrimination de blanchiment à l'auteur de l'infraction principale……... 350
1. L'auto-blanchiment : un sujet controversé ……. 351
2. Des positions jurisprudentielles contrastées …… 352
C. La distinction du blanchiment et des infractions voisines ……... 355
1. La distinction du blanchiment et du recel …… 356
2. La qualification de non-justification de ressources en l'absence d'actes positifs de blanchiment ……. 357
II. Les modes d'interprétation des faits constitutifs de l'infraction ……. 359

A. Les formes matérielles du blanchiment …….. 360
1. Les biens pouvant être blanchis ……... 360
2. Les actes matériels de blanchiment proprement dits …….. 362
B. Les incidences de la variation des faits sur la nature de l'infraction de blanchiment... 365
1. La nature juridique de l'infraction de blanchiment ……. 365
2. Les effets de la nature de l'infraction sur le régime applicable …… 367
3. La qualification de l'infraction au regard des dispositions malagasy …… 368
III. Les orientations quant à l'appréciation de l'élément moral du blanchiment ……. 369
A. Étude comparative de la dimension intellectuelle du blanchiment ……. 369
1. Les contours de l'élément intentionnel dans le droit français ……. 370
2. L'intentionnalité du blanchiment en droit malagasy ……... 371
B. Les faisceaux d'indices pour établir la preuve de l'élément moral ……. 372
1. Le degré de connaissance de la situation pénale antérieure …… 373
2. Le concours intentionnel et la qualité de professionnel de l'agent ……. 375
3. La volonté ou conscience infractionnelle tirée des circonstances anormales de la réalisation de l'opération ……. 376
4. Les circonstances factuelles objectives appréciées suivant l'analyse des éléments du train de vie de l'auteur …… 377
Section II : La quête d'efficacité à travers le régime répressif du blanchiment …….. 379
I. Le déclenchement de l'action publique en l'absence des déclarations d'opération suspecte (DOS) ……. 380
A. La saisine directe des pôles anti-corruption (PAC) par les victimes ……... 380
1. L'admission de la saisine des pôles anti-corruption (PAC) par les personnes physiques…….. 381
2. Les possibilités de saisine des PAC accordées aux associations ……. 383
B. L'état de flagrance admis en matière de blanchiment ……. 386
1. L'appréciation de la flagrance ……. 386
2. La situation de flagrance dans les poursuites pour blanchiment ……. 388
II. Les peines applicables ……. 389
A. La confiscation en tant que peine complémentaire au blanchiment …… 390
1. Les biens susceptibles d'être confisqués en droit belge …….. 391
2. La distinction des confiscations générale et spéciale en droit français ……... 394
3. Les conditions de la confiscation en droit français ……. 397
B. Des peines principales d'amende et de privation de liberté …… 399
1. Les modalités de calcul et la condamnation solidaire aux peines d'amende…… 399
2. De sévères peines d'emprisonnement …….. 402
3. La logique répressive au prisme du droit coutumier malagasy……. 404

Conclusion du chapitre I ……. 407

Chapitre II : Les actions pour l'amélioration de la performance de la justice ……. 408
Section I. La rationalisation du fonctionnement du système judiciaire pénal existant …… 408
I. Le besoin de renforcement des capacités des acteurs de la répression ……. 409
A. Le soutien aux actions de formations …….. 409
1. L'adéquation des formations aux besoins exprimés …… 410
2. Le développement d'outils opérationnels pour des formations qualitatives..... 412
B. Les réformes des pratiques judiciaires ……. 414
1. L'informatisation du système judiciaire …….. 415
2. L'exploitation optimale des techniques particulières d'investigations …… 417
3. Le développement de la synergie des actions entre les acteurs de la répression …. 419

4. L'accès à une réelle indépendance financière de l'institution judiciaire..…….. 420
II. La nécessité d'une application effective de la législation …….. 422
A. Les mécanismes de confiscation ……. 422
1. La création d'une unité d'enquêteurs spécialisés dans la localisation des avoirs illicites ……. 423
2. La mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs illicites …….. 425
3. La collaboration entre les investigateurs et les agents de recouvrement ……. 428
4. La protection des droits des tiers de bonne foi et le respect de la finalité des mesures confiscatoires ……. 429
B. L'adaptation du dispositif juridique de lutte …… 431
1. L'encadrement juridique des secteurs vulnérables …….. 431
2. Le renforcement des dispositifs de lutte contre le cyberblanchiment ……. 432
Section II. Pour une justice crédible apte à coopérer …….. 434
I. Le renforcement du pouvoir judiciaire ……. 435
A. L'accès à l'indépendance de la justice …… 435
1. L'amélioration du traitement des juges …….. 435
2. L'indépendance judiciaire : un état d'esprit à cultiver …… 437
B. Les actions pour renforcer l'intégrité des juges …….. 439
1. Le nécessaire engagement des juges …….. 440
2. La mobilisation de toutes les parties prenantes …….. 441
II. L'amélioration de la coopération judiciaire pénale …… …… 442
A. Le renforcement des capacités nationales …….. 443
1. L'adaptation des moyens pour la pertinence des actions …… 443
2. L'affermissement des liens au moyen des accords de coopération ……. 444
B. Les actions internationales requises pour une dynamique collaboration …… 446
1. Les perspectives d'un espace judiciaire commun en Afrique ……. 447
2. Le renforcement de l'action internationale contre le blanchiment des capitaux….. 451
Conclusion du chapitre II …… 454
Conclusion du titre II …….. 455
Conclusion de la deuxième partie …… 456
Conclusion générale …… 458

Annexes …….. 461
Bibliographie …….. 528
Index alphabétique……... 551
Table des matières …….. 555