SeFaFi
Observatoire de la vie publique
Madagascar

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimanambola 103

Email : sefafi@gmail.com

À quoi servent nos lois ?

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

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

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

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

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

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

Cette lenteur se retrouve dans la réactualisation de certains textes datant de Mathusalem, telle la loi n° 68-023 du 17 décembre 1968 instituant un régime de retraites et créant la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNaPS), ainsi que son texte d'application, le décret n° 69-145 du 8 avril 1969 fixant le Code de prévoyance sociale. Le projet de nouveau Code de prévoyance sociale, entre les mains des autorités compétentes depuis 2010, est toujours en attente d'adoption. Le 3 août dernier, deux décrets ont été pris en conseil des ministres afin d'améliorer les prestations de la CNaPS. Mais alors que ces textes devraient être publiés immédiatement pour entrer en vigueur, leur parution dans le *Journal officiel* peut prendre 5 à 6 mois. La célérité n'est de mise que lorsqu'il y a des pressions venant des investisseurs et des

bailleurs extérieurs. La publication est alors quasi immédiate comme le veut la loi (ce fut le cas pour des élections et pour certains investissements).

Quant au Code du travail, refondu à plusieurs reprises depuis l'indépendance, il a besoin de 40 à 50 décrets pour sa pleine application. Or la majeure partie de ces décrets datent des dernières années de la colonisation[1]. Et le Conseil National du Travail, cadre institutionnalisé de concertation tripartite censé travailler à ces textes conformément à une convention de l'OIT ratifiée par Madagascar, est en panne faute de volonté politique.

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

Pourquoi proposer et voter des lois, si leurs règles sont bafouées par l'Exécutif et le Législatif eux-mêmes ? À la date du 14 septembre 2016, 106 députés sur 155, 52 sénateurs sur 63, 12 ministres sur les 32 du gouvernement Mahafaly ont déposé leur déclaration de patrimoine alors que, selon l'article 41 de la Constitution, ils doivent adresser à la HCC une déclaration de leur situation patrimoniale préalablement à leur entrée en fonction. Les contrevenants sont passibles d'un emprisonnement de 6 mois à 5 ans et d'une amende de 10 à 40 millions d'Ariary, deux mois après un rappel par voie extrajudiciaire[2]. Rappelons que les députés ont pris leur fonction en février 2014, les sénateurs en février 2016 et les ministres en avril 2016 : 49 députés, 11 sénateurs et 20 ministres devraient donc être sanctionnés. Or en dépit des dispositions claires de la Constitution, les sanctions prévues ne sont pas appliquées, mais qui osera le faire ? Nul n'est au-dessus de la loi, dit-on.

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

Tout ce qui est défendu étant toléré, les rares rues à 4 voies de la capitale sont réduites à 2 avec les étals de légumes, de fruits et de volailles ainsi que les marchands ambulants squattant les trottoirs, les ateliers de réparation de véhicules et de scooters installés le long de la chaussée, les rares espaces publics monopolisés par les vendeurs de voitures d'occasion, les stationnements improvisés sur les trottoirs... sans compter l'indiscipline des charrettes à bras et la loi du plus fort des « taxi-be ». Le tout dans l'indifférence des autorités qui ne réagissent que

très tardivement ou à la veille d'un évènement comme le Sommet de la Francophonie, et des agents de la circulation qui, moyennant 1.000 à 5.000 Ariary glissés au creux de la main, ferment les yeux.

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

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

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

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

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

Antananarivo, 8 octobre 2016

____

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

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

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

****

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot TR 41 Ampahimanga, Ambohimanambola 103

Email : sefafi@gmail.com

NY LALÀNANTSIKA, HATAO INONA ?

Mihambo ho tany tan-dalàna i Madagasikara. Saingy inona no antony hanaovana lalàna raha, manerana ny vazan-tany efatra eto amin’ny firenena, dia samy manosihosy azy sy mivily amin’ny lalàna daholo na ny olom-pirenena na ny mpitondra fanjakana manomboka aty amin’ny fotony ka hatrany amin’ny fara tampony ? Nefa ny lalàna dia natao hampiharina.

Nandritra ny fivoriany ara-potoana ny 3 mey ka hatramin’ny 1° jolay 2016, ny Antenimieram-pirenena dia nandany ny 28 tamin’ireo tolo-dalàna 33 napetraky ny governemanta – nisy fanitsiana 52 mikasika lalàna 7 -, ary ny 1 tamin’ny lalàna 4 avy amin’ny Antenimiera – nasiana fanitsiana 1. Ankoatra ny maha fankatoavana fotsiny an’ireo lalàna ireo, ireo isa ireo dia mampiseho fa ny Antenimieram-pirenena dia toerana fandraisam-peo fotsiny.

Eo am-piaingana, tsy misy finiavana politika hamorona sy hamoaka lalàna

Ny fisian’ny lalàna nolaniana sy navoaka dia matetika simban’ny famoahana tratra aoriana loatra ny didy fampiharana azy. Ohatra fotsiny, ny didy fampiharana ny lalàna lah. 2007-037 ny 14 janoary 2008 mikasika ny Faritra sy ny Orinasa Afaka haba eto Madagasikara dia tsy nankatoavin’ny fivorian’ny governemanta raha tsy ny 7 jolay 2015, izany hoe 7 taona sy 5 volana taty aorian’ny namoahana azy.

Toy izany koa, ny lalàna lah. 90-031 ny 21 desambra 1990 mikasika ny seraseran’ny haino aman-jery - nofoanana taorian’ny namoahana ny Fitsipika vaovaon’ny fifandraisana - dia niandry vasoka fotsiny, nandritra ny 20 taona mahery, ny fepetra mifehy ny fandaminana ny sasantsasany taminy.

Araka ny antontan-kevitry ny CNUCED mikasika ny *Fandinihana ny politikan'ny fampiasam-bolan'ny Repoblikan'i Madagasikara,* navoaka tamin'ny 2015, « misy fandaminana sasany ny lalàna mikasika ny fampiasam-bola any amin'ny fitrandrahana harena an-kibon'ny tany tsy nampiharina velively noho ny tsy fisian'ny didy fampiharana. Ohatra, takian'ny lalàna ny tompon'ny alalana hitrandraka hanamboatra antoka hiarovana ny tontolo iainana natokana ho an'ny famerenana amin'ny laoniny sy amin'ny fikajiana ny tontolo iainana. Fa mbola tsy nampiharina na oviana na oviana io fiantohana io ».

Io fitavozavozana io dia mbola hita koa amin'ny fanavaozana ny lalàna sasany efa tamin'ny fahagolan-tany, toy izany ny lalàna lah. 68-023 ny 17 desambra 1968 nanangana ny fepetran'ny fisotroan-dronono ka namoronana ny Tahirim-Pirenena ho fitsinjovana ny ara-tsosialy (CNaPS) sy ny lalàna fampiharana azy, ny didy lah. 69-145 ny 8 aprily 1969 mametra ny Fitsipiky ny fitsinjovana ara-tsosialy. Ilay fikasana hanao Fitsipiky ny fitsinjovana ara-tsosilay vaovao, efa any am-pelatanan'ny manam-pahefana mahefa hatramin'ny 2010 dia mbola miandry ny fankatoavana azy foana. Ny 3 aogositra farany teo, nisy didim-panjakana roa nalaina nandritra ny fivorian'ny minisitra mba hanatsarana ny asan'ny CNaPS. Saingy toy izay ireny lalàna ireny havoaka avy hatrany dia hampiharina, ny famoahana azy any anatin'ny *Gazetim-panjakana* dia mety hiandry dimy na enim-bolana. Tsy misy ny mahamaika raha tsy efa teren'ny mpampiasa vola sy ny mpamatsy vola avy any ivelany. Amin'io fotoana io kosa dia efa mila hiaraka amin'ny vava mihitsy ny famoahana azy araka ny takian'ny lalàna (izany ohatra no nitranga ho an'ny fifidianana sy ny fampiasam-bola sasany).

Raha ny momba ny Lalàna mifehy ny asa, efa novaina injato kely hatramin'ny nahazoana ny fahaleovantena, izy dia mila didy 40 ka hatramin'ny 50 ho fampiharana azy tanteraka. Nefa ny ankamaroan'ireny didy ireny dia efa tamin'ny taona faramparan'ny fanjanahantany[1]. Ary ny Filankevi-Pirenena momba ny Asa, izay sehatra ara-panjakana ahitana andian'olona telo miara-mikaon-doha natao handinika ireny lalàna ireny araka ny fifanarahan'ny OIT nankatoavin'i Madagasikara, dia tsy velona noho ny tsy fisian'ny finiavana politika.

Tsy misy ny finiavana politika ka na lalàna efa nolaniana aza mbola indraindray tadiavina vao mihatra

Inona moa no hanolorana sy handaniana lalàna raha toa ka ny Mpanatanteraka sy ny Mpanao

lalàna ihany no manosihosy azy ? Tamin'ny 14 septambra 2016, solombavambahoaka 106 tamin'ny 155, loholona 52 tamin'ny 63, ministra 12 amin'ny 32 tao amin'ny governemanta Mahafaly no tonga nametraka ny fanambaram-pananany, nefa araka ny andininy 41 ao amin'ny Lalàmpanorenana, ry zareo dia tsy maintsy manatitra ny fanambaram-pananany any amin'ny HCC mialoha ny handraisany ny asany. Izay tsy manaja izany dia mety higadra 6 volana ka hatramin'ny 5 taona ary handoa sazy 10 ka hatramin'ny 40 tapitrisa Ariary, roa volana aorian'ny fampahatsiahivana tsy mandalo any amin'ny fitsarana[2]. Tsiahivina fa ny solombavambahoaka dia nandray ny asany tamin'ny febroary 2014, ny loholona ny febroary 2016 ary ny minisitra ny aprily 2016: solombavambahoaka 49, loholona 11 ary minisitra 20 izany no tokony ho voasazy. Nefa na dia mazava be aza ny voalazan'ny Lalàmpanorenana dia tsy ampiharina ny sazy efa voatondro, iza koa moa no ho sahy hanao izany ? Tsy misy eo ambonin'ny lalàna anefa, hono.

Ny korontana eny an-tanàna, indrindra ny eny amin'ny tanàn-dehibe dia sary mampiharihary fa anarany fotsiny ny fitsipika sy ny lalànantsika. Samy mibodo mampiasa ny lalam-bahoaka araka izay itiavany azy, porofo izany fa tsy miraharaha ny mpiara-monina aminy ny olona ary mpanao baranahiny ny mpitondra izay mamela ny toe-javatra ho lo am-pitoerana eo. Tsy misy manaja ny fitsipiky ny fifamoivoizana, ary ny mpitondra antsika no voalohany amin' izany : satria hoe sefo na mpikambana amina andrim-panjakana dia sesimontotra ny fampiasana jiromena sy anjomara hanokafana lalana eny amin'ny fitohanana, tonga hatrany amin'ny fandehanana amin'ny lalana tsy azo aleha.

Izay rehetra voarara nanjary noleferina, dia nanjary laharan-droa sisa ireo arabe vitsivitsy mba laharana efatra teto an-drenivohitra noho ny fivarotana legioma, voankazo sy akoho amam-borona, ny mpivaro-mandeha moa mibodo ny sisin-dalana ho an'ny mpandeha an-tongotra, ny garazy fanamboarana fiara sy skotera miorina manaraka ny arabe, izay hany sisa mba tany malalaka giazan'ny mpivarotra fiara tranainy, ny sisin-dalana ho an'ny mpandeha an-tongotra zary fametrahana vonjy tavan'andro ny fiara... Tsy lazaina intsony ny tsy fanarahan-dalàn'ny sarety tanana sy ny didin'ny be sandrin'ny « taksibe ». Jeren'ny tompom-pahefana fotsiny izany rehetra izany, tsy rototra mihitsy izy raha tsy aty aoriana lavitra na indray andro mialoha ny raharaha tahaka ny Fihaonana an-Tampon'ny firenena miteny frantsay, ohatra, ny polisy mandamina ny fifamoivoizana moa sisihina 1000 ka hatramin'ny 5000 Ariary dia mikimpy ny masony.

Raha tsy hajaina ny lalàna, tsy misy na ny Fanjakana na ny tena fahafahana

Nanomboka ny 3 oktobra 2014, ny didim-pitondrana lah. 29.511/2013 niarahan'ny minisitera noraisina dia mandrara ny fifohana sigara any anatin'ny toerana rehetra na mifefy natao ho toeram-piasana, toerana ho an'ny sarambabem-bahoaka sy fitateram-bahoaka, nefa vao

mankeny amin'ny tsena fivarotana etsy Soarano sy Behoririka dia hita fa mifoka sigara tsy amin'ahiahy ny olona. Voarara daholo ny tabataba rehetra, na andro na alina, mety hanakorontana ny fiainan'ny mponina, nefa ny trano fanaovana karaoke tsy mahafefy ny feo tsy hivoaka dia mandefa mozika mitatatata mandritra ny andro ary mihoatra ny ora voafetran'ny lalàna tokony hikatonany (amin'ny 9 ora alina), ary mbola tsy nisy manam-pahefana hita ho nanasazy azy ireny, afa-tsy ny fisafoana « tampotampoka » dradradradraina an-gazety.

Volana vitsivitsy izay, hita ho misy fironana hanohintohina tafahoatra loatra ny fahafahana maneho hevitra izay ankatoavin'ny Lalàmpanorenana. Porofon'izany ny fanaparitahana ny tantsaha tao Soamahamanina tamin'ny baomba mandatsa-dranomaso raha tsy nankatoa ny nanomezana alalana ny orinasa sinoa Jiuxing Mines SARL hitrandraka volamena mandritra ny 40 taona ry zareo, ary tsy nanaiky horoahina tamin'ny tany nisy azy nolovainy tamin'ny razambeny. Tafiditra any anatin'ny faritra nomena ny sinoa ny toerana famboleny sy ny fasan-drazany. Ny Komity miaro ny tombontsoan'ny tantsaha, tao amin'ny filazana navoakany ny 20 jiona 2016, dia mitsikera ny tsy fanajana ny fifampiraharahana tamin'ny mponina teo am-panomezana ny alalana ara-tsosialy sy ara-tontolo iainana, tsy maintsy atao anefa io alohan'ny hanomezana ny alalana hitrandraka.

Ho an'ny tombontsoam-bahoaka dia nalain'ny fanjakana ny tranon'ny mponina manamorona ny tetikasa fanamboaran-dalana sy trano ho an'ny fihaonana an-Tampon'ny Frankofonia. Ny 3 mey, nandritra ny fivorian'ny minisitra, dia nolaniana ny didim-panjakana manambara fa tombontsoam-bahoaka ny asa fanamboarana sy fanavaozana ny lalana malaky mampifandray ny seranam-piaramanidin'Ivato amin'ny Tsenan'ny zavakanto eny amin'ny sampanan'Ambohitrimanjaka, ary ny fampifandraisana ny « Boulevard de l'Europe » amin'ny « Village de la Francophonie
»
. Mba nandray onitra ve ry zareo, araka ny voalazan'ny Lalàmpanorenana :
«
Ny fanjakana dia miaro ny zo hanana trano sy tany. Tsy misy azo sakanana tsy hizaka izany zo izany afa-tsy raha alaina aminy ireo noho ny tombontsoam-bahoaka saingy omena onitra ara-drariny mialoha izy amin'izany
»
(and. 34) ? Toy izany koa, moa ve voahaja ny fanao aty aloha sy any aorian'ny didim-panjakana, voalaza amin'ny antsipiriany ao amin'ny didy hitsivolana lah. 62-023 ny 19 septambra1962 mikasika ny fakana fananana ho an'ny tombontsoam-bahoaka, mikasika ny fakan'ny Fanjakana na ny vondrom-bahoaka tany na trano atao am-pihavanana ary mikasika ny sondro-didin'ny tany ? Saingy ahoana moa no hahafahan'ny olona noroahina tamin'ny taniny hiaro ny zony izay tsy fantany akory ?

Manomboka amin'ny famolavolana ka hatramin'ny fampiharana azy, ny lalàna dia mampiseho

fa tsy latsaka anaty ny fiheverana ny lalàna ary tsy misy ny finiavana demokratika. Voafetra ihany ny fidirana any amin'ny fahalalana ny didy aman-dalàna satria avo loatra ny tahan'ny tsy fahaizana mamaky teny sy manoratra, tsy ampy ny fanapariahana ny lalàna voasoratra ary vitsy loatra ny *Gazetim-panjakana***[3]** atonta. Ny vahoaka anefa dia tokony hahazo ny lalàna nolaniana « tamin'ny anarany » mba ho tena zava-misy marina ny zo ary mba ho tanteraka ny fiheverana tsara rafitra ny fiainam-piarahamonina. Izany no tokony hataon'ny Fanjakana vaindohan-draharaha voalohany indrindra.

Antananarivo, 8 oktobra 2016

---

[1]. Toy izany ohatra ireo didim-pitondrana mandamina ny fanasokajiana araka asa any amin'ny tsy miankina dia mbola ireo didim-pitondrana malazan'i Parodi… minisitry ny Asa tany Frantsa tamin'ny 1946 ihany !

[2]. Araka ny didy fampiharana lah. 2004-983 ny lalàna lah. 2004-030 ny 9 septambra 2004 mikasika ny ady amin'ny kolikoly.

[3]. Toy izany ny lah. 3699 ny 3 aogositra 2016 dia 357 no natonta.