



REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitivana - Tanindrazana - Fandrosoana

BUREAU INDEPENDANT ANTI-CORRUPTION



SYNTHESE DU RAPPORT D'ANALYSE DES RISQUES DE CORRUPTION DANS LE SYSTEME DE GESTION DE LA MAISON CENTRALE ANTANIMORA



Lieu : Antananarivo

Cible : Administration Pénitentiaire

Période de l'atelier d'analyse : 31 août au 01 septembre 2022

Responsable de l'analyse : Direction Territoriale Antananarivo

Date d'édition du rapport : Octobre 2022

LISTE DES ACRONYMES

ACW	Anti-Corruption WORKS
AP	Agent Pénitentiaire
BIANCO	Bureau Indépendant Anti- Corruption
CA	Cour d'Appel
CE	Chef d'Etablissement
CNIDH	Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
DAC	Dispositif Anti-Corruption
DGAP	Direction Générale de l'Administration Pénitentiaire
DPI	Direction de la Promotion de l'Intégrité
DRAP	Direction Régionale de l'Administration Pénitentiaire
DRP	Direction des Réformes Pénitentiaires
EVASAN	Evacuation Sanitaire
GAC	Gestionnaire d'Activités
GIZ	Gesellschaft fur International Zusammenarbeit (Agence allemande de Coopération Internationale)
HCC	Haute Cour Constitutionnelle
HCDDDED	Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'Etat de Droit
GSMJ	Garde des Sceaux du Ministère de la Justice
LCC	Lutte Contre la Corruption
LP	Liberté Provisoire
MCA	Maison Centrale Antanimora
MD	Mandat de dépôt
Min Jus	Ministère de la Justice
Min San P	Ministère de la Santé Publique
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OM	Ordre Médical
OPCD	Ordonnance de Prise de Corps à exécution Différée
OPCI	Ordonnance de Prise de Corps à exécution Immédiate
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OSPJ	Officier Supérieur de Police Judiciaire
OSC	Organisation de la Société Civile
PAJMA	Projet d'Appui à la Justice à Madagascar

PAN	Président de l'Assemblée Nationale
PGCA	Procureur Général près la Cour d'Appel
PM	Premier Ministre
PR	Procureur de la République
PRM	Président de la République de Madagascar
PTF	Partenaire Technique et Financier
RH	Ressources Humaines
TPI	Tribunal de Première Instance
SNLCC	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
STAC	Structure Anti-Corruption
VMDE	Validité de Mandat de Dépôt Expiré

I. CONTEXTE

i- A propos de l'administration pénitentiaire

Le potentiel de corruption existe dans tous les systèmes pénitentiaires. On retrouve la corruption à différents degrés à l'Est comme à l'Ouest, dans le monde développé comme dans le monde en voie de développement, dans les systèmes pénitentiaires bien gérés comme dans ceux qui sont anarchiques.

La corruption dans le milieu carcéral nuit la pleine jouissance des droits de l'Homme à l'endroit des détenus. La forte surpopulation carcérale, la longue détention provisoire et les conditions de détention indument sévères accentuent ce fléau dans presque toutes les maisons centrales à Madagascar.

Placée sous la supervision du Secrétaire Général du Ministère de la Justice, la DGAP est chargée, entre autres, à développer les orientations stratégiques de l'Administration Pénitentiaire. La lutte contre la corruption fait partie d'un processus plus large ayant pour but d'instaurer la suprématie du droit dans les prisons.

En vertu de la Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption et conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi 2016-020 du 22 août 2016 sur la LCC, le BIANCO a pour obligation d'appuyer et d'accompagner les structures administratives à la mise en place de dispositifs de prévention de corruption et d'éducation de la population.

Et selon les clauses du Protocole d'Accord de Subvention signé en 2022 entre le BIANCO et l'OIF, la Direction Territoriale d'Antananarivo, par le biais de son Service Territorial de l'Education et de la Prévention, apporte son appui aux efforts de lutte contre la corruption dans le milieu carcéral menés par le Ministère de la Justice.

L'atelier vise principalement à mettre en exergue les vulnérabilités existantes dans le système de gestion de la Maison Centrale Antanimora (MCA) et à déterminer les mesures d'atténuation, voire d'éradication des risques de corruption par la promotion de la culture de transparence, d'intégrité et de redevabilité dans l'exercice des fonctions ainsi que l'amélioration de la gestion administrative. Le cas de la Maison Centrale d'Antanimora (MCA) a été pris en exemple pour cadrer l'analyse à cause de sa situation marquée par l'exiguïté de l'espace pour les détenus et les suspicions de corruption fortement décriées. De ce fait, des mesures seront recommandées pour assainir les processus les plus gangrenés par la corruption dans le domaine carcéral tels que le processus de mise en liberté provisoire ou conditionnelle ou le travail pénitentiaire, le processus de visite hebdomadaire des détenus, le processus d'obtention d'ordre médical, le processus de répartition des dortoirs et des vivres ainsi que le processus de gestion interne de la MCA.

Diligenté par l'équipe de la Direction Territoriale d'Antananarivo et avec la coopération technique de la CNIDH, l'exercice de la cartographie des risques de corruption, a été conduit dans le cadre d'un atelier auquel ont participé des représentants des acteurs dans le système de gestion de la Maison Centrale d'Antanimora, notamment la MCA, la DGAP, la DPI, la Transparency International/Initiative Madagascar (TI/IM), les juridictions à Anosy, les OSC et les OPJ. Cet atelier avait pour but ultime d'impliquer et de responsabiliser tous les participants dans l'identification des risques de corruption et la proposition des mesures adéquates afin de réduire substantiellement lesdits risques.

ii- *A propos de la méthodologie Anti-Corruption Works (ACW)*

La méthode appliquée pour la réalisation de cet atelier d'analyse de risques de corruption dans le système de gestion de la Maison Centrale Antanimora a été la méthode participative, et ce, afin d'impliquer tous les acteurs clés. Il s'agit de l'« Anti-Corruption WORKS » offrant les clefs d'un repérage très participatif des différents risques de corruption auxquels chaque étape du processus à analyser est confronté. Cette nouvelle méthode de détection de risques est basée sur la formule 4-2-4 : analyse à 4 étapes, en 2 jours et axée sur les 4 piliers (T, P, R, I) de la méthode anti – corruption works. Brièvement, le paragraphe, qui suit, a pour but de fournir aux lecteurs un guide leur permettant de mieux comprendre l'approche à adopter.

Primo, l'étape consiste en une sensibilisation de l'assistance sur la corruption. Le modérateur de l'atelier utilise des outils de brise-glace afin de débloquent les participants dont certains se trouvaient visiblement dans une situation d'angoisse et d'insécurité en abordant en groupe le thème de la corruption. Une fois que l'ambiance est propice aux échanges constructifs et objectifs, l'accent a été mis sur les points ci-après qui composent cette première étape de l'approche : les différentes définitions de la corruption, les nombreux visages de la corruption, les effets négatifs de la corruption notamment sur l'Administration, les populations marginalisées et le secteur privé.

Secundo, l'étape qui suit s'est focalisée à une analyse de risques de corruption pour chaque étape du processus définis préalablement ainsi que la priorisation de ces risques. Les participants de l'atelier ont été partagés en cinq groupes afin d'établir un tableau d'analyse à plusieurs volets : l'objectif du processus, les principales étapes du processus, les risques de corruption par étape, la description des risques de corruption par étape, les causes des risques de corruption par étape, les effets négatifs des risques de corruption par étape, la sévérité des risques de corruption par étape et la sphère d'influence des participants dans chaque étape.

Tertio, l'identification des mesures anti-corruption concrètes pour les risques prioritaires constitue la suite logique de l'étape précédente. Le modérateur a orienté les participants à dresser une carte d'acteurs et à catégoriser les mesures préventives de corruption par rapport aux quatre piliers de l'anti-corruption (la transparence, la participation, la redevabilité et l'intégrité).

Enfin, une fois les mesures identifiées, les participants ont été emmenés à l'étape de la planification, dans le temps et dans l'espace, de la mise en œuvre des mesures préventives identifiées. Ils se sont concertés sur la programmation des activités et des sous-activités prioritaires, la période de mise en œuvre, les ressources nécessaires et les responsables des activités par étape.



II. RISQUES IDENTIFIES

L'analyse des risques de corruption dans le système de gestion de la Maison Centrale Antanimora basée sur la méthode AC-WORKS a permis d'obtenir la cartographie suivante :

Légende :

1° Sévérité :

- P : Probabilité que ce risque se produise selon l'avis des participants : 1 = peu probable / rare ; 2 = assez probable / arrive de temps en temps ; 3 = très probable
- I : Impact par rapport à l'atteinte de l'objectif du processus, dans le cas où le risque se produit, selon l'avis des participants : 1 = impact mineur ; 2 = impact moyen / à ne pas négliger ; 3 = impact majeur / sévère
- S : Sévérité de l'impact : $S = P \times I$
Si $S \leq 3$ □ impact peu sévère ; si $4 \leq S \leq 6$ □ impact assez sévère ; si $6 < S \leq 9$ □ impact très sévère

2° Sphère d'influence des participants :

Un paramètre qui permettra, plus tard, de prioriser les actions anti-corruption. En effet, le fait de disposer d'une influence directe sur une étape du processus permet d'entamer les mesures anti-corruption.

Notation à utiliser : 0 = aucune influence, + = influence indirecte, ++ = influence directe.

Si l'influence sur une étape du processus est égale à zéro, il faudrait se passer de cette étape et se concentrer sur les étapes où il y a plus d'influence.

3° Formule de Klitgaard : + si existant et – si inexistant : *Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire - Redevabilité - Intégrité*

M : Monopole

P : Pouvoir Discrétionnaire

R : Redevabilité

I : Intégrité

PROCESSUS 1 : MISE EN LIBERTE DES PERSONNES DETENUES

Objectifs :

- Régulariser et légaliser toutes les sorties des détenus de l'Etablissement Pénitentiaire
- Rendre transparente toutes les procédures de sortie des détenus

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1. Liberté provisoire	<ul style="list-style-type: none"> - Abus de fonction - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Favoritisme - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités - Personnel du Min San P - Personnel pénitentiaire - Détenus - Famille des détenus - Membres de la famille d'une personnalité publique - Rabatteurs - Politiciens - OSC œuvrant dans le milieu carcéral - Commission de triage (MC) - Force de l'ordre - Min Jus 	<ul style="list-style-type: none"> - Les rabatteurs (certains OSC, personnel pénitentiaire...) pourraient jouer le rôle d'intermédiaire entre la famille, le tribunal, la MCA et le Min Jus ; - Certains responsables élus ou nommés (politiciens) pourraient exercer une pression sur le personnel pénitentiaire ou sur un juge ou sur le Min Jus afin de faire accorder une demande quelconque ou pour avantager certains détenus ; - Le détenu ou sa famille pourrait soudoyer le personnel pénitentiaire ou le juge ou le Min Jus afin d'accélérer certaines procédures ; - Le Personnel pénitentiaire ou le Juge ou le Min Jus pourrait demander une certaine somme pour accélérer les procédures de sortie d'un détenu ; - Un membre de la « commission de triage » pourrait influencer les autres membres de la commission à accepter une demande en échange d'un avantage indu ; - Un membre des forces de l'ordre pourrait monter un faux dossier pour faire extraire un détenu de l'E.P ; - Par le truchement de haut responsable, certaines de ses connaissances pourraient bénéficier d'une mise à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence d'un cadre légal régissant la mise à disposition ; - Délai de traitement de la demande de liberté provisoire ou conditionnelle non fixé par un texte réglementaire. - Méconnaissance des procédures et des textes sur la mise en liberté des personnes détenues aussi bien par les détenus / familles que par certains agents pénitentiaires ; - Salaire dérisoire des agents pénitentiaires ; - Manque de volonté politique des dirigeants du Min Jus ; - Insuffisance de contrôle et de suivi-évaluation sur la procédure de la mise en liberté des détenus ; - Existence du corporatisme ; - Lourdeur de la procédure de mise en liberté des détenus 	<ul style="list-style-type: none"> - Menace proférée à l'encontre des responsables ; - Récidive ; - Vindictes populaires ; - Insécurité ; - Perte de confiance des usagers envers le système judiciaire et pénitentiaire. 	9
2. Liberté conditionnelle						3
3. Travaux pénitentiaires						9
4. Sorties systématiques et spécifiques (ordre d'extraction, demande d'escorte, OM, EVASAN)						4
5. Mise à la disposition						9

PROCESSUS 2 : DELIVRANCE D'ORDRE MEDICAL

Objectif : Respecter la procédure de délivrance d'ordre médicale mise en place

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1. Consultation médicale externe pour les prévenus (Décision du Chef d'Etablissement, du Magistrat et du Médecin)	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Favoritisme - Concussion - Abus de fonction - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrat - Personnel du Min San P - Personnel pénitentiaire - Détenus, famille et connaissances - Rabatteurs - Politiciens 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Magistrat pourrait exiger une certaine somme en contrepartie d'un avis favorable ; - Le CE et le personnel médical pourraient solliciter des frais illégaux en échange du remplissage du formulaire de demande de consultation médicale externe ; - Le détenu et sa famille pourraient soudoyer le personnel pénitentiaire afin d'obtenir un avis favorable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conditions de détention des prisonniers déplorables ; - Conditions de travail inappropriées du Personnel pénitentiaire - Non-respect des droits de l'Homme pour les détenus 	<ul style="list-style-type: none"> - Inégalité de traitement des détenus face aux problèmes de santé ; - Risque d'évasion ; - Insécurité publique. 	9
2. Consultation médicale externe pour les condamnés (Décision du Chef d'Etablissement et du Médecin)	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Favoritisme - Concussion - Abus de fonction - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Magistrat - Personnel de santé - Personnel pénitentiaire - Détenus, famille et connaissances - Rabatteurs - Politiciens 	<ul style="list-style-type: none"> - Des politiciens pourraient user de leur influence en faisant subir des pressions sur le personnel médical et sur le CE afin d'obtenir un formulaire de demande de consultation suivie d'un avis favorable ; - Le personnel pénitentiaire et les rabatteurs pourraient exiger une certaine somme contre le formulaire de demande de consultation suivi d'un avis favorable ; - Le personnel médical, pénitentiaire et le CE pourraient favoriser leurs proches et connaissances pour faciliter l'obtention d'un formulaire de demande de consultation externe et de l'avis favorable ; - Le personnel médical pourrait exiger une certaine somme contre un ordre médical. 	<ul style="list-style-type: none"> - Immixtion des politiciens ; - Lourdeur des procédures (cf. Textes) ; - Pouvoir discrétionnaire des autorités dont le CE & Magistrats assez élevé ; - Prise en charge limitée en matière de soins médicaux. - Non-respect des Droits de l'Homme pour les détenus 	<ul style="list-style-type: none"> - Indépendance bafouée dans l'exercice de la fonction des responsables - Risque d'évasion ; - Insécurité publique. 	6

PROCESSUS 3 : EXECUTION DES ORDRES DE JUSTICE

Objectif : Exécuter à temps tous les ordres de justice

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1. Ordre de justice	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Conflit d'intérêts - Cadeau illicite - Concussion 	<ul style="list-style-type: none"> - OPJ - AP - Magistrats - Autorités - Greffier - Famille des détenus - Intervenants extérieurs (ONG, OSC) - Rabatteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Les OPJ pourraient délivrer des certificats de recherche infructueuse moyennant des avantages quelconques ; - Les autorités pourraient donner des ordres sous quelques formes par rapport à son statut ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de conviction ; - Vice des procédures dont l'inexistence d'outil de transmission entre OPJ et AP en matière de MD et parquet (traçabilité). 	<ul style="list-style-type: none"> - Retard ou non-exécution des ordres qui prive les détenus de leur droit ; - Entrave à la justice ; - Vindictes populaires ; - Discréditation de la Justice 	9
2. <ul style="list-style-type: none"> - Ordre d'extraction ; - Ordre d'élargissement ; - OPCI ; - Mandat de dépôt ; - Mandat d'arrêt ; - Mandat d'amener ; - Mandat de comparution ; - OPCD - Circulaires / Notes 	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Conflit d'intérêt - Cadeau illicite - Concussion 	<ul style="list-style-type: none"> - OPJ - AP - Magistrats - Autorités - Greffier - Famille des détenus - Intervenants extérieurs (ONG, OSC) - Rabatteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Les AP pourraient s'emparer des ordres d'élargissement pour solliciter des avantages quelconques ; - Les Magistrats pourraient donner des consignes pour ne pas faire sortir les détenus libérés en espérant obtenir des avantages personnels ; - Les intéressés pourraient demander aux AP / OSPJ / OPJ de traiter leurs dossiers même s'ils ne respectent pas les procédures ; - Les intéressés pourraient demander aux AP / OSPJ / OPJ de ne pas exécuter les mandats moyennant des avantages quelconques ; - Les AP/OPJ pourraient solliciter aux intéressés des avantages quelconques en contre-partie de la non-exécution des ordres ; - Il se pourrait qu'on demande une somme d'argent aux détenus afin qu'ils puissent déposer des plaintes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de moyens (matériels, humains) ; - Manque de coordination ; - Circuit de dossiers trop long et complexe au niveau de la MCA ; - Registre non à jour ; - Immixtion de fonction : Magistrat accomplissant les actes réservés aux AP/OPJ ; - Empiètement des responsabilités : Greffe I (Prévenus) exerçant les fonctions de Greffe II (Condamnés) ; - Non-respect des textes, lois et règlements. 	<ul style="list-style-type: none"> - Insécurité ; - Appauvrissement des victimes ; - Enrichissement illicite des détenteurs de pouvoir ; - Corporatisme 	9

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
			<ul style="list-style-type: none"> - Les Greffiers pourraient confisquer les dossiers transmis pour élargir le délai de détention des détenus ; - Les demandes de libération conditionnelle pourraient ne pas être transmises au parquet ; - Les responsables pourraient intentionnellement perdre le mandat de dépôt en route vers la maison centrale moyennant des avantages quelconques. 			

PROCESSUS 4 : VISITE DES DETENUS & GESTION DES VIVRES

Objectifs :

- Respecter le règlement intérieur de la visite des détenus et sans discrimination pour maintenir les liens familiaux ;
- Gérer d'une manière transparente les vivres pour les détenus (denrées alimentaires, dons, camp pénal) ;

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1. Visite hebdomadaire	<ul style="list-style-type: none"> - Abus de fonction - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Famille des détenus - Personnel pénitentiaire - Rabatteurs - OSC 	<ul style="list-style-type: none"> - La famille des détenus pourrait contacter le personnel pénitentiaire afin de pouvoir bénéficier d'une visite en dehors du jour de visite et vice-versa ; - Le personnel pénitentiaire pourrait permettre une visite des détenus en absence d'un carnet de visite en échange d'un avantage indu. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de carnet de visite à cause de l'ignorance de la procédure, l'analphabétisme de la famille du détenu et/ou peur de rencontrer le juge en charge du dossier ; - Manque de moyens (humains et matériels) - Parloir étroit - Non-respect du droit des détenus 	- Insécurité	9
2. Visite spéciale	<ul style="list-style-type: none"> - Abus de fonction - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité - Famille des détenus - Personnel pénitentiaire - Rabatteurs - OSC 	<ul style="list-style-type: none"> - Une autorité pourrait intervenir auprès du responsable de l'établissement pour autoriser une visite des détenus favorisés ; - Il pourrait y avoir une influence des membres des OSC ou organismes caritatifs en faveur de la famille des détenus qui habite loin pour visiter son proche incarcéré en dehors des jours de visite ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du nombre de jours de visite et de la durée de chaque visite prévue par les Textes (2 fois par semaine) par rapport au nombre des détenus et l'étroitesse de l'espace allouée au parloir 	- Traitement illégal des détenus	9
3. Gestion des approvisionnements - stocks	<ul style="list-style-type: none"> - Favoritisme - Abus de fonction - Concussion 	<ul style="list-style-type: none"> - Détenus (voyageurs, Chef de quartier, Chef de chambre, 	<ul style="list-style-type: none"> - Les personnes détenues chargées de l'acheminement des paniers familiaux (voyageurs, Chef de quartier, Chef de chambre) pourraient être 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du personnel pénitentiaire ; - Abus de confiance par les détenus ; - Lenteur administrative engendrant un retard de livraison des vivres ; - Manque d'intégrité ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Impact psychologique pour les détenus ; - Malnutrition ; - Augmentation du taux de mortalité des personnes détenues. 	6

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
- aides venant des PTF et des ONG/ Associations		<ul style="list-style-type: none"> Mains d'œuvre) - Fournisseurs et GAC - Magasinier - Responsables des camps pénaux 	<ul style="list-style-type: none"> tentées à la filouterie et pourraient falsifier les carnets y afférents ; - Il pourrait y avoir une incohérence des données entre l'entrée en magasin et la facture d'achat ; - Il pourrait y avoir un écart entre la sortie réelle destinée à la cuisson et la sortie enregistrée par le Magasinier ; - Il se pourrait que la production des camps pénaux n'est pas livrée entièrement auprès de l'établissement pénitentiaire de rattachement : une partie de cette production est détournée par le responsable des camps pénaux et/ou des personnes détenues travailleurs ; - Il pourrait y avoir un abus d'occupation de terrain cultivable (exploitation et vente). 	<ul style="list-style-type: none"> - Manque de moyens pour effectuer le suivi et contrôle des cultures et récoltes dans les camps pénaux ; - Eloignement et enclavement de l'implantation des camps pénaux productifs 		

PROCESSUS 5 : GESTION INTERNE

Objectifs :

- Répartir équitablement les dortoirs en tenant compte des normes minima et des réalités du Service ;
- Limiter la participation des détenus à des tâches conformes au règlement intérieur ;
- Instaurer un système de gestion performant et motivant pour le personnel.

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
1. Gestion des dortoirs des détenus	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Favoritisme - Abus de fonction - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - CE - Chefs de Poste - Famille des détenus / Détenus - Autorités 	<ul style="list-style-type: none"> - Le CE ou les autorités pourraient recourir à une menace d'affectation à l'égard du personnel pénitentiaire en cas de désobéissance à l'ordre reçu ; - Le Chef de Poste pourrait abuser de sa position pour servir d'intermédiaire entre les détenus et leurs familles en espérant obtenir des avantages personnels en échange d'une attribution de dortoirs de meilleure qualité 	<ul style="list-style-type: none"> - Surembournement de l'établissement pénitentiaire ; - Ratio entrée/sortie des personnes détenues disproportionné - Pression des supérieurs hiérarchiques, des autorités ; - Différence du niveau de vie (classe sociale) des personnes détenues ; - Peur d'affectation du personnel pénitentiaire ; - Conditions de travail du Personnel pénitentiaire démotivantes (salaire, manque de matériel, manque de personnel, insuffisance des infrastructures, etc.) - Monopole de pouvoir du CE, Chef de Poste et Chef de Cour. 	<ul style="list-style-type: none"> - La répartition équitable des dortoirs devient tributaire des réalités existantes compte tenu des problèmes d'infrastructure, de moyens matériels et financiers de l'établissement pénitentiaire ; - Les effectifs sont inégaux dans la répartition des chambres causant un niveau de frustration élevé auprès des personnes détenues. 	9
2- Appui en RH apporté par les détenus.	<ul style="list-style-type: none"> - Corruption active - Corruption passive - Abus de fonction - Trafic d'influence - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - CE - Famille des détenus - Détenus - Autorités - Chef de Poste - Rabatteurs - Médiateurs - Tierce personne 	<ul style="list-style-type: none"> - Les rabatteurs / médiateurs pourraient contacter les familles des détenus en s'arguant d'avoir une influence auprès du juge/Procureur ou personnel pénitentiaire pour que la personne détenue puisse être libérée ou obtienne un traitement avantageux par rapport à ses codétenus et réclame une somme d'argent en contrepartie. - La personne détenue pourrait abuser de sa position compte tenu du rôle 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du personnel pénitentiaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Détérioration de la qualité de service de l'établissement pénitentiaire car les tâches qui devraient revenir au personnel ayant les qualifications requises sont déléguées aux personnes détenues ; - Insécurité de l'établissement pénitentiaire. 	4

ACTES	Risques de corruption	Descriptions des risques de corruption			Effets négatifs	Sévérité
		Qui	Quoi	Pourquoi		
			qui lui a été assigné au sein de l'établissement pénitentiaire			
3- Gestion du Personnel Conditions de travail Personnel pénitentiaire.	<ul style="list-style-type: none"> - Abus de fonction - Trafic d'influence - Corruption active - Corruption passive - Cadeau illicite 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités - Personnel pénitentiaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Le personnel pénitentiaire pourrait être obligé de recourir à d'autres moyens pour pallier au manque de moyens matériels et financiers dans l'accomplissement de son travail (attribution d'avantage particulier aux détenus moyennant un avantage personnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de moyens financiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Le personnel pénitentiaire est obligé d'être multitâche conduisant à un dysfonctionnement de l'établissement pénitentiaire et à un manque de motivation dans l'accomplissement de son travail. 	9

III. MESURES ANTI-CORRUPTION RECOMMANDEES

En se référant à la sévérité des risques de corruption identifiés, des mesures anti-corruption ont été proposées pour chaque processus. Ces mesures visent non seulement à verrouiller les risques de corruption dans la gestion de Maison Centrale Antanimora mais également à atteindre les objectifs préalablement fixés dont l'amélioration de l'accès aux services essentiels et le respect des droits des détenus.

Conformément à la méthode AC/Works, les mesures anti-corruption ont été élaborées sur la base des quatre piliers de la lutte anti-corruption selon la méthode Anti – Corruption Works à savoir (TPRI) :

- La Transparence ;
- La Participation ;
- La Redevabilité ;
- L'Intégrité.

PROCESSUS 1 : MISE EN LIBERTE DES DETENUS

ACTE	Mise à disposition
Risques	Trafic d'influence - Abus de fonction - Corruption passive - Corruption active - Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	PRM – PM - PAN – Sénat – HCC – GSMJ – HCDDDED – CNIDH – OSC – BIANCO – PAJMA – Min Jus
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Emettre une lettre de recommandation adressée au Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, au PM, à la PAN, au président du SENAT et à la HCC pour annuler la pratique de mise à disposition ; - Vulgariser l'annulation de la pratique de mise à disposition auprès du public, une fois que le texte réglementaire y afférent a été adopté.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Impliquer les OSC dans le contrôle et le suivi des mises à dispositions accordées.
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Informatiser le contrôle et le suivi des mises à disposition déjà accordées en attendant l'adoption du texte réglementaire annulant la pratique de mise à disposition ; - Sanctionner les intéressés qui ne respectent pas le cadre légal de la mise à disposition.
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser les intéressés à la LCC.

ACTE	Sorties spécifiques et systématiques
Risques	Trafic d'influence – Abus de fonction - Corruption passive - Corruption active - Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	DSI Min Jus – DRL – DRP – Personnel pénitentiaire – Parlementaire - exécutifs - BIANCO – PAJMA – ENAP – STAC MCA
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Vulgariser toutes les procédures sur le site WEB, par affichage ou flyers, émission radio télévisée ; - Organiser des séances d'informations périodiques pour les détenus par rapport à leurs droits ; - Mettre à jour les dispositions légales relatives aux sorties spécifiques et apporter plus de précision sur les délais de traitement des dossiers.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une Structure Anti-Corruption au sein de la MCA ; - Impliquer les membres de la Structure Anti-Corruption mise en place au sein du Comité de triage en tant qu'observateur.
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Créer un logiciel spécifique concernant les mouvements « entrée – sortie » des personnes détenues ; - Appliquer strictement les textes en vigueur concernant toutes sorties (motif de sortie, conditions...) ; - Instaurer la liberté sous caution selon les types d'infractions.
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Programmer des formations de recyclage pour le personnel pénitentiaire sur le code d'éthique et de déontologie ; - Intégrer la dimension LCC dans le module de formation à l'ENAP.

ACTE	Travaux pénitentiaires (2006-05)
Risques	Trafic d'influence – Abus de fonction - Corruption passive - Corruption active – Concussion – Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	Personnel pénitentiaire – service employeurs – OPJ – OSC - Min Jus, famille des personnes détenues – parlementaires – exécutifs – BIANCO – PAJMA – ENAP – STAC MCA
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Informer les personnes détenues de leurs droits (par écrit et verbale) dans chaque chambre ; - Afficher la liste des prisonniers qui ne sont pas éligibles au travail pénitentiaire ; - Modifier périodiquement les membres de la Commission de sélection des détenus corvéables.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Impliquer dans la commission de triage un magistrat du ministère public ; - Impliquer les membres de la Structure Anti-Corruption mise en place au sein du Commission de sélection des détenus corvéables en tant qu'observateurs.

	<p>Redevabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communiquer la liste des personnes détenues travailleurs aux OPJ pour faciliter les contrôles ; - Mettre en place un système de « feed-back » pour le suivi et évaluation du travail et comportement des détenus ; - Organiser des descentes inopinées auprès des services employeurs ; - Sanctionner positivement les détenus qui ont eu un comportement exemplaire tout au long de la réalisation du travail pénitentiaire.
	<p>Intégrité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obliger les services employeurs à signer un engagement pour respecter les dispositions légales concernant le travail pénitentiaire ; - Programmer des séances d'appropriation du code de conduite pour les agents pénitentiaires .

PROCESSUS 2 : DELIVRANCE D'ORDRE MEDICAL

ACTE	Délivrance d'ordre médical pour les prévenus et pour les condamnés
Risques	Trafic d'influence -Favoritisme - Corruption passive - Corruption active – Cadeau illicite - Concussion
Acteurs/Alliés/partenaires	Min Jus – BIANCO - Min SanP – OSC – PTF – STAC MCA
Mesures	<p>Transparence :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixer un délai de réponse des magistrats ou du Chef d'Etablissement. Exemple : 03 jours à partir de l'émission de l'OM par le personnel médical) ; - Mettre à jour les standards de service (horaire de travail du médecin chef, tarif, affichage des procédures) ; - Organiser des séances d'information relatives à la délivrance d'ordre médical pour les prévenus et les condamnés.
	<p>Participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impliquer les membres de la Structure Anti-Corruption MCA dans le suivi et le contrôle de la délivrance des OM ; - Augmenter l'effectif des ressources humaines de la MCA pour escorter les détenus lors des consultations externes ou l'hospitalisation.
	<p>Redevabilité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitaliser le processus de consultation externe ou d'hospitalisation afin de contrôler et de suivre le mouvement des détenus, des agents pénitentiaires et la gestion des ordres médicaux délivrés et les résultats des consultations externes ; - Octroyer des sanctions positives aux responsables efficaces et intègres,
	<p>Intégrité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser les détenus, le personnel de la santé et les agents pénitentiaires à Lutte Contre la Corruption.

PROCESSUS 3 : EXECUTION DES ORDRES DE JUSTICE

ACTE	Mise en exécution des ordres de justice
Risques	Corruption active - Corruption passive - Trafic d'influence - Abus de fonction - Conflit d'intérêt – Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	ONG – OSC – magistrats – avocats - administration pénitentiaire – OPG - chefs fokontany - famille des détenus - BIANCO – STAC MCA.
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Obliger le port des badges pour lutter contre les rabatteurs ; - Vulgariser les textes relatifs à l'exécution des ordres de justice.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Inciter le public à dénoncer les cas de corruption ou tentative de corruption ;
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un système de rapportage systématique concernant l'exécution des ordres de justice et les contrôles effectués par le magistrat du parquet ; - Faire parvenir au parquet les originaux des mandats / OE (cahier de transmission) – (OPJ-AP) ; - Contrôler et superviser les OPJ et les maisons centrales ; - Noter et évaluer les OPJ (PR-PGCA) ; - Appliquer de manière équitable les textes et lois ; - Renforcer les moyens (humains et financiers) ; - Digitaliser les données pour faciliter le contrôle / suivi (MC) ; - Mettre en LP immédiate les prévenus VMDE / sursis / relaxés.
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Sanctionner positivement les personnes intègres ; - Sanctionner sévèrement les personnes corrompues (peines exemplaires) ; - Exiger le comportement honnête et impartiale ; - Se récuser si nécessaire.

PROCESSUS 4 : VISITE DES DETENUS ET GESTION DES VIVRES

ACTE	Visite hebdomadaire
Risques	Trafic d'influence - Corruption passive - Corruption active – Abus de fonction – Cadeau illicite - Concussion
Acteurs/Alliés/partenaires	Famille des détenus - personnel pénitentiaire – OSC – Etat - STAC.
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer le fonctionnement du kiosque d'information (augmenter l'effectif du personnel du kiosque, dispenser une formation aux responsables du kiosque et doter des fournitures et matériels) ; - Mettre à jour les standards de service notamment le port de badge pour lutter contre les rabatteurs ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place des cabines téléphoniques au parloir et multiplier le nombre de parloir ; - Créer un service de communication pénitentiaire surtout pour vulgariser les informations relatives au droit de visite des détenus ;
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la collaboration avec les OSC, les organes de promotion et la protection des agents humanitaires avec la coordination de l'administration pénitentiaire.
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un système digitalisé pour suivre et contrôler la gestion des visites. (Exemple : remplacement des carnets de visite par une carte électronique)
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser les familles des détenus sur la LCC

ACTE	Gestion des approvisionnements, stocks, aides venant de PTF et des associations / ONG.
Risques	Abus de fonction- Favoritisme - Concussion
Acteurs/Alliés/partenaires	Personnel pénitentiaire – Fournisseur – Etat - STAC
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Respecter la procédure pour le déblocage de crédit afin de pouvoir effectuer la livraison à temps ; - Augmenter l'effectif des agents pénitentiaires pour mieux gérer la gestion des approvisionnements et des stocks pour ne pas recourir systématiquement au service des détenus ; - Afficher publiquement les aides reçues venant des PTF ou des ONG
	Participation :
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Informatiser le système de gestion des approvisionnements des stocks afin d'assainir leur contrôle et leur suivi ; - Effectuer des contrôles inopinés auprès des camps pénaux.
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Sensibiliser les intéressés sur la lutte contre la corruption

PROCESSUS 5 : GESTION INTERNE

ACTE	Gestion des dortoirs des personnes détenues
Risques	Trafic d'influence - Favoritisme - Corruption passive - Corruption active – Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	Min Jus – MEF – ONG – PTF - STAC
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Vulgariser les procédures d'attribution des dortoirs auprès des détenus et leurs familles ; - Digitaliser les mouvements des personnes détenues : entrée et sortie.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un comité d'attribution de dortoir et de contrôle ; - Développer des actions de plaidoyer en vue de l'augmentation du budget alloué à la DGAP afin de construire d'autres logements pour les détenus ;
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Appliquer les textes pour respecter la séparation de genre, correctionnel / criminel, mineur/majeur
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la compétence des Chefs de poste en matière de LCC.

ACTE	Appui en Ressources Humaines apporté par les personnes détenues
Risques	Trafic d'influence - Corruption passive - Corruption active – Abus de fonction – Favoritisme – Cadeaux illicites - Concussion
Acteurs/Alliés/partenaires	Min jus – FOP - MEF – CNIDH - STAC
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Fixer des critères pour le choix des détenus pour appuyer les RH et les afficher dans tous les dortoirs ; - Opter pour la rotation en vue de garder l'égalité de chance des détenus.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Impliquer les OSCs ou autres associations travaillant au sein de la MCA dans le choix des détenus travailleurs
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Contrôler et suivre les détenus effectuant des tâches particulières
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Inclure l'intégrité dans l'évaluation de comportement des détenus ; - Sensibiliser les détenus effectuant des tâches particulières à la LCC ; - Vulgariser le code de conduite des agents pénitentiaires ;

ACTE	Gestion du personnel et conditions de travail du personnel pénitentiaire
Risques	Trafic d'influence - Favoritisme - Corruption passive - Corruption active – Abus de fonction- Cadeau illicite
Acteurs/Alliés/partenaires	Min Jus – BIANCO – ONG - STAC
Mesures	Transparence : <ul style="list-style-type: none"> - Reformuler les textes de gestion du personnel pénitentiaire en établissant un mandat électif pour une durée déterminée à la commission d'affectation ; - Créer un secrétariat d'Etat chargé de l'administration pénitentiaire pour garantir l'autonomie de gestion ; - Digitaliser la gestion du personnel pénitentiaire ; - Rendre effectif l'insertion de la LCC dans les modules de formation (initiale et continue) des AP.
	Participation : <ul style="list-style-type: none"> - Impliquer le Conseil Supérieur de l'Administration Pénitentiaire dans la Commission d'affectation pour prévenir l'affectation abusive.
	Redevabilité : <ul style="list-style-type: none"> - Faire respecter le code de conduite des AP ; - Contrôler le respect de procédure d'affectation du personnel de l'AP.
	Intégrité : <ul style="list-style-type: none"> - Organiser des séances de sensibilisation en matière d'éthique du personnel pénitentiaire ; - Appliquer les sanctions positives ;

IV. CONCLUSION

A l'issue de l'atelier d'analyse de risques de corruption dans la Maison Centrale d'Antanimora, les participants ont pu mettre en pratique l'Anti-Corruption Works, laquelle permet l'identification des risques de corruption et la précision des mesures de prévention adéquates au sein de l'entité concernée et du ministère de tutelle. Ces mesures visent à éradiquer les mauvaises pratiques et les risques de corruption identifiés et surtout à renforcer les textes qui ont conduit à des brèches de corruption. Les recommandations sont axées sur le renforcement des cadres législatifs, réglementaires et politiques, surtout la digitalisation des données relatives à la gestion de la Maison Centrale et sur la promotion des droits de l'Homme sans oublier l'insertion de la dimension éthique professionnelle dans l'exercice de la fonction du personnel.

Les résultats obtenus sur les cinq processus cibles montrent que les risques de corruption sont omniprésents dans les actes relatifs au milieu carcéral. A l'unanimité, les participants ont soulevé que les actes suivants sont les plus sévères :

PROCESSUS	ACTES
1- Mise en liberté des personnes détenues	- Liberté provisoire ; - Travaux pénitentiaires ; - Mise à la disposition.
2- Délivrance d'ordre médical	- Consultation médicale externe pour les prévenus (Décision par le Chef d'Etablissement, Magistrat et Médecin).
3- Exécution des ordres de justice	- Ordre de justice ; - Ordre d'extraction ; Ordre d'élargissement ; OPCJ ; Mandat de dépôt ; Mandat d'arrêt ; Mandat d'amener ; Mandat de comparution ; OPCD ; Circulaires / Notes
4- Visite des détenues et gestion des vivres	- Visite hebdomadaire ; - Visite spéciale.
5- Gestion interne	- Gestion des dortoirs des détenus ; - Gestion du Personnel & Conditions de travail du Personnel pénitentiaire.

Les risques de corruption proviennent d'une part de la méconnaissance des procédures et des textes aussi bien par les détenus / familles que par certains agents pénitentiaires ainsi que le délai de traitement des actes non fixé par les textes. D'autre part, les conditions de détention des prisonniers sont déplorables à cause du surencombrement de l'établissement pénitentiaire et l'insuffisance de moyens financiers alloués. Par ailleurs, les pressions exercées par les autorités ou supérieurs hiérarchiques obligeant le personnel à outrepasser les balises et/ou normes installées pour limiter la corruption existent aussi.

De ce fait, les principales recommandations ci-après, visant à améliorer cette situation ont été émises :

- Mettre à jour le standard de service pour informer les familles des détenus sur les procédures applicables ;
- Annuler la pratique de mise à disposition ;

- Orienter les demandeurs vers les cadres légaux ;
- Mettre à jour les dispositions légales relatives aux sorties spécifiques et apporter plus de précision sur les délais de traitement du dossier ;
- Concevoir un logiciel spécifique pour suivre les situations des personnes détenues et la gestion interne de la MCA (mouvements « entrée – sortie », exécution des peines, gestion des vivre, délivrance des actes, gestion des ressources humaines ...)
- Fixer un délai raisonnable de réponse des magistrats, et ce, pour l'émission d'avis favorable (03 jours à partir de l'émission de l'OM par le personnel médical) ;
- Activer l'adoption de la loi sur la protection des Droits de l'Homme et les lanceurs d'alerte ;
- Sanctionner positivement les personnes intègres ;
- Sanctionner sévèrement les personnes corrompues (peines exemplaires) ;
- Renforcer le fonctionnement du kiosque d'information (renforcer l'effectif du personnel des kiosques, dispenser une formation aux responsables des kiosques, doter des fournitures et matériels pour le fonctionnement des kiosques) ;
- Mener un plaidoyer sur l'amélioration des conditions de vie en milieu carcéral (financiers, matériels, infrastructures).

Ces recommandations seront transposées aux autres établissements pénitentiaires dans toute l'île pour verrouiller les brèches de corruption relatives aux processus vulnérables à la corruption dans ce domaine. Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de prévention identifiées et convenues par le biais de cette analyse, le BIANCO apportera son coaching et son appui technique et méthodologique aux parties prenantes. Mais force est de souligner que la participation des Organisations de la Société Civile crédibles est fortement encouragée pour soutenir les efforts déployés à faire respecter les Droits de l'Homme dans le milieu carcéral.

Le choix d'une approche basée sur les droits de l'Homme pour prévenir et combattre la corruption dans l'administration pénitentiaire mérite d'être soutenu. Il permet tout à la fois d'identifier et analyser en amont les causes favorisant la corruption et d'agir en prévention.