

SEHATRA FANARAHA-MASO NY FIAINAM-PIRENENA

SeFaFi

Observatoire de la Vie Publique

Lot III R 45 tar Tsarafaritra, Tsimbazaza, Antananarivo 101

Tél/fax : 22 548 88 Email : sefafi@gmail.com Site Web : www.sefafi.mg

IMPUNITÉ, AMNISTIE ET RÉCONCILIATION

Bilan des ateliers du SeFaFi¹

Sur ce thème, le SeFaFi a organisé des ateliers dans quelques-unes des grandes villes de Madagascar : Toamasina (21 juillet 2012), Tuléar (4 août), Fianarantsoa (7 septembre), Antananarivo (19 octobre) et Antsirabe (26 octobre). Partout, la participation a été forte et diversifiée : partis politiques, membres du CT et du CST, FFKM, CNOE, Grands corps de l'État, opérateurs économiques, ordres professionnels, enseignants et étudiants, mouvements et associations de jeunes, journalistes, syndicalistes, plates-formes régionales de la société civile, organisations laïques et confessionnelles, etc., ont répondu présent à l'appel. Animés et ouverts, les débats ont abouti à des convergences fortes : elles sont présentées ici, suivies par les améliorations que propose le SeFaFi au processus de réconciliation.

Impunité

Pour les participants, l'amnistie est perçue par la population, en particulier par les victimes, comme un droit à l'impunité. La réticence est surtout forte à l'égard des politiques, perpétuels *tsy maty manota*. Une amnistie qui cautionne l'impunité serait une hypocrisie sociale et politique. Pourquoi la raison d'État devrait-elle prendre le pas sur les droits humains ? La justice est celle des vainqueurs : les politiciens qui ont affaire à elle sont toujours gagnants, c'est frustrant pour les simples citoyens, déboutés même s'ils sont dans leur plein droit.

Pour certains, l'amnistie doit être accordée par une justice indépendante, neutre et impartiale, qui n'existe pas à Madagascar. Mieux vaut donc y renoncer, car elle sera le résultat de pressions politiques, ce qui n'est ni juste ni sincère.

Si la culture de l'impunité est unanimement rejetée, les solutions proposées pour lutter contre elle divergent. Chacun est conscient de la nécessité de l'amnistie pour sortir de la crise et retrouver la paix sociale. Pour autant, la mise en œuvre du processus d'amnistie tel qu'il est prévu par la loi ne convainc pas. La plupart ont exprimé la nécessité d'une démarche volontaire des personnes appelées à bénéficier d'une amnistie, pour faire échec à la culture de l'impunité.

Pour que l'amnistie ne devienne pas un réflexe systématique cautionnant l'impunité, il convient d'interdire à ceux qui en bénéficient de refaire de la politique. Cela leur fera comprendre, ainsi qu'au public, que les mesures de conciliation et de pardon ne veulent pas dire impunité. Cela servira de leçon à ceux qui veulent faire de la politique, pour qu'ils réfléchissent à deux fois avant de commettre des impairs.

¹ Avec l'appui de l'Ambassade de la République Fédérale d'Allemagne à Antananarivo.

Amnistie

Le peuple ne se sent pas concerné, il n'a pas été consulté par des parlementaires nommés, alors que c'est lui qui est censé amnistier à travers ses élus. Pour rendre l'amnistie acceptable, il faut la rendre légitime, vulgariser les textes, et les mettre en œuvre dans la transparence. Or il y a eu trop de précipitation, pas de véritable consensus, et les textes sont flous : qui demande l'amnistie ?, qui l'obtient ?, les détournements des deniers publics sont-ils amnistiables ou pas ?

S'il faut néanmoins se résigner à une amnistie, nombre de conditions ont été évoquées. La première est de restaurer les droits des personnes innocentes, injustement condamnées, et de réhabiliter leur dignité, en veillant à la dimension physique, pécuniaire et surtout morale et psychologique des dédommagements. Ensuite, il faut juger ceux qui sont en prison et ceux qui sont en instance de jugement depuis des années, dont le procès est toujours reporté pour des raisons inconnues ; et mettre en retraite d'office les militaires impliqués.

Autres conditions évoquées, surtout par ceux qui restent réservés par rapport à l'amnistie : rendre publique la vérité sur tous les événements concernés ; exiger des personnes qui sollicitent l'amnistie qu'elles demandent publiquement pardon à leurs victimes, en signe de repentir ; et que les torts soient réparés par le biais d'indemnités octroyées aux victimes. Et surtout, bien encadrer le processus, car il ne s'agit que d'une justice humaine (*olombelona no mifampitsara*).

Enfin, certains ont souligné leur appréhension par rapport à une amnistie large, souhaitant même supprimer cet outil juridique pour qu'il ne soit plus possible d'y recourir à l'avenir. En contrepartie, il faudra mettre en place la Haute Cour de Justice - mais qui osera le faire ? Parallèlement, dépolitiser la justice (comme l'armée) pour en assurer l'indépendance ; et faire de l'adage « l'exemple vient d'en haut » une réalité, car le pays a besoin de dirigeants exemplaires.

Réconciliation

Les participants aux différents ateliers ont manifesté leur intérêt pour la question de la réconciliation nationale. Il y a trop de non-dits entre Malgaches, les causes de dissension sont multiples et demandent à être identifiées pour être surmontées.

En premier lieu, il importe de prendre conscience que subsistent des ressentiments issus du passé (ex : celui des côtiers contre les Merina qui ont conquis leurs contrées). Pour qu'une réconciliation réussisse, il faut y associer l'apport de diverses disciplines telles que l'histoire, la sociologie, l'anthropologie...

La question ethnique existe bel et bien, sinon les quotas ethniques/régionaux ne seraient pas inscrits dans la Feuille de route. D'ailleurs, ceux qui ont toujours dit « *tsy miady ny Malagasy* » se bousculent aujourd'hui pour diriger le FFM. Pour réaliser la réconciliation nationale, il faut donc trouver la bonne approche. L'effort à faire est d'apprendre leur histoire aux Malgaches, sinon ils vont toujours se renier. Les Malgaches ne s'acceptent pas encore entre eux, et la réconciliation ne réussira que si tout le monde accepte ce constat.

La décentralisation constitue un autre levier de la réconciliation, même si elle reste toujours utopique. Un développement équilibré des régions est indispensable pour cimenter l'unité nationale. De même, le processus de réconciliation devra être élargi aux différentes entités minées par les dissensions : armée, régions et autres démembrements ou organismes relevant de l'État. Tant que

tous les Malgaches ne seront pas considérés comme des citoyens à part entière, des problèmes subsisteront, la réconciliation ne se fera pas ou ne servira à rien.

Les participants ont surtout souligné l'étendue du travail à entreprendre auprès des hommes politiques, qui sont à la source des litiges. La politique est par définition la défense d'intérêts et de valeurs ; mais comme les politiciens malgaches ne respectent aucune valeur, ils ne défendent que leurs intérêts. De ce point de vue, la réconciliation est une perte de temps car les Malgaches n'ont pas de comptes à régler entre eux, les conflits n'existant qu'entre les politiciens.

Enfin, les Églises ont un rôle prépondérant à jouer dans le processus de réconciliation car le pardon est une notion chrétienne – même si l'amnistie exige l'oubli des crimes et délits, et non pas le pardon qui relève du libre choix de chacun. Il faut aussi apprendre aux journalistes les tenants et aboutissants de la réconciliation pour qu'ils sachent en rendre compte avec précision.

FFM (*Filankevitra ny Fampihavanana Malagasy*)

La réconciliation est fondamentale, elle est à inscrire dans la durée. Les participants ont montré leur intérêt sur le FFM (ou CRM, *Conseil de la Réconciliation Malagasy*), mais ses attributions demeurent floues pour beaucoup, alors même que sa mise en place semble se faire dans la précipitation et en dépit du bon sens. Composé des membres choisis par des éléments de la société civile à la neutralité contestée, en l'occurrence la CNOSC, FINOANA et les *Raiamandreny Mijoro*, il n'aura aucune crédibilité et sera aussi contesté qu'inopérant : le rejet de ce FFM, dans sa composition comme dans le processus de sa mise en place, a été virulent et quasi unanime chez les participants à tous les ateliers. D'entrée, ceux-ci ont déclaré ne pas se retrouver dans la liste des membres proposés pour les régions concernées : ce sont ou des inconnus, ou des membres de partis politiques, ou des éléments aux antécédents douteux, ou des incompetents notoires.

L'interdiction faite aux acteurs politiques d'intégrer le FFM a été bien positivement saluée, mais tous ont constaté qu'elle n'a pas été respectée. Des participants ont mis en doute la neutralité des instances chargées de la désignation des membres du FFM. D'aucuns se demandent même, au vu des textes, de leur mise en œuvre et de certaines pratiques politiques et citoyennes, s'il n'y a pas une volonté délibérée de saboter le processus de la réconciliation. Face à ces dérives, la société civile et le FFKM doivent faire leur autocritique et les partis politiques développer leur sens éthique, comme l'a déjà suggéré le SeFaFi¹. Le FFKM reste une institution reconnue, il devrait faire amende honorable et s'associer aux autres confessions : à ces conditions, il restera un recours éventuel.

Il est également important que la justice soit réhabilitée et retrouve une crédibilité sans faille. Que signifient alors les récents mouvements dans les nominations à la Cour suprême ? Sont-ils pertinents dans le processus actuel ?

Conclusion

Les participants ont apprécié le fait d'avoir à leur disposition les textes des lois sur l'amnistie et sur la réconciliation, ainsi que différents articles de réflexion sur ces thèmes. A l'évidence, les lois et documents officiels ne sont pas diffusés

¹ « Classe politique dévoyée, société civile instrumentalisée », communiqué du 3 septembre 2010, in *Quand les politiciens prennent les citoyens en otage*, SeFaFi, 2010, p. 64-71.

et il est difficile sinon impossible pour le citoyen de faire la part des choses entre les informations fiables et les rumeurs, dans la capitale comme en province.

Les participants ont fortement relevé l'étendue du domaine relevant de la « réconciliation », mais aussi l'importance de la justice des vainqueurs. Ils ont insisté sur l'importance de la liberté d'expression, afin de limiter les risques d'une explosion sociale qui nécessiterait à son tour une nouvelle réconciliation. Plus grave encore, un groupe a évoqué l'éventualité d'une réconciliation impossible entre les deux principaux acteurs de la crise : quelles en seraient les conséquences, et comment conjurer une menace aussi grave pour l'avenir du pays ?

Se situant déjà au-delà de la réconciliation, certains participants ont insisté sur l'urgence de mettre en œuvre dès à présent la loi sur les partis politiques, qui exige que chaque parti établisse un projet de société (*izay no tokony imasoana izao*). Car si la réconciliation nationale est nécessaire à court terme, pour sortir de la crise, elle suppose aussi que les citoyens construisent leur avenir ensemble.

Signalons également que des échanges animés ont eu lieu entre des membres du CT et du CST présents, et d'autres participants. Ces derniers ont critiqué les lois sur l'amnistie et la réconciliation, ainsi que la manière dont elles ont été élaborées : incompétence de parlementaires ne maîtrisant pas les sujets, et luttes partisans qui ont empêché d'approfondir les débats lors des réunions des assemblées. Même si cela s'avère difficile, il faudra réviser ces lois. Mais le CT et le CST dans leur composition actuelle sont-ils en mesure de le faire ?

Enfin, pour répondre aux demandes maintes fois exprimées par de nombreux participants, le SeFaFi conclut ce compte-rendu par des suggestions concrètes. Cette initiative est motivée par la confiance que lui témoigne nombre de citoyens, et par l'impasse dans laquelle se trouve la transition - qu'il s'agisse de la Feuille de route, du gouvernement d'union nationale, de la mise en œuvre de l'amnistie, du processus de réconciliation ou de la préparation des élections...

MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'AMNISTIE :

Propositions du SeFaFi

Trois idées forces sont apparues lors des ateliers organisés par le SeFaFi :

- un refus net et sans appel de toute impunité pour la classe politique ;
- la nécessité d'une amnistie sélective, et la publication des noms des bénéficiaires ainsi que des infractions amnistiées : l'amnistie étant accordée au nom du peuple souverain, la classe politique n'est pas autorisée à s'amnistier elle-même et l'ensemble des citoyens doit être informé des amnisties accordées ;
- l'urgence de repenser la composition et les attributions du FFM, afin de lui donner la crédibilité indispensable à l'accomplissement de sa mission.

Pour y répondre, le SeFaFi propose de modifier les conditions de mise en œuvre de l'amnistie. Au préalable, il convient de préciser la notion d'« infractions liées aux événements politiques ». La « loi n° 2012-007 portant amnistie pour la réconciliation nationale » énumère les faits qui sont exclus du bénéfice de l'amnistie (art. 5). Mais rien n'est dit par exemple sur les détournements d'argent public, qui, ne constituant pas des « infractions liées aux événements politiques », ne sont pas amnistiables. Pourtant, certaines personnes condamnées pour ce motif estiment que les jugements rendus contre elles ont été enta-

chés de partialité, obéissant à une « justice de vainqueurs ». Ces jugements contestés pourront faire l'objet d'une demande d'« amnistie sur requête » (art. 4).

Cette même loi, tout en prévoyant une double forme d'amnistie - de plein droit et sur requête -, ne dit rien des modalités de son application. Aussi le SeFaFi propose-t-il la procédure suivante : les personnes concernées, les institutions dont elles sont membres, ou encore les associations ou partis politiques auxquels elles appartiennent, auront à écrire au FFM afin de pouvoir bénéficier de l'amnistie pour des infractions politiques nommément spécifiées. Au terme de la procédure évoquée plus loin, le FFM rendra publics les noms des personnes amnistiées, ainsi que infractions ayant fait l'objet d'amnistie. Ainsi sera réalisée la « vérité » du processus, qui implique la reconnaissance des actes délictueux par leurs auteurs. Et la transparence de la démarche rendra possible l'interdiction d'évoquer les condamnations ou déchéances effacées par l'amnistie (art. 6-13).

Il convient par conséquent de revoir les procédures, en inversant la logique proposée par la loi. Car il est illogique de faire examiner les cas d'abord par une pléthore de personnalités civiles (45 membres), et de laisser le dernier mot à des techniciens (la Commission spéciale de la Cour Suprême, qui ne devra pas être créée). Le bon sens exige au contraire que les cas soient soumis à un groupe restreint de citoyens reconnus pour leur autorité morale, appuyé par un Comité d'experts dont ils définiront le nombre et le profil (art. 16). Ce groupe restreint, au nombre de 9, ne fera pas l'objet d'un appel à candidature. Le CST, le FFKM et l'Académie malgache désigneront chacun la personnalité de leur choix ; ces 3 premiers membres choisiront ensuite une personne par province ; et l'ensemble des 9 membres élira son président. La décision d'accorder l'amnistie ou non sera directement prise par eux, assistés par le Comité d'experts, à la majorité des deux-tiers et à main levée. Et ils rendront publics les noms et les infractions amnistiés.

Enfin, l'amnistie est un processus à court terme qui doit permettre la tenue des élections de 2013. La réconciliation par contre est un processus à long terme, de toute autre nature. Le SeFaFi demande donc que soit mis en veilleuse l'article 11 de la loi 2012-010 instituant le Conseil de la Réconciliation Malgache, et que la question de la réconciliation nationale soit reconsidérée par le Parlement issu des élections à venir. Et l'ensemble des textes devra être adapté à ces propositions...

Antananarivo, 7 novembre 2012