RAPPORT PAYS

LES LANCEURS D'ALERTE À MADAGASCAR:

État des lieux du cadre légal et des pratiques



PPLAAF



Rapport pays sur Madagascar

État des lieux du cadre légal et des pratiques
Octobre 2026

À propos de la Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alerte en Afrique

La Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alerte en Afrique (PPLAAF) est une organisation non gouvernementale créée en 2017 afin de protéger les lanceurs d'alerte, d'enquêter sur leurs révélations, de plaider en leur faveur et d'engager des actions juridiques stratégiques lorsque leurs révélations concernent l'intérêt public des citoyens africains.

PLATEFORME DE PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE EN AFRIQUE (PPLAAF)

CONTENU

I. INTRODUCTION ET CONTEXTE 04

II. LÉGISLATION ET POLITIQUES RELATIVES AU LANCEMENT D'ALERTE 07

1. Qui peut signaler 08

2. Types d'infractions pouvant faire l'objet d'un signalement 08

3. Canaux et procédures de signalement 09

4. Exemptions et limitations 10

5. Mesures de protection 11

III. LÉGISLATION COMPLÉMENTAIRE 13

1. Liberté d'expression et environnement médiatique 14

- Protections légales et constitutionnelles 14
- Lois d'accès à l'information publique 17
- Lois relatives à la protection des données et la cybercriminalité 17

2. Législation anti-corruption 17

3. Autres textes législatifs pertinents 18

- Droit du travail 18
- Droit pénal et procédure pénale 19

IV. L'ACTION DE PPLAAF À MADAGASCAR 20

V. CENTRES DE RESSOURCES, DE CONNAISSANCE ET DE CONSEIL 25

01

INTRODUCTION & CONTEXTE

En mai 2021, Ravo Ramasomanana, ancien responsable des marchés publics au sein du ministère malagasy de la Santé, a déposé une plainte officielle documentée, dénonçant des faits allégués de fraude, de falsification de documents et de détournement de fonds dans le cadre de contrats de passation de marchés liés à la pandémie de COVID-19. Plutôt que d'enquêter sur ses allégations, les autorités l'ont poursuivi pour diffamation et diffusion de fausses informations; il a finalement été condamné et sanctionné par une amende, tandis que ses accusations de corruption n'ont fait l'objet d'aucun suivi sérieux. Son affaire, dans laquelle la Plateforme de Protection des Lanceurs d'Alerte en Afrique (PPLAAF) est intervenue, montre comment, faute de garanties juridiques spécifiques, des lois existantes peuvent être détournées pour viser les lanceurs d'alerte plutôt que les faits répréhensibles qu'ils dénoncent.[1]

Depuis son indépendance de la France en 1960, Madagascar a connu des interventions militaires répétées, des crises constitutionnelles, des manifestations de masse et des élections contestées. Plus récemment, en octobre 2025, un coup d'État militaire a renversé le président Andry Rajoelina après des mois de manifestations menées par le mouvement de jeunesse « Gen Z Madagascar », qui dénonçait la corruption endémique, les pénuries d'eau et d'électricité et la pauvreté généralisée.[2],[3] Les manifestations ont repris en avril 2026, cette fois contre la nouvelle junte militaire, que beaucoup accusent de se borner à remplacer une élite corrompue par une autre.[4]

Bien que les institutions de lutte contre la corruption du pays soient officiellement établies, elles opèrent dans un contexte marqué par la faiblesse de l'État de droit, les ingérences politiques et des ressources limitées. La référence juridique centrale reste la loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, qui a abrogé et remplacé la loi anticorruption de 2004. Elle a créé le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO) et comporte un chapitre spécifique consacré à la protection des lanceurs d'alerte, des témoins et des dénonciateurs. Cependant, comme l'illustre l'affaire Ramasomanana, ces protections se sont révélées insuffisantes en pratique, et il n'existe actuellement aucune loi relative à la protection des lanceurs d'alerte.

De nombreuses organisations plaident en faveur de l'adoption d'une législation complète en matière de protection des lanceurs d'alerte à Madagascar. Transparency International Madagascar (TI-Madagascar) figure parmi les voix les plus influentes de la société civile dans ce domaine. En 2022, TI-Madagascar et d'autres organisations de la société civile ont organisé une manifestation à Antananarivo pour réclamer l'adoption de deux projets de loi en attente : un projet de loi sur l'accès à l'information, que le ministère de la Communication avait promis d'adopter en 2019, et un projet de loi sur la protection des témoins et des lanceurs d'alerte.[5]

En septembre 2026, la loi sur l'accès à l'information n'avait toujours pas été adoptée. En février 2026, la rédaction technique du projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte a repris grâce à une collaboration entre le ministère de la Justice, le Système national de lutte contre la corruption et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC).[6] Le projet de loi a été officiellement présenté au Parlement par le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI) à l'Assemblée nationale, à Antananarivo, le 30 avril 2026. En septembre 2026, la ministre de la Justice a indiqué, lors d'un atelier sur la protection des lanceurs d'alerte dans les îles de l'océan Indien, que le projet de loi était en cours d'examen par le gouvernement.[7]

Par ailleurs, l'adoption par Madagascar de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025 et de celle qui lui a succédé pour la période 2025-2030 s'est officiellement fondée sur la volonté de mettre fin à l'impunité, de renforcer la collaboration multipartite et de promouvoir une culture d'intégrité commune.

Pour traduire cette ambition législative en une protection effective, il faudra une volonté politique soutenue, une véritable indépendance institutionnelle et des conditions de financement adéquates, qui demeurent incertaines dans le contexte de la transition politique en cours à Madagascar et des efforts parallèles du gouvernement militaire visant à projeter une image réformiste tout en menant une importante répression politique.

02

LÉGISLATION ET POLITIQUES RELATIVES AU LANCEMENT D'ALERTE

En 2004, Madagascar a ratifié la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC) et, en 2005, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC). Malgré ces engagements, la corruption demeure endémique dans le pays. En 2025, Madagascar a été classé 148e sur 182 pays dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, le plaçant parmi les pays évalués les plus corrompus.[8] Cette réalité se traduit par l'absence de législation dédiée à la protection des lanceurs d'alerte. Comme mentionné précédemment, Madagascar ne dispose pas de loi dédiée à la protection des lanceurs d'alerte: la protection de ceux qui signalent des actes répréhensibles est essentiellement prévue par la Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption, qui demeure la référence centrale en matière de dispositions relatives aux lanceurs d'alerte.

2.1
QUI PEUT SIGNALER

La loi n° 2016-020 ne définit pas qui peut être qualifié de lanceur d'alerte. Le terme de « lanceur d'alerte » apparaît dans le titre du chapitre V du Titre II ainsi qu'à l'Article 56, mais n'est jamais juridiquement défini dans la loi. En règle générale, toutefois, la loi n'impose aucune restriction quant à l'auteur du signalement. Dès lors, toute personne physique ou morale peut, en principe, effectuer un signalement.

2.2
TYPES D'INFRACTIONS POUVANT FAIRE L'OBJET D'UN SIGNALEMENT

Les faits susceptibles de faire l'objet d'un signalement sont définis par les modifications du code pénal figurant au chapitre IV de la loi n° 2016-020. Les infractions couvertes comprennent : le détournement de fonds publics et privés, la concussion commise par des agents publics, la corruption passive et active, la corruption transnationale, la corruption dans le secteur privé, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, les conflits d'intérêts, les cadeaux illicites, l'enrichissement illicite et les fausses déclarations de patrimoine.

Ainsi, cette loi se limite aux actes répréhensibles de nature financière et économique. Elle ne s'étend pas aux catégories plus larges relatives à l'intérêt public, telles que les atteintes à l'environnement, à la santé et à la sécurité publiques, ainsi qu'aux violations des droits du travail, généralement couvertes par les lois modernes sur les lanceurs d'alerte. Les signalements relevant de ces domaines ne sont donc pas protégés par cette loi ; ils devraient s'appuyer sur d'autres instruments, dont aucun n'offre une protection équivalente.

Cette omission est d'autant plus frappante que TI-Madagascar a également souligné le besoin urgent de protéger les lanceurs d'alerte dans les secteurs de l'environnement et des ressources naturelles, où les militants font face à un ciblage accru, y compris des poursuites judiciaires et des assassinats, et où les signalements provenant de l'intérieur pourraient avoir des conséquences importantes en matière de redevabilité. [9],[10],[11]

2.3
CANAUX ET PROCÉDURES DE SIGNALEMENT

Le principal canal de signalement prévu par la loi est le Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO). Le chapitre III de la loi de 2016 en établit le mandat. La loi introduit également une innovation majeure : le BIANCO peut désormais mener des enquêtes de sa propre initiative, sans attendre une plainte externe. Ce pouvoir marque une véritable rupture avec le modèle de la loi de 2004, qui l'a précédée et qui exigeait le dépôt d'une plainte avant que le BIANCO ne puisse ouvrir un dossier.

Cette évolution a été renforcée par des améliorations parallèles apportées au mécanisme de plainte lui-même : les lanceurs d'alerte peuvent désormais signaler des violations par le biais d'une plateforme numérique anonyme i-toroka, destinée au signalement de la corruption à Madagascar.

Une fois un signalement reçu, le Directeur Général du BIANCO dispose des pouvoirs d'un officier de police judiciaire, y compris l'autorité, sur mandat écrit, d'accéder aux registres publics, d'auditer les comptes d'entreprises privées, d'inspecter les comptes bancaires et de déployer des techniques d'enquête spéciales, notamment la surveillance et les opérations sous couverture. Toutefois, la loi ne fixe aucun délai pour que le BIANCO accuse réception d'un signalement ou agisse à son sujet, et n'impose pas non plus au gestionnaire de dossier de rendre compte du statut de l'affaire ou de justifier une décision de ne pas y donner suite.

Par ailleurs, la législation actuelle n'impose ni aux organismes publics ni aux employeurs privés de maintenir des canaux internes de signalement des faits de corruption (à distinguer des politiques internes de prévention de la corruption exigées par l'Art. 6, qui concernent les procédures institutionnelles et non les plaintes individuelles). De plus, la loi ne prévoit pas de voies de divulgation publique aux médias ou aux organisations de la société civile, privant ainsi les lanceurs d'alerte potentiels de moyens essentiels de signalement.

Selon le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), le projet de loi devrait inclure des mécanismes de signalement sûrs, accessibles et confidentiels, ainsi qu'une clarification des procédures et responsabilités institutionnelles.[12]

2.4
EXEMPTIONS ET LIMITATIONS

L'Article 373.1 érige en infraction les plaintes et signalements abusifs fondés sur des faits inexistants ou sur des comportements ne constituant pas un acte de corruption ou une infraction assimilée. La loi de 2016 a porté la peine maximale pour cette infraction d'un an (sous la loi de 2004) à cinq ans d'emprisonnement, avec possibilité de doublement de la peine en cas de circonstances aggravantes. En comparaison, la loi n° 2018-043 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, présume explicitement la bonne foi des personnes qui font des déclarations et transfère à la partie adverse la charge de prouver la mauvaise foi (Art. 33). La loi n° 2016-020 ne comporte aucune garantie équivalente.

Par ailleurs, la loi n° 2016-020 accorde une certaine indulgence aux auteurs d'actes de corruption qui coopèrent avec les autorités. L'Article 180.2 dispose que si une personne ayant commis un acte de corruption se présente de sa propre initiative avant l'ouverture de toute enquête et aide à identifier les parties impliquées, elle bénéficie d'une immunité totale de poursuites (sauf en cas de récidive). Si elle ne coopère qu'après le début des poursuites, mais que son aide conduit à l'arrestation d'autres personnes impliquées, elle ne bénéficie pas d'une immunité totale, mais sa peine est réduite de moitié, et elle est exemptée de toute peine complémentaire.

2.5
MESURES DE PROTECTION

La protection des lanceurs d'alerte est prévue au Titre II, Chapitre V. L'inclusion explicite des lanceurs d'alerte aux côtés des dénonciateurs et des témoins dans ce chapitre constitue une avancée par rapport à la loi de 2004. Sur le fond, cependant, les protections sont plus restreintes que ne le laisse entendre le titre du chapitre : elles ne s'appliquent qu'aux signalements liés à des infractions de corruption et semblent exiger que le signalement soit transmis via le BIANCO.

L'Article 58 de la loi de 2016 interdit, en termes généraux, les représailles à l'encontre d'un dénonciateur ou d'un témoin. Cependant, la disposition tient en une seule phrase, ne définit pas elle-même la notion de « représailles » et n'y attache pas de sanction. La définition opérationnelle et les peines figurent plutôt à l'article 374 du Code pénal malgache, également introduit par la loi de 2016. Cet article qualifie de représailles tout acte commis à l'encontre d'un dénonciateur, d'un témoin, d'un expert ou d'un agent public chargé de l'application de la législation anticorruption, en raison de l'exercice de sa mission ou de son rôle dans le cadre d'une procédure d'enquête ou de poursuite en cours, ou ayant déjà donné lieu à une décision de justice, pour une infraction de corruption ou assimilée. Les représailles sont punies de cinq à dix ans d'emprisonnement lorsqu'elles sont commises par des personnes physiques. Pour les personnes morales, elles sont passibles d'une suspension d'activité (de cinq à vingt ans) ou d'une dissolution. L'Article 374 constitue sans doute la mesure anti-représailles la plus solide de la loi : il érige les représailles en infraction expressément nommée, assortie de peines sévères allant jusqu'à la responsabilité des personnes morales.

La loi prévoit également d'autres mesures de protection importantes, notamment la protection de l'identité (Art. 56), qui impose au Directeur Général du BIANCO le devoir de protéger l'identité des dénonciateurs, des témoins et des présumés lanceurs d'alerte, et de mettre en place des mécanismes de protection des informations recueillies dans le cadre des signalements. La loi interdit en outre de contraindre un témoin, dans le cadre d'une procédure civile ou pénale, à révéler l'identité d'un dénonciateur du BIANCO, sauf si ce dénonciateur est lui-même cité comme témoin (Art. 57).

Au-delà des protections mentionnées ci-dessus, la loi prévoit des voies de recours spécifiques aux victimes de représailles. En effet, l'Art. 59 dispose qu'un dénonciateur ou un témoin faisant l'objet de représailles doit déposer une plainte écrite auprès du BIANCO. Si l'enquête du BIANCO confirme l'existence de représailles, l'affaire est renvoyée devant le tribunal compétent, qui peut ordonner des mesures réparatrices : réintégration, rappel de salaire, annulation des mesures disciplinaires, remboursement des pertes et cessation des représailles en cours. La liste des recours est complète et comprend la réintégration et le rappel de salaire pour remédier aux représailles liées à l'emploi, l'annulation pour remédier aux représailles disciplinaires, ainsi qu'une clause résiduelle permettant de couvrir toute autre forme de représailles non anticipée.

Cependant, l'accès au tribunal dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire du BIANCO ; il n'existe aucun recours clair si le BIANCO refuse d'agir ou ne constate aucune représaille.

En pratique, cependant, les lanceurs d'alerte craignent souvent des représailles et hésitent à se manifester. En 2023, l'unité d'investigation de TI-Madagascar, le réseau Malina, a dénoncé des cas de détournement d'aide humanitaire destinée aux communautés touchées par la famine dans le sud de Madagascar. Le directeur exécutif de l'organisation a illustré auprès de RFI les conséquences pratiques de cette lacune législative : des lanceurs d'alerte potentiels avaient refusé de se manifester par crainte de représailles de la part des responsables du détournement, et par crainte que la révélation de la fraude n'entraîne la suspension pure et simple du programme d'aide.[13]

03

LÉGISLATION COMPLÉMENTAIRE

La sécurité des lanceurs d'alerte va bien au-delà des protections juridiques dont ils bénéficient ; elle est également tributaire du contexte plus large dans lequel s'exercent la liberté d'expression et la liberté de la presse, ainsi que du cadre législatif anticorruption applicable aux signalements effectués. Les protections prévues par la loi n'ont guère de sens si l'espace civique dans lequel elles s'inscrivent est hostile : un lanceur d'alerte peut être formellement « protégé » par la loi tout en étant exposé à des représailles, à des intimidations ou à une mise au pilori si la presse ne peut pas rendre compte de l'affaire librement, si la critique publique est restreinte ou si les organismes de lutte contre la corruption ne disposent ni de l'indépendance ni des pouvoirs nécessaires pour donner suite aux signalements.

À Madagascar, bien que la Constitution garantisse, en droit, la liberté d'expression et la liberté de la presse, le contexte pour les médias et la liberté d'expression s'est nettement détérioré ces dernières années. Cette évolution se reflète dans le classement du pays au Classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières, qui est passé de la 64e place sur 180 pays en 2015 à la 103e place sur 180 en 2025. Ce recul contribue à aggraver les risques auxquels s'exposent déjà ceux qui choisissent de dénoncer les faits répréhensibles dont ils sont témoins.[14]

3.1 LIBERTÉ D'EXPRESSION ET ENVIRONNEMENT MÉDIATIQUE

La liberté d'expression à Madagascar est soumise à des pressions constantes. Les garanties constitutionnelles existent sur le papier, mais un ensemble de pratiques de répression étatique, notamment les poursuites pénales, la surveillance numérique et les pressions institutionnelles exercées sur les médias indépendants, a créé un environnement dans lequel le fait de prendre la parole comporte des risques personnels importants.[15]

Cette tendance est particulièrement préoccupante pour les lanceurs d'alerte, car une presse libre et indépendante joue un rôle crucial en relayant et en enquêtant sur leurs révélations, en garantissant la responsabilité des institutions publiques et en maintenant la sensibilisation du public aux malversations qui affectent la société dans son ensemble.

Protections légales et constitutionnelles

L'article 11 de la Constitution malagasy garantit le droit à l'information et dispose que la libre circulation de l'information, sous quelque forme que ce soit, n'est soumise qu'aux seules restrictions nécessaires à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Ce cadre juridique est complété par la loi n° 2016-029 portant Code de la communication Médiatisée (2016). Le Code protège les sources journalistiques principalement à travers deux dispositions, l'article 58, qui impose aux journalistes le devoir éthique de ne jamais révéler comment ils ont obtenu leurs informations afin de préserver l'anonymat de leurs sources, et l'article 60, qui consacre la protection des sources parmi les droits professionnels fondamentaux des journalistes.

En outre, l'article 9 étend cette protection aux journalistes ainsi qu'aux collaborateurs de la rédaction qui, dans l'exercice de leurs fonctions, prennent connaissance d'informations permettant d'identifier une source. L'article 10 confère tant aux journalistes qu'aux collaborateurs de la rédaction le droit de garder le silence et de refuser de communiquer toute information, tout enregistrement ou tout document susceptible de révéler l'identité d'un informateur, l'origine d'une information, l'identité de son auteur ou tout élément permettant d'identifier la source.

Toutefois, cette protection n'est pas absolue : l'article 11 prévoit qu'elle ne peut être levée qu'à la demande des autorités judiciaires, et uniquement lorsque cela est nécessaire pour prévenir un crime constituant une menace grave pour l'intégrité physique d'une personne, que les informations sont essentielles à la prévention de ce crime et qu'elles ne peuvent être obtenues par aucun autre moyen. L'article 12 étend ces mêmes limites strictes aux fouilles, perquisitions, saisies, écoutes téléphoniques et autres mesures d'enquête similaires visant ces personnes protégées.

Dans l'ensemble, la loi établit une protection relativement solide, de type "lois boucliers", qui ne peut être levée que par un juge, et uniquement dans des circonstances étroitement définies et graves, liées à la prévention d'un dommage physique.

De plus, la loi de 2016 a dépénalisé certaines infractions de presse, remplaçant les peines d'emprisonnement par des amendes pour des infractions telles que la diffamation et l'injure. Par exemple, la diffusion de fausses informations, qui, dans le cadre juridique précédent, était passible d'une peine pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement, est désormais passible d'une amende comprise entre 3 000 000 et 6 000 000 d'ariary (678 à 1 356 dollars américains) (art. 30).

Cependant, selon le préambule de sa révision de 2020, des dispositions importantes élaborées par les acteurs du secteur de la presse ont été retirées du projet de loi au cours de la phase exécutive du processus législatif, avant sa promulgation en 2016. Cette situation a conduit à la création, la même année, du Mouvement pour la Liberté d'Expression (MLE). La révision de 2020 a réintroduit plusieurs dispositions relatives à la liberté d'expression et à l'accès des journalistes à l'information. Le nouvel article 5 affirme que nul ne peut restreindre la libre circulation de l'information d'une manière qui porterait atteinte au droit des citoyens à une information libre, pluraliste et transparente, tandis que le nouvel article 7 garantit aux journalistes le droit d'accéder à toutes les sources d'information, y compris aux données et aux statistiques.

En pratique, les protections juridiques en vigueur à Madagascar sont insuffisantes. Le paysage médiatique est polarisé entre les médias proches du gouvernement et ceux alignés sur l'opposition, les chaînes publiques étant sous l'influence directe du gouvernement et les médias privés étant façonnés par leur appartenance politique et par l'autocensure. Les faibles salaires exposent les journalistes à des pratiques telles que la « felaka » (paiements en espèces). Reporters sans frontières (RSF)[16] a recensé des cas d'intimidation à l'encontre de journalistes traitant de sujets politiques sensibles, notamment autour du coup d'État d'octobre 2025 : les journalistes Borgia et Le Troquier ont été menacés de poursuites pour avoir remis en cause le bilan officiel de 32 morts,[17] et en 2025, deux journalistes couvrant des manifestations ont été blessés par balle et deux autres ont été agressés.[18]

Le climat politique général s'est encore plus détérioré depuis le coup d'État : des leaders de la contestation ont été arrêtés, des institutions placées sous le contrôle de la junte, et dès avril 2026, même des militants de la génération Z réclamant la tenue d'élections étaient poursuivis pour des infractions portant atteinte à la sûreté de l'État.[19]

Pour un lanceur d'alerte, cette situation a des conséquences réelles : les médias, qui constituent souvent une voie de recours lorsque les mécanismes institutionnels ne permettent pas de signaler des faits en toute sécurité, n'offrent ici qu'une protection limitée. Un journaliste qui reçoit un signalement est confronté à la fois à des risques juridiques (les exceptions à la protection des sources, la diffamation, la législation sur la cybercriminalité) et à des pressions structurelles, telles que le contrôle éditorial et la concentration de la propriété des médias entre des mains politiquement influentes. Ces facteurs rendent la publication plus difficile et accroissent le risque que l'identité de la source soit révélée.

Lois d'accès à l'information publique

Hormis l'article 7 du Code de la communication susmentionné, qui garantit un large accès aux sources d'information et interdit à quiconque d'entraver ou d'intimider les journalistes dans l'exercice de leur métier, Madagascar ne dispose d'aucune loi spécifique relative à l'accès à l'information. Un premier projet de loi a été rédigé en 2006 sous l'égide de l'Observatoire National de l'Intégrité (ONI) et a depuis été révisé et présenté à plusieurs reprises. En 2026, la loi devait être examinée au Parlement, vingt ans après sa première rédaction, mais aucune information claire n'indique si elle a effectivement fait l'objet d'un débat.[20] Les conséquences pratiques pour le signalement sont importantes : sans droit reconnu d'accès aux documents publics, les lanceurs d'alerte ne peuvent pas exiger la divulgation d'informations corroborant leurs allégations, et les journalistes ne peuvent pas vérifier de manière indépendante les révélations par la voie administrative, ce qui accroît le risque juridique lié à la publication et réduit les éléments de preuve disponibles pour étayer une révélation. Comme l'a souligné Transparency International Madagascar, l'adoption de cette loi est une condition nécessaire à l'efficacité de toute initiative de lutte contre la corruption à grande échelle.[21]

Lois relatives à la protection des données et la cybercriminalité

La loi n° 2014-006 du 17 juillet 2014 sur la lutte contre la cybercriminalité, modifiée en 2016, établit un cadre juridique pour les infractions commises par le biais de systèmes informatiques et des communications électroniques, notamment l'accès non autorisé, les atteintes aux données et aux systèmes, la fraude informatique et certaines infractions visant des personnes en ligne. La loi réglemente également les responsabilités des opérateurs de réseaux et des fournisseurs de services. Elle revêt une importance particulière pour la protection des lanceurs d'alerte, car elle contient une disposition relative aux insultes et à la diffamation (art. 20) par voie électronique, y compris les allégations visant des agents publics et des institutions publiques. Les organisations de la société civile ont critiqué cette disposition, qui risque, selon elles, de restreindre la liberté d'expression et d'information et de créer des situations de harcèlement judiciaire.[22]

3.2
LÉGISLATION ANTI-CORRUPTION

La loi n° 2018-043 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme impose aux « personnes assujetties » des obligations de déclaration des opérations suspectes : il s'agit des établissements financiers et des entreprises et professions non financières désignées, notamment les avocats, les notaires, les experts-comptables, les agents immobiliers et les casinos. L'article 33 accorde à ces déclarants une protection importante qui fait défaut dans la loi n° 2016-020 : une présomption de bonne foi.

Ainsi, les personnes ayant effectué une déclaration de bonne foi ne peuvent voir leur responsabilité civile ou pénale engagée, même lorsque la déclaration s'avère infondée, la charge de la preuve de la mauvaise foi incombant à la partie qui l'allègue. Cette protection contraste avec l'absence de présomption équivalente au bénéfice des personnes effectuant des signalements en vertu de la loi anticorruption.

Par ailleurs, la loi n° 2016-021 sur les Pôles Anti-Corruption (PAC), modifiée en 2021, a institué des tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption, compétents en matière de corruption ainsi que pour un éventail plus large d'infractions économiques graves, notamment la cybercriminalité, les infractions environnementales, la pêche illégale et le trafic d'armes. Les organisations de la société civile dont les statuts définissent une mission de lutte contre la corruption peuvent saisir directement les PAC.

3.3 AUTRES TEXTES LÉGISLATIFS PERTINENTS

Droit du travail

Le Code du travail (loi n° 2024-014) s'applique exclusivement aux relations de travail du secteur privé tandis que les fonctionnaires sont régis séparément par le Statut général de la fonction publique (loi n° 2003-011).

Dans le champ d'application du Code du travail, plusieurs dispositions présentent un intérêt pour les lanceurs d'alerte, bien qu'aucune n'ait été conçue à cette fin. L'article 14 est le plus important : il impose aux employeurs de mettre en place "une procédure appropriée permettant à la victime, aux témoins et aux dénonciateurs de signaler l'acte, dans le respect de la vie privée des personnes concernées et sans avoir à craindre des représailles". Il s'agit de la seule obligation légale de créer un canal de signalement interne figurant dans la législation malagasy et de la seule disposition qui mentionne explicitement les « dénonciateurs » aux côtés des victimes et des témoins dans le cadre d'un signalement. Sa portée demeure toutefois limitée aux faits de violence et de harcèlement ; aucune obligation équivalente n'est prévue pour le signalement de faits de corruption ou de malversations financières. En outre, aucun mécanisme d'application n'est prévu : le texte ne fixe ni sanction en cas de non-respect ni normes minimales auxquelles le dispositif de signalement devrait répondre.

Les articles 10 et 15 interdisent les sanctions, la discrimination professionnelle et le licenciement des salariés qui signalent, sont témoins ou témoignent de violences et de harcèlement sur le lieu de travail. Là encore, ces protections sont limitées à ces catégories de faits. Le régime général applicable au licenciement abusif (art. 39) offre toutefois une protection plus large : la charge de la preuve est renversée : l'employeur est tenu d'établir la légitimité d'un licenciement, et non le salarié de prouver qu'il s'agit de représailles. Ce renversement de la charge de la preuve revêt une importance pratique pour les lanceurs d'alerte licenciés après avoir signalé des faits, car l'intention de représailles est généralement difficile à établir directement.

L'article 173 instaure un droit d'alerte en matière de risques liés à la santé et à la sécurité au travail, permettant aux salariés de se retirer temporairement des lieux de travail dangereux dans l'attente que l'employeur prenne les mesures correctives nécessaires.

L'article 15 du Statut général de la fonction publique (loi n° 2003-011) impose une obligation générale de secret professionnel à tous les agents publics : toute communication de documents de service à des tiers, contraire à la réglementation, est interdite et passible de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. La seule dérogation à cette obligation nécessite l'autorisation de l'autorité hiérarchique compétente ou une procédure judiciaire. Pour les lanceurs d'alerte du secteur public, qui sont les plus susceptibles de disposer de preuves directes de corruption institutionnelle, cette obligation crée un conflit juridique direct avec toute divulgation à BIANCO, à la presse ou à la société civile. La loi ne prévoit aucune dérogation au titre de l'intérêt général, aucune défense fondée sur la bonne foi, ni aucune exception pour les divulgations faites à des institutions de lutte contre la corruption. Il s'agit là de l'un des principaux obstacles au lancement d'alerte à Madagascar, pourtant rarement abordé dans les évaluations qui se concentrent exclusivement sur la législation anticorruption.

Droit pénal et procédure pénale

L'article 373 du Code pénal réprime la dénonciation calomnieuse. Quiconque dénonce calomnieusement une personne auprès de la police, des autorités judiciaires, de ses supérieurs hiérarchiques ou de son employeur encourt une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement et une amende de 100 000 à 4 500 000 ariary (environ 23 à 1 050 USD). L'article 373.1 vise par ailleurs la dénonciation abusive, c'est-à-dire le fait de dénoncer des faits inexistants ou ne constituant ni actes de corruption ni infractions connexes. Cette infraction est punie de six mois à un an d'emprisonnement, peine qui peut être doublée, et d'une amende de 100 000 à 1 000 000 d'ariary (environ 23 à 233 USD

04

L'ACTION DE PPLAAF À MADAGASCAR

PPLAAF a apporté son soutien à Ravo Ramasomanana, ancien responsable des marchés publics au ministère de la Santé publique de Madagascar. En 2019, Monsieur Ramasomanana a refusé d'approuver des documents relatifs à un projet de centre de transplantation rénale après avoir mis au jour des faits présumés de corruption et de falsification de documents. Deux ans plus tard, pendant la pandémie de COVID-19, il a publiquement dénoncé l'utilisation abusive des fonds d'urgence destinés à la santé et les mauvaises conditions dans les hôpitaux. Il a notamment fait état de favoritisme, de marchés attribués sans appel d'offres, d'emplois fictifs, de fraudes dans les procédures de passation des marchés, de falsification de documents et de détournements de fonds. Il a étayé ses accusations par des pièces documentaires et a déposé une plainte officielle auprès du procureur chargé de la lutte contre la corruption.

Au lieu de déclencher une enquête sur les faits de corruption allégués, ses révélations ont été suivies de poursuites pénales à son encontre. M. Ramasomanana a été convoqué par l'Unité de lutte contre la cybercriminalité, puis poursuivi pour diffamation et diffusion de fausses informations. Il a finalement été condamné et s'est vu infliger une amende, alors même qu'il avait formellement signalé des faits présumés de corruption. Son affaire a suscité des condamnations de la part d'organisations internationales, notamment Amnesty International, PPLAAF et Transparency International Initiative Madagascar. Ces organisations ont considéré les poursuites comme des représailles à l'encontre du lanceur d'alerte et ont appelé au renforcement des protections juridiques ainsi qu'à une réforme de la législation.

LEGISLATION PERTINENTE

Conventions internationales et régionales :

- Convention des Nations Unies contre la corruption (ratifiée en 2012)
- Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la lutte contre la Corruption (ratifiée en 2007)
- Commission de l'océan Indien (COI) Procédure de lanceur d'alerte (Mai 2024)

Législation:

- Constitution de Madagascar (2010)
- Le Code du travail (Loi n° 2024-014)
- Le Statut général de la fonction publique (Loi n° 2003-011)
- Le Code Pénal

Lois sur la lutte contre la corruption:

- Loi n° 2016-020 sur la lutte contre la corruption
- Loi n° 2018-043 sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Institutions:

- Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)
- Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI)
- Les Pôles Anti-Corruption (PAC)

DROIT DE LA PRESSE ET LIBERTÉ D'EXPRESSION:

- Loi n° 2016-029 portant Code de la communication médiatisée (2016)
- Loi n° 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité

Programmes, projets et propositions de loi:

- Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2015-2025)
- Un projet de loi de protection des lanceurs d'alerte est en cours d'examen par le gouvernement

NOTES DE FIN

[1] Plateforme de protection des lanceurs d'alerte en Afrique, "Ravo Ramasomanana". Disponible sur: https://www.pplaaf.org/fr/whistleblowers/ravo-ramasomanana.html

[2] Le Monde Afrique, Madagascar : des militaires annoncent « prendre le pouvoir » après la destitution du président Andry Rajoelina", publié le 14 octobre 2025. Disponible à l'adresse : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/10/14/madagascar-des-militaires-disent-prendre-le-pouvoir-apres-la-destitution-du-president-andry-rajoelina_6646603_3212.html?srsltid=AfmBOoqvdlk9dAUeoeF-Lxg2qrCiUFNUnmK943EiInG_9UqqJOXMaj3R

[3] The Guardian, "Gen Z victory: young protesters toppled Madagascar's leader," par Rachel Savage et Teddy Rahenintsoa, publié le 17 Octobre 2025. Disponible sur https://www.theguardian.com/world/2025/oct/17/gen-z-victory-young-protesters-toppled-madagascar-leader

[4] Le Monde Afrique, "A Madagascar, la reprise des manifestations de la « gen Z » acte le discrédit de la junte au pouvoir", publié le 17 Avril 2026. Disponible sur:https://www.lemonde.fr/afrique/article/2026/04/17/a-madagascar-la-reprise-des-manifestations-de-la-gen-z-acte-le-discredit-de-la-junte-au-pouvoir_6680858_3212.html?srsltid=AfmBOopLdjcLuLO-poSAhgGKDlp9AO-GMnhr8bNSD1OvjY605dsmd2tM

[5] UNCAC Coalition, "Calls to action in Madagascar: A civil society success story," publié le 2 Février 2023. Disponible sur : https://uncaccoalition.org/resources/follow-up-activities-madagascar/

[6] Organisation Internationale De la Francophonie, "Madagascar: Vers l'harmonisation des structures de lutte contre la corruption", publié en Mars 2026. Disponible sur : Madagascar: Towards the harmonization of anti-corruption structuresîles

[7] L'Express de Madagascar, "Protection des Lanceurs d'Alerte - Le projet de loi au niveau du gouvernement", published 16 September 2026. Disponible sur: https://www.lexpress.mg/2026/09/protection-des-lanceurs-dalerte-le.html

[8] Transparency International Madagascar, Corruption Perceptions Index - Madagascar. Disponible sur: https://www.transparency.mg/ipc/

[9] Ambassade des Etats Unis à Madagascar,"U.S. Government Intensifies Efforts to Combat Wildlife Trafficking and Corruption." Disponible sur : https://mg.usembassy.gov

[10] Amnesty International. "Madagascar. Les autorités doivent abandonner les accusations forgées de toutes pièces retenues contre un militant écologiste", Décembre 2020. Disponible sur: https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/12/madagascar-authorities-must-drop-spurious-charges-against-environmental-activist-2/

[11] Madagascar Tribune, "Le meurtre d'un militant ne laisse pas indiférrent les Nations Unies", Publié en juin 2022. Disponible sur: https://www.madagascar-tribune.com/Le-meurtre-d-un-militant,27529

[12] CSI, "Sensibilisation des députés à l'avant-projet de loi relatif à la protection des lanceurs d'alerte et à la répression des représailles". Disponible sur: https://www.csi.gov.mg

[13] RFI, "Transparency International alerte sur des cas de détournements d'aides humanitaires à Madagascar," publié le 6 juillet 2023. Disponible sur: https://www.rfi.fr/fr/afrique/20230706-transparency-international-alerte-sur-des-cas-de-d%C3%A9tournements-d-aides-humanitaires-%C3%A0-madagascar

[14] Reporters Sans Frontières, "Classement mondial de la liberté de la presse", Accès le 9 Septembre 2026. Disponible sur: https://rsf.org/fr/classement

[15] Freedom House, Madagascar (2025), Accès le 9 Septembre 2026, Disponible sur : https://freedomhouse.org/country/madagascar

[16] Reporters Sans Frontières (RSF), Madagascar. Disponible sur : https://rsf.org/fr/pays-madagascar

[17] Committee to Protect Journalists (CPJ), " Madagascar menace deux journalistes de sanctions pénales" publié en août 2025. Disponible sur https://cpj.org/2025/08/madagascar-threatens-criminal-sanctions-against-2-journalists/

[18] Committee to Protect Journalists (CPJ), "Au moins 4 journalistes touchés par balles, aggressé durant les manifestations à Madagascar" pubié en Octobre 2025. Disponible sur: https://cpj.org/2025/10/at-least-4-journalists-shot-assaulted-in-madagascar-protests/

[19] Amnesty International, "De la révolte de la « génération Z » au contrôle pris par la junte, la promesse de changement à Madagascar s'éloigne", publié le 30 Mars 2026. Disponible sur : https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2026/03/from-gen-z-revolt-to-junta-control-madagascars-promise-of-change-is-slipping-away/

[20] RFI, "Madagascar: loi sur l'information à caractère public," publié le 11 Mai 2026. Disponible sur : https://www.rfi.fr/fr/afrique/20260511-madagascar-l%C3%A9gislative-projet-loi-information-%C3%A0-caract%C3%A8re-public

[21] RFI, “Madagascar: un plan anti-corruption approuvé par la Primature”, publié le 22 mai 2026. Disponible à l’adresse : https://www.rfi.fr/fr/afrique/20260522-madagascar-un-plan-anti-corruption-approuv%C3%A9-par-la-primature

[22] Madagascar-Tribune.com, "Sur la Loi n°2014-006 relative à la lutte contre la cybeprévoientrcriminalité à Madagascar", publié le 16 août 2014. Disponible à l’adresse : :https://www.madagascar-tribune.com/SUR-LA-LOI-No2014-006-RELATIVE-A,20166.html

CENTRES DE RESSOURCES, DE CONNAISSANCE ET DE CONSEIL

Les organisations de confiance suivantes fournissent un soutien, des informations ou un plaidoyer en matière de protection des lanceurs d'alerte et des droits connexes à Madagascar:

Transparency International Initiative Madagascar

Lot II 105F Nanisana
(+261) 34 96 418 79
contact@transparency.mg



PPLAAF

CONTACTEZ-NOUS

WWW.PPLAAF.ORG
@PPLAAF
INFO@PPLAAF.ORG