

RÉSUMÉ

IDRL DANS LA REGION SUD-OUEST DE L'OCEAN INDIEN

Étude des cadres juridiques pour faciliter et réglementer la réponse internationale en cas de catastrophes de : l'Union des Comores, Mayotte et l'île de La Réunion, Madagascar, l'île Maurice, le Mozambique, les Seychelles, et la Tanzanie



A PROPOS DE LA PLATEFORME D'INTERVENTION REGIONALE DE L'OCEAN INDIEN

Depuis 20 ans, la Plateforme d'Intervention Régionale de l'Océan Indien (PIROI) rattachée à la Direction des Relations et des Opérations Internationales (DROI) - outil de la Croix-Rouge française - travaille dans le domaine de la gestion des risques des catastrophes (GRC) dans la zone Sud-Ouest de l'océan Indien. La PIROI est composée de plusieurs membres du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir le Croissant-Rouge comorien, la Croix-Rouge française, la Croix-Rouge malgache, la Croix-Rouge de Maurice, la Croix-Rouge du Mozambique, la Croix-Rouge des Seychelles, la Croix-Rouge tanzanienne, la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

La PIROI travaille aux côtés des Sociétés nationales et des autorités nationales de gestion des risques (protection civile, ministères) de l'océan Indien, ainsi que les institutions françaises présentes dans la zone. À cela s'ajoute sa collaboration avec la Commission de l'Océan Indien (COI) officialisée par un accord de partenariat signé en 2012 qui vise à renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la gestion des risques de catastrophes dans la zone. De surcroît, basée à la Réunion, la PIROI développe les compétences et les moyens au plus près des zones vulnérables et augmente ainsi la réactivité et la flexibilité face aux catastrophes. La force régionale d'intervention de la PIROI repose sur son réseau et sa couverture territoriale dense : plus de 800 comités locaux, 35 000 volontaires actifs au sein des 7 Sociétés membres de la plateforme et ses 8 entrepôts de matériels prépositionnés.

La PIROI est partie prenante majeure de la gestion des catastrophes dans la zone de l'océan Indien. Elle s'intéresse à la thématique de l'IDRL depuis plusieurs années¹, tant dans le renforcement des capacités des acteurs, que dans le plaidoyer nécessaire à son intervention en cas de désastres pour acheminer efficacement l'aide matérielle dans les pays touchés. Cet intérêt s'illustre par cette étude mais aussi par la réalisation d'un atelier régional et plusieurs ateliers nationaux en faveur d'une approche juridique de la GRC².

Ce résumé est issu d'une étude complète visant à présenter le cadre international et régional du droit des catastrophes. Les objectifs de cet état des lieux sont de :

- Identifier le cadre juridique et politique international en matière d'assistance, ainsi que son intégration dans les cadres juridiques internes ;
- Identifier les dispositifs juridiques et politiques nationaux qui régissent l'assistance internationale en cas de catastrophe, de même qu'analyser le degré d'intégration des Lignes directrices IDRL ;
- Identifier les obstacles juridiques pouvant retarder ou entraver l'assistance internationale ;
- Présenter les cadres juridiques phares afin de faciliter l'intervention des acteurs humanitaires ;
- Proposer des recommandations issues de ces considérations afin d'améliorer l'efficacité de la réponse aux catastrophes pour les pays de la zone de l'océan Indien

Courriel : piroi@croix-rouge.fr

Site internet : <https://piroi.croix-rouge.fr/>

¹ FICR, PIROI, COI, Atelier de formation « le droit international et la réponse aux catastrophes », 2012

² Dans le contexte pandémique actuel il n'est pas encore possible de communiquer les dates des ateliers

INTRODUCTION

Le bassin Sud-Ouest de l'océan Indien est l'une des zones les plus actives de la planète en terme de formation de cyclones tropicaux³. Cela cause des pertes humaines et matérielles étendues tout en constituant un frein aux efforts de développement des pays. À cela s'ajoute, comme l'a souligné le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) dans son rapport spécial de 2018 sur les conséquences d'un réchauffement de la planète de 1.5°, le risque d'une accentuation de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes⁴.

En parallèle, les changements climatiques et les catastrophes naturelles ont des répercussions sur le déploiement de l'assistance humanitaire. L'une d'entre elles est l'augmentation et la diversification des intervenants dans le contexte des catastrophes. Par exemple, la quantité d'organisations non gouvernementales (ONG) dans le domaine de la réponse aux catastrophes a particulièrement augmenté au cours des dernières années⁵. De plus, aux côtés des ONG, il faut ajouter les acteurs gouvernementaux, les agences des Nations unies, les organisations internationales, comme le Mouvement CR/CR et les acteurs privés. Cela engendre pour les autorités du pays touché des difficultés liées à la gestion et l'acheminement de l'aide.

Malgré les efforts législatifs réalisés ces dernières années, peu d'États disposent d'une législation nationale ou d'une stratégie politique capable de faire face à l'ensemble des problèmes règlementaires rencontrés lors des opérations de secours en cas de catastrophe. Pourtant, au même titre qu'un cyclone ou des coulées de boue, les obstacles juridiques peuvent entraver l'efficacité des opérations de secours internationales⁶. L'absence de réglementation là où elle est essentielle peut entraîner une intervention non coordonnée, coûteuse, voire peu respectueuse des populations bénéficiaires de l'assistance et des acteurs nationaux qui sont les premiers en charge des secours⁷.

Ce rôle essentiel des lois, politiques et dispositifs institutionnels pour le respect de tous les aspects de la gestion des risques (GRC) est reconnu dans plusieurs instruments internationaux, notamment *Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030* (Cadre de Sendai)⁸. La priorité n°2 de cette entente vise à renforcer la gouvernance des risques de

³ Atlas des risques naturels et climatiques de Madagascar », BRGM, CPGU, Banque mondiale, 2020, p.23

⁴ IPCC, Special report Global Warming of 1.5°, Chapter 3 Impact of 1.5°C of Global Warming on Natural and Human System, p 171 Human-induced global warming has already caused multiple observed changes in the climate system (high confidence). Changes include increases in both land and ocean temperatures, as well as more frequent heatwaves in most land regions (high confidence). There is also high confidence that global warming has resulted in an increase in the frequency and duration of marine heatwaves. Further, there is substantial evidence that human-induced global warming has led to an increase in the frequency, intensity and/or amount of heavy precipitation events at the global scale (medium confidence), as well as an increased risk of drought in the Mediterranean Region (medium confidence). {3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, Box 3.4}

⁵ David Fisher, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2007, (Law and Legal Issues in International Disaster Response), Figure 1 : Numbers of international NGOs responding disaster, p.29 ; FICR, Bx Xavier Castellanos and Sergio Ferrero Febel, Haiti +5 Lessons on legal preparedness for humanitarian assistance, 14 janvier 2015, consulté le 12/03/2020, en ligne : <https://www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes/nouvelles/america/haiti/haiti-5--lessons-on-legal-preparedness-for-humanitarian-assistance/>

⁶ David Fisher, Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes : étude sur documents – Version abrégée (Le droit et les problèmes juridiques dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophes) p. 5

⁷ David Fisher, Law and legal issues in international disaster response ; a desk study, 2007, p. 8

⁸ Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030, 2015 (Cadre de Sendai)

catastrophes pour mieux les gérer. Ainsi, l'approche juridique de la gestion des catastrophes et donc la facilitation de la mise en place des secours, s'inscrit complètement dans le sillage de cette priorité.

De son côté la FICR, consciente de l'importance de l'approche juridique de la GRC, a créé en **2001** son programme des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe⁹. Celui-ci visait initialement à comprendre comment les cadres juridiques peuvent améliorer les interventions en cas de catastrophe, en particulier pour les secours internationaux¹⁰. En **2007**, la XXXe Conférence internationale a vu l'adoption à l'unanimité des *Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe*¹¹ (Lignes directrices). Ces Lignes directrices n'ont pas de force obligatoire¹², les États n'ont pas l'obligation de les respecter sous peine d'engagement de leur responsabilité. En outre, l'Assemblée Générale des Nations unies (AGNU) a, à plusieurs reprises, encouragé les États à les utiliser¹³. Après, l'adoption des Lignes directrices, plusieurs autres consultations et formations ont été conduites dans le monde. Les législateurs ont alors formulé le besoin clair d'un accompagnement¹⁴. C'est pourquoi, la FICR en collaboration avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et l'Union interparlementaire (UIP), a travaillé à l'élaboration d'une loi-type pour faciliter la mise en œuvre des Lignes directrices. Ainsi, en **2013** fut adoptée une version définitive de la *loi-type pour la facilitation et la réglementation de l'assistance internationale en cas de catastrophe* (Loi-type IDRL)¹⁵. Puis, en **2017**, ces mêmes organisations ont élaboré le *modèle de décret d'urgence relatif à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe* (Modèle de décret IDRL)¹⁶. Ce dernier vient pallier l'absence de cadre juridique clair avant le début d'une catastrophe. Il peut aussi trouver à s'appliquer lorsque l'adoption d'une législation plus complète est impossible¹⁷.

⁹ Conseil des délégués de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 5, International Disaster Response Law, 2001, consulté le 13/03/2020, en ligne <https://www.ifrc.org/PageFiles/53419/idrl-cod-2001s.pdf>

¹⁰ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Changement de dénomination / Le Programme IDRL de la FICR devient le Programme du droit relatif aux catastrophes, 2012, consulté le 13/03/2020, en ligne :

<https://www.ifrc.org/PageFiles/53419/Changement%20de%20d%20c3%a9nomination%20Typefi%20Mars%202012.pdf> : Le programme renforcera également ses capacités, élargira ses connaissances, et développera des partenariats afin de répondre de façon plus efficace à la demande de soutien sur les questions portant sur le droit relatif aux catastrophes, au-delà de l'assistance internationale en cas de catastrophe. Il constituera un prolongement des exigences de réduction des risques de catastrophes et d'élimination des obstacles réglementaires aux abris après une catastrophe, émise lors de la XXXe Conférence internationale.

¹¹ FICR, Lignes directrices

¹² FICR, Lignes directrices, p. 13

¹³ Assemblée générale, Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organisations des Nations Unies, A/RES/ 63/139, 2009 ; Assemblée générale, Coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles : de la phase des secours à celle de l'aide au développement, A/RES/63/141, 2009 ; Assemblée générale, Renforcement des secours d'urgence, du relèvement, de la reconstruction et de la prévention au lendemain de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien, A/RES/63/137, 2008

¹⁴ FICR, OCHA, UIP, Loi-type relative à la facilitation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, version pilote 2011, p v

¹⁵ FICR, OCHA, UIP, Loi-type relative à la facilitation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, 2013

¹⁶ FICR, OCHA, Model Emergency Decree for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance, 2017 (Model Emergency Decree)

¹⁷ FICR, Model Emergency Decree, p. 5

Cette étude vise à présenter les aspects juridiques liés à l'implication des différents acteurs nationaux et internationaux dans la gestion des catastrophes dans les pays d'intervention de la PIROI. Dans ce cadre, il a été décidé de retenir les instruments participants à la construction du régime de l'assistance internationale les plus pertinents au regard des activités de la PIROI, appliqués aux grandes phases de l'assistance internationale. Ces dernières sont toutes constitutives de la relation entre l'État bénéficiaire et l'État aidant et font appel à des aspects juridiques distincts et interconnectés. Enfin, l'étude des cadres normatifs nationaux repose sur cinq dimensions qui forment la structure d'analyse : la présentation des cadres politico-juridique de la GRC (1), l'analyse de la structure de coordination (2), le processus de déclaration de l'état d'urgence et l'appelle à l'aide internationale (3), la coordination des interventions d'urgence (4) et la régulation aux frontières (5). De manière transversale fût intégré l'analyse du rôle des Sociétés nationales¹⁸.

PRESENTATION DE L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE INTERNATIONAL

Le fait qu'il n'existe pas de convention générale sur l'assistance en cas de catastrophe n'est aucunement révélateur de l'étendue du droit en la matière, comme en témoigne le recensement des normes applicables dressé par la FICR en 2007¹⁹. Ainsi, en l'absence d'un régime centralisé et de portée universelle, le droit international relatif à l'assistance s'est développé de manière fragmentaire par le biais de traités multilatéraux généraux (pour la plupart sectoriels) au niveau mondial comme régional, sans compter la centaine d'accords bilatéraux et mémorandums d'accords divers²⁰. Il s'est également construit par l'influence des instruments de *soft law*²¹ comme les résolutions adoptées par les organes des Nations Unies, les codes, modèles et directives adoptés par les organisations et organismes internationaux²², qui même si elles ne sont pas contraignantes, visent à témoigner d'un certain consensus et/ou d'une pratique²³.

Au cours des dernières années, la Commission de Droit International (CDI) a décidé de placer dans son programme de travail le sujet de la protection des personnes en cas de catastrophe²⁴. En 2016, elle a finalisé son *Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe* et a recommandé à l'AGNU d'élaborer une convention fondée sur ce projet²⁵. Ces 18 articles proposent d'unifier le régime de l'assistance humanitaire en temps de paix. Dans sa dimension verticale, le projet rappelle les liens intrinsèques entre droits fondamentaux et assistance

¹⁸ Pour plus de détails, se référer au rapport complet « Étude des cadres juridiques pour faciliter et régler la réponse internationale en cas de catastrophes de : l'Union des Comores, Mayotte et l'île de La Réunion, Madagascar, l'île Maurice, le Mozambique, les Seychelles, et la Tanzanie »

¹⁹ David Fisher, *Law and Legal Issues in International Disaster Response*, p. 33 à 87; annexe II.

²⁰ CDI, *Protection des personnes en cas de catastrophes* A/CN.4/590, p 1

²¹ Daniel Thürer, *Soft Law*, Oxford public international law, Max Planck Encyclopedias of International Law, 2019, p. 13

²² CDI, *Protection des personnes en cas de catastrophe*, A/CN.4/590/add.2, V Autres textes et instruments : Résolutions adoptées par des organes de l'Organisation des Nations Unies ; Autres instruments adoptés par des organisations et organismes internationaux ; Autres textes pertinents

²³ David Fisher, *Law and legal issues in international disaster response*, Chapitre 3 *Global international Law and Norms*, p. 33

²⁴ Report of the International Law Commission, 58th session, A/61/10, 2006 p. 464

²⁵ CDI, Rapport de la Commission du droit international 68e session, 2016, A/71/10, para 46 ; Giulio Bartolini, *A universal treaty for disasters? Remarks on the International Law Commission's draft articles on the protection of Persons in the Event of Disasters (A universal treaty for disasters?)*, pp 1103-1137

humanitaire en cas de catastrophe²⁶. La référence constante aux droits humains pourrait être utile pour dégager une obligation autonome de l'État de fournir une assistance humanitaire, comme en témoigne la tentative à demi-teinte de la CDI²⁷ dans ces articles 10 et 11 qui disposent que l'État touché a d'abord *le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire* (art 10) et dans la mesure où *une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance* (art 11).

Puis, dans sa dimension horizontale, le projet d'article comporte un ensemble de règles de coopération relatives à la fourniture de l'assistance²⁸ qui visent à définir les rôles des parties prenantes, État touché, État prêtant assistance, mais aussi organisations internationales et intergouvernementales²⁹ qui proposent leur assistance. Présentement, l'AGNU a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa soixante-quinzième session la question intitulée « *Protection des personnes en cas de catastrophe* » prévue pour l'année 2020³⁰.

Réfugiés et déplacés internes

En principe, le droit des réfugiés n'est pas associé aux catastrophes. La définition de réfugié prévu par la *Convention relative au statut de réfugié*³¹ et son *protocole*³² s'applique uniquement à des personnes qui fuient leur pays et craignent d'être persécutées du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques³³. Cependant, ces instruments peuvent trouver à s'appliquer lorsque le pays dans lequel une personne a obtenu le statut de réfugié est touché par une catastrophe. Ainsi, une personne réfugiée, en vertu de son statut a des droits en lien avec les opérations de secours internationales et de redressement en cas de catastrophe³⁴.

Par ailleurs, il est intéressant de relever que le Comité des droits de l'homme a récemment estimé que les États « *ne peuvent pas expulser des individus qui font face à des conditions induites par le changement climatique qui violent le droit à la vie* »³⁵. Cette décision fondée sur la violation du droit à la vie en raison des changements climatiques pourrait participer à la construction d'un régime juridique pour les « réfugiés climatiques » ou du moins leur accorder une plus grande protection. De plus, l'engagement pris à l'AGNU au travers de la *Déclaration de New York pour*

²⁶ Alina Miron, Les fondements normatifs de l'assistance humanitaire dans les autres situations : catastrophes naturelles, technologiques, environnementales et pandémiques, dans *Fondements normatifs dans les autres institutions*, p.191 ; Giulio Bartolini, A universal treaty for disasters?, p 1115-118 ; CDI, Projet d'articles, art 4-6

²⁷ Alina Miron : catastrophes naturelles, technologiques, environnementales et pandémiques, dans, *Fondements normatifs dans les autres institutions*, p.193

²⁸ Alina Miron, Les fondements normatifs de l'assistance humanitaire dans les autres situations : catastrophes naturelles, technologiques, environnementales et pandémiques, dans *Fondements normatifs dans les autres institutions*, p.191 ; Giulio Bartolini, A universal treaty for disasters?, p.1118-1119, ; CDI, Projet d'articles, art 7-17

²⁹ CDI, Projet d'articles, art 3, Par « autre acteur prêtant assistance », on entend toute organisation intergouvernementale compétente, toute organisation non gouvernementale pertinente ou toute autre entité qui prête assistance à un État touché avec le consentement de celui-ci

³⁰ Assemblée Générale, Protection des personnes en cas de catastrophes, A/RES/73/209, 2019, 4

³¹ Convention relative au statut des réfugiés, 1951, 189 RTNU. 137

³² Protocole relatif au statut des réfugiés, 1967, 606 RTNU. 267

³³ Convention relative au statut des réfugiés, art 1

³⁴ Convention relative au statut des réfugiés, art 13 propriétés mobilière et immobilière, art 20 rationnements, art 21 logement, art 23 assistance publique, art 26 libertés de circulation

³⁵ ONU info, Demande d'asile liées au changement climatique : une première pour le Comité des droits de l'homme de l'ONU, le 21 janvier 2021, consulté le 13/03/2020, en ligne : <https://news.un.org/fr/story/2020/01/1060291> ; Comité des droits de l'homme, CCPR/127/D/2728/2016, 7 janvier 2020,

les réfugiés et les migrants en 2016³⁶ a donné lieu à l'adoption de deux textes non contraignants³⁷, *le pacte mondial sur les réfugiés (PMR)* et *le pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM)*. Ces deux textes s'intéressent aux migrations dans le contexte de catastrophes et de changements climatiques³⁸

Au niveau régional, la *Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique* de 2009 (Convention de Kampala) trouve à s'appliquer³⁹. En cela que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection et l'assistance aux personnes victimes de déplacements internes liés à une catastrophe naturelle ou humaine y compris les changements climatiques⁴⁰. Ils sont tenus de prendre également les mesures nécessaires pour organiser les opérations de secours à caractère humanitaire et impartial. Par ailleurs, cette Convention rappelle que les États qui ne sont pas en mesure de répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées doivent coopérer et solliciter l'assistance des organisations de la société civile et des acteurs concernés⁴¹.

Le droit douanier

Les instruments relatifs au droit douanier comportent des dispositions touchant directement aux problèmes techniques et matériels dans les opérations internationales de secours en cas de catastrophe, notamment pour l'envoi de secours. Les conventions les plus pertinentes sont la *Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers* (Convention de Kyoto révisée)⁴² et son annexe J5 relative aux envois de secours, ainsi que la *Convention d'Istanbul portant sur l'administration temporaire*⁴³ et plus particulièrement son annexe B9 relative aux marchandises importées dans un but humanitaire.

Le droit des transports

Les transports participent directement à l'acheminement des secours, cependant les cadres juridiques varient entre les transports maritimes, aériens et routiers (non pertinent pour la PIROI). Il existe plusieurs traités qui concernent le transport et les catastrophes, mais aucun traité dit général⁴⁴. La *Convention visant à faciliter le trafic maritime*⁴⁵ exige que les États parties facilitent l'entrée et la sortie des navires participant aux fins d'activités de secours en cas de catastrophe. Ainsi, les États se doivent de faciliter *dans toute la mesure du possible, les procédures d'entrée et le déroulement des formalités pour les personnes, les cargaisons, le matériel et l'équipement*

³⁶ Assemblée générale, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/Res/71/1, 2016 ; aucun Etats de la zone ne s'est opposé au texte

³⁷ Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, A/ RES/73/195, 2018 (PMM), aucun Etats de la zone ne s'est opposé au texte

³⁸ PMM, objectif 2, 5 et 21 ; Thibaut Fleury Graff, Les deux pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations : forces et faiblesses d'une nouvelle coopération internationale, à la p 227 ; Pacte mondial sur les réfugiés, programme d'action, p.3

³⁹ Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de l'Organisation de l'Unité africaine, 10 septembre 1969, 1001R.T.N.U.4S, 8 I.L.M. 1288, 1974

⁴⁰ Convention de Kampala, art 5.4

⁴¹ Convention de Kampala, art 5.6

⁴² Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto), 1973, RTNU, vol. 950, n 13561, telle que modifiée par le Protocole du 26 juin 1999.

⁴³ Convention relative à l'admission temporaire (Convention d'Istanbul), 1990, RTNU, vol. 1762, n 30667

⁴⁴ David Fisher, Law and legal issues in international disaster response : a desk study, p 42

⁴⁵ Convention visant à faciliter le trafic maritime internationale, 1965, RTNU, vol 591, n°8564

*requis pour faire face aux situations visées*⁴⁶. C'est-à-dire en cas de catastrophe, de lutte contre la pollution des mers ou de prévention de celle-ci, ou d'autres opérations nécessaires d'urgences pour garantir la sécurité en mer, la sécurité de la population ou la protection du milieu marin⁴⁷.

A cela s'ajoute, l'annexe 9 de la *Convention relative à l'aviation internationale*⁴⁸ (Convention de Chicago). Celle-ci exige des États parties qu'ils facilitent l'entrée, la sortie et le transit sur leur territoire des aéronefs effectuant des missions de secours⁴⁹ pour le compte des organisations internationale reconnues par les Nations Unies ou encore leurs organisations avec l'accord de l'État bénéficiaire⁵⁰. De plus les États contractants sont tenus de faire le nécessaire pour que le personnel comme les articles arrivant dans le cadre d'une mission de secours soient admis sans délais⁵¹.

Le droit des télécommunications

L'instrument le plus important relatif aux télécommunications dans les opérations internationales de réponse aux catastrophes est la *Convention de Tampere*⁵². Celle-ci offre un cadre juridique complet pour les télécommunications d'urgences pendant les opérations de secours prévoyant notamment la coordination des efforts et la réduction des obstacles réglementaires, y compris les restrictions à l'importation et l'exportation. Le texte vise à s'appliquer certes aux États parties, mais également aux entités fournissant des secours tels que les organisations humanitaires.

À la lumière des signatures et ratifications des traités analysés il apparaît que le régime de droit commun qui s'est développé au niveau international n'est pas encore celui des pays de la zone. En effet, plusieurs conventions et leurs annexes doivent encore être signées et/ou ratifiées.

⁴⁶ Convention visant à faciliter le trafic maritime internationale, Annexe 1, F. Assistance en cas d'urgence, 5.12

⁴⁷ Convention visant à faciliter le trafic maritime internationale, Annexe 1, F. Assistance en cas d'urgence, 5.11

⁴⁸ Convention relative à l'aviation civile internationale, 1944, RTNU, vol 1. 15, n°295

⁴⁹ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, Annexe 9, chapitre 1, Vol de secours : Vols exploités à des fins humanitaires et transportant du personnel de secours et des fournitures de secours (nourriture, vêtements, abris, articles médicaux et autres) pendant ou après une urgence ou une catastrophe ou qui sont utilisés pour évacuer des personnes d'un endroit où leur vie ou leur santé sont menacées par une urgence ou une catastrophe vers un lieu sûr dans le même État ou dans un autre État disposé à recevoir ces personnes

⁵⁰ Annexe 9, Convention de Chicago, C. Mission de secours en cas de catastrophe naturelle ou causée par l'homme, qui met gravement en danger la santé humaine ou l'environnement, ou de situation d'urgence semblable exigeant l'assistance des Nations Unies, 8.8.

⁵¹ Convention de Chicago, Annexe 9, art 8.9

⁵² Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, du 18 juin 1998, entrée en vigueur 2005, RTNU, vol. 2296, no 40906 (Convention de Tampere)

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES RISQUES ET DES CATASTROPHES DES SOCIÉTÉS NATIONALES MEMBRES DE LA PIROI

I. L'UNION DES COMORES

Depuis 2012 plusieurs progrès ont été réalisés dans le renforcement du système national de GRC, notamment en ce qui concerne le renforcement institutionnel⁵³. Cependant, l'Union des Comores (l'UoC) fait encore face à certaines difficultés en ce qui concerne ses capacités institutionnelles. Cela conduit à une gestion des risques davantage axée sur la gestion des urgences, plus que sur une gestion intégrée dans le développement territorial et sectoriel⁵⁴. Mais il n'en reste pas moins qu'il existe une volonté importante de consolidation des institutions et d'œuvrer à la mise en place d'une base juridique en matière de GRC. Ainsi en 2014, l'UoC a développé sa stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes (SNRRC) et son plan d'action (PARRC). Ces instruments ont été créés dans le cadre du projet « *Intégration de la Réduction des Risques de Catastrophes dans les politiques en vue de réduire la pauvreté en Union des Comores* »⁵⁵ piloté par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en étroite collaboration avec la Direction générale de la Sécurité Civile (DGSC) de l'UoC. La mise en œuvre de la SNRRC (2014-2019) et son PARRC s'alignent avec la stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D, 2018-2021) et sur le Plan Comores Émergent (PCE)⁵⁶.

La stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes

Le plan d'action de la SNRRC dispose de 27 composantes programmatiques regroupées en 6 axes stratégiques. Le premier axe concerne *la mise en place d'un cadre et des mécanismes juridiques et institutionnels pour la RRC* et sa composante 1.2 propose l'adoption d'une loi pour la RRC/GRC, avec une soumission de projet au gouvernement pour l'examen et l'adoption par l'assemblée en 2016⁵⁷. Cependant selon le Capacity for Disaster réduction initiative (CADRI) en 2018 le gouvernement n'avait pas endossé la SNRRC⁵⁸. De plus, lors de son dernier entretien avec le directeur de la DGSC le 6 mars 2020, il fût notifié à la PIROI que le projet de loi portant sur la RRC/GRC était prévu pour l'année 2020 et que la SNRRC devait être réactualisée⁵⁹. Cela a été confirmé lors d'échanges avec le PNUD qui est impliqué dans le processus de révision et l'élaboration de la loi RRC/GRC. Cependant, les parties prenantes de la révision et la construction de ces instruments ont consacré la majeure partie de leurs activités de ces derniers mois à la réponse au COVID-19.

⁵³ Union des Comores unité solidarité développement, Stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) 2018-2021), p.41

⁵⁴ La Banque Mondiale, Comoros Post-Kenneth Recovery and Resilience Project (P171361), p. 16

⁵⁵ Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes aux Comores, version définitive_ décembre, 2014

⁵⁶ SCA2D, p.1

⁵⁷ Stratégie Nationale de Réduction des Risques de Catastrophes aux Comores (SNRRC), version définitive décembre 2014, p.12, et Axe stratégique 1 : Mise en place d'un cadre et des mécanismes juridiques et institutionnels pour la RRC, p.128

⁵⁸ The CADRI Partnership, Communication Bulletin 2018, p.1

⁵⁹ Entretien, PIROI avec le Colonel Tachfine, 6 mars 2020

Un cadre normatif diffus

D'après la SNRRC, les structures qui interviennent directement dans la gestion des risques de catastrophes sont : la DGSC, principal organisme gouvernemental responsable de la gestion des d'après le décret du 2 mars 2012⁶⁰ qui dispose de directions Régionales de la Sécurité Civile⁶¹, l'agence nationale de l'aviation civile et de la météorologie (ANACM), l'observatoire volcanique du Karthala (OVK), la Direction générale de l'environnement et de la forêt (DGEF), la Direction nationale de l'aménagement du territoire, de l'habitat et l'urbanisme (DNATHU), le Ministère de l'enseignement supérieur, de l'Éducation de base de la recherche (MEN), le Croissant-Rouge comorien (CRCo) et les Gardes côtes comoriennes (GC).

De plus, la GRC devrait être portée par la plateforme nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophe (PNPRRC), créée par décret du 15 septembre 2012⁶². Il s'agit d'une organisation nationale multisectorielle qui œuvre en faveur de la prévention et de la RRC⁶³. Malgré l'institutionnalisation d'une telle plateforme, lors du passage du Cyclone Kenneth, le gouvernement ne l'a pas utilisé et lui a préféré un comité interministériel⁶⁴ ad hoc. Ce comité avait pour objet : *de proposer au Gouvernement toutes mesures propres de coordination de mobilisation, de gestion, de suivi, de supervision et d'action dans le sens de la maîtrise de la situation de catastrophes causées par le cyclone*⁶⁵. Cela met en lumière le manque d'appropriation de la SNRRC qui consacre pourtant à la plateforme une place centrale dans la GRC.

Régulation au niveau des frontières

L'UoC ne dispose pas de disposition dérogatoire pour l'entrée du personnel et des marchandises. En ce sens il convient de se reporter au droit commun. Ainsi, les militaires, fonctionnaires, magistrats ou autres agents qui servent dans un des services publics comoriens ou dans un organisme directement ou indirectement rattaché à l'État en vertu de conventions ou accords signés avec le Gouvernement comorien doivent obtenir un visa de service⁶⁶. C'est le Ministre de l'Intérieur qui délivre sur passeport ordinaire les visas de service⁶⁷.

L'UoC au travers de la Direction générale des Douanes (DGD) est déterminée à mettre graduellement sa réglementation (méthodes de travail, procédures et techniques) voire sa législation en conformité avec les instruments de l'OMD. En ce sens, en avril 2019, des ateliers de

⁶⁰ Décret n.12-054/PR, 2 mars 2012, DGSC, coordonner l'élaboration d'une politique nationale de GRC et assurer sa mise en œuvre; promouvoir la prévention des risques et combattre tous les sinistres; Animer et coordonner la mise en œuvre des mesures de protection et de secours des personnes et des biens lors d'événements calamiteux ; Organiser la protection et la défense de la population, des biens et de l'environnement; Assurer le recueil et l'analyse des informations ayant trait à la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement puis renseigner le Ministère en charge de la Sécurité Civile de toute situation justifiant des mesures d'urgence

⁶¹ Art 20, décret n.12-054/PR, DGSC

⁶² Décret n.12-181/PR, 15 sept 2012, portant création d'une plateforme nationale pour la prévention et la Réduction des risques de catastrophes (PNPRRC)

⁶³ Art 2, décret n.12-181/PR, PNPRRC

⁶⁴ Décret n.19-047/PR, portant institution d'un Comité Interministériel pour la gestion des Catastrophes causées par le passage aux Comores du cyclone Kenneth, 8 mai 2019

⁶⁵ Art 2, décret n.19-047

⁶⁶ Art 3, Loi n°88-025, conditions d'entrée et de séjour des étrangers aux Comores

⁶⁷ Art 4, Loi n°88-025, conditions d'entrée et de séjour des étrangers aux Comores

sensibilisation sur la *Convention de Kyoto Révisée* ont eu lieu au prît des agents douaniers⁶⁸. Par ailleurs, le Code des douanes comoriens prévoit la mise en place de procédures simplifiée dans le cadre d'envois de secours⁶⁹. Les admissions en franchises sont autorisées par dérogation⁷⁰ et les envois de secours visés par le code des douanes⁷¹ sont admis en franchise des droits et taxes à l'importation et libres de toutes prohibitions ou restrictions de caractère économique à l'importation lorsqu'ils constituent un don adressé à un organisme agréé et sont destinés à être utilisés ou à être distribués gratuitement par cet organisme ou sous son contrôle⁷².

Forces

- L'UoC a intégré la gestion des risques dans ses politiques de développement (SCA2D et PCE)
- L'UoC entame un processus de révision des instruments clefs de la GRC, à savoir la SNRRC et son PARRC, le plan de contingence national et les plans insulaires.
- L'UoC avec l'appui du PNUD souhaite développer sa Loi de GRC/RRC
- L'UoC a entamé un processus d'adhésion et de mise en œuvre de la Convention de Kyoto révisée

Lacunes

- L'UoC ne s'est pas approprié sa SNRRC 2014-2019
- L'UoC n'a pas encore opérationnalisé sa plateforme pour la prévention et la réduction des risques des catastrophes
- L'UoC favorise bien souvent des processus ad hoc en matière de GRC (naturelles et sanitaires)
- Absence d'un plan action de pleine application de la SNRRC 2014-2019 au niveau insulaire

Recommandations

- Développer une loi de GRC qui soit adaptée au contexte de l'UoC, que ce soit pour répondre aux priorités de RRC les plus urgentes ou pour garantir l'établissement d'un système de GRC durable.
- Intégrer la loi dans l'ensemble du cadre juridique et institutionnel du pays tout en étendant les capacités existantes de gouvernance des risques de catastrophes, en particulier au niveau local.
- Renforcer les mécanismes de fonctionnement de la plateforme nationale pour la prévention et la réduction des risques de catastrophes
- Travailler en collaboration avec le PNUD, la DGSC et le DLP pour la création de la loi de GRC
- Œuvrer à la mise en place d'un guichet unique, qui regroupera des structures gouvernementales pour toute entrée de l'aide internationale : douane, enregistrement des acteurs donateur de l'aide, visa d'entrée, et toutes autres facilités concernées
- Œuvrer à la vulgarisation et pleine appropriation par les acteurs concernés de la prochaine SNRRC et Loi de RRC/GRC

⁶⁸ Douanes Comoriennes, consulté, le 20/20/2020, en ligne : http://douane.gov.km/fr/actualite.php?article_id=163

⁶⁹ Code des douanes, art 1 définition, envois de secours, (a) les marchandises, y compris les véhicules ou autres moyens de transport, les denrées alimentaires, les médicaments, les vêtements, les couvertures, les tentes, les maisons préfabriquées, le matériel de purification ou de stockage de l'eau ou les autres marchandises de première nécessité acheminées pour aider les victimes de catastrophes

⁷⁰ Code des douanes, art 332

⁷¹ Code des douanes, art 155

⁷² Code des douanes, art 332 al 3

II. Madagascar

Madagascar a inscrit la GRC et la RRC dans l'ordre des priorités nationales, les intégrant dans les axes et objectifs stratégiques de la Politique nationale de Développement (PND) et le Plan de mise en œuvre. De plus, l'axe 5 de la Politique générale de l'État (PGE) souligne l'importance de la GRC par « *la valorisation du capital naturel et renforcement de la résilience aux risques de catastrophes* »⁷³. Cet axe est ensuite repris par le PND instrument au service de la PGE qui met l'accent sur *la mise en place d'un dispositif et de stratégies appropriées et bien ciblées capables de préserver le capital naturel, de réduire les effets négatifs du changement climatique et de renforcer la résilience des populations et des territoires concernés*⁷⁴. S'en est suivi l'émergence du nouveau cadre juridique de la GRC par la loi n.2015-031 du 12 février 2016 *relative à la Politique nationale de gestion des Risques et des Catastrophes* (PNGRC) qui a impliqué une mise à jour de la stratégie nationale de gestions des Risques et des Catastrophes (SNGRC).

La stratégie nationale de gestions des Risques et des Catastrophes et la Politique nationale de gestion des Risques et des Catastrophes

Cette stratégie d'actualisation vise à s'aligner sur les nouvelles orientations mondiales comme le Cadre de Sendai. La SNGRC a été réalisée par la Cellule de Prévention et Gestion des urgences (CPGU) conjointement avec le Bureau national de Gestion des risques de catastrophe (BGNRC) et l'appui du PNUD. Elle est décrite en 4 axes dont le deuxième concerne une meilleure gouvernance en matière de GRC/RRC à tous les niveaux, implique la disponibilité de mécanismes et instruments juridiques qui légitimeront les actions entreprises et feront de la GRC/RRC une mission régaliennne avec un caractère obligatoire et contraignant⁷⁵. Mais aussi, le renforcement du cadre normatif de la GRC/RRC, au travers de leur développement et leur vulgarisation à tous les niveaux, c'est-à-dire national, territorial et sectoriel⁷⁶.

Loi sur la Politique nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes

La loi 2015-031 abroge toutes les dispositions antérieures contraires, notamment la loi 2003-010 qui instaurait la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes⁷⁷. La loi de 2015-031 a pour objectif de définir l'objectif principal de la GRC, ses structures fondamentales, et les principes régissant les relations entre les différents intervenants⁷⁸. Dans le but de concrétiser l'approche multirisques et multi aléas. En ce sens le Chapitre III de la loi sur la mise en œuvre, dispose que toutes les activités de la GRC et de RRC sont placées sous la coordination générale du premier ministre, Chef du Gouvernement⁷⁹. La loi est complétée par le décret n°2019-1954 fixant les modalités d'application. Les différentes structures nationales de la GRC sont incluses, pour le niveau stratégique, Madagascar s'est doté d'un Conseil national de Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC), d'une cellule de prévention et d'appui à la gestion des urgences (CPGU), et d'une plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes (PNRRC). Pour

⁷³ Assemblée nationale, loi n°2015-031, relative à la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes

⁷⁴ Politique nationale de développement, p. 61, p.66, p.99-100.

⁷⁵ SNGR p 12

⁷⁶ R 2.2 le cadre juridique de la GRC/RRC

⁷⁷ Loi n°2003-010 du 5 septembre 2003, instaurant la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes

⁷⁸ Exposée des motifs, loi 2015-031

⁷⁹ Art 25, loi 2015-031

le niveau opérationnel, il y a le Bureau National de la Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC), le comité de réflexion des intervenants aux catastrophes (CRIC) et les ministres responsables des risques spécifiques. À l'ensemble des structures nationales s'ajoutent les structures territoriales d'intervention, telles que le comité territorial de Gestion des risques et des catastrophes, le comité au niveau du district, de la commune et les équipes locales de secours au niveau des Fokontany⁸⁰.

C'est le CNGRC qui procède à la déclaration officielle de sinistre national et informe le gouvernement quant à la nécessité de recourir à l'appel international⁸¹. Puis, au regard de la loi n.2015-031 relative à la Politique Nationale de Gestion des Risques et Catastrophes, et son décret d'application n.2019-1954, un décret pris en Conseil du Gouvernement constate cette déclaration de sinistre national. Ce qui permet au gouvernement de lancer un appel à l'aide internationale par communiqué diffusé par son porte-parole.

Régulation au niveau des frontières

Madagascar n'a pas de disposition dérogatoire pour l'entrée du personnel et des marchandises. Il convient donc de se reporter au droit commun. Il existe notamment des visas de courtoisies qui permettent aux travailleurs missionnaires ou bénévoles des ONG de soumettre une demande⁸². La durée de validité du visa est de trois mois à partir de la date de délivrance⁸³. Cependant, ce visa n'est délivré par l'État de Madagascar qu'à certaines entités dont la reconnaissance de leurs activités leur permet l'obtention de ce type de visa. Par ailleurs, le BNGRC étant le point focal des opérations de GRC à Madagascar, les acteurs humanitaires pourront coopérer avec cette institution pour faciliter leur entrée sur le territoire⁸⁴.

La législation douanière accorde des dérogations en matière de droits et taxes à l'importation pour les marchandises et dons envoyés à destination de certaines personnalités ou entités. Ainsi le code des douanes dispose que : *par dérogations, le Ministre responsable des Douanes peut autoriser l'importation en franchise des droits et taxes : f) des envois destinés à la Croix-Rouge Malagasy*⁸⁵. Par ailleurs, les conditions d'application des dispositions susmentionnées ainsi que les marchandises éligibles sont fixées par arrêté du Ministre responsable des douanes⁸⁶. Ces dispositions visent notamment à prendre en compte les accords et conventions internationaux, les traités bilatéraux conclus par Madagascar, les accords de siège et les lois spéciales prévoyant l'exonération des droits et taxes à l'importation et d'autre part, des dispositions de la « *Convention de Kyoto Révisée* » de l'OMD⁸⁷.

⁸⁰ Art 38-42, décret n°2019-1954

⁸¹ Art 8.5, décret 2019-1954

⁸² Ministère des affaires étrangères e-visa, Guide pour les titulaires de passeport officiel, passeport diplomatique, passeport de service ou laissez-passer des Nations Unies (UNLP/LP), consulté le 20/06/2020, en ligne : <https://evisa.diplomatie.gov.mg/index.php/fr/guide/others>

⁸³ Ambassade de la République de Madagascar en Suisse, Mission permanente de la République de Madagascar auprès de l'office des Nations Unies et des institutions spécialisées à Genève et à Vienne, consulté le 20/06/2020, en ligne : <http://www.ambassade-madagascar.ch/affaires-consulaires/>

⁸⁴ FICR, IDRL à Madagascar, Etude du cadre juridique pour faciliter et réglementer la réponse internationale en cas de catastrophes, p.58

⁸⁵ Direction générale des douanes, Code des douanes 2019, art 240 al1

⁸⁶ Code des douanes 2019, art 240 al2

⁸⁷ Présidence de la république, loi n.2015 – 026, 7 décembre 2015, portant loi de finances rectificative pour 2015

Forces

- Madagascar a intégré la gestion des risques dans ses politiques de développement (PND et PGE)
- Madagascar a consolidé son cadre juridique et institutionnel en matière de GRC et d'interventions en cas de catastrophe (Décret 2019-1954)
- Madagascar a entamé un véritable travail de vulgarisation de sa politique nationale de GRC et du programme pour la Résilience Climatique à destination des responsables auprès de l'administration, les ONG, et partenaires

Lacunes

- Il n'existe pas de disposition relative l'entrée spécifique du personnel humanitaire en cas de catastrophe ni de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles
- Manque de clarté dans les rôles et attributions entre les organes stratégiques CPGU, et opérationnel BNGRC.
- Manque de coordination au niveau stratégique par le biais de la Plateforme Nationale de la Réduction des Risques de Catastrophes

Recommandation

- Spécifier les processus de déclenchement et fin des opérations d'aide internationale en cas de catastrophe dans le cadre d'une révision de la loi relative à la politique nationale de GRC.
- Nécessité de clarifier les rôles et attributions entre les organes stratégiques CPGU, et opérationnel BNGRC.
- Renforcer la coordination au niveau stratégique par le biais de la Plateforme Nationale de la Réduction des Risques de Catastrophes (PNRRC).
- Favoriser l'application du principe de complémentarité des actions et prévention de démembrement du BNGRC au niveau régional.
- Œuvrer à la mise en place d'un guichet unique, qui regroupera des structures gouvernementales pour toute entrée de l'aide internationale : douane, enregistrement des acteurs donateur de l'aide, visa d'entrée, et toutes autres facilités concernées.

III. Le Mozambique

Conscient de sa vulnérabilité, le gouvernement du Mozambique a adopté dès 1999 une politique nationale de gestion des catastrophes de laquelle découle une approche proactive en matière de GRC⁸⁸. Le gouvernement a développé son premier plan directeur de la prévention et de l'atténuation des catastrophes naturelles en 2006 (*Plano Director de Prevenção e Mitigação das Calamidades Naturais* (PDPMCN_2006-2016). Ce plan a participé à la mise en place d'un système d'alerte précoce, d'une meilleure gestion de l'information et a insisté sur le renforcement des capacités de recherche et de sauvetage⁸⁹. La loi qui établit le cadre légal de gestion des calamités/catastrophes a été adoptée en 2014. Lorsque le PDPMCN est arrivé à échéance, un diagnostic de ses forces et faiblesses a été réalisé. Celui-ci constitue aujourd'hui la pierre

⁸⁸ Resolution No. 18/99 establishing the management policy for environmental disasters, 1999

⁸⁹ Banque Mondiale, Mozambique Disaster Risk Management and Resilience Program, Technical Assessment report, 20 février, 2019, consulté le 20/06/2020, en ligne : <http://documents.worldbank.org/curated/en/168731551137716732/pdf/Final-Technical-Assessment-Mozambique-Disaster-Risk-Management-and-Resilience-Program-P166437.pdf>, p. 19

angulaire du Plan National de Réduction des Risques de Catastrophes de 2017 (*Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030 – PDRRD*)⁹⁰.

Aussi, le gouvernement du Mozambique cherche à développer une vision holistique de la GRC et l'intègre dans ses politiques de développement et d'adaptation aux changements climatiques, tel que le programme quinquennal du gouvernement (*Programa Quinquenal do Governo 2015-2019*). Ce dernier plaide pour l'intégration de lignes directrices concernant la GRC et l'ACC dans les plans de développement nationaux, sectoriels et locaux⁹¹. Au travers de *l'Agenda 2025 Visão Estratégica de Nação* le gouvernement veut prendre en compte l'impact des catastrophes sur le développement du Mozambique⁹². Enfin, avec sa stratégie nationale pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets 2013-2025 (*Stratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas ENAMMC*)⁹³, le gouvernement travaille sur les domaines clés d'action pour la réduction des impacts du changement climatique⁹⁴. Dans le pilier adaptation de l'ENAMMC 13 actions coïncident avec la vision globale de RRC développée dans le PDRRD⁹⁵.

Plano Director para a Redução do Risco de Desastres 2017-2030 – PDRRD

Le PDRRD, est composé de 6 lignes stratégiques⁹⁶. La ligne d) porte sur le développement des capacités à tous les niveaux, publics et privés pour garantir des actions efficaces de prévention, de réduction des risques, de préparation et de réponse aux urgences en cas de catastrophe⁹⁷. La ligne f) promeut des réformes normatives et institutionnelles au regard des défis majeurs de politiques et de gestion publique institutionnelle du PDRRD. De plus le plan soutient que des conditions juridiques *innovantes* devront être développées pour faire face aux risques et articuler l'ensemble des politiques sectorielles et multisectorielles⁹⁸.

Ces lignes stratégiques sont complétées par cinq objectifs, le 2 et le 5 sont particulièrement pertinents. Par l'objectif 2 le gouvernement entend développer une vision claire du système de gouvernance de GRC. Il souhaite déployer un système règlementaire harmonisé de RRC, veiller à ce que les lois, réglementations et autres normes sectorielles existantes établissent clairement les rôles et responsabilités des acteurs institutionnels impliqués⁹⁹. Le gouvernement souhaite aussi adapter la structure fonctionnelle et organisationnelle de la GRC, en clarifiant les relations entre l'Institution Nationale pour la coordination des catastrophes environnementales (l'INGC) et les autres organisations gouvernementales qui ont un rôle essentiel dans la GRC. En ce sens, une

⁹⁰ PDRRD, p.5

⁹¹ PDRRD, p.20

⁹² PDRRD, p.18

⁹³ República de mocambique ministerio para a cooperacao da accao ambiental, 2013-2025, *Estratégia Nacional de Adaptação e Mitigação de Mudanças Climáticas (ENAMMC)*

⁹⁴ PDRRD, p.19

⁹⁵ ENAMMC, p. xi

⁹⁶ PDRRD, p 19 à 28 : a. Consolidar a experiência adquirida ; b. Actuar prospectivamente sobre os processos geradores de risco e proteger os investimentos públicos e privados ; c. Fortalecer o ordenamento territorial dando atenção ao crescente risco urbano e às mudanças climáticas ; d. Desenvolver capacidades ; e. Intervir de forma correctiva ; f. Promover processos de reforma normativa e institucional

⁹⁷ PDRRD, p.28, d. Desenvolver capacidades

⁹⁸ PDRRD, p. 28 f. Promover processos de reforma normativa e institucional

⁹⁹ PDRRD, p. 33, 2.1.1

réforme juridique et réglementaire est attendue¹⁰⁰. À la lumière du plan de contingence, le gouvernement a mis en place trois principaux organes institutionnels responsables de gérer les risques de catastrophes et la préparation aux situations d'urgence : le Conseil de Coordination pour la Gestion des Catastrophes (CCGC), le Conseil Technique pour la GRC (CTGC) et le Centre National des opérations d'urgence (CENOE)¹⁰¹. De plus, l'INGC pour assurer la pleine réalisation de ses missions s'appuie au niveau national sur trois unités, le CENOE, l'Unité de protection civile (UNAPROC), le Bureau de coordination de la reconstruction (GACOR). Au niveau local, l'INGC comprend une représentation opérationnelle régionale, une délégation provinciale et un centre de ressources à usages multi districts (CERUM).

En outre, toujours au titre de l'objectif 2 le gouvernement souhaite améliorer la participation de la société civile, du secteur privé et du système de volontariat à la RRC. C'est pourquoi il prévoit de revoir le cadre législatif permettant de faciliter l'action des organisations, de la société civile étrangère et nationale, et du secteur privé¹⁰². Enfin, le gouvernement promeut l'adoption de normes liées au cadre juridique international y compris les aspects relatifs à la mobilisation de l'aide humanitaire et plus particulièrement de l'entrée et la sortie des biens et des personnes¹⁰³.

Par l'objectif 4 le gouvernement cherche à conduire des actions pour améliorer les systèmes et les procédures en cas de catastrophe. À cet égard, il est notamment attendu la mise en place d'un mécanisme consolidé de préparation et de réaction aux catastrophes et le renforcement du CENOE en tant que structure nationale de préparation de la réponse¹⁰⁴.

La Loi n° 15/2014 du 20 juin 2014, établissant le cadre légal de la gestion des calamités/catastrophes

Depuis juin 2014, le Mozambique s'est doté de la loi n.15/2014 qui établit le cadre juridique de la GRC. Elle comprend la prévention et l'atténuation des effets destructeurs des catastrophes, le développement d'actions de secours ainsi que des actions de reconstruction et de réhabilitation des zones touchées¹⁰⁵. La loi prévoit dans son chapitre IV que la gestion des calamités/catastrophes soit organisée et coordonnée par le Gouvernement. Ainsi, il lui revient de définir la structure et les fonctions de gestion des calamités/catastrophes¹⁰⁶. L'aide d'urgence internationale est régulée par le Gouvernement et comprend l'autorisation d'entrée des personnes et des biens destinés à venir en aide aux populations touchées par la catastrophe¹⁰⁷. En l'état, la loi n° 15/2014 ne prend que très peu en compte les recommandations présentes dans les *Lignes directrices* développées par la FICR. Récemment, le gouvernement a annoncé que le Conseil des ministres mozambicain allait déposer une nouvelle loi sur la gestion et la réduction des risques de catastrophes qui abrogera la loi n° 15/2014¹⁰⁸. En revanche, d'après les échanges conduits par la

¹⁰⁰ PDRRD, p. 35

¹⁰¹ Humanitarian response plan, 2018-2020 (revised in August 2019), Mozambique, p.8

¹⁰² PDRRD, p. 35, 2.5.3

¹⁰³ PDRRD, p. 34, 2.1.6

¹⁰⁴ PDRRD, p. 39, 4.1.3

¹⁰⁵ Lei n. 15/2014 de gestao das Calamidades, Sumario, 20 juin 2014

¹⁰⁶ Lei n. 15/2014, art 19

¹⁰⁷ Lei n. 15/2014, art 22

¹⁰⁸ Club of Mozambique, Mozambique: Government submitting new law on disaster risk management and reduction, le 5 août 2020, consulté le 05/08/2020, en ligne : <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-government-submitting-new-law-on-disaster-risk-management-and-reduction-167918/>

PIROI auprès de l'INGC, la FICR n'a pas été associée au processus de construction du nouveau cadre normatif.

Enfin, c'est la Constitution de la République du Mozambique qui encadre les dispositifs relatifs à l'état de siège et d'urgence¹⁰⁹, qui peuvent être déclenchés dans le cadre d'une calamité publique (*calamidade pública*)¹¹⁰. Ainsi, c'est le Président de la République qui déclare l'état de siège ou d'urgence, il doit dans les vingt-quatre heures après sa déclaration informer l'Assemblée de la République. Cette dernière, une fois réunie, dispose de quarante-huit heures pour délibérer. Ensuite l'Assemblée est appelée à ratifier le décret d'urgence.

Régulation au niveau des frontières

La loi-cadre de 2014 prévoit qu'une fois la situation d'urgence déclarée, le Gouvernement doit prévoir l'établissement de facilités¹¹¹. Le Gouvernement peut ponctuellement créer des conditions pour rendre la procédure de visa plus rapide et plus facile notamment en fonction de la gravité de la situation. Au titre de la déclaration d'urgence, il est possible pour le gouvernement de définir les modalités particulières d'entrées (mesures ponctuelles d'enregistrement simplifié, des entités étrangères pour opérer dans le pays et procédures d'entrée rapide du personnel international)¹¹². Cependant au regard de l'expérience de la réponse au cyclone Idai une certaine désorganisation a régné et un travail fastidieux de régularisation a dû être réalisé.

Le Mozambique est une partie contractante à la *Convention de Kyoto révisée*, mais il n'a pas accepté l'application de l'annexe J-5 relative à l'envoi de secours. Ainsi, tous les documents relatifs au dédouanement de l'aide humanitaire doivent être envoyés à l'INGC 15 jours avant la date prévue d'arrivée des dons afin de faciliter la mise en œuvre des procédures normales et légales de l'autorisation ultérieure de l'exonération des droits de douane et autres charges¹¹³.

Forces

- Intégration de la GRC dans les politiques de développement et d'ACC
- Dispose d'un cadre législatif depuis 2014 et reconnaît la nécessité de le réviser
- Promotion dans le PDRRC 2017-2030 d'une réforme normative et institutionnelle au regard de défis que le plan pose en matière de GRC
- Existence des institutions clés aux niveaux national et territorial
- Possibilité de construire sur les nombreux documents post Idai et Kenneth

Lacunes

- Des problèmes d'ordre structurel du système de réponse, maintenance limitée des équipements de réponse, faible niveau de préparation du personnel, des volontaires et des mécanismes de réponse, manque de clarté en matière de procédure.
- L'INGC fait face à des contraintes de capacité au niveau des provinces et des districts
- Non-respect des schémas de coordination lors du passage du cyclone Idai
- L'annexe J-5 CKR n'est pas ratifiée

¹⁰⁹ Lei n.1/2018, lei da Revisao Pontual da Consitituição da Republica de Moçambique, art 290 à 298

¹¹⁰ da Consitituição da Republica de Moçambique, art 290

¹¹¹ Lei n. 15/2014, art 36

¹¹² FICR, Lei de Resposta a Desastres de Dimensao Internacional (IDRL) em Moçambique, 2012, p.60

¹¹³ Logistics Cluster, Republica de Mocambique, Instituto Nacional de Gestao de Calamidades Direccqo de prevencao e mitigqco, 07/04/2019, consulté le 10/07/2020, en ligne <https://logcluster.org/document/mozambique-humanitarian-cargo-tax-exemption>

Recommandations

- Renforcer la gouvernance du système de gestion des risques : formations ; renforcement des capacités au niveau territorial
- Développement de procédures opérationnelles standards pour une cohérence des opérations
- Mise à jour du cadre juridique avec une clarification des rôles et responsabilités INGC et agences techniques et opérationnalisation au niveau national, régional et local
- Travailler en collaboration avec l'INGC et tous les organes gouvernementaux ainsi que le DLP pour l'adoption de la nouvelle loi de GRC

IV. Tanzanie

La responsabilité de la GRC incombe en Tanzanie au *Disaster Management Department (DMD)* qui œuvre sous la direction du Bureau du premier ministre (OPM) guidé lui-même par le *National Disaster Management policy* de 2004¹¹⁴, le *Disaster management Act* de 2015 et le *Disaster Management régulations* de 2017¹¹⁵. En outre, la Tanzanie a développé très tôt une approche juridique de la GRC puisque dès 1990 elle adoptait son *Disaster relief coordination Act arrangement section*¹¹⁶. Celui-ci établissait et organisait le maintien d'un système d'anticipation, de coordination et d'organisation des secours en cas de catastrophe. De par son statut particulier le Zanzibar a développé sa propre politique et loi de GRC, *Zanzibar Disaster Management Policy*¹¹⁷ (2011) et *the Disasters management act n.2* (2003)¹¹⁸.

Sur le plan national, le gouvernement a adopté en 2012 sa *National climate change strategy*¹¹⁹, celle-ci guide l'intégration du changement climatique dans les politiques et plan sectoriels du pays. Cette stratégie s'est vue complétée par le *National Climate Change Communication Strategy* (NCCCS), et les *guidelines for Integrating Climate Change Adaptation* dans les plans et politiques sectorielles de la Tanzanie¹²⁰. Il est fait référence à la GRC dans la *National climate change strategy* à la section relative aux stratégies sur les questions transversales. Le point 7 plaide pour la réduction de la vulnérabilité du pays face à l'augmentation de la fréquence des catastrophes liées au changement climatique, en faveur d'un développement durable¹²¹. La stratégie pour atteindre ces objectifs entend notamment améliorer la préparation et la gestion des

¹¹⁴ Il est impossible de télécharger cette politique sur le site gouvernemental de la Tanzanie, The united republic of tanzania, ministry of health, community development, gender, elderly and *childrend*, consulte le 17/09/2020, en ligne : http://www.mcdgc.go.tz/catalogue/index.php/view/national_disaster_management_policy_prime_ministers_office/#

¹¹⁵ UNDRR (2020). Tanzania: Risk-sensitive Budget Review, p.5

¹¹⁶ *Disaster Relief Coordination n.9*, 1990

¹¹⁷ The revolutionary Government of Zanzibar, *Zanzibar Disaster management Policy*, 2011

¹¹⁸ *The disasters management act n.2 of 2003*, 2003 Zanzibar

¹¹⁹ United Republic of Tanzania vice president's office, Division of environment, *National Climate change Strategy*, 2012

¹²⁰ Joanna Pardoe, Declan Conway, Emilinah Namaganda, Katharine Vincent, Andrew J. Dougill & Japhet J. Kashaigili (2018) Climate change and the water–energy–food nexus: insights from policy and practice in Tanzania, *Climate Policy*, 2017

¹²¹ United Republic of Tanzania vice president's office, Division of environment, *National Climate change Strategy*, 2012, p. 72

catastrophes à tous les niveaux et mettre en place des systèmes communautaires complets d'alerte précoce et de gestion des catastrophes¹²².

En outre, ces dernières années dans le sillage des catastrophes de 2018 ayant touché Dar es Salaam, (l'explosion d'un dépôt de munition et inondation) le gouvernement a réorienté sa réponse aux urgences en faveur d'une meilleure coordination dans le cadre de plans d'actions à l'échelle de la ville¹²³.

Tanzanie continentale : The Disaster management Act 2015

Le *Disaster management Act de 2015* a vocation à construire le cadre légal de la GRC en Tanzanie et prévoit la création d'institutions responsable de la GRC sur l'ensemble des niveaux d'intervention territoriale. *The Disaster Management Agency* est le point focal de coordination de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes de la Tanzanie continental¹²⁴. De plus est mis en place *Tanzania Disaster management Council* composé des représentants des principaux ministères concernés par la GRC¹²⁵. Au niveau territorial sont mis en place les *Regional disaster management committees*, les *district disaster management committees*, les *Ward disaster management Committees*¹²⁶ et les *Village Disaster Management Committee*.

Zanzibar : The Disaster management Act 2003

Le *Disaster management Act* du Zanzibar définit le cadre légal de la GRC sur son territoire (archipel). Afin d'assurer la coordination des secours en cas de catastrophe est établi le *Disaster Co-ordination Commission* (DCCOM). Cette loi permet aussi la constitution du *national Committee*, chargé de superviser et coordonner les activités du gouvernement en matière de prévention, préparation et gestion des catastrophes¹²⁷. Afin d'assurer une représentativité territoriale du *National Committee*, est mise en place dans chaque région un *Regional Committee*¹²⁸.

The Disaster management régulations 2017

Le *Disaster Management Régulation* de 2017 dispose que *The Emergency Operations and Communication Centre* est le pivot du suivi et du traitement des situations d'urgence. Et, qu'il épaulé l'*Agency* dans la conduite de ses missions¹²⁹. Par ailleurs, même s'il revient au ministre de diriger toutes les opérations d'urgence, il le fait par l'intermédiaire du directeur général du

¹²² United Republic of Tanzania vice president's office, Division of environment, *National Climate change Strategy*, 2012, p. 72

¹²³ The world Bank, *Elevating Emergency response in Tanzania*, 2018, consulté le 16/09/2020, en ligne : <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/03/09/elevating-emergency-response-in-tanzania> ; the United Kingdom's Department for International Development (DFID) and the World Bank to support the Government of Tanzania *Tanzania Urban Reilience Programme, Annual Report 2018*

¹²⁴ The disaster management act, n.7, 2015, art.5

¹²⁵ The disaster management act, n.7, 2015, art.7.2

¹²⁶ The disaster management act, n.7, 2015, art.18

¹²⁷ The disaster management act, n.2, 2003 (Zanzibar), art 9.1

¹²⁸ The disaster management act, n.2, 2003 (Zanzibar), art 12

¹²⁹ The disaster management regulation, 2017, art 3.2

Centre¹³⁰. L'évaluation de l'ampleur d'une situation d'urgence revient à l'Agency, qui déterminera s'il s'agit d'une catastrophe nationale, régionale ou de district¹³¹.

Au titre de la Constitution le Président peut déclarer l'état d'urgence suite à une catastrophe, pour l'ensemble de la République unie, ou pour l'ensemble de la Tanzanie continentale ou pour l'ensemble de la Tanzanie Zanzibar compris¹³².

Régulation au niveau des frontières

Le *Disaster management regulation* de 2017, prévoit qu'après la déclaration de catastrophe, le ministre responsable peut émettre des directives sur la réglementation de la circulation des personnes et des biens¹³³ et toutes directives pour faciliter l'assistance internationale¹³⁴. Si ces facilités ne sont pas mises en place, le droit commun prévoit la délivrance de visas qui peuvent intéresser les travailleurs humanitaires, *ordinary visa*, *multiple entry visa*, *Gratis visa*¹³⁵. Ainsi que les permis de classes C délivrés notamment aux missionnaires, bénévoles, employés d'ONG¹³⁶.

La Tanzanie dispose de procédures d'exemption pour les organisations à but non lucratif (organisation religieuse et caritative), créées notamment pour soulager les personnes des effets des calamités, dangers ou catastrophes naturelles¹³⁷. Ainsi, la remise de taxes sur les biens importés par les ONG en Tanzanie s'applique à condition que des services soient fournis, sans frais, charge ou toute autre contrepartie sous forme de droits, ou paiement¹³⁸. En outre, l'ONG bénéficiaire en Tanzanie doit envoyer une demande de remise de droits et de taxes au commissaire chargé des douanes et des accises de l'administration fiscale tanzanienne. De plus, il est conseillé d'envoyer la demande le plus tôt possible pour que la décision soit prise avant l'arrivée des marchandises afin d'éviter les frais de surestaries.

Forces

- Une loi-cadre de 2015 complétée par son *disaster management regulation* de 2017
- Le schéma de coordination et les responsabilités sont bien identifiés dans la Loi-cadre et *disaster management regulation*
- Le Zanzibar dispose de sa propre politique et loi sur la GRC

Lacunes

- Les politiques d'ACC et de développement ne prennent pas assez en compte la composante de la GRC/RRC
- Les facilités juridiques sur l'entrée du personnel et des marchandises sont trop peu développées
- La loi n'est pas pleinement opérationnelle (insuffisance des ressources)

¹³⁰ The disaster management regulation, 2017, art 4.1

¹³¹ The disaster management regulation, 2007, art 23.1

¹³² The United Republic of Tanzania, 2005, art 32.3

¹³³ The Disaster management regulation, 2017, art 15-2.f

¹³⁴ The Disaster management regulation, 2017, art 15-2.n

¹³⁵ The United Republic of Tanzania, *Visa Guideline*, consulté le 18/09/2020, en ligne : <https://eservices.immigration.go.tz/visa/guidelines#>

¹³⁶ Tanzania revenue authority, Exemption procedures For Non-Profit Organizations, consulté le 10/07/2020, en ligne

¹³⁷ Tanzania revenue authority, Exemption procedures For Non-Profit Organizations, consulté le 10/07/2020, en ligne : <https://www.tra.go.tz/index.php/exemption-procedures-for-non-profit-organizations>

¹³⁸ Tanzania revenue authority, Exemption procedures For Non-Profit Organizations, consulté le 10/07/2020, en ligne : <https://www.tra.go.tz/index.php/exemption-procedures-for-non-profit-organizations>

- Il n'y a pas d'élément sur l'appel à l'aide internationale dans la loi ou le règlement
- Recommandations**
- Ratifier CKR et annexes pertinentes
 - Intégrer davantage la RRC/GRC dans les politiques de développement et ACC
 - Travailler à la mise en œuvre de la loi-cadre et sa consolidation (intégration plus importante des lignes directrices)
 - Renforcer les compétences et moyens de tous les comités impliqués dans la GRC/RRC

V. Les Seychelles

Le gouvernement seychellois a créé en 2004 le Department of Risk and Disaster Management (DRDM) sous la forme d'un Secrétariat national de gestion des risques et des catastrophes, qui fût transformé en département¹³⁹. Présentement, il s'agit d'un organe multisectoriel qui fonctionne comme une plateforme nationale de coordination et d'orientation politique en matière de réduction des risques de catastrophes¹⁴⁰. En 2014, le gouvernement a adopté sa première loi sur la GRC, le *Disaster Management Act*¹⁴¹. Cette législation participe pleinement à la réalisation de la stratégie de développement durable des Seychelles (SSDS-2012-2020)¹⁴², qui doit permettre : *la réalisation du potentiel économique, social et culturel des Seychelles par une approche qui tire parti de la connaissance, tout en tenant compte de la nécessité de préserver l'intégrité de l'environnement naturel et du patrimoine pour les générations actuelles et futures*¹⁴³. Par ailleurs, même si quelque peu datée, la stratégie nationale sur les changements climatiques de 2009¹⁴⁴ prend en compte la vulnérabilité des Seychelles face aux catastrophes et fait quelques références à la GRC¹⁴⁵. En outre, cette politique devait être actualisée en 2015, mais il faudra certainement attendre 2020 lors de la diffusion de la troisième communication nationale à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques¹⁴⁶. Ainsi, il sera particulièrement intéressant, le moment venu, d'identifier les synergies entre GRC, RRC et ACC que la nouvelle stratégie nationale des Seychelles ne manquera pas de développer.

¹³⁹ Gouvernement des Seychelles, Seychelles DRR peer review, towards effective implementation of national disaster risk reduction policies, strategies and actions, 2018, p.14-15 ; PNUD, Disaster risk profil of the Republic of Seychelles, 2008, p. 9

¹⁴⁰ GFDRR, Seychelles, consulté le 20-05-2020, en ligne : <https://www.gfdrr.org/en/seychelles>

¹⁴¹ Disaster Risk Management act, 18 août 2014, supplement to Offical Gazette, p.443 [Disaster risk management act, 2014]

¹⁴² Seychelles Sustainable Development Strategy 2012-2020 (Volume 1).

¹⁴³ FAO, Base de datos FAOLEX, Seychelles, consulté le 07/07/2020, en ligne : <http://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC185102/>

¹⁴⁴ Government des Seychelles, National Climate Change Strategy, 2009

¹⁴⁵ Government des Seychelles, National Climate Change Strategy, 2009, p.75 However, a more focused inter-sectoral task force to facilitate implementation of adaptation is recommended. This task force shall comprise of representatives from: the ministries concerned, socio-economist, climatologist, disaster expert, community leaders, NGO's, the media, tertiary and research institutions in Seychelles, the insurance industry, and education ; p. 78 Establishment of a National Disaster Crop Insurance scheme, p 88 Integrate climate change education into all sectoral policies and strategies, i.e. tourism, fisheries, energy, agriculture, education, development, disaster response, etc

¹⁴⁶ DGRIS, Rapport d'étude n.9 prospective Océan Indien occidental, mai 2019, p. 68

The Disaster Risk Management Act 2014 et le Plan national intégré de gestion des urgences (NIEMP)

Le Gouvernement reconnaît au travers du *Disaster Risk Management Act* sa responsabilité en matière de protection des communautés et de l'environnement¹⁴⁷. En ce sens, le DRDM est désigné par cette législation comme l'organe national de la GRC, responsable entre autres de la préparation des plans et stratégies nationales de GRC et de la pleine mise en œuvre du système intégré de gestion et de coordination des urgences¹⁴⁸. Avant l'élaboration du *Disaster Risk Management Act*, le DRDM n'avait pas d'autorité légale pour imposer des mesures ou bien en restreindre¹⁴⁹. En outre, la Croix-Rouge des Seychelles avec le soutien du DLP a été étroitement impliquée dans la réalisation de cette législation. Cela s'illustre particulièrement par l'intégration de nombreuses recommandations des *lignes directrices* et de *la loi-type*, notamment dans la partie V du *Disaster Management Act* sur l'assistance internationale. Lorsqu'une catastrophe touche le territoire seychellois, il revient au Directeur Général (DRDM) en consultation avec le Ministre d'estimer si les capacités de réponse sont suffisantes pour répondre aux besoins des personnes sinistrées¹⁵⁰, puis, il détermine si l'assistance internationale est nécessaire. Dans un tel cas, une demande d'aide internationale est envoyée via le ministère des Affaires étrangères avec le consentement du Président¹⁵¹.

En mai 2018, le Cabinet des ministres a approuvé le projet d'élaboration et de mise en œuvre du premier plan national intégré de gestion des urgences, le NIEMP¹⁵². Ce dernier, décrit le cadre général de l'approche seychelloise en matière de préparation et de réponse tout en permettant la mise en place du système de gestion intégrée des urgences requis par loi¹⁵³. Pour sa réalisation, le gouvernement a bénéficié de l'assistance technique de la Banque Mondiale. La Croix-Rouge des Seychelles est partie prenante de la pleine réalisation de ce plan¹⁵⁴. De plus, ce document offre des précisions aux procédures à suivre, rôles et responsabilités des acteurs impliqués et décrit la structure de coordination et de communication dans laquelle ils œuvreront. En ce sens, le NIEMP doit être considéré comme la pierre angulaire de toutes préparations aux situations d'urgence et activités de réponse¹⁵⁵.

¹⁴⁷ World Bank and Department of Risk and Disaster Management of Seychelles, 2019. Seychelles National Integrated Emergency Risk Management Plan. Washington, DC: World Bank; Victoria, Seychelles: Department of Risk and Disaster Management, p. 19 ; Disaster risk management act 2014, 18 août 2014, supplement to Officia Gazette, p 445

¹⁴⁸ FICR, Seychelles' new law comprehensively tackles disaster management issues, 29 juillet 2015, consulté le 07/07/2020, en ligne : <https://www.ifrc.org/ar/what-we-do/disaster-law/news/africa/seychelles1/seychelles-new-law-comprehensively-tackles-disaster-management-issues-67970/> ; Disaster Management Act, 2014, art 4

¹⁴⁹ Paul Labaleine, dans FICR, Seychelles' new law comprehensively tackles disaster management issues, 29 juillet 2015, consulté le 07/07/2020, en ligne : <https://www.ifrc.org/ar/what-we-do/disaster-law/news/africa/seychelles1/seychelles-new-law-comprehensively-tackles-disaster-management-issues-67970/>

¹⁵⁰ Disaster risk management act, 2014 art 28.1.a

¹⁵¹ Disaster risk management act, 2014 art 28.1.b

¹⁵² La Banque Mondiale, Département de la gestion des risques et des catastrophes des Seychelles, Plan national intégré de gestion des risques d'urgence des Seychelles (NIEMP), 2019, Washington, DC: Banque mondiale; Victoria, Seychelles: Département de la gestion des risques et des catastrophes, p. 10

¹⁵³ NIEMP, p.viii

¹⁵⁴ NIEMP, p. 1

¹⁵⁵ NIEMP, p.7

Régulation au niveau des frontières

Le *Disaster Risk Management Act* dispose que le Directeur Général du DRDM, dans la mesure où cela est nécessaire pour l'exécution des opérations de secours et de relèvement en cas de catastrophe, doit notamment servir de point de contact/focal pour la liaison entre les Seychelles et les organisations humanitaires internationales qui leur viennent en aide. Il doit aussi faciliter l'entrée du personnel humanitaire aux Seychelles, y compris en assurant la liaison avec le ministère responsable de l'immigration pour le visa ou le permis nécessaire, selon le cas, à délivrer pour la durée de l'assistance. Permettre, par l'intermédiaire de l'autorité responsable de la qualification, la reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical étranger et des autres licences ou certificats du personnel humanitaire¹⁵⁶.

Le Directeur Général du DRDM doit aussi œuvrer, par l'intermédiaire du Ministère chargé des finances et du commerce à l'exonération des droits de douane, taxes, prélèvements et tarifs douaniers ou de toute autre redevance gouvernementale sur les biens et équipements importés, à exporter, en transit ou à réexporter. Assurer la liaison et faciliter les interactions avec le Ministère responsable de la santé pour vérifier et délivrer les licences d'exportation et de distribution des médicaments et des équipements devant être utilisés par l'organisation humanitaire internationale¹⁵⁷.

Forces

- Une loi-cadre très complète
- Les schémas de coordination et responsabilités sont bien identifiés dans la Loi et le NIEMP
- Les Seychelles sont plutôt épargnées, ce qui laisse l'opportunité de développer un cadre juridique et institutionnel robuste

Lacunes

- Loi peu éprouvée
- *The Nationale climate change Strategy* est ancienne, elle date de 2009 et la mise à jour 2015 n'a pas eu lieu.
- Difficile de convaincre sur l'importance d'investir et se saisir de la question de la GRC
- Seul le secteur du tourisme semble se saisir pleinement de la question (info 2015)

Recommandations

- Sensibiliser davantage à la RRC/GRC
- Travailler à la mise en œuvre du NIEMP
- Réaliser des ateliers de renforcement des compétences jusque dans les districts

VI. L'île Maurice

Maurice a développé en 2012 sa *National Climate Change Adaptation Policy*¹⁵⁸. Dans ce document, l'impact du changement climatique est analysé dans une large perspective, en cela que sont intégrés les indicateurs socioéconomiques, la stratégie, les plans d'action et d'investissements, mais aussi des considérations relatives à la RRC, ainsi que le renforcement des

¹⁵⁶ Disaster risk management act, 2014 art 30.4, a.d.e

¹⁵⁷ Disaster risk management act, 2014 art 30.4 f.k.

¹⁵⁸ Republic of Mauritius, National Climate Change Adaptation Policy Framework for the Republic of Mauritius, 2012

compétences institutionnelles pour la mise en œuvre de la politique AAC¹⁵⁹. En outre au travers du *Migration and Development Policy and Action Plan* de 2018, le gouvernement mauricien entend s'intéresser aux causes profondes des risques environnementaux et climatiques et le renforcement de la résilience des populations aux catastrophes. Par cette politique, le gouvernement souhaite éviter des formes de migration et/ou de déplacement forcés. D'autre part, il conçoit des méthodes pour évaluer l'efficacité des stratégies de réduction ou de gestion des risques de catastrophes vis-à-vis des immigrants (par exemple, accès à l'information, communication dans une langue qu'ils comprennent)¹⁶⁰. Présentement, le gouvernement souhaite œuvrer en faveur d'une île "*plus propre, plus verte et plus sûre*". Ainsi, le *Ministry of social security, national solidarity, and environment and sustainable development*, s'oriente entre autres vers le renforcement des politiques d'adaptation et d'atténuation face au changement climatique, la mise en œuvre d'une réduction et d'une gestion efficaces des risques de catastrophes pour renforcer la sécurité de la population, la transposition en droit interne des engagements internationaux en matière d'environnement et le renforcement de la coordination en matière de RRC dans les institutions et les secteurs concernés¹⁶¹.

En outre, en vue d'améliorer l'efficacité du pays en matière de GRC, le gouvernement mauricien a créé dès 2013 le *National Disaster Risk Reduction and Management Council*¹⁶². Celui-ci remplace l'ancien *Central Cyclone and other Natural Disasters Committee*¹⁶³. La même année fut mise sur pied le *National Disaster Risk Reduction & Management Centre* (NDRRMC). Puis en 2015 a été élaboré le *National Disaster Scheme* (NDS)¹⁶⁴. Celui-ci vise à prendre en compte l'ensemble du processus de GRC tout en mettant l'accent sur une approche coordonnée entre les organismes touchés. Enfin, en 2016, Maurice a adopté une législation cadre en matière de GRC qui se matérialise dans son *National disaster risk reduction and management act*¹⁶⁵.

The National disaster risk reduction and management act

Le *National disaster risk reduction and management act* établit un cadre administratif pour la réduction des risques de catastrophes et la réponse aux catastrophes avec des éléments de précisions relatifs à la déclaration de l'état de catastrophe. La législation prend en compte le particularisme insulaire du territoire mauricien et prévoit des dispositions spécifiques pour Rodrigues (partie VI) et Agaléga et Cargados Carajos (part VII). De plus, il offre des éléments de précisions sur l'architecture institutionnelle de la GRC du gouvernement mauricien. Ainsi, les fonctions du *National Disaster Risk Reduction and Management Council*¹⁶⁶ (NDRRM-Council),

¹⁵⁹ Green Growth, Knowledge Platform, National Climate Change Adaptation Policy Framework for the Republic of Mauritius, 2012, consulté le 03/-8/2020, en ligne : <https://www.greengrowthknowledge.org/national-documents/national-climate-change-adaptation-policy-framework-republic-mauritius> ; Republic of Mauritius, National Climate Change Adaptation Policy Framework for the Republic of Mauritius, 2012, p. 81 Strengthening of capacities for disaster risk reduction and disaster management

¹⁶⁰ CADRI, Draft terms of reference multi sectorial assessment DRM capacities in the Republic of Mauritius, 2019, p.5

¹⁶¹ Ministry of social security, national solidarity, and environment and sustainable development, Annual report 2018-2019, p.98

¹⁶² Ministry of Environnement, Sustainable Development, and Disaster and Beach ManagementI, National Disaster Risk Reduction and Management Center (NDRRMC) National Disaster Scheme (NDS), 2015

¹⁶³ NDS, 2015, p.3

¹⁶⁴ NDS, 2015, p.3

¹⁶⁵ National disaster risk reduction and management, act n.2 of 2016, to the Gouvernement Gazette of Mauritius n.34 of 16 avril 2016

¹⁶⁶ National disaster risk reduction and management act, 2016, art 4-8

et *Rodrigue disaster risk reduction and management Committee* sont précisées. De surcroît, la législation propose la création des *Local Disaster Risk Reduction and Management Committee* (national et pour Rodrigues) pour chaque autorité locale. De plus, dans les situations d'urgence la loi précise les rôles et fonctions des *National and Rodrigue Crisis Committees* (NCC et RCC) et des *National and Rodrigue Emergency Operation Command* (NEOC et REOC).

Le *National disaster risk reduction and management act* prévoit que lorsque les capacités nationales sont dépassées, le Premier ministre peut, sur recommandation du président du comité national de crise, du président du comité de crise Rodrigues ou du Directeur Général, selon le cas, ou de sa propre initiative, demander une aide internationale de secours¹⁶⁷. Il précise que la coordination de l'aide internationale se fait dans le respect des normes internationales et que les organismes internationaux d'assistance doivent se conformer au droit interne dans le respect des principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité¹⁶⁸.

Régulation au niveau des frontières

Lorsque l'état de catastrophe est déclaré, le gouvernement peut ponctuellement créer des conditions pour rendre la procédure de visa plus rapide et plus facile. Le *National disaster risk reduction and management act*, même s'il n'apporte que très peu d'éléments sur l'entrée du personnel humanitaire, dispose que le Premier Ministre peut prendre des mesures pour régler la circulation des personnes à destination, en provenance et à l'intérieur des zones touchées par la catastrophe¹⁶⁹.

Suite à la demande d'aide internationale en matière de secours, le *National disaster risk reduction and management act* dispose que les marchandises importées pour venir en aide aux personnes touchées par une catastrophe sont exonérées de droits et taxes¹⁷⁰. Cela en vertu du *Customs Act* qui permet au Directeur général de libérer en franchise de droits, de droits d'accises et de taxes, les envois de secours ou tout autre bien importé au titre de l'aide aux personnes touchées par une catastrophe à Maurice. Il peut aussi, à tout moment, libérer les marchandises importées en cas de catastrophe naturelle ou d'autres situations d'urgence, de circonstances urgentes ou imprévues ou pour des raisons de sécurité nationale, de la manière et dans les conditions qu'il détermine¹⁷¹. Enfin, il est intéressant de noter que La Fédération Internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Société de la Croix-Rouge de Maurice, font partie des organismes dont les marchandises relatives à leurs activités normales, non destinées à la vente sont admises en franchises de droits de douane¹⁷².

Forces

- Dispose d'une loi-cadre qui a pris en compte les recommandations des lignes directrices

¹⁶⁷ National disaster risk reduction and management act, 2016, art 38

¹⁶⁸ National disaster risk reduction and management act, 2016, art 38 (2,4)

¹⁶⁹ National disaster risk reduction and management act, 2016, 37.2.d

¹⁷⁰ National disaster risk reduction and management act, 2016, 38.1

¹⁷¹ Custom act, act 47,1988- janvier 1989, art 30.3 et 30.4

¹⁷² Unclassified exemptions from custom duty, consulté le 05/06/2020, en ligne : <https://www.mra.mu/index.php/customs1/import/exemptions>, p.7

- Plusieurs ateliers/simulations/ sont réalisés entre les différentes parties prenantes
- Rôles et responsabilités clairement présentés
- Maurice promeut la coopération régionale en matière de RRC, 2016 accueille la 6e plateforme régionale africaine et la cinquième réunion de haut niveau sur la RRC avec le soutien de la Commission de l'UA, de la Communauté de développement de l'Afrique australe et du bureau régional de l'UNISDR
- Dispose d'un programme communautaire d'intervention en cas de catastrophe (CDRP)

Lacunes

- Manque de reconnaissance des compétences temporaire des travailleurs humanitaires
- Mobilisation de l'échelon local est difficile
- Manque de ressources financières
- Loi peu éprouvée

Recommandations

- Renforcer les aspects institutionnels et de gouvernance liée à la coordination et à la préparation des réponses aux niveaux national et local
- Renforcer les capacités organisationnelles au niveau local (y compris les rôles et les capacités des différents comités district/locaux)
- Travailler à la reconnaissance de compétences des travailleurs humanitaires et aux facilités d'entrées visa et permis)

VII. Réunion Mayotte : le cadre normatif français et la tentative de prise en compte du particularisme des territoires d'outre-mer

La France à la différence des États précédemment étudiés (exception de l'Union des Comores), ne dispose pas d'une loi-cadre sur la GRC/*Disaster Risk Management Act*. Il convient donc de se reporter à un panel de texte qui porte tant sur la RRC et la GRC¹⁷³. Par ailleurs, est attendue la réforme du régime CatNat portant modification du régime public d'indemnisation des catastrophes naturelles inchangé depuis 1982. En ce sens une proposition de loi a été transmise le 16 janvier 2020 pour une première lecture à l'Assemblée nationale¹⁷⁴.

Un cadre normatif diffus

La loi de modernisation de la sécurité civile¹⁷⁵ fixe pour objectif de mobiliser l'ensemble des compétences impliquées dans l'organisation des secours concernant les risques tant technologiques que naturels ou encore terroristes. Cette loi a permis l'actualisation des principes de sécurité civile proposée par la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs tout en s'inspirant des apprentissages des crises passées (tempête 1999, inondations 2000, 2002 et 2003, AZF 2001). L'organisation de la réponse en cas catastrophe repose sur un partage équilibré des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Lorsque la situation est d'une ampleur

¹⁷³ Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transport et du Logement, La démarche française de prévention des risques majeurs, 2011, Annexe 1. Le cadre législatif et réglementaire des risques majeurs, p. 68-70

¹⁷⁴ Proposition de loi adoptées par le sénat visant à réformer le régime des catastrophe naturelles, 16 janvier 2020, n.2592

¹⁷⁵ Loi n.2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile

telle qu'elle requière la coordination de secours, il faudra se reporter aux schémas local, départemental, zonal et national.

Par ailleurs, la loi n.55-385 du 3 avril 1955, relative à l'état d'urgence, précise que l'état d'urgence peut être déclaré sur les territoires d'outre-mer notamment dans le cadre de catastrophes naturelles d'une ampleur exceptionnelle¹⁷⁶. L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres, il doit déterminer la circonscription territoriale concernée et la prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi¹⁷⁷ et cette dernière doit en fixer sa durée définitive¹⁷⁸. En revanche, la déclaration de catastrophe naturelle prend racine dans le régime assurantiel, visant à permettre aux assurés d'être indemnisés. Il n'est pas question du régime de l'assistance internationale. Pour avoir des éléments de définitions, il est possible d'étudier les accords d'assistance bilatéraux ou multilatéraux signés par la France ou encore les arrangements administratifs qui en découlent. La France dispose de plusieurs accords de ce type avec des pays membres et non membres de l'UE¹⁷⁹.

Lorsqu'une catastrophe est en passe de toucher ou a touché le territoire français peut faire appel à la solidarité européenne via le mécanisme de protection civile. Ou encore dépendamment de l'ampleur de la catastrophe, faire appel à la coopération bilatérale via les accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle (pays membres et non membres de l'UE¹⁸⁰). Les dispositions de ces accords visent à prévoir les modalités de leur mise en œuvre et plus particulièrement les facilités juridiques relatives à l'assistance internationale¹⁸¹.

Projet de loi sur les risques naturels majeurs en outre-mer

Après le passage de l'ouragan Irma sur Saint-Barthélemy et Saint-Martin en septembre 2017, la Délégation sénatoriale aux outre-mer avait décidé de mener une étude sur les risques naturels majeurs dans les territoires ultramarins qui sont tous confrontés à une multitude de risques naturels majeurs. Dans le même temps le gouvernement a lancé une consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer (novembre 2019) ayant vocation à accroître la résilience des outre-mer (la PIROI a pleinement participé à cette consultation). Le projet de loi vise à permettre la dynamisation de la prévention de la gestion des risques majeurs pour les outre-mer notamment en définissant les dispositifs pour se préparer, réduire les impacts et gérer le contexte pots-aléa vers la reconstruction¹⁸². En ce sens, la consultation territoriale conduite sous l'égide des préfets proposait notamment une réflexion sur :

d) la création d'une procédure instaurant un état de calamité naturelle exceptionnelle :

La création d'un état de calamité naturelle exceptionnelle permettrait de mieux prendre en compte les spécificités de gestion des aléas notamment au travers de la mise en œuvre de mécanismes dérogatoires offrant une plus grande efficacité pour la prise de décision par les autorités

¹⁷⁶ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, art 1

¹⁷⁷ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, art 2

¹⁷⁸ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, art 3

¹⁷⁹ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Traités et accords de la France : Recherche, consulté le 14/09/2020, en ligne : https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae_internet___traites

¹⁸⁰ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Traités et accords de la France : Recherche, consulté le 14/09/2020, en ligne : https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae_internet___traites

¹⁸¹ Croix-Rouge Française, Rapport sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) en France, 2010, p.22

¹⁸² 2^e Comité interministériel des outre-mer, dossier de presse, 18 septembre 2019, p. 19

compétentes et la mise en œuvre des moyens humains et matériels, publics ou privés y concourant¹⁸³. De plus, un régime de l'état d'urgence pourrait être créé moins orienté vers les questions de sécurité et d'ordre public jusqu'à lors appliqué. En ce sens la consultation propose avec la création de l'état de calamité naturelle exceptionnelle de : *définir, de manière globale et non de manière ponctuelle pour chaque décision, le contenu, l'ampleur et la durée de mesures dérogatoires pour couvrir les besoins prioritaires (commandes publiques, déblaiement, gestion des déchets...)*. En toute hypothèse, il convient de souligner que les dérogations aux normes soient encadrées, limitées et strictement proportionnées aux fins recherchées [une expérimentation est en cours sur un droit de dérogation reconnu aux préfets. Cette expérimentation d'une durée de deux ans fera l'objet d'un rapport d'évaluation]¹⁸⁴.

*h) l'exonération de l'octroi de mer en cas d'aléa dû sur certains types d'équipements*¹⁸⁵, en vue de faciliter l'acheminement des biens intéressant l'assistance internationale. Dans cette même consultation, il est noté que dans la pratique il y a une exonération totale des biens relatifs à la gestion de la crise. Ainsi, dans le sillage de ces pratiques il est proposé la mise en place d'un régime d'exonération d'office : *des importations d'équipements et de biens destinés à être employés à titre principal dans le cadre de la gestion d'une crise résultant d'une catastrophe naturelle ou d'une situation sanitaire exceptionnelle et ayant pour finalité la sauvegarde et le secours des vies humaines, la prise en charge des populations, le déblaiement, la mise en sécurité des biens, le rétablissement du fonctionnement des infrastructures essentielles et le maintien de l'ordre public*¹⁸⁶. Et, cette mesure aurait vocation à s'appliquer aux biens importés restants sur place et à ceux importés de manière temporaire et réexportés en l'état à la fin de la crise. En revanche, les biens destinés à la reconstruction (et non de mise en sécurité ou de rétablissement à minima du fonctionnement des infrastructures essentielles) resteront soumis à l'octroi de mer¹⁸⁷. Si ces mesures venaient à être adoptées devrait être modifiée la loi n. 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

Présentement, le projet de loi souffre d'une réorientation des priorités gouvernementales vers la lutte contre la pandémie de COVID-19. En effet, il devait être transmis fin février ou au début mars 2020 au Conseil d'État soit au début¹⁸⁸ et devait être rédigé fin avril 2020¹⁸⁹. Depuis, aucune avancée n'a été constatée, mais il ne fait nul doute que cette loi impactera le régime de l'assistance et qu'il convient de rester attentif à l'intégration des recommandations sur les volets d et h de la consultation territoriale.

¹⁸³ Consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer, 2019, Fiche D principe de création d'un état de calamité naturelle exceptionnelle

¹⁸⁴ Consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer, 2019, Fiche D principe de création d'un état de calamité naturelle exceptionnelle

¹⁸⁵ Consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer, 2019

¹⁸⁶ Consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer, 2019, fiche H : principe d'une exonération ciblée de l'octroi de mer en cas d'urgence liée à une catastrophe

¹⁸⁷ Consultation territoriale sur des propositions de mesures du projet de loi risques majeurs en outre-mer, 2019, fiche H : principe d'une exonération ciblée de l'octroi de mer en cas d'urgence liée à une catastrophe

¹⁸⁸ Sénat, Compte rendu analytique officiel du 18 février 2020, consulté le 14/09/2020, en ligne : https://www.senat.fr/cra/s20200218/s20200218_4.html#par_685

¹⁸⁹ 2^e Comité interministériel des outre-mer, dossier de presse, 18 septembre 2019, p. 19

Régulation au niveau des frontières

La réglementation aux frontières de l'entrée du personnel ou des marchandises est dépendante de l'application du régime de l'UE¹⁹⁰. Ou bien de la mise en œuvre des accords bilatéraux ou multilatéraux d'assistance mutuelle. Ainsi il conviendra le moment venu de se reporter à la demande d'assistance du gouvernement français, qui aura choisi de se tourner vers le mécanisme européen ou bien les États avec lesquels elle a noué une relation d'assistance.

Forces

- Un mécanisme de sécurité civile propre à l'UE a été développé
- La France dispose de plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux d'assistance mutuelle
- Une tentative de prise en compte des spécificités des territoires outre-mer au travers du projet de loi sur les risques majeurs en outre-mer est à l'œuvre
- Le schéma de coordination et responsabilités est bien identifié au niveau de l'UE et de la France
- La CRF dispose d'un agrément de sécurité civile

Lacunes

- Absence de loi-cadre avec des dispositions sur le régime de l'assistance internationale
- Une gestion des catastrophes enracinée dans le régime assurantiel
- La position géographique éloignée de Mayotte/Réunion peut rendre le mécanisme de l'UE moins efficace (longueur dans l'acheminement de l'aide)

Recommandations

- Développer une loi-cadre qui prend en compte les lignes directrices
- Sortir de la logique assurantiel et/ou d'indemnisation des victimes
- S'assurer de la prise en compte des spécificités des outre-mer dans le projet de loi : permettre la création d'une procédure instaurant un état de calamité naturelle exceptionnelle, supprimer l'octroi de mer pour les biens relatifs à la gestion de la crise
- Développer la culture du pré positionnement dans le cadre de la gestion de crise
- Développer davantage d'ateliers/simulations en partenariat avec l'état-major de la zone

¹⁹⁰ Règlement CE n. 1186/2009 ; directive 2009/132/CE ; Règlement (CE) n.539/2001

CONCLUSION

À la lumière de l'étude, il est possible d'affirmer que sur un plan national, les lois et politiques en matière de GRC n'ont cessé de se développer et de se renforcer depuis le premier point d'étape réalisé par la PIROI en 2012. En effet, en dehors de la France, seule l'Union des Comores ne dispose pas de loi-cadre. Cependant, plusieurs indicateurs démontrent que le gouvernement comorien est en passe de lui aussi développer sa propre loi-type. Et, le gouvernement français cherche à prendre en compte les besoins spécifiques des territoires de Mayotte et de la Réunion au travers de son projet de loi sur les risques naturels majeurs d'outre-mer.

En revanche sont constatés, d'abord une certaine disparité d'intégration des lignes directrices dans les cadres normatifs nationaux, ainsi que des difficultés dans l'application des procédures d'urgences développées et enfin, règne de manière générale un manque d'appropriation des normes par les acteurs impliqués. Ainsi, même s'il importe de développer des normes robustes pour réduire l'impact des catastrophes, il est essentiel d'œuvrer en parallèle, d'une part à leur dissémination et appropriation par tous les acteurs concernés. Et d'autre part, leur respect et leur consolidation au fil des enseignements tirés des différentes situations d'urgences rencontrées. En ce sens, il serait pertinent de transposer les facilités juridiques développées par certains pays dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 aux situations de catastrophe naturelle. De surcroît, la PIROI, le DLP et les SN peuvent mettre à profit leurs expériences au regard de leur engagement dans le domaine de la GRC, d'un point de vue tant juridique que technique. Puis, user de leur relation privilégiée avec leurs homologues gouvernementaux lorsqu'il s'agit d'élaborer ou consolider des lois et des politiques en lien avec leurs domaines d'expertises. Du même coup, il est question du renforcement des aspects opérationnels du rôle d'auxiliaire des SN. Ceux-ci peuvent se matérialiser de diverses manières dans le corps des lois, politiques et plans de GRC des États.

En outre, sur le plan régional, la zone géographique à l'étude est soumise à plusieurs influences avec une forte présence de l'UE de l'UA, et dans une moindre mesure de la Ligue arabe. Plusieurs organisations internationales œuvrent dans le domaine de la GRC, les plus pertinentes retenues dans cette étude sont la Commission de l'océan indien (COI) et IORA. Il ne fait nul doute que les initiatives conduites par ces organisations et agences invitent les États à développer des actions communes, qui pourraient influencer positivement l'émergence de cadres normatifs régionaux ou du moins de lignes directrices. Sur le plan international, la réduction des risques et la gestion des catastrophes se sont imposées dans l'agenda politico-juridique. Comme en témoigne la teneur du *Cadre de Sendai* (2015-2030) sur la réduction des risques de catastrophes. Celui-ci s'applique conjointement avec les engagements pris par les États dans *l'Accord de Paris* et la pleine opérationnalisation des *ODD* qui comportent tout deux des éléments intéressant la RRC et la GRC. Aux côtés de ces trois instruments phares, la CDI a travaillé sur *un projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe* qui pourrait, s'il est adopté par l'AGNU donner lieu à l'émergence d'un régime de l'assistance général.

In finé, il n'en reste pas moins que l'assistance humanitaire est tributaire du respect de la souveraineté des États. Celle-ci, reste encore aujourd'hui le principe fondamental du droit international malgré les balbutiements d'un devoir d'assistance fondée sur le respect des droits humains.