



# IDRL à Madagascar

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)

Sauver des vies, changer les mentalités.



L'action de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge est guidée par la Stratégie 2020 qui s'appuie sur trois objectifs stratégiques:

1. Sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et renforcer le relèvement après les catastrophes et les crises.
2. Promouvoir des modes de vie sains et sûrs.
3. Promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix.

## Breve Introduction

Ce rapport a été dirigé par la Croix-Rouge Malagasy avec le soutien de la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Il fait un état des lieux des textes juridiques qui simplifient et réglementent l'assistance internationale en cas de catastrophe à Madagascar. Il reflète également les pratiques des acteurs humanitaires dans l'assistance internationale en cas de catastrophe et oriente ainsi les acteurs dans leurs futures opérations.

## A propos du programme de droit relatif aux catastrophes

Le Programme de droit relatif aux catastrophes vise à réduire la vulnérabilité humaine par la promotion de la préparation juridique aux catastrophes. Le Programme de droit relatif aux catastrophes travaille dans trois domaines clés: (1) en collaborant avec la Croix-Rouge nationale ou le Croissant-Rouge national (selon les pays) et d'autres partenaires pour offrir une assistance technique aux gouvernements sur les questions de droit relatif aux catastrophes; (2) en renforçant les capacités des Sociétés nationales et d'autres parties prenantes en matière de droit relatif aux catastrophes; et (3) à travers la vulgarisation, le plaidoyer et la recherche.

Courriel: [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org)

Site internet: [www.ifrc.org/dl](http://www.ifrc.org/dl)

© Société de la Croix-Rouge Malagasy et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2017.

Ce guide peut être photocopié en partie ou dans sa totalité à des fins non commerciales, à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la FICR à l'adresse électronique suivante: [disaster.law@ifrc.org](mailto:disaster.law@ifrc.org).

Les opinions et les recommandations exprimées dans cette étude ne représentent pas nécessairement la politique officielle de la FICR ou des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Les appellations et les cartes utilisées n'impliquent pas l'expression d'une opinion de la part de la Fédération internationale ou des Sociétés nationales quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Toutes les photos utilisées dans cette étude sont la propriété de la Fédération internationale, sauf indication contraire.

Photo de couverture: Inondation causée par le passage du cyclone CHEDZA en 2015 dans la région Vatovavy fitovinany. Photo prise par la branche de la Croix Rouge malgache à Manakara

Post-office box 372  
CH-1211 Genève 19  
Suisse  
Téléphone: +41 22 730 4222  
Télécopie: +41 22 733 0395

E-mail: [secretariat@ifrc.org](mailto:secretariat@ifrc.org)  
Web site: <http://www.ifrc.org>

# Table des matières

Remerciements	5
Liste d'abréviations	6
Résumé exécutif	8
<b>Chapitre 1</b>	
Introduction, objectifs du projet et méthodologie	10
1.1 Introduction	11
1.2 Objectif du rapport	13
1.3 Méthodologie de travail	13
<b>Chapitre 2</b>	
Scénarios de catastrophe à Madagascar	16
2.1 Profil risque de Madagascar	17
2.2 Cyclones	17
2.3 Catastrophes récentes	17
<b>Chapitre 3</b>	
Cadre international et régional de gestion des risques et des catastrophes	18
3.1 Les Lignes Directrices IDRL et la Loi-type IDRL	19
3.1.1 Les Lignes Directrices IDRL	19
3.1.2 La Loi-type IDRL	20
3.2 Vue d'ensemble des Traités internationaux et régionaux en matière de gestion des risques et des catastrophes	20
3.2.1 Le droit international à Madagascar – le monisme	20
3.2.2 Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009 (Convention de Kampala)	
3.2.3 Convention de Tampere de 1998	21
3.2.4 Annexe 9 de la Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale	22
3.2.5 Protocole d'amendement à la Convention de Kyoto sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de 1999, annexes B3 et J5	22
3.2.6 Convention d'Istanbul portant sur l'admission temporaire de 1990, annexe J9	24
3.3 Forces, lacunes et recommandations sur les conventions et leur application dans le droit Malagasy	25

Chapitre 4	
Cadre juridique et institutionnel de GRC à Madagascar	26
<hr/>	
4.1 Stratégie Nationale de gestion des risques et des catastrophes	27
4.2 Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes	28
4.2.1 La Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes	28
4.2.2 Décret n°2005-866 du 20 décembre 2005 portant application de la loi 2003-010	29
4.3 Structures Nationales d'intervention en matière de GRC	30
4.3.1 Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes	31
4.3.2 Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences	31
4.3.3 Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes	32
4.3.4 Ministères responsables des risques spécifiques	33
4.4 Structures territoriales d'intervention	33
4.4.1 Au niveau des Provinces	34
4.4.2 Au niveau des Régions	34
4.4.3 Au niveau des Districts	34
4.4.4 Au niveau des Communes	35
4.4.5 Au niveau des Fokontany	35
4.5 Le rôle des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge: La Croix-Rouge Malagasy (CRM)	35
4.6 Coordination des interventions lors de catastrophes	36
4.6.1 Le plan de contingence en cas de cyclone et d'inondation	36
4.6.2 Coordination des acteurs nationaux et territoriaux	36
4.7 Forces, lacunes et recommandations	39
Chapitre 5	
Statut juridique des acteurs étrangers prêtant assistance	41
<hr/>	
5.1 Déclaration de catastrophe et appel à l'aide internationale	42
5.1.1 Définitions d'une catastrophe	42
5.1.2 Déclaration d'urgence et appel à l'aide internationale	42
5.1.3 Système d'information, de communication et de diffusion	43
5.2 Organisations étrangères de secours en cas de catastrophe	45
5.3 Privilèges diplomatiques et immunité	46
5.4 Enregistrement ou Agrément	47
5.4.1 Les ONG	47
5.4.2 Les associations	49
5.4.3 Les fondations	49
5.4.4 Les sociétés commerciales	50

<b>5.5</b>	<b>Personnalité juridique des acteurs: capacité juridique</b>	<b>51</b>
5.5.1	Ouverture de compte bancaire	51
5.5.2	Apport en devises	53
5.5.3	Capacité de conclure des contrats et des baux	53
5.5.4	Acquisition de biens meubles et immeubles	53
5.5.5	Capacité de recrutement du personnel local	54
5.5.6	Droit d'ester en justice	54
<b>Chapitre 6</b>		
<b>Régulation au niveau des frontières</b>		<b>56</b>
<hr/>		
<b>6.1</b>	<b>Le personnel</b>	<b>57</b>
6.1.1	Permis d'entrée et visa	57
6.1.2	Permis de travail	58
6.1.3	Reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger: médecins, architectes	59
<b>6.2</b>	<b>Les marchandises et dons envoyés en cas de catastrophe</b>	<b>62</b>
6.2.1	Exonérations douanières et fiscales	63
6.2.2	Contrôle et inspection des marchandises	65
6.2.3	Réexportation des marchandises	66
<b>6.3</b>	<b>Biens spécifiques de secours en cas de catastrophe</b>	<b>67</b>
6.3.1	Equipements de télécommunication	67
6.3.2	Médicaments	68
6.3.3	Produits alimentaires	71
6.3.4	Véhicules	72
6.3.5	Chiens de recherche	74
<b>Chapitre 7</b>		
<b>Transport lors d'une catastrophe</b>		<b>75</b>
<hr/>		
<b>7.1</b>	<b>Transport aérien</b>	<b>76</b>
<b>7.2</b>	<b>Transport terrestre</b>	<b>77</b>
<b>Chapitre 8</b>		
<b>Liberté d'accès, de mouvement et de sécurité du personnel</b>		<b>79</b>
<hr/>		
<b>8.1</b>	<b>Liberté de circulation</b>	<b>80</b>
<b>8.2</b>	<b>Sécurité des opérations de secours et du personnel</b>	<b>80</b>
<b>Chapitre 9</b>		
<b>Responsabilité et transparence</b>		<b>82</b>
<hr/>		
<b>9.1</b>	<b>Responsabilité</b>	<b>83</b>
<b>9.2</b>	<b>Transparence</b>	<b>83</b>

Chapitre 10	
Autres recommandations	85
<hr/>	
10.1 Recommandations: réunion taskforce	86
10.2 Recommandation additionnelle	86
Chapitre 11	
Résumé des recommandations	87
<hr/>	
Annexe	93
<hr/>	
Annexe 1: Bibliographie/liste de documents et textes de lois consultés	93
Annexe 2: Liste de personnes et entités consultées	96
Annexe 3: Questionnaire utilisé lors des rencontres avec les parties prenantes	101

# Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Tinah J. RAKOTOARILALA, juriste de droit public à Madagascar, au nom de la Croix-Rouge Malagasy (CRM) et en collaboration étroite avec le Programme de droit relatif aux catastrophes de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Sincères remerciements sont adressés aux membres de la taskforce ayant contribué à la réalisation de ce rapport principalement constituée des membres du Gouvernement dont le BNGRC et la CPGU, les différents Ministères, l'équipe humanitaire du pays, sans qui ce rapport n'aurait pas pu être réalisé. Meilleurs remerciements sont adressés au juriste chercheur Tinah J. RAKOTOARILALA, à l'équipe du projet dirigée par Bango ANDRIAMASINORO, à Fanja RATSIMBAZAFY Secrétaire Général ainsi qu'aux employés du Département Gestion des Risques et des Catastrophes de la CRM. Enfin, vifs remerciements vont à tous ceux qui ont, de près ou de loin, contribué à la rédaction du rapport et à la finalisation de ce projet, notamment Sanne BOSWIJK, Délégué de la FICR de droit relatif aux catastrophes et de développement organisationnel de l'Afrique de l'Est, Ida MARSTEIN et Nadia KHOURY, Coordinatrices du droit relatif aux catastrophes pour l'Afrique au sein de la FICR, l'équipe du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (UN OCHA) dont Rija RAKOTOSON l'UN OCHA Officer à Madagascar, et Virginie BOHL, Responsable de projet Coordination à OCHA Genève.

# Liste d'abréviations

<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AGNU</b>	Assemblée Générale des Nations Unies
<b>AMM</b>	Agence du Médicament de Madagascar
<b>AQSQDA</b>	Agence de Contrôle de la Sécurité Sanitaire et de la Qualité des Denrées Alimentaires
<b>Art.</b>	Article
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BNGRC</b>	Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>CAD</b>	Commissaire Agréé en Douane
<b>CAH</b>	Cadre d'Action de Hyogo
<b>CDGRC</b>	Comité de District de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>CERVO</b>	Cellule d'Etude, de Réflexion, de Veille et d'Orientation
<b>Cf.</b>	conférer
<b>CICR</b>	Comité International de la Croix-Rouge
<b>CIM</b>	Centre Immatriculateur
<b>CIN</b>	Carte d'Identité Nationale
<b>CLGRC</b>	Comité Local de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>CNGRC</b>	Comité National de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>CGI</b>	Code Général des Impôts
<b>COI</b>	Commission de l'Océan Indien
<b>CPGRC</b>	Comité Provincial de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>CPGU</b>	Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences
<b>CRIC</b>	Comité de Réflexion des Intervenants en Catastrophes
<b>CRM</b>	Croix-Rouge Malagasy
<b>CRNO</b>	Croix-Rouge Norvégienne
<b>CSBF</b>	Commission de Supervision Bancaire et Financière
<b>CTD</b>	Collectivités Territoriales Décentralisées
<b>DPLMT</b>	Direction de la Pharmacie, des Laboratoires et de la Médecine Traditionnelle
<b>DTI</b>	Droits et Taxes à l'Importation
<b>EDBM</b>	Economic Development Board of Madagascar
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>FICR</b>	Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
<b>FKT</b>	Fokontany
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations Unies pour la Population



<b>GIZ</b>	Société Allemande pour la Coopération Internationale
<b>GRC</b>	Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>IASC</b>	Comité Permanent Inter Agences
<b>IATA</b>	International Air Transport Association
<b>IDRL</b>	International Disaster Response Law
<b>Infra cit</b>	cité infra
<b>JICA</b>	Agence Japonaise de coopération internationale
<b>JIRAMA</b>	Jiro sy Rano Malagasy
<b>Loi-type IDRL</b>	Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (avec commentaire)
<b>LTA</b>	Lettre de Transport Aérien
<b>MAE</b>	Ministère des Affaires Etrangères
<b>MIDAC</b>	Ministères-Départements-Agents de contrôle
<b>OIT</b>	Organisation Internationale du Travail
<b>ONM</b>	Ordre National des Médecins
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>ONUDI</b>	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
<b>ONUSIDA</b>	Programme Commun des Nations Unies pour le VIH/SIDA
<b>ORSEC</b>	Organisation de Secours
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PIROI</b>	Plateforme d'intervention régionale de l'Océan Indien
<b>PNC</b>	Politique Nationale de Contractualisation
<b>PNGRC</b>	Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PTA</b>	Plan de Travail Annuel
<b>RRC</b>	Réduction des Risques de Catastrophes
<b>SAP</b>	Système d'Alerte Précoce
<b>SNAP</b>	Système National d'Alerte Précoce
<b>SNGRC</b>	Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
<b>SSD</b>	Service de District de la Santé Publique
<b>Supra cit</b>	cité supra
<b>UNICEF</b>	Programme des Nations Unies pour l'Enfance
<b>USAID</b>	US Agency for International Development
<b>WWF</b>	World Wide Fund for nature

# Résumé exécutif

Ce rapport est le résultat des recherches juridiques engagées dans le but d'une meilleure préparation juridique de l'Etat malgache ainsi que de tous les acteurs humanitaires intervenant dans les opérations internationales de secours et de relèvement initial à Madagascar. La conduite de ce rapport a été effectuée au sein de la Croix-Rouge Malagasy et par celle-ci avec la collaboration de la FIGR suivant le Programme de droit relatif aux catastrophes. Le principal objectif étant d'appuyer le Gouvernement malagasy dans la réduction de la vulnérabilité du pays grâce à une révision des données juridiques existantes ou une construction de données juridiques nouvelles, applicables et nécessaires en cas de catastrophe donnant lieu à un appel à l'assistance internationale.

L'aboutissement des résultats du présent rapport a été principalement mené par la Juriste recrutée au sein de la Croix-Rouge Malagasy qui a effectué les recherches portant sur le contexte juridique et politique et existant à Madagascar en faveur de l'assistance internationale. La dimension consultative de ces recherches juridiques a été concrétisée par des entretiens individuels auprès des parties prenantes. La première correction du rapport a été faite à travers une audience plénière de la Taskforce<sup>1</sup> sur IDRL en février 2015. Ensuite, la dimension technique a été considérée grâce aux apports des techniciens en GRC dans le cadre d'un atelier en avril 2015. Enfin, l'avant dernière version de ce rapport a été présenté à la Taskforce sur IDRL en juillet 2015.

Ce document présente dans son ensemble l'état des textes juridiques appliqués et applicables à Madagascar, y compris les conventions internationales ratifiées ou simplement signées par l'Etat Malagasy mais qui sont susceptibles de faciliter, de réglementer ou les deux en même temps les opérations internationales de secours en cas de catastrophe. L'essentiel des prospections réside dans une découverte de dispositions juridiques fragmentaires des secteurs clés touchés par les instruments IDRL. Ces derniers constituent les instruments de base ayant servi à l'édification du présent document avec comme objectif principal, non seulement de faciliter mais surtout de réglementer l'entrée des aides et des opérations internationales menées dans une situation de catastrophe. Cependant, Madagascar, bien que n'ayant pas encore connu de catastrophe majeure, présente des particularités quant à l'accueil de l'assistance internationale.

Certains aléas tels que les cyclones ont particulièrement fait des dégâts dans la Grande Ile, notamment Gafilo en 2004. Les textes exploitables dans ce sens résident pour l'essentiel dans les conventions internationales ratifiées par Madagascar. Cependant, ces conventions n'ont pas reçu application jusqu'alors. Les lois et règlements régissant certains points comme l'importation de médicaments ou encore les mesures exceptionnelles sur le transport aérien existent également mais peinent à être appliquées. Les franchises de droits et taxes à l'importation sont accordées aux acteurs humanitaires en temps de catastrophe mais il s'agit ici d'une application de droit commun en ce sens où elles ne sont pas spécifiquement accordées pour les intervenants en cas de catastrophe. En somme, il peut être conclu que, bien que Madagascar dispose de textes en la matière, ceux-ci demeurent pour une grande partie inappliqués. Par

<sup>1</sup> Regroupement d'acteurs constitués pour accompagner le projet IDRL pour Madagascar. La taskforce est mieux détaillée dans la partie « Méthodologie de travail ».

ailleurs, plusieurs points concernant la manière dont les aides peuvent franchir le territoire malgache ainsi que leur nature, qualité et quantité n'existent nulle part dans les textes juridiques. Enfin, dans certains cas, des dispositions existent mais restent dans le domaine du droit commun.

A cet effet, les principales recommandations issues des recherches juridiques sont de trois ordres :

1. l'application des textes réglementant et/ou facilitant l'entrée des aides ou des opérations existantes sur le territoire malgache en cas de catastrophe ;
2. la ratification de certaines conventions déjà signées par Madagascar telles que celle de Tampere ;
3. l'amendement de certains textes de droit commun et enfin,
4. l'édification d'un corps de textes reflétant l'IDRL pour Madagascar.

**IDRL à Madagascar**  
Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# Chapitre 1

## Introduction, objectifs du projet et méthodologie

## 1.1 Introduction

En 2011, la 7e Résolution de la XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-rouge a souligné l'importance de renforcer la préparation juridique aux opérations internationales d'urgence et a réitéré *«qu'il est urgent que les États soient prêts à faciliter et à réglementer toute assistance internationale d'urgence dont ils pourraient avoir besoin, pour faire en sorte que les personnes touchées reçoivent des secours appropriés en temps opportun »*.

La Conférence internationale a regroupé toutes les composantes du Mouvement et tous les représentants des États Parties aux Conventions de Genève dont Madagascar. À cet effet, les États qui n'ont pas encore utilisé les Lignes Directrices IDRL<sup>2</sup> ont été appelés à envisager de le faire, ainsi qu'à renforcer leurs cadres juridiques avec le soutien de leur Société nationale, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des Nations Unies et d'autres partenaires concernés.

C'est en application de ces dispositions que le présent rapport de recherche juridique a pris naissance. Il ne peut, en effet, être procédé à la mise en œuvre de ces dispositions s'il n'y a pas d'abord un établissement de l'état des lieux en matière de législation relative à l'assistance internationale dans le pays concerné.

L'importance de ce rapport de recherche juridique réside dans le fait que c'est à son issue que le cadre légal régissant l'assistance internationale peut être dessiné. C'est également à partir de ce rapport que des recommandations en la matière peuvent être proposées. Et enfin, ce sont les grandes lignes du rapport qui pourront donner un élément de réponse sur la nécessité ou non de domestiquer la loi-type IDRL à Madagascar et selon le contexte propre au pays.

Ce rapport répond aussi à la préoccupation des acteurs humanitaires qui doivent faire face à une dispersion des textes applicables en cas d'intervention en période de catastrophe. Les acteurs n'ont à leur disposition que le droit commun et ce, même en situation d'urgence. Or, à des situations exceptionnelles doivent correspondre des mesures exceptionnelles.

De tout ce qui précède, il s'est avéré prioritaire pour la Croix-Rouge Malagasy de s'intéresser à la thématique de l'IDRL, et de marquer cette initiative par le biais de ce rapport de recherche juridique à titre de point de départ.

Le contexte général des lois IDRL est apparu au centre des préoccupations en raison du nombre croissant des catastrophes, des effets du changement climatique qui engendrent de plus en plus de catastrophes et parallèlement un besoin accru en assistance internationale. Cette situation induit indubitablement un nombre plus important d'acteurs internationaux prêtant assistance, mais également diverses formes de coopération en la matière. Par ailleurs, la présence de plusieurs acteurs humanitaires implique la nécessité d'une coordination adéquate de la part de l'État qui reçoit assistance. L'assistance internationale devient ainsi complexe de par sa nature, sa forme, sa diversité et la coordination qu'elle implique.

Chaque pays a sa propre manière de gérer et de faire face à une catastrophe. Parmi ces différentes manières, avoir recours à une loi portant sur la gestion des risques et des

<sup>2</sup> Développées en plus de détails plus bas.

catastrophes est souvent le plus courant en temps d'urgence.<sup>3</sup> Le cadre juridique de l'assistance internationale existe à Madagascar, mais présente des lacunes considérables. D'autre part, le peu qui existe et dont les éléments sont éparpillés dans plusieurs instruments juridiques demeure inappliqué et méconnu.<sup>4</sup>

« La Région Océan indien est beaucoup plus exposée aux catastrophes naturelles »<sup>5</sup>, a déclaré M. Jean Claude de l'Estrac, Secrétaire Général de la Commission de l'Océan Indien. Plusieurs cyclones ont éminemment causé des dégâts majeurs à la fois socioéconomiques et humanitaires.

Madagascar est particulièrement fragile quant aux passages des cyclones qui touchent souvent les côtes du pays ainsi que les zones rurales. Les cyclones tels que Géralda en 1994 et Gafilo en 2004 ont spécifiquement affecté la Grande Ile. Plus récemment, il a été constaté que les risques d'inondation ne cessent de s'accroître, et mettent ainsi également en péril le milieu urbain. En effet, lors de l'atelier sur les leçons apprises régionales ayant eu lieu les 27 et 28 mai 2015<sup>6</sup>, il a été évoqué que la plaine d'Antananarivo était particulièrement exposée au risque d'inondation puisque la ville est bâtie sur une plaine qui a subi plusieurs modifications (remblayage...) avec des couches géologiques fragilisées. De ce fait les risques d'effondrement de bâtiments et d'éboulement ayant comme facteur déclenchant/aggravant les inondations, sont loin d'être écartés. La vulnérabilité des hommes et des infrastructures positionnent Madagascar comme un pays très exposé aux catastrophes. Enfin, une catastrophe de type chimique est également menaçante dans la Région Atsinanana de Madagascar et bien d'autres Régions eu égard au développement progressif du secteur industriel et minier dans le pays.

Enfin, durant l'atelier des techniciens GRC du 23 avril 2015, organisé dans le cadre de la rédaction de ce rapport, et ayant pour objectif d'identifier les besoins du pays en cas de catastrophes majeures, des scénarios portant notamment sur les cyclones, inondations, épidémie et accident chimique majeur ont été étudiés. Lors de cet atelier, les scénarios étudiés ont donné lieu à des résultats communs en termes de besoins en assistance internationale et de ce que cela pourrait impliquer en matière de gestion et de coordination. En effet, si l'un des scénarios identifiés venait à se produire, il y aurait un afflux d'assistance et d'acteurs internationaux, afflux si important que cela pourrait engendrer un désordre ingérable dû à la situation d'urgence elle-même, mais également à cet afflux d'intervenants qui viendraient assister Madagascar. Madagascar étant un pays à fort besoin socio-économique, c'est à ce niveau que les pertes seraient les plus ressenties et pour lesquelles les besoins en assistance humanitaire seraient plus que nécessaires.

Plus récemment, le cadre d'action de Sendai de 2015-2030 auquel Madagascar a adhéré rappelle en son paragraphe 33 l'importance pour les états « de revoir et renforcer, selon

<sup>3</sup> Il en est ainsi du *National Disaster Management Bill en Cameroun*, 2008. Voir aussi <http://www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/> pour le Burkina Faso ou celle des Seychelles sur [http://www.ifrc.org/docs/IDRI/Act%2015%20of%202014%20Disaster%20Risk%20Management%20Act%202014%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/docs/IDRI/Act%2015%20of%202014%20Disaster%20Risk%20Management%20Act%202014%20(2).pdf) Voir plusieurs autres textes sur [www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/%202014%20\(2\).pdf](http://www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/%202014%20(2).pdf) Voir plusieurs autres textes sur [www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/](http://www.ifrc.org/fr/publications/disaster-law-database/)

<sup>4</sup> Il en est ainsi de divers textes internationaux et nationaux existants à Madagascar, que nous développerons dans ce rapport.

<sup>5</sup> Déclaration de Jean Claude de l'Estrac, Secrétaire Général de la Commission de l'Océan Indien, à la conférence organisée au Japon par les Nations-Unies sur la réduction des risques face aux catastrophes naturelles, Sendai 2015.

<sup>6</sup> Cet atelier a été organisé par le BNGRC en partenariat avec OCHA, l'UNICEF ainsi que de la Commune Urbaine d'Antananarivo (CUA) afin de pouvoir mettre à jour la contingence de l'entité opérationnelle de GRC.

*qu'il convient, les lois et procédures nationales relatives à la coopération internationale, sur la base des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe. »*

## 1.2 Objectif du rapport

Le présent document retrace les lois et règlements, politiques et stratégies existants à Madagascar, ainsi que toute volonté politique concernant la facilitation des opérations internationales de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe.

Comme dans plusieurs autres pays n'ayant pas encore eu de lois spécifiques portant sur la facilitation des opérations d'assistance internationale, des dispositions juridiques peuvent régir ou exister en vue de régir des catastrophes au sens large du terme. Il arrive néanmoins que chaque disposition soit isolée et que les règles existantes soient fragmentées. En outre, les textes existants pouvant régir les catastrophes ont souvent été élaborés dans un souci de réglementer la réponse au niveau national et non celle au niveau international.

Les objectifs spécifiques du rapport se ramènent à :

- Identifier les dispositifs juridiques existants à Madagascar pour régir l'assistance internationale en cas de catastrophes ;
- Identifier les problèmes juridiques pouvant retarder ou entraver l'assistance internationale ;
- Orienter les acteurs humanitaires intervenant à Madagascar en cas de catastrophe concernant l'entrée dans le territoire malgache et mettre à leur disposition les outils juridiques phares leur permettant de mieux se préparer dans leurs interventions et les obligeant à respecter les normes régissant l'action humanitaire à Madagascar ;
- Cibler et anticiper les besoins juridiques applicables et adaptables aux opérations internationales de secours et de relèvement initial à Madagascar ;
- Fournir des recommandations issues des réunions de la taskforce constituée à cet effet
- Fournir la base pour une sensibilisation extensive à Madagascar sur le besoin de légiférer l'assistance internationale en cas de catastrophe.

## 1.3 Méthodologie de travail

Cette étude se focalise sur les aspects juridiques liés à l'intervention des différents acteurs nationaux et internationaux en réponse aux catastrophes ayant surgi à Madagascar tout en les comparant aux instruments IDRL. Plusieurs méthodes ont été utilisées dans la rédaction de ce rapport.

La méthode exégétique étant la première, consiste à identifier et analyser les textes juridiques existants et pouvant intéresser les contextes de gestion de risques et catastrophes (GRC) et de l'IDRL à Madagascar.

La deuxième méthode est comparative c'est-à-dire qu'elle consiste d'abord à identifier les aspects juridiques de GRC à Madagascar par rapport aux instruments IDRL et, ensuite, identifier les pratiques des opérations de secours pour comparer l'écart entre

les textes et les pratiques. Cette dernière amène ainsi à une méthode plus scientifique dans la mesure où il s'agit de retrouver dans ces pratiques les éléments juridiques posés dans le cadre de la GRC.

La troisième méthode consiste en des entretiens individuels qui ont été menés sur la base d'un questionnaire adressé aux parties prenantes concernées (responsables ministériels, de membres du Mouvement de la Croix-Rouge, et d'organisations internationales...) et des consultations en plénière à travers les différents ateliers organisés dans le cadre du projet par la CRM ou autres ateliers organisés par d'autres acteurs mais susceptibles de fournir des éléments pertinents pour le rapport .

En appui à ces pratiques méthodologiques et dans le but de donner au projet un caractère inclusif, une task force IDRL a été instituée pour le projet. Cette Taskforce est constituée de certains ministères malgaches, notamment ceux qui sont directement concernés par les points IRDL, tels que le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère des finances et du Budget, le Ministère de la Santé publique, le Ministère de l'intérieur, etc. Mais il y a également les agences onusiennes comme l'UNOCHA, le PNUD, le PAM, l'UNICEF... les ONG et autres acteurs humanitaires comme le CRS, l'OIM, le CARE international, etc. Il est important de souligner que l'Assemblée Nationale fait partie intégrante de cette taskforce, d'ailleurs, c'est l'entité qui a été désignée comme « Chair » de la Taskforce du fait que c'est elle qui représente le mieux la communauté, laquelle est le principal bénéficiaire de cette loi. La Taskforce s'est réunie deux fois durant le lancement du projet et l'élaboration du plan d'action. Mais elle a toujours été conviée durant tous les autres ateliers à part celui des techniciens en GRC, qui a été co-facilité avec l'UNOCHA et qui a regroupé les techniciens en GRC venant de certaines entités de la communauté humanitaire œuvrant à Madagascar (ADRA, CPGU, BNGRC, UNICEF, PAM,...).

L'atelier des techniciens en GRC a permis de soulever des critères d'admission pour les organisations ou entités juridiques non présentes sur le territoire Malagasy et de les recommander au Gouvernement. Ce même atelier a vu la recommandation d'une mise en place de couverture ou d'assurance pour les acteurs intervenant en cas de catastrophe. Cela peut être inclus dans les amendements des textes les concernant afin qu'en cas d'épidémie/pandémie, les acteurs pourront être couverts. Enfin, les techniciens en GRC ont également soulevé la question de la gestion des corps du personnel humanitaire en cas de catastrophe. Les textes ou les accords entre le Gouvernement et les acteurs humanitaires devraient mentionner les cas de rapatriement des corps ainsi que les facilités à cet effet.

En ce qui concerne l'atelier de présentation de l'avant-dernière version de ce présent rapport, des débats ont eu lieu et des recommandations ont été formulées dont une concerne spécifiquement l'appel à l'aide internationale. En effet, selon certaines parties-prenantes, cet appel devrait contenir la mention de dépassement des capacités du pays à venir seul en aide aux sinistrés et également l'estimation exacte de cette capacité. Une reformulation de cet appel pourrait alors contenir les expressions « capacités atteintes » ou « capacités plafonnées ».

Plusieurs autres réunions/ateliers ont également contribué au contenu de ce rapport, telles que les réunions inter-clusters après le passage du cyclone Chezda à Madagascar en janvier 2015, et l'atelier des leçons apprises nationales, qui ont amené les différents acteurs nationaux et équipes humanitaires à débattre et échanger leurs expériences



en séance plénière et dans des travaux de groupe en faisant part de leur point de vue et contribuant ainsi directement ou indirectement à l'enrichissement de ce rapport.

Enfin, la méthode analytique et synthétique a façonné ce document avec l'assemblage de divers rapports et compilation de documents, articles et études.

Les difficultés rencontrées dans la réalisation de ce rapport résident surtout dans la période où la rédaction a été effectuée. En effet, c'était une période où les parties prenantes ont été prises dans les interventions post cycloniques et dans certains cas, elles étaient indisponibles du fait de leurs occupations professionnelles ou ont changé de poste compte tenu des évolutions et changements politiques, notamment pour celles qui sont issues d'entités publiques ou y sont rattachées. De plus, l'hypertrophie juridique existant à Madagascar entrave les travaux de synthèse et de précision requis pour un tel rapport.

Quant à la méthodologie adoptée pour la rédaction, il a été procédé en premier lieu à un recours aux dispositions des Lignes Directrices IDRL<sup>7</sup> qui ont servi de référence pour chaque section concernée. Ensuite, une concertation entre les dispositions des lignes directrices et le cadre juridique existant a été réalisée afin de vérifier si les textes malgaches l'ont déjà prévu ou pas. Enfin, une recherche sur les pratiques qui s'y rapportent a été effectuée avant d'aboutir aux recommandations de loi ou disposition juridique à mettre en place.

---

<sup>7</sup> Les Lignes Directrices sont accessible sur ce lien  
<http://www.ifrc.org/PageFiles/125652/1205600-IDRL%20Guidelines-FR-LR.pdf>

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# **Chapitre 2**

## Scénarios de catastrophe à Madagascar

## 2.1 Profil risque de Madagascar

En termes de catastrophes naturelles, on peut dire que Madagascar est en première ligne en matière d'exposition. Selon le Plan de contingence national de Madagascar de 2014-2015 des cyclones, des inondations, de la sécheresse, des épidémies, des incendies et des invasions acridiennes domine le profil de risque du pays<sup>8</sup>.

## 2.2 Cyclones

La grande île a connu sa plus intense saison cyclonique en 2007-2008, avec le passage d'un cyclone tropical de catégorie 4, lequel a affecté approximativement 525 000 personnes de manière directe et occasionné des dommages et des pertes estimés à des centaines de millions de dollars.

En 2008, les résultats des études effectuées par la Direction de la Météorologie Malagasy concernant les changements climatiques présagent que pour les 50 prochaines années, il y aurait une plus grande intensification des cyclones dans le bassin Sud-Ouest de l'Océan Indien, dans lequel se trouve Madagascar, à laquelle s'ajoutera probablement une abondance des précipitations.

## 2.3 Catastrophes récentes

Entre 2010 et 2014, Madagascar n'a pas été épargnée par les catastrophes naturelles. A cet effet, on peut citer la tempête tropicale modérée HUBERT, le cyclone BINGIZA, le cyclone tropical GIOVANNA, le cyclone tropical HARUNA et le cyclone tropical HELLEN, ayant causé des inondations exceptionnelles dans plusieurs régions du pays, dont le Grand Sud-Est, le Grand sud, le Nord-est, le Nord-ouest, etc. D'autre part, une situation de sécheresse prolongée a sévi dans le Grand Sud de 2009 à 2011 et la grippe AH1N1 a touché plus de 1.000 personnes, la peste pulmonaire et bubonique fait en moyenne chaque année entre 20 et 140 décès. Et enfin, les invasions acridiennes menacent les 2/3 du pays depuis avril 2013.

<sup>8</sup> Le Plan de contingence national de Madagascar de 2014-2015

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

## **Chapitre 3**

# Cadre international et régional de gestion des risques et des catastrophes

## 3.1 Les Lignes Directrices IDRL et la Loi-type IDRL

### 3.1.1 Les Lignes Directrices IDRL

Les lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Lignes Directrices IDRL) sont un ensemble de recommandations faites aux gouvernements sur la façon de préparer leurs lois et plans de catastrophes pour les problèmes réglementaires communs rencontrés dans les opérations internationales de secours. Elles étaient initiées en 2003 à la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin d'engager la FICR à étudier les normes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe. Des recherches ont ainsi été menées par la FICR en vue de rassembler le plus d'informations possible quant aux pratiques vécues par les instances concernées par les aspects juridiques de l'assistance humanitaire. En 2003, la Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>9</sup> reconnaît l'urgence du développement des Lignes Directrices et incite la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) à optimiser ces dernières dans leur rédaction par le biais de ses partenaires. Ainsi, ces Lignes Directrices furent adoptées en 2007 à la XXX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les Lignes Directrices IDRL ont pour but:

- De contribuer à la préparation juridique nationale en donnant des orientations aux Etats souhaitant améliorer leurs cadres juridiques directifs et institutionnels nationaux relatifs aux activités internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe
- Tout en affirmant le rôle principal des autorités et activités nationales, d'adopter des facilités juridiques minimales à octroyer aux Etats prêtant assistance et aux organisations humanitaires prêtant assistance qui sont disposés et aptes à observer des normes minimales de coordination, de qualité et de responsabilité.
- De permettre que leur utilisation améliorera la qualité et l'efficacité des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, aux fins de mieux servir les populations touchées par une catastrophe.

Les lignes directrices n'ont pas force obligatoire et ne sont donc pas contraignantes aux autorités nationales. Cependant, elles incitent les Etats à considérer leur contenu et sont vivement félicitées par la communauté internationale de l'appui qu'elles offrent dans l'assistance humanitaire<sup>10</sup>.

De plus, La Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, regroupant les Etats Parties aux Conventions de Genève de 1949, se félicite de l'accord des Etats démontré dans les résolutions qu'elles prennent car celles-ci témoignent une exigence de par leur contenu.

<sup>9</sup> Il s'agit ici de l'autorité de fonction délibérante au sein du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et qui regroupe tous les membres de ce Mouvement en plus des Etats Parties aux Conventions de Genève de 1949.

<sup>10</sup> A/RES/66/119 du 15 décembre 2011 portant sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies.

### 3.1.2 La Loi-type IDRL

La Loi-type est un dispositif de référence pour « une utilisation volontaire par les responsables de la gestion des catastrophes et/ou par les législateurs qui souhaitent développer une législation locale, une réglementation, et/ou des procédures permettant de gérer à l'avenir une éventuelle assistance internationale en cas de catastrophe<sup>11</sup>. »

La consultation des Lignes Directrices ont incité plusieurs gouvernements à introduire dans leur ordre juridique des dispositions relatives aux recommandations IDRL. Plusieurs autres gouvernements ont par la suite demandé l'élaboration d'un texte juridique type qui les aiderait à transférer les Lignes Directrices dans leur ordre juridique et procédures nationales. C'est à l'issue de ces demandes que le partenariat entre la FICR, le Bureau des Nations Unies de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) et l'Union Interparlementaire est né dans le but d'élaborer ladite Loi-type. Ayant bénéficié de l'avis de plusieurs techniciens et décideurs gouvernementaux ainsi que des acteurs humanitaires du monde entier, la Loi-type a déjà été testée pour essayer de résoudre les difficultés rencontrées en cas de catastrophe dans les pays qui ne disposent pas de législations ou dispositions juridiques en la matière<sup>12</sup>.

## 3.2 Vue d'ensemble des Traités internationaux et régionaux en matière de gestion des risques et des catastrophes

### 3.2.1 Le droit international à Madagascar – le monisme

L'application du droit international à Madagascar est apparentée à la théorie moniste. Selon l'article 137 de la Constitution Malagasy de 2010, « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Concrètement, avant sa mise en œuvre dans le droit national, tout traité est obligatoirement soumis au contrôle de constitutionnalité et une ratification par le Parlement. Nombreux sont les instruments internationaux en matière de GRC ou encore portant sur les actions humanitaires en général.

Madagascar en a ratifié certains qui peuvent s'appliquer directement au sein du droit Malagasy. Cependant, la plupart des instruments internationaux qui incitent les Etats à considérer le cadre juridique des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial ne sont pas contraignants comme les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies<sup>13</sup> ou encore les Lignes Directrices IDRL.

Néanmoins, la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (PNGRC) s'est inspirée du Cadre d'Action de Hyogo (CAH) qui est un droit mou. Les Lignes Directrices IDRL peuvent également influencer la PNGRC et donner ainsi effectivité à la volonté de mieux coordonner les aides internationales pour mieux servir les personnes touchées par les catastrophes.

<sup>11</sup> Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (Loi-type IDRL), FICR, OCHA, Union Interparlementaire, mars 2013, p. 5

<sup>12</sup> Loi-type IDRL, p. 7

<sup>13</sup> Supra cit. AGNU

### 3.2.2 Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009 (Convention de Kampala)

Cette Convention traite des déplacements internes des personnes sur un territoire pour diverses causes dont les catastrophes naturelles. Elle prévoit des dispositions portant sur la prévention et la réponse et propose également des solutions durables.

Adoptée en 2009 lors du Sommet spécial de l'Union Africaine à Kampala, la Convention définit les personnes déplacées comme étant « toutes personnes ou groupes de personnes ayant été forcées ou obligées de fuir ou de quitter leurs habitations ou lieux de résidence en particulier après, ou afin d'éviter les effets des conflits armés, des situations de violence généralisée, des violations des droits de l'Homme et/ ou des catastrophes naturelles ou provoquées par l'Homme, et qui n'ont pas traversé une frontière d'Etat internationalement reconnue<sup>14</sup>. » Les Etats ont la responsabilité de respecter et de faire respecter et protéger les droits humains de ces personnes y compris un traitement digne et égal par les acteurs concernés tels que les groupes armés, les Organisations de la Société Civile, les organisations internationales et l'Union Africaine<sup>15</sup>.

Spécifiquement, cette Convention renforce la nécessité du système d'alerte précoce, de la mise en œuvre des stratégies de RRC et des mesures de planification et gestion des catastrophes<sup>16</sup>. La Convention oblige les Etats à protéger et à aider les personnes déplacées, y compris en « autorisant et facilitant un accès rapide et libre aux organisations et personnel humanitaires »<sup>17</sup>. Cet instrument établit que les Etats membres qui ne sont pas en mesure de répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées sont attendus à rechercher et à faciliter l'assistance internationale. Enfin, cet outil comprend également des règles de conduite pour les organisations humanitaires portant assistance.

Madagascar a signé cette convention le 24 juin 2014, mais, au moment de la rédaction de ce rapport, ne l'a pas encore ratifiée.

### 3.2.3 Convention de Tampere de 1998

Selon cette Convention, un Etat partie demandeur pourra solliciter de l'aide en matière de matériels de télécommunication en cas de catastrophe, et un Etat fournisseur d'aide pourra bénéficier des privilèges, immunités et autres facilités accordés par la Convention.

En effet, ce dont un Etat partie peut obtenir à partir de la Convention concerne notamment<sup>18</sup>:

- la mise à disposition rapide en faveur de l'Etat demandeur d'une assistance en matière de télécommunication pour atténuer les effets d'une catastrophe;
- l'installation et la mise en œuvre de ressources de télécommunication fiables et souples qui seront utilisées par les organisations de secours et d'assistance humanitaire. Cette Convention étend ainsi ce droit aux organismes de secours si un Etat demandeur l'a ratifiée

<sup>14</sup> Cf. art. 1(k) de la Convention de Kampala de 2009.

<sup>15</sup> Cf. art. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la Convention de Kampala de 2009.

<sup>16</sup> Cf. art 4(2) de la Convention de Kampala de 2009.

<sup>17</sup> Cf. Art 3 (1) (j) de la Convention de Kampala de 2009

<sup>18</sup> Cf. art 3, 2- b) et c) de la Convention de Tampere.

Par contre, un Etat fournisseur obtiendra la levée des obstacles réglementaires quant à l'utilisation transfrontière des équipements de télécommunication notamment l'exigence de la licence.

Cette Convention laisse aux Etats Parties demandeurs d'aide la coordination de l'assistance en télécommunication tout en lui laissant le droit de fixer la fin de l'assistance mais néanmoins de fournir une liste des ressources humaines et matérielles disponibles sur leur territoire dans le but d'optimiser ces ressources.

Cette Convention permet également à un Etat Partie demandeur d'adresser directement à un organisme de secours déterminé sa demande d'assistance, lequel peut porter immédiatement assistance à cet Etat demandeur en matière de télécommunication.

Quant aux facilités et privilèges, l'importation de matériels de télécommunication bénéficiera d'une exonération fiscale<sup>19</sup>, des installations et des services fournis en faveur de l'Etat demandeur et leur utilisation sera dispensée de l'agrément requis par la législation nationale.

Enfin, afin que les dispositions de cette Convention reçoivent application, il est nécessaire d'y faire référence dans les accords bilatéraux ou multilatéraux et c'est ainsi qu'elle aura force exécutoire envers les parties.

Madagascar a signé cette Convention le 12 septembre 2002 mais n'y a pas adhéré, du moins, au moment où le présent Rapport a été rédigé.

### **3.2.4 Annexe 9 de la Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale**

Ladite Convention<sup>20</sup> est entrée en vigueur le 04 avril 1947. A travers cette Convention, les Etats Parties autorisent le survol de leur territoire sans exiger une autorisation préalable ainsi que l'atterrissage au niveau de leurs aéroports.

Cette convention en son annexe 9 facilite également les formalités et accélère la navigation par aéronef entre les territoires des Etats parties; elle cherche aussi à éviter de retarder le débarquement des équipages, des passagers et du fret dans l'application des lois relatives à l'immigration, la santé et la douane.

L'article 8.8 de l'annexe 9 donne facilitation de l'entrée, la sortie et le transit sur le territoire des aéronefs à des vols de secours par ou pour les organisations internationales reconnues par l'ONU ou par l'Etat contractant ou au nom de ce dernier qui doit également prendre des mesures possibles afin que les acteurs prêtant assistance puissent fonctionner convenablement.

Madagascar a ratifié cette convention le 14 avril 1962 ainsi que son annexe 9.

### **3.2.5 Protocole d'amendement à la Convention de Kyoto sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de 1999, annexes B3 et J5**

Cette Convention appelée aussi Convention révisée de Kyoto du 26 juin 2006 porte sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. De plus, elle permet la

<sup>19</sup> Cf. art 5, b) de la Convention de Tampere.

<sup>20</sup> Convention de Chicago relative à l'aviation civile internationale signée à Chicago, le 07 décembre 1944.



fluidité de la circulation de marchandises et la mutation de l'administration douanière vers la modernité.

Madagascar a adhéré à cette Convention par la loi n°2006-024 du 24 novembre 2006 et par le décret n°2006-876 du 24 novembre 2006 en rendant ainsi contraignant l'annexe spécifique B3 et J5 de ladite Convention.

L'annexe B3 traite des franchises douanières tandis que l'annexe J5 dispose du dédouanement des envois de secours et ces derniers incluent:

- 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 pour aider les victimes de catastrophes; et
- tout le matériel, les véhicules et autres moyens de transport, les animaux dressés à des fins particulières, les vivres, les fournitures, les effets personnels et autres marchandises destinées au personnel de secours pour lui permettre de s'acquitter de sa mission ou l'aider à vivre et à travailler pendant la durée de sa mission dans le pays touché par la catastrophe.

Cette Convention englobe la plupart des facilités requises par les Lignes Directrices dans la mesure où elle pose comme norme le dédouanement en priorité de ces envois qu'il s'agisse de leur exportation, leur transit, leur admission temporaire et leur importation<sup>21</sup>. Son champ d'application s'étend sur la simplification et l'anticipation des procédures de déclaration et d'enregistrement ainsi que de la vérification des envois de secours incluant ainsi le dédouanement hors des lieux et horaires douaniers.

Enfin, trois pratiques majeures sont recommandées par cette Convention, notamment:

- le dédouanement des envois de secours accordé sans égard au pays d'origine, de provenance ou de destination des marchandises
- la renonciation à l'application des prohibitions ou des restrictions à caractère économique à l'exportation ainsi qu'à la perception des droits et taxes à l'exportation qui seraient normalement exigibles
- La franchise des droits et taxes à l'importation et liberté de toutes prohibitions ou restrictions de caractère économique à l'importation aux envois de secours qui constituent un don à un organisme agréé et sont destinés à être utilisés ou à être distribués gratuitement par cet organisme ou sous son contrôle.

Cependant, l'application des dispositions prévues dans les dits annexes nécessitent des mesures administratives ou réglementaires ou encore un accord passé entre les autorités douanières et l'organisme de secours. De plus, le chapitre III de son annexe générale, et l'article 11 de cette convention exigent que les déclarations de marchandises sur papier doivent être conformes à la formule cadre des Nations Unies.

La Résolution du Conseil de coopération douanière relative au rôle de la douane dans les opérations de secours en cas de catastrophes naturelles (adoptée en juin 2011), incite les Etats Membres à la mise en œuvre de l'annexe spécifique J5 du Chapitre

<sup>21</sup> Les articles 1, 2, 3, 4, 5, 6 de la Convention révisée de Kyoto disposent des principes, normes et pratiques recommandées pour les Etats y ayant adhéré.

5 de la Convention de Kyoto sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières et si nécessaire, avec la signature de l'accord type des Nations Unies sur la facilitation douanière annexée à cette convention. Il est également disposé dans cette résolution la transposition des procédures particulières mises en place pour les envois de secours, si elles existent, dans la législation et réglementation nationales ou leur mise à disposition du public à travers les sites nationaux.

### 3.2.6 Convention d'Istanbul portant sur l'admission temporaire de 1990, annexe J9

Cette Convention de l'Organisation Mondiale des Douanes relative à l'admission temporaire<sup>22</sup> du 26 juin 1990 a été adoptée à Istanbul. Madagascar a ratifié ladite Convention par la loi n°2007-035 et le décret n°02-HCC/DI du 9 janvier 2008 dans le but d'optimiser les efforts de la Douane pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers visant à rendre plus fluide la circulation des personnes et des marchandises transitant sur le territoire.

Les Etats ayant ratifié cette Convention ont la responsabilité<sup>23</sup>, d'une part, d'accorder l'admission temporaire, dans les conditions prévues par la présente Convention, aux marchandises (y compris les moyens de transport) faisant l'objet des Annexes de ladite Convention; et d'autre part, d'accorder l'admission temporaire en suspension totale des droits et taxes à l'importation et sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation ayant un caractère économique.

Parmi les marchandises bénéficiant de l'admission temporaire figurent celles importées dans un but humanitaire<sup>24</sup> qui comprennent:

- le matériel médico-chirurgical et de laboratoire et les « envois de secours »
- « les envois de secours » se composent de toutes marchandises, tels que les véhicules ou autres moyens de transport, couvertures, tentes, maisons préfabriquées ou autres marchandises de première nécessité, expédiées pour aider les victimes de catastrophes naturelles ou de sinistres analogues.

L'article 3 de cette Convention pose trois conditions sur l'obtention par les marchandises à but humanitaire des facilités mentionnées, à savoir:

- leur appartenance à une personne établie en dehors du territoire d'admission temporaire et être envoyées à titre de prêt gratuit;
- leur destination à des hôpitaux ou à d'autres établissements sanitaires des matériaux médico-chirurgicaux et de laboratoires qui, se trouvant dans des circonstances exceptionnelles, en ont un besoin urgent, et que ces matériaux ne soient pas disponibles en quantité suffisante sur le territoire de l'admission temporaire;
- leur destination à des personnes agréées par les autorités compétentes du territoire d'admission temporaire.

<sup>22</sup> Art. 1 de la Convention d'Istanbul: « On entend par admission temporaire « le régime douanier qui permet de recevoir dans un territoire douanier en suspension des droits et taxes à l'importation, sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation de caractère économique, certaines marchandises, (y compris les moyens de transport), importées dans un but défini et destinées à être réexportées, dans un délai déterminé, sans avoir subi de modification, exception faite de leur dépréciation normale par suite de l'usage qui en est fait»

<sup>23</sup> Cf. art. 2 de la Convention d'Istanbul.

<sup>24</sup> Cf. Annexe B9 de la Convention d'Istanbul

Ces facilités recourent celles des Lignes Directrices concernant la réexportation de tout équipement non utilisé par les Etats ou les organisations humanitaires prêtant assistance. Cette Convention accorde même la non exigibilité des documents douaniers pour la réexportation et cette dernière ne pourra se faire que 12 mois au moins après la date d'admission temporaire.

### 3.3 Forces, lacunes et recommandations sur les conventions et leur application dans le droit Malagasy

La force identifiée à travers ces conventions réside dans le constat que:

- Madagascar a signé et ratifié deux grandes conventions pertinentes pouvant être utilisées en vue de la facilitation et de la réglementation des opérations internationales de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe. La convention révisée de Kyoto est actuellement en bonne voie de mise en œuvre, mais la mise en application de celle d'Istanbul laisse encore à désirer

Les lacunes repérées à travers les conventions ratifiées sont les suivantes:

- ces instruments ne sont appliqués qu'à la suite d'un accord établi entre le Gouvernement et les acteurs humanitaires ou encore à la suite de prise de mesures réglementaires ou administratives les mettant en œuvre.
- La méconnaissance des acteurs humanitaires de l'existence de tels instruments juridiques.

#### Recommandations:

- Il est recommandé que Madagascar ratifie la Convention de Tampere car cette convention a l'avantage de s'appliquer également aux entités fournissant des secours et pas seulement aux Etats;
- Il est également recommandé de mettre les conventions ratifiées à la connaissance des acteurs humanitaires. Une telle sensibilisation peut être effectuée en y faisant référence spécifiant dans la future législation régissant la gestion des risques et des catastrophes et celle portant des thèmes IDRL à Madagascar, notamment en les rendant publiques sur les sites des Ministères concernés et surtout en informant ces derniers des modalités de mise en application de ces textes internationaux.

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# **Chapitre 4**

## Cadre juridique et institutionnel de GRC à Madagascar

### Article 8, Lignes directrices IDRL: cadres juridiques, directifs et institutionnels

1. Les Etats devraient adopter, comme élément d'un programme général de réduction des risques de catastrophe, des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs et des plans en matière de prévention, d'atténuation, de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement, qui tiennent pleinement compte du rôle d'auxiliaire que joue leur Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge qui incluent la société civile nationale et donnent aux populations les moyens de renforcer leur propre sécurité et résilience. Les Etats, avec le concours, s'il y a lieu, des organisations régionales et internationales concernées, devraient dégager des ressources suffisantes pour garantir l'efficacité de ces cadres.
2. Ces cadres devraient aussi traiter de façon appropriée du déclenchement, de la facilitation, du transit et de la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes, et être conformes aux présentes Lignes Directrices. Ils devraient prévoir la coordination effective des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial, en tenant compte du rôle du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence en tant que point focal central pour les Etats et les organisations humanitaires prêtant assistance dans les opérations de secours d'urgence des Nations Unies.
3. Selon que de besoin et s'il y a lieu, les gouvernements nationaux devraient encourager d'autres acteurs nationaux faisant autorité dans les domaines du droit ou de la politique touchant aux opérations internationales de secours ou d'assistance au relèvement initial, tels que les autorités provinciales ou locales et les organismes de contrôle privés, à prendre les mesures nécessaires à leur niveau pour mettre en œuvre les Lignes directrices.

## 4.1 Stratégie Nationale de gestion des risques et des catastrophes

La Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes a été érigée en 2003.<sup>25</sup> Elle trace une structure institutionnelle de GRC et décrit 6 axes stratégiques prioritaires en la matière. Il s'agit<sup>26</sup>:

1. De la mise en œuvre de mécanismes institutionnels pour la GRC;
2. Du renforcement des capacités à long terme pour la gestion des risques et des catastrophes aux niveaux national, provincial, local et communal;
3. Du développement d'un système d'information exhaustif;
4. Du développement des mécanismes financiers à long terme;
5. De la réduction globale des risques et de la vulnérabilité;
6. De la coopération régionale et internationale.

Ce dernier axe stratégique retrace<sup>27</sup> la coopération technique et politique en termes de GRC devenue prioritaire dans différents sommets régionaux et interrégionaux, par exemple avec la Banque Africaine de Développement (BAD) ou encore l' Association des Nations du Sud Est Asiatique (ASEAN). Ces coopérations sont axées sur la mobilisation

<sup>25</sup> *Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC)*, FAINULA K. RODRIGUEZ, Project MAG/99/005/A/07/31-05/31, UNPD/CNS, 2003, 102 pages.

<sup>26</sup> SNGRC 2003, p. 85-89-93-95- 98-100.

<sup>27</sup> Cf. SNGRC 2003, p. 100

de l'aide dans les zones faibles, le partage de ressources matérielles et techniques, de même que la volonté d'éviter la répétition inutile des recherches scientifiques et techniques dans les zones vitales.

Ensuite, il y a la coopération dans les échanges d'informations et les alertes à travers, notamment l'existence de nombreuses structures régionales et internationales intervenant dans la surveillance et la prévision des aléas hydrométéorologiques comme l'Organisation Météorologique Mondiale<sup>28</sup>. Il en est de même dans la zone de l'Océan Indien où un autre système analogue œuvre dans la surveillance des perturbations météorologiques. Il existe également des forums comme celui sur les Climats de l'Afrique Australe, qui collecte des données sur les changements climatiques extrêmes et qui émet des prédictions pour la communauté de gestion des catastrophes. Madagascar peut tirer des avantages grâce à des coopérations avec des services et initiatives régionales et locales.

Ces axes stratégiques ont été façonnés pour seulement 3 à 7 années et la SNGRC est en cours de révision<sup>29</sup>. La SNGRC de 2003 a comme action stratégique la mise en œuvre des mécanismes institutionnels pour la GRC et la mise en place d'un Protocole pour l'assistance internationale. Cependant, les axes prioritaires de la loi 2003-010 n'ont pas reconnu l'assistance internationale comme primordiale.<sup>30</sup>

## 4.2 Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes

### 4.2.1 La Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes

Cette politique vise les risques et les catastrophes de natures différentes à travers des actions de prévention, de mitigation et de relèvement. Elle tend ainsi à<sup>31</sup>:

- protéger les installations nécessaires à la défense et à la sauvegarde de la vie des populations, de leurs biens et de l'environnement;
- assurer la protection et les secours de la population en toutes circonstances;
- entretenir et affermir la solidarité et la volonté de résistance des populations aux effets des risques et des catastrophes;
- développer les aptitudes et réduire les vulnérabilités des populations.

#### Loi sur la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes

La volonté de mettre en place une base juridique en matière de GRC s'est matérialisée par la loi n°2003-010 du 05 septembre 2003 instaurant la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes. Elle répond à la primauté que définit la Constitution Malagasy dans le rôle de l'Etat à concourir à la protection et à la sécurité civile.<sup>32</sup>

La loi 2003-010 instaure les dispositifs et mesures afin d'assurer, en toute situation de risques et de catastrophes quelles que soient leur origine, nature ou importance, le

<sup>28</sup> L'organisation s'implique dans la prévision et la surveillance des cyclones

<sup>29</sup> Une révision de la SNGRC est en cours mais n'est pas encore adopté; de plus, cette révision se focalise sur la Réduction des Risques de Catastrophe en général et ne prévoit pas l'entrée des aides internationales à Madagascar

<sup>30</sup> Cf. Annexe de la loi 2003-010, dans les axes prioritaires p.6 et 7

<sup>31</sup> Cf. art. 6 de la loi 2003-010.

<sup>32</sup> Cf. art. 141 de la Constitution de 2010.

maintien des conditions nécessaires à la vie de la population et à sa défense. D'après cette loi également, la GRC pose des procédures intégrées et globales concernant la prévention, la reconstitution ainsi que le développement après une catastrophe.<sup>33</sup>

La loi pose comme principe l'insertion de la GRC dans le programme national de gestion de l'environnement ainsi que de celui de la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, il convient aussi de signaler que la GRC fait son apparition dans d'autres politiques comme la Politique Nationale de Santé.

L'article 5 de la loi 2003-010 regroupe toutes les institutions appelées à agir en temps de catastrophe en premier lieu l'Etat et ses démembrements; ensuite, elle reconnaît la participation des organisations non gouvernementales régulièrement constituées, des opérateurs économiques, des communautés et les citoyens en général. De plus, cette même loi met en exergue les structures de mise en œuvre de la GRC ainsi que les plans de GRC et enfin, les mécanismes de financement prévus à cet effet.

Cette loi place la gestion des risques et des catastrophes parmi les préoccupations prioritaires de l'Etat et des Provinces Autonomes. En posant les différents principes sus mentionnés, les structures de mise en œuvre doivent inclure les partenaires nationaux ainsi qu'internationaux dans le processus de GRC à Madagascar comme prévu dans la SNGRC.

Toutefois, l'article 8 de la loi portant sur la PNGRC portant sur la mise en place d'un Protocole cadre général devant régir les relations entre le Gouvernement et les partenaires nationaux et internationaux dans le cadre de GRC n'a pas encore reçu application. En effet, aucun Protocole allant dans ce sens n'a jamais été rédigé, et les relations avec les partenaires internationaux ont toujours été régies, le cas échéant, par les accords de siège ou autres accords bilatéraux, ou au cas par cas. Cet article 8 est la seule disposition législative qui introduit le secours international sans aucun autre détail.

Enfin, la réquisition de moyens privés de secours conformément aux lois et règlements en vigueur est autorisée par la loi 2003-010 en son article 18.

Un projet de révision de la loi 2003-010 est en cours. Certaines dispositions sont reprises dans le projet de loi révisé et d'autres ont été modifiées. Cette mise à jour a été activée par une décision de haute instance prise au niveau de la Primature imposant des résultats rapides dans un délai bien déterminé. Par ailleurs, la participation active du Ministère de l'Intérieur à la 3<sup>e</sup> Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes à Sendai en mars 2015 a également motivé et donné un nouvel élan à cette initiative.

#### 4.2.2 Décret n°2005-866 du 20 décembre 2005 portant application de la loi 2003-010

En application des principes posés par la loi 2003-010, ce décret met en avant les définitions pouvant intéresser la GRC, telles que la catastrophe, l'urgence, le risque, le sinistre, le sinistré et le risque spécifique ainsi que le fonds de réserve. Il pose également la fonction des différentes structures nationales concernées par la GRC. Celles-ci incluent le Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes, (CNGRC) et le BNGRC ainsi que le ministère de l'intérieur et les ministères sectoriels ayant dans

<sup>33</sup> Art. 2 de la loi 2003-010

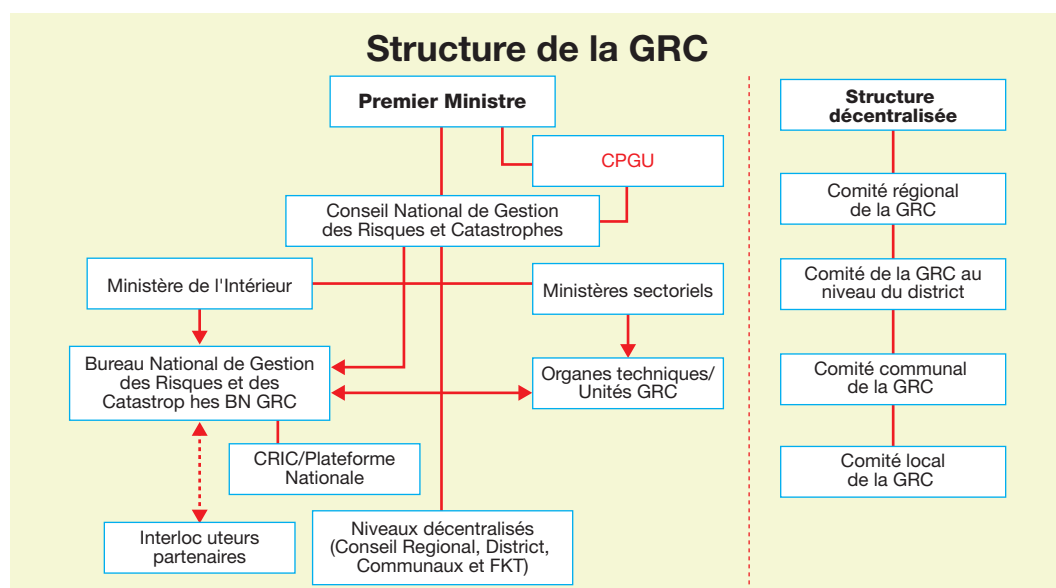
leur sein des unités GRC chargées des risques spécifiques<sup>34</sup>, notamment. Ensuite le décret constate des structures territoriales d'intervention allant des provinces aux Fokontany.<sup>35</sup> En outre, ce décret renvoie chaque structure à l'établissement de plans et procédures d'intervention en cas de catastrophe<sup>36</sup>; cela concerne l'établissement d'un plan de soutien et d'un plan d'urgence pour les cas suivants:

- les Ministères membres du CNGRC,
- toute société, entreprise et organisme, publics ou privés ainsi que tout établissement dont les activités présentent des risques certains en cas d'accident. Les plans de soutien et d'urgence de ces derniers doivent être conformes aux conventions et traités internationaux ainsi qu'aux textes légaux et réglementaires en vigueur.

Ce décret en son article 17 met en application la réquisition de moyens privés de secours, telle que légiférée dans la loi 2003-010. Les informations concernant l'application de cette disposition n'ont cependant pas été disponibles. Enfin, des plans de gestion de sécurité urbaine doivent être établis par les autorités administratives en collaboration avec les maires.

Les différents plans de mise en œuvre de ce décret n'ont pas été mis en place, au moment de la rédaction de ce rapport. Chaque entité intervenant en cas de catastrophe a cependant leur propre plan d'intervention. Il en est ainsi du plan de contingence du BNGRC en cas d'inondations et de cyclones. Il existe également des plans de soutien au niveau ministériel. Enfin, le plan multirisque et multi aléa est prévu être mis à jour à travers une collaboration entre le BNGRC et l'UN OCHA. Cependant, ce même plan n'a pas encore été opérationnalisé au moment où le présent rapport a été élaboré.

### 4.3 Structures Nationales d'intervention en matière de GRC



Source: CPGU

<sup>34</sup> D'après l'art. 3 du décret 2005-866, les risques spécifiques comprennent les cyclones, inondations, tsunami, invasions acridiennes, sécheresses, famine, naufrages en mer, accidents aériens, pollutions marines, accidents des mines et des carrières, séismes, accidents et pollutions industrielles, épidémies, épizooties et déversements d'hydrocarbures.

<sup>35</sup> Un Fokontany fait référence à une subdivision administrative de base malgache.

<sup>36</sup> Art. 29-30-31 du décret 2005-866



D'un côté, à l'échelon national ont été créées trois institutions gouvernementales dans le cadre de la gestion des risques de catastrophes avec les Ministères responsables des risques spécifiques.

Le Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes (CNGRC) et le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) sont institués par l'article 5 du décret 2005-866 . La Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences (CPGU) est prévue par un autre décret pris par le Premier Ministre et concrétisé par le décret n° 2006-892 du 12 décembre 2006 fixant organisation, attribution et fonctionnement de la Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences.

De l'autre côté, l'organisation territoriale Malagasy implique vivement dans le travail GRC les structures territoriales administratives<sup>37</sup> qui sont les Provinces, Régions, Districts, Communes et Fokontany dans la préparation et la réponse aux catastrophes.

#### 4.3.1 Conseil National de Gestion des Risques et des Catastrophes

Présidé par le Premier Ministre, le CNGRC est un organe stratégique de conception et de supervision<sup>38</sup>. Il est composé essentiellement des membres interministériels (cf.4.3.4) et forme l'institution principale de la direction politique et la coordination globale de GRC à Madagascar.

Le CNGRC est responsable<sup>39</sup> de la coordination de la gestion des risques et des catastrophes, de la coordination et du renforcement de gouvernements provinciaux dans la gestion des risques et catastrophes, de la direction des opérations de secours, de la promotion des compétences nationales dans le cadre de la gestion des cataclysmes, des relations étrangères et la coopération pour le développement, de la mobilisation de l'aide internationale. Le CNGRC a donc un rôle essentiel se rapprochant aux besoins de l'IDRL concernant la mobilisation de l'aide internationale.

En vue de l'exécution des missions du CNGRC, il est prévu la mise en place des Cellules de Crises devant assumer la responsabilité de la coordination de tous les aspects de la réponse et des secours pour une urgence particulière. Quant aux dites Cellules de crises, le CRIC ou Cellule de Réflexion des Intervenants en Catastrophe, il regroupe divers acteurs en tant qu'organe de coordination générale entre les partenaires techniques et financiers dont les ONGs et Agences des Nations Unies, le secteur privé et le Gouvernement Malagasy.

L'article 38 de la loi n° 2003-010 stipule l'existence d'un fonds de réserve du CNGRC composé des fonds provenant de l'Etat et de ceux provenant de sources diverses qui sont versées dans un compte particulier du Trésor. Actuellement, ce fonds n'a pas encore pu être mis en place.

#### 4.3.2 Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences

La Cellule de prévention et de gestion des urgences (CPGU) est un organe technique chargé:

<sup>37</sup> Il s'agit des circonscriptions administratives et collectivités territoriales décentralisées qui occuperont les missions de GRC à leur niveau respectif

<sup>38</sup> Art. 5 du décret n° 2005-866 du 29 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003-010 du 05 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes en cas d'urgences majeures

<sup>39</sup> Cf. SNGRC, 2003, p.65.

- a. d'assister le Premier Ministre et le CNGRC dans l'accomplissement de leur mission de conception,
- b. de l'élaboration de stratégie et de l'évaluation en matière de gestion des risques et des catastrophes;
- c. du suivi évaluation de la mise en œuvre des actions de prévention, de préparation et des interventions des organismes publics agissant dans les situations d'urgence.<sup>40</sup>

Les domaines d'intervention de la CPGU couvrent les catastrophes d'origine naturelle (cyclones, inondations, sécheresses, famines, tremblements de terre, tsunamis, glissements de terrain, invasions acridiennes) et les catastrophes d'origine non naturelle (épidémies, épizooties, incendies et feux de forêts, pollutions, accidents industriels, événements en mer, naufrages, déversements d'hydrocarbures, accidents aériens). Le champ d'intervention de la CPGU est vaste et nécessite ainsi la collaboration avec le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes dans la réalisation de ses missions.

La CPGU peut bénéficier d'appui financier et de dotation en matériels provenant de: subventions de l'Etat et des organismes nationaux et étrangers; de fonds d'urgence; de dons, legs et autres contributions; de produits de l'aliénation des biens mobiliers et immobiliers de la CPGU; autres ressources<sup>41</sup>. Ces fonds peuvent être déposés dans un compte bancaire.

Si le CNGRC est composé de membres interministériels et a un rôle de conception et de supervision, la CPGU assiste et appuie le CNGRC dans la définition de ces stratégies et politiques.

### 4.3.3 Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes

Le BNGRC est l'organe opérationnel de GRC à Madagascar. Rattaché au Ministère de l'Intérieur, c'est l'organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui du CNGRC.<sup>42</sup>

Plus concrètement, le BNGRC est chargé de la préparation du plan général de GRC; la mise en œuvre des plans de GRC; la centralisation de toutes les informations se rapportant aux sinistres et aux besoins urgents émanant des structures décentralisées d'intervention; l'analyse et la synthèse des informations se rapportant aux sinistres à communiquer au CNGRC; la réception et la comptabilisation des aides et dons, en nature et/ou en numéraire, provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur.<sup>43</sup>

Le BNGRC est responsable de la prévention et de la mitigation, de la préparation, de la réponse et de la reconstruction et réhabilitation après une catastrophe.<sup>44</sup> Le BNGRC prend en charge la gestion des risques spécifiques liés aux cyclones, inondations, tsunamis, incendies, sécheresses et famines pour le compte du Ministère chargé de l'Intérieur.

Selon l'article 15 du décret n° 2006-904 le BNGRC dispose d'un fonds d'intervention d'urgence, de matériels et autres ressources provenant du CNGRC. Ces fonds sont versés dans un compte particulier du Trésor au nom du BNGRC.

<sup>40</sup> Art. 3 du décret n° 2006-892 du 12 décembre 2006 fixant organisation, attribution et fonctionnement de la Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences.

<sup>41</sup> Art. 14 du décret 2006-892.

<sup>42</sup> Art. 3 du décret n° 2006-904 du 20 décembre 2006 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes.

<sup>43</sup> Art. 20 de la loi 2003-010

<sup>44</sup> Cf. SNGRC, p.69

Si le BNGRC est l'organe responsable de la GRC à Madagascar, il devrait également l'être concernant les aspects de l'IDRL. Par ailleurs, c'est au niveau du CRIC que toutes les informations relatives aux opérations d'urgence sont reçues avant d'être enregistrées au niveau du Centre de Réflexion, de Veille et d'Orientation (CERVO) au sein du BNGRC.<sup>45</sup>

#### 4.3.4 Ministères responsables des risques spécifiques

La gestion des risques spécifiques relève<sup>46</sup>:

- Du Ministère chargé de l'Intérieur pour les cyclones, inondations, incendies, tsunamis, sécheresses et famines;
- Du Ministère chargé de l'Agriculture et de l'Energie pour les invasions acridiennes et épizooties de grande ampleur;
- Du Ministère chargé de la Santé pour les grandes épidémies en matière de santé humaine;
- Du Ministère chargé de l'Environnement pour les pollutions marines et déversements d'hydrocarbures
- Du Ministère chargé des Transports pour les naufrages en mer et accidents aériens majeurs;
- Du Ministère chargé de l'Industrie pour les accidents et pollutions industriels;
- Du Ministère chargé de l'Energie et des Mines pour les accidents des mines et des carrières.

En pratique, des structures spécialisées rattachées aux Ministères ont des fonctions spécifiques en termes de soutien aux urgences:

- le Service d'Urgence et de Réponse aux Catastrophes du Ministère de la Santé Publique,
- le Corps de la Protection Civile (CPC) du Ministère de la Défense Nationale,
- l'Office des Travaux d'Urgence et la Direction des entretiens routiers du Ministère des Travaux Publics,
- les Forces de développement du Ministère de la Défense,
- la Cellule d'Urgence du Ministère de l'Education nationale.

Chaque Ministère concerné par les risques spécifiques est chargé de la définition des mesures de prévention à prendre pour faire face aux éventuels sinistres ainsi que de l'exécution des actions d'interventions et de secours avec l'appui du BNGRC.

## 4.4 Structures territoriales d'intervention

La loi organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires formule parmi les compétences des CTD:

<sup>45</sup> Il s'agit d'une structure au sein du BNGRC traitant et centralisant des informations reçues en cas de catastrophe

<sup>46</sup> Art.7 du décret 2005-866.

- Pour les Communes: la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et de mesures appropriées contre les calamités naturelles; la sécurité de proximité et de la protection civile; la prévention et la lutte contre les feux de brousse et la déforestation<sup>47</sup>
- Pour les Régions: la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et de mesures appropriées relatives aux calamités naturelles et à la sécurité publique<sup>48</sup>
- Pour les Provinces: la mise en œuvre, à leur échelon, d'actions et de mesures appropriées relatives aux risques et catastrophes naturels et la sécurité publique<sup>49</sup>

#### 4.4.1 Au niveau des Provinces

Le Comité provincial de gestion des risques et des catastrophes appuie les autres structures territoriales d'intervention et assure le suivi et l'évaluation de leurs activités<sup>50</sup>.

La SNGRC de 2003 définit la responsabilité principale pour la GRC reposant sur le Conseil Provincial de Gestion des Risques et des Catastrophes (CPGRC) qui en fait la coordination et assure la liaison avec le CNGRC<sup>51</sup>. Chaque Conseil Provincial est soutenu par une cellule technique qui assure la responsabilité de la formation, et du soutien technique pour la prévention, la préparation et le rétablissement face aux risques et aux cataclysmes.

#### 4.4.2 Au niveau des Régions

Le Comité régional de gestion des risques et des catastrophes assure: l'établissement et la mise en œuvre du plan régional de GRC; le renforcement des capacités institutionnelles ainsi que la mobilisation des Communes dans la prévention et la mitigation des catastrophes; la prise en charge, l'organisation et la coordination des activités de prévention et de secours avec le concours du BNGRC.<sup>52</sup> Il est à noter que les actions d'intervention et de secours sont focalisées au niveau de la Région.

Le Conseil Régional de Gestion des Risques et des Catastrophes coordonne la GRC au niveau régional.

Chaque Conseil Régional est doté d'un Centre Régional des Opérations d'Urgences qui assure la gestion efficace des opérations de secours. Les interventions aux différents niveaux se font selon un processus d'intensification. En effet, les actions de GRC sont très fortement concentrées au niveau local et cela dans un souci de proximité pour les Communes et de développement régional pour les Régions. Et d'après ce processus, le prochain niveau d'opération intervient en cas de besoin.

#### 4.4.3 Au niveau des Districts

Le Comité de GRC au niveau des districts se charge de l'acheminement des aides et dons aux Communes ainsi que du contrôle de leur distribution aux sinistrés.<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Art. 28 de la loi organique 2014-018

<sup>48</sup> Art. 29 de la loi organique 2014-018

<sup>49</sup> Art. 30 de la loi organique 2014-018

<sup>50</sup> Art. 23 du décret 2006-866

<sup>51</sup> Cf. SNGRC, 2003, p.70

<sup>52</sup> Art. 24 du décret 2006-866

<sup>53</sup> Art. 25 du décret 2006-866

#### 4.4.4 Au niveau des Communes

Le Comité communal assure l'acheminement des aides et dons destinés aux sinistrés.<sup>54</sup> La SNGRC dispose que la Commune participe dans tous les aspects de la GRC. De plus, dans les zones à haut risque, des équipes communales de séjour devront également être établies et formées pour collaborer avec les communes pour prêter leur aide pendant la phase de secours.

#### 4.4.5 Au niveau des Fokontany

Le Fokontany était à l'origine un village traditionnel malgache. Il est aujourd'hui défini comme une subdivision administrative de base malgache. Les équipes locales de secours au niveau des Fokontany sont chargées de réceptionner les aides et dons destinés aux sinistrés de leur localité et de procéder à leur répartition.<sup>55</sup>

### 4.5 Le rôle des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge: La Croix-Rouge Malagasy (CRM)

La Croix-Rouge Malagasy a été reconnue d'utilité publique en 1963.<sup>56</sup> En tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, la Société Nationale assiste et soutient l'Etat selon ses moyens dans le domaine humanitaire.

L'article 2 du décret portant reconnaissance de la CRM en tant que tel stipule qu'elle est une société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics, en particulier au sens de l'article 26 de la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne. Cela lui confère des tâches importantes dans l'assistance aux plus vulnérables.

Effectivement, la CRM maintient une étroite collaboration avec l'Etat car elle agit dans divers domaines (santé, éducation, ...) dont celui des catastrophes naturelles. Les activités au sein de la CRM en matière de GRC portent principalement sur la RRC et la GRC.

Les termes « auxiliaire des pouvoirs publics » délimitent de manière très globale les responsabilités de la CRM en matière humanitaire sans entrer dans les détails spécifiques. Par ailleurs, la CRM ayant sa propre indépendance peut avoir sa propre stratégie et élaborer son propre plan de contingence afin de rendre cohérentes les actions entre ses différentes structures et équipes d'intervention (niveaux national, régional, de district et communautaire). Toujours est-il que les plans de contingence de la CRM s'alignent parfaitement avec ceux du Gouvernement malgache, en ce sens que la CRM participe activement aux ateliers d'élaboration des plans de contingence de l'Etat malgache, aux réunions inter-clusters (en tant que lead du cluster « shelter ») et aux divers ateliers (leçons apprises, élaboration de stratégie nationale, gestion de crises, ...) organisés par les entités publiques.

<sup>54</sup> Art. 26 du décret 2006-866

<sup>55</sup> Art. 27 du décret 2006-866

<sup>56</sup> Décret n°63-489 du 07 août 1963 portant reconnaissance d'utilité publique de l'association « Croix-Rouge Malagasy.»

## 4.6 Coordination des interventions lors de catastrophes

La coordination des aides humanitaires appelle à une synergie, une interactivité des efforts menés afin de réussir efficacement les stratégies mises en place grâce aux avantages comparatifs<sup>57</sup> des acteurs. Cette coordination est en grande partie garantie par le plan de contingence qui demeure un outil important en matière de GRC.

### 4.6.1 Le plan de contingence en cas de cyclone et d'inondation

Le plan de contingence de l'Etat malgache est marqué par les deux aléas dominants, à savoir: le cyclone et l'inondation. Le plan de contingence est établi par le BNGRC et l'IASC (Comité Permanent Inter-Agences)<sup>58</sup> en concertation avec les différents acteurs humanitaires dont la CRM et les différentes structures étatiques au niveau décentralisé. Conçu conformément à la Charte de l'action humanitaire Sphère<sup>59</sup>, il retrace le droit des populations victimes de catastrophes à la protection, à l'assistance et à vivre dans la dignité.

Le contexte et la situation de Madagascar démontrent un niveau de vulnérabilité assez élevé et fait appel à la capacité institutionnelle, physique et communautaire en cas d'urgence. Le plan recadre ainsi les rôles et les responsabilités des intervenants dans la phase de préparation, de gestion et de la situation d'après-crise.

Le plan classe les intervenants selon le secteur d'intervention, les clusters qui sont au nombre de huit: l'eau et l'assainissement, l'éducation, l'habitat, logistique et télécommunication, nutrition, protection, santé, sécurité alimentaire et moyen de subsistance. Selon les scénarios établis, les besoins sont préétablis pour chaque secteur d'intervention.

### 4.6.2 Coordination des acteurs nationaux et territoriaux

Au niveau national, le Premier Ministre à travers le CNGRC définit la SNGRC. Il est appuyé par la CPGU dans cette tâche en sus de l'analyse et du suivi des activités de GRC. La définition de ces stratégies permettent ensuite au BNGRC, qui est la structure opérationnelle de GRC, d'accomplir et de réaliser les stratégies mises en place par les structures sus mentionnées.

Le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes assure ainsi concrètement le rôle de coordination. A ce titre, il coordonne les activités des groupes sectoriels<sup>60</sup> des Ministères qui interviennent en cas d'urgence et intervient dans la préparation, la planification stratégique ainsi que dans la réponse humanitaire.

Au niveau territorial, les CTD et les circonscriptions administratives ont un rôle de coordination au niveau local. Le BNGRC étant décentralisé et déconcentré au niveau des structures administratives du pays, ces dernières doivent se référer à la stratégie et objectifs définis par le BNGRC et obtenir l'aval de celui-ci dans l'accomplissement de leurs activités.

<sup>57</sup> Cette expression a été reprise dans la définition donnée par l'OCHA lors de l'atelier de Cycle de Programme Humanitaire du 18 au 20 novembre 2014.

<sup>58</sup> Organe de coordination des urgences des Nations Unies.

<sup>59</sup> Projet Sphère: Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes, Genève, 2004.

<sup>60</sup> Les groupes sectoriels coïncident avec les huit clusters formés au niveau de l'équipe humanitaire du pays.

Pratiquement, la coordination des activités opérationnelles de GRC se focalise au niveau des districts sous la coordination des Comités de District de GRC et au niveau régional à travers les Comités Régionaux de GRC qui œuvrent pour une coordination générale des CDGRC et une centralisation de toutes les informations et les prises de décisions majeures. Chaque structure est autonome dans sa gestion mais elles sont renforcées par des équipes centrales du BNGRC en tant qu'organe central de coordination nationale, promoteur de la prévention au sein de toutes les agences, à tous les niveaux du Gouvernement et même à celui des ONG. A chaque niveau de structures décentralisées et déconcentrées, le BNGRC délègue ou transfère des compétences en matière de GRC.

Enfin, les partenaires technico financiers présents au niveau local peuvent appuyer les structures locales de GRC mais le BNGRC reste le garant de la bonne mise en œuvre de la PNGRC et de la SNGRC.

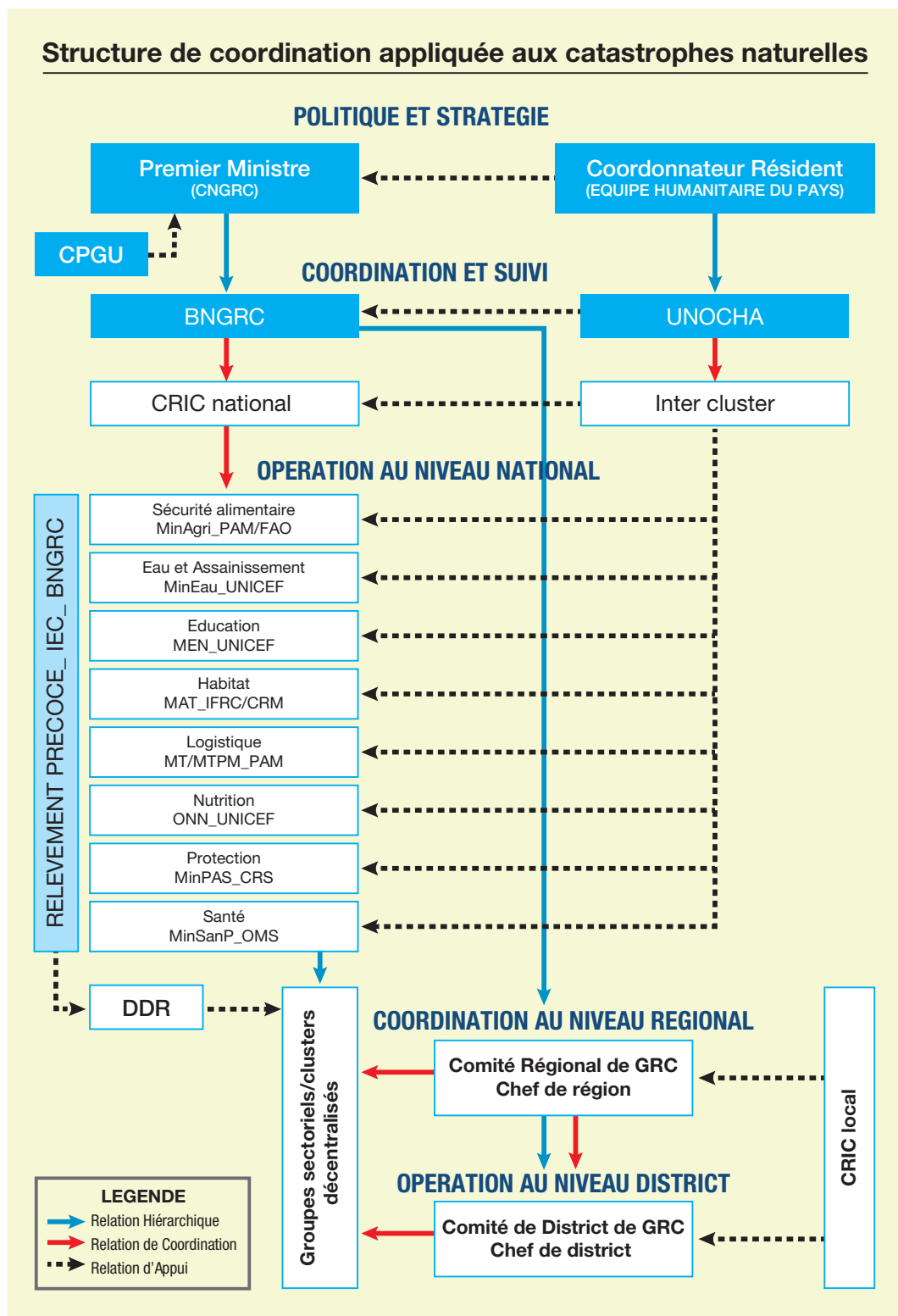
A côté des acteurs nationaux sus définis, il existe l'Equipe Humanitaire du Pays qui comprend les agences des Nations Unies, les ONG internationales, la Croix-Rouge Malagasy, l'Organisation Internationale pour les Migrations qui appuient les acteurs gouvernementaux dans la préparation et la réponse aux urgences.

L'Equipe Humanitaire du Pays est présidée par le Coordinateur Résident du Système des Nations Unies et constitue le principal organe de coordination des appuis venant de ses membres. Le Bureau du Coordonnateur Résident du SNU, étant le premier interlocuteur de l'Equipe Humanitaire auprès du Gouvernement en cas de crise, est appuyé par l'équipe du Bureau des Affaires Humanitaires (OCHA) qui tient le rôle de coordonnateur principal.

Parallèlement aux groupes sectoriels qui comprennent des techniciens ministériels, l'équipe humanitaire fonctionne grâce à des acteurs majeurs regroupés par cluster au nombre de huit. Les agences onusiennes et la FICR président ces clusters. Ainsi, le BNGRC réunit les groupes sectoriels et les clusters à travers le CRIC. Les techniciens de GRC, à travers ces structures peuvent se concerter entre eux lors des réunions « Inter cluster » pour discuter et mettre en place des plans d'action en cas d'urgence.

Les groupes sectoriels et les clusters rassemblent les informations et évaluations reçues et les partagent lors des réunions organisées régulièrement par chaque leader de secteur. De telles réunions sont matérialisées aussi bien au niveau national qu'au niveau local afin de traduire une volonté unifiée d'action et de planification.

La figure suivante montre le système de coordination de toutes les interventions en cas de catastrophe à Madagascar





## 4.7 Forces, lacunes et recommandations

Les points forts identifiés sont:

- Madagascar dispose d'un cadre juridique et institutionnel assurant les interventions en cas de catastrophe;
- Il dispose également d'une Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes de base servant de référence à la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes;
- Les structures de Gestion des Risques et des Catastrophes (GRC) malgaches disposent du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) comme point focal des interventions en GRC;<sup>61</sup>
- Le système des clusters est une bonne pratique de coordination des interventions, qui appuie le Centre de Reflexion des Intervenants en cas de catastrophe du BNGRC en cas d'urgence. En effet, des informations sont échangées au sein des réunions regroupant ces différentes structures pour mieux adapter les prochaines actions et éviter les doublons d'intervention;
- Il existe une disposition juridique destinée à régir les relations entre le Gouvernement et les partenaires internationaux en matière de GRC. Cette disposition renvoie à la conclusion d'un protocole cadre général destiné à régir les relations entre le Gouvernement et les partenaires internationaux;
- La Croix-Rouge Malagasy est reconnue par voie de décret comme auxiliaire des pouvoirs publics en matière de secours volontaire

Les lacunes identifiées sont:

- La législation portant sur la GRC manque à appliquer l'article portant sur le protocole d'accord cadre général devant régir les relations entre le Gouvernement et les acteurs internationaux en matière de GRC. Ce qui implique qu'il n'existe pas de procédures générales formelles définissant la coordination des interventions nationales avec celles qui viennent de l'international et ce, aussi bien au niveau national que régional en cas de catastrophe;
- La tendance à la prolifération des institutions engendre un flou dans les délimitations des mandats des institutions comme celui de la CPGU et celui du BNGRC;<sup>62</sup>
- La reconnaissance de la Croix-Rouge Malagasy en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics se limite à son rôle en matière de secours volontaire, or, les domaines d'intervention de la CRM se sont considérablement accrus depuis sa création;
- La PNGRC porte sur la prévention, la mitigation et la réponse aux catastrophes sans prévoir l'assistance internationale notamment du début et de la fin de l'assistance proprement dite, de l'appel à l'aide internationale ainsi que de son contenu, d'une situation exceptionnelle nécessitant des mesures exceptionnelles dérogeant du

<sup>61</sup> Cf. Rapport *Analyse institutionnelle et Plantes-formes Nationales et organes référents de la Réduction des Risques de Catastrophes*, Saholy RAMBININTSAOTRA, Mai 2008.

<sup>62</sup> *Étude de cas Madagascar, Madagascar sur le Rôle de la législation et de la réglementation sur la Réduction des Risques de catastrophes*, FICR, PNUD, juin 2014, p. 22. ce rapport indique que « la présence durant les dernières années du BNGRC et de la CPGU dans le domaine de la GRC a créé une sorte de confusion... Par exemple, le Plan d'intervention annuel en matière de GRC était préparé et validé par le BNGRC, tandis qu'un rôle similaire semble avoir été attribué à la CPGU ... puisque celle-ci est chargée de la rédaction du Plan d'organisation et de sécurité (ORSEC) »

droit commun telles les facilités juridiques, les conditions d'admissibilité sur le territoire Malagasy, de leurs capacités juridiques ainsi que les responsabilités des acteurs humanitaires.

#### Recommandations:

- La loi portant PNGRC pourrait être révisée de manière à prévoir une disposition renvoyant à la coordination des interventions humanitaires en cas de catastrophe et une autre à l'existence de procédures claires en cas de réponse d'urgence.
- Le BNGRC devrait partager sur son site en collaboration avec les Nations Unies les procédures claires et explicites destinées à informer les acteurs humanitaires en période d'urgence quant à leurs responsabilités dans un souci de coordination générale des réponses humanitaires nationales et internationales.
- Suite à l'atelier portant sur l'identification des besoins en assistance internationale en cas de catastrophe majeure auquel les techniciens de GRC ont participé (cf. p12) , un point focal devrait être nommé en temps d'urgence et qui jouera le rôle d'interface entre le Gouvernement et les acteurs humanitaires, et aura la responsabilité d'être à l'affut des textes et procédures d'accélération en matière d'assistance internationale en cas de catastrophe.
- Etant donné que l'article 8 de la loi 2003-010 relatif à la conclusion d'un protocole cadre général n'a jamais reçu application, et que l'assistance internationale relève d'un domaine spécifique, il est recommandé de développer une loi spécifique à part entière sur l'assistance internationale. Cette loi pourrait régler, entre autres, l'appel à l'aide internationale ainsi que son contenu, les conditions d'admissibilité des acteurs prêtant assistance, leurs capacités juridiques ainsi que leurs responsabilités.

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

## **Chapitre 5**

# Statut juridique des acteurs étrangers prêtant assistance

Aborder la question des statuts juridiques des acteurs étrangers prêtant assistance revient à la question primordiale de l'IDRL dans la mesure où cette dernière prévoit des dispositions spécifiques en la matière en cas de catastrophe majeure nécessitant une assistance internationale.

## 5.1 Déclaration de catastrophe et appel à l'aide internationale

Article 3, Lignes Directrices IDRL; Responsabilités des Etats touchés.

1. Il incombe au premier chef aux Etats touchés de réduire les risques de catastrophe et d'assurer les secours et l'assistance au relèvement initial sur leur territoire. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, et les acteurs nationaux de la société civile jouent un rôle essentiel de soutien au niveau national.
2. Un Etat touché qui juge qu'une situation de catastrophe dépasse les capacités nationales d'adaptation devrait demander une assistance internationale et/ou régionale pour répondre aux besoins des personnes touchées.
3. Les Etats touchés ont le droit souverain de coordonner, réglementer et surveiller, conformément au droit international, les opérations de secours et d'assistance au relèvement en cas de catastrophe menées sur leur territoire par les acteurs prêtant assistance.

### 5.1.1 Définitions d'une catastrophe

L'article 2 des Lignes Directrices définit la catastrophe comme « une perturbation grave du fonctionnement de la société, constituant une menace réelle et généralisée à la vie, à la santé, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine, et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus se déroulant sur de longues périodes, mais excluant les conflits armés. »

La Politique Nationale de GRC dans son article 2 entend par catastrophe « un événement soudain ou progressif, d'origine naturelle ou provoqué par l'homme dont les impacts sont de tels que la communauté affectée se voit contrainte, pour y faire face, de réagir par des mesures exceptionnelles. »

### 5.1.2 Déclaration d'urgence et appel à l'aide internationale

L'article 61 de la Constitution de 2010 dispose que « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. »

L'état de sinistre en cas de catastrophe est déclaré par le Premier Ministre par voie de décret, Chef du Gouvernement, à l'initiative du Centre de Réflexion des Intervenants en Catastrophe ou CRIC.<sup>63</sup> Cet appel fait suite aux évaluations des dégâts faites au niveau du BNGRC. Si ce dernier estime ensuite que les capacités nationales sont dépassées,

<sup>63</sup> Cf. décret 2015-034 du 27 janvier 2015 portant sur l'état de sinistre.

il communique au Ministère chargé de l'Intérieur les informations sur les capacités du pays et éventuellement la nécessité de lancer un appel à l'aide internationale. Le Premier Ministre décrète alors une déclaration officielle de sinistre.<sup>64</sup>

Le droit Malagasy ne définit pas le sinistre mais, en tout cas, cette situation de sinistre implique un dépassement de capacités de réponses tandis que celle de l'urgence nécessite une action immédiate.

### 5.1.3 Système d'information, de communication et de diffusion

Article 7, Lignes Directrices IDRL; Alerte rapide

Afin de réduire au minimum les effets transfrontières et de maximiser l'efficacité de toute assistance internationale pouvant être requise, tous les Etats devraient avoir en place des procédures facilitant l'échange rapide d'informations sur les catastrophes, y compris les dangers naissants susceptibles de causer des catastrophes, avec d'autres Etats et des organisations humanitaires prêtant assistance s'il y a lieu, dont le Coordonnateur des Nations Unies pour les secours d'urgence.

Il appartient à la Direction des Opérations, des Informations et de la Communication au sein du BNGRC d'établir un circuit d'informations rapide, fiable et efficace<sup>65</sup> et au CPGU, d'exploiter les informations reçues sur les risques et menaces pouvant provoquer des crises.<sup>66</sup> Cependant, ce partage d'information ne concerne pas tous les acteurs intervenant en catastrophe et est limité à un nombre restreint c'est-à-dire aux clusters et groupes sectoriels. Plusieurs formes d'alerte existent à Madagascar.<sup>67</sup> Les unes sont formalisées, les autres ne le sont pas:

- En cas de cyclone et d'inondation, les méthodes d'alerte les plus pratiquées sont celles qui utilisent les médias de masses, la radio et la télévision;
- En cas de sécheresse, l'Union Européenne a établi un système d'alerte précoce depuis 2005 pour surveiller notamment la situation dans le sud de Madagascar;
- Depuis 2009, le partenariat du BNGRC avec le Ministère de la Météorologie a permis d'utiliser des sms téléphoniques dans les régions à risque;
- En cas de tsunamis, trois postes d'alerte sont prévus; deux postes d'alerte sismique à Ihosy et à Sambava et un poste doté de jauges de marée à Toamasina;
- Un SAP National multi aléas a également été mis en place par le BNGRC utilisant par exemple les drapeaux rouges ou blancs dans des endroits stratégiques dans le but de présenter les prévisions météorologiques (cette mesure n'a pas encore été appliquée);
- Au niveau régional, la SADC et la COI ont développé en coopération avec la PIROI<sup>68</sup> et les Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un plan d'intervention en cas de catastrophe naturelle avec la mise en place d'un système d'alerte précoce dans les différents pays de la région.

<sup>64</sup> Voir <http://extranet.santemonteregie.qc.ca/userfiles/file/sante-publique/sante-environnementale/URG-Definitions-reliees-urgences.pdf>

<sup>65</sup> Cf. art. 10 du décret 2006-904

<sup>66</sup> Cf. art. 9 du décret 2006-892

<sup>67</sup> Supra cit. Etude de cas Madagascar, p. 32-33-34-35.

<sup>68</sup> Plateforme d'intervention régionale de l'Océan Indien

Dans les zones urbaines, les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sont développées et permettent de mieux informer la population quant à l'imminence d'un danger. Dans les zones rurales, la radio et la télévision sont les meilleurs moyens de diffusion des informations sauf en cas de coupure d'électricité où un agent du district doit se déplacer en moto ou autres moyens disponibles et adaptés afin d'informer la population menacée par le danger imminent<sup>69</sup>.

Enfin, la collaboration entre le Ministère chargé de la Météorologie et du BNGRC a permis l'amélioration du système d'alerte aux catastrophes à Madagascar en mettant en place les codes couleurs selon l'imminence du danger<sup>70</sup>:

- Alerte verte (5 à 2 jours avant la catastrophe)
- Alerte jaune (24 h avant l'impact)
- Alerte rouge (12 h avant l'impact)
- Alerte bleue (phase de sauvegarde)

La CRM se joint à ce SAP utilisant les codes couleur et déploie des efforts considérables au niveau des communautés à risque afin d'en sensibiliser. Cette action de sensibilisation s'effectue surtout à travers les activités de la structure d'intervention mise en place au niveau communautaire et qui est la « Community Base Disaster Respon Team » (CBDRT).

En résumé, le Système d'Alerte Précoce existe à Madagascar en cas de catastrophe. Cependant, il n'existe pas spécifiquement de texte régissant ce système. Néanmoins, l'axe stratégique 3 de la SNGRC prévoit le besoin d'un Système National d'Alerte Précoce (SNAP) afin de compiler tous les systèmes d'informations existants dans le pays. Le SNAP n'a pas encore été mis en place depuis la loi sur la Politique Nationale de GRC et au moment de la rédaction du présent rapport.

### Forces et lacunes de la déclaration de catastrophe et du système d'information

Les forces identifiées résident dans:

- l'existence d'un système de déclaration de sinistre par décret pris par le Premier Ministre, à l'initiative du CRIC
- l'existence de systèmes d'alerte rapide

Les lacunes ont été identifiées à deux niveaux;

- le système de la déclaration de sinistre existe mais n'implique pas une déclaration de catastrophe impliquant une assistance immédiate
- Les sources d'informations existantes sont tellement diversifiées que le partage et la circulation des informations entre les différents acteurs humanitaires (publics et privés) ne sont pas évidents.

<sup>69</sup> Supra cit., Etude de cas sur Madagascar, p.34

<sup>70</sup> <http://www.transport.gov.mg/blog/2015/01/12/meteo-amelioration-du-systeme-dalerte-aux-catastrophes-a-madagascar/>

### Recommandations:

Il est recommandé que:

- Soit mis en œuvre par le BNGRC un système d'information partagé entre l'Etat Malagasy à travers le BNGRC, les Etats prêtant assistance et toute la chancellerie diplomatique avec les organismes des Nations Unies ainsi que toutes personnes morales ou physiques sur l'imminence d'une catastrophe. Cela pourrait se faire à travers un site internet accessible à tous les concernés.
- Le décret de déclaration officielle de l'état de sinistre soit reformulé en « déclaration de l'état d'urgence » en spécifiant par la suite que les capacités de l'Etat à apporter une assistance humanitaire aux sinistrés sont dépassées mais en même temps que l'urgence impliquerait une aide immédiate.
- l'appel à l'aide internationale soit plus détaillé dans le décret de déclaration d'urgence en ce sens qu'il devrait contenir des dispositions selon lesquelles les aides reçues seront équivalentes aux types de besoins définis après l'évaluation faite au niveau du BNGRC. Ces évaluations devront être mises à jour autant que de besoin afin que les aides internationales reçues soient conformes aux types de besoins identifiés à travers ces évaluations.
- Le système d'information du BNGRC devrait contenir une mise à disposition des textes et documents de procédures en matière d'urgence qui aideront les acteurs humanitaires dans leurs opérations.

## 5.2 Organisations étrangères de secours en cas de catastrophe

Article 13 et 14, Lignes directrices IDRL, partie IV et partie V

### 13. Facilités aux Etats prêtant assistance.

1. Il est recommandé aux Etats de transit et aux Etats touchés d'accorder au moins les facilités juridiques décrites à la partie V aux Etats prêtant assistance dans le cadre d'opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.

### 14. Facilités juridiques aux organisations humanitaires prêtant assistance.

1. Sous réserve du droit international en vigueur, c'est la prérogative des Etats d'origine, des Etats de transit et des Etats touchés de déterminer quelles organisations humanitaires prêtant assistance remplissent les conditions requises pour bénéficier des facilités juridiques décrites dans la partie V dans leurs activités de secours ou d'assistance au relèvement initial lors de catastrophes.
2. Il est recommandé aux Etats d'établir des critères pour les organisations humanitaires prêtant assistance et cherchant à remplir les conditions requises pour bénéficier de facilités juridiques. Au nombre de ces critères devrait figurer la manifestation par l'organisation de sa volonté et de sa capacité d'agir conformément aux responsabilités décrites au paragraphe 4 des présentes Lignes directrices.
3. Les exigences supplémentaires imposées aux organisations humanitaires prêtant assistance ne devraient pas alourdir inutilement la fourniture de secours et d'une assistance appropriés au relèvement initial lors de catastrophes.

4. L'Etat octroyant les facilités devrait pouvoir se prononcer sur l'admissibilité avant une catastrophe ou le plus rapidement possible après sa survenue. Les procédures et les mécanismes applicables devraient être aussi simples et rapides que possible. Ils devraient être décrits avec précision, et les informations à leur sujet devraient être facilement accessibles. Ils pourraient comprendre l'utilisation d'un fichier national, des accords bilatéraux ou le recours à des systèmes régionaux ou internationaux d'accréditation, s'ils existent.
5. Le maintien des facilités juridiques décrites à la partie V devrait être lié au respect continu des dispositions de la sous-section 2 du présent paragraphe. Toutefois, les conditions à remplir pour bénéficier de facilités juridiques ne devraient pas être modifiées arbitrairement, rétroactivement ou dans des délais qui ne soient pas adaptés aux circonstances.

Il n'existe pas de dispositions juridiques concernant l'assistance des organisations importatrices d'aide à Madagascar. Ces dernières sont ainsi régies par les textes nationaux en vigueur quant à leur existence juridique qui leur permette d'agir.

### 5.3 Privilèges diplomatiques et immunité

Madagascar a ratifié la Convention de Vienne portant sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961<sup>71</sup> accordant des immunités et privilèges aux missions diplomatiques et aux organisations ayant un statut diplomatique ainsi que ceux accordés aux institutions spécialisées des Nations Unies du 21 novembre 1947. Selon la Convention de Vienne de 1961, plusieurs types d'immunités sont prévus pour les diplomates; inviolabilité de la personne ainsi que des locaux et correspondance officielle, immunité de juridiction civile et pénale ainsi que des exemptions fiscales et douanières

Les immunités et privilèges concernés sont prévus pour les entités suivantes:

- Le Système des Nations Unies à Madagascar;
- Délégation de l'Union Européenne;
- Les organisations internationales: Programme Alimentaire Mondiale (PAM), Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Programme des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Organisation Internationale du Travail (OIT), Fonds Monétaire International (FMI), FNUAP, Banque Africaine de Développement (BAD), Banque Mondiale, Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel ou ONUDI, ONUSIDA, Food and Agricultural Organization (FAO);
- Les Agences de Coopération; Agence Française de Développement (AFD), World Wild Fund (WWF), Agence Universitaire Française, Bureau de la GIZ (Société Allemande pour la Coopération Internationale), JICA (Agence Japonaise de coopération internationale), PEACE CORPS, Bureau de Liaison de l'Union Africaine, USAID.

Les immunités et privilèges des organisations internationales consistent en<sup>72</sup>:

- Une immunité de juridiction;
- Une inviolabilité des locaux;

<sup>71</sup> Selon la loi n°63-019 du 15 juillet 1963 portant approbation d'adhésion à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et à ses deux protocoles annexes

<sup>72</sup> Ordonnance 60-132 du 03 octobre 1960 portant fixation des immunités et privilèges diplomatiques



- Une exonération d'impôts et droits de douane<sup>73</sup>;
- Des facilités de communication.

Le statut des diplomates et consuls ne permet pas spécifiquement une assistance en cas de catastrophe. Cependant, leur contribution relève de l'appel à l'aide internationale du pays.

En réalité, les missions diplomatiques sont exemptées de droits et taxes à l'importation selon l'arrêté 16/152 portant franchise des droits et taxes à l'importation.<sup>74</sup> A ces privilèges peuvent s'ajouter ceux qui sont accordés à travers les accords internationaux qui lient l'Etat Malagasy avec les missions diplomatiques.

## 5.4 Enregistrement ou Agrément

### 5.4.1 Les ONG

Les ONG sont régies par la loi n°96-030 du 14 août 1997.<sup>75</sup> L'article 2 de cette loi définit une ONG comme un groupement de personnes physiques ou morales, autonome, privé, structuré, légalement déclaré et agréé, à but non lucratif à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement. Pour qu'une ONG soit reconnue par la loi, elle doit être déclarée, agréée, immatriculée et publiée. Chaque étape comprend une procédure à part entière.

Cette loi 96-030 stipule que « sauf conventions particulières, les dispositions de la présente loi s'appliquent aux ONGs étrangères. »

Cette loi stipule qu'aucune ONG étrangère ou agence de représentation d'ONG étrangère ne peut se former à Madagascar, sauf dispositions contraires prévues par les conventions internationales, sans l'autorisation préalable du Ministère de l'Intérieur et après avis du Ministère des Affaires Etrangères. Elles doivent suivre la même procédure<sup>76</sup> que les organisations de droit malgache. Les dossiers à constituer sont les suivants:

- Une déclaration d'existence, faite en trois (3) exemplaires déposée au bureau d'immatriculation de la Région où se trouve son siège social mentionnant le siège de l'ONG, le nom et prénoms ainsi que le domicile des responsables
- Trois (3) exemplaires de demande d'existence à déposer au bureau du Comité Régional Bipartite<sup>77</sup>
- Trois (3) exemplaires de statut
- Trois (3) exemplaires du Procès-verbal de l'Assemblée Générale constitutive
- Trois (3) exemplaires de fiche de renseignement des administrateurs.

<sup>73</sup> Cependant, les privilèges douaniers sont fixés par voie d'arrêté du Ministre chargé des Finances, art. 12 de l'ordonnance 60-132 et en référence à l'article 240, c) du Code des Douanes 2015

<sup>74</sup> Art. 4 de l'arrêté 16/152 du 21 septembre 2007 portant franchise des droits et taxes à l'importation, modifiant et remplaçant les arrêtés n°1945 du 17 novembre 1960 et n°2973/2000 du 24 mars 2000.

<sup>75</sup> Loi n°96-030 du 14 août 1997 portant régime particulier des ONG à Madagascar.

<sup>76</sup> Cf. art 39 de l'ordonnance 60-133.

<sup>77</sup> Il s'agit de l'organe délibérant au niveau régional dans lequel deux membres doivent le constituer dans la démarche de reconnaissance juridique d'une ONG.

A l'issue de cette demande, il est délivré par le bureau de la Région un récépissé de déclaration d'existence requis pour la demande d'agrément mais ne signifie pas une existence juridique de l'ONG et ne confère donc pas des droits et obligations.

Ensuite, une fois déclarée, une ONG doit être agréée et pour cela, les dossiers à fournir sont les suivants:

- Une demande d'agrément déposée au bureau d'Immatriculation de la Région de son siège social et adressée au Représentant de l'Etat auprès de la Région
- Un (1) exemplaire du statut
- Une fiche de renseignement des membres fondateurs et principaux dirigeants
- Un rapport d'activités des deux (2) dernières années sur les programmes d'activités (PTA ou Plan de Travail Annuel) et les moyens dont dispose l'ONG
- Le récépissé de déclaration d'existence

Il en est issu un récépissé de réception de demande d'agrément.

Le Bureau d'Immatriculation transmettra le dossier au comité régional bipartite et ce dernier dispose d'un délai d'un mois maximum pour instruire la demande et statuer<sup>78</sup>. Il est ensuite notifié à l'ONG et au Représentant de l'Etat la délibération du Comité. Le Représentant de l'Etat constate par arrêté la décision du Comité dans un délai d'un mois maximum et une copie de cet arrêté sera transmise par le Représentant de l'Etat au sein de la circonscription régionale au Ministère de l'Intérieur chargé des Relations avec les ONG et sera publiée au journal officiel de la République de Madagascar.

Enfin, une fois seulement après la constatation par Arrêté du Représentant de l'Etat, les fondateurs de l'ONG sont tenus de l'immatriculer par demande écrite adressée au chef du Bureau d'Immatriculation. En sus de la demande, une copie légalisée de l'Arrêté d'agrément sera annexée. C'est seulement après toute cette procédure que l'ONG sera inscrite dans le registre spécial du Bureau d'Immatriculation. Ce dernier aura un mois maximum à partir de la date de dépôt de la demande pour délivrer à l'ONG un certificat d'immatriculation.

Pour résumer, les documents administratifs requis pour l'existence juridique d'une ONG sont: le récépissé de déclaration d'existence au niveau de la Région de son siège, l'arrêté d'agrément délivré par le Comité Régional Bipartite et le numéro d'immatriculation délivré par le Bureau de la Région.

Il est important de noter que toute cette démarche d'enregistrement des ONG nationales dure jusqu'à trois (3) mois à l'issue de laquelle la création de l'ONG sera déclarée par le biais d'un arrêté.

En pratique, les ONG étrangères ont leur accord de siège à Madagascar suite à des relations de courtoisie entre le Gouvernement Malagasy et l'organisation. Elles collaborent étroitement dans la définition, la mise en œuvre et l'administration de leurs projets avec les Ministères techniques responsables et leurs services régionaux ainsi que les CTD, les Représentations des organes et institutions spécialisées des Nations Unies et les ONG locales<sup>79</sup>. Cependant, les accords de siège disposent de relations de

<sup>78</sup> [www.ambafrance-mada.org/](http://www.ambafrance-mada.org/) consulté le 26 janvier 2015.

<sup>79</sup> Art. 5 de l'accord de siège type établi entre l'ONG étrangère et le Gouvernement Malagasy.

coopération avec l'Etat et les institutions y mentionnées qui diffèrent selon le cas. La durée des procédures devant aboutir à cet accord de siège varie selon le cas des ONG. Un émissaire est envoyé par l'ONG afin de mener ces relations de courtoise et l'accord de siège suivra selon l'aboutissement des missions de cet émissaire.

#### 5.4.2 Les associations

Les associations à Madagascar sont régies par l'ordonnance n°60-133 du 03 octobre 1960<sup>80</sup> et une association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.

Une association étrangère ne peut se former à Madagascar sans autorisation préalable du Ministère de l'Intérieur et une autorisation distincte selon chaque association est requise. Cette autorisation peut être accordée à titre temporaire ou même peut être renouvelée mais soumise à certaines conditions et peut être retirée à tout moment.<sup>81</sup>

Cependant, les informations nécessaires requises aux associations étrangères peuvent être demandées par le Ministre de l'Intérieur et les responsables provinciaux à toute époque et leur fourniture dans le délai d'un mois et par écrit notamment:

- le siège,
- l'objet réel,
- la nationalité de leurs membres, administrateurs et dirigeants effectifs.

Quant à la demande d'autorisation distincte sus mentionnée, elle doit être adressée au bureau de la Province de son siège et mentionner:

- la dénomination et l'objet de l'association ou de l'établissement;
- le lieu de son fonctionnement;
- les noms, prénoms, domiciles et nationalités des membres étrangers et des administrateurs; ainsi que les dirigeants de l'association.

Les associations étrangères qui ne demandent pas cette autorisation dans les conditions fixées par l'ordonnance sont nulles de plein droit.

La durée de la création de l'association est de trois mois et si celle-ci est d'utilité publique, un décret est pris en Conseil de Gouvernement pour la création et l'attestation de l'existence juridique d'une telle association. Le Ministère de l'Intérieur est chargé d'étudier la création d'une association et d'une fondation.

#### 5.4.3 Les fondations

Les fondations sont régies par la loi n°2004-014<sup>82</sup>. Il s'agit des fondations reconnues d'utilité publique.

Une fondation est une personne morale de droit privé dont la création résulte, d'une part d'un acte juridique par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales affectent de manière permanente des biens, droits et ressources pour la réalisation

<sup>80</sup> Ordonnance 60-133.

<sup>81</sup> Cf. art. 15 de l'ordonnance 60-133

<sup>82</sup> Loi du 19 juillet 2004 portant refonte du régime des fondations à Madagascar.

d'objectifs d'intérêt général et, d'autre part de la reconnaissance d'utilité publique par le Gouvernement.

La procédure de création d'une fondation se fait selon la succession des étapes suivantes:

- Engagement par acte authentique des fondateurs à doter de façon permanente et gratuite la fondation d'un capital initial dont le montant ne peut être inférieur à 1 200 000 000 milliards de francs Malagasy et en déterminant les conditions attachées à leurs donations;
- Soumission de la demande pour approbation et agrément en vue de la reconnaissance d'utilité publique.

Au moins deux fondateurs soumettent la demande au Ministère de l'Intérieur avec copie au Ministère des Finances et au Ministère du secteur d'activité concerné:

- acte authentique consignait l'engagement des fondateurs à transférer les ressources financières destinées à constituer le capital initial de la Fondation;
- trois (3) exemplaires des Statuts;
- un dossier indiquant l'identité complète et la nationalité des Fondateurs.
- Décret de reconnaissance d'utilité publique publié au journal officiel

La création d'une fondation prend plus de temps en raison du capital requis pour la création d'un tel groupement.

#### 5.4.4 Les sociétés commerciales

Il n'existe pas de cadre juridique régissant l'intervention d'une société commerciale en cas de catastrophe à Madagascar.

La vocation d'une société commerciale relève distinctement du profit tiré de leurs activités. Toute société désirant exercer une activité économique, commerciale ou industrielle doit le faire dans le cadre d'une société de droit malgache ayant un siège à Madagascar. La constitution de ces sociétés diffère selon leur type.

Le secteur privé est impliqué dans les interventions en cas de catastrophe à Madagascar Et leur contribution dans une assistance en cas de catastrophe relève de la responsabilité sociétale des entreprises. En effet, Madagascar est actuellement en tête concernant la participation du secteur privé dans les actions humanitaires<sup>83</sup>. Cette participation n'exige aucune contrepartie selon nos informations compte tenu du devoir des sociétés privées à contribuer au bien-être social des populations vulnérables dans le pays dans lequel ils se exercent.

Concernant les sociétés privées étrangères, il n'existe pas non plus de textes qui restreignent leurs interventions en cas de catastrophe. Leur partenariat se fait directement au niveau des collectivités concernées ou à travers les clusters en cas de catastrophe.

<sup>83</sup> Lors du Sommet humanitaire de consultation régionale qui s'est déroulé à Pretoria en Afrique du Sud en 2014, le Groupe TELMA a été reconnu comme exemplaire dans le domaine humanitaire, et a été reconnu mondialement comme meilleur acteur humanitaire mettant ainsi Madagascar à la tête dans la zone Afrique Australe sur la participation du secteur privé dans le domaine humanitaire.

## 5.5 Personnalité juridique des acteurs: capacité juridique

Article 20, IDRL Lignes Directrices: Statut juridique temporaire au niveau national.

1. Dès l'arrivée des entités concernées des Etats et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou dans les meilleurs délais, les Etats touchés devraient leur accorder au moins temporairement l'autorisation d'opérer légalement sur leur territoire afin qu'elles bénéficient du droit, notamment, d'ouvrir des comptes bancaires, de passer des contrats et de signer des baux; d'acquérir et de disposer de biens, et d'engager des procédures juridiques, aux fins d'adopter des secours en cas de catastrophe et une assistance au relèvement initial.
2. Les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient également se voir accorder d'introduire librement les fonds et les devises nécessaires dans le pays, ou de les en sortir, par des moyens légaux, et d'obtenir des taux de change légaux, dans le cadre de leurs opérations de secours ou d'assistance au relèvement initial.
3. Les Etats touchés devraient autoriser les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance à conclure et à résilier légalement les contrats de travail du personnel local.

### 5.5.1 Ouverture de compte bancaire

Toute personne peut ouvrir un compte bancaire à Madagascar. « Toute personne qui s'est vue refuser l'ouverture d'un compte bancaire et qui, de ce fait, ne dispose d'aucun compte bancaire, peut demander à la Commission de Supervision Bancaire et Financière de lui désigner une banque auprès de laquelle elle pourra ouvrir un tel compte.<sup>84</sup> » Par ailleurs, « tout transfert vers l'étranger ou en provenance de l'étranger de fonds, titres ou valeurs pour une somme dont le montant cumulé est supérieur à 30 millions de Fmg ou 6 millions Ariary doit être effectué par un établissement de crédit ou une institution financière habilitée ou par son intermédiaire<sup>85</sup>. »

Cependant, les établissements de crédit et institutions financières vérifient l'identité de leurs clients avant d'ouvrir un compte<sup>86</sup>.

Pour une personne physique, cette vérification nécessite les pièces suivantes:

- Une Carte d'Identité Nationale ou un document officiel original en cours de validité
- Une photo d'identité et une copie
- Une adresse professionnelle et domiciliaire

Pour une personne morale ou autre entité juridique sans personnalité morale, il est exigé l'original ou la copie certifiée d'un acte ou extrait de registre officiel constatant sa dénomination, sa forme juridique, son siège social, le pouvoir de ses représentants<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Art. 77 de la loi n°95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

<sup>85</sup> Art. 5 de la loi 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépiage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime.

<sup>86</sup> Art.7 de la loi n°2004-020.

<sup>87</sup> Art. 18 et 19 de l'instruction n°006/2007-CSBF du 03 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Pour la BNI Madagascar, l'ONG doit réunir les pièces suivantes et les remettre à l'une des agences de la BNI:

Les pièces à réunir sont<sup>88</sup>:

- Statuts ou accord du siège
  - Récépissé de dépôt des statuts
  - Procès-verbal de l'élection des membres du bureau
  - Procès-verbal de constitution
  - Procès-verbal ou lettre de nomination des signataires
  - Deux photos d'identité des signataires
  - Pièces d'identité des signataires ou de l'ayant droit économique (l'ayant droit économique est le vrai titulaire de fonds mais qui fait recours à une personne « prête nom » pour ouvrir son compte)
  - Certificat de résidence des signataires ou de l'ayant droit économique
  - Certificat d'agrément
  - Si vous êtes non résident, n'oubliez pas la photocopie de votre passeport (copie légalisée si pas d'original)

Cependant, une entité privée n'ayant pas de siège à Madagascar mais travaillant dans le cadre de projet gouvernementaux peut également ouvrir un compte bancaire. Les démarches à suivre sont les suivantes:

- Pour les entités privées:
  - Décision ministérielle autorisant l'ouverture de compte avec le nom du premier responsable
  - Deux photos d'identité des signataires
  - Pièces d'identité des signataires
  - Certificat de résidence des signataires ou de l'ayant droit économique (l'ayant droit économique est le vrai titulaire de fonds mais qui fait recours à une personne « prête nom » pour ouvrir son compte)
  - Certificat d'agrément ou permis d'exploitation si la nature de l'activité le requiert
  - Enfin, une autre entité quelle qu'elle soit peut également ouvrir un compte bancaire ici mais doit cependant être représentée physiquement pour entamer les procédures au niveau bancaire.

La politique bancaire Malagasy d'acceptation de nouveaux clients stipule de la vérification des antécédents de ces derniers, leur pays d'origine ou de résidence, l'origine de leurs fonds, les liens entre comptes, les types de transactions effectuées sur leurs comptes bancaires, leurs activités professionnelles<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> [http://www.bni.mg/index.php?page=compte\\_institutionnel#ong](http://www.bni.mg/index.php?page=compte_institutionnel#ong)

<sup>89</sup> Art. 20 de l'instruction n°006/2007-CSBF.

Cependant, Madagascar mène une politique de libéralisation des changes et des transferts<sup>90</sup>, les paiements et transactions internationales courantes ne peuvent donc être restreints: une fois que les dossiers requis par la Banque sont reçus, la procédure ne dure pas très longtemps et peut aller de une à deux semaines.

### 5.5.2 Apport en devises

Toute personne physique ou morale ayant la qualité de résident ou de non résident, est autorisée à ouvrir un compte en devises sur les livres des banques primaires locales. Ce compte peut recevoir des devises provenant des virements reçus directement de l'étranger soit par des versements en chèque de voyage ou bancaire<sup>91</sup>.

Le positionnement du fonds transféré dépend de plusieurs facteurs. Si le transfert provient de l'étranger et si le compte est en ariary, son positionnement peut durer jusqu'à deux semaines. Par contre si ce même transfert est en devise, son positionnement peut durer au-delà de deux semaines car l'organisme récepteur doit encore effectuer la vente des devises auprès de la Banque Centrale de Madagascar; les pièces suivantes sont à remettre à l'une des agences:

- Deux (2) photos d'identité
- Une pièce d'identité
- Si non résident: photocopie du passeport (copie légalisée si pas original)
- Premier dépôt: 4000 euros

Les personnes morales peuvent ouvrir ce compte en devise mais elles doivent être représentées et fournir les pièces requises sus mentionnées.

### 5.5.3 Capacité de conclure des contrats et des baux

La personnalité juridique d'une personne physique ou morale lui confère trois grands attributs dont la capacité de contracter, d'acquérir et de disposer des biens immobiliers et mobiliers ainsi que d'ester en justice. A ce titre, les dispositions sur le droit international privé permettent aux étrangers de jouir des mêmes droits que les nationaux à l'exception de ceux qui lui sont refusés expressément par la loi<sup>92</sup>. Il s'agit ici d'appliquer le principe de la réciprocité: un malgache ne bénéficie des droits dans un pays étranger que si les ressortissants étrangers de ce pays n'acquièrent ces mêmes droits sur le territoire Malagasy. Le siège social est déterminant dans l'acquisition de ces droits car si ce dernier n'est pas à Madagascar, une autorisation ministérielle est requise afin de bénéficier des droits d'acheter ou vendre un immeuble par exemple. Cette autorisation fait suite à une demande faite auprès des responsables étatiques auxquels domaines l'achat est concerné.

### 5.5.4 Acquisition de biens meubles et immeubles

L'acquisition de biens meubles ne posent pas problèmes tant que ces biens ne sont pas hors du commerce ou offensant les mœurs.

<sup>90</sup> Adhésion de Madagascar à l'art. 8 (section 2, a-) des Statuts du FMI portant sur les obligations générales des Etats membres

<sup>91</sup> Art. 18 et 19 du décret n°2009-048 du 12 janvier 2009 fixant les modalités d'application de la loi n°2006-008 du 02 août 2006 portant code des changes.

<sup>92</sup> Art. 20 de l'ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales du droit

En ce qui concerne les biens immeubles, les personnes de nationalité malagasy de souche ou ayant été naturalisées malagasy depuis plus de 10 ans, l'acquisition se fait soit par achat, soit par bail (simple ou emphytéotique), soit par titre d'occupation précaire et révocable.

« Le territoire Malagasy est inaliénable » d'après la Constitution et<sup>93</sup> « les modalités et les conditions relatives à la vente de terrain et au bail emphytéotique au profit des étrangers sont déterminées par la loi ».

Actuellement, les étrangers ne peuvent bénéficier que du bail emphytéotique octroyé entre 18 et 99ans. Et ils doivent avoir été 10ans sur le territoire avant de bénéficier ce droit.

A part le droit au bail emphytéotique, les personnes morales de nationalité étrangère peuvent acquérir des terres mais par suite de présentation de projet d'investissement devant le guichet unique de l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM).

### 5.5.5 Capacité de recrutement du personnel local

Le droit du travail Malagasy autorise les étrangers à recruter du personnel local car il n'existe pas de dispositions juridiques régissant l'embauche de personnel local en cas de catastrophe à Madagascar. En effet, le Code Malagasy du travail s'applique à tous les employeurs sans différenciation de leur nationalité<sup>94</sup>. Toute entité étrangère souhaitant embaucher le personnel local peut donc s'exécuter selon le code de travail ainsi que du code de prévoyance sociale en vigueur à Madagascar.

### 5.5.6 Droit d'ester en justice

La capacité juridique des entités dotées de la personnalité morale permet à ces dernières de poursuivre en justice. Il en est ainsi des ONG, des associations. Les personnes morales doivent donc établir une lettre de procuration afin de désigner une personne qui doit les représenter en justice.

### Points forts et lacunes sur l'enregistrement des entités portant assistance.

Les points forts identifiés sont:

- La législation Malagasy accorde les droits d'exercer, les droits d'avoir un compte bancaire, de contracter, d'acquérir des biens meubles, d'apporter des devises, de recruter du personnel local et d'ester en justice;
- Parmi la capacité juridique des entités portant assistance, certains droits n'obligent pas ces dernières d'avoir leur siège à Madagascar comme l'ouverture d'un compte bancaire en devise, l'achat de biens meubles, le droit d'ester en justice, le droit d'embaucher du personnel local.

Des lacunes sont cependant observées:

- Il n'existe pas de dispositions juridiques sur l'enregistrement des entités portant assistance en cas de catastrophe;
- l'enregistrement des entités est assez long et prendra du temps s'il s'agit d'une situation d'urgence.

<sup>93</sup> Préambule de la Constitution Malagasy de 2010

<sup>94</sup> Art. 1er de la loi 2003-044 du 28 juillet 2003 portant Code Malagasy du travail



### Recommandations sur l'enregistrement des entités portant assistance.

Il est recommandé:

- Que soit mis en application le Protocole cadre général portant sur les relations du Gouvernement avec les acteurs internationaux en cas de catastrophe en décrétant la mise en place d'un guichet unique au niveau des frontières devant assurer l'enregistrement rapide des entités portant assistance et ainsi légiférer sur les critères d'admissibilité des entités devant portant assistance;
- Le guichet unique devra consister en une représentation des différents services ministériels afin de dématérialiser les procédures lourdement concentrées au niveau central. Il peut regrouper: le Ministère chargé de l'Intérieur, le Ministère chargé de la Population, le Ministère chargé des Finances, les structures provinciales et régionales, autres ministères concernés ou organes rattachés
- Le Chapitre 5 de la Loi type IDRL, article 20 à 24 pourrait être inclus dans la loi sur la PNGRC: prévoir les facilités juridiques aux acteurs prêtant assistance, établir les critères d'admissibilité de ces acteurs et déterminer un délai de commencement et de fin d'octroi de ces facilités
- Concernant le statut juridique des entités prêtant assistance ainsi que leurs droits, le BNGRC pourrait rassembler sur leurs sites internet la capacité juridique de ces entités notamment les textes les régissant ainsi que la possibilité d'ouvrir un compte bancaire, d'apporter des devises, de conclure des contrats et baux, d'acquérir des biens meubles, d'engager et licencier du personnel local, de poursuivre en justice dans le cadre de leurs opérations de secours et relèvement.

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# **Chapitre 6**

## Régulation au niveau des frontières

Lignes directrices IDRL, Partie V: facilités juridiques relatives à l'entrée et aux opérations. Il est recommandé aux Etats d'accorder les facilités juridiques décrites aux paragraphes 16-24 aux Etats et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance. Il est entendu que l'octroi de ces facilités sera subordonné aux intérêts liés à la sécurité nationale, au maintien de l'ordre public, à la santé publique et environnementale et à la moralité publique des Etats touchés, d'origine et de transit concernés. Des mesures pour protéger ces intérêts devraient être adaptées aux exigences de la catastrophe donnée, et en adéquation avec l'impératif humanitaire de répondre aux besoins des populations touchées. Là où les facilités spécifiques recommandées ici sont du ressort d'autorités autres que le gouvernement national, celui-ci devrait, là où il est possible et approprié de le faire, encourager ces autorités à accorder ces facilités aux Etats et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance.

## 6.1 Le personnel

### 6.1.1 Permis d'entrée et visa

Article 16, Lignes directrices IDRL: Personnel

1. S'agissant du personnel des Etats et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les Etats touchés devraient:
  - a. accorder, dans l'idéal sans frais, des visas et tous permis de travail nécessaires, renouvelables sur leur territoire, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial;
  - b. lors d'opérations de secours en cas de catastrophe, lever l'obligation de visa ou de permis de travail ou accélérer sensiblement la procédure d'octroi.

Tout étranger doit, pour entrer à Madagascar, être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur<sup>95</sup>. Les étrangers séjournant à Madagascar sont de trois catégories:

- les non immigrants (entrant à Madagascar pour moins de trois mois)
- les immigrants (entrant à Madagascar pour plus de trois mois)
- les apatrides et réfugiés<sup>96</sup>.

Les non immigrants doivent être titulaires d'un visa d'entrée et de séjour délivré soit par le Commissaire chargé de l'immigration dans les ports ou aéroports soit par les Représentations Diplomatiques ou Consulaires de la République de Madagascar, soit exceptionnellement par correspondance auprès du Ministère des Affaires Etrangères<sup>97</sup> (MAE).

Par contre, les immigrants doivent être titulaires d'un visa d'immigrant délivré par le Ministère de l'Intérieur, soit d'un visa d'entrée et de séjour d'un mois prorogeable et transformable, soit par les Représentations Diplomatiques et Consulaires de la République de Madagascar, soit exceptionnellement par correspondance auprès du

<sup>95</sup> Cf. art. 4 de la loi n°62-006 fixant les conditions et modalités d'octroi des visas d'entrée et de séjour aux étrangers non immigrés et immigrants.

<sup>96</sup> Cf. art. 5 du décret n°94-652 du 11 octobre 1994 fixant les modalités d'application de la loi n°62-006 sus visée

<sup>97</sup> Cf. art. 9 du décret susmentionné.

Ministère des Affaires Etrangères<sup>98</sup>. Ce dernier processus se fait pour les ressortissants d'un pays qui n'ont pas de représentations diplomatiques Malagasy dans leur pays d'origine. Les procédures qui aboutissent à l'obtention du visa d'immigrant peuvent durer jusqu'à un an selon le cas.

En pratique, le personnel humanitaire intervenant en cas d'urgence lors d'une catastrophe, régularise son entrée une fois arrivé sur le sol Malagasy muni seulement d'un passeport. Un visa à l'aéroport ou de court séjour non transformable est ainsi délivré afin de faciliter ses démarches. Cependant, ce type de visa n'est délivré que pour un séjour ne dépassant pas 90 jours. Dans ce cas, si le personnel humanitaire devait œuvrer plus de 90 jours sur le sol Malagasy, il devra quitter le territoire et revenir avec la même démarche. De plus, le visa de court ou de long séjour donne droit au paiement de frais.

Le visa de courtoisie existe également.<sup>99</sup> C'est un type de visa accordé par l'Etat Malagasy au personnel étranger de certaines entités<sup>100</sup> dont la reconnaissance de leurs activités leur permet l'obtention de ce type de visa. Ce type de visa est délivré suite à un accord de l'Etat Malagasy avec une entité demanderesse et il ne donne pas droit à des frais contrairement aux autres types de visa. Le visa de courtoisie a l'avantage d'une durée assez prolongée jusqu'à un an et renouvelable. La délivrance de ce type de visa ne requiert pas beaucoup de pièces à fournir<sup>101</sup> à l'instar du visa transformable en long séjour<sup>102</sup>. Le délai d'obtention de ce type de visa varie selon chaque dossier, il est en moyenne et au moins une semaine.

Enfin, le BNGRC étant le point focal des opérations de GRC à Madagascar, les acteurs humanitaires peuvent coopérer avec cette institution afin de faciliter leur entrée en cas d'urgence.

### 6.1.2 Permis de travail

Il n'existe pas de texte juridique régissant l'octroi de permis de travail du personnel étranger agissant en cas de catastrophe à Madagascar.

Les étrangers ne peuvent occuper un emploi à Madagascar sans l'autorisation préalable du Ministère chargé de l'Emploi après visa de leur contrat de travail par l'Inspecteur du travail du lieu d'emploi<sup>103</sup>. Ainsi, pour occuper un emploi, l'étranger doit recevoir, après homologation de la convention d'emploi par l'inspecteur du travail, l'autorisation préalable du Ministère chargé de l'Emploi<sup>104</sup>. Cette autorisation est délivrée à titre individuel sur demande de l'employeur et pour une durée maximale de deux (2) ans<sup>105</sup>.

<sup>98</sup> Cf. art. 13 du décret susmentionné.

<sup>99</sup> Article 4 du décret 94-652 du 11 octobre 1994 fixant les modalités d'application de la loi n°62-652 du 6 juin 1962 sur l'organisation et le contrôle de l'immigration, modifié par le décret 97-1154 du 19 septembre 1997

<sup>100</sup> La liste de ces personnes ou entités est accessible en annexe de ce rapport.

<sup>101</sup> Les pièces à fournir sont: Formulaire de demande dûment rempli, daté et signé (à télécharger sur la rubrique visas) - 2 photos d'identité récente + passeport original - Une copie du billet d'avion aller-retour - L'accord de siège à jour de l'association délivré par le Ministère des Affaires Etrangères à Madagascar (cet accord de siège doit être renouvelé tous les 2 ans) - En cas de fin de validité de l'accord de siège, vous devriez fournir le récépissé du dépôt de la demande de renouvellement. - La lettre de mission avec le contrat de volontariat (signé et tamponné par l'association). [www.ambassade-madagascar.com](http://www.ambassade-madagascar.com)

<sup>102</sup> Les pièces à fournir sont nombreuses et une carte de résident devra encore être fournie auprès du Ministère de l'Intérieur avec les mêmes pièces fournies auprès de l'Ambassade de Madagascar à Paris par exemple.

<sup>103</sup> Cf. art. 43 de la loi n°2003-044 portant Code du Travail.

<sup>104</sup> Art. 1 de l'arrêté n°17075/05 du 07 novembre 2005 fixant les modalités d'octroi d'autorisation d'emploi des étrangers bénévoles.

<sup>105</sup> Art. 2 et 3 de l'arrêté 17075/05

En réalité, les pièces à fournir pour cette démarche sont très nombreuses et parmi elles se trouvent une convention d'emploi fournie par le Service de la Gestion de la Migration, une lettre d'engagement de l'entité employeur portant garant du travailleur et un arrêté de reconnaissance de la personnalité morale de l'entité par le Ministère de l'Intérieur ou le Ministère intéressé. Si un personnel humanitaire agissant en période d'urgence doit travailler à Madagascar, il devrait donc travailler sous l'égide d'une entité enregistrée auprès du Ministère de l'Intérieur, obtenir une homologation de son contrat de travail auprès de l'Inspecteur de travail du lieu de son emploi, fournir un dossier massif auprès du Service de délivrance du permis de travail des étrangers bénévoles pour enfin obtenir l'autorisation du Ministre chargé de l'Emploi. Cette démarche est longue et lourde pour un personnel devant agir en temps d'urgence due à une catastrophe.

Cette démarche n'a cependant pas encore été utilisée par le personnel humanitaire intervenant à Madagascar car les entités employeur d'étrangers envoient une lettre de demande de facilitation du visa du personnel étranger selon la procédure de transformabilité du visa de court séjour.

Enfin, l'octroi de ce permis de travail est valable pour 3 ans.

### 6.1.3 Reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel étranger: médecins, architectes

Article 16, Lignes directrices IDRL:Personnel

1. S'agissant du personnel des Etats et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les Etats touchés devraient:
  - c. établir des procédures accélérées de reconnaissance temporaire des qualifications professionnelles du personnel médical, des architectes et des ingénieurs étrangers, ainsi que des permis de conduire et d'autres types de permis et de certificats étrangers dont le personnel a besoin pour remplir ses fonctions de secours lors de catastrophes ou d'assistance au relèvement initial, et dont l'authenticité a été certifiée par l'Etat ou l'organisation humanitaire admissible, pour la durée nécessaire à la réalisation des activités de secours ou de relèvement initial.

Il n'existe pas de dispositions juridiques pour la reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel agissant en cas de catastrophe à Madagascar. Le Ministre chargé de l'Education, de l'Enseignement et de la Formation, en vue de répondre aux besoins économiques et sociaux, délivre les diplômes et atteste l'équivalence des titres correspondants.<sup>106</sup> Cette autorisation est préalablement soumise à la fourniture d'une longue liste de dossiers à fournir auprès du Service des Equivalences dudit Ministère parmi lesquelles une demande d'équivalence indiquant le motif, photocopie du diplôme et des justificatifs de la durée officielle du motif de venue certifiés par le Consulat du pays de délivrance et des justificatifs avec la traduction de ces documents par un traducteur autorisé s'ils ne sont pas en Malagasy, Français ou Anglais.

Pour les entités étrangères siégeant à Madagascar, l'article 9 de l'accord de siège type dispose de la reconnaissance des qualifications professionnelles du personnel de santé des organisations étrangères.

<sup>106</sup> Cf. art. 7 de la loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 modifiée par la loi n°208-011 du 17 juillet 2008 portant orientation générale du système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar.

## Médecins

Si un tel accord ne régit pas les relations entre une organisation étrangère et l'Etat Malagasy, le Code de la Santé stipule que « nul ne peut exercer la profession de médecin, d'acupuncteur (trice), d'odontostomatologistes et de sage-femme s'il n'est de nationalité malagasy, titulaire des diplômes ou certificats requis, reconnus par l'Etat malagasy, et inscrit au Tableau de l'Ordre concerné. » Nonobstant, deux dérogations sont offertes par ce même code de la Santé. Autrement dit, peuvent exercer à Madagascar :

- Les médecins, les praticiens ayant reçu une formation en acupuncture, les odontostomatologistes ou les sages-femmes des missions étrangères agréées sous réserve du respect des conditions imposées par les règlements en vigueur en la matière et après avis de l'Ordre National correspondant;
- Les médecins, les praticiens ayant reçu une formation en acupuncture, les odontostomatologistes ou les sages-femmes ressortissant d'un pays lié par un accord de réciprocité avec Madagascar, sous réserve de l'obtention d'une autorisation individuelle d'exercer délivrée par l'Ordre concerné et, si nécessaire, renouvelable tous les deux ans.

En réalité, les médecins étrangers qui veulent opérer à Madagascar doivent, après dérogation autorisée par le Ministère de la Santé, s'inscrire temporairement à l'Ordre des Médecins de Madagascar. Cette inscription se fera dans le cadre d'une mission humanitaire d'une durée déterminée, bien que cette inscription temporaire ne soit pas spécifiée pour une intervention en cas de catastrophe. Les médecins étrangers doivent obtenir l'avis du Ministère de la Santé ou encore passer une convention avec ce dernier à travers une ONG ou toute forme d'entité opérant légalement à Madagascar conformément à la Politique Nationale de Contractualisation<sup>107</sup>. Une liste des étrangers qui désirent opérer à Madagascar est établie par l'entité<sup>108</sup> siégeant à Madagascar et doit parvenir à la Direction du Partenariat du Ministère de la Santé. Une fois que le Ministère de la Santé donne autorisation à travers le partenariat établi entre les deux institutions, il renvoie la liste concernée à l'Ordre des Médecins de Madagascar (OMM) pour fin d'enregistrement des médecins dans l'Ordre Malagasy. Il s'agit ici d'une inscription temporaire à l'OMM valable pour un (1) an et le remplissage d'un formulaire d'inscription.<sup>109</sup> A ce niveau, il appartient à l'OMM de demander l'équivalence des diplômes au sein du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. L'équivalence est accordée par la Commission d'Equivalence de diplômes d'études supérieures par un arrêté d'équivalence. Il est à noter que sans accord de siège, tout ce processus peut prendre entre 6 à 10 mois.

Il va sans dire que le système malgache actuel en matière de reconnaissance ou de délivrance d'équivalence de diplôme ne saurait être appliqué en période d'urgence, étant donné son caractère lourd et chronophage. D'autre part, faute de procédure exceptionnelle destinée aux urgences, il ne serait même pas envisageable pour Madagascar d'espérer avoir les compétences étrangères nécessaires en temps opportun, au moment où les compétences internes sont dépassées et ne suffisent plus à assurer les besoins

<sup>107</sup> La Politique Nationale de Contractualisation (PNC) est un document établi par le Ministère de la Santé Publique avec l'UNICEF et l'OMS et qui traduit la politique de formalisation des relations publiques-privées dans le domaine de la santé (juillet 2013).

<sup>108</sup> Celle-ci doit exister juridiquement pour pouvoir être habilitée à fonctionner.

<sup>109</sup> Joint à ce formulaire sont la photocopie des diplômes rédigée en français, une pièce officielle légalisée d'inscription au tableau de l'Ordre des Médecins du pays d'origine, photos d'identité, une cotisation de 60 euro, un curriculum vitae et l'autorisation ministérielle.

les plus pressants. Certes, il est compréhensible que l'Etat malgache adopte une position stricte face à ce sujet mais une procédure allégée, adaptée aux situations d'urgence et surtout temporaire n'affecterait en rien la validité de cette procédure existante qui restera applicable en temps normal.

### Les architectes

Les architectes étrangers ne peuvent exercer à Madagascar tant qu'ils ne sont pas inscrits dans l'Ordre des Architectes. Pour intégrer l'Ordre des Architectes, il faut réunir: les diplômes, certificat de naissance, casier judiciaire<sup>110</sup>, et une assurance professionnelle. Cependant, il reste impossible pour les étrangers d'intégrer l'Ordre des Architectes. Cela est justifié par les notions de prescription et de responsabilité professionnelle.

En effet, un bâtiment a une durée de vie de 15 ans minimum et qu'il est important qu'un maître d'ouvrage puisse être poursuivi des défauts professionnels dans son ouvrage. Et si un architecte exerce temporairement dans un pays et ne possède pas suffisamment de couverture autant de sa moralité que dans son aptitude professionnelle, il ne sera pas techniquement possible de le poursuivre si un drame occupe dans les années de garantie.

D'après les recherches que nous avons effectuées, la pratique dans d'autres pays tels que Haïti a permis aux architectes étrangers de s'associer avec un architecte local pour pouvoir exercer et obtenir le permis de construire dans son projet. L'architecte initiateur du projet obtient le droit de participer à l'édification de son projet avec cet architecte local dans lequel cas seul le droit d'auteur et la propriété intellectuelle du projet lui appartient et la section Mise en Œuvre et projet préliminaires doivent être remis à cet architecte local.

Le code de l'urbanisme et de l'habitat stipule que: « La décision en matière de permis de construire est de la compétence du Ministre des travaux publics: pour les constructions de toute nature présentant un caractère d'urgence ou intéressant la défense nationale, ou pour la construction d'habitations présentant un caractère expérimental »<sup>111</sup>.

D'après nos entretiens auprès des responsables, le Code de l'urbanisme et de l'habitat est assez vieux et devrait être révisé selon la conformité aux besoins et conditions de l'Ordre des Architectes Malagasy.

### Forces et faiblesses portant sur le personnel

Les forces constatées sont les suivantes:

- le BNGRC peut être consulté pour l'entrée du personnel intervenant en cas de catastrophe à Madagascar.
- Le visa de courtoisie est accordé pour des expatriés de certaines entités venant en mission à Madagascar, il est accessible, sans frais et prorogeable sur place.

<sup>110</sup> Le casier judiciaire est requis pour s'assurer que l'architecte n'ait pas commis d'infraction sur le Sol Malagasy et permettre ainsi à l'Ordre des Architectes de poursuivre facilement l'architecte défectueux en cas de faute.

<sup>111</sup> Art. 111, 1) b. du décret n° 63 -192 du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat modifié par décret n° 69-335 du 29 juillet 1969

Les faiblesses identifiées sont les suivantes:

- Il n'existe pas de dispositions juridiques portant sur l'entrée du personnel portant assistance humanitaire en cas de catastrophe
- Le processus de délivrance d'un permis de travail et de reconnaissance de qualification professionnelle est long selon la loi et la pratique car il n'existe pas de disposition juridique portant sur la reconnaissance temporaire de la qualification des étrangers en cas de catastrophe

### Recommandations portant sur le personnel

Il est recommandé que:

- le visa de courtoisie soit étendu aux acteurs humanitaires en cas de catastrophe et intervenant dans une période de secours et de relèvement initial
- Soit intégrée dans le cadre juridique sur les diplômes étrangers la reconnaissance accélérée et temporaire des qualifications professionnelles du personnel étranger intervenant en cas de catastrophe
- une révision du PNGRC pourrait inclure la mise en place d'un point focal devant intervenir pour la coordination au niveau de l'entrée du personnel en cas de catastrophe et que sa mise en place pourrait être publiée sur le site du BNGRC pour fin de connaissance des acteurs.
- Poser des critères de reconnaissance des qualifications et des autorisations d'exercer du personnel international sur le territoire Malagasy<sup>112</sup>

## 6.2 Les marchandises et dons envoyés en cas de catastrophe

Article 17, Lignes directrices IDRL:Articles et équipements

1. S'agissant des biens et des équipements de secours et de relèvement initial exportés ou importés par les Etats ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom, les Etats d'origine ou de transit et les Etats touchés devraient:
  - a. les exempter de tous droits ou frais de douane, taxes, tarifs ou prélèvements publics;
  - b. les exempter de toute restriction à l'exportation, au transit, ou à l'importation;
  - c. simplifier et réduire au minimum la documentation de transport requise pour leur exportation, leur transit ou leur importation;
  - d. autoriser la réexportation de tout équipement ou bien non utilisé que l'Etat ou l'organisation humanitaire prêtant assistance possède et désire conserver.
2. S'agissant uniquement des biens et des équipements de secours en cas de catastrophe, les Etats d'origine, les Etats de transit et les Etats touchés devraient en outre:
  - a. lever les prescriptions en matière d'inspection ou les réduire. Lorsqu'il n'est pas possible de les lever, dédouaner rapidement et en priorité les biens et équipements de secours par un processus de « pré-dédouanement », là où il est réalisable, et;

<sup>112</sup> Cette recommandation a été ressortie lors de l'atelier des techniciens en GRC du 23 avril 2015



- b. faire en sorte que le contrôle ou le dédouanement soit effectué en dehors des heures de bureau et/ou ailleurs que dans un bureau des douanes, dans la mesure où cela est nécessaire pour réduire au minimum les retards, conformément aux règlements de l'Etat touché en matière de sécurité. Les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient respecter tous les itinéraires ou lieux de livraison prescrits par l'Etat touché.
3. Pour bénéficier des facilités ci-dessus, les États et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient, conformément aux standards convenus au plan international, emballer, classer et marquer de façon appropriée les biens et les équipements de secours et de relèvement initial, et joindre à chaque expédition une déclaration détaillée. Ils devraient en outre inspecter tous ces biens et équipements afin de s'assurer qu'ils sont de bonne qualité, adaptés aux besoins de l'État touché, et conformes à son droit interne et aux standards internationaux.
4. Les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devrait assumer la responsabilité de l'enlèvement ou de l'élimination de tous les biens indésirables et non utilisés dans les opérations de secours et de relèvement initial, surtout si ces biens constituent une menace pour la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement.

#### Article 21 Lignes directrices IDRL: Fiscalité

Les États touchés devraient exempter les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance de la taxe sur la valeur ajoutée et d'autres taxes ou droits directement associés aux opérations de secours et d'assistance au relèvement initial.

### 6.2.1 Exonérations douanières et fiscales

#### Exonérations douanières

La législation douanière Malagasy accorde des dérogations en matière de droits et taxes à l'importation (DTI) aux marchandises envoyées et dons destinés à certaines personnalités ou entités définis par le Code des Douanes. Bénéficient ainsi des franchises en DTI<sup>113</sup>:

- a. des dons offerts au Chef de l'Etat, (chap I art 1)
- b. des dons offerts par des organismes d'Etats étrangers aux Ministres et Parlementaires en exercice, à l'occasion des voyages officiels à l'extérieur, (chap I art 2)
- c. des marchandises prévues par des conventions ou accords internationaux ratifiés par Madagascar, (chap II)
- d. des marchandises désignées par des traités bilatéraux conclus par Madagascar avec un autre Etat ou une organisation internationale, (Chap III)
- e. des marchandises importées par des ONG étrangères ayant conclu des accords de sièges avec le Ministère des Affaires Etrangères, sous réserve que ces marchandises soient nécessaires à leur fonctionnement et ont un lien direct avec leurs activités principales. (Chap IV)

<sup>113</sup> Cf. art 240 du Code des douanes 2016

- f. des envois d'origine extérieure destinée à la Croix Rouge Malagasy, à l'exception des véhicules. (chap V –section I)
- g. des dons d'origine extérieure en matériels, équipements et consommables médicaux destinés aux établissements hospitaliers publics et les établissements hospitaliers des Armées, les documents joints faisant foi. (chap V –section I)
- h. des dons offerts par des personnes morales établies à l'extérieur destinés à des organismes d'œuvre de bienfaisance agréés par le Ministère chargé de la Population à l'exception des véhicules, des matériaux de construction, des articles de friperies, des jouets usagés, des matériels informatiques et de bureau ainsi que des fournitures scolaires. (chap V – section III)
- i. des envois adressés à des organismes d'œuvre de bienfaisance reconnus d'utilité publique par décret et dont les objets ont un lien direct avec l'activité du bénéficiaire, à l'exception des véhicules. (chap VI)
- j. des envois des matériels, équipements et consommables médicaux; ainsi que les denrées alimentaires et autres consommables spécifiques destinés à des organismes agréés de lutte contre les grandes endémies. (chap VII)
- k. des dons de matériels et équipements d'origine extérieure et importés directement par les collectivités décentralisées dans le cadre des programmes visés par leurs plans de développement ou présentant une utilité publique pour ces collectivités, (chap VIII)
- l. des envois exceptionnels dépourvus de tout caractère commercial (à l'occasion d'un changement de résidence, en provenance d'héritage, trousseaux d'élèves – étudiants ou de mariages, première installation d'une entreprise industrielle-agricole ou commerciale, et les autres envois). (chap IX)
- m. des envois de secours, (chap X)
- n. des envois exceptionnels non repris ci-dessus mais dont l'utilité publique est reconnue par Note prise en Conseil du Gouvernement après avoir reçu l'aval du Ministre chargé des Douanes. (Chap XI)
- o. des marchandises prévues par des lois spéciales (chap XII).

Les envois de secours sont prévus par l'Article 240-1 Al m du Code des Douanes 2016 (Loi des finances rectificative 2015). L'arrêté d'application couvrant les marchandises visées par cet article est en cours d'élaboration. Cet article offre une franchise totale des droits et taxes de ces marchandises entrant en cas de secours ou d'assistance en urgence humanitaire conformément à l'annexe B3 et J5 de la Convention de Kyoto notamment « la franchise des droits et taxes à l'importation et liberté de toutes prohibitions ou restrictions de caractère économique à l'importation aux envois de secours qui constituent un don à un organisme agréé et sont destinés à être utilisés ou à être distribués gratuitement par cet organisme ou sous son contrôle »

Pour considérer la reconnaissance d'utilité publique des envois exceptionnels non repris ci-dessus, le requérant établit une communication verbale soumettant la demande de reconnaissance d'utilité publique en Conseil du Gouvernement. Le Conseil délivre la Note de reconnaissance après avis favorable du Ministre en charge des Douanes<sup>114</sup>. C'est sur la base de cette note qu'il revient à la Douane de délivrer la Décision de franchise.

<sup>114</sup> Articles 240-1° Al n et 240-3° du Code des Douanes 2016

Dans tous les cas, d'après nos entretiens également auprès du responsable des douanes, une entité destinataire de marchandise peut bénéficier d'une procédure simplifiée de dédouanement. Il s'agit d'un dépôt de déclaration simplifiée qui doit être accompagné d'un engagement de régularisation. Dans ce cas, ces marchandises admises en franchise ne peuvent être ni cédées ni prêtées à titre gratuit ou onéreux, sans avoir été acquittées des droits et taxes en vigueur au moment de la cession ou du prêt.<sup>115</sup>

### Exonérations fiscales

La législation Malagasy prévoit l'exonération de la TVA pour les marchandises importées dans le cadre de cataclysmes.<sup>116</sup>

Il en est de même pour les dons effectués par des entités à but lucratif (société commerciale, entreprises individuelles) en cas de calamités naturelles<sup>117</sup>, un allègement est accordé au niveau de la base imposable c'est-à-dire du montant de leur impôt portant sur le revenu.

### 6.2.2 Contrôle et inspection des marchandises

Après la déclaration des marchandises par un Commissionnaire Agréé en douane (CAD)<sup>118</sup>, l'enregistrement de cette déclaration donne pouvoir au service des douanes de procéder s'il est utile à la vérification de tout ou partie des marchandises déclarées.<sup>119</sup>

La vérification doit être faite dans les magasins de la douane ou lieux désignés à cet effet par le service des douanes.<sup>120</sup> Il en ressort que la vérification des marchandises peut s'effectuer dans un autre lieu que les bureaux douaniers mais cela doit s'opérer aux frais et sous la responsabilité du déclarant.

Il existe deux sortes de vérification: celle physique et celle documentaire. Le contrôle documentaire ou « circuit jaune » consiste à ce que les agents douaniers vérifient seulement la véracité des éléments de la déclaration.<sup>121</sup> Le « circuit rouge » implique une nécessité du scan des marchandises à l'aboutissement duquel les marchandises sont déclarées suspectes ou non suspectes. Si elles sont suspectes, une vérification physique est requise.

Cependant, selon la tendance des fraudes, chaque circuit peut être modifié selon les marchandises importées et qu'une marchandise actuellement passant en circuit jaune<sup>122</sup> peut conjoncturellement changer de circuit. De plus, si les agents des douanes sont assez informés de l'urgence des marchandises, ils prennent des mesures pour faciliter le passage des marchandises aux frontières.

Enfin, il est admis que le scanner retarde généralement le passage des marchandises à la douane.<sup>123</sup>

<sup>115</sup> Cf. art. 30 al. 2 de l'arrêté n° 16-152.

<sup>116</sup> Art. 06.01.06 du Code Général des Impôts (CGI) suivant la Loi des Finances 2014: « Ne donnent pas lieu à l'application de la taxe: ... 15° les importations visées aux articles 2 à 33 de l'arrêté n°16152/2007 portant franchise des droits et taxes à l'importation, modifiant et remplaçant les arrêtés n°1945 du 17 novembre 1960 et n°2973/2000 du 24 Mars 2000. »

<sup>117</sup> Art. 01.01.10 8° et 9° du CGI 2014.

<sup>118</sup> C'est le transitaire qui doit être muni d'un ordre de transit.

<sup>119</sup> Cf. art. 107 al. 1er du Code des Douanes.

<sup>120</sup> Cf. art. 108 al. 1er du Code des Douanes.

<sup>121</sup> D'après nos entretiens auprès des responsables de la Douane

<sup>122</sup> Il s'agit d'un circuit de contrôle documentaire

<sup>123</sup> D'après nos entretiens avec les responsables de la douane, la sortie des marchandises dans les bureaux douaniers dépend de la bonne entente et de la capacité du CAD à communiquer avec les agents d'inspection.

### 6.2.3 Réexportation des marchandises

Le régime de l'admission temporaire permet la réexportation des marchandises non utilisées après une intervention d'urgence ou de relèvement initial. Conformément au Code des douanes, il est possible d'importer temporairement des marchandises, matériels et équipements dans un but humanitaire<sup>124</sup>. D'après nos entretiens auprès du responsable des douanes, ces marchandises doivent demeurer la propriété de l'entité établie à l'extérieur et destinées à être réexportées. En sus de toutes les procédures mentionnées sur l'importation, une déclaration doit être déposée au bureau des douanes mais il faut que cela se matérialise dans un délai de 12 mois prorogeable une fois à la demande de l'entité intéressée.<sup>125</sup> Ainsi, les importateurs doivent s'engager à réexporter ces marchandises. Enfin, si l'entité décide de ne pas réexporter et de mettre les matériels à la consommation, une demande d'autorisation doit être faite auprès du bureau des douanes.

#### Points forts et lacunes sur les dons et entrée des marchandises en cas de catastrophe

Les points forts de l'entrée des biens en cas de catastrophe sont constitués:

- De l'existence de disposition juridique attribuée à une liste énumérée de bénéficiaires de franchise et d'exonérations fiscales par un instrument réglementaire en cas de sinistre;
- De la ratification des conventions de Kyoto portant sur la simplification des procédures douanières mais également de la convention d'Istanbul portant également sur la facilitation des régimes douaniers;
- Du rôle du BNGRC dans la facilitation de l'entrée des aides en cas de catastrophe.

Les lacunes identifiées sont:

- Le manque de prise de mesure administrative par les autorités Malagasy afin de mettre en œuvre les conventions sus mentionnées;
- L'exonération de TVA comme prévu dans le Code Général des impôts suivant l'article 06.01.06 n'est pas systématique et requiert pour certains cas une demande expresse adressée à la Direction Générale des Impôts sans pour autant aboutir.

#### Recommandations:

Il est recommandé:

- la prise de mesure réglementaire ou administrative suite à la ratification de la Convention de Kyoto et celle d'Istanbul en vue de leur application
- Que soit prévu dans une révision du PNGRC ou de mise en place de procédures claires sur le site du BNGRC, la mise en place d'un point focal avec un rôle de maîtrise des textes et procédures douanières en cas de catastrophe afin de faciliter leur importation
- Les autorités nationales de GRC devraient disséminer les procédures et mesures simplifiées prises dans la facilitation de l'entrée et des opérations internationales de secours
- Un guichet unique devrait être mis en place, qui regroupera des structures gouvernementales pour toute entrée de l'aide internationale: Douane, impôt, enregistrement des acteurs donateurs d'aide, visa d'entrée et autres facilités concernées.

<sup>124</sup> Art 190° 1) du Code des douanes 2014

<sup>125</sup> Cf. art. 191 du Code des Douanes.

## 6.3 Biens spécifiques de secours en cas de catastrophe

### 6.3.1 Equipements de télécommunication

Article 18 (2), Lignes directrices IDRL.

S'agissant des équipements de télécommunications et de technologie de l'information, les Etats touchés devraient lever l'obligation d'obtenir des autorisations ou délivrer rapidement les autorisations nécessaires, et réduire tout autre obstacle à leur utilisation, leur importation ou leur exportation par les Etats et les organisations humanitaires prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours et d'assistance au relèvement initial. Sans discrimination envers les acteurs humanitaires nationaux et sans qu'il en résulte pour eux des effets néfastes, les Etats touchés devraient également accorder aux Etats et aux organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, un accès prioritaire aux bandes passantes, aux fréquences et aux satellites pour les télécommunications et les transferts de données liés aux opérations de secours en cas de catastrophe (ou, le cas échéant, encourager d'autres acteurs nationaux à le leur accorder).

Il n'existe pas de dispositions légales expresses sur l'importation des équipements de télécommunication et de technologie de l'information à Madagascar. La loi sur la refonte du secteur des télécommunications donne pouvoir aux autorités étatiques d'ordonner la réquisition temporaire des fréquences ou installations d'un opérateur en cas de catastrophe naturelle.<sup>126</sup> Cette réquisition n'a pas encore été ordonnée depuis lors.<sup>127</sup>

Malgré cela, l'autorisation d'importer et d'utiliser ces équipements est disposée dans les accords de siège des organismes intergouvernementaux présents sur le territoire Malagasy<sup>128</sup> et des institutions spécialisées des Nations Unies.

Grâce à la plateforme MIDAC ou Ministères-Départements-Agents de contrôle, la procédure d'importation et de dédouanement des équipements de télécommunications est accélérée car il s'agit d'un traitement en temps réel où tous les responsables sont connectés afin de dématérialiser le processus de dédouanement. Cependant, une autorisation préalable de l'ARTEC ou Agence de Régulation des Télécommunications<sup>129</sup> et une autorisation de dédouanement sont requises pour tout équipement de télécommunication importé car les équipements de télécommunication ont leur spécificité selon chaque pays quant aux fréquences utilisées par exemple.<sup>130</sup> De plus, MIDAC est mise en œuvre par l'Administration douanière en vue d'une gestion coordonnée des frontières mais qui n'inclut pas encore les autorités opérationnelles de GRC.

Deux formes d'autorisation sont délivrées au sein de l'ARTEC: une autorisation globale qui est donnée avant l'embarquement des équipements ou autorisation d'importation<sup>131</sup> et une autorisation ponctuelle<sup>132</sup> qui confirme qui l'a confirmé et qui est donnée après embarquement des équipements.

<sup>126</sup> Cf. art. 18 de la loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant refonte de la loi n°96-034 du 27 janvier 1997 portant réforme institutionnelle du secteur des Télécommunications.

<sup>127</sup> Etude de cas de Madagascar sur le rôle de la législation et de la réglementation sur la réduction des risques de catastrophes, FICR et PNUD, 2014, p.33

<sup>128</sup> Par exemple, la FICR et le CICR

<sup>129</sup> Au niveau de la Direction Technique et de la Direction de Gestion des Fréquences.

<sup>130</sup> [www.omert.org/](http://www.omert.org/) consulté le 11 avril 2015

<sup>131</sup> Les dossiers à fournir sont pour l'essentiel: la facture des marchandises, la lettre de donation, la notice contenant des détails de la marque et du type de marchandise.

<sup>132</sup> Une fois embarqué, les dossiers complémentaires suivants sont requis: la facture définitive, le LTA ou connaissance ou liste des effets personnels s'il s'agit d'une personne physique.

### Points forts et lacunes

Les points forts identifiés sont les suivants:

- les autorités nationales peuvent saisir les fréquences et installations d'un opérateur en cas de catastrophes;
- L'importation de matériels de télécommunication est également accélérée si les acteurs humanitaires font appel au BNGRC afin que celui-ci intervienne dans le processus de leur dédouanement.

Les lacunes identifiées sont les suivantes:

- Il n'existe pas de disposition juridique devant faciliter les importations de matériels de télécommunications en temps de catastrophe;
- La possibilité pour les autorités étatiques de saisir les fréquences et les installations d'un opérateur en cas de catastrophe n'a pas encore été utilisée or cela pourrait faciliter une communication rapide en cas de catastrophe.

### Recommandations sur l'importation et l'autorisation requise de l'utilisation des équipements des télécommunications

Il est recommandé que:

- Soit rappelée et mise en exergue sur les sites publics dont celui du BNGRC, la capacité des autorités à saisir les moyens de télécommunication et les fréquences d'un opérateur et préciser que cela est permis en cas de catastrophe en général
- Les termes de l'article 37, a) de la Loi type IDRL soient repris dans la loi sur la refonte des télécommunications en ajoutant que la disposition suivante est appliquée d'une manière temporaire jusqu'au rétablissement des infrastructures nationales de télécommunication: « les acteurs admissibles sont autorisés à importer sans restriction les équipements de télécommunication destinés à leurs opérations de secours et d'assistance au relèvement initial, sauf exigences liées à des impératifs de sécurité nationale ou au respect de l'ordre public ».

### 6.3.2 Médicaments

Article 18 (3), Lignes directrices IDRL

Les Etats d'origine, les Etats de transit et les Etats touchés devraient réduire, dans la mesure autorisée par la sécurité publique et le droit international, les obstacles juridiques et administratifs à l'exportation, au transit, à l'importation et à la réexportation de médicaments et de matériel médical par les Etats ou les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ou en leur nom, dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial. Les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance devraient prendre toutes les mesures raisonnables pour garantir la qualité, l'utilité et l'innocuité de tous ces médicaments et matériels, et surtout:

- a. L'utilisation de tous les médicaments qu'ils importent devrait être approuvée dans l'Etat d'origine et dans l'Etat touché.
- b. Les médicaments qu'ils emploient dans leurs propres opérations devraient être:
  - i. Transportés et conservés dans les conditions propres à assurer leur qualité et

- ii. A éviter tout détournement et abus.
- c. Tous les médicaments dont ils font don et qu'ils destinent à l'usage d'autrui dans le pays touché devraient:
  - i. Arriver dans le pays touché au moins douze mois avant leur date de péremption, sauf dispositions contraires des autorités qui les reçoivent
  - ii. Etre transportés et conservés dans des conditions propres à assurer leur qualité jusqu'à ce qu'ils parviennent à l'Etat touché, et
  - iii. Etre dûment étiquetés dans une langue comprise dans l'Etat touché, avec leur dénomination internationale ou leur nom générique, le numéro du lot, la forme pharmaceutique, la force, le nom du fabricant, la quantité contenue dans l'emballage, les conditions de conservation et la date de péremption.

Le Code de la Santé Malagasy<sup>133</sup> prévoit en son article 121 que « l'importation des médicaments, dans le cadre de l'aide internationale d'urgence est autorisée à titre exceptionnel sur le territoire de Madagascar, à condition que les médicaments soient accompagnés d'une Autorisation de Mise sur le Marché en cours de validité du pays de provenance ou à Madagascar, soit d'un certificat établi dans le cadre du système de certification de la qualité de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), soit d'une autorisation d'importation délivrée par l'Agence du Médicament de Madagascar » Ensuite, « un décret est pris en Conseil de Gouvernement sur proposition du Ministre chargé de la Santé dont les dispositions doivent être conformes aux Conventions Internationales, fixe la réglementation des dons de médicaments. »

Sur les dons de médicaments, tous donateurs doivent se conformer aux principes directeurs de l'OMS<sup>134</sup> visés par les articles suivants:

- Article 2: l'approbation des médicaments par le pays bénéficiaire et la classification des médicaments importés dans la liste des médicaments autorisés sur le Marché<sup>135</sup>;
- Article 4: la fiabilité de la source des médicaments et conformité aux normes de qualité du pays donateur et du pays bénéficiaire:
- Article 6: la validité des médicaments importés au moins un an avant leur date de péremption<sup>136</sup>;
- Article 7: de la présentation, de l'emballage et de l'étiquetage des médicaments en langue comprise par les professionnels de santé du pays bénéficiaire.

Cependant, les dons de médicaments doivent répondre à un besoin exprimé et ainsi ne doivent être envoyés à Madagascar qu'avec l'accord du bénéficiaire.<sup>137</sup> Une demande préalable auprès de l'autorité de réglementation pharmaceutique du Ministère de la Santé Publique est requise pour tous dons de médicaments.

Que les médicaments fassent ou non l'objet de dons, une Autorisation de Mise sur le Marché est toujours requise pour leur importation. Deux structures ministérielles assurent le contrôle du bon usage des médicaments: la Direction de la Pharmacie,

<sup>133</sup> Loi n°2011-002 du 22 août 2011 portant Code de la Santé.

<sup>134</sup> Principes applicables aux dons de médicaments, OMS, Genève, Révision de 1999.

<sup>135</sup> Madagascar a adopté la liste des médicaments autorisés sur le marché

<sup>136</sup> Exceptionnellement, les médicaments qui sont déterminés à être utilisés dans les délais prévus avant la péremption et auxquels les responsables des établissements de santé concernés auront été informés de la péremption.

<sup>137</sup> Politique Pharmaceutique Nationale, Ministère de la Santé Publique, 2012, p.43

des Laboratoires et de la Médecine traditionnelle (DPLMT) est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique pharmaceutique nationale et l'Agence des Médicaments de Madagascar (AMM) effectue le contrôle.

Au niveau de la DPLMT, si des dons de médicaments sont offerts à l'Etat Malagasy ou à une quelconque organisation ou sont issus d'une convention bilatérale, les médicaments doivent faire l'objet de contrôle de qualité, suivre la procédure de l'enregistrement et figurer dans la liste de ceux ayant autorisation de mise sur le marché et faire l'objet d'une demande de dédouanement avec pièce essentielle de l'attestation de donation.<sup>138</sup> Tous les coûts concernant l'expédition des médicaments donnés jusqu'à leur bénéficiaire doivent être assumés par le donateur sauf convention contraire avec le bénéficiaire.

Au niveau de l'AMM, il s'agit du contrôle des médicaments proprement dit. Si l'organisation a établi une convention ou une lettre d'entente avec le Ministère de la Santé pour ses importations de médicaments, cela doit se faire le plus tôt possible avant l'utilisation des médicaments car la procédure de délivrance de l'Autorisation de Mise sur le Marché peut durer jusqu'à 4 mois: un échantillon est expédié en vue du contrôle par l'AMM et, s'il correspond aux normes, le reste peut par la suite être envoyé par l'expéditeur

Pour chaque District, le contrôle du Médecin Inspecteur<sup>139</sup> – après les procédures de dédouanement – est requis pour les produits. Le traitement du dossier de demande de dédouanement est de 48h si le dossier est complet.

Le Code Général des impôts<sup>140</sup> accorde des exonérations de TVA de l'importation de :

- médicaments (à l'exclusion des produits des n°s 30.02, 30.05 ou 30.06) constitués par des produits mélangés entre eux, préparés à des fins thérapeutiques ou prophylactiques, mais ni présentés sous forme de doses, ni conditionnés pour la vente au détail.
- médicaments (à l'exclusion des produits des n°s 30.02, 30.05 ou 30.06) constitués par des produits mélangés ou non mélangés, préparés à des fins thérapeutiques ou prophylactiques, présentés sous forme de doses (y compris ceux destinés à être administrés par voie percutanée) ou conditionnés pour la vente au détail.

Les dispositions du Code général des impôts limitent de manière exhaustive les types de médicaments, les fins auxquelles ils sont destinés ainsi que la manière dont ils sont conditionnés pour être exonérés de la TVA à l'importation. Les dons de médicaments ne sont pas spécifiquement réglementés à Madagascar car l'article 121 du Code Malagasy de la Santé stipule qu'un décret pris en Conseil de Gouvernement et conforme aux conventions internationales fixerait la réglementation des dons de médicaments mais ce décret n'a pas encore vu le jour. Les dons de médicaments concernent ceux qui comprennent le plus de composition et de mélange de génériques. Les médicaments font l'objet de réglementation stricte et la donation n'est pas permise par la loi.

### Points forts et lacunes identifiés sur l'importation des médicaments en cas de catastrophes

Les points forts identifiés sont les suivants:

<sup>138</sup> D'après nos entretiens auprès des responsables au sein du Ministère de la Santé.

<sup>139</sup> Il s'agit du SSD ou Service de District de la Santé Publique du lieu de dédouanement

<sup>140</sup> Art. 06.01.06.-08° du Code général des impôts



- Les dons de médicaments à Madagascar suivent les principes applicables par l’OMS: sur le respect des normes;
- L’entrée des médicaments à Madagascar est légiférée, ainsi que le contrôle de leur utilisation et mise sur le marché;
- Il existe une exemption de TVA pour l’importation de certains médicaments;
- Il existe une disposition juridique portant sur l’importation de médicaments en cas de catastrophe.

Les lacunes identifiées sont les suivantes :

- Il n’existe pas de mesures réglementaires ou administratives prises en vue d’appliquer l’article 121 du Code de la Santé Malagasy sur l’importation en cas de catastrophe
- Il n’y pas de procédures particulières sur l’importation des médicaments par les acteurs humanitaires;
- Le processus de contrôle des médicaments est le même aussi bien en temps normal qu’en temps de catastrophe. Ce processus peut durer plus longtemps lors d’une urgence.

### Recommandations sur l’importation des médicaments en cas de catastrophe

Il est recommandé que soit développé:

- Des procédures d’accélération pour l’importation des médicaments par les acteurs humanitaires en temps de catastrophe;
- Les détails prévus par l’article 18 (a), (b) et (c) des Lignes Directrices IDRL portant notamment sur la conservation, la présentation et l’étiquetage des médicaments réservés aux personnes touchées par les catastrophes et distribués par les acteurs humanitaires
- La rédaction d’une disposition juridique suivant l’article 38 de la Loi Type IDRL: il s’agit de la reformulation sur les recommandations de l’article 18 des Lignes Directrices IDRL dans son entièreté dans les textes réglementaires qui pourraient être pris en application de l’art.121 du Code Malagasy de la Santé.

### 6.3.3 Produits alimentaires

Article 18 (4), Lignes directrices IDRL

Les Etats d’origine, les Etats de transit et les Etats touchés devraient envisager la possibilité de modifier ou de réduire les prescriptions usuelles en matière de fumigation et d’interdiction et/ou de restrictions liées aux importations et aux exportations de produits alimentaires par des Etats et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance lors d’opérations de secours en cas de catastrophe.

Le Code de la Santé prévoit que les denrées alimentaires importées doivent faire l’objet d’analyse auprès de l’Agence de Contrôle de la Sécurité Sanitaire et de la Qualité des Denrées Alimentaires en vue d’obtenir le certificat de consommabilité avant sa mise sur le marché<sup>141</sup>. En réalité, le processus MIDAC accélère le dédouanement ainsi que

<sup>141</sup> Art. 42 du Code de la Santé Malagasy

le processus de contrôle des denrées alimentaires. Dès leur arrivée dans les bureaux douaniers, un échantillon doit parvenir à l'Agence aux fins de contrôle qui dure en moyenne 72h, après lequel, le dédouanement est autorisé par la Direction des Normes du Ministère de la Santé. De plus, les produits doivent être acceptés par le pays de destination et démontrer une autorisation d'exportation du pays d'origine. Enfin, s'il s'agit d'aliments frais, ces derniers doivent être accompagné d'un document CITES ou Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. La CITES a pour but de veiller à ce que le commerce international des spécimens d'animaux et de plantes sauvages ne menace pas la survie des espèces auxquelles ils appartiennent.

### Points forts et lacunes

Le point fort identifié est que les produits alimentaires sont légiférés quant à leur importation et leur contrôle

Les lacunes identifiées sont les suivantes :

- Il n'existe pas de disposition juridique portant sur l'importation des produits alimentaires en cas de catastrophe par les acteurs humanitaires;
- La procédure de contrôle des produits alimentaires avant leur importation est la même aussi bien en temps normal qu' en temps de catastrophe.

### Recommandations sur l'importation des produits alimentaires en cas de catastrophe :

Il est recommandé que soient déterminés dans des textes réglementaires :

- Des procédures d'accélération pour l'importation des produits alimentaires par les acteurs humanitaires en temps de catastrophe
- L'article 48 du Code de la Santé Malagasy portant sur l'interdiction des produits alimentaires d'origine végétale ayant suivi le mode de culture d'Organismes Génétiquement Modifiés (OGM)
- La liste des produits alimentaires interdits importés en cas de catastrophe
- La liste des produits alimentaires potentiellement essentiels en cas de catastrophe.

### 6.3.4 Véhicules

Article 18 (1), Lignes Directrices IDRL Véhicules.

Les États touchés devraient reconnaître temporairement les immatriculations et les plaques étrangères des véhicules importés par les États et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance ou en leur nom en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement initial.

Il n'existe pas de dispositions juridiques spécifiques pour l'importation des véhicules en temps de catastrophe. Les véhicules doivent donc suivre le régime général d'importation des moyens de transport. Les normes locales de leur importation n'existent pas.

Au niveau de la douane, pour un véhicule neuf<sup>142</sup>, les pièces à fournir sont :

- une facture d'achat;
- Fiche de renseignement à l'importation dûment remplie

<sup>142</sup> [http://www.douanes.gov.mg/?page\\_id=138](http://www.douanes.gov.mg/?page_id=138)

- un certificat d'immatriculation provisoire ou une fiche technique;
- un connaissance ou une LTA;
- une facture JIRAMA (moins de 3 mois);
- une CIN ou un passeport;
- un certificat de résidence;

Il est interdit d'importer:

- des véhicules découpés;
- des véhicules à conduite à droite.

L'importation d'engins et de véhicules particulières d'occasion de catégories B, C, D et E sont soumises à un contrôle appelé CIVIO qui signifie Contrôle d'Identification de Véhicules Importés d'Occasion<sup>143</sup>. Cette obligation ne concerne pas les diplomates. Pour tout autre cas, des pièces sont à fournir auprès de GasyNet<sup>144</sup> dont les détails sont disponibles sur le site de la douane Malagasy<sup>145</sup>.

La législation Malagasy exige l'immatriculation des véhicules importés. Le code de la route en son article L7.3-1 impose une amende aux véhicules non immatriculés. Dans la pratique, les véhicules importés ont au moins un mois pour être immatriculés au niveau du Centre Immatriculateur d'Antananarivo (CIM). Un guichet unique est mis en place au niveau du Faritany afin d'accélérer les procédures d'obtention d'une carte grise<sup>146</sup>. Pour immatriculer une voiture étrangère, hormis le cas des voitures des diplomates et représentations des organisations à statut diplomatique, les pièces suivantes sont à remettre auprès du Faritany ou Bureau de la Province d'Antananarivo Ambohidahy:

Les pièces à fournir sont:

- La déclaration de mise en circulation délivrée par le CIM et signée par le propriétaire du véhicule;
- Le certificat pour servir à l'immatriculation + une photocopie pour la vignette: Modèle 1 ou Modèle 2 délivrés par le service des douanes
- Le Procès-Verbal de réception technique délivré par le service de la Sécurité Routière Alarobia;
- La photocopie certifiée du CIN du propriétaire du véhicule
- Le récépissé du paiement du droit d'immatriculation: 1000 fmg;
- Des timbres fiscaux à 10.000 fmg et 1000 fmg;
- La carte grise étrangère (original);
- La photocopie des quittances (douanes);
- Un avis de paiement délivré par le CIM;

<sup>143</sup> Selon la Note 306-MEFB/Sg/DGD du 21 juin 2006

<sup>144</sup> GasyNet est une société travaillant avec l'administration douanière et qui s'occupe du contrôle et

<sup>145</sup> [www.douanes.gov.mg/importation-dengins-vehicules](http://www.douanes.gov.mg/importation-dengins-vehicules)

<sup>146</sup> Arrêté interministériel n°70/2014 portant création d'un guichet unique chargé de simplifier les procédures de délivrance des cartes grises sécurisées au sein des Centres Immatriculateur des Provinces d'Antananarivo, d'Antsiranana, Mahajanga, Toamasina, Fianarantsoa et Toliara.

- Le certificat de cession;
- Le connaissance;
- La mise en circulation

### Lacune sur l'importation de véhicules

Les lacunes identifiées dans cette section sont les suivantes:

- il n'existe pas de dispositions juridiques sur l'importation de véhicules à Madagascar en cas de catastrophes : les véhicules sont importés suivant les règles de droit commun c'est-à-dire suivent les procédures d'importation de véhicules en temps normal;
- La durée de l'immatriculation d'un véhicule est assez longue car malgré la présence du guichet unique pour simplifier les procédures, elle peut durer jusqu'à un mois ou plus.

### Recommandations:

Il est recommandé de:

- préciser dans les textes régissant l'importation de véhicules en cas de catastrophe, qu'il s'agisse d'accord de siège ou d'autres formes de partenariats, une procédure accélérée et exceptionnelle de leur mise en circulation et que les régularisations devront suivre par la suite
- autoriser l'immatriculation temporaire des véhicules étrangers pour une durée déterminée en temps de catastrophe

### 6.3.5 Chiens de recherche

Il n'existe pas de dispositions juridiques concernant l'entrée des chiens de recherche en cas de catastrophe à Madagascar. Pour qu'un chien soit autorisé à voyager et à entrer sur le territoire Malagasy, il faut passer par la Direction des services vétérinaire auprès du Ministère de l'élevage et obtenir une autorisation sanitaire d'importation. En outre, les pièces suivantes sont requises: un carnet de vaccination, une autorisation préalable du vétérinaire, ainsi qu'une cage aux normes<sup>147</sup> et de dimensions adéquates. Cette dernière condition est prévue pour des raisons de sécurité et le chien doit être sous sédatif à jeun. Le chien doit également être en bonne santé. L'animal passera un contrôle au niveau du service vétérinaire de l'aéroport (si l'animal débarque à l'aéroport), un visa pour l'entrée en frontière est alors délivré si toutes les conditions sont remplies. Parfois seulement est requis le pedigree du chien ou son acte de naissance.

La lacune identifiée est qu'il n'existe pas de procédures ou dispositions juridiques spécifiques sur l'importation de chien en cas de catastrophe.

Il est ainsi recommandé d'insérer une telle disposition dans le code des douanes ou la loi sur l'importation des chiens mais aussi prévoir leur réexportation en cas de relèvement initial.

<sup>147</sup> Il s'agit ici de normes IATA (International Air Transport Association) c'est-à-dire des cages spéciales avion pour transport de chien

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# Chapitre 7

## Transport lors d'une catastrophe

## Article 19, Lignes directrices IDRL: Transport

1. Les Etats d'origine, de transit et les États touchés devraient accorder, sans retard indu, l'autorisation pour le passage rapide des véhicules terrestres, marins et aériens exploités par un Etat ou une organisation humanitaire admissible prêtant assistance, ou en son nom, pour acheminer des secours ou une assistance au relèvement initial en cas de catastrophe et, d'autre part, les dispenser, dans l'idéal, des frais applicables. .
2. Le survol du territoire ainsi que l'atterrissage et le décollage d'avions devraient, en particulier, être autorisés. Ces aéronefs devraient également être autorisés à opérer sur le territoire de l'État affecté le cas échéant pour l'acheminement de l'aide.
3. Tous les visas de sortie, de transit et d'entrée nécessaires au personnel conduisant ces véhicules devraient être délivrés rapidement.

## 7.1 Transport aérien

Le transport aérien est régi par le Code Malagasy de l'aviation civile<sup>148</sup>. Plusieurs articles de cette loi mentionnent des dispositions dérogatoires en cas d'urgence. Il en est ainsi de l'utilisation par un aéronef effectuant un service international d'un autre aéroport qu'international en cas d'urgence mais sur injonction des autorités compétentes<sup>149</sup>. Cependant, pour des raisons impérieuses de sécurité ou d'urgence, le commandant de bord peut déroger aux règles de l'air au respect desquelles il est responsable<sup>150</sup>. De plus, en cas d'urgence, ou de réquisition et après autorisation de l'Autorité de l'aviation civile, le propriétaire d'un aéronef privé peut assurer un travail aérien ou un transport public<sup>151</sup>. Enfin, les articles L7.1.1-22 et L7.1.1-27 (concernant le respect du plan de vol) du Code Malagasy de l'aviation civile stipulent la dispense de sanction pour le personnel naviguant.

Conformément aux dispositions de l'article 15 du décret n°2010-755 du 10 août 2010 portant programme national de facilitation de l'aviation civile, l'autorité de l'aviation civile prend toute disposition nécessaire, en coordination avec les entités concernées, pour permettre l'entrée sans délai des aéronefs effectuant des opérations de recherche et de sauvetage, de récupération, des enquêtes sur les accidents, des missions officielles de secours en cas de catastrophe naturelle, des opérations liées à la pollution des mers ou toute autre opération d'intérêt général.

De tout ce qui précède, la loi autorise une dérogation à l'autorisation requise des vols découlant d'une décision du Gouvernement et effectués dans le but de protéger les intérêts et la sécurité de l'Etat et la population dans le cas de désastre naturel, de recherche et de sauvetage et autres cas d'urgence<sup>152</sup>. Des mesures réglementaires efficaces peuvent être prises par l'Administration sanitaire en collaboration avec les entités concernées pour prévenir la propagation par voie aérienne du choléra, typhus épidémique, variole, fièvre jaune, peste et toute autre maladie contagieuse constituant une urgence de santé publique<sup>153</sup>.

<sup>148</sup> Loi n°2004-027 du 22 juillet 2004 portant Code Malagasy de l'Aviation civile

<sup>149</sup> Art. L2.1.2-2 du code Malagasy de l'aviation civile

<sup>150</sup> Art. L4.3.1-2 du Code Malagasy de l'aviation civile

<sup>151</sup> Art. L4.3.2-5 du Code Malagasy de l'aviation civile

<sup>152</sup> Art. L4.3.3-1, 3.b) du Code Malagasy de l'aviation civile

<sup>153</sup> Art. L1.5.2-1, 1 du Code Malagasy de l'aviation civile

Dans la pratique, il est arrivé que l'entrée dans les zones affectées par les catastrophes soit retardée par l'obligation pour les vols humanitaires d'atterrir sur l'aéroport international d'Ivato.

L'utilisation de drones aériens fait également débat quant à l'autorisation de leur usage. Dans un souci de recherche et de sauvetage en cas de catastrophe, les drones constituent un moyen important incontournable. Cependant, leur usage relève actuellement plus du secteur médiatique et privé que du domaine de la protection civile en cas de catastrophe.

## 7.2 Transport terrestre

Selon le Code Malagasy de la route, « nul ne peut conduire un véhicule sur les voies ouvertes à la circulation publique sans être titulaire d'un permis de conduire établi à son nom et délivré par le Ministère chargé des Transports<sup>154</sup>... ». Par ailleurs, en son article L9.1-1 le Code de la route stipule que : « certaines dispositions du présent Code de la route ne sont pas applicables sous certaines conditions aux véhicules et conducteurs des convois et transports militaires, des matériaux spéciaux des Armées, de la Gendarmerie Nationale et de la Police Nationale, aux véhicules administratifs, de secours d'urgence agréés et aux matériels spéciaux des services de lutte contre l'incendie, qui font l'objet de réglementations particulières. ». Ce dernier article prévoit dans ses termes une dérogation en faveur des situations d'urgence.

La législation Malagasy autorise l'usage du permis de conduire étranger, si le séjour de l'étranger sur le territoire Malagasy ne dépasse pas 6 mois. De ce fait, un séjour de plus de 6 mois sur le territoire Malagasy implique et exige la transformation du permis étranger. Ce permis devra être un permis national délivré dans son pays d'origine et non international-en permis de conduire Malagasy. La transformation d'un tel permis est effectuée au niveau du bureau du Faritany ou Province d'Antananarivo<sup>155</sup>.

### Forces et faiblesses sur le transport en cas de catastrophe

Les forces identifiées résident :

- dans la dispositions légales relatives à l'entrée des aéronefs en cas de désastre naturel de telle sorte que le commandant de bord puisse déroger aux règles de l'air pour des raisons d'urgence;
- dans l'existence de dispositions pour permettre facilement l'entrée des aéronefs pour des opérations de secours;
- dans la loi sur le transport terrestre: la loi Malagasy autorise l'usage du permis de conduire étranger pour une durée de 6 mois après l'arrivée du conducteur.

Les lacunes identifiées sont les suivantes:

- il existe un écart entre les textes juridiques et la pratique. En effet, le droit aérien reste strictement réglementé et l'urgence que représente le dessert des zones

<sup>154</sup> Art. L3.2-1 de la loi 2004-037 du 16 décembre 2014 portant Code de la route

<sup>155</sup> Arrêté 50495/82 du 13 décembre 1982 portant sur le permis de conduire international. Et les pièces requises sont  
 - 03 photos d'identité, Photocopie certifiée du permis étranger, Traduction en français; Attestation de présence à Madagascar délivrée par l'ambassade; Certificat de résidence à Antananarivo; Demande de conversion adressée au CIM, Droit de conversion: 1600 fmg/catégorie, Timbre fiscal 2000 fmg, Photocopie certifiée du passeport et du visa de séjour

affectées par une catastrophe n'a pas toujours été entendue et reconnue comme telle car les demandes d'autorisation auprès de l'autorité de l'aviation civile et du Ministère chargé du Transport sont requises aussi bien en temps normal qu'en temps de catastrophe et cela ne reflète pas le caractère urgent des phases de secours. Cela signifie que faute d'une définition de l'urgence dans le code Malagasy de l'aviation civile, les décrets d'application n'ont aucun facteur de déclenchement précis et non-équivoque.

- l'utilisation du permis de conduire étranger pendant 6 mois pourrait ne pas suffire pour une assistance en relèvement initial.

### Recommandations sur les transports en cas de catastrophe :

Il est recommandé que soit incluses à titre de révision :

- Concernant la loi sur le transport aérien, une disposition juridique suffisamment claire afin de définir l'urgence d'une catastrophe et facilitant ainsi l'application des textes régissant l'entrée dans les zones qui subissent la catastrophe ;
- Concernant le code de la route, une disposition sur l'extension de 6 mois d'usage du permis étranger pour la période de relèvement initial ou une procédure accélérée de transformation du permis étranger en permis Malagasy.
- <sup>156</sup> dans les textes juridiques, des dispositions sur l'exploitation des voies maritimes et fluviales en cas de catastrophe car le transport aérien est assez coûteux
- <sup>157</sup> l'utilisation de drones afin de faciliter les évaluations et d'avoir une meilleure estimation des dégâts en cas de catastrophe
- Des dispositions spécifiques au transport des produits chimiques dangereux

---

<sup>156</sup> Lors de l'atelier des techniciens en GRC, il a été recommandé d'...

<sup>157</sup> Ce même atelier a également soulevé...



**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# **Chapitre 8**

## Liberté d'accès, de mouvement et de sécurité du personnel

## 8.1 Liberté de circulation

Article 16 (d), Lignes directrices IDRL: Personnel

1. S'agissant du personnel des Etats et des organisations humanitaires admissibles prêtant assistance qui participe aux opérations de secours et de relèvement initial, les Etats touchés devraient:
  - d. Faciliter l'accès à la zone touchée par la catastrophe et la liberté de circulation à l'intérieur et en provenance de cette zone, en tenant compte de la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial.

Il n'existe pas de texte spécifique régissant la liberté de circulation des acteurs humanitaires en assistance internationale à Madagascar. La liberté de circulation est garantie par la Constitution Malagasy<sup>158</sup>. La circulation n'est pas restreinte à Madagascar concernant les intervenants en assistance internationale.

Cependant, la circulation dans les aires protégées est strictement réglementée<sup>159</sup> et il en est de même de la circulation des camions en dehors des heures autorisées par le Ministère du transport<sup>160</sup>. La circulation des intervenants en cas de catastrophe n'est donc pas interdite, mais peut être sujette à des fouilles inopinées comme tout autre véhicule et devra se soumettre aux règles liées aux contraintes routières à Madagascar (limitation de poids dans certaines zones). Il est intéressant de toucher un mot sur les aires protégées dont l'accès est interdit. En effet, en cas de catastrophe, il se pourrait que le passage dans ces zones protégées ou leur utilisation soit nécessaire. La protection des aires protégées primerait-elle alors sur la protection de la vie humaine? Si sauver des vies humaines est la plus importante, dans quelles mesures les secours pourraient-ils être apportés sans que cela n'affecte le milieu environnemental de la zone protégée?

## 8.2 Sécurité des opérations de secours et du personnel

Article 22, Lignes directrices IDRL: Sécurité

Les Etats touchés devraient prendre des dispositions propres à garantir la sûreté et la sécurité du personnel participant aux opérations de secours et de relèvement initial menées par les Etats et les organisations humanitaires admissibles prêtant assistance, ainsi que celles des locaux, installations, moyens de transport, biens et équipements utilisés dans le cadre de ces opérations. Les Etats et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient aussi prendre les mesures appropriées dans leur planification et leurs opérations pour réduire les risques d'insécurité.

Il n'y a pas spécifiquement de dispositions juridiques assurant la sûreté et la sécurité du personnel, locaux et biens de secours en cas de catastrophe à Madagascar. La sécurité et la sûreté publique sont généralement assurées par les Forces Armées impliquées dans la protection de la population. La sécurité privée à Madagascar relève du domaine contractuel.

<sup>158</sup> Art. 10, Constitution Malagasy de 2010.

<sup>159</sup> Art. 6 de la loi n° 2001-05 du 07 août 2002 portant code de gestion des aires protégées.

<sup>160</sup> Un arrêté est en cours d'élaboration afin de réglementer la circulation des camions entre 21 h et 5h du matin.

## Forces et faiblesses

Les forces identifiées sont les suivantes:

- La sécurité du personnel humanitaire est assurée par les forces de l'ordre tout comme la sécurité de toute personne habitant le territoire Malagasy ;
- Les acteurs humanitaires peuvent circuler librement dans la plupart des zones existantes à Madagascar.

Les faiblesses identifiées sont les suivantes:

- La circulation des acteurs humanitaires pourrait être entravée par des fouilles qui pourraient retarder leur arrivée à destination
- Il n'y a aucune disposition légale quant à la levée de l'interdiction de passage dans les aires protégées en cas de catastrophe

## Recommandations:

Il est recommandé de disposer dans les textes traitant les situations suivantes:

- La sécurité des acteurs intervenant en cas de catastrophe durant leurs opérations sur le territoire Malagasy (à intégrer dans les textes sur la protection civile).
- Afin d'être épargnés des fouilles en cours de route, les véhicules des acteurs humanitaires admissibles devraient être munis d'une étiquette ou auto-collant délivré au moment de leur entrée sur le territoire malgache, signalant qu'ils peuvent passer librement sans être fouillés.
- Dans le cadre d'une opération d'urgence, l'entrée dans les aires protégée devrait demeurer règlementée mais d'une manière plus allégée. D'autre part, l'utilisation des lieux devrait se limiter au stricte nécessaire et respecter autant que faire se peut le milieu naturel et la biodiversité qui s'y trouve.

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# **Chapitre 9**

## Responsabilité et transparence

Article (6), 1 et 2, Lignes directrices IDRL : responsabilités relatives au détournement et à l'usage auquel les ressources sont destinées

1. Les Etats et les organisations humanitaires prêtant assistance devraient coopérer pour prévenir le détournement ou l'appropriation illicite de biens, d'équipements et de ressources destinées à des opérations de secours ou de relèvement initial en cas de catastrophe, ou la fraude concernant ces biens, équipements et ressources, et pour engager des procédures s'il y a lieu.
2. Les Etats touchés devraient utiliser les fonds et les articles de secours qui leur sont donnés et qu'ils ont acceptés pour une catastrophe conformément à l'intention expresse dans laquelle ils ont été donnés.

## 9.1 Responsabilité

Les personnes morales sont tenues de gérer les fonds tel un bon père de famille. Il en est ainsi du cas des ONG pour la gestion des salaires, indemnités ou primes du personnel travaillant pour l'objet du groupement ainsi que pour le règlement des charges permanentes et des frais divers de gestion.

## 9.2 Transparence

Il n'existe pas encore de fonds spécifiquement alloués aux catastrophes à Madagascar, du moins, au moment où le présent rapport a été rédigé. Le fonds national de contingence a été prévu mais n'a pas encore pu être mis en place.

Les actions et interventions lors des catastrophes se trouvent ainsi financés par les acteurs respectifs à leur niveau. Au niveau des acteurs nationaux, les actions sont financées par les budgets ministériels. Les acteurs humanitaires ont quant à eux leurs propres fonds et financement et chaque intervenant utilise lui-même ces fonds.

Cependant, différents projets sont en cours quant aux mécanismes de financement en cas de catastrophe. Il en est ainsi par exemple du projet ISLANDS de la COI et financé par l'UE dont Madagascar fait partie des bénéficiaires. Il s'agit de fonds alloués dans le but de maintenir les bonnes pratiques régionales dans la diminution de la vulnérabilité des petits Etats insulaires. Ce fonds requiert certaines mesures d'accompagnement telles que la mise en place de bases institutionnelles. Les ONG font l'objet d'audit interne ou externe selon le cas. Pour celles qui fonctionnent grâce aux projets et aux financements de bailleurs internationaux, les règles de ces derniers s'imposent souvent quant à la transparence dans l'utilisation des fonds. Concernant les financements de projets, les différents modes de compte rendu sont les rapports intermédiaires ou finaux, les pièces justificatives de dépenses et les états financiers, les audits internes et externes par les bureaux d'audits. Cependant, ces institutions demeurent maîtresses de la gestion des fonds mis à leur disposition.

### Force et lacunes portant sur la responsabilité et la transparence

La force identifiée est que les entités recevant des fonds pour faire face aux catastrophes sont protégées par la loi quant à leur utilisation.

La lacune identifiée se trouve au niveau de la responsabilité et de la transparence. En effet, les fonds reçus par ces entités juridiques ne font l'objet que d'un contrôle interne soumis à la règle de la comptabilité privée et les systèmes de rapportage.

### Recommandations

Il est recommandé que soit légiférée la question de la responsabilité des acteurs humanitaires intervenant en cas de catastrophe et que chaque entité juridique agissant en temps de catastrophe fasse l'objet de plus de contrôle dans les textes juridiques les mandatant dans ces situations.

**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# Chapitre 10

## Autres recommandations

---

## 10.1 Recommandations: réunion taskforce

Les recommandations concernant l'IDRL issues de la réunion de la taskforce du 26 février 2015 sont les suivantes :

- Légiférer sur la valeur juridique de la déclaration de catastrophe et de l'appel à l'aide internationale
- Inclure dans la loi les procédures existantes dans les opérations d'aide humanitaire
- Parler de la responsabilité en cas de dommage engendré par l'entrée des aides internationales
- Définir dans la loi la catastrophe mineure et la catastrophe majeure

---

## 10.2 Recommandation additionnelle

Il est recommandé de formaliser certains assouplissements des procédures concernant l'aide internationale en cas de catastrophes, lesquels ont été soulevés pendant nos recherches et entretiens. De telles facilitations pourraient ainsi être mises à disposition de toutes organisations humanitaires, afin de porter plus rapidement assistance aux personnes touchées par les catastrophes ; cette formalisation permettra aussi à l'Etat malagasy de mieux contrôler la qualité des biens humanitaires entrant dans le territoire.



**IDRL à Madagascar**

Étude du cadre juridique pour faciliter et réglementer  
la réponse internationale en cas de catastrophes

# Chapitre 11

## Résumé des recommandations

---

## **Cadre international de GRC à Madagascar**

Les recommandations sur le cadre international de GRC regroupent dans l'essentiel la ratification de la Convention de Tampere portant sur l'importation et l'utilisation des équipements de télécommunication en cas de catastrophe. Etant donné que Madagascar a ratifié des conventions majeures sur l'assistance internationale, il est recommandé de porter à la connaissance des acteurs prêtant assistance ces textes ratifiés et de mettre à leur connaissance leurs modalités de mise en application.

---

## **Cadre juridique et institutionnel de GRC à Madagascar**

Le cadre institutionnel de GRC à Madagascar manque à poser une disposition sur l'assistance internationale en général. Le PNGRC devrait au moins contenir une ligne renvoyant aux recommandations IDRL. L'assistance internationale devra de ce fait faire l'objet d'une loi distincte de la loi portant sur la GRC. Ensuite, des procédures claires établies pour tous les acteurs humanitaires en cas de catastrophe devraient être publiées sur le site du BNGRC en collaboration avec les Nations Unies afin que tous soient interpellés quant à leurs responsabilités respectives. Enfin, il est fortement recommandé par les techniciens en GRC qu'un point focal soit nommé lors des périodes d'urgences qui aura la tâche de repérer tous les textes et procédures de facilitations des aides internationales en cas de catastrophe et ainsi les porter à la connaissance de tous acteurs concernés.

---

## **Système d'information et appel à l'aide internationale**

Afin de mettre les acteurs en GRC et en assistance internationale au même niveau d'information en période d'urgence, le système d'information devrait être coordonné par le BNGRC de manière à ce que tous les acteurs prêtant assistance prennent les mesures nécessaires à l'approche d'une catastrophe. A côté des informations partagées entre tous les acteurs, l'appel à l'aide internationale devrait se trouver dans le décret de « déclaration d'urgence » reformulé comme tel pour impliquer une aide immédiate mais en même temps spécifier le dépassement des capacités de l'Etat Malagasy. Cet appel à l'aide internationale devrait être formulé de sorte que les termes soient explicites et contiennent des informations sur les évaluations des besoins formulés par le Gouvernement mais qui seront mis à jour au fur et à mesure que la situation évolue. Ces termes à reprendre pourraient être par exemple « capacités atteintes » ou « capacités plafonnées »

---

## **Statut juridique des acteurs étrangers prêtant assistance et leur capacité juridique**

L'entrée des organisations étrangères prêtant assistance devrait faire l'objet de la mise en place d'un guichet unique devant faciliter les procédures d'enregistrement à la frontière ; ce guichet sera constitué des différents services ministériels habilités à autoriser l'entrée rapide du personnel et des équipements humanitaires comme le Ministère chargé des Affaires Etrangères, celui chargé de l'Intérieur, celui des douanes, celui chargé du Partenariat avec les ONG (la Population), les structures provinciales et régionales ainsi que tous autres ministères concernés ou services rattachés. A cet effet, les critères d'admissibilité des organisations étrangères prêtant assistance devront être prédéfinis mais également le début et la fin de la période de l'octroi des facilités juridiques

à ces organisations. Le BNGRC devrait envisager de publier sur leurs sites internet la capacité juridique de ces entités ainsi que les procédures qu'elles doivent suivre pour pouvoir exercer sur le territoire. Enfin, les textes ou documents de base mandant les activités des entités étrangères d'assistance en cas de catastrophe devraient assurer les thèmes spécifiques de l'assurance de leur personnel international ou couverture mais également de rapatriement de corps en cas de décès.

## **Le personnel international**

Les recommandations sur l'entrée du personnel international portent sur l'extension du visa de courtoisie ainsi que sur la reconnaissance accélérée et temporaire de leurs qualifications professionnelles et poser des critères de reconnaissance. La PNGRC devrait être amendée de sorte qu'un point focal soit mis en place pour pouvoir coordonner l'entrée du personnel international aux frontières.

## **Entrée des biens en cas de catastrophe**

L'entrée des biens en cas de catastrophe devrait être facilitée par la prise de mesures réglementaires ou administratives en application des dispositions des Conventions de Kyoto et d'Istanbul sur l'envoi de secours, les contrôles et inspections ainsi que la réexportation des biens. Parallèlement, le BNGRC devrait également publier et décrire sur les sites nationaux accessibles à tous les acteurs humanitaires les procédures à suivre en cas d'assistance internationale en catastrophe. Les techniciens en GRC ont recommandé la mise en place du guichet unique aux frontières afin de faciliter et appliquer les facilités juridiques prescrites dans ce rapport pour l'entrée des aides internationales aussi bien pour le personnel que pour les biens.

## **Entrée des biens spécifiques en cas de catastrophe**

Pour les biens spécifiques, la facilitation de leur entrée est recommandée en suivant en général les lignes directrices décrites dans ce rapport. L'entrée des équipements de télécommunications devrait être facilitée autant que leur utilisation. Les médicaments devraient faire l'objet d'un contrôle souple s'ils répondent aux normes prescrites par l'OMS concernant leur présentation et leur date de péremption. Il en est de même pour les produits alimentaires pour lesquels les contrôles devraient être assouplis et ainsi faciliter leur entrée et leur utilisation en cas de catastrophe. Les véhicules devraient également faire l'objet d'une facilitation liées à l'autorisation de conduite mais aussi à la circulation en général. Enfin, en cas de situation d'urgence, l'administration malgache devrait permettre l'entrée rapide des chiens de recherche sur le territoire en sans imposer par des contrôles trop stricts, et en reconnaissant les pièces régulièrement établies dans leur pays d'origine concernant leur état de santé ou autre informations minimums.

## **Transport et circulation en cas de catastrophe**

Concernant le transport, il est recommandé que soient facilitées l'entrée et la sortie des véhicules terrestres sur le territoire malagasy en cas de catastrophe. L'urgence devrait être définie clairement dans les textes afin de déclencher les procédures de reconnaissance des permis étrangers et d'immatriculation étrangère dans une période limitée par la loi mais facilement renouvelable également. Le transport aérien devrait

également faire l'objet de plus de facilités dans la mesure où les textes Malagasy ont déjà prévu des dispositions à cet effet mais que leur application devrait faire l'objet de plus de réglementation en spécifiant le caractère exceptionnel de l'urgence. Les voies maritimes et fluviales devraient également faire l'objet de facilitation quant à leur utilisation et de disposition dans les textes dans ce sens pour un usage en période d'urgence. En outre, la possibilité d'avoir recours aux drones pour fin d'évaluation et de sauvetage en cas de catastrophe devrait également faire l'objet d'un régime de facilité dans leur utilisation dans les textes de loi. Enfin, la liberté d'accès des acteurs humanitaires devrait être facilitée au moyen de marquage spécifique des véhicules afin que ceux-ci soient exemptés de fouilles et l'accès aux aires protégées doit demeurer restreint mais s'il devient nécessaire d'y accéder pour des raisons vitales, les acteurs devraient pouvoir le faire mais dans le plein respect du milieu naturel et de la biodiversité.

---

### **La liberté d'accès, de mouvement et de sécurité du personnel**

Il est recommandé de mettre dans la loi portant IDRL Madagascar les mesures spécifiques pour le personnel des opérations de secours à Madagascar.

---

### **Recommandations sur la responsabilité et la transparence**

Il est recommandé que soit légiférée la question de la responsabilité des acteurs humanitaires intervenant en cas de catastrophe et que chaque entité juridique agissant en temps de catastrophe fasse l'objet de plus de contrôle dans les textes juridiques les mandatant dans ces situations.

---

### **Recommandations issues de la Réunion de la taskforce du 26 février 2015**

Les recommandations concernant l'IDRL issues de la réunion de la taskforce du 26 février 2015 sont :

- Légiférer sur la valeur juridique de la déclaration de catastrophe et de l'appel à l'aide internationale
- Inclure dans la loi ou ses annexes les procédures existantes dans les opérations d'aide humanitaire
- Parler de la responsabilité en cas de dommage engendré par l'entrée des aides internationales
- Définir dans la loi la catastrophe mineure et la catastrophe majeure

---

### **Recommandation additionnelle**

Il est recommandé de formaliser certains assouplissements des procédures concernant l'aide internationale en cas de catastrophes, lesquels ont été soulevés pendant nos recherches et entretiens. De telles facilitations pourraient ainsi être mises à disposition de toutes organisations humanitaires, afin de plus rapidement porter assistance aux personnes touchées par les catastrophes; cette formalisation permettra aussi à l'Etat malagasy de mieux contrôler la qualité des biens humanitaires entrant dans le territoire.

## Conclusion

Madagascar fait partie des pays les plus exposés aux catastrophes naturelles qu'il s'agisse de cyclone, d'épisode de sécheresse, d'inondation ou d'invasion acridienne. Par ailleurs, Madagascar n'étant pas épargnée par les impacts du changement climatique, cette exposition aux catastrophes risque fort de gagner du terrain aussi bien en termes d'intensité qu'en termes d'impact. Il est plus que jamais nécessaire pour l'Etat malgache de se préparer à faire face à de telles catastrophes en anticipant de manière à atténuer leurs effets et à instaurer un climat favorisant le relèvement initial. En effet, c'est à ce stade que la préparation aussi bien technique que juridique pèse de tout son poids. Pourtant, force est de constater que le cadre juridique malgache relatif aux catastrophes présente des lacunes, notamment en ce qui concerne l'entrée des aides internationales car plusieurs points restent du domaine du droit commun et ne bénéficient d'aucune mesure dérogatoire applicable en période d'urgence. Il est important de souligner que les aides internationales en cas de catastrophe si celles-ci s'avéraient indispensables de par l'incapacité de l'Etat d'assurer à lui seul une réponse adéquate et rapide, doivent pouvoir être apportées et reçues à travers un cadre juridique clair. En effet, comme les circonstances exceptionnelles justifient le recours à des moyens exceptionnels, il est indispensable de mettre en place des facilitations juridiques qui permettraient aux sinistrés de bénéficier d'une assistance dans les meilleurs délais. Toutefois, il ne faut pas que la facilitation soit comprise comme une porte ouverte aux abus, et c'est la raison pour laquelle une loi IDRL domestiquée pour Madagascar entend poser les balises afin de protéger l'Etat touché de toute forme d'abus.

A l'issue de cet état des lieux des textes en vigueur à Madagascar, il est constaté que des dispositions juridiques portant sur les secours en cas de catastrophe existent bel et bien. Ces dispositions sont plus ou moins laissées de côté car soit elles n'ont jamais reçus application soit elles ne facilitent pas réellement l'entrée des secours en cas de catastrophe. Néanmoins, les efforts de l'Etat malgache désireux d'appliquer les dispositions de la Convention révisée de Kyoto, notamment au niveau des envois de secours sont salués. De la difficulté de régir la situation exceptionnelle des secours d'urgence par le droit commun naît l'importance d'amender les textes existants, d'instaurer une réglementation d'urgence devant suspendre temporairement les règles de droit commun applicable, ou de domestiquer la loi IDRL pour Madagascar, selon le cas.

Les recommandations touchent les lois sectorielles régissant l'assistance internationale en cas de catastrophe. Elles peuvent également porter sur la ratification de convention internationale ou la reprise de leurs dispositions dans les lois de finances de l'Etat. Des mesures réglementaires ou administratives sont également sollicitées dans l'application de certains textes favorisant la facilitation de l'aide internationale. Les textes de droit commun qui régissent la coordination des actions des acteurs internationaux prêtant assistance, des conditions d'exercice de toute entité intervenant en cas de catastrophe ainsi que des facilitations juridiques accordées aux intervenants en cas de catastrophe devraient faire l'objet d'un amendement de sorte que la situation de catastrophe soit reconnue légalement comme une situation exceptionnelle nécessitant des normes exceptionnelles. Enfin, si l'amendement ou la révision ou encore l'adoption de nouvelles lois engagent des processus coûteux à l'Etat, les lignes directrices IDRL constituent un document de travail déjà partagé et facilement applicable par les acteurs humanitaires ainsi que les autorités nationales afin d'aider l'Etat à prendre des décisions et à réorienter son cadre juridique.

Parallèlement à ces recommandations qui ont été formulées en vue de revoir les textes juridiques existants, la CRM a initié à travers la FICR la nécessité de domestiquer la loi IDRL à Madagascar.

Plusieurs enjeux en cause seront traités par cette loi. D'une part, il y a les enjeux relatifs à l'entrée et au fonctionnement légaux qui peuvent se traduire par les retards au niveau de l'entrée du personnel humanitaire international, des biens et des équipements, à cause des exigences douanières et des lois sur l'immigration, lesquelles sont souvent inadaptées aux situations d'urgence ainsi que l'imposition de droits et taxes sur les articles et activités de secours, etc.

Et d'autre part, s'inscrivent les enjeux liés à la qualité et à la coordination des secours internationaux. En effet, même si l'Etat touché a fort besoin d'une assistance internationale, cette dernière doit être de qualité et répondre aux réels besoins de l'Etat touché. Il s'agit alors d'éviter l'importation de matériel de secours inutile ou inapproprié, l'absence de coordination avec les autorités nationales et les autres fournisseurs de secours, et les comportements culturellement inacceptables, etc.

Enfin, il est indispensable de noter que la mise en place d'une telle loi est la résultante des engagements de l'Etat malgache qui consistent, entre autres, à « revoir et renforcer, selon qu'il convient, les lois et procédures nationales relatives à la coopération internationale, sur la base des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » selon les dispositions du Cadre de Sendai (2015- 2030).



# Annexe

## **Annexe 1: Bibliographie/liste de documents et textes de lois consultés**

### **Annexe A: Bibliographie**

#### **Les textes juridiques**

##### **Texte constitutionnel**

**La constitution de la République de Madagascar: constitution de 2010**

#### **Conventions internationales:**

- Convention de l'Union Africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique de 2009
- Protocole d'amendement à la Convention de Kyoto sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de 1999
- Avenant à l'instrument de ratification de Madagascar à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, Ministère des Finances et du Budget, 18 juin 2007
- 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 de 1998
- Convention d'Istanbul portant sur l'admission temporaire de 1990
- Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale

#### **Ordonnances**

- Ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales du droit interne et du droit international privé.
- Ordonnance n°60-133 du 03 octobre 1960 portant régime général des associations
- Ordonnance 60-132 du 03 octobre 1960 portant fixation des immunités et privilèges diplomatiques
- Ordonnance n°60-133 du 03 octobre 1960 portant régime général des associations

#### **Lois**

- Loi organique n°2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées
- Loi n°2011-002 du 22 août 2011 portant Code de la Santé
- Loi n°2005-023 du 17 octobre 2005 portant réforme institutionnelle du secteur des télécommunications
- Loi 2004-037 du 16 décembre 2004 portant Code de la route
- Loi 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits du crime
- Loi n°2004-027 du 22 juillet 2004 portant Code Malagasy de l'Aviation civile

- Loi n°2004-014 du 19 juillet 2004 portant refonte du régime des fondations à Madagascar.
- Loi n°2004-004 du 26 juillet 2004 modifiée par la loi n°208-011 du 17 juillet 2008 portant orientation générale du système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar.
- Loi n°2003-010 du 05 septembre 2003 instaurant la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes
- Loi 2003-044 du 28 juillet 2003 portant Code Malagasy du travail
- Loi n° 2001-05 du 07 août 2002 portant code de gestion des aires protégées.
- Loi n° 99-021 du 19 août 1999 sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles
- Loi n°96-030 du 14 août 1997 portant régime particulier des ONG à Madagascar
- Loi n°95-030 du 22 février 1996 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.
- Loi n°63-019 du 15 juillet 1963 portant approbation d'adhésion à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et à ses deux protocoles annexes
- Loi n°62-006 fixant les conditions et modalités d'octroi des visas d'entrée et de séjour aux étrangers non immigrés et immigrants

## Règlements

- Décret 2015-034 du 27 janvier 2015 portant sur l'état de sinistre.
- Décret n°2009-048 du 12 janvier 2009 fixant les modalités d'application de la loi n°2006-008 du 02 août 2006 portant code des changes
- Note 306-MEFB/Sg/DGD du 21 juin 2006
- Décret n° 2006-904 du 20 décembre 2006 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes.
- Décret n° 2006-892 du 12 décembre 2006 fixant organisation, attribution et fonctionnement de la Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences.
- Décret n°2005-866 du 20 décembre 2005 portant application de la loi 2003-010
- Décret 94-652 du 11 octobre 1994 fixant les modalités d'application de la loi n°62-652 du 6 juin 1962 sur l'organisation et le contrôle de l'immigration, modifié par le décret 97-1154 du 19 septembre 1997
- Décret n°63-489 du 07 août 1963 portant reconnaissance d'utilité publique de l'association « Croix-Rouge Malagasy.»
- Décret n° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat modifié par décret n° 69-335 du 29 juillet 1969
- Décret n°60-383 du 05 octobre 1960 portant application de l'ordonnance relative aux associations
- Arrêté interministériel n°70/2014 portant création d'un guichet unique chargé de simplifier les procédures de délivrance des cartes grises sécurisées au sein des Centres Immatriculateur des Provinces d'Antananarivo, d'Antsiranana, Mahajanga, Toamasina, Fianarantsoa et Toliara.
- Arrêté 16/152 du 21 septembre 2007 portant franchise des droits et taxes à l'importation, modifiant et remplaçant les arrêtés n°1945 du 17 novembre 1960 et n°2973/2000 du 24 mars 2000.



- Arrêté n°17075/05 du 07 novembre 2005 fixant les modalités d’octroi d’autorisation d’emploi des étrangers bénévoles
- Arrêté 50495/82 du 13 décembre 1982 portant sur le permis de conduire international
- Instruction n°006/2007–CSBF du 03 août 2007 relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
- Note verbale n°856 AE/NV/DCM du 12 juin 2009 sur la levée permanente des obstacles liés à l’importation de produits dans le cadre des opérations humanitaires réalisées par le système des Nations Unies

## Rapports, plans, et études

- Rapport de l’atelier portant sur l’exploration du cadre légal sur les catastrophes, cofacilité par FICR et CRM, décembre 2014
- Rapport de l’atelier de présentation du premier draft du rapport de recherche juridique, facilité par CRM, février 2015
- Rapport de l’atelier des techniciens en GRC sur l’identification des besoins en assistance internationale cofacilité par CRM et OCHA, avril 2015
- Rapport de l’atelier sur la présentation de l’avant dernière version du rapport de recherche juridique cofacilité par CRM, FICR et OCHA et en partenariat avec OCHA Genève et PNUD, juillet 2015
- Etude de cas Madagascar, Madagascar sur le Rôle de la législation et de la réglementation sur la Réduction des Risques de catastrophes, FICR, PNUD, juin 2014
- Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d’assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, FICR, OCHA, Union Interparlementaire, Genève, mars 2013
- Plan de contingence nationale, BNGRC, IASC, les Nations Unies, saisons cycloniques 2012-2013, 48 pages
- La Politique Nationale de Contractualisation (PNC), Ministère de la Santé Publique, UNICEF et OMS juillet 2013.
- Lignes Directrices relatives à la facilitation et la réglementation nationale des opérations internationales de secours et de relèvement initial en cas de catastrophe, FICR, Genève, 2011.
- Rapport Analyse institutionnelle et Plates-formes Nationales et référents de la Réduction des Risques de Catastrophes, Saholy RAMBININTSAOTRA, Mai 2008
- Vulgarisation des textes de base sur la Gestion des Risques et des Catastrophes au niveau décentralisé, CPGU, BNGRC, GTZ, 2007, 83 pages.
- Projet Sphère : Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes, Genève, 2004.
- Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC), FAINULA K. RODRIGUEZ, Project MAG/99/005/A/07/31-05/31, UNPD/CNS, 2003

## Sites internet

<http://www.transport.gov.mg/>  
[www.ambafrance-mada.org/](http://www.ambafrance-mada.org/)  
<http://www.bni.mg/>  
<http://www.douanes.gov.mg/>  
[www.omert.org/](http://www.omert.org/)  
<http://www.impots.mg/>  
[www.cnlegis.gov.mg](http://www.cnlegis.gov.mg)

## Annexe 2: Liste de personnes et entités consultées

### Les personnes consultées individuellement

NOM ET PRENOMS	ENTITES	TITRES OU FONCTIONS
RAZAKANAIVO Mamy	CPGU	Secrétaire Exécutif
RATSARAHEVITRA Andriamisetra		Secrétaire Exécutif Adjoint
RAKOTONIRINA Miharisoa Patricia		anciennement Spécialiste en GRC, Directeur du Partenariat et de la Société Civile du Ministère chargé de la Population et actuellement Directeur de l'Etude, Programmation et Partenariat
RANDRIAMANLINA Julot Herman		Responsable Base de données
LOMOTSY Ludovic Christian	BNGRC	Secrétaire Exécutif
RAJAONARIVÉLO Lucile		Coordonateur de projet
ANDRIAMASINORO Mamy		Service des Urgences
ANDRIAMIRADO Lalah Christian		Chef de Service Etude et Veille
CDT Faly Aritiana Fabien		Adjoint au Coordonateur de Projet
Manda		Transit
ANDRIAMALALA Richard	MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET	Direction Générale des Impôts
RAJAONARIVO Liva		Direction Générale des Douanes Chef de Division Réglementation
RAZAFIMANANTSOA Velonjara		Direction Générale des Douanes Chef de Service de l'Action économique (actuellement Directeur des Ressources et des Informations)
RANDRIANAIVOSON Harilanto,		Receveur des Douanes (Tamatave)
RAKOTOMANANA Andrianaivo Régis		Chef de Service (Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire/Service du Cadrage Economique
SAMBANIAINA Nomenjanahary Jean Victor	MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES	Chef du Service des Immunités et Privilèges
RANDRIANARIVONY Faniry Jaona		Chef du Service des Visas
ANDRIANARISAINA Benalisoa	MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	SURECA
RAKOTONDRABE Christian		Direction de la Pharmacie, du Laboratoire et de la Medecine Traditionnelle
RAKOTOMAHAZO Charles		Direction du Partenariat/ Service de la Contractualisation du Partenariat
RAKOTONDRIAMIAMINA Iarivony		Chef de Service des Normes
RAKOTOMALALA Laurent	ARTEC	Directeur Technique
ANDRIANASOLO Eric	ORDRE NATIONAL DES MEDECINS	Membre
Herizo Lala Mamisoa		Membre
RAKOTOMAHARO Joan	ORDRE DES ARCHITECTES	Membre de l'Ordre des Architectes
RAKOTOBÉ Yvette	AGENCE DU MEDICAMENT DE MADAGASCAR	Directeur
RASOLOMANANA Norbert	Compagnie des Comptoirs de Madagascar TRANSIT	Transitaire de BNGRC (Tamatave)
RAKOTOSON Rija	OCHA	UNOCHA Officer
RANDIMBISON Jacky	UNICEF	Responsable des Urgences
ANSELME Haja	CARE INTERNATIONAL	Responsable des Urgences
BOKO Coffi Jean	FICR	délégué au développement des Sociétés nationales, région de l'Océan Indien

NOM ET PRENOMS	ENTITES	TITRES OU FONCTIONS
RAKOTOVAO Alain	ICPM	
RAZAFINDRABE Sylvie,		Spécialiste en communication et plaidoyer
RATSIMBAZAFY Fanja	CROIX-ROUGE MALAGASY	Secrétaire Général
RABESON Izaka		Responsable GRC
RATSIMBAZAFY Michael		Responsable Logistique
RAKOTOJAONA Aina		Responsable Logistique de Projet
RANAIVOSON Charly		Responsable des Ressources Humaines
RABEHERIFARA Armance,	AIR MADAGASCAR	Chargée de la Gestion des points et Datamining
ANDRIANASITERA Paul Frédéric	Aviation Civile de Madagascar	Chef de Département Réglementation et Etudes économiques

**Les personnes et entites consultees dans les ateliers et reunions taskforce**

Personnes/Entités/titre ou fonction	Atelier de lancement du projet cadre légal sur les catastrophes (16 décembre 2015 à IBIS Hôtel)	Réunion de présentation du draft du rapport de recherche juridique (26 février 2015 à IBIS Hôtel)	Atelier des Techniciens GRC (23 avril 2015 à Hôtel Le Grand Mellis)	Atelier de présentation de l'avant dernière version du rapport juridique (06 juillet 2015 à Hôtel Le Louvre)
<b>INSTITUTIONS ET ADMINISTRATIONS PUBLIQUES</b>				
<b>ASSEMBLEE NATIONALE</b>				
RANDRIANASOLO Dera, Député				
JEANNOT DE MATA, Représentant du Secrétaire Général				
RAMANGASON Iharantsoa Zoëla				
<b>CPGU</b>				
LC RATSARAHEVITRA ANDRIAMISETRA, Secrétaire Exécutif Adjoint				
RAKOTONIRINA Miharisoa Patricia, (anciennement Spécialiste en GRC, Directeur du Partenariat et de la Société Civile du Ministère chargé de la Population et actuellement Directeur de l'Etude, Programmation et Partenariat)				
RANDRIAMANLINA Julot Herman, Responsable Base de données				
RAKOTONDRABARY Eric, Secrétaire Exécutif Adjoint				
MARAMPIAVY Francis				
<b>BNGRC</b>				
RAZAFIARISON Jean Jugus, Directeur des Réponses aux Urgences				
ANDRIAMASINORO Mamy, Service des Urgences				
Nianja RAONIVELO, CERVO				

Personnes/Entités/titre ou fonction	Atelier de lancement du projet cadre légal sur les catastrophes (16 décembre 2015 à IBIS Hôtel)	Réunion de présentation du draft du rapport de recherche juridique (26 février 2015 à IBIS Hôtel)	Atelier des Techniciens GRC (23 avril 2015 à Hôtel Le Grand Mellis)	Atelier de présentation de l'avant dernière version du rapport juridique (06 juillet 2015 à Hôtel Le Louvre)
CDT Philippe RISSER, Conseiller Technique SE BNGRC/ Coopération militaire				
CDT Faly Aritiana Fabien, Adjoint au Coordinateur de Projet				
<b>MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET/DIRECTION GENERALE DES IMPOTS</b>				
RAJOELISON Liva, Directeur Général des Impôts				
ANDRIAMALALA Richard				
RAVOVAHY Romance, législation fiscale et fiscalité indirecte				
<b>MINISTÈRE DES FINANCES ET DU BUDGET/DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES</b>				
RAJAONARIVO Liva, Chef de Division Réglementation				
RAZAFIMANANTSOA Velonjara Chef de Service de l'Action économique (actuellement Directeur des Ressources et des Informations)				
<b>MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b>				
SAMBANIINA Nomenjanahary Jean Victor, Chef du Service des Immunités et Privilèges				
RANDRIANARIVONY Faniry Jaona, Chef du Service des Visas				
<b>MINISTÈRE DE LA JUSTICE</b>				
RAZAFIARISON Hery Harizandry, Directeur des Etudes				
<b>MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE</b>				
ANDRIANARISAINA Benalisoa				
<b>MINISTÈRE DU TOURISME, TRANSPORTS ET METEOROLOGIE</b>				
RAHARIVELOARIMIZA Samuëline, Directeur Général				
RABEFITIA Zo, Directeur de la Météorologie Appliquée				
RABETOKOTANY Balsama, Directeur des Exploitations Météorologiques				
<b>MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS</b>				
RAZAFIMAHAFALY, Point focal Réduction des Risques de Catastrophe				
<b>MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉCOLOGIE ET DES FORETS</b>				
RALISON Paul				
<b>TRIBUNAL FINANCIER</b>				
RAKOTOARISOA Ndriamanga, Président du Tribunal Financier d'Antananarivo				

Personnes/Entités/titre ou fonction	Atelier de lancement du projet cadre légal sur les catastrophes (16 décembre 2015 à IBIS Hôtel)	Réunion de présentation du draft du rapport de recherche juridique (26 février 2015 à IBIS Hôtel)	Atelier des Techniciens GRC (23 avril 2015 à Hôtel Le Grand Mellis)	Atelier de présentation de l'avant dernière version du rapport juridique (06 juillet 2015 à Hôtel Le Louvre)
<b>LE SYSTEME DES NATIONS UNIES</b>				
<b>UNOCHA</b>				
Virginie BOHL, Responsable de projet, UNOCHA Genève				
RAKOTOSON Rija, UNOCHA Officer				
<b>UNICEF</b>				
RANDIMBIARISON Jacky Roland, Responsable des Urgences				
<b>OIM</b>				
RAJAONARISOA Tania				
<b>PAM</b>				
Edmondo PERRONE, Logistics Officer				
Frank AYENES, Head of logistics				
RAHARINJATOVO Soloharisoa, Chargée de Programme				
<b>PNUD</b>				
RAHASINIRINA Claire, Specialist RRC				
Carlos MUNOZ, Spécialiste RRC				
<b>OMS</b>				
LAMINA Arthur				
<b>LA CROIX ROUGE</b>				
<b>FICR</b>				
Boko Jean COFFI, délégué au développement des Sociétés nationales, région de l'Océan Indien				
FARASOA Hery Hanitra, RFO/PMER				
Sanne BOSWIJK, Délégué de la FICR de droit relatif aux catastrophes et de développement organisationnel de l'Afrique de l'Est				
Nadia KHOURY, Coordinatrice pour l'Afrique, Droit relatif aux catastrophes				
<b>CRM</b>				
Fanja RATSIMBAZAFY, Secrétaire Général				
RABESON Izaka, Responsable Gestion des Risques et des Catastrophes				
<b>CROIX-ROUGE NORVEGIENNE</b>				
Nathalie LATREMOILLE, Déléguée de la Croix-Rouge Norvégienne à Madagascar				

Personnes/Entités/titre ou fonction	Atelier de lancement du projet cadre légal sur les catastrophes (16 décembre 2015 à IBIS Hôtel)	Réunion de présentation du draft du rapport de recherche juridique (26 février 2015 à IBIS Hôtel)	Atelier des Techniciens GRC (23 avril 2015 à Hôtel Le Grand Mellis)	Atelier de présentation de l'avant dernière version du rapport juridique (06 juillet 2015 à Hôtel Le Louvre)
<b>LES ONG</b>				
<b>MEDAIR</b>				
DEPERRIER Gaëlle, Coordonnatrice Logistique				
<b>ADRA</b>				
RAJAABELINA Tantely, Assistant du Directeur de Programme				
<b>CRS</b>				
RAKOTONDRAIBE Hilda, Team leader Justice et paix				
RATSIMBAZAFY Noro Hasina, Community Team Leader				
RAMANAMPIHERY Roland, Spécialiste RRC				
<b>CARE INTERNATIONAL</b>				
RAKOTONIRINA Haja Anselme, Coordinateur Urgences				
RANDRIANARISOA Fanomezantsoa, RCI				
<b>AUTRES PARTENAIRES</b>				
<b>USAID</b>				
Fredy RANDRIANASOLO, Disaster Response Specialist				
<b>ICPM</b>				
RAKOTOVAO Alain, Coordinateur				

## Annexe 3: Questionnaire utilisé lors des rencontres avec les parties prenantes

### i. Questionnaire utilisé pour la recherche (entretiens individuels)

#### Généralités sur la législation et réglementation :

Existe-t-il des lois, des règles ou codes de conduite qui facilitent les opérations d'intervention en cas de catastrophe?

Comment votre institution déclare-t-elle tout évènement de catastrophe?

Combien de temps cela peut-il prendre de déclarer une catastrophe?

Comment ou par quel moyen votre institution décide-t-elle de s'impliquer?

Existe-t-il une législation pour le cas des maladies et laquelle?

Existe-t-il une législation sur la communication en cas de catastrophe?

Existe-t-il des dispositions légales pour les sources de financement pour les catastrophes ou en cas de maladie?

Existe-t-il des dispositions légales sur la responsabilité et la transparence dans la gestion des fonds alloués aux catastrophes?

Autrement, comment procédez-vous?

#### Mécanisme institutionnel:

Comment fonctionne votre institution au niveau national ou régional pour plus d'efficacité de vos intervenants?

Qu'est ce qui pourrait être fait pour améliorer une meilleure coordination, au niveau national et régional, des organismes compétents dans les interventions de secours aux sinistrés?

Est-ce qu'il y a d'autres outils qui pourraient aider à la facilitation des activités de secours?

Séminaire pour diffusion d'information sur la mission et les attentes du projet?

Politiques nationales qui définissent les rôles et les responsabilités des agences

Comité interministériel et réunions?

Diffusion de brochure sur les normes et les lois internationales sur des sujets spécifiques (par exemple, coutume internationale ou accès aux communications)

Formations ou ateliers pour les autorités étatiques sur la mise en œuvre effective des lois visant à faciliter l'aide humanitaire

Autres questions?

#### Mécanismes internationaux d'intervention en cas de catastrophe et cadre juridique

Existe-il un mécanisme pour solliciter ou accepter l'aide internationale?

Comment le gouvernement détermine le moment où l'assistance internationale est requise?

Combien de temps après le début de la catastrophe est sollicitée l'aide internationale?

Y a-t-il eu déjà refus? sur quelle base?

Est-ce que la législation est adoptée ou adaptée pour répondre aux besoins des opérations de secours spécifiques?

Accords bilatéraux ou autres signés relatifs à l'opération en cas de catastrophe?

### Facilitation des activités d'intervention en cas de catastrophe

Quelles sont les exigences juridiques pour effectuer des activités d'intervention en cas de catastrophe dans les domaines suivants/et s'il y a eu des difficultés avec chacun de ces domaines qui ont trait à l'existence ou l'absence de lignes directrices :

- Télécommunication par radio, téléphone, terminal (importation et exportation, octroi de licence, utilisation des fréquences de radioélectriques)
- Déclaration de catastrophes
- Importation d'équipements
- Normes minimum pour le processus d'organisation et d'enregistrement
- La coordination avec d'autres organismes
- Exigences douanières et inspection
- Fiscalité
- Bâtiment bureau central de coordination de toutes les aides de secours
- Transport de marchandises de secours/distribution de matériels de secours (manipulation des véhicules par les étrangers, droit de survol et d'atterrissage sur tout le territoire des avions d'équipements humanitaires, permis de transport des étrangers, redevances ou taxes spécifiques au transport, immigration pour les équipages des véhicules de transport)
- Normes et responsabilité de l'aide humanitaire
- Fourniture d'une expertise technique
- Financement du gouvernement
- Chiens de sauvegarde : loi, autorisation, procédures
- Autres?

### ii. Questions ayant dirigé la rédaction du rapport (pas forcément posées aux parties prenantes)

#### Organisations internationales et organisations non gouvernementales Implication de l'organisation

1. Comment l'organisation s'est-elle impliquée dans le pays?
  - De sa propre initiative
  - À la demande du gouvernement
  - Politique de l'organisation



- Sollicitation d'une organisation locale
  - Autres?
2. Est-ce que l'organisation utilise le bureau des opérations de secours en cas de catastrophe d'urgence? Où est ce qu'elle fonctionne par son siège?
  3. Sur une moyenne de combien de temps l'organisation s'implique-t-elle dans une opération de secours d'urgence?
  4. Comment l'organisation s'implique-t-elle dans une opération de secours d'urgence?
    - En concevant et mettant en place un projet
    - En soutenant les organismes nationaux
    - En soulevant les ONG (cas des organismes internationales)
    - Autres?

### Statut juridique de l'organisation

1. Mandat de l'organisation : porte-t-elle sur? Est-elle limitée à la réponse en cas de catastrophe? Est-ce le mandat de l'organisation dans son ensemble?
2. L'organisation de statut autre que humanitaire : comment est-elle impliquée dans les secours d'urgence?
3. Durée de l'accord?

### Meilleures pratiques et exemples

1. Existe-t-il de meilleures pratiques dans le fonctionnement des opérations de secours en cas de catastrophe ou de la mise en œuvre de vos projets
2. Y avait-il des domaines dans lesquels pouvaient être appliquées des politiques, rôles et responsabilités plus clairs?

### Le personnel étranger : l'impact global du droit international sur les opérations de réponse aux catastrophes

1. Y avait-il eu des cas de difficultés d'entrée du personnel étranger dans le pays en réponse à une catastrophe?
2. Quelles étaient ces difficultés et quelles étaient les causes? (restrictions légales, autorités débordées de travail, manque de volonté politique, préoccupations légitimes...) et comment étaient-elles résolues?
3. Y avait-il eu des défis, limites, restrictions à l'entrée du personnel dans le pays? quels étaient-ils et comment ont-ils été résolus?
4. Le personnel étranger était-il tenu de payer l'impôt sur le revenu? autres impôts?

### Accès aux personnes touchées par les catastrophes

1. Par quel organisme l'organisation a-t-elle accès aux personnes touchées par les catastrophes?

2. Y avait-il un problème dans la participation de la communauté ou des problèmes avec les autorités locales (par exemple : l'interdiction par les autorités pour des raisons géographiques, de sécurité, de logistique, ou de résistance de la population)?

#### Accords et partenariats avec les acteurs locaux et internationaux (pour les ONG)

1. Est-ce que l'ONG travaille avec un partenariat local? laquelle/lesquelles?
2. Si oui qu'en est-il de partage des tâches entre l'entité étrangère et le partenaire exécutif local?
3. Est-ce que ces relations étaient formalisées d'une manière ou d'une autre (établissement d'un protocole d'entente ou autres ententes écrites/verbales, réunions de planification...?)
4. S'il n'y a pas d'accord, quels sont les objectifs et activités qu'elles doivent couvrir chacune?
5. Quels autres mécanismes sont utilisés pour la coopération/coordination entre les différentes organisations?
6. Est-ce que ces accords ou mécanismes assistent ils l'organisation dans les questions telles que l'entrée du personnel, de l'équipement et de secours dans le pays?

#### Mécanisme financier

1. Existe-t-il un mécanisme où le fonds et le projet de gestion des catastrophes sont enregistrés de manière centralisée?
2. Quel est le mécanisme de transparence de l'organisation dans l'utilisation des fonds?

#### Importation de marchandises de secours et achat de ces marchandises dans le pays

1. Quel est le délai normal pour l'importation de biens de secours dans le pays? lors d'une opération de secours d'urgence ou d'une opération non urgente
2. Quelles sont les marchandises non autorisées dans le pays? le pays a-t-il adopté les normes de l'OMS sur les médicaments?
3. L'organisation est tenue de payer des droits de douane? à quel taux?
4. L'organisation est tenue de payer la TVA sur les marchandises introduites dans le pays sur les biens achetés dans le pays touché?

#### Véhicules

1. Est-ce que l'organisation utilise ses propres véhicules dans le pays? Comment s'est fait le processus d'enregistrement des véhicules?
2. Qualité et Responsabilité
3. Qui fournit des conseils/informations à l'organisation sur les lois nationales/internationales applicables aux opérations de réponse aux catastrophes internationales (un avocat, un chef des opérations, personnel de la logistique, partenaires locaux, aucun conseil?)
4. L'organisation est-elle soumise aux lois nationales?

# Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

**Humanité** Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

**Impartialité** Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreffes les plus urgentes.

**Neutralité** Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

**Indépendance** Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

**Volontariat** Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

**Unité** Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

**Universalité** Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



Fédération internationale des Sociétés  
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org) Sauver des vies, changer les mentalités.