

# MONDIALISATION ET CIRCULATION DES PERSONNES

## RAPPORT MADAGASCAR

Par

Faratiana ESOAVELOMANDROSO

*Professeur de Droit Privé  
Faculté de Droit – Université d’Antananarivo  
Madagascar*

Le droit malgache de l’immigration résulte de la loi n°62-006 du 6 juin 1962 modifiée par la loi n°95-020 du 27 novembre 1995 fixant l’organisation et le contrôle de l’immigration. Des décrets ont été par la suite pris sur les modalités d’application de la loi n°62-006 du 6 juin 1962, il s’agit du Décret n°94-652 du 11 octobre 1994 modifié par le Décret n°97-1154 du 19 septembre 1997. Si la loi relative à l’immigration n’a pas beaucoup changé depuis, la politique de l’immigration à Madagascar quant à elle a évolué. Ainsi, Madagascar a adopté une politique qui favorise les investissements directs étrangers avec comme principal objectif « assurer la promotion et la facilitation des investissements à Madagascar » depuis 2006. L’Economic Development Board of Madagascar (EDBM) a alors été mis en place et fait office de guichet unique pour recevoir tous les dossiers d’immigration en vue d’investissement. Dix ans après l’adoption de cette politique d’ouverture aux investisseurs étrangers, il est aujourd’hui question de mettre en place une véritable politique de l’immigration privilégiant une « immigration choisie ». C’est dans cette optique qu’un département « enquête de moralité » a été créé au sein de l’EDBM en 2014 dont la mission consiste à mener une enquête de moralité auprès des étrangers demandant un visa long séjour-investisseurs qui passent un entretien avec ce département.

Le droit malgache de la nationalité quant à lui est régi par l’ordonnance n°60-064 du 22 juillet 1960 prise au lendemain de l’accession de Madagascar à l’indépendance. Le code malgache de la nationalité a subi deux modifications d’abord à travers la loi n°61-002 du 12 juin 1961 qui a prorogé jusqu’au 31 décembre 1961 les délais pour décliner la nationalité malgache ou pour opter en faveur de celle-ci et ensuite la loi n°62-005 du 6 juin 1962 qui est venue abroger un alinéa de l’article 93. En réalité, le code malgache n’a fait l’objet d’aucune réforme majeure depuis l’accession de Madagascar à l’indépendance, c’est un code qui présente certaines ressemblances avec l’ordonnance du 19 octobre 1945 sur la nationalité française. Aujourd’hui, du fait de dispositions discriminatoires régulièrement dénoncées par les différents comités, il est question de procéder à une réforme du code malgache de la nationalité.

Suivant les grandes lignes du questionnaire relatif au thème « mondialisation et circulation des personnes », la manière dont le droit positif malgache appréhende ces questions sera exposée en

deux parties, à savoir la réglementation de la circulation des étrangers à Madagascar (I) et le droit malgache de la nationalité (II)

## **I-La réglementation de la circulation des étrangers à Madagascar**

Selon l'article 5 du Décret fixant les modalités d'application de la loi 62-006 relative à l'organisation et le contrôle de l'immigration, « les étrangers qui séjournent à Madagascar sont classés en trois catégories : les non-immigrants, les immigrants, les apatrides et réfugiés ».

Sont considérés comme « non-immigrants » les étrangers qui entrent à Madagascar pour une période n'excédant pas trois mois. Sont considérés comme « immigrants » les étrangers qui séjournent à Madagascar durant une période supérieure à trois mois. Le même texte définit les « apatrides » comme étant les personnes qu'aucun Etat ne considère comme ses ressortissants par l'application de sa législation et les « réfugiés » comme étant les étrangers qui pour des raisons politiques ou autres ont été admis comme tels sur le territoire de la République de Madagascar par décision du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation. Les conditions d'entrée et de séjour diffèrent selon le statut de l'étranger.

### ***1-la délivrance de visa court séjour non-immigrant***

Le titre de séjour temporaire est délivré exclusivement aux étrangers non-immigrants. Ce titre de séjour a une durée de validité qui ne peut excéder 3 mois et est délivré pour tourisme, mission ponctuelle, visite familiale et n'est pas transformable en visa long séjour. Si auparavant le visa de séjour temporaire était délivré exclusivement auprès des Représentations diplomatiques et consulaires de la République de Madagascar, depuis 1997, le visa d'entrée et de séjour temporaire est également délivré par le Commissaire chargé de l'immigration dans les ports ou aéroports de débarquement.

Le visa court séjour est accordé à tout étranger non-immigrant quel que soit sa nationalité. Il est délivré sur présentation d'un passeport original signé ayant une validité de plus de six mois après la date de retour prévisible de Madagascar, de la copie du billet d'avion aller-retour et du paiement des droits de visa. La possession du visa de séjour non-immigrant ne confère pas le droit à l'étranger non-immigrant d'exercer à Madagascar un emploi rémunéré ou de se livrer à une activité lucrative quelconque.

### ***2-les conditions générales de délivrance de visa long séjour des immigrants***

L'immigrant potentiel doit au préalable obtenir un visa d'entrée et de séjour d'un mois transformable sur place en visa long séjour et prorogeable. Le visa transformable est délivré soit par les représentations diplomatiques ou consulaires malgaches avec le motif de l'immigration, soit exceptionnellement par correspondance auprès du Ministère des Affaires Etrangères s'il n'y a pas de représentations diplomatiques ou consulaires malgaches dans le pays d'origine de l'immigrant. En aucun cas, le visa transformable ne peut être délivré à l'aéroport ou au port de débarquement. L'obtention du visa transformable est soumise à plusieurs conditions dont la

présentation d'un casier judiciaire du requérant immigrant potentiel, un casier judiciaire délivré par le pays d'origine de moins de six mois, un certificat d'hébergement et un certificat de résidence de l'hébergeant.

Dans le mois qui suit l'arrivée de l'immigrant potentiel à Madagascar, il doit se rapprocher des services d'immigration de la Police Nationale (Ministère de l'Intérieur) pour obtenir son permis de séjour et donc sa carte de résident selon les conditions requises qui dépendent du motif de l'immigration.

### 2-1. Les conditions spécifiques relatives à l'obtention du titre de séjour pour raison professionnelle

L'étranger immigrant qui réside à Madagascar pour raison professionnelle peut avoir deux statuts. Soit il est « étranger salarié », soit il est « étranger non salarié » appelé également « investisseur ». Quant aux activités professionnelles réglementées, elles sont classées en trois catégories : professions agricoles, professions industrielles et artisanales, professions commerciales.

L'obtention d'un titre de séjour pour **l'étranger salarié** est subordonnée à différentes conditions. Il lui faut d'abord avoir un contrat de travail délivré par l'employeur et visé par le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales (MFPTLS). Sur la base de ce contrat de travail, l'étranger demandera une autorisation d'emploi auprès du même Ministère qui est la seule autorité à pouvoir lui délivrer une autorisation de travail ainsi qu'une carte de travail indiquant la catégorie professionnelle. Cette autorisation lui est délivrée par le MFPTLS après avis du ministère chargé de la Police nationale. Le titulaire de la carte de travail ne peut exercer sans autorisation une profession d'une catégorie autre que celle mentionnée sur la carte. Son visa d'entrée et de séjour est ainsi subordonné à l'établissement d'un contrat de travail visé par les services du ministère du travail et des lois sociales. La carte de séjour lui sera alors délivrée par le Ministère de l'Intérieur sur présentation de la carte de travail, d'un billet d'avion retour ainsi que du numéro d'identification fiscale de la société qui l'emploie. Au moment du renouvellement de sa carte de séjour, l'étranger salarié doit présenter un contrat de travail visé par le MFPTLS, une attestation de dépôt de demande d'autorisation d'emploi ainsi qu'une autorisation d'emploi délivré par le même ministère et une attestation de paiement IRSA des trois derniers mois.

Quant à **l'étranger non salarié**. Il doit obtenir une carte professionnelle délivrée par le Ministre en charge de l'économie nationale, de l'industrie, des mines et de l'énergie et qui mentionne la catégorie de l'activité exercée. L'étranger non salarié ou investisseur doit présenter au moment de la demande de carte de séjour les informations relatives à la société. Tout comme pour les étrangers salariés, le titulaire de ladite carte ne peut exercer sans autorisation une activité d'une autre catégorie que celle mentionnée sur la carte.

### 2-2. Titre de séjour pour regroupement familial

Dans le cadre d'un regroupement familial, l'étranger doit également d'abord obtenir le visa

transformable, à la différence que l'obtention dudit visa est soumise à la présentation de l'acte de naissance des enfants (pour les enfants de moins de 18 ans) et/ou à l'acte de mariage ainsi qu'au visa long séjour du conjoint. Une fois arrivé à Madagascar, l'étranger doit se présenter aux autorités pour une demande de titre de séjour pour regroupement familial. S'il s'agit d'un enfant qui va rejoindre ses parents, il lui faut présenter photocopie du visa long séjour des parents.

En sus des pièces communes exigées pour une demande de visa long séjour, la demande de regroupement familial est conditionnée à la production de diverses pièces dont la copie d'une pièce d'identité malgache du conjoint ou des parents si ces derniers sont malgaches ou une copie de la carte de résident en cours de validité du conjoint ou du parent si ce dernier est de nationalité étrangère, une attestation de changement de résidence délivrée par l'autorité du pays d'émigration.

Dans tous les cas, que ce soit dans le cadre d'un regroupement familial ou pour des raisons professionnelles, le visa de séjour est accordé à titre individuel et la carte de séjour (carte de résident ici) est valable pour une période de dix ans renouvelable. Il est enfin important de noter qu'à compter du mois de novembre 2016, les anciennes cartes de résident ne seront plus valables car désormais tous les étrangers résidant à Madagascar doivent se doter d'une carte de résident biométrique prévue par le Décret n°2015-914. La mise en place de la carte biométrique répond au souci de « sécurité », contribuera à la lutte contre la corruption et permettra « le recensement précis des ressortissants étrangers résidant à Madagascar ainsi que la mise à jour des bases de données les concernant ».

### ***3-le statut des réfugiés***

Sont considérés comme réfugiés au regard du droit positif malgache « les étrangers qui pour des raisons politiques ou autres ont été admis comme tels sur le territoire de la République de Madagascar par décision du Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation ». Les réfugiés qui résident à Madagascar sont soumis aux mêmes dispositions que les étrangers immigrants sous réserve des dispositions particulières des traités, accords et engagements internationaux auxquels Madagascar a adhéré et qui concernent les apatrides et réfugiés. De manière générale, le gouvernement malgache assure la protection des quelques réfugiés qui se trouveraient sur le territoire et ce en collaboration avec les organisations humanitaires et le Haut-Commissariat aux Réfugiés.

Si la possession d'une carte de résident permet à l'étranger d'exercer une activité professionnelle, l'article 11 de la Loi n°95-020 du 27 novembre 1995 limite les droits de tout étranger sur le territoire malgache dans la mesure où ledit article dispose que : « L'acquisition à quelque titre de que ce soit, de biens immobiliers, est interdite aux étrangers. Les étrangers peuvent toutefois contracter un bail emphytéotique n'excédant pas une durée de 50 ans renouvelable en cas de besoin ». Quant à la question de savoir si les étrangers à Madagascar ont accès à des prestations sociales, la réponse est négative d'autant que c'est seulement depuis le mois de septembre 2015 que Madagascar s'est doté d'une politique nationale de protection sociale et un projet de loi portant code de prévoyance est censé être présenté au Parlement courant de l'année 2016.

#### ***4-L'expulsion de l'étranger en situation régulière***

Aux termes de l'article 13 de la loi fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, l'étranger admis à séjourner temporairement à Madagascar peut être refoulé « lorsque sa présence sur le territoire constitue une menace pour le maintien de l'ordre public, la protection de la santé, la moralité ou la sécurité publique ». S'il le demande, l'intéressé, dans les huit jours qui suivent la notification de l'arrêté d'expulsion et sauf en cas d'urgence absolue reconnue par le Ministre de l'intérieur, a le droit d'être entendu seul ou assisté d'un conseil par une commission spéciale qui siège au chef-lieu de la province et faire valoir toutes les raisons qu'il invoque pour sa défense.

## **II-Le droit malgache de la nationalité**

### ***1-L'accès à la nationalité par la naissance***

Le code malgache de la nationalité à l'heure actuelle ne fait aucune place à la naissance sur le territoire, c'est une nationalité exclusivement de filiation. Cependant, la filiation ne produit effet en matière d'attribution de la nationalité malgache que si cette nationalité est établie dans les conditions déterminées par le droit malgache. L'enfant légitime né d'un père malgache, quelle que soit la nationalité de la mère et quel que soit son lieu de naissance, est réputé malgache depuis sa naissance. Quant à l'enfant légitime né d'une mère malgache et d'un père de nationalité étrangère, il lui faudra réclamer la nationalité malgache jusqu'à sa majorité. « La même faculté appartiendra à l'enfant né hors mariage, lorsque celui de ses parents à l'égard duquel la filiation a été établie en second lieu est malgache, si l'autre parent est de nationalité malgache ».

Si la naissance sur le territoire malgache est prise en considération, c'est seulement dans la mesure où on peut présumer une filiation malgache. En effet, l'article 11 du code de la nationalité dispose « est malgache l'enfant né à Madagascar de parents inconnus dont on peut présumer que l'un au moins est malgache. Pourront notamment être pris en considération : le nom de l'enfant, ses caractères physiques, la personnalité de ceux qui l'élèvent et les conditions dans lesquelles il est venu entre leurs mains, l'éducation qu'il reçoit, le milieu où il vit ».

Ces dispositions discriminatoires qui ne confèrent que de manière subsidiaire la possibilité à la mère malgache de transmettre la nationalité à son enfant ont été à plusieurs reprises dénoncées par les organes conventionnels.

### ***2-L'attribution de la nationalité malgache à un étranger***

Il y a trois possibilités d'acquisition de la nationalité malgache par un étranger : par réclamation, par déclaration et par naturalisation.

## 2-1-Réclamation de la nationalité suite à adoption

L'adoption d'un enfant par un couple de nationalité malgache ne produit pas automatiquement acquisition de la nationalité malgache. L'adopté peut cependant réclamer cette nationalité. L'article 17 du Code malgache de la nationalité énonce que « L'enfant adopté par une personne de nationalité malgache pourra réclamer la qualité de malgache », pour ce faire il lui faut remplir deux conditions :

-qu'il ait résidé à Madagascar depuis cinq ans, circonstance considérée comme étant de nature à garantir un commencement d'assimilation

-et qu'il fasse la demande jusqu'à sa majorité.

Il est à noter que « le Gouvernement peut, par décret, s'opposer à l'acquisition de la nationalité soit pour indignité, défaut ou insuffisance d'assimilation, soit pour grave incapacité physique ou mentale ».

## 2-2-Déclaration de nationalité suite au mariage

Le code de la nationalité malgache dispose en son article 22 que « La femme étrangère qui épouse un malgache n'acquiert la nationalité de malgache que sur sa demande expresse ou si, en conformité des dispositions de sa loi nationale, elle perd nécessairement sa nationalité. La femme apatride qui épouse un malgache acquiert la nationalité malgache ». Le mariage est donc sans influence sur la nationalité de la femme étrangère qui épouse un malgache à moins qu'elle ne soit apatride ou qu'elle perde sa nationalité d'origine par l'effet de son mariage.

Aussi bien dans le cas d'apatridie que dans l'option offerte à la femme de demander la nationalité malgache par déclaration, deux causes peuvent empêcher l'acquisition de la nationalité : l'existence contre la femme d'un arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence non rapporté et l'opposition du gouvernement.

On remarquera que le Code de la nationalité ne prévoit aucunement la même possibilité de déclaration pour l'homme étranger qui épouse une femme malgache, et c'est une des dispositions discriminatoires soulevées par le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes.

## 2-3-Acquisition de la nationalité par naturalisation

Selon l'article 27 du code de la nationalité « La naturalisation ne pourra être accordée qu'aux étrangers remplissant les conditions suivantes :

-avoir 18 ans révolus, être sain d'esprit ;

-ne pas présenter de danger pour la collectivité en raison de son état de santé physique, à moins que l'affection n'ait été contractée au service ou dans l'intérêt de Madagascar ;

-être de bonne vie et mœurs et n'avoir encouru aucune condamnation supérieure à une année d'emprisonnement non effacée par la réhabilitation pour une infraction de droit commun sanctionnée en droit malgache par une peine criminelle ou un emprisonnement correctionnel, ni

une condamnation non effacée par la réhabilitation pour vol, escroquerie, abus de confiance, recel d'une chose obtenue à l'aide d'un de ces délits, usure, outrage public à la pudeur, proxénétisme, vagabondage ou mendicité ;

-avoir eu sa résidence habituelle à Madagascar pendant 5 années qui précèdent le dépôt de la demande et l'avoir conservée au moment de la signature du décret de naturalisation ;

-justifier de son assimilation à la Communauté malgache, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue malgache ».

La condition de stage n'est pas exigée de « l'étranger qui a rendu des services importants à Madagascar tels que l'apport de talents scientifiques, artistiques ou littéraires, l'introduction d'industrie ou d'inventions utiles, la création d'établissements industriels ou d'exploitation agricoles et, d'une façon générale, celui dont la naturalisation présente pour la République Malgache un intérêt exceptionnel ».

Malgré ces dispositions et bien qu'un certain nombre d'immigrants investisseurs viennent de plus en plus à Madagascar, la naturalisation reste très rare au vu des statistiques obtenues auprès du service de l'état civil chargé de la naturalisation. En effet, de 1960 – date du Code de la nationalité qui prévoit la naturalisation – jusqu'en 2016, 1572 personnes ont acquis la nationalité malgache par naturalisation. Les derniers cas de naturalisation datent de 2001 et de 2010.

Plusieurs catégories de personnes bien qu'elles résident depuis plusieurs générations à Madagascar sont toujours considérées comme étant des « étrangers ». Dans la mesure où la nationalité malgache est une nationalité de filiation et que le droit malgache de la nationalité accorde peu d'importance au *jus soli*, la naturalisation devait donc jouer un rôle considérable et le projet de réforme du code de la nationalité devrait intégrer la possibilité de naturalisation pour les apatrides qui ont rendu des services importants à Madagascar.

### **Conclusion :**

La question de l'immigration est actuellement d'actualité eu égard au nombre de plus en plus croissant d'immigrants investisseurs ou retraités qui viennent s'y installer. De plus, l'objectif est aujourd'hui d'assurer « une gestion et un contrôle des étrangers sans faille (ainsi) que la régularisation de la situation des étrangers immigrants ». Lors d'une réunion de regroupement des représentants étatiques dans les districts, des recommandations avaient été faites auxdits représentants. Ils sont tenus d'effectuer un recensement systématique des étrangers, d'assurer le respect et l'exécution des lois et règlements en vigueur en matière de migration, d'assurer la coordination de toutes les activités concernant la migration, de coordonner les activités de contrôle des étrangers menées par les forces de l'ordre et d'établir un compte rendu périodique.

Quant à la question de la nationalité, lors d'un atelier d'information et d'échanges sur le droit à la nationalité et l'apatridie qui a eu lieu au Palais de l'Assemblée Nationale le 3 novembre 2015, la majorité des parlementaires a approuvé l'idée d'actualiser la loi sur l'octroi de la nationalité malgache considérée comme « caduque, ne correspondant plus à la réalité et notamment à la

Constitution de la République de Madagascar ». De plus, la question d'octroi de la nationalité malgache aux apatrides est également soulevée dans la mesure où l'apatridie touche un certain nombre de personnes résidant depuis plusieurs générations à Madagascar. Lors d'une rencontre entre la Ministre de la Justice malgache, l'Ambassadeur de l'Union Européenne et le Conseiller aux Droits de l'Homme du Bureau de la Coopération résidente du Système des Nations Unies à Madagascar, l'Ambassadeur de l'Union Européenne a déclaré que « La ministre a réaffirmé la volonté du gouvernement malgache et continue de travailler sur l'approbation du nouveau code de nationalité pour faire face à la situation des personnes qui n'ont pas de nationalité ». De manière générale, le projet de réforme du Code de la nationalité prévoit entre autre nouveauté d'insérer le *jus soli* à côté du principe du *jus sanguinis*.

Le droit positif malgache de l'immigration et de la nationalité est en pleine mutation, reste à attendre le contenu réel des réformes envisagées.