



Partnership Network International  
*PNI pour les droits humains et le développement durable*

## **CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME**

### **3<sup>ème</sup> Examen Périodique Universel (EPU) 34<sup>ème</sup> session**

11 Novembre 2019

## **MADAGASCAR**

**Soumission de:**

**PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI)**  
*Ayant reçu le Statut consultatif spécial auprès de l'ECOSOC en Avril 2017*

**Genève, Mars 2019**

# L'IMPACT DE LA DICHOTOMIE JURIDIQUE DU DROIT ENVIRONNEMENTAL SUR LES DROITS HUMAINS ET LES COMMUNAUTES LOCALES INDIGENES *FOKOLONONA DE MADAGASCAR.*

## INTRODUCTION

1. PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI), présente des observations écrites concernant Madagascar, pour considération par le Groupe de travail sur l'Examen périodique universel (EPU) à sa 34<sup>ème</sup> session (11 Novembre 2019).

2. PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) est une ONG internationale qui a son siège à Genève, Suisse. Elle a été fondée en 2014 afin de promouvoir les droits de l'homme et le développement durable par le renforcement des capacités, le parrainage de projets, et le plaidoyer international pour transmettre auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) les préoccupations des plus vulnérables.

PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) est active dans une quinzaine de pays et a participé activement par une présence quasi constante au forum multilatéral de l'ONU Genève. PNI a rédigé une contribution conceptuelle sur les Objectifs du Développement durable en lien avec trois des partenaires (Afrique : Nord-Ouest-Sud) de PNI dont le travail fait à Madagascar (Sud Afrique) auprès des communautés de base *fokolonona* et le réseau TAFO MIHAAVO.

La collaboration entre PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) et le SGP GEF PNUD de Madagascar a débuté lors de la Consultation d'experts « Expert consultation on children's rights and the environment » organisée par le OHCHR et le Rapporteur Spécial Mr. John Knox<sup>1</sup> à Genève les 22-23 juin 2017 pour finalisation du rapport présenté au Conseil des droits de l'homme.

3. A l'occasion du troisième cycle de l'EPU de Madagascar en Novembre 2019, PNI soumet un rapport se concentrant entre autres **sur l'application du droit environnemental et la réforme du droit foncier à Madagascar**. Le présent rapport prend en compte les données provenant de diverses sources, notamment des informations recueillies par les organisations partenaires travaillant sur le terrain.

Nous vous rappelons ici la contribution conjointe du 14-15 mars-Antananarivo présenté par PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL en collaboration avec TAFO MIHAAVO et une large COALITION composée de réseaux, plateformes, ordre, unions, fédérations, sections d'ONGI et d'ONG, Associations Malagasy, suivi d'une conférence de presse en présence de nombreux représentants de la coalition.

4. Le présent rapport met en lumière les principales préoccupations liées aux problématiques concernant directement les partenaires sur le terrain de PNI dans leur travail pour la protection et la promotion des droits de l'homme à Madagascar. Il observe les lacunes qui subsistent dans la concrétisation progressive du droit au développement durable et à un niveau de vie suffisant, notamment **du droit des populations à leurs lieux et mode de vie dans le respect de leur dignité ainsi qu'à leur développement dans le contexte de la sécurité nationale**. Une attention particulière est consacrée aux communautés locales *Fokolonona*.

***La poursuite réelle de la sécurité alimentaire et du développement durable à Madagascar exige que l'on redéfinisse la forme du droit environnemental de Madagascar et sa mise en pratique effective.***

---

<sup>1</sup> Du 25 au 31 octobre 2016, l'ancien Rapporteur Spécial Mr. John Knox a visité Madagascar, avec pour mandat l'établissement des faits et l'étude des relations entre droits de l'homme et environnement et la promotion de la mise en œuvre des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'environnement. A/HRC/37/58  
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/environmentandrightschild.aspx>  
<http://webtv.un.org/search/clustered-id-sr-on-sustainable-environment-and-on-right-to-food-17th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5744971238001/?term=environment&sort=date>

## I. DROIT MALAGASY : UNE SITUATION DE DICHOTOMIE JURIDIQUE

5. Madagascar est une île multiethnique magnifique d'environ 25 millions d'habitants et dotée de richesses naturelles immenses. Madagascar est l'un des 4 pays les moins développés au monde. Madagascar fait face à de nombreux défis à relever en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. L'extrême pauvreté, la faim et les maladies diarrhéiques, le retour de la peste, le choléra, ... restent des défis majeurs pour Madagascar. La sécurité sociale, alimentaire<sup>2</sup> et sanitaire du pays reste extrêmement précaire. Selon l'Institut Pasteur, près d'1 enfant sur 2 de moins de 5 ans souffre de malnutrition chronique à Madagascar.

6. Le potentiel environnemental, important pour l'humanité, est d'autant plus important pour la survie même des habitants du lieu. La politique environnementale Madagascar s'est dotée dès 1990 d'un Plan d'action environnementale/PAE visant au ralentissement de "la spirale de la destruction de l'environnement".

7. A Madagascar, deux systèmes juridiques coexistent: l'un virtuel, correspondant au droit environnemental étatique dans sa forme actuelle d'inspiration française ; l'autre réel, correspondant au droit environnemental tel qu'il est créé et appliqué par les particuliers. Le contexte de sous-développement isole chacun de ces deux systèmes créant une situation de dichotomie juridique.

8. Le droit environnemental étatique malagasy, dans sa forme présente, crée une liberté d'action au bénéfice des particuliers (individus ou collectivités) que l'État ne peut que respecter. Pour faire face à l'inapplicabilité des dispositions, les populations, d'elles-mêmes se sont adaptées à la situation en établissant leur propre régulation sous forme d'une technique traditionnelle malagasy: le *Dina*. Les droits sont alors protégés des tiers par la solidarité communautaire (*fokonolona, fokontany*, voire commune).

9. Les *dina* constituent, entre autres, une réponse spontanée des villages à l'incapacité du Gouvernement central à garantir leur sécurité et le caractère autorégulateur des *dina* n'est pas contredit par l'État, lequel intervient après coup pour valider ces conventions. Ainsi de la loi no 2001-004 du 25 octobre 2001 porte réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique.

## II. L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES (RNR)

10. Pour s'assurer au mieux du respect, par les particuliers, de l'application de son réseau de régulation, l'État a négocié et conclu avec eux un contrat dit : « Loi Gélouse ». Ceci a permis d'éviter l'usage inutile et impossible de la sanction pénale comme garantie de l'effectivité de la régulation étatique. L'officialisation du contrat Gélouse se fait par la remise des documents contractuels et techniques et du *dina*, en particulier par le chef de région et un représentant du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts.

11. La loi Gélouse tend à mettre en place un environnement favorable grâce à un processus participatif et intégré de toutes les structures et entités impliquées dans le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables. Les termes du contrat s'appliquent d'autant mieux que leur mise en oeuvre entre les membres de la communauté villageoise se fait via le *dina* (article 49 de la loi Gélouse).

---

<sup>2</sup> Clustered ID: SR on Sustainable Environment and on Right to Food - 17th Meeting, 37th Regular Session Human Rights Council - 5 Mar 2018, Intervention orale Madagascar, Ms. Eulalie Yvette Bodosoa - <http://webtv.un.org/search/clustered-id-sr-on-sustainable-environment-and-on-right-to-food-17th-meeting-37th-regular-session-human-rights-council/5744971238001/?term=environment&sort=date#player>

### III. RESPECT DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT

12. Se fondant sur un acte de volonté, la régulation via le contrat souffre par nature d'une faiblesse essentielle : il arrive que des populations ne concluent pas de contrat avec l'État. Ce faisant, elles maintiennent leurs propres règles de conduite, le plus souvent contraires à l'intérêt général, lesquelles, de surcroît, sont susceptibles de réduire à néant les effets positifs des contrats là où ils existent.

13. De plus, face à l'inutilité avérée des *dina* officiels, notamment dans la lutte contre le vol des bovidés, se multiplient les *dina* non officiels, c'est-à-dire ceux adoptés en dehors des cadres légaux. Conduisant à des comportements abusifs, l'autorégulation des particuliers peut contredire les droits de l'homme auxquels adhère Madagascar et nuire aux intérêts d'autres particuliers non soumis à la règle de conduite collective. On notera à titre d'exemple : la double peine pour une seule et même infraction (la sanction du *dina* s'ajoutant à celle du tribunal), la violation du droit de défense, le lynchage public, la peine de mort, le principe de la personnalité des peines en étendant la sanction aux membres de la famille et aux proches parents...<sup>3</sup>

### IV. DROIT AU DEVELOPPEMENT ET QUESTION RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

14. Les enjeux autour de l'exploitation des Ressources Naturelles Renouvelables (RNR) sont multiples. Les intérêts collectifs et individuels des acteurs sont foncièrement divergents. Chaque groupe d'acteurs a sa logique de comportement et sa propre rationalité. Parmi les acteurs on trouve tout d'abord les collectivités rurales, dont les conditions de vie sont de plus en plus précaires et dont le souci est de toujours mieux servir leur communautés en en assurant la pérennité de la gouvernance communautaire ; l'État et son souci de préserver le patrimoine national et de s'assurer l'entrée de revenus financiers ; les Organisations Internationales dont l'objectif est de faire avancer des projets de conservation et de développement centré autour de la biodiversité ainsi que les opérateurs économiques (exploitation forestière, agricole, pêche, industrielle, tourisme, finance etc.)

15. PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) reste très préoccupé par la dégradation de la situation des droits humains à Madagascar<sup>4</sup>, et plus particulièrement dans les communautés locales *Fokonolona*. Ceci est caractérisé par des titres de propriétés des terres, forêts, lacs, îles... vendus à des sociétés ou des particuliers, ou des États étrangers, expropriations de territoires ancestraux par la force armée et bulldozers ou obtenus par la pressions exercées sur les communautés autochtones *fokonolona*. Des acteurs étatiques, des agents de l'administration, des représentants du secteur privé sont cités parmi les auteurs.

16. En effet, et notamment, les *Fokonolona* de l'île Sakatia (Nosy Be), d'Andranobe Antsirabe, de Tsiafajavona, de la commune d'Ankilimalinika, Tsianisiha, Andranomandevy district Ambanja, Maromiandra Ambanja, Fokonolona autour du farihin Alaotra du district d'Ambatondrazaka Fokonolona Anjoja, Andaboy-Toliara 1, Belalanda, Antetazambato CR Antsakoamanondro sont largement victimes de violations d'accaparement de leurs terres ancestrales et de leurs ressources. C'est au mépris de leurs droits, de leurs activités et de leur mode de gouvernance communautaire (en accord avec les contrats de la loi Gélouse) que des populations rurales représentant ici 1 250 000 personnes sont expropriées de leurs terres ancestrales.

17. Sur ce chapitre d'exploration et d'exploitation des terres, forêts, lacs, îles, sous-sols..., nous déplorons l'augmentation de l'insécurité, les cas d'intimidation, de tentative de corruption, de violence, d'arrestations et des menaces de mort à l'égard des leaders locaux, des populations, des femmes et des enfants, des pêcheurs, des agriculteurs, des forestiers, des protecteurs de l'environnement des espèces en voie de disparition (tortue, lémuriers, grenouilles...), des défenseurs des droits humains et de l'environnement.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0445+0+DOC+PDF+V0//FR> - Madagascar Résolution du Parlement européen du 16 novembre 2017 sur Madagascar (2017/2963(RSP) - P8\_TA(2017)0445

<sup>4</sup> Parlement européen 2014-2019 - Texte adopté - Madagascar Résolution du Parlement européen du 16 novembre 2017 sur Madagascar (2017/2963(RSP) - P8\_TA(2017)0445 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0445+0+DOC+PDF+V0//FR>

<sup>5</sup> <http://p3.storage.canalblog.com/33/16/448497/116840184.pdf>

18. Nous souhaitons, par ailleurs, attirer l'attention du Conseil des droits de l'homme sur la raison de l'organisation d'une formation suivie d'un atelier donnés par l'organisation PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) à Antananarivo les 10 et 11 septembre 2018. Cet évènement, faisait suite à l'expropriation de la communauté *Fokonolona*, début Septembre 2018 dans l'île Sakatia (Nosy Be).

Il a été co-organisé et financé par PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI), les organisations Malagasy TAFO MIHAAVO, RAVINTSARA, SIF ainsi que par le GEF SGP UNDP Madagascar, the Federal Ministry for the *Environnement, nature conservation and nuclear safety based on decision on the German bundestag* et le ICCA Consortium et, avec la participation de représentants du Ministère de l'Environnement de Madagascar, Cette formation suivi d'un atelier a conduit à la rédaction d'un « **Appel urgent pour la reconnaissance des droits des *Fokonolona*** » daté du 11 septembre 2018. Ce document a été rédigé et signé par les représentants des 15 plus emblématiques communautés *Fokonolona* avec dissémination au travers des médias.

19. Enfin, pour mettre un terme à cette recrudescence des cas de violations répétées des droits humains à Madagascar<sup>6</sup>, et notamment l'accaparement des terres et des ressources naturelles des communautés autochtones *fokolonona*, il s'agit d'assurer la protection des personnes, des biens, lieux et modes de vie de la population de Madagascar constituée en communauté de base, la pérennité de la gouvernance communautaire et le développement durable des *fokolonona* Malagasy.

Par ailleurs, il nous semble essentiel :

- que l'on soutienne les communautés locales telles que le fait le GEF SGP PNUD. Celui-ci est un moyen de protéger un environnement sûr, propre, sain et durable indispensables à la réalisation des droits de l'homme et du développement durable tout en améliorant les moyens de subsistance d'un pays en développement à dominance rurale et
- que les mesures soient prises rapidement et efficacement, afin de rétablir la confiance totale dans les institutions.

## **20. PARTNERSHIP NETWORK INTERNATIONAL (PNI) recommande ce qui suit :**

**20.1 Reconnaître la personnalité morale des *Fokonolona*, telle qu'exprimée dans le préambule de la Constitution Malagasy et son article 152, et veiller à ce que les terroirs soient inscrits légalement à leur nom en terme foncier.**

**20.2 Une action immédiate de la part du gouvernement de Madagascar, que les terres des communautés *fokolonona* soient restituées et les préjudices réparés ;**

**20.3 Prévenir l'accaparement des terres en procédant à une consultation publique auprès de la population malagasy et de la communauté locale avant l'attribution des contrats aux investisseurs ;**

---

<sup>6</sup> Le Comité des droits de l'homme (CDH) des Nations unies, réuni à Genève pour sa 120e session, a examiné l'engagement de Madagascar au Pacte international sur les droits civils et politiques (PIDCP) (4e rapport périodique) Madagascar -Observations finales adoptées (CCPR/C/MDG/CO/4)

*20.4 Promouvoir une gouvernance foncière transparente et équitable : application sans exclusion du droit à la succession, reconnaissance a priori du droit de jouissance des terres ou droit foncier non écrit du peuple malagasy sur les terres de ses ancêtres ;*

*20.5 Poursuivre la mise en œuvre de la réforme foncière et réviser les lois relatives à la gestion foncière des grandes exploitations industrielles, minières, pétrolières, des carrières, côtières, agricoles, touristiques... ;*

*20.6 Prendre des mesures concrètes pour lutter contre la corruption, notamment en renforçant le système judiciaire qui protège les droits humains du peuple et sauvegarde l'environnement*

*20.7 Intensifier la lutte contre la pauvreté en collaboration avec le PNUD et viser à ce que dans les zones d'intervention et notamment les populations vulnérables accèdent à la sécurité alimentaire, aux opportunités de revenus et d'emplois, améliorent leurs capacités de résilience, et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable.*