

LOI n°96-025
relative à la gestion locale des ressources
naturelles renouvelables

EXPOSE DES MOTIFS

La Charte de l'Environnement a énoncé les principes généraux de gestion de l'environnement et a posé les obligations de chaque intervenant mais également ses devoirs. Parmi ces derniers, les principes de la responsabilisation à tous les niveaux et la faculté de participer aux décisions quant à la gestion de l'environnement semblent être des plus importants pour l'atteinte des objectifs du développement durable fixé par la charte.

Les doctrines s'accordent actuellement sur la nécessité de responsabiliser et de faire participer les populations à la gestion directe de certaines ressources naturelles afin d'assurer l'équilibre entre l'utilisation de ces ressources et les capacités de régénération des écosystèmes base de la pérennisation des activités de développement.

La présente loi a pour objectif de mettre en oeuvre les principes énoncés plus haut et se base sur quelques points essentiels :

- possibilités de confier par le biais d'un cahier de charges la gestion des ressources naturelles à la communauté de base ; les ressources visées par la présente loi sont celles situées dans le domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales et sur lesquelles les communautés ont traditionnellement un droit d'usage reconnu ;
- les rapports de la communauté de base avec l'administration locale (la commune) sont régis par le cahier des charges et les lois et règlements en vigueur ;
- les rapports entre membres de la communauté de base sont régis par voie de DINA ;
- les critères de reconnaissance de la communauté de base repose notamment sur le volontariat et la convergence d'intérêt des membres.

Tel est l'objet de la présente loi.

ASSEMBLEE NATIONALE
Antenimieram-pirenena

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fahamarinana

LOI n°96-025
relative à la gestion locale des ressources
naturelles renouvelables

L'Assemblée Nationale a adopté en sa séance du 10 septembre 1996 la Loi dont la teneur suit :

DISPOSITIONS GENERALES

Article 1.- En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, il peut être confié à la communauté de base, dans les conditions prévues par la présente loi, la gestion de certaines de ces ressources comprises dans les limites de leur terroir.

Article 2.- Les ressources naturelles renouvelables dont la gestion peut être confiée à la communauté de base, aux termes de l'article premier de la présente loi, sont celles relevant du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Rentrent dans cette catégorie les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours.

Article 3.- La communauté de base est constituée par tout groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages.

La communauté de base est dotée de la personnalité morale et fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur.

Article 4.- Le bénéfice du transfert de gestion prévu par le présent texte est reconnu à la communauté de base qui a reçu l'agrément de l'autorité administrative compétente.

Cette compétence est déterminée par les lois et règlements applicables selon la catégorie d'appartenance et la nature des ressources considérées.

Article 5.- L'agrément constitue l'acte officiel conférant à la communauté de base bénéficiaire, pendant la période indiquée dans l'acte, la gestion autonome des ressources y visées, sous réserve du respect des stipulations et clauses du contrat de gestion et du cahier des charges négociés et conclus préalablement entre les parties.

L'agrément est subordonné à une demande faite par la communauté de base

conformément aux prescriptions des articles 9 à 11 de la présente loi.

Article 6.- Le contrat de gestion incluant le cahier des charges organise les conditions du transfert de gestion.

Sous réserve des dispositions de l'article 7 ci-après, le contrat de gestion est conclu entre la communauté de base et l'Etat ou la collectivité territoriale dont relèvent les ressources, objet de la demande de transfert de gestion.

Article 7.- La commune de rattachement concourt avec l'Etat ou la collectivité territoriale propriétaire, à tout acte de transfert de gestion passé avec la communauté de base.

Les droits et obligations des parties dans le cadre de cette association feront l'objet d'un accord contractuel.

Aucune disposition de cet accord ne peut toutefois être opposée à la communauté de base, ni par celle-ci invoquée, si elle ne figure au titre des clauses contractuelles du contrat de gestion ou du cahier des charges liant les trois parties.

Article 8.- La commune de rattachement est celle dans la ressort de laquelle se trouvent les ressources, objet de la demande de transfert de gestion.

Election de domicile est faite par l'Etat ou la collectivité territoriale propriétaire auprès du maire de ladite commune, pour les nécessités de la procédure.

DE LA PROCEDURE DE TRANSFERT DE GESTION ET DE L'AGREMENT

Section 1

De la demande de transfert de gestion

Article 9.- Une demande de transfert de gestion valant demande d'agrément doit être déposée par la communauté de base qui sollicite le bénéfice du présent texte auprès du maire de la commune de rattachement. La demande peut porter sur une ou plusieurs des ressources figurant sur la liste des ressources susceptibles de faire l'objet d'un transfert de gestion. Les conditions d'établissement de cette liste seront fixées par voie réglementaire.

Article 10.- La demande est établie suivant une formule type dont le contenu sera fixé par voie réglementaire. Le questionnaire doit toutefois faire ressortir tous les renseignements permettant à l'autorité compétente de statuer sur le bien fondé de la demande, notamment l'assise territoriale de la communauté de base demanderesse, ainsi que les membres la composant, la liste des personnes qui ont participé à la délibération, l'indication des ressources dont la gestion est sollicitée et la décision prise par la

communauté de base conformément aux règles qui régissent la communauté.

La demande est datée et signée par le ou les représentants désignés par la communauté de base pour suivre et accomplir toutes les formalités nécessaires au nom de la communauté.

Article 11.- Au cas où deux ou plusieurs communautés de base sont associées à la demande, chaque communauté doit satisfaire aux prescriptions des articles 9 et 10 ci-dessus.

Mention de l'association envisagée en vue de la gestion commune des ressources est porte sur chaque demande.

Article 12.- L'instruction de la demande est faite par voie d'enquête sur les lieux effectuée par la commune de rattachement en collaboration étroite avec les services techniquement compétents de l'administration.

Les membres de la ou des communautés de base du lieu de la situation des ressources sont associés à toutes les phases de la procédure d'enquête.

Article 13.- L'enquête a pour but de permettre à l'autorité communale compétente :

- de s'assurer de la réalité de l'existence de la communauté de base demanderesse et de l'adhésion sociale à la demande de transfert de gestion ;
- de vérifier la régularité de la désignation et la représentativité réelle du ou des représentants signataires de la demande au nom de la communauté de base ;
- de vérifier la situation des ressources par rapport au territoire de la communauté et à celui de la commune rurale de rattachement et d'en déterminer la nature et la consistance ;
- d'évaluer enfin la capacité de gestion de la communauté de base demanderesse ;
- La décision finale concernant la suite à donner à la requête est prise par le conseil de la commune de rattachement.

La décision est portée à la connaissance de la ou des communautés de base demanderesses.

Article 14.- Toutes les demandes ayant fait l'objet d'une décision favorable du conseil de la commune de rattachement, seront présentées sous forme d'une requête commune, établie par les soins du maire de ladite commune sur la base d'une formule type dont le contenu sera fixé par voie réglementaire.

La requête doit préciser toutes les caractéristiques des demandes approuvées par le conseil de la commune de rattachement, notamment les ressources objet de la demande de transfert, l'identité des communautés de base demanderesses. Elle porte mention des

motifs ayant déterminé la décision du conseil et indique les priorités que le conseil estime devoir être prises en compte dans les contrats de gestion.

La requête signée par le maire et toutes les communautés de base concernées est transmise au représentant de l'Etat auprès de la commune de rattachement, aux fins d'agrément, par l'autorité administrative compétente.

Article 15.- Le refus d'agrément, ne peut, en aucun cas, constituer un obstacle à la présentation par la même communauté de base d'une nouvelle demande sur les mêmes ressources.

Dûment motivé, il ne saurait engager la responsabilité de l'administration.

Article 16.- L'agrément est délivré dans les conditions prévues aux articles 45 et suivants de la présente loi. Sa délivrance est subordonnée par les parties du contrat de gestion élaboré dans les conditions prévues ... la section 2 ci-après.

Section 2 De la médiation environnementale

Article 17.- La médiation environnementale a pour but de faciliter les discussions et les négociations entre les différents partenaires de la gestion locale des ressources naturelles et à les aider à :

- comprendre leurs points de vue respectifs sur les ressources naturelles ;
- élaborer une certaine vision commune de l'avenir à long terme de ces ressources ;
- construire des stratégies communes de gestion de ces ressources ;
- définir des procédures permettant leur gestion effective, en bien commun, sur la base de cette vision et de ces stratégies communes.

Selon les cas, la médiation environnementale est obligatoire ou facultative.

Article 18.- Le recours à la médiation environnementale est obligatoire lors de la première demande d'agrément déposée dans le ressort d'une commune.

Article 19.- Dans le cas de ressources réparties et ou indivisibles entre deux ou plusieurs communes, il ne sera statué, sur les demandes formulées sur ces ressources qu'après médiation entre les communes et les communautés de base concernées par ces ressources.

Article 20.- Hormis le cas de médiation obligatoire prévus aux articles 18 et 19 de la présente loi, les parties peuvent recourir à l'assistance d'un médiateur environnemental dans les cas prévus aux articles 21 à 23 ci-après.

Article 21.- Toute communauté de base peut recourir au service d'un médiateur

environnemental pour l'assister dans l'élaboration de tout acte préparatoire à la demande initiale d'agrément ou à la demande d'extension notamment dans l'identification des ressources et l'évaluation de sa capacité de gestion.

Article 22.- Toute communauté de base peut également demander l'assistance d'un médiateur environnemental pour l'élaboration d'un système adéquat de gestion répondant à la fois aux exigences du contrat de gestion et aux objectifs de conservation, de développement durable et de valorisation des ressources renouvelables objet du transfert de gestion.

Cette assistance peut notamment porter sur la réglementation de l'accès aux ressources, sur la détermination des modalités de vente de gré à gré ou aux enchères des droits et produits résultant de l'exploitation des ressources renouvelables, sur les modes de répartition des revenus provenant de la valorisation des ressources, sur l'affectation des bénéfices ou sur l'identification des sanctions applicables.

Article 23.- Dans les cas de demande d'extension de l'agrément à d'autres ressources, l'autorité administrative compétente pour statuer sur l'agrément, peut faire appel au service d'un médiateur environnemental pour l'assister dans la vérification de la capacité de gestion de la communauté de base demanderesse, si elle estime qu'une modification totale ou partielle du mode de gestion proposé, est à même de donner cette capacité à la communauté de base demanderesse ou du moins améliorer la capacité existante.

Article 24.- La médiation environnementale est assurée par des médiateurs figurant sur une liste nationale de médiateurs environnementaux agréés.

Un décret pris en Conseil de Gouvernement détermine les conditions requises pour l'agrément des médiateurs environnementaux, la procédure d'agrément des candidatures, et l'autorité compétente pour statuer sur l'agrément des candidats et les causes de cessation de mission des médiateurs. Ce décret détermine également les modalités de la procédure de médiation environnementale.

Article 25.- Les médiateurs environnementaux agréés peuvent exercer sur tout le territoire de la République de Madagascar.

Toutefois, ne peuvent être désignés médiateurs par les parties, les personnes relevant de la juridiction de la commune du lieu de la situation des ressources, ou les médiateurs ayant la qualité de fonctionnaire ou d'employé des collectivités territoriales concernées, pour les demandes relevant de leur circonscription.

Article 26.- Sous les réserves prévues à l'article 24, la désignation du médiateur environnemental relève de la diligence et de l'appréciation consensuelle des parties selon des modalités qui seront fixées par voie réglementaire.

Article 27.- L'activité de médiation environnementale s'exerce dans le cadre d'un contrat de médiation conclu entre le médiateur et la ou les parties ayant procédé à sa

désignation. Le contenu type du contrat de médiation sera fixé par voie réglementaire.

Article 28.- Les frais de médiation, y compris les honoraires des médiateurs sont supportés à parts égales par les parties dans les cas prévus aux articles 17, 18 et 23 de la présente loi. Dans tous les autres cas, ils sont supportés par la partie qui requiert les services du médiateur.

Article 29.- Dans tous les cas où l'assistance du médiateur environnemental est prescrite obligatoirement par la présente loi, l'Etat peut faire l'avance des frais de médiation dans des conditions qui sont fixées par voie réglementaire.

Article 30.- Le médiateur ayant accepté une mission doit l'assumer personnellement jusqu'à son terme. Il ne peut se faire suppléer par un tiers.

Article 31.- Sans préjudice des autres obligations prévues dans le contrat de médiation, le médiateur environnemental désigné est tenu vis à vis des parties à une obligation de neutralité.

Il peut, sans obligation, donner un avis si les parties le demandent consensuellement ; mais il ne peut ni imposer une solution aux parties, ni prendre fait et cause pour l'une des parties.

Article 32.- Toute faute commise par le médiateur dans l'exécution de sa mission engage sa responsabilité dans les termes du droit commun.

Article 33.- Sans préjudice de toute action judiciaire que les parties estiment devoir intenter devant la juridiction compétente et des sanctions disciplinaires que le médiateur environnemental peut encourir en cas de manquement à ses obligations imparties dans le contrat de médiation ou à celles prévues par la présente loi et ses textes d'application, toute défaillance du médiateur dans l'exécution de sa mission met fin à sa mission et suspend la procédure de médiation en cours.

Article 34.- Les parties sont en droit de pourvoir au remplacement du médiateur défaillant et de poursuivre avec le nouveau médiateur la procédure déjà commencée.

La désignation du nouveau médiateur par les parties, si elle n'a pas été prévue dans le contrat initial de médiation, doit faire l'objet d'un nouveau contrat.

Article 35.- Indépendamment de l'action judiciaire que les parties peuvent toujours intenter dans les termes du droit commun, tout manquement du médiateur aux obligations prévues par la présente loi et ses textes d'application, l'expose aux sanctions de l'avertissement, de la suspension ou du retrait d'agrément à la suite d'une procédure contradictoire où le médiateur est admis à faire valoir ses moyens de défense.

Article 36.- La procédure se déroule à la requête de toute partie intéressée devant l'autorité d'agrément des candidatures érigée en Conseil de discipline.

Article 37.- Les sanctions à appliquer appréciées et prononcées par ladite autorité sont notifiées aux intéressés. Elles entraînent en cas de retrait d'agrément la radiation du médiateur de la liste des médiateurs environnementaux agréés.

Section 3

De l'agrément et du contrat de gestion

Article 38.- L'agrément est délivré par l'autorité compétente après acceptation et signature par les parties du contrat de gestion lequel fera corps avec la décision d'agrément.

Article 39.- L'agrément est accord, pour une durée de 3 ans au terme de laquelle il sera procédé par l'autorité administrative compétente à l'évaluation des résultats de la gestion locale consentie à la communauté de base.

Si la communauté de base bénéficiaire s'est acquittée correctement de ses obligations, l'agrément peut être renouvelé sur sa demande pour une nouvelle période dont la durée est portée à dix ans.

Les conditions du transfert de gestion contenues dans les contrats initiaux s'appliquent en cas de renouvellement, si les parties n'ont pas convenu d'un changement dans leurs droits et obligations respectifs.

Toute modification aux conditions initiales sera négociée et acceptée d'accord parties et consignée dans un accord annexé au contrat de gestion.

Article 40.- La communauté de base peut demander l'extension de l'agrément à autres ressources.

La demande d'extension peut porter sur des ressources comprises dans la demande initiale mais exclues du contrat et de la décision d'agrément ou sur des ressources nouvelles non comprises dans la demande initiale.

Le bénéfice de l'extension est accord, s'il est vérifié que la capacité de gestion de la communauté de base lui permet de faire face à toutes les obligations résultants de cette extension.

La vérification de la capacité de la communauté de base demanderesse est faite suivant la procédure prévue à l'article 12 de la présente loi.

L'administration dispose du droit de recourir à l'assistance d'un médiateur environnemental dans les conditions prévues à l'article 23 de la présente loi.

Les parties conviendront dans un accord qui sera annexé au contrat de gestion initial les conditions convenues d'accord parties pour le transfert de gestion.

Article 41.- L'agrément peut être retiré par l'autorité compétente en cas d'inexécution par la communauté de base des obligations imparties dans le contrat de gestion ; sans préjudice des dommages-intérêts que l'autre partie peut demander en réparation des préjudices éventuellement subis.

Article 42.- En cas de report de la procédure d'agrément par l'administration, de refus d'agrément ou de non renouvellement, la gestion des ressources reste soumise aux lois et règlements en vigueur, applicables aux ressources considérées.

DES DROITS ET OBLIGATIONS DE L'ONG GESTIONNAIRE DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES.

Article 43.- A compter de sa notification, l'agrément confère à la communauté de base bénéficiaire, pendant la période indiquée dans l'acte, la gestion de l'accès, de la conservation, de l'exploitation et de la valorisation des ressources objet du transfert de gestion, sous réserve du respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion.

Article 44.- En cas de troubles apportés par un tiers dans la jouissance des biens, la communauté de base peut avant toute action en justice, demander au Président du Conseil de la commune rurale de rattachement, d'user de ses pouvoirs de conciliation.

Le litige peut être soumis à l'arbitrage du Président du Conseil si les deux parties y consentent.

Article 45.- Si les troubles proviennent du fait de l'Administration, la communauté de base peut prétendre à des dommages et intérêts en réparation des préjudices éventuellement subis.

Le même droit est reconnu à la communauté de base en cas de résiliation unilatérale du contrat par l'administration.

Article 46.- En cas de résiliation unilatérale du contrat par l'administration, le recours hiérarchique est ouvert à la communauté de base devant l'autorité supérieure. L'affaire ne peut être portée en justice qu'en cas d'échec ou d'impossibilité de ce recours.

Le silence de l'autorité supérieure équivaut à un échec du recours hiérarchique. Le silence est réputé acquis si ladite autorité ne s'est pas manifestée dans le mois suivant sa saisine.

Article 47.- Les parties peuvent soumettre leur différend à l'arbitrage d'une instance composée de deux arbitres nommés respectivement par les parties et d'un tiers arbitre désigné d'un commun accord par les deux arbitres ou à défaut d'accord par le président du tribunal dans le ressort duquel se trouvent les ressources litigieuses.

La décision arbitrale lie les parties qui doivent l'exécuter de bonne foi.

Article 48.- Les dispositions contentieuses prévues par loi sur les ONGs s'appliquent à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

DES RAPPORTS ENTRE LES MEMBRES DE L'ONG GESTIONNAIRE DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES

Article 49.- Les rapports entre les membres de la communauté de base sont réglés par voie de Dina.

Les Dina sont approuvés par les membres de la communauté de base selon les règles coutumières régissant la communauté.

Au cas où deux ou plusieurs communautés de base sont associées dans la gestion des ressources, le Dina applicable aux membres de s communautés doit être approuvé par les membres de chaque groupe conformément aux règles propres régissant chaque communauté.

Article 50.- Les Dina ne peuvent comporter des mesures pouvant porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public. Les prescriptions qu'ils contiennent doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires en vigueur, ainsi qu'aux usages reconnus et non contestés dans la commune rurale de rattachement.

Article 51.- Les Dina ne deviennent exécutoires qu'après visa du maire de la commune rurale de rattachement, valant autorisation d'application, sans préjudice du droit pour le représentant de l'Etat auprès de ladite collectivité de déférer devant les juridictions compétentes la décision ainsi prise qu'il estime entacher d'illégalité.

Article 52.- Les Dina régulièrement approuvés et visés par l'autorité compétente ont force de loi entre les membres de la communauté de base.

L'application du Dina est toutefois suspendue jusqu'à intervention d'une décision de justice, en cas de recours exercé contre la décision du maire autorisant l'application du Dina.

La suspension d'exécution peut être limitée aux dispositions estimées illégales par le représentant de l'Etat, à moins qu'il ne soit allégué que ces dispositions forment un tout indissociable avec les autres dispositions du Dina. Le sursis d'exécution du Dina demandé par le représentant de l'Etat est porté devant la juridiction compétente qui statue selon la procédure d'urgence prévue dans les textes relatifs au fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées.

Article 53.- Tout membre qui ne sera pas conformé aux dispositions du Dina est

passible des Vonodina y prévus, sans préjudice des réparations pécuniaires qui peuvent être stipulées dans le Dina au profit de la communauté de base et de toute poursuite pénale, en cas d'infraction à la législation et à la réglementation en vigueur.

Toutefois, le recours devant la justice ne doit être engagé qu'après l'épuisement des procédures prévues par le Dina.

DU CADRE GENERAL ECONOMIQUE ET FISCAL D'EXERCICE DE LA GESTION COMMUNAUTAIRE LOCALE DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES

Article 54.- Les communautés de base agréées, bénéficiaires du transfert de gestion dans le cadre de la présente loi auront droit à certains avantages pour la commercialisation et la valorisation des ressources renouvelables et des produits dérivés.

Les avantages concédés aux communautés de base agréées, sur la base de certificats d'origine des ressources ou produits dérivés, seront de caractère essentiellement économique utilisant en particulier les outils de la parafiscalité.

Ces avantages seront institués par voie législative. Ils permettront aux communautés de base agréées d'assurer par une meilleure valorisation une gestion viable et durable à long terme des ressources dont la gestion leur concédée et la conservation globale de la biodiversité des ressources de leur terroir.

Ils viseront par ailleurs à mettre en place une incitation économique effective de nature à déterminer les communautés de base non encore agrées à demander le transfert de gestion et le bénéfice de l'agrément.

Ces avantages seront institués de façon différentielle selon chacune des ressources concernées et leur mode de gestion. Dans un souci de saine gestion économique et d'adaptation continue aux conditions de l'économie de marché, ils seront ajustables par voie réglementaire.

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 55.- En tant que de besoin, la communauté de base, peut dans le cadre du présent texte faire appel au concours et à l'appui technique des services déconcentrés de l'Etat.

Article 56.- Selon le domaine considéré, des textes législatifs ou réglementaires interviendront pour fixer les conditions et les modalités d'application de la présente loi.

Article 57.- La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République de Madagascar.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 10 Septembre 1996.

LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE,

LE SECRETAIRE,

ANDRIAMANJATO Richard Mahitsison.