

Objet : Note juridique sur la capacité de Madagascar à transférer des titres de réduction d'émissions

Résumé

A Madagascar, le dispositif juridique en vigueur qui détermine explicitement la propriété de l'Etat sur les titre REs est le décret n° 2013 785, au travers son article 52 qui précise que « *Tous produits forestiers ligneux et non ligneux, matériels ou immatériels notamment les carbones forestiers, restent propriétés de l'Etat dont la gestion revient exclusivement à l'Administration forestière* ». ¹

Après analyse des différents textes sur le foncier et autres, le droit carbone s'apparente à « un bien incorporel ». En outre, comme les forêts visées par le mécanisme REDD+ sont généralement situées au sein des AP, les dispositions du code des aires protégées de 2015 (art. 2 alinéa 4) confirment la propriété de l'Etat des aires protégées publiques. En conséquence, les titres générés par ces forêts comprises dans la limite de l'AP, sont de la propriété de l'Etat. En outre, ce même texte prévoit que tout contrat international et de grande importance lié à ces AP relève de la compétence de l'Etat malagasy, à travers le Ministère en charge des AP (Article 43 alinéa 2).

Par ailleurs, pour le cas des propriétés privées incluses dans les AP de catégories V et VI, celles-ci sont soumises aux dispositions prévues par le code des aires protégées. A ce titre, ces propriétaires ne peuvent pas conclure des contrats internationaux, tels que le transfert des titres de REs. Néanmoins, ils peuvent se prévaloir du droit au bénéfice carbone sous condition de respect des cahiers de charges grevant leur titre foncier.

Ainsi, réaffirmant les arguments énoncés par Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, n°141/2020/MEDD/Mi en date du 03 juin 2020 que le décret n° 2018-500 du 30 mai 2018 portant adoption de la Stratégie Nationale REDD+ à Madagascar, précise que le « droit de propriété sur le carbone » revient exclusivement à l'Etat, à travers l'administration forestière. La contractualisation d'un accord de paiement de réduction d'émissions et le principe de répartition des revenus obtenus, relève des prérogatives exclusives de l'Etat.

Arrivée le 21 DEC 2021 sous N° 434

¹ Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 Fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'Etat à des personnes publiques ou privées, J.O.R.M. N°3561 du 23 Juin 2014 page 1827



1- Pouvoir de l'Etat à transférer le titre des RE selon les textes en vigueur

A Madagascar, aucun régime juridique spécifique ne détermine explicitement les règles applicables au droit sur le titre des RE. En d'autres termes, le titre des RE n'a pas de statut ou de régime juridique particulier. Seuls, les textes relatifs à la propriété des forêts et du foncier forestier existent. En bref, aucune loi ou règlement ne détermine clairement les droits des propriétaires du foncier forestier ou des communautés de bases bénéficiaires du transfert de gestion locale des ressources forestières de revendiquer un intérêt dans le titre des RE.

Réaffirmant les arguments énoncés par Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable, n°141/2020/MEDD/Mi en date du 03 juin 2020 que le décret n° 2018-500 du 30 mai 2018 portant adoption de la Stratégie Nationale REDD+ à Madagascar, précise que le « droit de propriété sur le carbone » revient exclusivement à l'Etat, à travers l'administration forestière. La contractualisation d'un accord de paiement de réduction d'émissions et le principe de répartition des revenus obtenus, relève des prérogatives de l'Etat.

Ce décret sur la Stratégie Nationale REDD+ a déjà été approuvé par les membres du gouvernement. Il a également obtenu son numéro (cité ci-dessus) en vue sa publication au journal officiel et de sa mise en vigueur. Cette dernière procédure est actuellement en cours de finalisation.

Il convient de noter que des précautions en vue du retard de la publication du décret sur la Stratégie Nationale REDD+ au journal officiel pour sa mise en vigueur ont été prises au travers des dispositions prévues par son (art. 4) qui précisent que « *En raison de l'urgence et conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance n°62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, le présent décret entre en vigueur dès sa publication par radiodiffusée, télévisée ou par affichage indépendamment de son insertion au Journal Officiel de la République* ». La procédure de publication au journal officiel est actuellement en cours de finalisation.

Cette stratégie spécifie les priorités, les modalités d'interventions et le mode de gouvernance des activités. Dans ce cadre, elle prévoit que l'Etat assure, en exclusivité, la gestion, la commercialisation et la vente des réductions d'émissions certifiées.

Ainsi, pour implémenter le cadre réglementaire de cette stratégie, le Décret n° 2021-1113 du 20 octobre 2021, relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier spécifie :

- En son article 6, que Le droit de générer les REs certifiées appartient exclusivement à l'Etat. Pour les AP publiques, il en est le propriétaire et le seul habilité à gérer, à commercialiser et à transférer le titre des REs certifiées.
- En son article 7, que le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable est le seul autorisé à émettre tout document officiel pour générer un titre légal de REs, ainsi à avoir le droit exclusif de délivrer des certificats de REs.

En conséquence, à la lumière des dispositifs de ces deux textes (Décret n° 2013-785 et décret n° 2021-1113), c'est l'Etat, au travers du Ministère en charge des Forêts et du développement durable, qui est propriétaire des Titres REs, et ce, avec le concours du Ministère en charge des finances et du budget.

Même si l'Etat est désigné par ces deux textes comme propriétaires des Titres REs, et premier responsable du crédit carbone, il convient de voir quelques textes juridiques qui réglementent la propriété publique du foncier forestier et les droits des communautés de bases bénéficiaires

du transfert de gestion locale des ressources forestières, afin de bien asseoir les droits de ces derniers dans le cadre du partage de bénéfice basé sur la « rente de conservation ».

En outre, l'étude du foncier forestier permet également de voir quelques cas où l'Etat n'est pas propriétaires des forêts mais ce sont des personnes privées

Dans ce cadre, il convient de présenter brièvement la réforme foncière de 2005 qui a abrogé la présomption de domanialité publique des terrains non exploités, et qui désigne les forêts parmi les terrains à statut spécifique. Ce cas peut concerner particulièrement les AP de catégories V et VI. Ces deux cas vont être successivement abordés.

La réforme foncière en 2005 et conséquence sur le statut des terrains forestiers hors aires protégées

La sécurisation du foncier forestier est déterminante dans le processus REDD+. Dans ce cadre il convient d'aborder les différents types de forêts ainsi que leurs statuts respectifs fixés par les textes en vigueur.

Ainsi, la loi forestière de 1997 définit trois sortes de propriétaires de forêts :

- les forêts de l'Etat
- les forêts de collectivités territoriales décentralisées
- les forêts privées²

Face à ces différents types de forêts, il convient de signaler que, l'article 2 du Décret n°2021-1113 en conformité avec les dispositions de la loi forestière n° 97-017 affirmant que ledit décret « s'applique aux REs générées dans tous types de forêts, public ou privé, tels que définis par les dispositions de l'article 1er et 2 de la loi N°97-017 du 08 août 1997 portant révision de la législation forestière ».

Ainsi, selon cette loi forestière de 1997, toute forêt peut être soumise au régime forestier³. Celui-ci consiste à l'ensemble des dispositions législative et réglementaire ayant pour objet la protection et la bonne gestion durable des ressources forestières.⁴

En 2005, une réforme foncière a été initiée, à travers la loi-cadre sur le statut des terres.⁵ Celle-ci a supprimé la présomption de domanialité publique pour tendre vers la domanialité privée qui exige le « Titre » comme preuve de la propriété foncière. En conséquence, en 2008, la nouvelle loi d'application de cette loi de cadrage de 2005, et régissant le domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de droit public, fait de l'immatriculation une procédure obligatoire établissant la preuve des droits de propriété des personnes publiques.⁶ Ainsi, dorénavant, les forêts de l'Etat devront être prouvées au travers la procédure d'immatriculation en son nom. Or, à l'exception de celles des aires protégées, les

² Cf. articles 21 à 27 de la Loi n° 97-017 du 08 août 1997 Portant révision de la législation forestière J.O.R.M. n°2449 du 25 Août 1997 P page 1717

³ Ibid., article 8

⁴ Ibid., article 7

⁵ Voir, Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres, J.O.R.M n°3007 du 02 Janvier 2006 -Page 4

⁶ Cf., articles 9 et 19 de la Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 Relative au domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public, J.O.R.M. n° 3218 du 27 Octobre 2008, page 7686

forêts de l'Etat sont rarement immatriculées en son nom, donc il n'y a aucune preuve attestant la propriété de ces forêts auprès de l'administration des domaines.⁷

Par ailleurs, cette réforme foncière prévoit également un statut spécifique pour les forêts et les espaces protégés.⁸ Or, à ce jour, aucun texte juridique n'existe pour encadrer ces terrains à statuts spécifiques visés par cette nouvelle loi (y compris le statut foncier des forêts). En conséquence, comme le rappelle les articles 1er et 2 du Code civil malagasy relatif à l'entrée en vigueur et la publication d'une loi,⁹ si la nouvelle loi modifie une loi antérieure, cette dernière ne disparaîtra effectivement de l'ordonnancement juridique que lorsque la nouvelle loi aura fait l'objet des mesures d'application qu'elle appelle. En conséquence, les dispositions de la loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière, et concernant le statut des forêts de l'Etat cité plus haut, restent applicables.

Statut juridique des forêts dans les aires protégées

La majorité des forêts objets du processus REDD+ se situe dans les aires protégées et leurs ceintures vertes. Dans le Programme de réduction d'émissions Atiala Atsinana, la forêt privée représente moins de 0,1%¹⁰ de la totalité de la couverture forestière. Dans ce cadre, il importe de préciser que le code des aires protégées énonce que **les Aires Protégées publiques demeurent la propriété de l'Etat**, représenté par le Ministère chargé des Aires Protégées.¹¹ En conséquence, les forêts qui s'y trouvent sont la propriété de l'Etat. Néanmoins, il convient de signaler le cas particulier des Aires Protégées (AP) mixtes, qui sont : le Monument Naturel Protégé, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve des Ressources Naturelles. Pour ces types d'AP, combinaison de propriété publique et de propriété privée, le régime foncier applicable est la combinaison de propriété publique et de propriété privée.¹² Dans ce cas, le décret d'application du Code des Aires Protégées (COAP) intègre les propriétaires fonciers privés (qui se trouvent au sein des aires protégées à statut mixte) dans la gouvernance de l'AP, à travers la gouvernance partagée.¹³ En conséquence, ces derniers sont associés dans le mécanisme de consultation publique¹⁴ lors de création de l'AP mixte. Par ailleurs, lors de

⁷ Pour plus de détail, voir Sigrid Aubert et al., « Evaluation des besoins pour le développement d'une approche nationale REDD+ à Madagascar : Analyse de la situation foncière des forêts et feuille de route pour la mise en place de la REDD+ à Madagascar », UN-REDD Programme, Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des forêts, Juin 2015.

⁸ Cf., article 38 de la loi n° 2005-019 qui donne la liste des terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques : (...) des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ; des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles; des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ; des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar. Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres, J.O.R.M n°3007 du 02 Janvier 2006 -Page 4

⁹ Voir Ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 Relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, J.O.R.M. n°244, du 28 Septembre 1962, page 1989

¹⁰ ER-PD, Atiala Atsinanana Emission Reduction Program Madagascar, For private forests or forests delegated to decentralized territorial collectivities (CTDs), estimated at less than 0.1% of the program area, page 181 dernier paragraphe

¹¹ Cf. article 2 de la Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 Portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées, J.O.R.M n°3610 du 23 Mars 2015 Page 1337

¹² Ibid., article 3

¹³ Article 33 du Décret n° 2017-415 du 30 mai 2017 Fixant les modalités et les conditions d'application de la loi n°2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées. J.O.R.M n° 3776 du 18 Septembre 2017 Page 5742

¹⁴ Ibid., article 143

l'officialisation de la création définitive de l'AP, des dispositions devront être prises par les responsables de l'AP, pour l'inscription du Plan d'Aménagement et de Gestion dans chaque titre foncier / certificat foncier concerné en vue de la sécurisation de la limite de l'Aire Protégée.¹⁵

Il est important de signaler que cette reconnaissance des droits des propriétaires fonciers (au travers un titre foncier d'immatriculation ou un certificat foncier) dans les aires protégées mixtes, est conforme aux dispositions de la Constitution, qui désignent l'Etat comme garant de la propriété individuelle.¹⁶ A ce titre, le COAP respecte les droits des propriétaires fonciers en posant comme servitude, l'inscription du terrain de ces derniers dans le plan d'aménagement et de gestion. Cette reconnaissance témoigne également de la conformité du code des aires protégées aux conventions internationales sur l'environnement ratifiées par Madagascar, eu égard à l'utilisation durable des ressources naturelles renouvelables.¹⁷

En somme, dans le cadre du partage des bénéfices basés sur la rente de conservation, la question de la propriété des forêts par l'Etat, pour le cas des aires protégées publiques, ne pose pas de problème. Seuls le cas des AP mixtes mérite d'être clarifié. En ce sens, les textes juridiques restent silencieux, particulièrement pour le cas des propriétaires privés. Dans ce cadre, pour éviter les conflits, il est important de considérer les conditions requises pour que les des bénéficiaires soient éligibles au partage des bénéfices telles que prévues par les dispositions du Décret n°2021-1113 du 20 Octobre 2021 relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier. C'est le projet d'arrêté d'application dudit décret qui va détailler les conditions et modalités de mise en œuvre dudit partage.

Réflexions sur le statut foncier des terrains (public ou privé) au sein de l'AP de catégories V et VI dans le cadre du partage des bénéfices basés sur la rente de conservation

Dans le cadre du partage des bénéfices basés sur la rente de conservation, l'article 28 du Décret n°2021-1113 du 20 Octobre 2021 relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier à Madagascar, désigne les acteurs privés comme éligibles pour bénéficier des bénéfices carbonés sous certaines conditions¹⁸. Cette disposition est conforme avec celle du code des aires protégées et de son décret d'application.

En conséquence, il convient d'étudier la situation foncière de ces propriétaires de terrains privés dans les AP de catégories V et VI et des critères permettant à assurer leur droit dans le mécanisme de partage des bénéfices carbonés.

Comme il a été précisé dans les pages précédentes, la réforme foncière de 2005^{19a} énoncé qu'un dispositif juridique spécifique va régir le statut « des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ». Or, à ce jour, ce texte n'est pas encore en vigueur. Ainsi, cette lacune devrait être éclairée par un dispositif juridique spécifique

¹⁵ Ibid., Article 178

¹⁶Article 34 de la Constitution, Décret n° 2010-994 du 11 décembre 2010 Portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République, J.O.R.M. n°3350 du 20 Janvier 2011, p. 85.

¹⁷ Il s'agit notamment de la Convention sur la biodiversité et de la convention cadre sur les changements climatiques.

¹⁸ Selon cet article 28, sont qualifiés de bénéficiaires, (...) « Les gestionnaires d'activités, à savoir les acteurs privés, les gestionnaires des aires protégées, les communautés locales, les associations qui réalisent les activités REDD+ sur le terrain {...} ».

¹⁹ article 38 de la loi n° 205-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant le statut des terres

au foncier forestier. Nous estimons qu'il n'est pas du ressort du décret relatif au mécanisme REDD+ de régler ce vide juridique sur le foncier lié aux aires protégées. Dans le cadre de la présente note, nous nous limitons donc à étudier les droits et obligations de ces propriétaires de terrains privés dans les AP de catégories V et VI, en tenant compte des textes en vigueur, notamment, les dispositions du code des aires protégées et de son décret d'application.

En effet, comme il a été signalé précédemment, le Code des aires protégées précise que les aires protégées publiques appartiennent à l'Etat, et que le mécanisme foncier lié aux AP est régi par un dispositif juridique spécifique qui n'est pas encore en vigueur. Or, comme il a été précisé précédemment,²⁰ un dispositif juridique ancien reste en vigueur tant que le nouveau texte juridique prévu n'est pas encore publié. Ainsi, les modalités concernant le besoin d'immatriculer les aires protégées au nom de l'Etat, prévue par le code des aires protégées et son décret d'application reste en vigueur tant que le texte spécifique relatif au foncier relatif à l'AP n'est pas publié.²¹

Il convient de signaler qu'en matière foncière, la gestion et la conservation foncière sont déterminantes pour la sécurisation des ayants droits. L'immatriculation fait partie du mécanisme de gestion foncière. Ainsi, pour les AP de catégorie V et VI, l'immatriculation vise particulièrement la sécurisation du terrain appartenant à l'Etat au sein de l'AP d'une part, et ceux du propriétaire privé d'autre part. Ainsi, pour les terrains appartenant à l'Etat, ce décret portant application du COAP précise que, afin d'assurer une sécurisation foncière optimale des Aires Protégées, « il est fait procéder à l'immatriculation de l'Aire Protégée au nom de l'Etat Malagasy pour les terrains appartenant à ce dernier par les soins du Chef de la Circonscription Domaniale et Foncière territorialement compétent et aux frais du promoteur de l'Aire Protégée en création ». ²² Pour **le cas de chaque propriétaire de terrain privé titré ou non titré inclut dans la limite de l'Aire Protégée**, ces derniers « **doivent établir une lettre d'engagement autorisant l'inclusion de ces terrains dans l'Aire Protégée concernée** ». ²³ En outre, pour la sécurisation de la limite de l'Aire Protégée, ce même texte précise que « le décret de création définitive de l'Aire Protégée de catégorie V et VI doit être déposé au niveau du Service chargé de la Conservation foncière afin que **les dispositions du plan d'aménagement et de gestion (PAG) soient inscrites dans chaque titre foncier / certificat foncier concerné** ». ²⁴ Ce PAG fixe, notamment, les **mesures spécifiques et les restrictions propres à assurer la conservation** de l'Aire Protégée. ²⁵

Ainsi, sur la base de ce PAG et de cette lettre d'engagement du propriétaire du terrain privé au sein de l'AP de catégories V et VI, ce dernier est également tenu de contribuer à la conservation de l'AP. ²⁶

En ce qui concerne les modalités de conservation du terrain au sein de l'AP, il s'agit notamment, des points géo référenciés, de l'établissement de cartes pour la délimitation physique, les types de titres à octroyer (immatriculation, certificat ou autres), du type de livre foncier permettant d'inscrire les droits et charges liés au terrain etc. Or, faute de texte

²⁰ articles 1er et 2 du Code civil malagasy

²¹ Il s'agit du décret n° 2017-415 du 30 mai 2017 Fixant les modalités et les conditions d'application du code des aires protégées,

²² Article 170 bis

²³ Article 166

²⁴ Article 178

²⁵ Article 3

²⁶ Article 145

spécifique au foncier lié à l'AP, ces mesures de conservation ne sont pas encore clairement définies par le droit positif en vigueur.

Pour toutes ces raisons, les dispositions du Décret n°2021-1113 et du Draft de la version finale du PPB ne suffisent pas à elles seules, à atténuer les risques potentiels de conflits liés au foncier dans les "Aires protégées mixtes". Ainsi, afin de clarifier les modalités de gestion et de conservation foncières de l'AP, l'élaboration de ce texte spécifique du foncier lié aux aires protégées est alors déterminante. Néanmoins l'inexistence de cette loi spécifique au foncier forestier n'a pas d'incidence sur la propriété de l'Etat du Titre REs et sa capacité à transférer ledit Titre. En effet, comme on l'a déjà signalé dans les pages précédentes, les dispositions du code des AP (art.2 alinéa 4) clarifient la propriété de l'Etat des AP publiques. Par voie de conséquence, la conclusion des contrats internationaux et de grande importance relève de la compétence de l'Etat (art. 43 alinéa 2), et le transfert des Titre REs fait partie desdits contrats.

Par ailleurs, dans le cadre du partage des bénéfices générés par la contribution des propriétaires de terrains privés dans la conservation des forêts, l'engagement desdites propriétaires, cités plus haut, d'inscrire leur terrain dans l'AP concernée, ne suffit pas non plus à clarifier le mécanisme de partage des bénéfices. Ce dernier requiert une procédure et des conditions particulières prévues par les dispositions des articles 53 à 57 du décret n° 2021-1113 du 20 Octobre 2021 relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier à Madagascar. Ainsi, pour que le propriétaire privé du terrain situé dans les AP de catégories V et VI puisse être éligible comme bénéficiaire des bénéfices carbonés (art.9 du Décret n°2021-XX du 20 Octobre 2021)²⁷, un contrat permettant de définir explicitement les droits et obligations, ainsi que les modalités de règlements des différends éventuels, entre le gestionnaire de l'AP, le propriétaire du terrain privé et le bureau en charge de la coordination REDD+ est alors nécessaire. Ce contrat devrait se cadrer avec les dispositifs juridiques en vigueur relatif à ce processus de partage des bénéfices, particulièrement le Décret n°2021-1113 et ses arrêtés d'application.²⁸

En somme, par rapport à ce type de contrat, il convient de signaler que ce Décret n°2021-1113 n'a fait que définir, de manière globale, le mécanisme de partage des bénéfices carbonés.²⁹ Par conséquent, un arrêté d'application de ce texte est indispensable. Celui-ci permet de définir explicitement les droits et obligations des parties prenantes, et particulièrement, du propriétaire du terrain privé dans ce processus de partage des bénéfices, et ce, avec la supervision du le bureau en charge de la coordination REDD+. La publication

²⁷ Les dispositions de cet article 9 du décret n°2021-1113 précisent que « Le droit au bénéfice carbone, pour les acteurs de terrain est créé par les trois conditions suivantes :

- la conclusion d'un contrat de financement entre le Bureau National en charge de la Coordination de la REDD+ et le promoteur d'Initiative et entre le promoteur d'Initiative et les gestionnaires d'activités ;
- l'inscription de l'Initiative dans le SIIP ;
- l'inclusion du bénéficiaire dans les types de bénéficiaires développés dans le Plan de Partage des Bénéfices carbone prévu par l'article premier du présent Décret »

²⁸ En ce sens, l'article premier du Décret n°2021-1113 du 20 Octobre 2021 précise que ce décret a pour objet de « réglementer, de définir les procédures et les normes sur (...) le partage des bénéfices carbone, et la gestion financière des bénéfices carbone pour la mise en œuvre des Programmes et des Initiatives contribuant à la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (...) ».

²⁹ Selon l'article 4 du Décret n°2021-XX du 20 Octobre 2021 , le « Mécanisme de partage des bénéfices carbone, définit les processus, les règles et procédures à suivre pour l'élaboration du plan de partage et d'allocation des bénéfices carbone avec la participation des parties prenantes et des bénéficiaires y compris les communautés locales dépendantes de l'utilisation des ressources naturelles forestières ».



de cet arrêté est également importante pour que le processus de partage des bénéfices carbone soit opposable aux tiers.

En ce qui concerne le partage des bénéfices, la compatibilité du Décret n°2021-1113 à Madagascar, avec les dispositifs juridiques en vigueur va être développé.

2- Conformité des décrets relatifs à la REDD+ avec les autres lois et règlements en vigueur par rapport à la propriété par l'Etat des titres de RE

La propriété par l'Etat des titres de RE est prévue par les décrets relatifs à la REDD+ suivants. Il s'agit tout d'abord, des dispositions de l'article 52 du décret n°2013-785 sur la délégation des forêts, ensuite, de l'article 6 du décret relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier à Madagascar.

Il convient de noter que cette propriété par l'Etat des titres RE n'exclue pas la reconnaissance des droits des autres parties prenantes reconnus par les textes en vigueur. Il s'agit notamment des droits liés à la propriété en général, et à ceux liés au foncier forestier en particulier, Parmi ces dispositifs juridiques en vigueur, on peut citer, entre autres, les articles 34 et 95- 12° de la Constitution³⁰; les articles 7, 10 ; 21 et 27 de la loi n° 97-017 du 08 août 1997 Portant révision de la législation forestière³¹ ; l'article 4 de la Loi n° 2015-003 du 19 février 2015 Portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisée³²; l'article 38 de la Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres³³ ; les articles 1^{er}, 2 et 4 de la Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 Fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée³⁴ (les articles 43 et 54 de la Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 sur le transfert de gestion locale des ressources naturelles renouvelables³⁵ ; et enfin, les articles 2, 3 et 53 de la Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 Portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées³⁶

En effet, dans l'esprit du Décret n°2013-785 et du Décret relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier à Madagascar , même si l'Etat reste propriétaire des réductions d'émissions, cette situation n'occulte pas le droit au partage des bénéfices, basé sur la rente de conservation, revendiqués éventuellement par les bénéficiaires³⁷ du Programme REDD+.

En outre, la propriété par l'Etat des titres RE, prévue par le décret de 2013 et du Décret n°2021-1113 du 20 Octobre 2021 relatif à la régulation de l'accès au marché du carbone forestier à

³⁰ Décret n° 2010-994 du 11 décembre 2010 Portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République. Les détails du contenu de ces dispositions et la référence au journal officiel sont figurés en Annexe de la présente note

³¹ Les détails du contenu de ces dispositions et la référence au journal officiel sont figurés en Annexe de la présente note

³² Les détails du contenu de ces dispositions et les références au Journal Officiel sont figurés en Annexe de la présente note

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Sont qualifiés de bénéficiaires par l'article 4 du décret n°2021-1113, « un sous-groupe ou un groupe de parties prenantes d'une Initiative ou Programme REDD+ (personnes impliquées ou concernées par la mise en œuvre des activités REDD+) identifiées dans le plan de partage de bénéfices carbone pour recevoir des bénéfices numéraires et non-numéraires résultant d'un Programme REDD+ ou une Initiative REDD+ hors Programme ».

Madagascar , est également conforme avec les dispositions du code des aires protégées et son décret d'application cités précédemment. En effet, comme développé dans les pages précédentes, ces textes spécifiques aux aires protégées reconnaissent les droits des propriétaires des terrains privés dans les AP de catégories V et VI. De même, en ce qui concerne les droits des communautés locales bénéficiaires du transfert de gestion locale des ressources naturelles renouvelables, les dispositions du décret n° 2017-415 fixant les modalités et les conditions d'application du code des aires protégées, permettent la sécurisation foncière pour les transferts de gestion situés à l'intérieur ou aux alentours de l'Aire Protégée.³⁸



Saholy RAMBINITSAOTRA

³⁸ Ainsi, les dispositions de l'article 202 du Décret n° 2017-415 du 30 mai 2017 Fixant les modalités et les conditions d'application de la loi n°2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées précisent que « Les conditions et modalités respectivement de création, mise en œuvre, suivi, évaluation et contrôle des transferts de gestion inclus dans la limite intérieure ou la limite extérieure de toute Aire Protégée doivent se conformer aux dispositions de la législation en vigueur notamment la loi 96 – 025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et ses décrets d'application : (...) - la possibilité de mettre en œuvre l'opération de sécurisation foncière pour les transferts de gestion situés à l'intérieur ou aux alentours de l'Aire Protégée ».

ANNEXE

Les différents textes et leurs portées par rapport au régime de propriété forestière et au RES à Madagascar avec leur référence de publication au Journal Officiel de la République de Madagascar (J.O.R.M.)

Textes liés au RES Et références au JORM	Références articles	Portées
<p>Constitution Décret n° 2010-994 du 11 décembre 2010 Portant promulgation de la Constitution de la Quatrième République, J.O.R.M. n°3350 du 20 Janvier 2011, p. 85.</p>		<p style="text-align: center;">Article 34 L'Etat garantit le droit de propriété individuelle. Nul ne peut en être privé sauf par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique et avec une juste et préalable indemnité.</p> <p style="text-align: center;">Article 95- 12° La loi détermine (...) le régime juridique de la propriété, des droits réels, des obligations civiles et commerciales et les conditions dans lesquelles les biens peuvent faire l'objet d'expropriation ou de réquisition pour cause de nécessité publique ou de transfert de propriété à l'État ;</p>
<p>Loi n° 97-017 du 08 août 1997 Portant révision de la législation forestière J.O.R.M. n°2449 du 25 Août 1997 P page 1717</p>		<p style="text-align: center;">Article 7 Le régime forestier est l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet la protection et la gestion durable des ressources forestières.</p> <p style="text-align: center;">Article 10 Les forêts soumises au régime forestier sont inaliénables et imprescriptibles</p> <p style="text-align: center;">Article 21 Sont soumises de droit au régime forestier les forêts de l'Etat Les forêts soumises au régime forestier Articles 21 à 27 Il s'agit des forêts de l'Etat, des forêts des collectivités territoriales décentralisées et de forêts des personnes privées suivant leur demande.</p>
<p>Loi n° 2015-003 du 19 février 2015 Portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisée. J.O.R.M. n°3612 du 06 Avril 2015 page 1449</p>		<p style="text-align: center;">Article 4 Services environnementaux : ensemble des services fournis naturellement par l'Environnement pour l'humanité, tels que</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les services de régulation : du climat, des crues, des épidémies, purification de l'eau et de l'air ; - Les services de support : cycle des éléments, formation des sols.
<p>Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres</p>	<p>Article 38</p>	<p>Terres incluses dans des aires soumises à des régimes juridiques spécifiques donc exclues du principe régissant les statuts des terres : (...) - des terrains qui relèvent du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées ; - des terrains qui servent de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre</p>



Textes liés au RES Et références au JORM	Références articles	Portées
J.O.R.M n°3007 du 02 Janvier 2006 -Page 4		de la législation sur la gestion des ressources naturelles; - des terrains qui sont juridiquement définis comme relevant de l'application du droit forestier ; - des terrains qui sont constitués en espaces protégés en application d'une convention internationale ratifiée par la République de Madagascar.
Loi n° 2006-031 du 24 novembre 2006 Fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée. J.O.R.M. n° 3089 du 26 Février 2007- page 1631		<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est celui qui s'applique aux terrains qui ne sont ni immatriculés, ni cadastrés, et dont l'occupation est constatée par une procédure définie par la présente loi.</p> <p style="text-align: center;">Article 2 Champ d'application</p> <p>Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée est applicable à l'ensemble des terrains, urbains comme ruraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faisant l'objet d'une occupation mais qui ne sont pas encore immatriculés au registre foncier ; - ne faisant partie ni du domaine public ni du domaine privé de l'Etat ou d'une Collectivité Décentralisée ; - non situés sur une zone soumise à un statut particulier; - appropriés selon les coutumes et les usages du moment et du lieu. <p>Le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ne s'applique pas aux terrains qui n'ont jamais fait l'objet ni d'une première occupation ni d'une première appropriation lesquels demeurent rattachés au Domaine privé de l'Etat.</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p>Du plan local d'occupation foncière (PLOF)</p> <p>Art. 4. - Le plan local d'occupation foncière est un outil d'information cartographique de base :</p> <ul style="list-style-type: none"> - délimitant chaque statut de terres avec un identifiant spécifique (...). <p>La collectivité décentralisée de base, en collaboration avec les Services domaniaux et topographiques déconcentrés territorialement compétents, met en place selon ses moyens, à l'échelle de son territoire, le PLOF. Sont notamment reportés sur le PLOF les parcelles objet d'un droit de propriété foncière titrée, ou relevant du domaine public.</p>
Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 sur le transfert de gestion locale des ressources naturelles renouvelables JORM, n°2390 du 14 Octobre 1996 page 2377		<p style="text-align: center;">Art. 43</p> <p>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</p> <p style="text-align: center;">Art. 54</p> <p>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</p>

Textes liés au RES Et références au JORM	Références articles	Portées
<p>Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 Portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées. J.O.R.M n°3610 du 23 Mars 2015 Page 1337</p>		<p style="text-align: center;">Article 2</p> <p>Les Aires Protégées publiques demeurent la propriété de l'Etat, représenté par le Ministère chargé des Aires Protégées.</p> <p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>La présente loi distingue les Aires Protégées selon le régime foncier applicable :</p> <p>Les Aires Protégées mixtes, combinaison de propriété publique et de propriété privée. Elles concernent le Monument Naturel Protégé, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve des Ressources Naturelles ;</p> <p>- les Aires Protégées agréées instituées sur une ou des propriétés privées.</p> <p style="text-align: center;">Article 53</p> <p>Les limites des différentes zones de l'Aire Protégée doivent être reportées sur les plans de repérage topographiques ainsi que sur les plans locaux d'occupation foncière là où il en existe</p>
<p>Décret n° 2017-415 du 30 mai 2017 Fixant les modalités et les conditions d'application de la loi n°2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées. J.O.R.M n° 3776 du 18 Septembre 2017 Page 5742</p>		<p style="text-align: center;">Article 33</p> <p>Pour la gouvernance partagée, le pouvoir, la responsabilité et la redevabilité sont partagées entre une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques. La structure de gouvernance d'une Aire Protégée peut être constituée par un ou plusieurs organismes publics, les communautés locales, <i>les propriétaires fonciers privés</i></p> <p style="text-align: center;">Des consultations publiques</p> <p style="text-align: center;">Article 143</p> <p>Des consultations publiques à différents niveaux doivent être initiées en vue notamment de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - restituer et valider les délimitations définies dans le schéma global d'aménagement ; - prendre en compte les intérêts des populations cibles dans le plan d'aménagement et de gestion en ce qui concerne notamment le zonage, l'utilisation des ressources naturelles, la gouvernance et les limites de l'Aire Protégée ainsi que la gestion du site. Les consultations doivent aussi traiter les aspects fonciers et les droits coutumiers <p style="text-align: center;">De l'officialisation de la création définitive de l'Aire Protégée</p> <p style="text-align: center;">Article 178</p> <p>Pour les Aires Protégées de statut Paysage Harmonieux Protégé ou Réserve des Ressources Naturelles <i>incluant des terrains privés à l'intérieur de la limite du site concerné</i>, dès l'acquisition du statut de protection définitive du site, la Direction Régionale en charge de l'Aire Protégée concernée conjointement avec le gestionnaire opérationnel doit déposer le décret de création définitive de l'Aire Protégée concernée au niveau du Service chargé de la Conservation foncière afin que <i>les dispositions du Plan d'Aménagement et de Gestion soient inscrites dans chaque titre</i></p>

Textes liés au RES Et références au JORM	Références articles	Portées
		<p><i>foncier / certificat foncier concerné en vue de la sécurisation de la limite de l'Aire Protégée.</i></p> <p style="text-align: center;">Transfert de gestion Article 202</p> <p>(...) Les conditions et modalités respectivement de création, mise en œuvre, suivi, évaluation et contrôle des transferts de gestion inclus dans la limite intérieure ou la limite extérieure de toute Aire Protégée doivent se conformer aux dispositions de la législation en vigueur notamment la loi 96 – 025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et ses décrets d'application : (...)</p> <p>- la possibilité de mettre en œuvre l'opération de sécurisation foncière pour les transferts de gestion situés à l'intérieur ou aux alentours de l'Aire Protégée.</p>



**Décret n° 2021-XX
du 20 Octobre
2021 relatif à la
Régulation de
l'accès au marché
du Carbone
Forestier à
Madagascar**

Article 6

Le droit de générer les REs certifiées appartient exclusivement à l'Etat. Il en est le propriétaire et le seul habilité à gérer, à commercialiser et à transférer le titre des REs certifiées.

Article 7

Le titre légal de REs est créé lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- Les REs sont mesurées et notifiées par le Bureau National en charge de la Coordination de la REDD+ selon les articles 38 et 39 du présent décret ;
- Les REs sont vérifiées par un vérificateur externe accrédité, et dont le rapport officiel est transmis au niveau du Ministère en charge des Forêts et de l'Environnement, avec copie au Bureau National en charge de la Coordination de la REDD+ ;
- Le Ministère en charge des Forêts et de l'Environnement émet un document officiel certifiant la vérification des REs pour en générer un titre légal.

Article 58

Pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale REDD+, le montant des bénéfices carbone, issu d'un contrat de vente tel que spécifié par l'article 67 du présent décret, est subdivisé en deux parties : 80% pour les acteurs de terrain et 20% pour la gouvernance REDD+. Cette répartition globale est la moyenne, sur la durée du contrat, des répartitions annuelles de partage telle que spécifiée par le plan de partage.

Article 59

Les bénéfices alloués aux acteurs de terrain sont répartis comme suit

- 60% du montant de la totalité du contrat de vente sont attribués, aux gestionnaires d'activités, aux promoteurs d'initiative, selon l'article 56 du présent décret. Ces actions peuvent concerner des extensions ou des poursuites d'activités;
- 20% du montant de la totalité du contrat sont affectés aux activités à l'échelle communale, dont 5 p. 100 attribués à des activités de récompense aux Communautés de base performantes inscrites dans le plan d'investissement ou plan d'utilisation, 5 p. 100 affectés aux infrastructures des communes performantes concernées par les activités, 8 p. 100 affectés aux services sociaux et sécuritaires des communes touchées par les initiatives, et 2 p. 100 pour le suivi des activités par les services techniques des communes concernées.

Article 60

Textes liés au RES Et références au JORM	Références articles	Portées
		<p>Les bénéfices alloués aux activités liées à la gouvernance sont répartis comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 % sont alloués au profit du Budget Général de l'Etat ; - 15% sont alloués, pour les activités de gouvernance REDD+, telles que définies dans l'article 54 du présent décret, aux activités de gestion, de planification, de suivi, de contrôle, d'appui et de développement des activités REDD+.
<p>Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 Fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'Etat à des personnes publiques ou privées, J.O.R.M. N°3561 du 23 Juin 2014 page 1827</p>		<p style="text-align: center;">Article 52</p> <p>Tous produits forestiers ligneux et non ligneux, matériels ou immatériels notamment les carbones forestiers, restent propriétés de l'Etat dont la gestion revient exclusivement à l'Administration forestière</p>

