



HAL
open science

Chronique de droit malgache de l'environnement

Ianjatiana Randrianandrasana

► **To cite this version:**

Ianjatiana Randrianandrasana. Chronique de droit malgache de l'environnement. Revue juridique de l'Océan Indien, 2020, 29, pp.663-678. hal-03327581

HAL Id: hal-03327581

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03327581>

Submitted on 27 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

4. CHRONIQUE DE DROIT MALGACHE DE L'ENVIRONNEMENT

Ianjatiana RANDRIANANDRASANA, Docteur en droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Chargée d'enseignement à l'Université d'Antsiranana et à l'Université Catholique de Madagascar

Cette chronique sera d'abord consacrée aux actualités législatives, suivie d'une étude de la jurisprudence.

I. Actualités législatives

Attendue depuis 2018, la loi sur l'agriculture biologique est enfin adoptée (A). Un texte réglementaire est pris afin de compléter les dispositions existantes relatives à l'accès et au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques (B). Et enfin, une série de textes a été adoptée dans le cadre du système des aires protégées à Madagascar (C).

A. Loi n° 2020-003 du 3 juillet 2020 sur l'agriculture biologique à Madagascar

Il faut se féliciter de l'adoption de cette loi sur l'agriculture biologique. En effet, au-delà du phénomène de son expansion mondiale, la filière agriculture biologique a d'importants potentiels à Madagascar. Cette loi a été adoptée en vue de permettre à l'agriculture biologique d'être « un levier de développement tant en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, que de préservation de l'environnement et de lutte contre la pauvreté (...) son développement permet de concrétiser une partie des engagements souscrits en vue de l'atteinte des objectifs de développement durable »¹. La loi aspire à « protéger le consommateur *malagasy* et d'accroître l'accès à une alimentation saine pour la population (...) Elle vise également à protéger les producteurs biologiques de la concurrence déloyale sur le plan de l'utilisation du terme "agriculture biologique" »².

L'article premier de cette loi précise qu'elle a pour objet « de poser le cadre juridique et institutionnel régissant la filière de l'agriculture biologique sur le territoire de la République de Madagascar et de définir les conditions d'utilisation de la mention « produit biologique » ou « agriculture biologique » sur le marché national pour les produits agricoles, d'élevage, forestiers, aquatiques ou issus de cueillette en zones naturelles ». Comme mentionné lors des débats

¹ Exposé des motifs de la loi.

² Exposé des motifs de la loi.

parlementaires³, ce texte ne régit pas seulement l'agriculture biologique, mais concerne tout mode de production adoptant la méthode biologique « respectant l'ensemble des règles fixées par la présente loi et qui trouve son originalité dans le recours à des pratiques soucieuses du respect des équilibres naturels, limitant strictement l'utilisation d'intrants chimiques de synthèse et excluant l'usage des organismes génétiquement modifiés »⁴. L'article 3 de la loi précise qu'elle se base sur les principes directeurs admis au plan international : le principe de santé, le principe d'écologie, le principe d'équité et enfin le principe de précaution.

Cette loi pose plusieurs conditions à la mise sur le marché des produits. En premier lieu, elle ne s'applique ni aux produits de la pêche et de la chasse des animaux sauvages, ni aux produits cosmétiques et textiles (art. 4). Ensuite, elle conditionne l'apposition de la mention « agriculture biologique » sur l'étiquetage des produits au respect de ses propres dispositions (art. 5). Cette mention peut avoir plusieurs déclinaisons : « biologique », « organique », « organic », « bio » (art. 6). Et enfin, la loi exige la conformité des produits soit aux conditions qu'elle pose, soit aux conditions posées par les pays importateurs dans le cadre des réglementations reconnues comme équivalentes, soit enfin, aux conditions posées par un système participatif de garantie.

Les pouvoirs et compétences de l'État se limitent à la supervision de la mise en œuvre de la loi, la coordination de l'action publique en faveur de l'agriculture biologique et enfin, à la mise en place de la stratégie nationale (art. 7 et 8).

Le cahier des charges biologique national est établi par l'administration « en concertation avec les organisations du secteur biologique concernées » et soumis à l'avis de la Commission nationale de l'agriculture biologique (art. 13)

Cette commission nationale de l'agriculture biologique est instituée à l'article 15 de la loi. Rattachée au ministère en charge de l'agriculture et de l'élevage, elle est « un organe à consultation obligatoire (...) rend, selon le cas, des avis conformes ou simples » (art. 16). Elle rend notamment son avis sur l'octroi, le renouvellement, la suspension ou le retrait des agréments des organismes d'évaluation de la conformité⁵. En effet, ces organismes, composés

³ Lors de ces discussions au Parlement, il a été suggéré de modifier l'intitulé de la loi et d'opter pour « loi sur la production biologique » plutôt que de « loi sur l'agriculture biologique », étant donné que le texte pouvait aussi régir les activités autres que l'agriculture.

⁴ Article 2 définissant l'agriculture ou la production biologique.

⁵ Défini à l'article 2 de la loi comme un « organisme qui effectue auprès des opérateurs sur la base d'un plan de contrôle, les opérations d'évaluation de la conformité aux conditions de productions, cueillette, ramassage, préparation et étiquetage fixées par des normes et cahiers de charges relatifs à l'agriculture biologique. Il peut s'agir selon le cas d'un organisme certificateur ou d'un système participatif de garantie ».

des organismes certificateurs⁶ et des systèmes participatifs de garantie doivent avoir un agrément de l'autorité compétente, après avis de la commission nationale de l'agriculture biologique (art. 18). D'une durée de 3 ans, l'agrément peut faire l'objet d'une suspension ou d'un retrait en cas de non-respect des conditions posées à l'organisme d'évaluation de la conformité (art. 19). Les infractions (article 21 et suivant) commises par les opérateurs de produits biologiques et par les organismes d'évaluation de la conformité sont sanctionnées par la voie judiciaire et/ou administrative. Outre les mesures de sanction administrative et pénale, les poursuites se basent aussi sur la réglementation sur la protection des consommateurs. Cette articulation du texte avec le droit de la consommation mérite sans doute d'être suivie avec attention.

Par ailleurs, la responsabilité pénale du contrevenant personne morale incombe aux dirigeants, et non à la personne morale elle-même contrairement à ce qui a été institué pour d'autres textes récents⁷.

Enfin, « la complicité est punissable dans les conditions du droit commun » (l'article 30 *in fine*).

L'application de cette loi est bien entendu largement tributaire des textes réglementaires à venir. Ils seront relatifs notamment aux modalités de fonctionnement, de désignation, de renouvellement des membres de la Commission nationale de l'agriculture biologique ; à la procédure d'agrément des organismes d'évaluation de la conformité.

B. Arrêté n° 19831/2018/MEEF du 21 août 2018 portant désignation et fonctionnement de l'autorité nationale compétente en matière d'accès et de partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques⁸

Après avoir signé et ratifié le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, protocole issu de la Convention sur la diversité biologique de 1992, Madagascar a adopté le décret n° 2017-066 du 31 janvier 2017 portant réglementation de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques⁹. Ce décret « régleme l'accès et l'utilisation des

⁶ « Organisme distinct du producteur, de l'importateur et du vendeur qui certifie qu'un produit agricole, d'élevage, forestier, aquatique ou issu de cueillette en zones naturelles est conforme à des conditions de production, de cueillette, de ramassage, de préparation et d'étiquetage fixées par des normes et cahiers des charges relatifs à l'agriculture biologique » (art. 2)

⁷ Notamment Loi 2014-006 sur la lutte contre la cybercriminalité, JO n° 3574 du 8 septembre 2014, p. 3478.

⁸ JO n° 3896 du 1^{er} juillet 2019, p. 3824.

⁹ JO n° 3567 du 31 juillet 2017, p. 4784.

ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées. Il vise également à assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, et le cas échéant, de l'utilisation des connaissances traditionnelles associées»¹⁰. Les dispositions du décret ne s'appliquent pas selon l'article 4 «aux ressources génétiques humaines ; aux ressources phylogénétiques ; aux acquisitions ou commerces de ressources lorsque de telles acquisitions ou tel commerce ne sont pas destinés et n'aboutissent pas à l'utilisation de ces marchandises en tant qu'utilisation des ressources génétiques tel que défini au sens de l'article 2 du Protocole de Nagoya ».

Selon ce décret, toute personne désirant avoir accès aux ressources génétiques de Madagascar et aux connaissances traditionnelles associées doit s'adresser à l'autorité nationale compétente (ANC). Cette autorité nationale compétente est définie à l'article 5 du décret de 2017 comme « la structure au sein du ministère chargé de la mise en œuvre de la Convention sur la Diversité Biologique et du Protocole de Nagoya ». L'article 5 du décret continue en détaillant les missions de l'autorité nationale compétente « - recevoir le formulaire de demande d'accès ; - soumettre le dossier pour examen par la commission *ad hoc* technique ; délivrer le récépissé de déclaration pour les activités de recherches non commerciales ou l'autorisation d'accès pour les demandes d'accès à des fins commerciales sur avis conforme de la commission *ad hoc* ».

L'arrêté de 2018 s'attelle à désigner l'autorité nationale compétente, il s'agit selon son article 1^{er} de « la Direction du Système des Aires Protégées ». Et plus particulièrement, « sont autorisées à effectuer les fonctions de l'ANC (...) le Directeur de la Direction du Système des Aires Protégées et le Chef de Service de la Conservation de la Biodiversité »¹¹. C'est le Directeur du Système des Aires Protégées qui est chargé de la conclusion des Conditions Convenues d'un Commun Accord (CCCA)¹² et le Chef de Service de la Conservation de la Biodiversité qui est chargé de la délivrance des récépissés pour les activités de recherches non commerciales ou l'autorisation d'accès pour les demandes d'accès à des fins commerciales sur avis conforme de la commission *ad hoc*. Par ailleurs, l'arrêté précise en son article 4 que les fonctions occupées en tant qu'Autorité nationale compétente sont gratuites.

¹⁰ Article 2 du décret.

¹¹ Article 2 de l'arrêté

¹² Selon le décret de 2017, c'est « un accord conclu entre l'Autorité nationale compétente qui accorde l'accès aux ressources génétiques et le demandeur désirant utiliser ces ressources ».

C. Divers textes réglementaires portant sur les aires protégées

Une série de textes réglementaires a été adoptée au cours de l'année 2018. Il s'agit d'une part de décrets portant création définitive d'une aire protégée (a) et d'autre part d'arrêtés soit portant mise en protection temporaire d'un espace destiné à devenir une aire protégée (b) soit portant délégation de gestion d'une aire protégée déjà créée (c).

1. Les décrets portant création définitive d'une aire protégée

De l'adoption de la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées seront créées de nouvelles catégories d'aires protégées¹³ dans le système des aires protégées à Madagascar. Il s'agit ici notamment de la catégorie « paysage harmonieux protégé ». Les décrets suivants vont consacrer les premières aires protégées de cette nouvelle catégorie.

– *Décret n° 2018-367 du 17 avril 2018 portant création définitive de la nouvelle Aire Protégée dénommée « Anjajavy », commune rurale d'Antonibe, district d'Analalava, région Sofia*¹⁴.

Selon l'article 3 du décret « l'objectif principal de gestion poursuivi est d'assurer la préservation et le maintien de la biodiversité, la durabilité des fonctions écologiques et la maintenance de la productivité des écosystèmes nécessaires au bien-être des communautés riveraines ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles ». Les co-gestionnaires de cette aire sont selon l'article 4 du décret, la direction régionale de l'environnement, de l'écologie et des forêts et la direction régionale des ressources halieutiques et de la pêche. Ce même article précise qu'il y a la possibilité d'une délégation de gestion au profit d'une ou des personnes morales de droit public ou de droit privé¹⁵. C'est la gouvernance partagée de type collaboratif entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué et les communautés locales qui a été choisie (article 6). Plusieurs activités sont autorisées et réglementées à l'intérieur de la zone tampon et du noyau dur de l'aire protégée. Ces activités ne relèvent pas seulement des activités de recherche scientifique ou de conservation, mais incluent d'autres types d'activités. Peuvent être relevées dans ce cadre « les activités minières et pétrolières découlant de permis ou contrat de reconnaissance antérieures ; les constructions immobilières ... » L'article 10 du décret renforce que « les activités extractives ainsi que les activités de pêche industrielle et artisanale antérieures sont permises dans le

¹³ Le système des aires protégées est désormais composé de six catégories : la réserve naturelle intégrale, le parc national et le parc naturel, la réserve spéciale, le monument naturel, le paysage harmonieux protégé et enfin, la réserve de ressources naturelles

¹⁴ JO n° 3847 du 29 octobre 2018, p. 5779.

¹⁵ Ce qui sera fait avec l'arrêté du 4 mai 2018, voir *infra*.

respect des dispositions de la loi portant refonte du Code de gestion des aires protégées avec ses textes subséquents d'application, du décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et des réglementations sectorielles y afférentes ». L'étude de ses dispositions combinées laisse penser que les activités minières et pétrolières bénéficieront du droit acquis et ne seront pas mises en balance avec les activités de protection de l'aire, mais au contraire pourraient être autorisées.

– *Décret n° 2018-771 du 28 avril 2018 portant création de l'Aire Protégée dénommée "Oronjia" Commune rurale Ramena, District d'Antsiranana II, Région Diana*¹⁶.

Les objectifs principaux de gestion sont détaillés à l'article 3 du décret « restaurer la forêt d'Oronjia et utiliser rationnellement ses ressources naturelles et culturelles pour un écotourisme durable, conserver sa biodiversité afin de contribuer au développement de la région Diana ». Le ministère chargé des aires protégées est le gestionnaire de l'aire protégée, mais l'article 4 du décret prévoit la possibilité de la délégation de gestion « accordée par voie réglementaire à une ou des personnes morales de droit public ou de droit privé laquelle détermine les termes de délégation, les droits et obligations des parties ». Le mode de gouvernance est « la cogestion de type collaboratif entre le gestionnaire délégué, le propriétaire du terrain et les communautés locales » (article 5). Si plusieurs activités sont interdites au niveau de la zone tampon et du noyau dur (article 9), d'une manière générale, les activités liées à la recherche scientifique, la conservation et enfin celles liées aux activités touristiques sont autorisées et réglementées.

2. Les arrêtés portant mise en protection temporaire

La mise en protection temporaire d'une aire est prévue par l'article 28 de la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires protégées¹⁷. Au vu de la longueur de la procédure de création d'une aire protégée, elle permet de mettre en place les mesures de sauvegarde nécessaire avant la création définitive de cette dernière.

¹⁶ JO n° 3854 du 3 décembre 2018, p. 6888.

¹⁷ « La procédure de création d'une aire protégée est fixée par voie réglementaire comportant plusieurs étapes y compris l'institution d'une protection temporaire et engage les parties prenantes concernées.

La création définitive d'une aire protégée est décidée par décret pris en Conseil de gouvernement »

– Arrêté n° 887/2018 du 17 janvier 2018 portant mise en protection temporaire de l'Aire protégée en création dénommée « Sakara », district de Fort Dauphin, région Anosy¹⁸.

Il s'agit ici de terrains de nature privée. Le gestionnaire désigné du site est une société d'exploitation agricole. L'arrêté précise que la délégation de gestion temporaire de l'aire protégée peut être accordée par acte authentique à une personne publique ou privée. L'aire protégée en création est gérée selon le principe de la gouvernance privée, selon l'article 4 de l'arrêté. Les objectifs principaux de gestion sont mentionnés à l'article 6 de l'arrêté, il s'agit notamment « d'assurer à long terme la conservation de l'intégrité de la biodiversité, la durabilité des fonctions écologiques et la maintenance de la productivité des écosystèmes nécessaires au bien être des communautés riveraines, ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles ». La gestion n'est donc pas complètement tournée vers la protection de la biodiversité, en effet, plusieurs activités sont réglementées, et non totalement interdites. Il s'agit par exemple, selon l'article 7 de l'arrêté des activités de bois d'énergie et de service à l'intérieur de l'aire protégée, l'exploitation des produits accessoires respectant les principes de l'utilisation durable. L'article 8 de l'arrêté admet le droit d'usage des communautés sous réserve de leur conformité au schéma global d'aménagement, aux règles internes de gestion, au *Dina*¹⁹ et doit faire l'objet d'un accord du gestionnaire de l'aire protégée en création. Ce droit d'usage comprend notamment « le pâturage ainsi que le pacage de troupeaux de bovidés ; la récolte de miel et de cire, des plantes médicinales, des fruits et des plantes comestibles et autres produits accessoires des forêts respectant les principes de l'utilisation durable ; la chasse aux animaux nuisibles et gibiers ; le prélèvement de produits accessoires respectant les principes d'utilisation durable » (article 8).

– Arrêté n° 23548/2018 du 24 septembre 2018 portant mise en protection temporaire de l'Aire Protégée en création dénommée « Ankafobe », district Ankazobe, région Analamanga²⁰.

Cette protection temporaire est prévue pour 2 ans. C'est la Direction Régionale chargée de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts Analamanga qui est gestionnaire du site, dans le cadre de « la cogestion, type de gestion participative ou collaborative »²¹. Selon l'article 6 de l'arrêté, « les objectifs

¹⁸ JO n° 3812 du 7 mai 2018, p. 1861.

¹⁹ « Le *dina* est une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des membres du *fokonolona* âgés de dix-huit ans révolus ou selon le cas, de ses représentants désignés » : article 1^{er} de la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique.

²⁰ JO du 12 août 2019, n° 3906, p. 5129.

²¹ Article 4 de l'arrêté.

principaux de gestion poursuivis sont d'assurer à long terme la conservation de l'intégrité de la biodiversité, la durabilité des fonctions écologiques et la maintenance de la productivité des écosystèmes nécessaires au bien être des communautés riveraines, ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles. Les objectifs spécifiques de gestion comprennent : le maintien de la couverture forestière, la restauration forestière, la protection des populations viables d'espèces endémiques et menacées de flore et de faune ainsi que l'utilisation durable par la promotion des pratiques rationnelles de gestion la valorisation du tourisme écologique ». Même si l'article 10 de l'arrêté déclare la suspension de l'octroi de nouveaux permis/titres miniers, pétroliers et forestiers sur l'ensemble de l'aire protégée en création, l'article 11 dispose que « l'administration chargée des aires protégées doit veiller à ce que la protection temporaire n'empêche les titulaires des permis/titres miniers et pétroliers bénéficiant des droits acquis de mener dans les règles de l'art et dans le respect de la réglementation en vigueur les activités découlant desdits droits miniers et/ou pétroliers ». Se pose ici la question de savoir de quelle manière les objectifs fixés pour la gestion de l'aire pourront être atteints avec la subsistance des droits acquis par les titulaires des permis/titres miniers et pétroliers.

3. Les arrêtés portant délégation de gestion d'aire protégée

Après la création définitive d'une aire protégée, il peut être procédé à la délégation de gestion de celle-ci. Cette délégation de gestion est prévue aux articles 36 et suivant de la loi portant refonte du code des aires protégées. Ainsi, « le ministère chargé des aires protégées, après consultation avec différents départements ministériels techniques concernés, différentes collectivités territoriales décentralisées ainsi que des communautés locales, peut déléguer la gestion d'une ou plusieurs aires protégées à des personnes morales de droit public ou privées »²². La série d'arrêtés qui suit procède à cette délégation à une pluralité de type de personnalités morales.

i. La délégation de gestion d'aire protégée au profit de personnes morales de droit privé

Il peut s'agir d'une simple personne morale de droit privé.

– Arrêté n° 8891/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire Protégée dénommée « Forêt Naturelle de Tsitongambarika », district de Taolagnaro, région Anosy²³.

²² Article 36 de la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires protégées

²³ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5537.

– Arrêté n° 8892/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire Protégée dénommée « Complexe Zones Humides Mahavavy Kinkony », district de Mitsinjo, région Boeny²⁴.

Peut aussi être désigné délégataire de gestion un groupe hôtelier privé.

– Arrêté n° 11442/2018 du 4 mai 2018 portant délégation de gestion de la nouvelle Aire Protégée dénommée « Anjajavy », commune rurale Antonibe, district d'Analalava, région Sofia²⁵.

Le délégataire désigné est un groupe privé hôtelier, un opérateur privé donc, pour une durée de cinq ans. Et l'arrêté impose de prendre en compte en son article 3 la cohabitation de la gestion de l'aire protégée avec les carrés miniers objet de permis antérieurs à la création temporaire de l'aire protégée en question.

ii. La délégation de gestion d'aire protégée au profit d'Organisations non gouvernementales (ONG) ou d'organisations scientifiques

Les arrêtés qui suivent opèrent une délégation de gestion au profit d'ONGs d'envergure internationale œuvrant dans le domaine de la conservation de la biodiversité ou dans le dernier cas, au profit d'une organisation regroupant des scientifiques chercheurs.

– Arrêté n° 8893/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire marine protégée dénommée « Ambodivahibe », communes de Ramena et Mahavanona, district d'Antsiranana II, région Diana²⁶.

– Arrêté n° 8895/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire marine protégée dénommée « Nosy Antsoha », commune de Bemanevika Ouest, district d'Ambanja, région Diana²⁷.

– Arrêté n° 8897/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire Protégée dénommée « Paysage Harmonieux Protégée Bemanevika », commune d'Antananarivo Haut et Beandrarezo, district de Bealanana, région Sofia²⁸.

– Arrêté n° 8894/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire Protégée dénommée « Maromizaha », communes rurales Andasibe, Ambatovola, district de Moramanga, région Alaotra Mangoro²⁹.

²⁴ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5540.

²⁵ JO n° 3852 du 26 novembre 2018, p. 6782.

²⁶ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5542

²⁷ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5546.

²⁸ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5550.

²⁹ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5544.

iii. La délégation de gestion d'aire protégée au profit d'une personne morale de droit public

Le dernier arrêt de délégation de gestion est réalisé au profit du Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement, un acteur public dans la conservation de la biodiversité.

– Arrêté n° 8896/2018 du 12 avril 2018 portant délégation de gestion de l'Aire protégée dénommée « Ambohitr' Antsingy Montagne des Français », communes rurales d'Antanamitarana, Mahavanona et Ramena, district d'Antsiranana II, région Diana³⁰.

II. Jurisprudence

Pour la période concernée, l'actualité jurisprudentielle porte sur la protection des espèces de faunes protégées. Afin de protéger ses espèces de faunes et de flores sauvages, Madagascar a adhéré à la Convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction dite convention CITES³¹. La loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages³² a été adoptée en ce sens. Cette loi interdit notamment en son article 29 alinéa 1^{er} : « Toute importation, exportation, réexportation ou introduction en provenance de la mer ou tentative d'importation, d'exportation, de réexportation ou d'introduction en provenance de la mer, sans un permis ou certificat valable ou à l'aide d'un permis ou d'un certificat faux ou falsifié ou non approprié ou obtenu à l'aide de fausses déclarations ».

Le tribunal de première instance de Toliara a eu l'occasion, par deux jugements, de donner application au texte de 2005. Ces décisions donnent une parfaite illustration de la lutte actuelle menée contre les exportations illicites des espèces de faunes protégées, et plus particulièrement des tortues,³³ mais elles peuvent être considérées comme des exceptions. En effet, malgré un nombre important d'infractions constatées, peu de dossiers aboutissent à un procès³⁴.

³⁰ JO n° 3844 du 8 octobre 2018, p. 5548.

³¹ Signée par Madagascar le 4 août 1973 et ratifiée par voie d'ordonnance (ordonnance n° 75-014 du 5 août 1975, JORM du 16 août 1975)

³² JO n° 3123 du 13 août 2007, p. 4535.

³³ Voir notamment RAHARISON Clément, COJEAA-MIHARO, *Rapport de capitalisation des données sur les trafics des tortues radiées de la période 2017, 2018 et 2019, 2020*, 53 p.

³⁴ Pour cette période de 2017 à 2019, le *Rapport de capitalisation des données sur les trafics de tortues radiées* note qu'il y a eu au total 28 637 tortues ayant fait l'objet d'une tentative ou d'une exportation illicite, 122 procès-verbaux de constatation des infractions et seulement 27 affaires portées effectivement devant le tribunal correctionnel. En 2017, sur 36 procès-verbaux de constatation d'infractions, 8 dossiers ont pu être présentés devant le tribunal ; le

Tribunal de 1^{re} instance de Toliara, 25 octobre 2018, n° 681-C et Tribunal de 1^{re} instance de Toliara, 25 octobre 2018, n° 682-C.

Les tortues, espèces menacées, sont à l'Annexe I de la Convention CITES³⁵. La loi malgache de 2005 sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction énonce en son article 3 que les espèces de l'Annexe I sont des « espèces menacées d'extinction dont le commerce doit faire l'objet d'une réglementation particulièrement stricte et n'être autorisé que dans des circonstances exceptionnelles ». Dans les cas d'espèce, les prévenus ont procédé soit à une tentative d'exportation des tortues soit à une réelle exportation de celles-ci. Dans le 1^{er} cas, les prévenus ont commencé à ramasser et à déplacer les tortues en vue de leur exportation. Dans le second, les prévenus ont déjà procédé à l'exportation illicite d'une première cargaison de tortues et étaient sur le point d'exporter une autre cargaison en ayant commencé à mettre en place une procédure de ramassage des tortues.

Dans les deux cas, il est pertinent de relever que le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts s'est porté partie civile. Les éléments de l'infraction et de la tentative telles que prévu par l'article 29 sont constitués. Dans les deux cas, le tribunal a condamné les prévenus à des peines d'emprisonnement ferme et au paiement d'amendes, conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi de 2005. Il a par ailleurs condamné au paiement de dommages-intérêts à la partie civile, soit le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts.

Pour évacuer rapidement la question de la constitution de partie civile du ministère³⁶, il faut relever que la loi malgache de 2005 admet en son article 56³⁷ que « les actions et poursuites sont exercées à la requête du ministre chargé des Eaux et Forêts, par le biais de l'Organe de gestion qui peut se constituer partie

ratio est de 61 procès-verbaux de constatation d'infractions pour 13 affaires en 2018 et enfin de 25 procès-verbaux de constatation d'infractions pour 6 dossiers effectivement présentés devant le tribunal correctionnel en 2019.

³⁵ Selon l'article 2 alinéa 1 de la Convention Cites, le commerce des espèces de l'annexe I ne peut être autorisé que sous de strictes et exceptionnelles conditions.

³⁶ La dénomination du ministère chargé de l'environnement évolue assez souvent suivant la composition du gouvernement. Ici, depuis 2005, une partie des départements de l'ancien ministère chargé des eaux et forêts a été reprise par le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts.

³⁷ Par comparaison, selon l'article 62 de la loi n° 2015-056 portant création de la chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène » et répression des infractions relatives aux bois de rose et/ou bois d'ébène : « L'État et toute personne lésée, y compris toute association ou organisation (...), peuvent se constituer partie civile devant la juridiction de jugement qui est compétente pour statuer sur toutes actions en dommages-intérêts découlant des faits objets de la poursuite. »

civile ». Le décret d'application de la loi de 2005³⁸ précise en son article 5 que l'Organe de gestion est « un département du ministère chargé des Eaux et forêts. Il est l'organe d'administration et de décision (...) ». À l'article 6 du décret, la constitution de partie civile n'est pas expressément nommée comme faisant partie des missions de l'Organe de gestion, mais elle peut être rattachée à l'alinéa 10 de l'article 6 c'est-à-dire « accomplir toute autre tâche que lui confie le ministre chargé des Eaux et forêts dans le cadre de l'application de la CITES et de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages ».

Contrairement à ces dispositions de la loi de 2005 et celle de 2015, le droit commun n'admet que la réparation des préjudices directs. En effet, selon les dispositions de l'article 233 de la LTGO³⁹ « dans l'appréciation et l'évaluation du dommage subi, les juges doivent tenir compte du préjudice direct, actuel et certain, aussi bien matériel que moral ».

Les questions que ces jugements posent réellement sont relatives au préjudice reconnu en faveur de la partie civile constituée, ici le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts *via* sa direction régionale. En effet, il est important de déterminer la nature du préjudice d'une part, et les critères d'évaluation de ce préjudice par le tribunal d'autre part.

Sans donner plus de précisions, le tribunal a, dans les deux cas, ordonné le paiement de dommages-intérêts au profit de la partie civile et reconnaît ainsi l'existence d'un préjudice. La nature de celui-ci n'a cependant pas été précisée. Pourtant, en droit malgache, aucun texte ne reconnaît le préjudice écologique pur : « le dommage doit être direct. Seuls ceux qui ont directement souffert du préjudice peuvent donc en demander réparation »⁴⁰. De son côté, la doctrine semble estimer que « même si le droit malgache ne semble pas prêt à de tels bouleversements, il contient, en germe, des atténuations à l'exigence du caractère direct du dommage »⁴¹. Dans ces cas d'espèce, il aurait été opportun que les jugements précisent la nature du préjudice justifiant ainsi le paiement de ces dommages-intérêts au profit de la partie civile, en l'occurrence le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts. Il y a là l'occasion pour le législateur malgache d'emboîter le pas sur ce qui a été adopté sous d'autres cieux :

³⁸ Décret n° 2006-097 du 31 janvier 2006 fixant les modalités d'application de la loi sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages, JO n° 3123 du 13 août 2007, p. 4588.

³⁹ Loi n° 66-003 du 2 juillet 1966 relative à la théorie générale des obligations, JO n° 486 du 09.07.66, p.1429 ; Errata : JO n° 489 du 23.07.66, p. 1657 ; du 14.01.67, p. 35 et du 30.11.68, p. 2229.

⁴⁰ RAMAROLANTO-RATIARAY, J.-B. SEUBE, *La théorie générale des obligations en droit malgache, tome 2 les faits juridiques le régime général des obligations*, Jurid'ika, 2014, p. 23.

⁴¹ RAMAROLANTO-RATIARAY, J.-B. SEUBE, *op. cit.*

la situation est ici similaire à celle qui existait avant la consécration législative du préjudice écologique en droit français. En effet, ce préjudice écologique, d'origine prétorienne⁴², a été par la suite, consacré par le Code civil français en ses articles 1246 et suivant.

La nature du préjudice manque donc ici de précision, il en est de même à propos des critères d'évaluation de celui-ci. De premier abord, il est reconnu que « les ressources naturelles étant hors commerce, il n'existe pas d'indicateur visible de leur valeur, aucun prix à partir duquel le juge pourrait déterminer le montant des dommages et intérêts »⁴³. Dans nos espèces, même si le jugement n° 682-C précise que la constitution de partie civile est recevable, il a été spécifié que la somme demandée par la partie civile « est excessive et que le tribunal possède des éléments d'appréciations suffisants » pour fixer une somme moindre pour le montant des dommages-intérêts. Néanmoins, aucun autre élément n'a été donné par le jugement pour cette fixation des dommages-intérêts. Une analyse du *Rapport de capitalisation des données sur les trafics des tortues radiées de la période 2017, 2018 et 2019* n'aboutit d'ailleurs pas à une compréhension de la fixation de ces dommages-intérêts⁴⁴. On se souvient pourtant que la Cour de cassation malgache a censuré⁴⁵, à juste titre, l'absence de précision sur la détermination des dommages-intérêts : « Si la détermination du *quantum* des dommages-intérêts à allouer à la partie civile relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, encore faut-il que ces derniers précisent les éléments constitutifs du préjudice, mais encore la qualité des dommages dont la réparation est demandée »⁴⁶.

On relèvera enfin que d'une manière générale, il est estimé que dans le cas des atteintes à l'environnement, la réparation en nature est la plus appropriée⁴⁷ et

⁴² Le naufrage du pétrolier Erika en décembre 1999, près des côtes bretonnes, va donner l'occasion à la Cour de cassation française de reconnaître le préjudice écologique défini comme « l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement découlant de l'infraction », V. Cass. crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938, D. 2012.2711, note P. DELEBECQUE ; obs. F. - G. TREBULLE, p. 2557 ; obs. L. NEYRET, p. 2673.

⁴³ V. RAVIT et O. SUTTERLIN, « Réflexions sur la question du préjudice écologique “pur” », D. 2012.2675.

⁴⁴ En effet, ceux-ci varient selon les dossiers. Ainsi, dans les dossiers de 2019, les dommages-intérêts varient entre 1 000 000 d'ariary pour la vente de 2 tortues à 50 000 000 d'ariary pour la capture de 5 tortues. Dans les dossiers de 2017, un même montant de dommages-intérêts (250 000 000 d'ariary) a été fixé dans une affaire où 369 tortues ont été exportées de manière illicite et dans une autre affaire avec « seulement » 32 tortues exportées.

⁴⁵ Cour de cassation, 16 septembre 2011, n° 165, note R. ANDRIANAIVOTSEHENO in *Arrêts commentés de la Cour de cassation, Chambre civile, commerciale, sociale, années 2010, 2011, 2012*, Jurid'ika, 2015, p. 211-216.

⁴⁶ Cour Suprême de Madagascar, 3 mai 2005, n° 284/03-PEN, *Bull. des arrêts de la Cour Suprême de Madagascar*, 2005, p. 172.

⁴⁷ Voir notamment : Club des juristes, *Mieux réparer le dommage environnemental*, 2012.

que le paiement des dommages et intérêts ne devrait être envisagé que dans certains cas. « Lorsque la réparation en nature est impossible, comme c'est le cas pour la destruction irréversible d'une espèce sauvage (...) ou pour la dégradation d'un écosystème trop complexe pour être reconstitué, ou encore quand elle est insuffisante eu égard aux pertes temporaires constatées entre la survenance du dommage et sa réparation effective, la réparation du préjudice écologique pourrait prendre la forme d'une condamnation à des dommages et intérêts »⁴⁸. Dans le cadre de ces trafics d'espèces, la restitution des espèces menacées est souvent réalisée, ici les tortues, et ainsi, la réparation en nature effectuée. Il est supposé que la démarche prétorienne malgache de la fixation de montants aussi élevés de dommages-intérêts a pour objectif de dissuader les vellétés d'infractions à la loi. Néanmoins, l'absence de nomenclature des préjudices en droit malgache⁴⁹ et de critères objectifs de fixation des dommages-intérêts peut rencontrer une censure des juges du droit et ainsi réduire à néant les efforts de toute la chaîne de lutte contre les trafics.

⁴⁸ L. NEYRET, « Le préjudice écologique : un levier pour la réforme du droit des obligations », *D.* 2012.2673.

⁴⁹ Par comparaison, voir L. NEYRET et G.-J. MARTIN [dir.], *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LGDJ, 2012, 456 pages.

5. Bibliographie

Plusieurs travaux de la doctrine en droit public peuvent être signalés pour la période couverte par la chronique.

Ouvrage

– Faratiana ESOAVELOMANDROSO, Matthieu FAU-NOUGARET et Lovamalala RANDRIATAVY, *Madagascar et l'intégration régionale, état des lieux, défis et perspectives*, L'Harmattan, 2020, 256 p.

Articles

– Julien PRIEUR, « Le trafic de bois de rose et d'ébène à Madagascar, entre ombre et lumière », *Droit, humanité et environnement : Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé Billé*, Bruylant, 2020, p. 491-506.

– Chantal RAHALISON RAMANANKASINA, « Les allées de la consécration et de l'évanescence de la transparence administrative à Madagascar », in Isabelle BONGARCIN, Chantal RAHALISON RAMANANKASINA (dir.), *La transparence, éléments d'analyse en droit français et malgache*, L'Harmattan, 2020, p.85-106.

– Chantal RAMANANKASINA, « Partenariat public-privé – Délégation de service public vus à travers le contrat d'exploitation des parkings sur voirie dans la ville d'Antananarivo », *Annales droit nouvelle série*, n° 8, 2018, p. 85- 97.

– Saholy RAMBININTSAOTRA, « Regard critique sur la transaction pénale en matière environnementale dans quelques pays d'Afrique francophone », *Droit, humanité et environnement : Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé Billé*, Bruylant, 2020, p. 963-980.

– Ianjatiana RANDRIANANDRASANA, « La réglementation des déchets et la lutte contre la progression du plastique à Madagascar », *Revue juridique de l'environnement*, à paraître.

– Lovamalala RANDRIATAVY, « 1948-2018 : la Déclaration universelle des droits de l'homme, 70 ans après sa mise en œuvre juridique à Madagascar », *Annales droit nouvelle série*, n° 8, 2018, p. 99-139.

– Lovamalala RANDRIATAVY, « Médias et élections à Madagascar », note ss Décision n°15-HCC/D3 du 3 mai 2018, *Annales droit nouvelle série*, n° 8, 2018, p. 237-252.

- Lovamalala RANDRIATAVY, « Transparence des élections et secret du scrutin – Le nouveau cadre juridique général des élections à Madagascar », in Isabelle BON-GARCIN, Chantal RAHALISON RAMANANKASINA (dir.), *La transparence, éléments d'analyse en droit français et malgache*, L'Harmattan, 2020, p.25-47.
- Arielle F. TSIAZONANGOLY, Riaka RAKOTOBÉ, « Aires marines protégées : incidence du droit de l'environnement sur le droit des affaires », *Annales droit nouvelle série*, n° 8, 2018, p. 163-178.
- UN General Assembly, Special Political Committee, “Summary Record of the 42nd Meeting”, A/SPC/35/SR.42, § 31, traduit par RICARD P., ROBIN D. -S., *Fiche technique sur les Îles Éparses France/Madagascar*, Projet ZOMAD, juin 2020, <https://zomad.eu/fr/ind02-france-madagascar/>