



Assemblée générale

Distr. générale
26 avril 2017
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-quatrième session

27 février-24 mars 2017

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable concernant sa visite à Madagascar*

Note du secrétariat

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, John H. Knox, rend ses conclusions et formule des recommandations à l'issue de la visite qu'il a effectuée à Madagascar du 25 au 31 octobre 2016. Au cours de cette visite, il a recensé les bonnes pratiques et a examiné les difficultés que rencontre le pays dans la promotion et la protection des droits de l'homme liés à l'environnement.

* Le présent document est soumis tardivement pour que l'information la plus récente puisse y figurer.



Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l’homme se rapportant aux moyens de bénéficier d’un environnement sûr, propre, sain et durable concernant sa visite à Madagascar**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Cadres juridique et institutionnel	3
A. Cadre juridique	3
B. Cadre institutionnel.....	5
III. État de l’environnement à Madagascar	6
IV. Bonnes pratiques	8
A. Aires protégées	8
B. Participation de la population à la protection de la biodiversité	9
C. Renforcement des capacités locales dans le cadre des activités d’extraction	11
V. Sujets de préoccupation.....	13
A. Changements climatiques	13
B. Conflits liés aux activités minières	15
C. Abattage et trafic illégaux du bois	17
D. Défenseurs de droits de l’homme liés à l’environnement	19
VI. Conclusions et recommandations	20

** Distribué dans la langue de l’original et en français seulement.

I. Introduction

1. À l'invitation du Gouvernement, le Rapporteur spécial a effectué une visite à Madagascar du 25 au 31 octobre 2016. Au cours de cette visite, le Rapporteur spécial a examiné la manière dont le pays donne effet aux droits de l'homme liés à la protection de l'environnement, a recensé les bonnes pratiques et les enseignements tirés, et s'est penché sur les difficultés que rencontre le pays dans la promotion et la protection des droits de l'homme liés à l'environnement.

2. Le Rapporteur spécial exprime ses remerciements au Gouvernement pour son invitation et sait gré au Ministère de la justice d'avoir coordonné les réunions officielles. Il remercie le Coordonnateur résident ainsi que l'équipe de pays des Nations Unies à Madagascar.

3. À Antananarivo, le Rapporteur spécial a rencontré le Ministre de la justice, Charles Andriamiseza ; la Ministre de l'environnement, de l'écologie et des forêts, Johanita Ndahimananjara ; le Ministre auprès de la présidence, chargé des mines et du pétrole, Ying Vah Zafilahy ; le Ministre des ressources halieutiques et de la pêche, Gilbert François ; la Vice-Présidente de l'Assemblée nationale, Hanitra Razafimanantsoa ; la Présidente de la commission juridique de l'Assemblée nationale, Marie-Thérèse Volahaingo ; et le directeur des opérations de Madagascar National Parks, Mamy Rakotoarijaona. Le Rapporteur spécial a également rencontré les 11 commissaires de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme, l'ancien Président Marc Ravalomanana, des membres de la société civile, des universitaires, des représentants de la communauté diplomatique et des représentants d'organisations internationales. À Andasibe, il a rencontré le maire de la commune, des représentants d'associations communautaires locales et le directeur par intérim du parc national d'Andasibe-Mantadia. Il a également rencontré des employés de la société minière Ambatovy à Antananarivo et à Moramanga. Il remercie tous ceux qui ont pris le temps de le rencontrer et de coopérer avec lui lors de sa visite pour leur accueil chaleureux et leur esprit d'ouverture.

II. Cadres juridique et institutionnel

A. Cadre juridique

1. Droit international

4. Madagascar a acquis son indépendance en 1960, date à laquelle elle est devenue Membre de l'Organisation des Nations Unies. Le pays est partie à un grand nombre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, parmi lesquels figurent le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Il incombe aux États, pour garantir la protection des droits de l'homme consacrés par ces instruments internationaux, notamment les droits à la vie et à la santé, de prendre des mesures de protection de l'environnement (voir A/HRC/25/53).

5. Madagascar est également partie à de nombreux instruments internationaux relatifs à l'environnement, dont la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

2. Droit constitutionnel et législatif

6. En 2009, une entité désormais appelée « gouvernement de transition » a pris le pouvoir. Comme suite à ce transfert irrégulier du pouvoir, Madagascar a vu son droit de siéger à l'Union africaine suspendu et de nombreux donateurs étrangers ont gelé leur aide. En 2010, un referendum national a eu lieu à l'issue duquel les citoyens ont approuvé un projet de nouvelle constitution. Après les élections présidentielle et législatives qui ont eu

lieu en 2013, le Président actuel, Hery Rajaonarimampianina, a pris ses fonctions (en janvier 2014), l'Union africaine a redonné à Madagascar son statut de membre et les relations internationales ont repris leur cours.

7. La Constitution adoptée en 2010 reconnaît les droits de l'homme, notamment les droits à la non-discrimination (art. 6), à la vie (art. 8), à la liberté d'opinion et d'expression (art. 10), à l'information (art. 11), à la liberté d'association et d'opposition démocratique (art. 14), à la santé (art. 19), à l'éducation (art. 23), à la participation à la vie culturelle (art. 26) et à la propriété (art. 34). Le préambule de la Constitution met en exergue « l'importance exceptionnelle des richesses de la faune, de la flore et des ressources minières à fortes spécificités dont la nature a doté Madagascar » et souligne combien il importe de préserver ces ressources naturelles pour les générations futures.

8. Madagascar a adopté en 1990 une charte de l'environnement, qu'elle a modifiée en 2015 par la loi n° 2015-003. Il y est notamment déclaré que « toute personne a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain et équilibré » (art. 6) et le droit d'avoir accès aux informations relatives à l'environnement et de participer aux prises de décisions qui ont un effet sur l'environnement (art. 7 et 14). La charte intègre le principe pollueur-payeur et le principe de précaution (art. 10 et 11), et dispose que la mise en œuvre des actions environnementales est basée sur trois principales composantes : le développement socioéconomique, la gestion durable de l'environnement et la bonne gouvernance environnementale (art. 17).

9. Divers décrets et lois régissent la conservation, l'élimination des effluents, l'exploitation minière, les pêcheries et d'autres questions environnementales¹. Le Gouvernement a reconnu que les lois relatives à la pollution, en particulier, ne sont pas bien intégrées et que les règlements de mise en application et la coordination entre les différentes institutions compétentes sont défectueux. Il a récemment adopté une stratégie nationale de gestion des pollutions grâce à laquelle il entend appliquer une approche plus intégrée. Il subsiste cependant des lacunes dans la réglementation, notamment en ce qui concerne les pesticides et les herbicides.

10. La procédure applicable aux études d'impact environnemental est définie dans le décret n° 2004-167 (dit décret MECIE (mise en compatibilité des investissements avec l'environnement)). En application de ce décret, les auteurs de tout projet doivent démontrer qu'il est conforme aux normes environnementales². La loi exige que des études d'impact soient menées pour les types de projets répertoriés et pour toute autre activité qui pourrait avoir une incidence négative sur l'environnement. Toute étude doit comprendre un plan de gestion de l'environnement. Le processus établi prévoit une participation du public, qui pourra examiner la documentation, répondre à des enquêtes publiques ou assister à des audiences publiques. L'étude d'impact sert de fondement à la décision d'accorder ou non un permis environnemental pour valider le projet en question.

11. Lors de sa visite à Madagascar en 2011, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation alors en fonctions a identifié plusieurs défauts dans la procédure d'évaluation de l'impact, y compris le fait que les communautés locales n'avaient souvent pas les moyens de participer efficacement aux consultations publiques, étant donné le peu d'informations dont elles disposaient quant aux effets des projets proposés ; qu'il n'existait pas d'obligation de publier les résultats de l'évaluation ; et que les communautés locales n'avaient pas accès à un mécanisme indépendant de contrôle des décisions d'octroi du permis environnemental (A/HRC/19/59/Add.4, par. 30). Plus récemment, l'Institut des ressources mondiales s'est dit préoccupé par le fait que la procédure ne prévoyait pas de participation du public au début du processus de prise de décisions, que les données relatives à la qualité de l'air et de l'eau n'étaient pas rendues publiques et que la loi ne prévoyait pas de recours en cas de refus du Gouvernement de répondre à des demandes

¹ Voir, par exemple : loi n° 98-029 (Code de l'eau) ; loi n° 99-021 (politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles) ; Bryony Walmsley et Saphira Patel, *Handbook on Environmental Assessment Legislation in the SADC Region*, 3^e éd. (Johannesburg, Development Bank of Southern Africa, 2011), p. 166 à 168 (énumération des lois) (en anglais seulement).

² Walmsley et Patel, *Handbook on Environmental Assessment Legislation*, p. 154 (en anglais seulement).

d'informations relatives à l'environnement³. Lors de sa dernière visite en date, le Rapporteur spécial a également entendu des témoignages selon lesquels la procédure d'évaluation était trop coûteuse pour les communautés locales et, plus préoccupant encore, le processus de prise de décisions était souvent corrompu par les sociétés souhaitant obtenir des permis.

B. Cadre institutionnel

12. Madagascar est une république constitutionnelle. Le pouvoir exécutif est dirigé par le Président, qui est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Selon la Constitution, le Président détermine la politique générale de l'État et contrôle sa mise en œuvre (art. 55). Entre autres pouvoirs, il signe les ordonnances prises en Conseil des ministres, procède aux nominations dans les hauts emplois de l'État et est le chef suprême des forces armées (art. 55 et 56).

13. Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat (art. 68). Les membres de l'Assemblée nationale sont élus pour un mandat de cinq ans. Le Sénat comprend, pour deux tiers, des membres élus pour chaque province et, pour un tiers, des membres nommés par le Président de la République en raison de leur compétence particulière (art. 81). Le Président de la République nomme le Premier Ministre, présenté par le parti ou le groupe de partis majoritaire à l'Assemblée nationale (art. 54).

14. La Haute Cour constitutionnelle comprend neuf membres, doté d'un mandat de sept ans non renouvelable (art. 114). Trois des membres sont nommés par le Président de la République, deux sont élus par l'Assemblée nationale, deux par le Sénat, deux par le Conseil supérieur de la magistrature. La Cour suprême veille au fonctionnement régulier des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif et financier (art. 121). La Haute Cour de justice est compétente pour connaître de certains crimes et délits commis par des agents publics dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (art. 131 à 135). Elle est composée du Président de la Cour suprême, de quatre autres juges, de deux membres de l'Assemblée nationale, de deux sénateurs et de deux membres du Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit (art. 136). La Haute Cour de justice n'a cependant toujours pas commencé à fonctionner.

15. La principale institution relative à l'environnement est le Ministère de l'environnement, de l'écologie et des forêts. Au sein du Ministère, l'Office national pour l'environnement (ONE) est notamment chargé : de superviser et de gérer le processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement ; de délivrer des permis environnementaux et des certificats de clôture des projets environnementaux ; de surveiller les environnements maritimes et terrestres afin de mieux gérer la biodiversité ; d'organiser des formations de sensibilisation à l'environnement ; et d'établir des rapports sur l'état de l'environnement. En application du décret n° 2003-439, les ministères chargés de questions ayant trait au développement doivent mettre en place des unités environnementales, participer au processus d'évaluation et intégrer les questions relatives à l'environnement à leurs travaux.

16. La Commission nationale indépendante des droits de l'homme est dotée d'un mandat étendu, qui comprend la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, un rôle consultatif auprès des organes de l'État et la promotion de l'harmonisation des lois nationales avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (loi n° 2014-007, art. 2). La Commission publie un rapport annuel qu'elle présente au Parlement (art. 19) et est habilitée à recevoir des plaintes et à procéder à des enquêtes (voir art. 21 à 28). Ses membres ont été désignés et ont pris leurs fonctions en 2016 mais la Commission ne dispose toujours pas de l'appui de base nécessaire à son fonctionnement, à savoir, notamment : des équipements, un site Internet grâce auquel elle pourrait diffuser des informations concernant ses travaux, et des locaux propices à l'exercice effectif de son mandat.

³ Voir www.environmentaldemocracyindex.org/country/mdg.

III. État de l'environnement à Madagascar

17. L'environnement de Madagascar, quatrième plus grande île au monde, parfois appelée le « huitième continent »⁴, renferme des trésors pour la diversité biologique (biodiversité). Les écosystèmes malgaches se composent de forêts tropicales humides, de forêts sèches d'épineux, de savanes, de steppes, de zones humides, de zones arides et de récifs coralliens. L'île s'étant dissociée des autres terres émergées il y a plus de 80 millions d'années, la plus grande partie de sa flore et de sa faune est endémique et n'existe qu'à Madagascar. Sur les 12 000 espèces de plantes vasculaires, 96 % sont endémiques. Les 278 espèces d'amphibiens présentes sont endémiques, tout comme 90 % des 389 espèces de reptiles⁵. Six des neuf essences de baobabs existant au monde et environ la moitié des 150 espèces de caméléons sont indigènes. Les animaux sans doute les plus connus sont les lémuriniens, dont il existe plus d'une centaine d'espèces et de sous-espèces et qui vont, du plus petit au plus gros, du microcèbe, qui pèse 30 grammes, à l'indri, qui pèse près de 10 kilogrammes. Au total, Madagascar, qui ne représente que 0,5 % de la surface terrestre, abrite 5 % des espèces de faune et de flore connues au monde. De nouvelles espèces sont encore découvertes aujourd'hui : plus de 600 nouvelles espèces ont été identifiées entre 1999 et 2010, dont 69 amphibiens, 61 reptiles et 41 mammifères⁶.

18. Comme d'autres pays, Madagascar se heurte à de nombreuses menaces qui pèsent sur sa biodiversité. Des espèces invasives, comme le crapaud commun d'Asie (*Duttaphrynus melanostictus*), menacent de dévaster les écosystèmes qui n'ont pas développé de protection contre eux⁷. Le braconnage et l'exploitation illégale du bois rapprochent de nombreuses espèces de l'extinction. La demande provient souvent de marchés étrangers, par exemple s'agissant des tortues, recherchées comme animaux domestiques, et du bois de rose, utilisé pour la fabrication de meubles. La demande intérieure joue également un rôle : de nombreux animaux sauvages, dont des tortues et de nombreuses espèces de lémuriniens, sont victimes de la chasse à des fins alimentaires⁸. Le commerce national et international de lémuriniens en tant qu'animaux domestiques se développe également⁹.

19. La disparition des habitats constitue un problème majeur. Si les estimations varient, il ne fait aucun doute que Madagascar a perdu une grande partie de sa forêt primaire au cours du siècle écoulé¹⁰. Comme dans d'autres pays, cette disparition est en grande partie liée à l'exploitation agricole. Les riziculteurs malgaches ont une pratique traditionnelle consistant à couper et à brûler les lisières de forêts pour y installer leurs cultures. Lorsque la population était relativement peu nombreuse, cette pratique, appelée *tavy*, était viable. Mais la population étant passée d'environ 5 millions de personnes en 1960 à 24 millions aujourd'hui, cette pratique non maîtrisée crée une pression insoutenable sur les forêts, qui disparaissent progressivement. D'autres pressions exercées sur la terre, parmi lesquelles l'exploitation minière, contribuent également à la disparition d'habitats. Les changements

⁴ Voir, par exemple : Peter Tyson, *The Eighth Continent : Life, Death, and Discovery in the Lost World of Madagascar* (New York, William Morrow and Co., 2000) (en anglais uniquement).

⁵ Cinquième rapport national de la Convention sur la diversité biologique (2014), p. 8.

⁶ Voir World Wildlife Fund, « Treasure island : new biodiversity on Madagascar (1999-2010) » (2011) (en anglais seulement).

⁷ Voir Jessica Aldred, « Scientists warn of last chance to rid Madagascar of invasive toxic toad », *The Guardian* (2 février 2016) (en anglais uniquement).

⁸ Voir Kim E. Reuter et autres, « Capture, movement, trade, and consumption of mammals in Madagascar », *PLOS One*, vol. 11, n° 2 (février 2016) (en anglais uniquement).

⁹ Voir Kim E. Reuter et autres, « Live capture and ownership of lemurs in Madagascar : extent and conservation implications », *Oryx*, vol. 50, n° 2 (janvier 2016) (en anglais uniquement).

¹⁰ Voir William J. McConnell et Christian A. Kull, « Deforestation in Madagascar : debates over the island's forest cover and challenges of measuring forest change », dans *Conservation and Environmental Management in Madagascar*, Ivan Scales éd. (Abingdon, Royaume-Uni, Routledge, 2014), p. 67 (en anglais seulement).

climatiques provoquent déjà des dégâts sur les récifs coralliens et menacent de réduire considérablement l'habitat disponible pour les lémuriers et les autres espèces¹¹.

20. Le fait qu'un si grand nombre des espèces présentes sur l'île soient uniques au monde signifie que la disparition d'un hectare de forêt à Madagascar a un effet sur la biodiversité plus grand que la disparition de forêt ailleurs dans le monde¹². Les menaces pesant sur la biodiversité ont déjà fait des victimes : en 2013, 11 espèces malgaches étaient déclarées disparues, 290 espèces étaient menacées et 166 espèces étaient gravement menacées¹³. Parmi les espèces proches de l'extinction on relève la tortue angonoka (ou tortue à soc, *Astrochelys yniphora*) et la tortue étoilée (*Astrochelys radiata*), qui sont recherchées pour servir d'animaux domestiques, pour l'alimentation et pour leur belle carapace. On estime à 200 le nombre de tortues *angonoka* adultes vivant encore à l'état sauvage¹⁴. Les lémuriers sont considérés comme étant les mammifères les plus menacés de la planète : 48 espèces sont menacées et 22 sont gravement menacées¹⁵. Certaines espèces ne comptent plus qu'un tout petit nombre d'individus. On estime par exemple qu'il reste moins de 250 sifakas soyeux (*Propithecus candidus*)¹⁶.

21. La disparition d'une biodiversité aussi exceptionnelle serait une grande perte pour la planète mais elle toucherait encore plus brutalement la population malgache elle-même. Ainsi que Madagascar l'a signalé à la Conférence des parties à la Convention sur la biodiversité biologique, 85 % de sa population vit en zone rurale et la biodiversité des forêts constitue la base même de ses moyens de subsistance¹⁷. Outre la nourriture et le combustible qu'elles apportent, les forêts abritent plus de 2 000 plantes médicinales¹⁸. Un exemple connu est la pervenche de Madagascar (*Catharanthus roseus*), d'abord employée comme médicament traditionnel, puis pour guérir la leucémie de l'enfant et le lymphome de Hodgkin. Environ 10 % seulement de ces traitements traditionnels ont été commercialisés, ce qui laisse une très grande marge de développement scientifique et commercial¹⁹. En outre, le tourisme, qui constitue actuellement la troisième source de devises étrangères, présente un très grand potentiel de développement. Sans doute plus important encore, la culture du pays est intimement liée à sa biodiversité. Certaines espèces animales ont une valeur culturelle particulière et de nombreux lacs, cascades, forêts et massifs rocheux sont sacrés²⁰.

22. La population malgache est confrontée à de très nombreuses autres menaces pour l'environnement, qui bien souvent, malheureusement, attirent moins l'attention de la communauté internationale. Le problème le plus urgent est peut-être celui de la pollution de l'air. Selon une étude récente de la Banque mondiale, le nombre de décès prématurés provoqués par la pollution de l'air est passé de 12 764 en 1990 à 18 718 en 2013²¹. Lors de la visite du Rapporteur spécial, la pollution de l'air ambiant par les véhicules se ressentait à Antananarivo mais, comme dans une grande partie du monde, la pollution de l'air à l'intérieur des habitations provoque plus de décès. Presque tous les foyers du pays utilisent principalement une biomasse solide pour cuisiner (comme par exemple le charbon de bois,

¹¹ Voir Jason L. Brown et Anne D. Yoder, « Shifting ranges and conservation challenges for lemurs in the face of climate change », *Ecology and Evolution*, vol. 5, n° 6 (février 2015) (en anglais seulement).

¹² Madagascar – profil de pays, Convention sur la diversité biologique, disponible à l'adresse suivante : www.cbd.int/countries/profile/default.shtml?country=mg.

¹³ Ibid.

¹⁴ Voir la liste rouge des espèces menacées de l'Union internationale pour la conservation de la nature, disponible à l'adresse suivante : www.iucnredlist.org/details/9016/0.

¹⁵ Michelle Douglass, « The future of Madagascar's lemurs », BBC Earth (27 février 2015), disponible à l'adresse suivante : www.bbc.com/earth/story/20150226-what-hope-is-there-for-madagascars-threatened-lemurs (en anglais seulement).

¹⁶ Voir la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature, www.iucnredlist.org/details/18360/0.

¹⁷ *Cinquième rapport national de la Convention sur la diversité biologique*, p. 11.

¹⁸ Madagascar – profil de pays, Convention sur la diversité biologique.

¹⁹ Ibid.

²⁰ *Stratégie et plans d'actions nationaux pour la biodiversité 2015-2025* (décembre 2015), p. 26 et 27.

²¹ Banque mondiale et Institute for Health Metrics and Evaluation, Université de Washington, *The Cost of Air Pollution. Strengthening the Economic Case for Action* (2016), p. 97 (en anglais seulement).

le bois ou des déchets agricoles), ce qui fait que 98 % de la population est exposée à des polluants particuliers à des niveaux qui dépassent les normes fixées par l'Organisation mondiale de la Santé²².

23. L'accès à l'eau et à l'assainissement constitue également une grande préoccupation. En 2015, 48 % de la population avait accès à des sources d'eau salubre, ce qui constitue une amélioration modérée depuis 1990, date à laquelle seulement 29 % de la population disposait d'eau salubre²³. L'accès à des installations sanitaires sûres et propres est bien plus insuffisant encore. En 2015 également, 12 % de la population bénéficiait d'un assainissement amélioré, ce qui constitue un faible progrès par rapport à 1990, date à laquelle 9 % de la population en bénéficiait²⁴. Le Rapporteur spécial a également été informé au cours de sa visite du fait que le traitement des déchets solides était une question de plus en plus épineuse dans la capitale et les autres zones urbaines.

IV. Bonnes pratiques

24. La présente section expose trois bonnes pratiques relatives aux droits de l'homme et à la protection de l'environnement, à savoir : a) la mise en place d'un vaste réseau d'aires protégées ; b) la participation de la population à la conservation de la biodiversité ; c) le renforcement des capacités locales dans le cadre d'une opération minière majeure.

A. Aires protégées

25. Comme l'indique le Rapporteur spécial dans son rapport thématique à la trente-quatrième session du Conseil des droits de l'homme, la biodiversité est nécessaire à des écosystèmes sains, qui sont eux-mêmes nécessaires à la pleine jouissance des droits de l'homme, notamment du droit à la vie, du droit de jouir du meilleur état de santé possible et du droit à un niveau de vie suffisant (voir A/HRC/34/49). Pour conserver son exceptionnelle biodiversité, Madagascar a renforcé son réseau d'aires protégées au début des années 1990 et l'a beaucoup développé après 2003 ; cette année-là en effet, à l'occasion du cinquième Congrès mondial sur les parcs naturels, le Président alors en exercice, Marc Ravalomanana, a annoncé un nouvel engagement, que l'on a par la suite appelé « Vision Durban ». Il s'agissait de tripler la superficie des aires protégées en la faisant passer de 1,7 million à 6 millions d'hectares. En 2014, le Gouvernement a fait savoir que cet objectif avait été atteint et dépassé : la superficie des aires protégées en vertu de la loi était de 6,9 millions d'hectares, soit près de 12 % de la superficie du pays²⁵.

26. La stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité de Madagascar dresse une liste de 122 aires protégées englobant tous les types d'écosystèmes du pays²⁶. Les aires protégées sont placées sous la supervision générale du Ministère de l'environnement, mais chacune est gérée par un large éventail d'acteurs. Le gestionnaire le plus important est Madagascar National Parks, qui administre plus de 50 aires protégées d'une superficie totale d'environ 3 millions d'hectares. Presque tous les sites gérés par Madagascar National Parks sont des parcs nationaux (catégorie II de l'Union internationale pour la conservation de la nature, qui autorise le tourisme mais peu d'autres usages) ou des réserves spéciales (catégorie IV, qui vise à protéger des espèces ou des habitats particuliers). D'autres acteurs, notamment des organisations internationales de défense de l'environnement, sont responsables de la gestion d'autres aires protégées, dont la plupart ont été créées comme suite à l'engagement de Durban. Presque toutes les nouvelles aires protégées sont classées parmi les paysages protégés (catégorie V) ou les réserves de ressources naturelles

²² Voir Susmita Dasgupta, Paul Martin et Hussain A. Samad, « Addressing household air pollution. A case study in rural Madagascar », Policy Research Working Paper n° 6627 (Washington, Banque mondiale, 2013) (en anglais seulement).

²³ UNICEF et OMS, « Progress on sanitation and drinking water : 2015 update and MDG assessment », p. 67. (en anglais seulement).

²⁴ Ibid., p. 66.

²⁵ *Cinquième rapport national de la Convention sur la diversité biologique*, p. 83.

²⁶ *Stratégie et plan d'action nationaux pour la biodiversité*, p. 193.

(catégorie VI) ; l'être humain peut donc y exploiter des ressources naturelles pour autant que les activités menées à cette fin soient compatibles avec la conservation de l'environnement.

27. Le Gouvernement a indiqué qu'entre 2000 et 2005, le taux de déforestation dans les aires protégées était de 0,12 % par an, soit environ un cinquième de celui des forêts non protégées. Cependant, entre 2005 et 2010, ce taux a augmenté pour atteindre 0,2 %, ce qui témoigne peut-être de la difficulté de gérer la transition vers une plus grande superficie d'aires protégées²⁷. Néanmoins, si la couverture forestière continue de décroître²⁸, le taux global de déforestation du pays a fortement reculé, passant de 0,83 % pendant les années 1990 à 0,53 % entre 2000 et 2005, puis à 0,4 % entre 2005 et 2010²⁹. Il s'agit là d'une admirable avancée, en particulier par rapport aux nombreux pays qui peinent toujours à réduire leur taux de déforestation. Toutefois, le Gouvernement estime que même si ce taux est inférieur aux taux enregistrés dans le monde pour les forêts tropicales, il est alarmant pour Madagascar, où la couverture forestière naturelle est inférieure à 12 % du territoire³⁰.

28. L'engagement de Durban ayant été honoré, la plus grande difficulté consiste désormais à garantir une gestion efficace des aires terrestres protégées, notamment en obtenant des engagements financiers durables. À cet égard, on peut comprendre que Madagascar se soit appuyée sur des partenariats novateurs avec des organisations de défense de l'environnement. Néanmoins, le Gouvernement doit s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe d'appliquer la législation pénale et de prévenir le braconnage. Le Rapporteur spécial a été impressionné par le dévouement des membres du personnel de Madagascar National Parks, mais ces personnes ne sont pas habilitées à faire appliquer la législation pénale dans les aires protégées et ne disposent pas des ressources voulues pour le faire. De la même manière, le Gouvernement doit veiller à ce que les gestionnaires des aires protégées travaillent avec les populations locales, ce qui importe tout particulièrement dans les nombreuses aires relevant des catégories V et VI, où une exploitation humaine substantielle des ressources est autorisée.

29. À l'occasion du Congrès mondial sur les parcs naturels qui s'est tenu à Sydney en 2014, Madagascar a pris un autre engagement ambitieux ; elle s'est en effet engagée à tripler le nombre d'aires marines protégées en cinq à dix ans. Pour s'acquitter de cet engagement, Madagascar devra veiller à ce que les populations locales soient consultées, notamment en ce qui concerne la délimitation des aires protégées et la reconnaissance des droits de ces populations.

B. Participation de la population à la protection de la biodiversité

30. Le Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 21) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 25) reconnaissent le droit qu'a toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays. Les organes des droits de l'homme ont précisé que les États ont le devoir de faciliter la participation du public à la prise de décisions concernant l'environnement. Ce devoir découle non seulement du droit général de participation du public, mais également du fait que la participation du public contribue à protéger de nombreux autres droits, notamment les droits à la vie et à la santé, face aux dommages environnementaux. La participation réelle des parties prenantes contribue à renforcer l'efficacité des programmes relatifs à l'environnement, réduit l'exclusion et améliore la responsabilisation.

31. Les États ont des obligations accrues à l'égard des personnes particulièrement exposées aux dommages environnementaux (voir A/HRC/34/49, par. 49 à 64). Les personnes qui dépendent le plus des écosystèmes naturels pour satisfaire leurs besoins matériels et culturels sont particulièrement menacées par les activités qui dégradent les

²⁷ Ibid., p. 42.

²⁸ Le Gouvernement a indiqué que la couverture forestière était passée de 9,45 millions d'hectares en 2005 à 8,49 millions d'hectares en 2013. Ibid., p. 20.

²⁹ Ibid., p. 37.

³⁰ Ibid.

écosystèmes. Les États devraient veiller à ce que ces activités, qu'elles soient menées par des acteurs publics ou privés, n'empêchent pas ces personnes de jouir de leurs droits fondamentaux, notamment de leurs droits à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'eau, au logement et à la culture.

32. Le meilleur moyen de protéger la biodiversité consiste souvent à protéger les droits des personnes qui vivent au plus près de la nature. Depuis les années 1990, la législation malgache reconnaît la nécessité d'associer les populations locales à la gestion de la biodiversité protégée, par l'intermédiaire des associations locales. Toutefois, la gestion des ressources naturelles par les populations locales n'a pas toujours été mise en œuvre de manière effective. D'aucuns ont notamment critiqué les décisions relatives à la détermination des zones à inclure parmi les aires protégées au titre de la Vision Durban parce qu'elles n'avaient pas été adoptées en consultation avec les populations locales³¹.

33. Le fait d'associer les populations locales ne permet pas forcément d'éviter tout litige relatif à l'utilisation des terres, puisque les parties prenantes peuvent ne pas s'entendre sur la manière de gérer une aire protégée de manière adéquate³². Il est néanmoins clairement préférable d'associer les populations locales plutôt que d'imposer des décisions venant d'en haut sans tenir compte des préoccupations locales. Comme l'a fait observer le maire d'Andasibe pendant la visite, les litiges sont plus susceptibles de survenir si les populations locales ne sont pas consultées au sujet de la création et de la gestion des aires protégées.

34. Le Rapporteur spécial s'est rendu dans un parc d'Andasibe géré par l'association locale VOI MMA. Loin de se limiter à exécuter des plans conçus d'avance, les membres de cette association prennent des décisions indépendantes en matière de gestion des ressources naturelles. Le Rapporteur spécial a pu constater le sérieux avec lequel ces personnes suivent la situation des espèces gravement menacées comme l'indri, luttent contre l'exploitation illégale, entretiennent une pépinière ainsi que des semis et sarclent les eucalyptus envahissants. En protégeant la biodiversité, cette association contribue à réduire la pression qui s'exerce sur les aires protégées locales, notamment sur la Réserve spéciale d'Analamazaotra et le Parc national d'Andasibe-Manatadia. Outre les avantages qu'elles présentent pour l'environnement, les activités menées dans le parc d'Andasibe ont des incidences positives sur l'économie locale. Depuis que la population a pris en main la gestion du parc, le nombre d'entrées payantes a fortement augmenté, passant d'environ 1 000 en 2011 à 4 600 en 2015.

35. Toutes les mesures visant à protéger la biodiversité à Madagascar ne facilitent pas à ce point la participation du public et la gestion locale. Deux difficultés se posent en particulier. Premièrement, pour être viables, les associations locales ont besoin d'un appui technique et financier suffisant, en particulier au début du processus. L'association VOI MMA a reçu du Programme de microfinancements du Fonds pour l'environnement mondial, administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un don de 26 000 dollars sur deux ans qui a été essentiel à son succès. Ce don lui a notamment permis de construire une boutique de deux pièces dans laquelle elle vend des souvenirs, dont des produits artisanaux fabriqués par ses membres. Deuxièmement, il existe un risque que les associations locales excluent les membres les plus pauvres et les plus marginalisés de la population, qui ne jouissent pas toujours de la considération sociale voulue pour participer. Ces personnes sont parfois tributaires de la forêt pour assurer leur subsistance, en cas d'exclusion elles sont donc susceptibles d'enfreindre les mesures adoptées pour protéger la biodiversité. Un spécialiste a estimé qu'en plus d'aggraver les inégalités sociales, l'exclusion compromettrait la réalisation des objectifs de conservation de la biodiversité³³.

³¹ Voir Catherine Corson, « Conservation politics in Madagascar : the expansion of protected areas », dans *Conservation and Environmental Management in Madagascar*, p. 193 (en anglais seulement).

³² Voir Jacques Pollini et autres, « The transfer of natural resource management rights to local communities », dans *Conservation and Environmental Management in Madagascar*, p. 172 (en anglais seulement).

³³ Antonie Kraemer, « Whose forests, whose voices ? Mining and community-based nature conservation in southeastern Madagascar », *Madagascar Conservation and Development*, vol. 7, n° 2 (2012), p. 95 (en anglais seulement).

36. Le Rapporteur spécial a été impressionné par les nombreuses autres mesures prises par les communautés et associations malgaches ainsi que par les particuliers pour protéger l'environnement. Ces mesures sont trop nombreuses pour être énoncées dans le présent rapport, mais les exemples suivants méritent d'être cités : l'Alliance Voahary Gasy rassemble un grand nombre d'organisations malgaches de défense de l'environnement en un réseau de partage d'information et de coordination ; le projet ALARM (Application de la loi contre les abus sur les ressources naturelles de Madagascar) vise à combattre le commerce illégal des tortues et a contribué à l'arrestation de neuf trafiquants depuis août 2016 ; la réserve communautaire d'Anja, qui est également une aire à préserver gérée à l'échelle locale, est connue pour ses lémuriens catta ; l'Alliance pour la survie des tortues (Turtle Survival Alliance) recueille temporairement des tortues saisies par les autorités nationales dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite et a accueilli 3 000 tortues étoilées pour la seule année 2015³⁴ ; Blue Ventures a travaillé dans l'aire marine protégée de Velondriake, administrée au niveau local, pour intégrer des services de santé procréative décentralisés dans les initiatives locales de protection du milieu marin³⁵.

C. Renforcement des capacités locales dans le cadre des activités d'extraction

37. Les États sont tenus d'adopter des cadres juridiques qui offrent une protection et une possibilité d'intervention en cas d'atteintes à l'environnement entravant l'exercice des droits de l'homme (voir A/HRC/25/53, par. 47). Conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les États ont notamment l'obligation d'assurer une protection contre les atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises, et les entreprises sont tenues de respecter les droits de l'homme (A/HRC/17/31, annexe).

38. Les atteintes aux droits de l'homme commises par les entreprises s'accompagnent souvent de dommages environnementaux (voir A/HRC/8/5/Add.2, par. 67). Les activités d'extraction peuvent causer de très importants dommages, dont les premières victimes sont souvent les peuples autochtones et les autres populations locales tributaires des forêts, des cours d'eau, de la faune et de la flore sauvages ainsi que des autres ressources naturelles détruites par l'extraction des ressources minérales. Même lorsque des précautions sont prises, les activités d'extraction causent des dommages environnementaux. S'il n'est pas réaliste d'attendre des pays qu'ils renoncent à toutes les activités d'extraction, les États ne devraient autoriser que les activités qui respectent et protègent les droits de l'homme, en particulier les droits des personnes qui vivent au plus près des zones où sont menées les activités, et les entreprises devraient s'acquitter de l'obligation qui leur incombe de respecter ces droits.

39. Le plus grand projet d'extraction de Madagascar est mené à la mine d'Ambatovy, exploitée par l'entreprise canadienne Sherritt International Corporation qui est détenue par un consortium composé des entreprises Sherritt (40 %), Sumitomo Corporation (32,5 %) et Korea Resources (27,5 %). Dans le cadre de ce projet, de la terre rouge est extraite d'une carrière à ciel ouvert située à 24 kilomètres de Moramanga avant d'être acheminée sous forme de boue par une canalisation souterraine de 220 kilomètres de long dans une usine de transformation, près du port de Toamasina, sur la côte méridionale du pays. Le nickel et le cobalt sont ensuite affinés puis exportés. La mine d'Ambatovy constitue l'investissement étranger majeur de Madagascar, puisque près de 8 milliards de dollars y ont été investis. Environ 7 500 habitants de Madagascar, dont plus de 90 % de Malgaches, y sont employés. En 2013, le nickel affiné est devenu la principale exportation de Madagascar ; il rapporte environ un milliard de dollars par an.

³⁴ Voir « The top-secret tortoise sanctuary of Madagascar », *BBC News* (16 août 2016) (en anglais seulement).

³⁵ Laura Robson et Fanjavola Rakotozafy, « The freedom to choose : integrating community-based reproductive health services with locally led marine conservation initiatives in southwest Madagascar », *Madagascar Conservation and Development*, vol. 10, n° 1 (2015) (en anglais seulement). Ces activités ont conduit à la mise en place d'un réseau national de promotion des initiatives relatives à la santé et à l'environnement. Voir www.phemadagascar.org.

40. D'une empreinte de 1 600 hectares, la mine se situe dans une zone écologiquement sensible. Les responsables de la mine d'Ambatovy se sont engagés à ne pas causer de perte nette de biodiversité et de services écosystémiques en respectant le principe largement accepté de la « hiérarchie d'atténuation », qui consiste à : a) éviter les dommages dans la mesure du possible ; b) réduire les dommages qui ne peuvent être évités ; c) restaurer les écosystèmes dégradés ; d) compenser les effets négatifs résiduels par des actions positives³⁶. Pour qu'aucune perte nette ne soit causée, trois conditions minimales doivent être remplies : les avantages en matière de biodiversité doivent être comparables aux pertes qui demeurent après l'évitement, la réduction et la restauration ; ces avantages doivent s'ajouter aux résultats qui auraient été obtenus sans compensation ; et ils doivent être durables³⁷.

41. Le Rapporteur spécial ne dispose pas des ressources voulues pour assurer un contrôle indépendant de toutes les activités menées par les responsables de la mine d'Ambatovy. Toutefois, il semble que l'entreprise ait pris ses engagements au sérieux. Elle a en effet recensé un vaste éventail de valeurs, notamment culturelles et spirituelles, menacées par ses activités et a élaboré des indicateurs permettant d'assurer un suivi et une évaluation continus. Elle a préservé 3 600 hectares de forêt autour du site minier, dont deux aires situées juste au-dessus du gisement de nickel qui, du fait de leurs caractéristiques atypiques, ne peuvent pas facilement faire l'objet d'une compensation. En ce qui concerne l'empreinte des activités d'extraction, les responsables de la mine d'Ambatovy ont utilisé une technique de défrichage lent et directionnel afin de faire migrer les animaux comme les oiseaux et les lémuriers à l'Est, vers l'aire à préserver. Jusqu'à un an avant le défrichage, ils ont recueilli et réimplanté des plantes et de plus petits animaux. La canalisation a été redirigée de manière à contourner des lieux particulièrement sensibles sur les plans environnemental et culturel, notamment des sites sacrés et un étang de reproduction d'une espèce de grenouille menacée. Les responsables de la mine d'Ambatovy ont restauré les rizières qui avaient été endommagées au cours de la construction de la canalisation et prévoient de restaurer également le site minier. Restaurer une forêt ancienne est difficile, voire impossible, mais l'entreprise dispose d'une pépinière qui lui permet de préparer la restauration et elle prévoit de reboiser la forêt avec les arbres qui y auront poussé.

42. En ce qui concerne la compensation, les responsables de la mine d'Ambatovy contribuent à la préservation de plusieurs aires éloignées du site minier, notamment de la forêt d'Ankerana, dont la superficie est de 5 700 hectares. Au total, les aires à préserver qui font l'objet d'une compensation ont une superficie environ neuf fois supérieure à celle du site minier. Dans les aires à préserver, le déboisement, l'exploitation forestière, le braconnage et le pâturage sont interdits. Les responsables de la mine d'Ambatovy appuient également les activités de développement locales. Les associations locales établies à proximité de la mine sont invitées à choisir une activité environnementale (comme la conservation) et une activité de développement (comme la formation à l'écotourisme, la construction de barrages d'irrigation ou la formation aux techniques agricoles autres que la *tavy*). Les responsables de la mine appuient les activités, suivent de près leurs résultats et récompensent les bons résultats en apportant d'avantage de soutien. Ils appuient également différentes initiatives relatives à l'éducation et d'autre nature. Le Rapporteur spécial s'est ainsi rendu dans une école de Moramanga où des jeunes des villages voisins reçoivent une formation aux techniques agricoles.

43. Selon une étude, les populations vivant à proximité des aires de conservation ont des sentiments mitigés³⁸. Les auteurs de l'étude ont conclu que, d'une manière générale, les activités de développement menées par l'entreprise qui exploite la mine d'Ambatovy étaient bien accueillies à l'échelon local et bien exécutées ; en effet, une grande partie des personnes interrogées estimaient que ces activités apportaient des avantages ou en

³⁶ Voir « Ambatovy 2015 sustainability report », disponible à l'adresse www.ambatovy.com/docs/ (en anglais seulement). Les responsables de la mine d'Ambatovy se sont également engagés à respecter d'autres normes, dont les Principes de l'Équateur.

³⁷ Toby A. Gardner et autres, « Biodiversity offsets and the challenge of achieving no net loss », *Conservation Biology*, vol. 27, n° 6 (août 2013) (en anglais seulement).

³⁸ Cécile Bidaud et autres, « The sweet and the bitter : intertwined positive and negative social impacts of a biodiversity offset », *Conservation and Society*, vol. 15, n° 1 (janvier-mars 2017) (en anglais seulement).

apporteraient probablement à l'avenir³⁹. Toutefois, de nombreuses personnes étaient également préoccupées par les effets des mesures de conservation sur leur capacité à assurer leur subsistance. Les habitants de ces zones sans électricité ni accès à l'eau potable ou à l'assainissement sont très peu nombreux à poursuivre leur scolarité au-delà de l'enseignement primaire, et nombre d'entre eux dépendent encore des produits de la forêt pour l'alimentation et la production de combustibles. De manière générale, les villageois étaient favorables à la conservation, mais certains d'entre eux ont affirmé que les répercussions des mesures de conservation sur leurs moyens de subsistance étaient plus nombreuses que les avantages qui découlaient des activités de développement⁴⁰. Il est probable que les membres les plus pauvres de la société subissent de manière disproportionnée les effets négatifs des mesures de conservation, car ils sont les plus dépendants de la forêt et les moins susceptibles de profiter des nouvelles possibilités en matière de développement.

44. Le Rapporteur spécial demande instamment aux responsables de la mine d'Ambatovy et aux associations locales avec lesquelles ils ont établi un partenariat de tenir compte de ces préoccupations dans le cadre de leurs programmes. Il juge en effet que ces acteurs sont bien placés pour répondre à ces préoccupations. Le Rapporteur spécial a été frappé par la détermination des employés d'Ambatovy chargés de l'appui aux populations locales qu'il a rencontrés à Moramanga. Enfin, il ressort de certaines données empiriques, à tout le moins, que les responsables de la mine d'Ambatovy écoutent volontiers les préoccupations des populations locales. Le maire d'Andasibe a par exemple informé le Rapporteur spécial que les responsables de la mine répondaient rapidement aux préoccupations qu'il exprimait.

45. Le Rapporteur spécial est conscient que les activités de compensation font l'objet d'importantes critiques dans de nombreux cas et que cette pratique a été utilisée de manière abusive. Il estime toutefois que rejeter complètement ce concept serait une erreur. Les États continueront d'exploiter des minéraux précieux et d'autres ressources sur leur territoire ; ils continueront donc d'accorder des permis d'exploitation à des entreprises. On ne peut pas attendre des entreprises qu'elles se substituent au Gouvernement, et les activités de conservation et de développement social ne sauraient justifier des violations des droits de l'homme. Néanmoins, si elles sont menées de manière adéquate, ces activités peuvent inciter les États et les entreprises à s'acquitter de leurs obligations et à assumer leurs responsabilités en ce qui concerne la protection et le respect des droits fondamentaux des personnes les plus directement touchées par l'exploitation commerciale des ressources naturelles⁴¹.

V. Sujets de préoccupation

46. La présente section traite de quatre questions environnementales qui touchent particulièrement les droits de l'homme : a) les changements climatiques ; b) les conflits liés aux activités minières ; c) l'abattage et le trafic illégaux du bois ; d) les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement. Ces questions ne sont que quelques-unes parmi d'autres, mais ont toutes été soulevées par une multitude d'interlocuteurs pendant la visite.

A. Changements climatiques

47. Comme le Conseil des droits de l'homme l'a constaté, les changements climatiques contribuent à l'accroissement du nombre tant de catastrophes naturelles qui se déclenchent soudainement que de phénomènes qui se manifestent lentement⁴². Or, Madagascar est

³⁹ Ibid., p. 11.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ On peut citer comme autre exemple de grand projet d'extraction à Madagascar la mine d'ilménite située à proximité de Fort Dauphin, au Sud-Est de Madagascar, détenue et exploitée par QIT Madagascar Minerals, dont Rio Tinto détient 80 % et le Gouvernement 20 %. Dans le cadre de ce projet également, des aires de conservation ont été créées et d'autres mesures de compensation ont été prises, mais le Rapporteur spécial n'est pas en mesure de les évaluer dans le présent rapport.

⁴² Voir, par exemple, la résolution 29/15, par. 1.

extrêmement vulnérable aux catastrophes et phénomènes de ce type. Cinq millions de Malgaches vivent dans des zones qui sont régulièrement touchées par des catastrophes naturelles telles que des cyclones, des inondations ou des sécheresses. Parmi les 22 régions du pays, 17 sont à risque cyclonique élevé. Le dernier cyclone majeur (Ivan), qui a frappé l'île en 2008, a fait plus de 80 morts et près de 200 000 sans-abri. On estime à 330 millions de dollars des États-Unis, soit 4 % du produit intérieur brut⁴³, le coût des dégâts qu'il aurait causés. Au cours de la décennie 2006-2015, les catastrophes ont tué plus de 700 personnes et ont fait plus de 9 millions de sinistrés, ce qui correspond à une moyenne de près d'un million de sinistrés chaque année⁴⁴.

48. Selon l'Indice mondial de risque, qui mesure le risque de séismes, de cyclones, d'inondations, de sécheresses et d'élévation du niveau de la mer, Madagascar est, à l'échelle mondiale, le pays qui affiche la probabilité la plus élevée, c'est-à-dire celui qui est le plus susceptible de subir des dommages en cas de catastrophe naturelle⁴⁵. Si l'on tient compte de sa capacité de faire face à ces différents phénomènes et de s'y adapter, Madagascar est le neuvième pays le plus vulnérable dans le monde⁴⁶. En outre, l'Indice mondial des risques climatiques, qui analyse la portée pour les pays des effets de phénomènes météorologiques tels que les tempêtes, les inondations et les vagues de chaleur, place Madagascar au huitième rang du classement pour 2015 des pays les plus exposés à ces phénomènes et au premier rang des pays d'Afrique les plus vulnérables au cours des vingt dernières années⁴⁷.

49. Il se pourrait bien que les changements climatiques augmentent déjà la fréquence et l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes. En 2016, comme d'autres pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, Madagascar a continué de subir l'une des pires sécheresses de son histoire, qui est imputée au phénomène El Niño tel qu'amplifié par le réchauffement climatique. Pendant la visite du Rapporteur spécial, l'ONU a annoncé que, comme suite à cette sécheresse, près de 850 000 personnes se trouvaient en situation de grave insécurité alimentaire dans le sud de Madagascar. Afin de leur venir en aide, le Gouvernement malgache et les organismes internationaux ont sollicité des fonds supplémentaires d'un montant de 154,9 millions de dollars des États-Unis, dont seuls 32 % avaient pu être obtenus en décembre 2016, ce qui laissait un déficit de financement de 106,7 millions⁴⁸.

50. Selon le PNUD, Madagascar s'est employée à renforcer sa capacité d'action en cas de catastrophe, notamment en établissant un plan national d'urgence, en travaillant avec les populations locales au développement de leur propre capacité et en procédant à des exercices de simulation. Cela étant, toujours selon le PNUD, « les mécanismes de relèvement après une catastrophe nécessitent d'être renforcés afin d'améliorer la résilience des populations et de réduire au minimum le risque de rechute »⁴⁹. Le Gouvernement malgache a également pris des mesures de lutte contre les changements climatiques, parmi lesquelles l'élaboration, en 2011, d'un plan d'action national en matière de climat et la création, en 2012, d'un registre national du carbone. La bonne mise en œuvre de ces mesures et des autres mesures d'adaptation est difficile en raison du manque de ressources⁵⁰.

⁴³ Voir le descriptif de programme de pays du PNUD pour Madagascar (2015-2019) (DP/DCP/MDG/3), par. 7.

⁴⁴ Voir Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *World Disasters Report 2016. Resilience : Saving Lives Today, Investing for Tomorrow* (en anglais seulement), p. 253.

⁴⁵ Bündnis Entwicklung Hilft et Université des Nations Unies, *World Risk Report 2016* (en anglais seulement), p. 46 et 47.

⁴⁶ Ibid., p. 49.

⁴⁷ Sönke Kreft, David Eckstein et Inga Melchior, « Global Climate Risk Index 2017 : who suffers most from extreme weather events ? Weather-related loss events in 2015 and 1996 to 2015 » (en anglais seulement) (Bonn, GermanWatch, novembre 2016), p. 7 et 13.

⁴⁸ Voir « Madagascar : Grand Sud Drought » (en anglais seulement), Bureau du Coordonnateur résident, rapport de situation n° 4 (décembre 2016).

⁴⁹ Voir le descriptif de programme de pays du PNUD pour Madagascar, par. 11.

⁵⁰ Voir *Cinquième rapport national de la Convention sur la diversité biologique*, p. 67 et 68.

51. Il serait injuste d'attendre des États tels que Madagascar, qui n'émettent qu'une très faible part des gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique, qu'ils tentent de faire face seuls aux conséquences des changements climatiques pour leurs populations respectives. Dans sa résolution 29/15, le Conseil des droits de l'homme insiste sur « la nécessité pressante de continuer à remédier, dans l'optique des obligations des États en matière de droits de l'homme, aux conséquences défavorables des changements climatiques pour tous, en particulier dans les pays en développement et pour les personnes qui sont les plus vulnérables aux changements climatiques, notamment les personnes en situation d'extrême pauvreté et dont les moyens de subsistance se détériorent ». Les États doivent s'acquitter de leur obligation de coopération internationale pour répondre à cette menace mondiale (voir le document A/HRC/31/52, par. 42 à 46).

52. Plus précisément, afin de protéger les plus vulnérables, notamment à Madagascar, les États doivent non seulement tenir leurs engagements de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, mais également s'employer rapidement et efficacement à renforcer ces engagements. En outre, les pays développés doivent faire davantage pour fournir une assistance internationale, notamment dans le cadre des mécanismes de financement de l'action climatique, en vue d'aider les populations, à Madagascar et dans les autres pays vulnérables.

B. Conflits liés aux activités minières

53. La question de la réglementation des activités minières s'est posée à maintes reprises pendant la visite. Ces dernières années à Madagascar, le nombre de permis d'exploitation minière a rapidement augmenté, ce qui a entraîné une multiplication des manifestations contre les activités minières. Le conflit ayant reçu le plus d'attention pendant la visite concerne un permis d'exploitation minière qui a été délivré à Soamahamanina à une entreprise chinoise, Jiuxing Mines, et qui a donné lieu à des manifestations tout au long de 2016. En juillet 2016, une coalition d'organisations a fait parvenir au Président de Madagascar une lettre par laquelle elle demandait que le Gouvernement annule ce permis aux motifs, entre autres, qu'il avait été octroyé sans la participation et la consultation des populations locales et qu'il allait causer des dommages environnementaux, notamment à une forêt de tapias. Le Gouvernement avait suspendu les activités minières mais pas le permis, et les manifestations hebdomadaires s'étaient poursuivies. Lors de deux manifestations qui avaient eu lieu en septembre, les autorités avaient arrêté et mis en examen cinq personnes pour atteinte à la sûreté intérieure de l'État, manifestations non autorisées et destruction de biens publics. Ces personnes avaient été condamnées à une peine d'un an avec sursis et libérées en novembre 2016.

54. Afin d'être conforme aux obligations relatives aux droits de l'homme, toute activité minière ne doit être entreprise qu'après évaluation et consultation des personnes les plus touchées. Ces dernières doivent avoir accès à des recours utiles en cas de violation de leurs droits. Une activité minière ne devrait être autorisée que si elle permet d'éviter ou de réduire au minimum les atteintes à l'environnement et, dans la mesure du possible, de restaurer le site et de compenser les dommages environnementaux. Les permis d'exploitation minière devraient profiter non seulement au pays dans son ensemble, mais aussi aux populations locales les plus directement touchées. Les pouvoirs publics doivent imposer des restrictions qui subordonnent toute activité minière au respect de ces conditions, et veiller à ce que toute réglementation soit examinée, adoptée et appliquée selon des modalités transparentes qui permettent la tenue d'un débat public libre et éclairé. Chacun doit pouvoir exercer le droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique dans le cadre des activités minières sans craindre d'être harcelé ou placé en détention.

55. Le Rapporteur spécial salue la volonté du Gouvernement d'aborder en toute franchise ces questions. Le Ministre des mines a reconnu que la législation minière en vigueur posait de graves problèmes, qui tenaient notamment au fait que les permis de recherche et d'exploitation minière étaient bien trop faciles à obtenir et à transférer. Il a indiqué que la plupart des permis actuels avaient été octroyés par le précédent Gouvernement de transition, qui n'avait bien souvent pas veillé à la conduite en bonne et

due forme d'évaluations environnementales et de consultations au niveau local avant le début de l'activité minière. Cela étant, le Ministre a précisé que les permis concernés ne pouvaient pas être simplement annulés : a) parce qu'ils avaient été délivrés conformément à la législation en vigueur à l'époque ; b) par souci de permettre la poursuite de l'activité. Un permis d'exploitation minière ne peut être annulé que pour non-paiement des frais administratifs ou non-règlement des redevances minières.

56. Outre les problèmes évoqués ci-dessus, un grand nombre d'interlocuteurs ont déclaré au Rapporteur spécial que la corruption avait constitué un problème majeur sous le gouvernement de transition et qu'elle avait toujours cours, notamment pour les permis d'exploitation minière. Le Gouvernement a contesté toute persistance de la corruption, mais a reconnu l'importance de lui opposer des garde-fous. Cette question est examinée plus avant dans la section suivante du présent rapport.

57. Le Gouvernement prévoit de soumettre une version révisée du Code minier actuel au Parlement en 2017. Le Rapporteur spécial lui demande instamment de veiller à ce que les modifications envisagées satisfassent aux exigences mentionnées plus haut et à ce que le processus d'examen y afférent soit transparent et donne lieu à un débat public. Le Rapporteur spécial exhorte également le Gouvernement à examiner les permis d'exploitation minière qui ont été octroyés par le Gouvernement de transition et à suspendre ceux qui n'ont pas été délivrés conformément aux dispositions du décret MECIE concernant les études d'impact environnemental et aux autres textes législatifs applicables jusqu'à ce que les procédures voulues, dont la consultation des populations locales, aient été menées.

58. Pour ce qui est des conflits opposant des communautés locales à des compagnies minières, le Gouvernement a indiqué qu'il avait tenté de dialoguer avec les communautés concernées, mais que cela n'avait pas permis de régler les conflits. Selon lui, ces derniers étaient en grande partie dus à des membres de l'opposition qui encourageaient la discorde⁵¹. Tout en se gardant de se prononcer sur le bien-fondé des différentes affaires, le Rapporteur spécial a rappelé au Gouvernement que le droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique qu'ont manifestants doit toujours être respecté. Il a également fait observer que les conflits liés aux activités minières sont fréquents partout dans le monde, et que même les désaccords d'une ampleur relativement peu importante risquent de s'aggraver rapidement. Afin d'éviter cela, le Rapporteur spécial a suggéré au Gouvernement d'envisager d'établir une commission permanente de médiation ou de conciliation habilitée à examiner les griefs des populations locales concernant les activités minières et à œuvrer au règlement pacifique et rapide de ces griefs. Cette commission pourrait être mise en place dans le cadre de la révision du Code minier ou de travaux distincts.

59. C'est à Madagascar qu'il appartiendra de décider du modèle de commission à retenir, mais le Rapporteur spécial appelle l'attention des autorités sur quelques modèles envisageables, allant de la commission gouvernementale à la commission indépendante⁵². Un exemple de mécanisme gouvernemental de médiation est le Bureau du conseiller en responsabilité sociale des entreprises de l'industrie extractive, qui a été mis en place par le Gouvernement canadien et qui est chargé de réduire et de régler de manière constructive les conflits entre les populations touchées et les compagnies pétrolières, gazières et minières canadiennes opérant à l'étranger. Une autre approche consiste à créer pour les différentes localités des commissions locales qui regroupent les représentants des compagnies minières actives dans lesdites localités ainsi que les représentants des autorités et des associations locales. Ainsi, en Mongolie, ce type de conseil local multipartite aurait contribué à faciliter le dialogue à un stade précoce du processus et à prévenir les conflits.

⁵¹ Postérieurement à la visite du Rapporteur spécial, les autorités ont arrêté Augustin Andriamananoro, ex-ministre du Gouvernement de transition, apparemment au motif qu'il aurait participé aux manifestations de Soamahamanina. M. Andriamananoro a été déclaré coupable du chef d'inculpation de manifestation non autorisée et libéré le 27 décembre après avoir été condamné à une peine de trois d'emprisonnement mois avec sursis.

⁵² Voir Département des affaires politiques et Programme des Nations Unies pour l'environnement, *Natural Resources and Conflict – a Guide for Mediation Practitioners* (en anglais seulement) (2015).

60. Une autre possibilité est la médiation d'une tierce partie. Le Gouvernement pourrait envisager d'adapter l'approche appliquée dans le cadre du Partenariat Union européenne-Nations Unies sur les terres, les ressources naturelles et la prévention des conflits. La mise en œuvre de cette approche en République démocratique du Congo a donné lieu notamment à un programme de médiation élaboré sur la base de travaux menés par le Programme des Nations Unies pour les établissements humains. Un comité de dialogue et de médiation a également permis de réduire les tensions et d'atténuer la dégradation de l'environnement.

61. Le Rapporteur spécial suggère enfin que le Gouvernement confère à la Commission nationale indépendante des droits de l'homme un rôle officiel dans le règlement pacifique des conflits liés aux activités minières. L'article 28 de la loi n° 2014-007, qui porte création de cette commission, dispose qu'elle peut faire œuvre de conciliation en vue de régler les cas de violations. En encourageant la Commission à exercer cette prérogative dans le cadre des conflits liés aux activités minières, il serait peut-être possible d'empêcher que ces conflits ne s'enveniment. Il faudrait cependant fournir des moyens supplémentaires à la Commission pour lui permettre d'exercer effectivement cette prérogative.

C. Abattage et trafic illégaux du bois

62. Le trafic illégal des espèces menacées d'extinction existe depuis longtemps et s'est énormément aggravé sous le Gouvernement de transition. Le trafic illégal a touché les tortues et d'autres espèces sauvages, ainsi que des bois précieux tels que l'ébène (*Diospyros*) et les palissandres (*Dalbergia*), en particulier le bois de rose. Des grumes ont été exportées sous forme de matières premières destinées à la fabrication de meubles ayant une grande valeur sur les marchés étrangers, en particulier en Chine, où une tonne métrique de bois de rose vaut environ 25 000 dollars des États-Unis⁵³. Aujourd'hui, on ne trouve l'espèce qui fournit le bois de rose que dans les aires protégées, en particulier dans le parc national de Masoala, situé dans le nord-est de Madagascar. Bien que l'abattage sélectif d'arbres précieux puisse sembler moins destructeur qu'une coupe totale, de nombreux autres arbres doivent aussi être coupés pour permettre le prélèvement de ceux qui ont une valeur marchande. En outre, l'abattage illégal contribue à l'apparition d'autres problèmes, notamment des actes de harcèlement et de violence à l'égard des personnes qui tentent de défendre les aires protégées. L'incapacité à mettre fin à l'abattage illégal envoie un message décourageant à la population locale qui pourrait juger inutiles les efforts qu'elle déploie pour préserver des forêts dont les ressources seront exploitées par les « barons de la mafia du bois de rose », à savoir les individus, relativement peu nombreux, auxquels profite le trafic illégal mené à Madagascar.

63. En 2013, la Conférence des Parties à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction a ajouté le *Dalbergia* et le *Diospyros* de Madagascar à la liste des espèces inscrites à l'annexe II de la Convention, qui comprend toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte. Il ne peut être délivré de permis d'exportation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II que s'il est établi que l'exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce et que le spécimen n'a pas été obtenu en contravention aux lois. Pendant la même Conférence, les Parties ont adopté un plan d'action concernant les populations de *Diospyros* et de *Dalbergia* de Madagascar dans lequel ce pays a été invité à renforcer les mécanismes de mise en œuvre et à imposer un embargo sur l'exportation des stocks de ces bois « jusqu'à ce que le Comité permanent de la CITES ait approuvé les conclusions d'un audit et d'un plan d'utilisation des stocks afin de déterminer quelle partie de ses stocks a été légalement constituée et pourrait donc faire l'objet d'exportation légale »⁵⁴.

⁵³ Environmental Investigation Agency, « The ongoing illegal logging crisis in Madagascar » (2014) (en anglais seulement).

⁵⁴ Décision 16.152 de la Conférence des Parties, annexe 3. Dans le document qu'il a soumis au Comité permanent à sa soixante-septième session en septembre 2016 (SC 67 Doc. 19.2 (Rev.1), par. 3.2.1),

64. Depuis lors, le secrétariat de la Convention et le Comité permanent (organe intergouvernemental qui relève de la Conférence des Parties) ont déclaré à plusieurs reprises que Madagascar n'avait pas appliqué le plan d'action. Le secrétariat a indiqué que « le prélèvement illégal d'ébène/bois de rose et palissandres et leur exportation illégale ultérieure ne [semblait] ni marquer le pas ni cesser et que de nombreuses saisies de cargaisons illégales [avaient] été réalisées par d'autres pays, la plus importante ayant été la saisie de 3 000 tonnes de bois de rose à Singapour en mars 2014⁵⁵. Faisant suite aux recommandations du secrétariat, le Comité permanent a recommandé, en janvier 2016, que toutes les Parties à la Convention suspendent le commerce des spécimens des espèces *Dalbergia* et *Diospyros* de Madagascar.

65. Bien que « la réussite de l'identification, de l'arrestation, de la poursuite et de la condamnation des personnes gérant et organisant le trafic illégal dans le pays [soit] particulièrement cruciale » pour prouver que Madagascar a renforcé la mise en œuvre de ses lois, le secrétariat a indiqué en septembre 2016 qu'à peine 9 des 203 infractions à différentes lois relatives à l'environnement signalées entre 2013 et 2016 avaient abouti à une condamnation, qu'aucune poursuite n'avait été achevée dans les affaires d'exploitation forestière illégale ou de commerce illégal de bois de *Dalbergia* et de *Diospyros* et que Madagascar n'avait toujours pas adopté de loi érigeant en infraction l'abattage du palissandre⁵⁶. Le secrétariat a recommandé que toutes les Parties à la Convention suspendent tout commerce de spécimens d'espèces CITES en provenance de Madagascar jusqu'à ce que cet État ait démontré une augmentation significative des mesures de lutte contre la fraude et qu'il ait interdit le commerce illicite des espèces de palissandre, et que le Comité permanent ait approuvé les résultats d'un inventaire, d'un audit et d'un plan d'utilisation d'au moins un tiers du stock⁵⁷. Donnant suite à ces recommandations, le Comité permanent a prié Madagascar de présenter un rapport sur les mesures qu'elle aurait mises en œuvre pour appliquer les trois conditions proposées le 31 décembre 2016 au plus tard. Le Comité a décidé qu'il ne se prononcerait sur la suspension du commerce de ces espèces qu'après avoir examiné le rapport en question.

66. L'abattage et le trafic illégaux du bois sont étroitement liés à la corruption. Les enquêteurs et les journalistes spécialistes des questions liées à l'environnement ont indiqué à de nombreuses reprises que l'abattage illégal était mené ouvertement. L'identité d'un grand nombre des principaux « barons du bois de rose » semble être de notoriété publique. Dans ces conditions, seule la corruption explique le fait que ces personnes, qui sont responsables de l'abattage et du trafic illégaux du bois, ne soient pas poursuivies en justice. De nombreuses personnes ont indiqué au Rapporteur spécial, avant et pendant sa visite, que selon elles la corruption existait encore à Madagascar, y compris à de nombreux échelons de l'État. La corruption influencerait notamment sur la délivrance des permis d'exploitation minière et des permis environnementaux, mais c'est dans le cas du trafic illégal de bois de rose qu'elle semble être la plus flagrante. Le Gouvernement malgache a lui-même indiqué dans le document qu'il a soumis à la soixante-septième session du Comité permanent que « les tribunaux locaux [étaient] influencés par des intérêts privés »⁵⁸.

67. Le Rapporteur spécial a conscience du fait que dans ce domaine, notamment, le Gouvernement malgache considère qu'on lui reproche des mesures qui ont été prises – ou ne l'ont pas été – par le Gouvernement de transition. Le Gouvernement malgache a donné

le Gouvernement malgache a indiqué qu'il avait saisi environ 28 000 rondins, que 274 000 autres rondins avaient été déclarés par des exploitants de bois de rose et qu'environ 2 millions de rondins seraient encore cachés. Le trafic illégal du bois de rose semble suivre un cycle, au cours duquel les exploitants forestiers accumulent illicitement les rondins et les cachent pendant les périodes de vigilance accrue en attendant d'avoir la possibilité de les exporter. Hery Randriamalala et Zhou Liu, « Rosewood of Madagascar : between democracy and conservation », *Madagascar Conservation and Development*, vol. 5, n° 1 (juin 2010) (en anglais seulement).

⁵⁵ Rapport du secrétariat à la soixante-sixième session du Comité permanent (SC66 Doc. 46.1), janvier 2016, par. 7 et 26 à 33.

⁵⁶ Rapport du secrétariat à la soixante-septième session du Comité permanent (SC67 Doc. 19.1) septembre 2016, par. 8, 9 et 20.

⁵⁷ Ibid., par. 32.

⁵⁸ SC67 Doc. 19.2 (Rev. 1), par.3.1.1.

au Rapporteur spécial et à d'autres interlocuteurs, dont le Comité permanent, l'assurance qu'il prenait des mesures concrètes pour lutter contre la corruption. À titre d'exemple, le Gouvernement a signalé l'adoption d'une nouvelle loi (loi n° 2015-056) portant création de la Chaîne spéciale de lutte contre le trafic illégal de bois de rose et/ou de bois d'ébène, composée des Brigades mixtes d'enquête, de la Cour spéciale nouvellement créée et de la Commission de gestion des stocks. Dans un cadre plus général, il a aussi signalé la création de nouveaux pôles de lutte contre la corruption. Cependant, la plupart de ces mesures ne semblent pas être suivies d'effets. Il est particulièrement troublant de noter que la Haute Cour de justice, que la Constitution habilite à connaître des infractions commises par de hauts responsables de l'État, n'est toujours pas entrée en activité.

68. Le Gouvernement sait ce qu'il doit faire pour « mettre fin à la corruption qui affaiblit la société malgache » pour reprendre les mots employés par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Ban Ki-moon, lorsqu'il s'est rendu à Madagascar en mai 2016. Il ne suffit pas d'annoncer des mesures de lutte contre la corruption. Ces mesures doivent être mises en œuvre par l'État malgache, qui doit notamment arrêter, juger et condamner les personnes qui se livrent à des activités illégales. Cela est indispensable pour protéger l'environnement et les droits de l'homme de la population malgache.

69. Le Gouvernement peut et devrait prendre d'autres mesures. À titre d'exemple, tous les représentants de l'État devraient faire une déclaration officielle de patrimoine conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution (art. 41, par. 2). S'agissant plus particulièrement du trafic illégal de bois de rose, le Gouvernement pourrait démontrer sa volonté de rendre ce commerce non rentable en demandant aux pays qui saisissent du bois de rose de vendre eux-mêmes les cargaisons saisies, plutôt que de les renvoyer à Madagascar, et de placer le produit de la vente dans un fonds, qui serait administré par le secrétariat de la Convention ou un autre organisme indépendant et servirait à financer l'application des lois relatives à la conservation de l'environnement à Madagascar⁵⁹.

D. Défenseurs de droits de l'homme liés à l'environnement

70. Ainsi que l'a récemment souligné le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, les défenseurs de l'environnement sont des défenseurs des droits de l'homme (A/71/281). Le Conseil des droits de l'homme a reconnu le rôle important que jouent les défenseurs des droits de l'homme dans « la promotion et la protection des droits de l'homme dans leur rapport avec la jouissance d'un environnement sûr, propre, sain et durable » (résolution 25/21, par. 9). Il a également reconnu que les défenseurs qui s'occupaient des questions environnementales et foncières étaient parmi les plus exposés à des risques (résolution 31/32). Selon Global Witness, 185 défenseurs de l'environnement et de la terre ont été assassinés en 2015, soit plus de trois par semaine en moyenne⁶⁰. Les États ont pour obligation de protéger les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement conformément à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

71. Il importe de souligner que Madagascar ne fait pas partie des pays dans lesquels un défenseur de l'environnement a été assassiné. Toutefois, des militants ont indiqué qu'ils avaient peur de se déclarer ouvertement défenseurs des droits de l'homme car aucune structure légale n'existait pour garantir leur sécurité (voir A/HRC/WG.6/20/MDG/3, par. 33), et plusieurs cas de menaces proférées à l'encontre de défenseurs de l'environnement ont été signalés au Rapporteur spécial pendant sa visite. En outre, au cours de ces deux dernières années, deux personnes qui s'opposaient à l'abattage illégal du bois ont été emprisonnées. En mai 2015, Armand Marozafy, guide écotouristique, a été jugé coupable de diffamation au titre d'une loi sur la cybercriminalité pour avoir tenté d'appeler l'attention sur le trafic illégal de bois de rose. Il a été emprisonné pendant cinq mois et

⁵⁹ Une telle mesure serait conforme à la position du secrétariat de la Convention, qui recommande de ne pas renvoyer sans condition à Madagascar de tels stocks ou le produit de leur vente (SC66 Doc. 46.1, par. 35).

⁶⁰ Global Witness, « On dangerous ground » (juin 2016) (en anglais seulement).

condamné à payer 12 millions d'ariary (environ 3 650 dollars). Clovis Razafimalala, coordonnateur de la Coalition Lampogno, est actuellement emprisonné parce qu'il aurait détruit des biens publics pendant une manifestation contre les négociants en bois de rose à Maroantsetra. Le Rapporteur spécial note que ces affaires coïncident avec une pratique observée dans le monde entier qui consiste à utiliser les procès en diffamation ou les poursuites pour des infractions mineures comme moyen de faire taire les personnes qui tentent de s'opposer à l'exploitation effrénée des ressources naturelles. Le fait que ces affaires se soient produites dans une région du pays où, de l'aveu même du Gouvernement, les tribunaux subissent l'influence d'acteurs privés, rend les jugements prononcés encore plus suspects.

72. Il est nécessaire de se doter de lois claires et efficaces qui protègent les droits des défenseurs de l'environnement et autres défenseurs des droits de l'homme, en veillant notamment à ce que l'exercice par ces défenseurs de leur droit à la liberté d'expression, d'association et de réunion ne soit pas considéré comme une infraction ni entravé par les lois en vigueur.

VI. Conclusions et recommandations

73. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial a été impressionné par la détermination avec laquelle tant de Malgaches œuvrent pour la défense de leur extraordinaire environnement. Parmi les bonnes pratiques mises en œuvre à Madagascar afin de protéger les droits de l'homme liés à l'environnement, il relève la réalisation de l'engagement qui avait été pris de multiplier par trois la superficie des aires protégées, la participation des communautés locales à la gestion des aires protégées et l'action menée pour renforcer les capacités des communautés locales vivant à proximité des sites d'exploitation minière d'Ambatovy.

74. Madagascar connaît aussi des difficultés dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement. Le Rapporteur spécial, sans répéter toutes les propositions formulées dans le présent rapport, souhaite souligner plusieurs recommandations.

75. Premièrement, le Gouvernement malgache devrait fournir un soutien institutionnel à la Commission nationale indépendante des droits de l'homme pour lui permettre d'accomplir son indispensable travail de promotion et de protection de ces droits. Le Rapporteur spécial encourage le Gouvernement à appuyer la participation de la Commission au règlement pacifique des conflits liés aux activités extractives.

76. Deuxièmement, le Rapporteur spécial encourage Madagascar à renforcer ses lois relatives à l'environnement, notamment :

- a) En comblant les lacunes de la réglementation, y compris pour ce qui touche aux pesticides et aux herbicides ;
- b) En améliorant la procédure d'évaluation de l'environnement, par exemple en prévoyant la participation du public dès le début de cette procédure, en simplifiant l'accès des communautés locales à l'évaluation et en prévoyant des voies de recours lorsque des demandes d'information sont rejetées ;
- c) En facilitant l'accès des citoyens aux tribunaux afin de garantir l'application des lois relatives à l'environnement ;
- d) En continuant de lutter contre la pollution provoquée par les activités domestiques.

77. Troisièmement, le Rapporteur spécial partage l'avis du Gouvernement selon lequel le plus grand défi qui doit actuellement être relevé en ce qui concerne les aires terrestres protégées est d'en garantir la gestion efficace. Afin d'y parvenir, il importe que le Gouvernement améliore l'application des lois relatives aux utilisations interdites des aires protégées, en particulier le braconnage et l'abattage illégal du bois.

78. Quatrièmement, dans le cadre de la mise en œuvre de l'engagement qu'elle a pris à Sydney de multiplier par trois la superficie des aires marines protégées, Madagascar devrait veiller à ce que les communautés locales soient consultées tout au long du processus, notamment au sujet de la délimitation des aires protégées et de la reconnaissance des droits des communautés locales. Ce processus devrait notamment prévoir la création de zones réservées aux pêcheurs traditionnels afin de protéger leurs droits coutumiers. Le Gouvernement devrait demander une aide pour lutter contre la pêche illicite pratiquées par des navires étrangers.

79. Cinquièmement, en s'appuyant sur l'aide internationale, le Gouvernement devrait continuer d'améliorer sa capacité d'intervention en cas de catastrophe et de mise en œuvre des mesures d'adaptation.

80. Sixièmement, le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement à faire en sorte que les modifications apportées au Code minier respectent les normes relatives aux droits de l'homme (voir par. 54 ci-dessus) et que le processus d'examen des modifications soit mené de manière transparente et donne lieu à des débats publics. Il exhorte également le Gouvernement à examiner les permis d'exploitation minière accordés par le Gouvernement de transition et à suspendre ceux qui n'ont pas été délivrés conformément aux lois en vigueur jusqu'à ce que les procédures prévues par la législation soient respectées. Il encourage le Gouvernement à envisager de créer une commission de médiation et de conciliation ou un autre mécanisme de règlement pacifique des différends entre les communautés locales et les compagnies d'exploitation minière.

81. Septièmement, Madagascar devrait prendre les mesures nécessaires pour devenir membre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives et respecter pleinement les normes élaborées par celle-ci.

82. Huitièmement, le Gouvernement devrait appliquer les recommandations du Comité permanent et du secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, notamment en appliquant beaucoup plus strictement la législation nationale en vigueur pour lutter contre l'abattage et le trafic illégaux du bois. Le Rapporteur spécial propose que, pour démontrer sa volonté de rendre non rentable le commerce de ce bois, le Gouvernement demande aux pays ayant saisi des cargaisons illégales de bois de rose de procéder eux-mêmes à la vente des stocks saisis plutôt que de les renvoyer à Madagascar, et de placer le produit de la vente dans un fonds qui servirait à financer l'application à Madagascar des lois relatives à la conservation de l'environnement.

83. Neuvièmement, Madagascar devrait faire en sorte que la Haute Cour de justice entre pleinement en activité et prenne des mesures concrètes pour lutter contre la corruption.

84. Dixièmement, le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement à réagir rapidement et efficacement lorsque des menaces sont proférées contre des défenseurs de l'environnement, et à mettre en œuvre les recommandations formulées par la précédente titulaire du mandat de Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme tendant à instaurer un environnement sûr et porteur pour ces défenseurs (voir A/HRC/25/55, par. 131 à 134). Le Gouvernement devrait toujours respecter les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, y compris lorsqu'ils sont exercés par des personnes s'opposant à des programmes ou à des politiques donnés, et devrait revoir ses lois, notamment celles sur la diffamation, pour faire en sorte qu'elles ne puissent pas être utilisées pour réduire au silence ceux qui tentent, par des moyens légitimes, d'appeler l'attention sur des atteintes aux droits de l'homme et à l'environnement.

85. Bien que les présentes recommandations s'adressent d'abord et avant tout au Gouvernement malgache, le Rapporteur spécial demande aussi aux nombreuses autres entités qui travaillent à Madagascar, notamment les entreprises, les organismes de conservation de l'environnement et les donateurs internationaux, d'en tenir compte. Il est fort possible que Madagascar ait besoin d'une aide financière et technique internationale pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en matière

de respect, de promotion et de réalisation des droits de l'homme dans ces domaines. Le Rapporteur spécial engage donc les institutions financières internationales et les autres donateurs à fournir l'aide nécessaire à la mise en œuvre des recommandations qu'il a formulées. D'une manière plus générale, les entreprises, les organisations de conservation de l'environnement et les institutions financières qui travaillent à Madagascar devraient veiller à respecter les droits de l'homme de la population malgache dans toutes les activités qu'elles mènent qui ont des incidences sur la population locale, depuis les activités extractives jusqu'à la gestion des aires protégées.
