



POUR L'INTEGRATION D'UNE CONSULTATION PUBLIQUE OBLIGATOIRE DANS LE CODE MINIER AMENDE

Dans la continuité de ses propositions concernant les moyennes et grandes mines transmises dans le communiqué du 30 janvier 2017, le Collectif TANY salue l'intégration des occupants parmi les propriétaires avec lesquelles les sociétés minières doivent négocier un bail de location des terres dans le projet de Code Minier version du 14 janvier 2017 (1). Mais le Collectif TANY proteste énergiquement contre l'absence de consultation publique de la population sur les projets miniers dans ce document.

Afin de dissiper tout malentendu, cette notion sera le principal sujet de cette publication.

1/ La consultation publique de la population doit être mentionnée clairement dans le Code Minier.

Dans l'introduction du projet de Code Minier, une consultation préalable - en amont - des habitants est annoncée. Mais la lecture attentive de l'ensemble du projet de Code minier montre que dans la rubrique « 7° - Gouvernance » il est écrit « *En amont, préalablement à toute demande de permis minier, la réservation de périmètre est obligatoire à travers l'Autorisation Exclusive de Réservation de Périmètre (AERP). Durant cette période de réservation, le demandeur potentiel de permis minier est tenu, en particulier, de consulter les autorités locales, d'informer les parties prenantes locales sur son projet, de s'informer « sur la nature de l'environnement, de l'existence ou non de l'activité d'orpaillage, et d'une manière générale du plan d'occupation du sol tels que l'existence de bassins versants, de sépultures, d'habitations, de rizières, de cours d'eaux, de pâturages, etc.»*

L'article 22 du projet de Code Minier précise davantage les données à échanger et les parties prenantes à informer prévues (2). Cela ne correspond absolument pas à la consultation publique préalable demandée par le Collectif TANY et revendiquée par les communautés locales affectées par des projets miniers récemment à Madagascar. La consultation de la population demandée correspond à ce qu'un groupe de juristes malgaches avait expliqué au cours d'une conférence-débat à Antananarivo, en Octobre 2016, suite au mouvement de protestation des villageois de Soamahamanina. L'expression utilisée habituellement pour désigner le processus concerné est le « consentement libre, préalable et éclairé », pratique s'appuyant sur le principe selon lequel une communauté a le droit de donner ou de refuser de donner son consentement à des projets proposés susceptibles d'avoir une incidence sur les terres qu'elle possède, occupe ou utilise traditionnellement.

2/ Cette consultation publique est conforme aux exigences de la Charte de l'Environnement Malagasy

La notion de consultation publique est mentionnée clairement dans la **Charte de l'Environnement Malagasy actualisée** (loi n° 2015-003) (3) dont l'un des objectifs est « *de renforcer la compatibilité des investissements avec l'environnement et les enjeux sociaux* ». Dans le chapitre « *Etude d'Impact Environnemental et Social* », la Charte précise que « *le permis environnemental constitue un préalable obligatoire à tout commencement des travaux* » et dans la rubrique « *Evaluation Environnementale Stratégique* », l'un des objectifs de l'évaluation des politiques, plans et programmes est de « *répondre à la demande du public d'être associé aux choix stratégiques en amont des projets* ».

Dans le **Titre III – Des droits et des obligations**, l'article 7 de cette Charte affirme que « *Toute personne physique ou morale a le droit d'accéder aux informations susceptibles d'exercer quelques influences sur l'environnement. A cet effet, toute personne [...] a le droit de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir*

des effets préjudiciables à l'environnement ». Enfin, l'article 14 confirme que « Par application du principe de participation du public, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses. Le public doit être impliqué dans les décisions dans le cadre de mesures législatives efficaces. Il a également la faculté de participer à des décisions ».

Le principe de consultation publique est donc reconnu dans la législation malgache. Seules l'adoption du principe et la formulation du processus de manière systématique dans les textes de loi tels que le Code Minier nécessitent un effort, comme tout changement d'habitudes. Dans tous les pays du monde, les autorités ne peuvent plus décider seules, mais doivent impliquer les citoyens lorsque des projets vont affecter profondément la vie des habitants et l'ensemble de leur environnement incluant les terres.

3/ Le consentement libre informé préalable est une norme internationale

La réalisation de cette procédure de consultation et de participation du public selon des principes bien établis est incluse dans les normes et cadres de référence de nombreux organismes internationaux tels que les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale. Bien que clairement établis dans les droits des peuples autochtones, les principes de bases qui sous-tendent le processus sont reconnus comme pertinents pour les communautés non autochtones et dans le cadre des projets miniers notamment (4).

L'importance accordée à cette participation des populations au processus décisionnel se manifeste par exemple dans les évaluations de projet en vue de l'attribution de crédits aux investisseurs qui comportent une enquête sur le sujet pour certains bailleurs de fonds : « (i) toutes les différentes catégories de la population concernées par le projet ont-elles participé aux consultations, y compris les femmes, les jeunes, les usagers non-résidents, les migrants, les éleveurs ? (ii) le recueil du consentement a-t-il été libre, c'est-à-dire « exempt de toute manipulation, interférence ou de mesure de coercition ou d'intimidation ». Par ailleurs, « préalable » signifie « communication de l'information en temps opportun et avant la prise de décision définitive », et le mot « éclairé » souligne la nécessité de transmettre une information complète, « compréhensible et accessible telles que les évaluations, plans d'action, résumés du projet, ... » (5)

Sous des noms divers, le respect du droit des citoyens à l'information et à la participation aux décisions qui affectent leurs vie et leurs ressources fait désormais partie des exigences que les amendements au Code Minier devraient prendre en compte, une amélioration de la paix sociale étant à ce prix.

4/ Pour une définition plus claire de la procédure de consultation publique incluant le recueil de l'opinion de la population

Le **nom** qui désignera la procédure devrait faire l'objet de débats au cours des prochaines semaines pour éviter tout malentendu et ambiguïté. Mais son **contenu** devra inclure une présentation par la société minière du projet avec toutes les informations sur ses impacts positifs et négatifs attendus, ainsi que des échanges-discussions qui permettront aux habitants de poser des questions, de s'exprimer et de négocier avant l'adoption d'une résolution-décision. La présentation du projet dans la phase préliminaire, sans les études d'impacts, est nécessaire mais complètement insuffisante. Les **participants** doivent être tous les habitants et riverains des zones directement affectées mais pas uniquement les propriétaires du sol, pas seulement les agriculteurs – en excluant les éleveurs par exemple – comme dans certains cas vécus. Les personnes réputées pour leur opposition au projet au cours des échanges préliminaires devront également être autorisées à contribuer aux débats, contrairement aux pratiques récentes rapportées de certaines zones minières de Madagascar. Le **mode de prise de décision finale** et sa formulation dans le Code minier devront faire partie des débats et d'une décision inclusive : l'absence de démocratie

observée au cours des derniers mois à Madagascar dans le cadre des « consultations publiques » en vue de projets miniers a été favorisée par l'insuffisance des textes de loi sur le sujet.

Les richesses minières de Madagascar étant très diverses et les techniques prévues nécessitant des connaissances quelquefois pointues dans certaines situations, du temps et des appuis devront être accordés aux communautés locales pour continuer leurs échanges entre elles et renforcer leurs connaissances entre la réception des diverses informations et l'expression de leur avis.

Conclusion

Une mention explicite de cette consultation de tous les membres des communautés locales et de l'ensemble des riverains de la zone minière visant à recueillir leurs opinions, leur refus ou leur accord - suite à des discussions et négociations - est donc indispensable dans les amendements au Code Minier.

Ce « 'permis social' met en exergue l'importance du rôle du citoyen aux côtés des promoteurs et des décideurs, permet de bonnes relations avec les communautés avoisinantes, permet de gérer les attentes des communautés envers l'entreprise et l'Etat » selon une juriste malgache (6).

Le Collectif TANY poursuivra ses propositions par d'autres aspects de cette consultation publique, en particulier sur la situation optimale du recueil de la décision finale des habitants dans la succession des phases et permis miniers.

Paris, le 22 février 2017

Collectif pour la défense des terres malgaches – TANY

patrimoine.malgache@yahoo.fr; <http://terresmalgaches.info>; www.facebook.com/TANYterresmalgaches

Références

(1) Le projet de Code Minier version du 14 janvier 2017 sera désigné par « le projet de Code Minier » dans la suite de de document

(2) Art. 22 du projet de Code Minier : « L'autorisation exclusive de réservation de périmètre « AERP » confère à son bénéficiaire le droit exclusif de prospecter et de demander ensuite, le cas échéant, un permis minier en vue de la recherche et/ou l'exploitation portant sur un ou plusieurs carrés du périmètre couvert par l'autorisation. [...]

Ce droit est accordé au bénéficiaire pour qu'il puisse, à la fois :

- consulter les autorités de la ou des Communes du ressort aux fins d'information sur la nature de l'environnement et de l'existence ou non de l'activité d'orpaillage, **et d'une manière générale du plan d'occupation du sol (bassins versants, sépultures, habitations, rizières, cours d'eaux, pâturages, ...)** ;
- informer les autorités locales ainsi que, le cas échéant, les orpailleurs de l'installation éventuelle, dans le futur, d'un centre de recherche ou d'exploitation minière ;
- entreprendre les travaux de prospection ; et
- débiter une Etude d'impact environnemental **et social**. [...]

(3) <http://www.assemblee-nationale.mg/?loi=loi-n2015-003-portant-charte-lenvironnement-malagasy-actualisee>

(4) <http://www.accahamanrights.org/fr/actualite/C3%A9s/derni%C3%A8res-%C3%A9volutions/127-termes-de-r%C3%A9f%C3%A9rence-le-consentement-libre,-inform%C3%A9-et-pr%C3%A9alable-clip>

(5) - Guide technique de la FAO : <http://www.fao.org/> »/a-i3496f.pdf

- <http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Guide-analyse-ex-ante-de-projets-investissements-agricoles.pdf>

(6) <http://www.lexpressmada.com/blog/actualites/exploitation-mini%C3%A8re-le-consentement-public-a-prendre-en-compte/>