***Société Civile Professionnelle***

**MEMONG – ETEME & ASSOCIES**

***Avocats***

**B.P: 12538 Yaoundé – Tél. : (237) 22 00 65 45**

**AVIS SUR L’OPERATIONNALITE DU CADRE JURIDIQUE DE MISE EN OEUVRE DES CREDITS CARBONE VOLONTAIRE AU CAMEROUN**

Par

Me ETEME ETEME

*Avocat au Barreau du Cameroun, à la CPI (****La Haye****), à la CADHP* ***(Arusha****)*

*Avocat International Membre du Corps Spécial des Avocats près la CPS (****Bangui****)*

***Expert Consultant\_Gouvernance, Développement Durable, État de droit***

Janvier 2023

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. **LES BASES DU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE DE CREDITS CARBONE VOLONTAIRES**
   1. L’INEXISTENCE D’UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE OU DE REFERENCE
   2. LA POSSIBLE REFERENCE AU CADRE JURIDIQUE GENERAL EXISTANT
2. **POUR UNE FEUILLE DE ROUTE A PARTIR DES LECONS APPRISES DE L’EXPERIENCE REDD+ AU CAMEROUN COMME REPONSE PALLIATIVE ET TRANSITOIRE**

2. 1. QUELLES SONT LES PRINCIPALES LECONS APPRISES REDD+ AU CAMEROUN ?

* 1. COMMENT CAPITALISER LES ACQUIS REDD+ AU CAMEROUN POUR PLAN VIVO ?

**FOIRE RECAPITULATIVE AUX QUESTIONS POSÉES**

## **INTRODUCTION : RAPPEL DU CONTEXTE DU PRESENT AVIS**

Les projets de réduction d’émission ou de séquestration (particulièrement les projets boisement/reboisement) de gaz à effet de serre (GES) – mis en œuvre dans des pays en voie de développement qui ont signé le Protocole de Kyoto et suivant le processus défini par le Mécanisme pour un Développement Propre – peuvent générer des crédits d’émissions négociables qui attestent de réductions d’émissions de GES qui sont réelles, additionnelles et durables. Dans le cadre de la mise en œuvre des Instruments pertinents de de réduction de GES, le projet vise à réaliser au Cameroun les activités de conservation des forêts communales classées ou non classées, de plantation de milliers d'arbres, de certification du projet selon la norme Plan Vivo, qui est une norme sur le marché volontaire du carbone, à l’effet de réinvestir 60% du revenu carbone dans des projets socio-écologiques au sein des communautés.

Aussi s’agit-il d’avoir des réponses au questionnement qui suit, notamment :

1) Existe-t-il déjà une loi sur la délivrance de crédits carbone volontaires ? Si oui, quelle feuille de route devons-nous suivre ? Si non, comment pouvons-nous encore mettre en place un projet de crédit carbone au Cameroun ?

2) Les forêts communales doivent-elles être classées, ou cela n'est-il pas nécessaire pour délivrer des crédits carbones ?

3) Y a-t-il des taxes applicables (TVA, taxe d'exploitation, taxe carbone...) ?

4) Existe-t-il des autres préoccupations ou des incitations pour encourager les projets carbones ?

On le voit bien, ce questionnaire adresse, de façon générale, deux problématiques dont les solutions permettront de proposer les réponses souhaitées lesquelles s’articulent d’une part autour de la problématique des bases du cadre juridique en matière de crédits carbone volontaires au Cameroun, et de la feuille de route indiquée pour son opérationnalité, d’autre part.

## LES BASES DU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE DE CREDITS CARBONE VOLONTAIRES AU CAMEROUN

* 1. L’INEXISTENCE D’UN CADRE JURIDIQUE SPECIFIQUE OU DE REFERENCE

L’État du Cameroun a adhéré à la Convention Cadre des Nations Unies pour les Changements Climatiques (CCNUCC). Il a également signé *Le Protocole de Kyoto*, conclu en 1997 et ratifié par 184 pays, qui est entré en vigueur depuis le 16 février 2005. Il fixe des objectifs chiffrés légalement contraignants de réduction d’émissions de gaz à effet de serre (GES) pour 30 pays industrialisés.

Pour le Cameroun qui participe ainsi régulièrement aux négociations internationales sur le climat depuis la COP de Bali en 2007, il est établi que face aux changements climatiques, il doit s’impliquer aux cotes des autres Etats dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour contenir la vitesse du réchauffement de la planète.

Mais, bien qu’engagé à plusieurs égards au titre du droit international de l’environnement et du développement durable, le Cameroun ne dispose pas encore, contrairement à certains pays[[1]](#footnote-1), de règlementation spécifique en la matière au plan interne.

|  |
| --- |
| Pour autant, **l’on ne saurait parler de vide juridique des lors que le cadre juridique général offre de nombreuses pistes même si ces dernières peuvent paraître insuffisantes voire incomplètes** au regard des orientations faites par les Conventions Internationales pertinentes. |

* 1. LA POSSIBLE REFERENCE AU CADRE JURIDIQUE GENERAL EXISTANT

1. **Les normes internationales de référence**

Par rapport au cadre juridique général, il convient de rappeler comment le cadre juridique au niveau des engagements internationaux du Cameroun dont procèdent les opérations de credit carbone pourrait contribuer à leur mise en œuvre.

En effet, c’est l'adhésion du Cameroun à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et au Protocole de Kyoto qui démontrent l'importance que le Cameroun accorde à la lutte contre les changements climatiques lesquels servent de référence aux opérations de credit carbone. En cela précisément, ce sont ces instruments ratifiés par le Cameroun qui lui fournissent un cadre juridique international, cadre de départ pour la mise en œuvre du MDP. Le « Mécanisme de développement propre – MDP » qui en est le produit étant un instrument permettant aux pays ou entités industrielles du Nord d’investir dans des projets de diminution des émissions ou de séquestration de carbone dans les pays du Sud et de recevoir des ‘crédits carbone’.

Bien que créé par le Protocole de Kyoto, le Mécanisme de Développement Propre trouve son fondement dans la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, un traité cadre, en ce sens que c'est « un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement de coopération entre Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet ».

L’on peut dès lors sans ambages affirmer que le cadre juridique repose au premier chef sur ces deux principales conventions puisqu’elles lient le Cameroun et peuvent être utilement mobilisées pour la mise en œuvre liée aux MDP.

Ces textes sont-ils en soi suffisants ? Les projets MDP doivent respecter des conditions générales. A cet effet, par exemple, le promoteur de projet (entreprise publique ou privée, commune rurale ou urbaine, ONG, etc.) ne peut soumettre son projet au MDP que si son pays a ratifié le Protocole de Kyoto et établi une Autorité Nationale Désignée du MDP (AND). Cette instance nationale est l'Autorité qui délivre, après examen du projet, une « lettre d'autorisation et d'approbation » dans laquelle il est dit que le projet est proposé de façon volontaire par le promoteur et qu'il contribue au développement durable du pays. **Si la première condition paraît d’emblée remplie, il reste que des mesures d’implémentation nationales du droit international n’ont pas encore été adoptées en lien avec les règles d’éligibilité ainsi que les règles de procédure[[2]](#footnote-2)**.

1. **Les normes nationales de référence**

A ce niveau, on observe une juxtaposition de normes sectorielles autour d’une norme spécialement conçue pour la mise en œuvre nationale du droit international sus énoncé.

* *S’agissant de la norme spécialement conçue pour la mise en œuvre nationale du droit international*

Il s’agit de la décision ministérielle n°0009/MINEP/CAB du 16 Janvier 2006 portant création, organisation et fonctionnement du Comité national chargé de la mise en œuvre du MDP au Cameroun est la norme principale au plan interne concernant le MDP. Cette décision crée l'institution, conformément aux dispositions du Protocole de Kyoto et aux Accords de Marrakech, en charge de remplir les fonctions dévolues à l'Autorité National désignée, et elle élabore les critères et la procédure d'évaluation et d'approbation des projets MDP par le Comité national du MDP. Mais le mécanisme demeure incomplet au regard des attentes.

* *S’agissant des normes sectorielles*

L’on citera avec pertinence :

* **La loi portant Code Général des Collectivités Territoriales** en son ARTICLE 150 qui rappelle les attributions, pouvoirs et compétences des communes ***:*** *(1) La Commune peut, en plus de ses moyens propres, solliciter le concours de l'Etat, de la population, des organisations de la société civile, d'autres Collectivités Territoriales et des partenaires internationaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.  (2) Le recours aux concours mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus est décidé par délibération du Conseil Municipal concerné, prise au vu du projet de convention y afférent.*

* **La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche dont** l’Article *7* rappelle les attributs des communes sur leurs forets : *«*L'État, les communes, les communautés villageoises, et les particuliers exercent sur leurs forêts et leurs établissements aquacoles, tous les droits résultant de la propriété, sous réserve des restrictions prévues par les législations foncière et domaniale et par la présente loi ».

**Et s’agissant du régime des DES FORETS COMMUNALES**

***« Article 30 :***

*(1) Est considéré, au sens de la présente loi, comme forêt communale, toute forêt ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte de la commune concernée ou qui a été plantée par celle-ci.*

* *(2)  L'acte de classement fixe les limites et les objectifs de gestion de ladite forêt qui peuvent être les mêmes que ceux d'une forêt domaniale, ainsi que l'exercice du droit d'usage des populations autochtones. Il ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de la commune concernée.*
* *(3)  Les forêts communales relèvent du domaine privé de la commune concernée.*
* *(4)  La procédure de classement des forêts communales est fixée par décret.*

***Article 31 :***

*(1) les forêts communales sont dotées d'un plan d'aménagement approuvé par l'administration chargé des forêts. Ce plan d'aménagement est établi à la diligence des responsables des communes, conformément aux prescriptions de l'Article 30 ci-après.*

*(2) Toute activité dans une forêt communale doit, dans tous les cas, se conformer à son plan d'aménagement.*

***Article 32 :***

*(1) L'exécution du plan d'aménagement d'une forêt communale relève de la commune concernée, sous le contrôle de l'administration chargée des forêts qui peut, sans préjudice des dispositions de la loi portant organisation communale, suspendre l'exécution des actes contraires aux indications du plan d'aménagement.*

*(2) En cas de défaillance ou de négligence de la commune, l'administration chargée des forêts peut se substituer à celle-ci pour réaliser, aux frais de ladite commune, certaines opérations prévues au plan d'aménagement »*

* **La loi n° n°96/12 du 05 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l’environnement** au sujet DES MESURES INCITATIVES

**« *Article 75 :***

*Toute opération contribuant à enrayer l’érosion, à combattre efficacement la désertification, ou toute opération de boisement ou de reboisement, toute opération contribuant à promouvoir l’utilisation rationnelle des ressources renouvelables notamment dans les zones de savane et la partie septentrionale du pays bénéficie d’un appui du Fonds prévu par la présente loi.*

***Article 76 :***

*(1) Les entreprises industrielles qui importent des équipements leur permettant d’éliminer dans leur processus de fabrication ou dans leurs produits les gaz à effet de serre notamment le gaz carbonique, le chloro-fluoro-carbone, ou de réduire toute forme de pollution bénéficient d’une réduction du tarif douanier sur ces équipements dans les proportions et une durée déterminée, en tant que de besoins, par la loi de Finances.*

*(2) Les personnes physiques ou morales qui entreprennent des actions de promotion de l’environnement bénéficient d’une déduction sur le bénéfice imposable suivant des modalités fixées par la loi des Finances*».

Toutes ces normes forment le cadre juridique interne pertinent si elles sont bien articulées avec le cadre juridique international au départ. Ce cadre est reconnu par les Autorités publiques, a l’instar du ministre des Finances, qui, présidant le 25 octobre 2022 à Yaoundé, la capitale du Cameroun, un atelier de sensibilisation des acteurs de l’administration sur le marché du carbone, afin d’en faire une source de financements plus importante du budget de l’État, dès l’année 2023, a bien souligné qu’« il s’agit de *faire l’état des lieux, d’interroger la situation à date et de* ***proposer des palliatifs ou des thérapies, pour endiguer les carences et autres manquements constatés dans le processus d’adhésion de notre pays au marché du carbone***».

Ces carences qui sont en partie juridiques ne sont pas dirimantes et ont été au cœur des préoccupations du *« Séminaire sur les projets MDP au Cameroun » Suivi carbone, investissements initiaux et types de contractualisation de l’achat/vente de crédits carbone* des 28 au 30 Octobre 2009 à Yaoundé. Sur la nécessité de créer un cadre juridique spécifique aux crédits carbone au Cameroun précisément, après avoir rappelé qu’un tel cadre n’existe pas au Cameroun, il a été unanimement relevé que des constructions juridiques permettraient d’y pallier, en attendant le cadre plus élaboré projeté par les Conventions Internationales.

L’analyse juridique effectuée dans le contexte du Cameroun permettrait ainsi d’assimiler un crédit carbone à un bien meuble incorporel qui de fait peut-être échangé et commercialisé sur les marchés MDP ou volontaires. D’où il suit que cette absence de cadre juridique spécifique au Cameroun ne constitue pas en soi un obstacle au développement des projets carbones.  Le système juridique ne fait pas de distinction entre les arbres et les éléments tels que le carbone qui y sont stockés. En se concentrant sur les terres forestières, la Partie I de la loi forestière de 1994 dispose que *« l’État, les conseils municipaux, les communautés villageoises et les particuliers peuvent exercer sur leur forêt tous les droits résultant de la propriété* ».

Sous cet angle d’analyse par exemple, il n’y a pas de distinction possible entre le propriétaire du carbone et celui de la ressource (l’arbre qui stocke le carbone) et que le propriétaire du terrain possède les ressources, ce propriétaire pouvant, par conséquent être le propriétaire du carbone.

**Cependant, comment déterminer ce propriétaire de crédits carbone ?** Tout porteur de projet de réduction ou de séquestration d’émissions de GES peut recevoir des « crédits carbone » à condition de respecter certaines conditions. Un crédit carbone fonctionne comme un certificat attestant que ledit projet a bien évité ou séquestré une tonne de CO2 (dioxyde de carbone équivalent (tCO2e). Cette idée de propriété de carbone (à qui appartient le carbone ?) est encore en discussion au niveau national. Le Cameroun n’ayant pas encore de législation en matière de crédit carbone, non plus.

|  |
| --- |
| **Au total, le développement des projets carbones est juridiquement possible au Cameroun sous réserve de mobiliser le droit des contrats et de la propriété. Mais des détails sur la procédure, les attributions et les compétences pour le faire et évaluer les divers processus sont requis. Entre temps une feuille de route pour y parvenir peut être suggérée sur la base des leçons apprises de la stratégie REDD+ .** |

# POUR UNE FEUILLE DE ROUTE A PARTIR DES LECONS APPRISES DE L’EXPERIENCE REDD+ AU CAMEROUN

2. 1. QUELLES SONT LES PRINCIPALES LECONS APPRISES REDD+ AU CAMEROUN ?

Selon la stratégie nationale REDD+, en attendant l’avènement d’une loi spécifique sur les droits carbones, les options suivantes ont été retenues :

* Dans le cas d’une forêt domaniale, les droits carbones appartiendront à l’État ;
* Dans le cas d’une forêt communautaire, les droits carbone appartiendront à la communauté ;
* Dans le cas d’une forêt communale, les droits carbone appartiendront à la Commune ;
* Dans le cas d’une forêt privée, les droits carbone appartiendront au propriétaire.

Sur la base de cette analyse, deux possibilités légales d'attribution des droits carbones sont envisageables :

* Les droits carbones et les droits aux bénéfices appartiendront en principe, à celui qui a le droit d’occuper un terrain sur lequel sont situés les arbres qui stockent le carbone.
* Dans le cas d'un projet REDD+, les droits carbone et les droits aux bénéfices appartiendront de fait à ceux ayant contribué à la réalisation de l’activité de réduction/séquestration ou ceux ayant renoncé à leurs moyens de subsistance pour permettre la réalisation de l’activité.  La combinaison des deux possibilités juridiques précédentes indique que les droits carbone et les droits aux avantages ne seraient pas nécessairement fondés sur la permanence, mais pourraient également inclure des droits ancestraux, des droits d’exploitation, des droits d'utilisation ou des investissements en capital. Si le crédit carbone est catégorisé comme un actif incorporel et prend la forme d’un actif monétaire représentant le résultat d'une action, la propriété des crédits carbone serait accordée aux acteurs qui prouvent qu’ils sont derrière l'action. Cette revendication ne serait pas nécessairement fondée sur le régime foncier, mais pourrait également inclure des droits ancestraux, des droits d'exploitation, des droits d’utilisation ou des investissements en capital. Si l’on tient compte du cadre juridique actuel au Cameroun, cela signifie que l’État, en tant que propriétaire ou gestionnaire de la plupart des terres forestières, est le principal bénéficiaire de toute rente carbone obtenue dans le cadre des futurs mécanismes internationaux de partage des avantages REDD+.

Il faut donc prendre en compte que les promoteurs de projets REDD+ peuvent être les principaux bénéficiaires d'une rente carbone potentielle. Sur la base des expériences de la politique et de la pratique actuelles de la redistribution des redevances forestières, d’autres parties prenantes telles que les conseils municipaux et les communautés locales et les peuples autochtones seraient des bénéficiaires éligibles. Malgré la complexité juridique et le fait que la loi sur les terres et les forêts reconnaît l’État en tant que principal bénéficiaire, d’autres parties prenantes telles que les communautés locales, les peuples autochtones et groupes vulnérables devraient tirer profit du processus national de REDD+.

* 1. COMMENT CAPITALISER LES PRINCIPALES LECONS APPRISES REDD+ AU CAMEROUN ?

Il suffira de suivre la procédure nationale de soumission qui sont fondés sur des principes connus.

1. **Les principes et précautions de base pour la soumission**

* Disponibilité : celle des forets visés
* Responsabilité : celle des Acteurs et partenaires par la vérification de leurs competences, par exemple.
* Compatibilité : avec le Droit (Approche transversale d’accompagnement
* Fisc, CTD, foret, environnement, genre, droits des riverains et peuples autochtones,etc)

1. **La procédure nationale de soumission et de validation des projets REDD+**

Pour faire valider leurs projets REDD+, les porteurs de projet doivent suivre la procédure décrite ci- dessous.

1-  Le porteur du projet rédige la Note d’Identification du Projet (NIP) qui comprend le contexte, la localisation, la problématique de déforestation et de dégradation des forêts, la Présentation des hypothèses d'option stratégique, le Plan de consultation préalable des populations, le Plan de financement du projet et le calendrier ;

2-  Le porteur du projet soumet sa Note d’Idée de Projet (NIP) et son dossier administratif à la Coordination Nationale REDD+ (CN REDD+) basée au MINEPDED pour étude et avis ;

3-  Le porteur de projet réalise l'étude de faisabilité selon les TDRs conjointement validés ;

4-  Le porteur de projet restitue les résultats de l’étude de faisabilité aux parties prenantes et transmets à la CN REDD+ le rapport final de l’étude pour archivage ;

5-  Le porteur de projet élabore le document de projet sur la base du rapport d'étude de faisabilité et le transmet à la CN REDD+ pour analyse et soumission au Comité de Pilotage ;

6-  Le porteur de projet et la CN REDD+ élabore conjointement le mémorandum d'entente qu'ils transmettent à la cellule juridique du MINEPDED ;

7-  Le porteur de projet transmet le mémorandum d'entente au Comité de Pilotage en même temps que le document de projet (DDP) ;

8-  Le porteur de projet met en œuvre le projet conformément au mémorandum d'entente et au document de projet validé par le Comité de Pilotage.  Le Comité de pilotage se réserve le droit de mettre fin à un projet si celui-ci n'a pas respecté les différents engagements vis-à-vis des parties prenantes.

Nous demeurons naturellement disponibles pour l’accompagnement.

|  |
| --- |
| **FOIRE RECAPITULATIVE AUX QUESTIONS POSÉES**   1. **Existe-t-il déjà une loi sur la délivrance de crédits carbone volontaires ?**   NON. Le cadre légal n’est constitué pour l’heure que des normes internationales qui, bien qu’ayant une force supra légale demeurent insuffisantes.   1. **Si oui, quelle feuille de route devons-nous suivre ? Si non, comment pouvons-nous encore mettre en place un projet de crédit carbone au Cameroun ?**   Soumissionner à titre transitoire pour un projet REDD+   1. **Les forêts communales doivent-elles être classées, ou cela n'est-il pas nécessaire pour délivrer des crédits carbones ?**   Non, pas nécessaire selon la loi qui dispose : « **Article 30 :** (1) Est considéré, au sens de la présente loi, comme forêt communale, toute forêt ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte de la commune concernée **ou qui a été plantée par celle-ci**». *Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche*   1. **Y a-t-il des taxes applicables (TVA, taxe d'exploitation, taxe carbone...) ?**   Oui, il faut toujours se référer à la loi des finances qui peut varier d’un exercice a un autre.   1. **Existe-t-il des autres préoccupations ou des incitations pour encourager les projets carbones ?**   Oui, conformément a la *Loi n° n°96/12 du 05 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l’environnement « DES* MESURES INCITATIVES » ci-dessous sont prévues  ***« Article 75 :***  *Toute opération contribuant à enrayer l’érosion, à combattre efficacement la désertification, ou toute opération de boisement ou de reboisement, toute opération contribuant à promouvoir l’utilisation rationnelle des ressources renouvelables notamment dans les zones de savane et la partie septentrionale du pays bénéficie d’un appui du Fonds prévu par la présente loi.*  ***Article 76 :***  *(1) Les entreprises industrielles qui importent des équipements leur permettant d’éliminer dans leur processus de fabrication ou dans leurs produits les gaz à effet de serre notamment le gaz carbonique, le chloro-fluoro-carbone, ou de réduire toute forme de pollution bénéficient d’une réduction du tarif douanier sur ces équipements dans les proportions et une durée déterminée, en tant que de besoins, par la loi de Finances.*  *(2) Les personnes physiques ou morales qui entreprennent des actions de promotion de l’environnement bénéficient d’une déduction sur le bénéfice imposable suivant des modalités fixées par la loi des Finances ».* |

1. Cas du Congo: Arrêté n° 113/MEF du 08 janvier 2019 déterminant les principes sur le processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation, à la dégradation des forêts avec l’inclusion de la gestion forestière durable, de la conservation de la biodiversité et de l’accroissement des stocks de carbone durable. Arrêté n° 113/MEF du 08 janvier 2019 déterminant les principes sur le processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation, à la dégradation des forêts avec l’inclusion de la gestion forestière durable, de la conservation de la biodiversité et de l’accroissement des stocks de carbone durable. [↑](#footnote-ref-1)
2. La mise en œuvre d'un projet MDP doit suivre des étapes précises et obéir à des procédures spécifiques, conçues pour que l'objectif global de réduction des émissions de GES, responsables du réchauffement global de la planète, soit atteint de façon réelle, mesurable, vérifiable et économique. En effet, un projet MDP doit passer par différentes étapes : premièrement l'élaboration d'un Document Descriptif du Projet. Le Document Descriptif du Projet, dont le modèle est établi par le Conseil exécutif du MDP, est élaboré par le promoteur. Ce document est structuré en chapitres et annexes pour décrire techniquement le projet, présenter la méthodologie et les résultats du calcul des réductions d'émissions, démontrer l'additionalité et fournir un certain nombre d'informations sur le projet et sur les participants au projet. Ensuite l'approbation du projet par l'Autorité National Désignée (AND), la validation du projet par une Entité Opérationnelle Désignée, l'enregistrement du projet, entre autres… [↑](#footnote-ref-2)