

ANALYSE LÉGALE DE L'INTÉGRATION DE LA HIÉRARCHIE D'ATTÉNUATION DANS LE CADRE JURIDIQUE GUINÉEN

Synthèse et recommandations

Rapport technique



REPUBLIQUE DE GUINÉE
Travail - Justice - Solidarité
MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE



SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE LEGALE	2
1. 1. ELÉMENTS DU CADRE LÉGAL FAISANT RÉFÉRENCE À LA HIÉRARCHIE D'ATTÉNUATION	2
1.1.1 <i>Code de l'environnement</i>	2
1.1.2 <i>Secteur minier</i>	2
1.1.3 <i>Guide général d'évaluation environnementale</i>	3
1. 2. ELÉMENTS NE FAISANT PAS RÉFÉRENCE À LA HIÉRARCHIE D'ATTÉNUATION	3
1.2.1 <i>Code forestier</i>	4
1.2.2 <i>Code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse</i>	4
1.2.3 <i>Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020</i>	4
1.2.4 <i>Autres documents</i>	5
1. 3. CONCLUSION	5
II. RECOMMANDATIONS ET OPPORTUNITES	6
CITATION	10
A PROPOS DE COMBO+	11

INTRODUCTION

Sur la base d'une étude de 2018 sur l'analyse du cadre réglementaire et des capacités des organisations pour instaurer des objectifs de zéro perte nette (ou gain net) de biodiversité en Guinée (Insuco, 2018) et des analyses complémentaires d'un corpus de textes publiés postérieurement à cette première étude, l'équipe de COMBO+ a fait une synthèse de l'intégration des principes de hiérarchie d'atténuation et de compensation au titre de la biodiversité dans le cadre juridique guinéen. **Cette synthèse comprend des conclusions sur l'état actuel du Droit guinéen et des recommandations pour une bonne intégration de ces principes fondamentaux.**

I. CONCLUSIONS DE L'ANALYSE LEGALE

D'après l'étude des textes en vigueur, le **cadre légal Guinéen n'exige pas à ce jour d'atteindre expressément un objectif de zéro perte nette ou gain net de biodiversité.**

Le cadre légal contient néanmoins un certain nombre d'éléments qui **soutiennent indirectement cet objectif, notamment à travers la notion de hiérarchie d'atténuation et des concepts de la séquence ERC.**

I. I. Éléments du cadre légal faisant référence à la hiérarchie d'atténuation

I. I. I. Code de l'environnement

Le code de l'environnement de 2019 donne une définition du principe de la hiérarchie d'atténuation (*article 5*) et impose que tout projet et programme de développement s'y conforme (*article 9*).

En termes d'obligations, il impose aux entreprises privées et aux sociétés publiques et mixtes exerçant une activité industrielle et/ou commerciale de veiller à réduire au strict minimum les effets négatifs de leurs activités sur les milieux récepteurs et les écosystèmes (*article 16*).

Sur le plan formel, il exige que l'étude d'impact environnemental et social (EIES), obligatoire pour tout projet de développement ou de réalisation d'ouvrage ou d'exploitation qui risque de porter atteinte à l'environnement (*article 28*), contienne un énoncé et une description des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, y compris les impacts résiduels (*article 29*). Plus généralement, il exige que tout projet de développement ayant des impacts négatifs sur la diversité biologique et les écosystèmes prévoit des mesures de compensation (*article 86*), particulièrement dans le cadre de l'activité d'exploitation forestière (*article 81*).

Les notions de hiérarchie d'atténuation et de compensation sont donc présentes dans le code de l'environnement. Cependant, il n'affiche pas un objectif de NNL/NG. Concernant le mécanisme et les modalités d'application de la hiérarchie d'atténuation et de la compensation, le code de l'environnement renvoie à un texte réglementaire dédié qui n'a pas encore été publié à ce jour.

I. I. 2 Secteur minier

Sur le plan formel, le **code minier de 2011** exige que les dossiers de demande d'attribution d'un permis d'exploitation et de demande de concession minière soient assortis respectivement d'une étude d'impact ou d'un Plan de Gestion environnementale qui comprend des **mesures d'atténuation des impacts négatifs et d'optimisation des impacts positifs** (*article 30-II et 37-II*).

En termes d'obligations, il impose aux titulaires d'autorisations et de titres miniers de veiller à la prévention ou la minimisation de tout effet négatif dus à leurs activités sur la dégradation des écosystèmes et de la diversité biologique (*article 143*).

Dans le cadre de la fermeture et la réhabilitation des sites d'exploitations, le code minier impose qu'une évaluation de l'application des mesures d'atténuation ou de remédiation préconisées dans

l'étude d'impact environnemental et social soit faite par des services techniques compétents. Cette évaluation est un préalable nécessaire pour obtenir un avis favorable à la délivrance d'un quitus qui libère l'ancien exploitant de toute obligation concernant son ancien Titre minier (*article 144*).

Plus récemment, le secteur minier a connu une réelle évolution dans l'intégration de la hiérarchie d'atténuation et de l'objectif NNL/NG. En effet, la **Politique de responsabilité sociale et environnementale minière** publiée en 2017 promeut la performance environnementale des projets : elle engage le secteur minier à prendre en compte la biodiversité et les écosystèmes en appliquant la **hiérarchie d'atténuation** et affiche la volonté d'atteindre **un objectif de NNL/NG pour la compensation des impacts résiduels** (axe 2). Cette politique a vocation à être mise en œuvre dans un plan d'action.

Enfin, l'axe 4 de la **Politique minière de 2018** est dédiée à la gestion durable des ressources naturelles. Celle-ci rappelle que les prescriptions du Code Minier en ce qui concerne les études d'impact environnemental et social et les plans de gestion des impacts environnementaux et sociaux permettent notamment la **protection d'espèces menacées connues contre l'extinction, la réduction de la pression directe sur la biodiversité, la restauration et la sauvegarde des écosystèmes**.

Le cadre légal du secteur minier semble être le plus avancé dans l'intégration de la hiérarchie d'atténuation et de l'objectif NNL/NG au titre de la conservation de la biodiversité en Guinée.

1.1.3 Guide général d'évaluation environnementale

Le **guide général d'évaluation environnementale** publiée en 2013 indique que le rapport d'EIES doit contenir une analyse des alternatives et des mesures d'atténuation (*partie 1, paragraphe 4*). Celle-ci doit présenter **les actions ou les mesures appropriées pour prévenir, supprimer, réduire, compenser ou indemniser les impacts négatifs, ou bien pour accroître les bénéfices des impacts positifs sur l'environnement**. Elle doit préciser les actions, ouvrages, dispositifs ou correctifs prévus aux différentes phases du projet. **A défaut de pouvoir réduire ou supprimer les impacts négatifs par les mesures d'atténuation, il faut envisager l'application de mesures compensatoires**. Toutes ces mesures d'atténuation doivent être confinées dans le Plan de gestion environnementale et sociale (PGES) (*partie 1, paragraphe 4.8.2*).

L'évaluation des impacts doit considérer les impacts directs ou indirects, et les impacts cumulatifs (*partie 1, paragraphe 4.7.2*).

La hiérarchie d'atténuation est donc présente dans le Guide Général de Réalisation des Etudes d'Impact Environnemental qui s'aligne avec les bonnes pratiques recommandées par l'IFC et le BBOP sans toutefois les citer.

1.2. Eléments ne faisant pas référence à la hiérarchie d'atténuation

Le cadre légal guinéen contient également un certain nombre d'éléments qui **soutiennent directement l'objectif de NNL/NG sans faire expressément référence ni à la hiérarchie d'atténuation, ni à la séquence ERC.**

1.2.1 Code forestier

Le code forestier de 2017 définit la diversité biologique (*article 1*) et intègre les principes de non-dégradation des ressources naturelles (*article 4*) et de gestion durable des forêts notamment à travers deux notions :

- L'exploitation forestière à impact réduit (EFIR) (*article 42*) ;
- L'exploitation forestière à faible impact (EFI) (*article 81*).

Il est précisé que les effets irréversibles sur les terres forestières doivent être évités dans toute la mesure du possible mais il n'est pas fait expressément référence à la hiérarchie d'atténuation.

Concernant la compensation, le code forestier impose que tout défrichement soit accompagné d'un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au boisement initial (*article 119*). Cela peut être considéré comme la **traduction de l'objectif de zéro perte nette**.

1.2.2 Code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse

Selon le Code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse de 2018, la préservation et le rétablissement de la faune sauvage et ses habitats sont une obligation nationale et sont assurés par tous les moyens appropriés, y compris la protection des milieux et des espèces végétales qui lui sont nécessaires (*article 4*). Concernant les modalités de conservation, de gestion et de développement durable de la faune sauvage et des aires protégées, il renvoie directement à un document de politique nationale (*article 10*).

Il n'est nulle part fait mention de la hiérarchie d'atténuation, la séquence ERC ou l'objectif NNL/NG.

NB : La Politique nationale relative à la protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse n'a pas pu être étudié car le document n'a pas été recueilli.

1.2.3 Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020

NB : Le Plan National de Développement Economique et Social 2020-2025 n'a pas été étudié car le document n'a pas été recueilli.

Le Plan National de Développement Economique et Social 2016-2020 fournit quant à lui des objectifs chiffrés pour la conservation et la restauration de la biodiversité en Guinée qui peuvent servir de base pour la définition d'un objectif de NNL/NG au niveau national :

- Sur la sauvegarde des écosystèmes, des espèces et de la diversité génétique :

- Accroître d'au moins une (1) unité le nombre de programmes de conservation des écosystèmes, des espèces et d'autres éléments rares ou menacés élaboré et mis en œuvre ;
- Augmenter d'au moins 5% par an les nombre et dimensions des ceintures écologiques inventoriées et restaurées
- Sur le renforcement des avantages retirés pour tous de la diversité biologique et des services fournis par les écosystèmes :
 - Accroître dans une fourchette d'au moins 3 à 5% le nombre d'ouvrages de défense et de restauration des eaux et des sols réalisés ;
 - Accroître dans une fourchette d'au moins 3 à 5% les superficies des zones dégradées restaurées à l'aide d'espèces locales.

I.2.4 Autres documents

Enfin, plusieurs autres textes étudiés n'intègrent pas du tout la hiérarchie d'atténuation, la compensation au titre de la biodiversité et l'objectif NNL/NG :

- Politique de développement du secteur de l'énergie
- Politique de développement de la pêche (2009)
- Politique de développement agricole (2017)
- Politique commerciale (2020)

I. 3. Conclusion

En conclusion, le cadre légal et réglementaire guinéen fait référence aux principes de hiérarchie d'atténuation et de compensation sans toutefois en préciser les modalités d'application et de contrôle. Concernant l'objectif NNL/NG, l'étude d'Insuco de 2018 précise que certains engagements volontaires (Objectifs de Développement Durables) et contractuels (Convention sur la Diversité Biologique) de la Guinée au niveau international créent une incitation forte à l'atteinte de cet objectif. Cependant, légalement, seul le code minier semble être en passe d'intégrer cet objectif dans sa réglementation.

Globalement, les principes de protection de la biodiversité apparaissent de mieux en mieux intégrés dans les politiques et réglementations sectorielles mais pas leurs modalités d'application et de contrôle. Plusieurs barrières ont été identifiées au développement et à l'opérationnalisation d'un cadre légal pour faciliter l'atteinte d'un objectif de NNL/NG en Guinée. Les principales sont :

- L'absence d'un texte d'application sur la hiérarchie d'atténuation et la compensation au titre de la biodiversité attaché au code de l'environnement ;
- La non-application de la hiérarchie d'atténuation et la compensation liée à l'absence d'un texte d'application, à une méconnaissance du cadre légal, un manque de capacités et de moyens ;
- La fragmentation du cadre légal qui rend sa connaissance et sa compréhension difficile ;
- L'existence d'incitations économiques perverses ;
- Les lacunes du dispositif d'EIES (en cours de révision) ;
- La complexité de la situation du foncier ;

- Le manque de reconnaissance des droits d'usage des communautés dans les AP et zones de reboisement.

II. RECOMMANDATIONS ET OPPORTUNITES

Cette partie présente les recommandations et les opportunités pour intégrer l'objectif NNL/NG, la hiérarchie d'atténuation et la compensation au titre de la biodiversité dans le cadre juridique guinéen.

La Loi L/2019/0034/AN du 04 juillet 2019 portant Code de l'Environnement de la République de Guinée n'intègre pas l'objectif NNL/NG dans le cadre législatif mais fait référence aux principes de hiérarchie d'atténuation et de compensation au titre de la biodiversité. Le code renvoie à un texte d'application pour les conditions de mise en œuvre des mesures de compensation au titre de la biodiversité. Ce texte d'application, inexistant (il n'a jamais été publié), est une bonne opportunité pour intégrer l'exigence de zéro perte nette ou gain nette de biodiversité dans le cadre juridique et pour définir les modalités d'application et de contrôle de la mise en œuvre de la hiérarchie d'atténuation et de la compensation au titre de la biodiversité.

Afin de garantir l'intégration systématique de ces principes dans les évolutions légales et réglementaires tout en évitant de complexifier le cadre juridique, il est indispensable que tous textes nouveaux ou en révision (textes législatifs et réglementaires : codes, politiques, stratégies, plans et programmes) affirment ces principes et renvoient vers le futur texte réglementaire pour les modalités d'application et de contrôle. Une attention particulière devra être portée à l'élaboration des textes d'application, dont les Directives/Politiques sectorielles, qui permettent la mise en œuvre de ces principes sur le terrain dans les meilleurs délais. Compte tenu du faible niveau d'application des évaluations environnementales en dehors du secteur minier, le renforcement des capacités des acteurs au sein du ministère de l'Environnement, du secteur privé et des partenaires techniques pour appliquer les textes dans tous les secteurs apparaît comme une priorité absolue pour accompagner cette réforme.

L'intégration de ces principes dans le cadre juridique doit se faire de manière progressive en suivant les évolutions légales et réglementaires. Les prochaines actions proposées pour atteindre cet objectif sont les suivantes :

- 1 Action 1 :** Rédiger et adopter le texte d'application, attaché au code de l'environnement, sur la hiérarchie d'atténuation et la compensation au titre de la biodiversité intégrant l'objectif NNL/NG (*un premier draft a été rédigé et est en cours de relecture en interne au sein de l'équipe COMBO+*).
- 2 Action 2 :** Intégrer la mention et le renvoi vers ce texte d'application dans les textes qui doivent être révisés/publicés prochainement :
 - Le **code forestier** et ses textes d'application
 - Le **code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse** et ses textes d'application
 - Le **code de Gestion et de Financement des aires protégées** et ses textes d'application
- 3 Action 3 :** Intégrer la mention et le renvoi vers ce texte d'application dans le **nouvel arrêté portant procédure administrative d'évaluation environnementale** (arrêté 15/95 en cours de révision).

4 Action 4 : Intégrer la mention et le renvoi vers ce texte d'application dans les **politiques sectorielles des BSD prioritaires**.

Enfin, afin d'assurer l'intégration de la hiérarchie d'atténuation et de la compensation au titre de la biodiversité en Guinée, il est indispensable de coordonner les actions de l'équipe COMBO+ avec celles des appuis auprès des autorités publiques qui travaillent également sur ce chantier juridique. Ces appuis sont présentés dans le tableau ci-après.

	Autorités publique associée	Financement	Statut de l'appui	Périmètre d'intervention (contenu des TdR)	Opportunités
2 experts juridiques	MEDD	?	En cours	- Mettre en œuvre le processus de préparation et d'actualisation des avant-projets de lois -portant Code Forestier et Code de la République de Guinée ; - Recenser l'ensemble des textes existant dans les autres Codes et intervenant dans le secteur de l'environnement tels que : les Code de la Santé le Code de l'Elevage, le Code Foncier et Domanial etc. - Répertoire toutes les dispositions et tous les articles méritant d'être renforcés ; - Tenir des ateliers de consultation et validation des projets de textes et des codes élaborés.	Révision du Code Forestier et du Code de la République de Guinée
Cabinet international	MEDD	Projet PGRNME financé par la Banque mondiale	A venir (recrutement récent)	- Mettre en œuvre le processus de préparation, d'adoption et de diffusion du Code de Gestion et de Financement des Aires Protégées et l'élaboration de ses textes d'application - Mettre en œuvre le processus de préparation, d'adoption et de diffusion du code de l'Assainissement et l'élaboration de ses textes d'application - Mettre en œuvre le processus d'actualisation et de diffusion du Code de l'eau, l'élaboration de textes d'application et des documents pratiques (directives, circulaires, instructions, guides, formulaires et normes) nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau des sous-bassins versants pour la gestion du bassin versant du Haut-Niger notamment - Mettre en œuvre le processus de préparation, d'adoption et de diffusion de certains textes d'application du Code Forestier de 2017, notamment relatifs à la gestion de l'exploitation forestière en périphérie des aires protégées et dans les sites Ramsar ; - Mettre en œuvre le processus de préparation, d'adoption et de diffusion de certains textes d'application du Code de l'Environnement de 2019, notamment relatifs à la gestion de l'exploitation minières en périphérie des aires protégées et des sites Ramsar ; - Mettre en œuvre le processus de préparation, d'adoption et de diffusion de certains textes d'application du Code de Protection de la Faune Sauvage et de Réglementation de la Chasse de 2018, notamment relatifs à la gestion de l'exploitation minières en périphérie des aires protégées et des sites Ramsar ; - Recenser l'ensemble des textes existant dans les autres Codes et intervenant dans le secteur de l'environnement tels que : les Code de la Santé Publique, le Code de l'Elevage, le Code Foncier et Domanial etc. - Répertoire toutes les dispositions et tous les articles méritant d'avoir un texte d'application et procéder à un examen des textes élaborés en vue d'apporter des amendements éventuels, le cas échéant ; - Tenir des ateliers de consultation et validation des projets de textes et des codes élaborés. - Assurer l'organisation des formations et des actions de sensibilisation des nouveaux cadres réglementaires à l'attention des principales parties prenantes, notamment et sans être exhaustif auprès des magistrats, des services de police, de la société civile, et des départements ministériels sectoriels, etc.	- Elaboration du Code de Gestion et de Financement des aires protégées et de ses textes d'application - Elaboration des textes d'application du Code Forestier - Elaboration des textes d'application du Code de l'Environnement - Elaboration des textes d'application du Code de Protection de la Faune Sauvage et de Réglementation de la Chasse - Analyse de l'existant pour répertorier les dispositions et articles méritant d'avoir un texte d'application
Assistance technique	MEDD et OGPNRF	Projet PGRNME financé par la Banque mondiale	A venir (arrivée autour de mars 2024)	L'assistance technique mobilisée mettra à disposition du MEDD une expertise juridique permettant de l'accompagner dans l'élaboration des textes réglementaires nécessaire pour la bonne mise en œuvre du projet, notamment : - L'appui au processus de préparation, d'adoption et de diffusion des textes d'application liés à l'attribution, composition et fonctionnement de l'organisme public de l'OGPNRF dans le cadre de la réorganisation du MEDD ; - L'appui au processus de révision ou de préparation, d'adoption et de diffusion des textes de classement des aires protégées sélectionnées ainsi que les textes établissant les plans d'aménagement et de gestion et les règlements intérieurs de ces aires protégées ; - L'appui au processus de préparation, d'adoption et de diffusion du Code de gestion et de financement des aires protégées et l'élaboration de textes d'application ;	- Elaboration / révision des textes de classement des aires protégées et des textes établissant les plans d'aménagement et de gestion et les règlements intérieurs des aires protégées - Elaboration du Code de gestion et de financement des aires protégées et de ses textes d'application - Elaboration des textes d'application du Code Forestier de 2017

	Autorités publique associée	Financement	Statut de l'appui	Périmètre d'intervention (contenu des TdR)	Opportunités
				- L'appui au processus d'actualisation et de diffusion du Code de l'eau, l'élaboration de textes d'application et des documents pratiques (directives, circulaires, instructions, guides, formulaires et normes) nécessaires à la gestion intégrée des ressources en eau des sous-bassins versants pour la gestion du bassin versant du Haut-Niger notamment ; - L'appui au processus de préparation, d'adoption et de diffusion de certains textes d'application du Code Forestier de 2017, notamment relatifs à la gestion de l'exploitation forestière en périphérie des aires protégées et dans les sites Ramsar ; - L'appui au processus d'analyse et de propositions de textes réglementaires relatifs à la mise en place d'un mécanisme de financement durable des ressources naturelles et de la gestion environnementale de Guinée ;	
Assistance technique	AGEE	Projet PGRNME financé par la Banque mondiale	A venir (arrivée autour de mars 2024)	Mobiliser une expertise technique et juridique et de coordonner les consultations nécessaires pour proposer des guides et des textes réglementaires permettant (i) de préciser le statut de l'AGEE, ses attributions, son organisation, son mode de fonctionnement et la coordination de ses interventions avec les autres départements ministériels, (ii) de définir les différentes procédures d'évaluation E&S dans les différents secteurs pertinents pour le pays et (iii) de développer l'ensemble des textes réglementaires pertinents en application du code de l'environnement de 2019 ;	Elaboration des textes réglementaires du Code de l'Environnement

CITATION

COMBO+	COMBO+, 2023, Analyse légale de l'intégration de la hiérarchie d'atténuation et de la compensation au titre de la biodiversité dans le cadre juridique guinéen – Synthèse et recommandations. Composante 1 - Projet COMBO+ Guinée.
Version	● Version 1 : document créé et révisé ● Version 2 : document mis en forme pour publication
Date	04/12/2023
Rédacteur principal	● Lola DEL GATTO, cheffe de projet, Biotope
Contrôle qualité	● Alexandre THOUZEAU, directeur d'études, Biotope



A PROPOS DE COMBO+

Ce rapport a été réalisé dans le cadre du programme COMBO+ (Conservation, atténuation et compensation de la biodiversité), une initiative qui vise à concilier les objectifs de développement économique et de conservation dans six pays d'Afrique et d'Asie : Guinée, Ouganda, Mozambique, Madagascar, RDP Lao et Myanmar.

Les partenaires du COMBO+ travaillent avec les gouvernements, le secteur privé, les institutions financières et la société civile pour définir et mettre en œuvre des politiques visant à atteindre une absence de perte nette, et de préférence un gain net, de biodiversité tout en contribuant à la réalisation des objectifs nationaux de biodiversité alignés sur le Cadre mondial pour la biodiversité (CMB) de Kunming-Montréal. Les domaines clés du programme de travail du COMBO+ consistent à aider les gouvernements hôtes à élaborer des politiques et à mettre en place les systèmes de gouvernance nécessaires pour soutenir une application rigoureuse de la hiérarchie des mesures d'atténuation (politique et pratique), à préparer et à rassembler des données et des orientations clés sur la biodiversité, à renforcer les capacités des fonctionnaires, des acteurs du secteur privé et de la société civile, notamment par l'échange d'expériences, et à étudier et à tester des mécanismes de mise en œuvre pour des mesures d'atténuation efficaces, y compris des compensations pour la biodiversité.

Le programme COMBO+, d'une durée de quatre ans (2021 - 2025), s'appuie sur une première phase de travail réussie, achevée en 2020. COMBO+ est mis en œuvre par la Wildlife Conservation Society (WCS) en partenariat avec Biotope France, Biotope Madagasikara, BIOFUND, Guinée Ecologie, le Myanmar Biodiversity Fund et l'Université du Queensland. Le programme est actuellement financé par l'[Agence française de développement \(AFD\)](#) et le [Fonds français pour l'environnement mondial \(FFEM\)](#), avec le cofinancement d'autres donateurs.

