USAID | GUINEE

FROM THE AMERICAN PEOPLE

PROJET PILOTE DROITS DE PROPRIETE ET DEVELOPPEMENT DU DIAMANT ARTISANAL (DPDDA)

EXAMEN DES POLITIQUES : DROIT FONCIER, GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (GRN) ET LEGISLATION MINIERE

NOVEMBRE 2008

Ce document a été préparé par l'ARD, pour le compte de l'Agence américaine pour le développement international.

Document préparé pour le compte de l'Agence américaine pour le développement international – USAID, contrat n° EPP-I-00-06-00008-00, Activité 5.4, Droits de Propriété et Développement du diamant artisanal en République Centrafricaine et en Guinée, conformément à l'Ordre de service du Programme sur les droits de propriété et la gestion des ressources, et au contrat de clientèle Prospérité, moyens de subsistance, et conservation des écosystèmes [*Prosperity, Livelihoods, and Conserving Ecosystems (PLACE) Indefinite Quantity Contract*].

Exécuté par :

ARD, Inc.
P.O. Box 1397
Burlington, VT 05402

PHOTO EN COUVERTURE :
Une vue luxuriante d'une zone d'exploitation du diamant, avec les terres, la végétation et les ressources en eau à l'état naturel. Reproduite avec l'aimable autorisation du Dr Kent Elbow.

PROJET PILOTE DROITS DE PROPRIETE DEVELOPPEMENT DU DIAMANT ARTISANAL (DPDDA)

EXAMEN DES LEGISLATIONS RELATIVES AU REGIME FONCIER, A LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES (GRN) ET AUX RESSOURCES MINIERES QUI DEFINISSENT, REGLEMENTENT OU INFLUENCENT LES DROITS DE PROPRIETE DANS LES ZONES D'EXPLOITATION DU DIAMANT ALLUVIONNAIRE EN REPUBLIQUE DE GUINEE

NOVEMBRE 2008

AVERTISSEMENT

Les points de vue exprimés par l'auteur dans le présent document ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Agence américaine pour le développement international ni du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

TABLE DES MATIERES

LISTE ANNOTEE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS iii

RESUME ANALYTIQUE v

1.0 INTRODUCTION ET CONTEXTE 1

1.1 Les droits modernes de propriété ne sont pas les seuls droits de propriété qui existent en Guinée 1
1.2 La portée de l'analyse de la politique 2
1.3 Quelques problèmes liés aux droits modernes de propriété dans le contexte guinéen 2
1.4 Les grandes orientations de la politique de GRN 3
1.5 Les droits coutumiers de propriété 3

2.0 LA POLITIQUE FONCIERE 4

2.1 La législation : Une vue d'ensemble 4
2.2 La législation : Les principales dispositions 4
2.3 Quelques implications de la politique foncière en Guinée 6

2.3.1 La législation foncière guinéenne est en chantier 6

2.3.2 L'immatriculation des droits d'une propriété foncière : une procédure assez complexe 6

2.3.3 Les tensions entre les droits coutumiers et le domaine privé de l'Etat 6

2.3.4 Les systèmes fonciers coutumiers réglementent les droits de la propriété foncière, dans les zones rurales, par défaut 6

2.3.5 L'importance de la législation foncière pour le DPDDA 7

3.0 LES FORETS, LES RESSOURCES NATURELLES NON-MINERALES, LES POLITIQUES ET LA LEGISLATION RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT 8

3.1 La législation : Une vue d'ensemble 8
3.2 La Legislation : Les dispositions et les droits de propriété fondamentaux 10

3.2.1 Le code forestier (la loi L/99/013/ AN du 22 juin 1999 portant code forestier) : 10

3.2.2 Le code pastoral (la loi L/95/51/Ctrn du 29 août 1995, portant code pastoral) : 11

3.2.3 Le code de l'eau (la loi L/94/005/CTRN portant code de l'eau – 15 février 1994) 12

3.2.4 Le code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse (la loi L/99/038/AN adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse) 12

3.2.5 Le code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement (ordonnances n° 045/PRG/87 et 022/PRG/89) 12

3.2.6 Le code minier (la loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995 portant "code minier" de la République de Guinée) 12

3.2.7 Le code des collectivités locales (la loi portant code des collectivités locales en République de Guinée) 13

4.0 REMARQUES FINALES : LES DROITS MODERNES DE PROPRIETE SUR LES RESSOURCES NATURELLES LEGALES ET LE PROJET PILOTE DU DPDDA 14

ANNEXE 1 : LES REFERENCES ET LA LEGISLATION 16

Les références 16

La législation actuelle sur la terre et les ressources naturelles en Guinée – principaux textes..16

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS..... 17

Atelier sur les droits de propriété relatifs aux ressources naturelles en Guinée 17

LISTE ANNOTEE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACGP	Administration et Contrôle des Grands Projets
AFEME	Association Femmes, Mines et Environnement
BNE	Bureau National d'Expertise – service du gouvernement guinéen qui supervise les exportations de diamants et de pierres précieuses.
CECIDE	Centre du Commerce International pour le Développement : c'est une ONG de défense des droits économiques, basée à Conakry.
CFD	Code Foncier et Domanial – il s'agit de la législation foncière adoptée en Guinée, en 1992.
CPDM	Centre de Promotion et Développement Miniers
CRD	Communauté Rurale de Développement ; c'est une collectivité locale dirigée par un conseil élu : le Conseil rural de développement.
DCSP	Direction Centrale de la Sécurité Publique
DEA	Division d'Exploitation Artisanale : un service dont le SEEA fait partie et qui relève du MMG.
DND	Direction Nationale des Domaines
DNE	Direction Nationale de l'Environnement
DNFF	Direction Nationale des Forêts et de la Faune
DNH	Direction Nationale de l'Hydraulique
DNM	Direction Nationale des Mines
DPDDA	Droits de Propriété et Développement du Diamant Artisanal, projet pilote – PRADD en anglais
DPFMR	Déclaration de la Politique Foncière en Milieu Rural – la politique foncière rurale adoptée en 2001, en Guinée.
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GOG	Gouvernement de Guinée
GRN	Gestion des ressources naturelles
MATAP	Ministère de l'Administration du Territoire et des Affaires Politiques
MMG	Ministère des Mines et de la Géologie
MUH	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
ONG	Organisation non-gouvernementale
PFR	Plan Foncier Rural – une méthodologie pour la prise en compte de tous les droits de propriété existants (y compris les droits coutumiers) et qui tient compte de la mise au point d'un inventaire des droits de propriété

PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRADD	*Property Rights and Artisanal Diamond Development Pilot Program*
SNRFR	Service National des Ressources Foncières Rurales
USAID	Agence Américaine pour le Développement International

RESUME ANALYTIQUE

L'examen de la législation de Guinée qui réglemente ou influence les droits de propriété relatifs à la terre et aux ressources naturelles dans les zones d'exploitation du diamant alluvionnaire a été considérée comme une activité prioritaire et préparatoire devant être prise en compte dans le programme visant à atteindre le résultat 2 du Projet pilote Droits de Propriété et Développement du Diamant Artisanal (DPDDA) [1] : *Un mécanisme d'identification et de reconnaissance des détenteurs de droits de propriété est mis en place dans les zones cibles*. Les politiques législatives constituent un aspect important des droits de propriété que le projet pilote DPDDA tente d'analyser et de renforcer. Néanmoins, dans la plupart des pays africains, les droits modernes sont mieux étudiés d'un point de vue plus général.

L'approche adoptée par le projet pilote du DPDDA en matière de renforcement des droits de propriété des acteurs du secteur de l'exploitation du diamant artisanal, comprend deux étapes fondamentales :

1) L'identification des droits de propriété «légitimes» existants, et
2) L'élaboration ou l'amélioration des garanties légales et des systèmes d'information qui correspondent à ces droits.

Les droits légitimes sont ceux qui sont reconnus et respectés par les acteurs concernés ; ces droits peuvent être tout aussi valides, qu'ils relèvent des systèmes modernes ou coutumiers des droits de propriété. Ce processus d'identification des droits de propriété légitimes suppose une connaissance approfondie à la fois des systèmes modernes et coutumiers des droits de propriété qui prédominent au niveau du site et dans le secteur concerné. Cet examen des politiques constitue une importante référence en matière de droits modernes de propriétés relatifs aux ressources naturelles - y compris les minéraux - qui sont en vigueur au sein des zones d'exploitation du diamant en Guinée.

En outre, cet examen des politiques relatifs aux droits de propriété sur les ressources naturelles peut présenter un intérêt majeur, autre que la reconnaissance actuelle des droits prévus par la loi. Le DPDDA met actuellement en place une base de connaissances sur les droits de propriété légitimes, fondés sur le système coutumier de propriété. Lorsque ces droits légitimes sont informels, comme c'est généralement le cas en ce qui concerne les droits coutumiers, le DPDDA cherchera les moyens d'officialiser ces droits et d'intégrer les détenteurs desdits droits dans le système légal. Au nombre des stratégies permettant d'atteindre cet objectif, le projet formulera probablement des recommandations sur la réforme des politiques législatives en vue de prendre en compte les réclamations légitimes des propriétaires coutumiers. L'assistance que la Banque mondiale apporte à la Guinée dans le cadre de la révision de son code minier vient à point nommé. Cet examen des politiques constitue une base solide pour la formulation des recommandations susceptibles de déboucher sur l'officialisation des droits coutumiers et légitimes de propriété ainsi que sur leur protection juridique.

Le 20 octobre 2008, une version provisoire de l'analyse des politiques a été présentée aux trente-trois participants à un atelier d'une journée, organisé dans le but de compléter, de corriger et de finaliser ce travail. Ont pris part à cette rencontre, des représentants de plusieurs services de quatre ministères de la Guinée, à savoir le Ministère des Mines et de la Géologie (quatre services de ce ministère étaient représentés à cet atelier), le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (l'administration foncière et le cadastre), le Ministère de l'Administration du Territoire et des Affaires politiques, et le Ministère du Développement Durable et de l'Environnement (les forêts et les espèces sauvages). Un certain nombre d'organisations non-gouvernementales (ONG) et de groupements féminins concernés par les questions minières et les droits de propriété relatifs aux ressources naturelles dans les zones minières, étaient également représentés à l'atelier.

[1] Le DPDDA est le projet pilote Droits *de propriété et Développement du Diamant Artisanal*, financé par le gouvernement des Etats-Unis et mis en œuvre par l'ARD, Inc. Le DPDDA/Guinée a été officiellement lancé en février 2008, période à laquelle l'atelier de validation de la conception du projet se terminait à Conakry, la capitale. Un second atelier de lancement et de validation a eu lieu en mai 2008, à Banankoro, la «capitale» de la zone d'exploitation du diamant.

Les principaux résultats et conclusions de l'analyse de la politique sur les droits de propriété, qui ont été confirmés par le consensus qui s'est dégagé lors de l'atelier, sont les suivants :

- La législation foncière de Guinée concerne surtout le milieu urbain. On peut obtenir des titres de propriété en faisant une demande, en suivant un processus administratif bien précis et en payant des frais. Même si des commissions foncières ont été créées au niveau des préfectures par la loi foncière de 1992, peu d'entre elles ont été effectivement mises en place, et l'accès aux titres fonciers reste difficile pour la plupart des acteurs des zones rurales. Toutefois, un conseil national du foncier a été créé et sera bientôt opérationnel. Il n'existe pas de textes d'application en ce qui concerne la politique foncière rurale (déclaration de la politique foncière en milieu rural), qui est plus récente et qui a été adoptée en 2001 ; elle n'est donc pas en vigueur. Parallèlement, les terres rurales non immatriculées (terres vacantes et sans maître) - c'est-à-dire pratiquement toutes les terres rurales – demeurent, aux termes de la loi, la propriété de l'Etat.

- La législation qui régit actuellement les ressources naturelles couvre de nombreux secteurs (par ex. : les terres, les forêts, l'eau, les minéraux) et n'est pas accompagnée par des textes d'application appropriés ; de plus, elle est souvent mal connue de la population, en général, et même de certains des agents techniques chargés de sa mise en application. L'on constate souvent des incohérences et même des contradictions entre les politiques de ces différents secteurs. Parfois, il y a des incohérences dans un ensemble de politiques concernant un même secteur.

- A l'exception des forêts classées, les ressources forestières peuvent être privatisées ou transférées à une collectivité locale, telle que le village ou la commune. Cependant, la procédure est quelque peu bureaucratique et, souvent, ne constitue pas une priorité pour les populations locales.

- Il y a une tendance accrue vers une plus grande participation des populations à la gestion des ressources locales du fait de la mise en application de lois de plus en plus progressistes en matière de décentralisation ; la plus récente ayant été adoptée en 2006. Par ailleurs, certaines lois sectorielles telles que l'actuel code forestier, encouragent la participation des populations locales à l'élaboration des plans de gestion des ressources.

- Toutes les substances minérales se trouvant dans le sol sont la propriété de l'Etat. Elles peuvent devenir une propriété privée par le biais de l'acquisition d'une licence ou d'un permis.

- L'eau est la propriété de l'Etat, mais l'accès de l'ensemble des habitants à cette ressource pour leurs besoins personnels est garanti. L'utilisation à des fins autres que personnelles et ayant un impact sur les ressources en eau, est autorisée en cas d'obtention d'un permis.

- La mise en application des politiques de gestion des ressources naturelles (GRN) est entravée par l'instabilité institutionnelle. Les services techniques des ministères et les ministères eux-mêmes sont régulièrement réorganisés, ce qui suppose le changement de l'ancrage institutionnel des différents services.

- De plus, la mise en application des politiques de GRN est compliquée par le manque de ressources financières, humaines et matérielles.

- De façon générale, les droits coutumiers de propriété sont prédominants dans les zones rurales à cause des problèmes liés à l'application des politiques législatives, au pied de la lettre. Les droits coutumiers sont reconnus, à des degrés divers, par les politiques sectorielles et ils se limitent généralement aux droits d'usufruit. Toutefois les activités commerciales sont interdites. Il y a souvent un large fossé entre les politiques législatives d'une part et les pratiques coutumières, d'autre part. Il serait souhaitable d'adapter les politiques en adoptant des stratégies visant à intégrer les droits coutumiers dans le système juridique. A titre d'exemple, l'on pourrait créer d'autres zones d'exploitation du diamant artisanal sur les sites où il y a actuellement une importante activité d'exploitation clandestine du diamant artisanal.

1.0 INTRODUCTION ET CONTEXTE

La présente analyse des politiques porte essentiellement sur les lois et politiques *officielles* en matière de droits fonciers et de propriété de la République de Guinée. L'analyse de la législation guinéenne qui réglemente ou influence les droits de propriété relatifs aux ressources foncières ou naturelles dans les zones d'exploitation du diamant alluvionnaire, était considéré comme une activité prioritaire et préparatoire devant être prise en compte dans le programme visant à atteindre le résultat 2 du Programme pilote Droits de Propriété et Développement du Diamant Artisanal (DPDDA) : *Un mécanisme d'identification et de reconnaissance des détenteurs de droits de propriété est mis en place dans les zones cibles*. Ce document est la version finale de l'examen des droits modernes de propriété fait par le DPDDA.

Avant sa finalisation, ce document a fait l'objet d'une analyse critique de la part des 30 responsables ou agents chargés des politiques du secteur privé ou public de la Guinée, lors d'un atelier d'une journée qui s'est tenu à l'hôtel Camayenne de Conakry, le 20 octobre 2008. Ont pris part à cet atelier, des représentants de plusieurs services de quatre ministères de Guinée, à savoir le Ministère des Mines et de la Géologie (quatre services de ce ministère étaient représentés à cet atelier), le Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (l'administration foncière et le cadastre), le Ministère de l'Administration du Territoire et des Affaires politiques, et le Ministère du Développement Durable et de l'Environnement (les forêts et les espèces sauvages). Un certain nombre d'organisations non-gouvernementales (ONG) et de groupements féminins, concernés par les questions minières et les droits de propriété relatifs aux ressources naturelles dans les zones minières, étaient également représentés à l'atelier. Le présent document reflète l'opinion générale des participants à cet atelier.

1.1 LES DROITS MODERNES DE PROPRIETE NE SONT PAS LES SEULS DROITS DE PROPRIETE QUI EXISTENT EN GUINEE

Les droits de propriété ou «tenure» font référence au contrôle exercé sur les ressources et sur leur accès. Il y a deux types de système de propriété qui régissent l'accès et l'utilisation des ressources naturelles de la plupart des pays africains : le droit moderne et le droit coutumier. Le système du droit moderne de propriété se fonde sur des lois nationales qui définissent les droits de propriété et sur un système institutionnel chargé de leur application. Le système coutumier découle généralement de pratiques séculaires qui sont devenues, au fil du temps, des règles dont l'application dépend, dans une certaine mesure, de l'histoire et de valeurs partagées sur le plan social. Les institutions modernes et coutumières ont une grande influence sur les types de contrôle et d'accès aux ressources foncières et naturelles, au niveau local.

Les politiques officielles constituent, de toute évidence, un aspect important du contexte des droits de propriété que le projet pilote tente d'analyser et de renforcer. Toutefois, les systèmes des droits de propriété modernes et coutumiers, peuvent, de façon subtile, interagir, souvent se chevaucher, et parfois rivaliser. Les relations entre les systèmes des droits de propriété modernes et coutumiers, sont souvent très localisées et peuvent varier considérablement selon les régions. En conséquence, le projet pilote DPDDA a adopté une méthodologie qui privilégie le concept de droits «légitimes».

Les droits légitimes sont ceux qui sont reconnus et respectés par les acteurs concernés ; ils peuvent être tout aussi valides, qu'ils relèvent des systèmes modernes ou coutumiers des droits de propriété. Ce processus d'identification des droits de propriété légitimes suppose une connaissance approfondie à la fois des systèmes modernes et coutumiers des droits de propriété qui prédomine au niveau du site et du secteur cibles. C'est la raison pour laquelle, après cette analyse des politiques, des études seront faites sur les systèmes coutumiers de propriété en vigueur dans la zone d'intervention du DPDDA,

grâce à des études de terrain. Néanmoins, cette analyse de la politique constitue la principale référence en matière de droits modernes de propriété sur les ressources naturelles, notamment les minéraux, qui sont en vigueur au sein des zones d'exploitation du diamant de Guinée.

En outre, cet examen de la politique des droits de propriété relatifs aux ressources naturelles peut présenter un intérêt certain, autre que la reconnaissance actuelle des droits légaux. Outre les droits prévus par la loi, le DPDDA met actuellement en place une base de connaissances relatives aux droits de propriété légitimes, fondés sur le système coutumier de propriété. Lorsque ces droits légitimes sont informels, comme c'est généralement le cas s'agissant des droits coutumiers, le DPDDA cherchera les moyens de les officialiser et d'intégrer les détenteurs desdits droits dans le système légal. Au nombre des stratégies permettant d'atteindre cet objectif, le projet formulera probablement des recommandations sur la réforme des politiques législatives en vue de prendre en compte les réclamations légitimes des propriétaires coutumiers. L'assistance que la Banque mondiale apporte à la Guinée pour réviser le code minier vient à point nommé. Cet examen des politiques constitue une base solide pour la formulation des recommandations susceptibles de déboucher sur l'officialisation des droits coutumiers et légitimes de propriété ainsi que sur leur protection juridique.

1.2 LA PORTEE DE L'ANALYSE DE LA POLITIQUE

Les principaux secteurs des ressources naturelles, dont chacun fait l'objet d'un ensemble de lois qui visent à réglementer le contrôle des ressources naturelles ainsi que leur accès, en Guinée, sont les suivants :

- les terres,
- les forêts et les ressources forestières,
- les pâturages,
- les minéraux, et
- l'eau.

Non seulement, les ressources citées ci-dessus existent, mais elles sont souvent essentielles pour les opérations d'exploitation du diamant, en Guinée. Naturellement, l'accès à la terre est une condition préalable à tous les types d'exploitation minière et la terre subit souvent des transformations au cours de ce processus. L'eau est un intrant essentiel aux opérations minières. Les mineurs utilisent les arbres comme combustible ou pour délimiter leur parcelle mais les dégâts causés aux arbres et à la végétation et leur destruction pour en faire des produits dérivés, ont des effets environnementaux plus graves. Ce qui est particulièrement intéressant pour le DPDDA, c'est le fait que chacun de ces organes législatifs contienne des dispositions qui tentent de réglementer l'accès et le contrôle sur les ressources – i.e. qui offrent un cadre pour le régime des droits modernes de propriété.

1.3 QUELQUES PROBLEMES LIES AUX DROITS MODERNES DE PROPRIETE, DANS LE CONTEXTE GUINEEN

Etant donné que les différentes lois sont formulées de façon isolée et qu'elles portent sur des préoccupations souvent divergentes, coordonner l'ensemble des politiques relatives aux ressources naturelles est souvent un défi. C'est un problème que l'on rencontre dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest, y compris la Guinée, comme le confirme un récent rapport d'évaluation sur la biodiversité fait par *Chemonics et al*, qui fait l'observation suivante : «*…bon nombre des dispositions se trouvant dans un code donné et d'un code à un autre ne sont pas cohérentes et, dans certains cas, sont contradictoires*».[2]

Toutefois, un problème plus important en Guinée semble être l'*application* effective des lois. Il y a deux niveau de difficultés : 1) les lois sont incomplètes en ce sens que leurs textes d'application

[2] *Guinea Biodiversity and Tropical Forests: 118/119 Assessment*, EPIQ IQC: EPP-I-00-03-00014-00, ordre de service n° 02, décembre 2007, p.7.

essentiels n'existent pas ; et 2) le manque de ressources matérielles, financières et humaines pour cette mise en œuvre ; et ces deux problèmes sont graves. La seconde difficulté est explicite. La première est peut-être un peu moins prévisible même si elle apparaît en filigrane dans la législation guinéenne sur les ressources naturelles. Dans la même évaluation mentionnée ci-dessus, *Chemonics et al.* font remarquer que «*…bon nombre de ces codes* [portant sur la GRN et la décentralisation] *ne sont accompagnés ni de textes d'application ni d'instructions sur la façon de les appliquer*».[3] La politique foncière en est un exemple frappant. La politique foncière en milieu rural, adoptée en 2001, a donné lieu à peu de lois et de textes d'application autorisant légalement sa mise en application.

Il n'est sans doute pas surprenant que la Guinée ait eu tant de mal à réviser et à la finaliser la législation relative aux ressources foncières et naturelles, au cours de ces dernières années. Ce pays a connu des crises politiques continuelles, ponctuées par des vagues de troubles sociaux, depuis au moins janvier/février 2007.[4] Cette situation ne permet pas de mener normalement des activités dans des domaines tels que la gestion des ressources naturelles.

1.4 LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE GRN

La Guinée a fixé les grandes orientations de sa politique. Depuis le début des années 90 et contrairement à la Première république (1958-1984), les politiques foncières et minières ont résolument protégé les droits de la propriété privée et encouragé l'investissement privé international. Plus récemment, la nouvelle politique foncière rurale reconnaît explicitement les droits coutumiers de propriété et prévoit la mise en œuvre prochaine d'une stratégie permettant d'officialiser ces droits et de les prendre en compte dans le système légal. Parallèlement, la politique forestière – et, plus généralement, la législation sur l'environnement – repose moins sur l'application brutale de longues listes de règles et davantage sur la participation. La tendance vers une participation accrue à la gestion des ressources locales s'est accentuée du fait de la promulgation d'un plus grand nombre de lois progressistes sur la décentralisation, la plus récente ayant été adoptée en 2006. Enfin, l'on constate, pour la plupart des catégories de ressources, qu'il y a une prise de conscience accrue de la nécessité de préserver l'environnement.

1.5 LES DROITS COUTUMIERS DE PROPRIETE

En général, les droits coutumiers de propriété prédominent dans les zones rurales à cause des problèmes liés à l'application au pied de la lettre des politiques. Les politiques sectorielles prennent en compte les droits coutumiers mais à des degrés divers, et les limitent généralement aux droits *d'usufruit* ; les activités commerciales ne sont pas autorisées. En Guinée, il y a un fossé entre les politiques législatives et les pratiques coutumières. Pour les participants à l'atelier, représentant plusieurs ministères guinéens et la société civile, il serait souhaitable d'adapter les politiques en adoptant des stratégies visant à intégrer les droits coutumiers dans le système légal.

[3] Ibid.
[4] Voir, par exemple les rapports périodiques compilés par *International Crisis Group*, et dispon ble sur le site : http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1236.

2.0 LA POLITIQUE FONCIERE

2.1 LA LEGISLATION : UNE VUE D'ENSEMBLE

Avec l'adoption, en 1992, du nouveau code foncier et domanial (CFD) – toujours en vigueur – la Guinée a définitivement rompu avec les politiques socialisantes d'après l'indépendance, qui ne protégeaient pratiquement pas la propriété privée ou qui l'encourageaient très peu. Un système élaboré de privatisation et d'immatriculation des terres a été mis en place, du moins sur le papier. Tout récemment, en avril 2008, une évaluation régionale des politiques foncières ouest-africaines a fait remarquer que les commissions foncières, créées par le CFD et chargées de la mise en œuvre d'une grande partie de la nouvelle législation, *ne* sont *pas opérationnelles dans les zones rurales*.[5] Elle a aussi constaté que le gouvernement reste propriétaire de toutes les terres non-immatriculées (qui correspondent pratiquement à toutes les terres rurales), avant leur immatriculation. Outre le manque de capacités institutionnelles pour l'immatriculation des terres et la mise en œuvre du CFD sur une grande échelle, le Gouvernement guinéen n'a pas vraiment les moyens de gérer effectivement le vaste domaine de l'Etat tel que défini par le code foncier.

Pour faire face à ces lacunes, une politique foncière spécifiquement *rurale*, (la déclaration de la politique foncière en milieu rural) a été adoptée en 2001. Contre toute attente, cette nouvelle politique critique ouvertement la législation foncière actuelle et se démarque, à maints égards, des politiques en vigueur. La nouvelle politique foncière rurale reconnaît explicitement les droits coutumiers de propriété et tente de protéger les droits des groupes vulnérables ou socialement marginalisés, tout en favorisant l'investissement productif. En fait, la nouvelle politique préconise, en matière d'enregistrement des droits de propriété, une approche qui commence par un inventaire des droits existants, formels ou informels.[6] La nouvelle politique décrit un plan d'action qui, entre autres choses, révise des articles spécifiques du CFD, et prend en compte les insuffisances institutionnelles actuelles. Cependant, cette politique foncière en milieu rural n'est qu'une *politique* et non une loi. Le DPDDA/Guinée n'a pas encore la preuve que tout ou partie du programme décrit dans la politique foncière rurale a vraiment été appliqué au cours des sept années qui ont suivi l'adoption de cette police.

2.2 LA LEGISLATION : LES PRINCIPALES DISPOSITIONS

La constitution guinéenne reconnaît et protège les droits de la propriété privée. L'Etat ainsi que toute personne physique et morale peuvent être détenteur du droit de propriété (CFD, article 1)[7]. Le terme «propriété» se définit comme la jouissance et la libre disposition de la ressource, de la manière la plus «absolue» et dans le respect des limitations imposées par l'intérêt (article 2). Pour devenir une propriété, la ressource doit être inscrite sur un plan foncier qui est conservé par une «collectivité territoriale» ; i.e. une unité administrative décentralisée investie de pouvoir juridique (article 3). Par ailleurs, le détenteur d'une propriété doit faire immatriculer son immeuble sur le livre foncier tenu par le service de la conservation foncière (article 3). Cette seconde formalité confère au titulaire du titre les droits réels de propriété (article 10). La procédure d'immatriculation est définie aux articles 135-

[5] *Land Policy Initiative: A Framework To Strengthen Land Rights, Enhance Productivity And Secure Livelihoods Regional Assesment On Land Policy In West Africa*, Ouagadougou, Burkina Faso, 15-18 avril 2008, p.41.
[6] Cette approche, dénommée en abrégé Plan foncier rural (PFR), a été mise au point dans des pays voisins tels que le Burkina Faso, le Bénin et la Côte d'Ivoire. Voir, par exemple, Hubert Ouédraogo et al., Etude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire ; Land Net West Africa (Ouagadougou), janvier 2004.
[7] Sauf indication contraire, les références aux articles de cette section concernent l'Ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portant code foncier et domanial. Cette législation foncière est aussi dénommée le CFD.

151 du CFD. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la procédure d'immatriculation est «compliquée».
Les conditions de limitations de la propriété privée sont :

- l'expropriation pour cause d'utilité publique justifiée (article 55) ; ou
- pour cause d'aménagement du territoire en milieu urbain ou rural (articles 84-95) ; et
- lorsque l'intérêt public justifie la limitation des droits de propriété (autre que l'expropriation pure et simple – article 94).

Les limitations de la propriété privée ne sont ni inhabituelles ni exceptionnelles et se retrouvent pratiquement dans tous les systèmes de propriété privée du monde entier. L'application de ces restrictions n'est pas non plus prise à la légère en Guinée : l'expropriation pour cause d'utilité publique doit se conformer à un processus public strict (voir l'article 57) et donner lieu au «paiement d'une juste et préalable indemnité» (article 55). Ce qu'il faut retenir, c'est que les droits de propriété privée foncière reconnus légalement sont assez bien protégés en Guinée.

Même si les droits coutumiers ne sont explicitement reconnus nulle part dans le CFD, l'article 39 laisse une ouverture aux détenteurs coutumiers de droits fonciers en incluant dans la définition de «propriétaires» (titulaires de propriété) ceux qui occupent de façon continue un immeuble. Ces droits de propriété peuvent être officiellement enregistrés, à condition que des investissements aient été faits conformément aux normes locales, et après une procédure publique visant à confirmer qu'il n'existe aucune réclamation contradictoire relative à l'immeuble (article 39).

L'article 49 crée une commission foncière dans chaque préfecture ainsi que dans chacune des communes de la capitale, Conakry. La commission se compose de sept membres, dont quatre sont nommés par les ministres chargés de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Intérieur, et des Mines ; les trois autres doivent être nommés par le préfet ou le gouverneur (article 50). Les commissions foncières sont chargées de vérifier si les investissements exigés ont été faits par les demandeurs de titres fonciers (article 52). Ce même article stipule que, dans les zones rurales, «l'investissement» signifie des constructions, des ouvrages, des travaux d'irrigation et de drainage, la plantation d'arbres ou la culture de plantes

L'article 96 définit le «domaine public» et le classe dans deux catégories : «naturel» et «artificiel». Les éléments constitutifs du domaine public naturel et artificiel sont recensés dans les articles 97 et 98. D'une manière générale, le domaine public de la propriété de l'Etat comprend les zones naturelles et artificielles qui couvrent les services publics ou sont à la disposition de la population (article 96). Les droits de propriété détenus par l'Etat sur le domaine public sont inaliénables et imprescriptibles (article 101).

Toutefois, la propriété de l'Etat, qu'elle soit nationale ou locale, ne se limite pas qu'au domaine public étant donné qu'elle peut également couvrir le domaine privé (article 95). «Les terrains vacants ou sans maître» sont un élément important relevant du domaine privé de l'Etat (article 119).

Contrairement au CFD, la Déclaration de la politique foncière en milieu rural (DPFMR) – une politique foncière rurale adoptée en 2001 – est beaucoup moins technique ; elle comporte à la fois une analyse/critique de la législation foncière actuelle de la Guinée ainsi qu'une série de principes pour sa réorientation. Dans ses grandes lignes, cette réorientation comprend :

- l'amélioration de l'efficacité de la législation foncière existante ;
- la clarification et la protection des droits de la propriété foncière ;
- la décentralisation de la gestion foncière et la promotion de la participation des acteurs locaux ;
- le renforcement du cadre institutionnel de l'administration chargée du foncier ; et
- l'élaboration de programmes pilotes.

De plus, la politique foncière rurale reconnaît les droits coutumiers et propose un programme (le Plan foncier rural – PFR) d'inventaire des droits existants, vise à protéger les droits des groupes sociaux

vulnérables ou marginaux, et tente d'harmoniser les droits de propriété dans l'ensemble des législations régissant les ressources naturelles.

2.3 QUELQUES IMPLICATIONS DE LA POLITIQUE FONCIERE EN GUINEE

2.3.1 La législation foncière guinéenne est en chantier

La législation foncière en Guinée est incomplète. Bon nombre de textes d'application prévus n'ont pas encore été élaborés, par exemple :

- la définition d'une procédure juridique pour l'établissement des droits de propriété fondée sur l'absence d'une réclamation contradictoire ;
- la mise en application du *plan foncier* ; et
- les règles relatives à la création de zones d'exploitation.[8]

De même, la politique foncière rurale, adoptée plus récemment, est ambitieuse quant à la portée et à l'échelle de la législation qui doit en découler. Néanmoins, le DPDDA/Guinée doit obtenir la confirmation de l'élaboration ou de l'adoption des législations prévues.

2.3.2 L'immatriculation des droits d'une propriété foncière : une procédure assez complexe

La procédure d'immatriculation est définie aux articles 135-151 du CFD. En Guinée, la complexité de la procédure et les coûts d'immatriculation des immeubles constituent un obstacle pour la majorité des acteurs ruraux qui auraient autrement cherché à obtenir un titre officiel de propriété pour leur immeuble.

2.3.3 Les tensions entre les droits coutumiers et le domaine privé de l'Etat

En pratique, il existe peu pour ne pas dire pas, «de terrains vacants ou sans maître» en Guinée, pourtant le CFD stipule que «les terrains vacants et sans maître» font partie du domaine privé de l'Etat. Cette situation crée des tensions à cause de deux interprétations possibles ; l'une officielle qui considère que «les terrains vacants et sans maître» équivalent aux terres non enregistrées et l'autre qui sous-entend la validation des réclamations des droits coutumiers de propriété, mentionnés ci-dessus, en se basant sur l'occupation continue (voir la remarque ci-dessus concernant l'article 39). Cette distinction, qui est déterminante dans la définition légale et pour l'étendue du domaine privé de l'Etat, pourrait s'avérer importante dans les zones minières. Par exemple, l'affectation d'une zone à l'exploitation artisanale du diamant pourrait se révéler bien plus compliquée si le statut juridique préexistant des terres concernées donnait lieu d'une part à des réclamations par des individus privés et d'autre part à des revendications de la part de l'Etat au motif que les terres font partie de son domaine privé.

2.3.4 Les systèmes fonciers coutumiers réglementent les droits de la propriété foncière, dans les zones rurales, par défaut

Pratiquement tous les documents disponibles sur le sujet confirment que dans les zones rurales de la Guinée, l'accès à la terre est le plus souvent régi par le régime foncier coutumier et non officiel. Toutefois, les systèmes fonciers coutumiers sont menacés et supplantés par la législation foncière en vigueur. Cette situation provoque des tensions entre le régime foncier coutumier et le régime

[8] Atkins International, Profil environnemental de la Guinée, Rapport final pour la Commission Européenne, septembre 2007, p.30.

moderne. L'un des objectifs de la politique foncière rurale adoptée en 2001 est de faire baisser cette tension en reconnaissant les droits coutumiers de propriété. Cependant, la mise en application de la politique foncière rurale a peu progressé.

2.3.5 L'importance de la législation foncière pour le DPDDA

Si l'on s'en tient à la lecture du CFD, la politique foncière guinéenne semble éloignée et coupée des réalités de l'utilisation des terres rurales, notamment des zones minières d'exploitation du diamant alluvionnaire. Le CFD prend essentiellement en compte le milieu urbain. Bien que des commissions foncières aient été créées au niveau des préfectures, par la loi foncière de 1992, peu d'entre elles ont été mises en place, et il est toujours difficile, pour la plupart des acteurs ruraux, d'obtenir des titres fonciers. La politique foncière rurale, adoptée en 2001, constitue un progrès important et prometteur par rapport au cadre législatif créé par le CFD. L'initiative en cours, financée par la Banque mondiale et qui vise à réviser la législation minière actuelle, offre la possibilité d'évoluer dans le sens de la politique foncière rurale en faisant connaître son contenu dans le but de mieux harmoniser la législation minière et foncière.

3.0 LES FORETS, LES RESSOURCES NATURELLES NON-MINERALES, LES POLITIQUES ET LA LEGISLATION RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

3.1 LA LEGISLATION : UNE VUE D'ENSEMBLE

Cet examen de la législation porte essentiellement sur les droits modernes de propriété sur les ressources naturelles : l'objectif est de prendre en compte dans l'analyse du DPDDA, la gamme complète des droits et restrictions prescrits par la loi qui pourraient s'appliquer aux zones d'exploitation du diamant alluvionnaire et, en particulier, ceux qui pourraient concerner les opérations minières d'exploitation du diamant artisanal. Cependant, il convient de s'orienter spécifiquement vers les droits de propriété après une vue d'ensemble du contexte législatif et politique de la GRN. Cette partie introductive a pour objectif de donner un instantané à grand angle de la situation afin de circonscrire le cadre législatif de la GRN, avant de faire un zoom sur le thème spécifique des droits de propriété.

La liste ci-après, qui est non-exhaustive, reprend les lois environnementales actuellement en vigueur ou celles qui ont d'importantes répercussions sur la gestion de l'environnement. Il convient de noter que la plupart des lois ci-après figurent en tête de la liste officielle et, dans la plupart des cas, il y a un flux important de «textes d'application» qui ont été également élaborés (ou qui sont en cours d'élaboration) pour clarifier et mettre en application ces «codes».

1. Le code de l'eau – la loi L/94/005/CTRN portant code de l'eau – 15 février 1994
2. Le code forestier – la loi L/99/013/AN du 22 juin 1999 portant code forestier
3. Le texte d'application du code forestier – le projet de décret d'application de la loi L/99/013/AN du 22 juin 1999 (2005)[9]
4. La politique agricole : la politique nationale de développement agricole : Vision 2015
5. La politique de gestion des pâturages : la loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995, portant code pastoral
6. La protection de l'environnement – le code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement ; ordonnances n° 045/PRG/87 et 022/PRG/89
7. La protection de la faune sauvage et les règlementations de la chasse : la loi L/99/038/AN adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse
8. Le code minier : la loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995 portant "code minier" de la République de Guinée.

[9] Ce texte de loi relatif à la législation sur la foresterie fait partie de la liste figurant dans un document de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) mais le DPDDA/Guinée n'a pas encore pu se le procurer. Voir *Cadre politique, légal et institutionnel du secteur forestier: Informations de base* au niveau du site internet : http://www.fao.org/forestry/media/14177/0/77/

Outre la législation, la Guinée a élaboré et adopté un certain nombre de politiques stratégiques et de plans d'action en matière de gestion des ressources naturelles. Ce pays a élaboré une politique forestière nationale en 1989, qui a été suivie par l'adoption d'un plan d'action nationale sur la foresterie en 1990, un plan d'action nationale sur l'environnement en 1994, une stratégie nationale pour la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources en 2002, enfin un plan d'action nationale pour lutter contre la désertification et la sécheresse en 2006. [10] Tous ces textes et plans d'action donnent la priorité à la protection de l'environnement et à l'utilisation durable des ressources naturelles.

Les politiques, plans d'action et législation relatifs aux ressources naturelles sont mis en œuvre par un ensemble de services techniques qui changent constamment. [11] En 1986, la Guinée a créé un ministère des Ressources naturelles, de l'Energie et de l'Environnement. Suite à la restructuration de 1993, un ministère de l'Energie et de l'Environnement a vu le jour. En 1996, «l'Environnement» relevait du Ministère des Mines et de la Géologie. En 2004, la Guinée a créé un Ministère de l'Environnement plus spécialisé. En 2007, «l'Environnement» a rejoint le ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, de l'Environnement, des Eaux et des Forêts. Plus récemment (moins de deux semaines avant la rédaction du présent document), c'est-à-dire le 1er août 2008, la Guinée a créé le ministère du Développement Durable et de l'Environnement.

Compte tenu de ce qui précède, il n'est guère étonnant que *Chemonics et al.* fassent l'observation suivante :

> «Selon une évaluation de la gestion de l'environnement faite par l'UE en 2004, en Guinée, l'incapacité du gouvernement à mettre en œuvre son Plan d'action nationale sur l'environnement de 1994 est due aux problèmes institutionnels récurrents. Outre les changements institutionnels fréquents, un certain nombre de ministères sectoriels (agriculture, élevage et environnement) ont élaboré, de façon indépendante, des stratégies et plans d'action environnementaux. Malheureusement, ces plans sont élaborés isolément et il est très difficile, du fait du manque de coordination entre ces ministères, de savoir qui s'occupe de quoi.» [12]

Au vu de ce qui précède, notre première remarque générale concernant la profusion de législations sur la GRN et l'environnement en Guinée, est qu'il y a, apparemment, d'énormes difficultés à les mettre en application.

La seconde remarque générale est que les politiques sont tout à fait progressistes lorsqu'il s'agit de concilier les préoccupations environnementales et le développement local. En ce qui concerne le code forestier adopté en 1999, Catterson et al. font remarquer ce qui suit :

> «Cette nouvelle législation reconnaît explicitement la nécessité d'amener les populations rurales à prendre part à un processus de gestion collective pour à la fois les forêts classées et les forêts communautaires. Entre autres choses, cette législation nécessite que les agents du service forestier passent du statut d'agents chargés de l'application des lois à celui de conseillers/-ères. Elle reconnaît en outre qu'il faut que les plans d'aménagement des forêts soient préparés en collaboration avec la population locale. Un plan d'aménagement des forêts devrait trouver le juste milieu entre les besoins socioéconomiques des populations et la nécessité de protéger les ressources, de façon à atteindre à la fois les objectifs de production et de protection». [13]

[10] Comme mentionné ci-dessus, en ce qui concerne les lois axées sur la protection des ressources naturelles en Guinée, cette liste de stratégies et plans d'action n'est pas non plus exhaustive.
[11] Ce paragraphe suit de près un paragraphe qui apparaît dans *Chemonics et al.*, *Guinea Biodiversity and Tropical Forests 118/119 Assessment*, EPIQ IQC: EPP-I-00-03-00014-00, ordre de service n° 02, décembre 2007, pp. 6-7.
[12] Ibid.
[13] Thomas M. Catterson et al, *Programmatic Environmental Assessment of Co-Management of Reserved Forests in Guinea*, préparé pour le compte de l'USAID/Guinée, avril 2001.

On peut trouver, sur le site Internet du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), une évaluation semblable qui ne se limite pas au code forestier puisqu'elle porte sur l'arsenal complet de la législation sur l'environnement :

> «Le point commun des textes législatifs guinéens relatifs à la protection de l'environnement, est la tendance à encourager la responsabilisation des populations locales afin qu'elles gèrent leur propre environnement. L'on encourage diverses formes de participations populaires comme : les associations, les collectivités locales, les groupes informels ou les simples citoyens». [14]

Il faudrait noter que l'orientation politique qui consiste à transférer les responsabilités aux populations locales en vue d'atteindre le développement durable, dépasse le cadre de la législation sur «l'environnement» au sens strict du terme. Parmi les exemples, on peut citer la politique foncière rurale abordée dans une section précédente de ce document, la loi sur la décentralisation de 2006, et la politique agricole adoptée en juillet 2007.

3.2 LA LEGISLATION : LES DISPOSITIONS ET LES DROITS DE PROPRIETE FONDAMENTAUX

3.2.1 Le code forestier (la loi L/99/013/ AN du 22 juin 1999 portant code forestier) :

La structure des droits de propriété fondamentaux sur les ressources végétales se définit en termes de «domaine forestier» et de ses sous-domaines. Le «domaine forestier» comprend l'ensemble des zones de végétation, qui ne sont pas sujettes à la production agricole ou à la restauration de l'environnement (article 16). Le domaine forestier comprend :

- le domaine forestier de l'Etat ;
- le domaine forestier des collectivités décentralisées, des districts et des villages ;
- le domaine forestier privé ; et
- le domaine forestier non-classé.

Le domaine forestier de l'Etat comprend les forêts classées et les parcs, et il appartient bien à l'Etat (article 18). De même, font partie du domaine forestier des collectivités locales, les forêts qui ont été désignées comme telles (par décret), et qui sont la propriété des collectivités (article 19). Les collectivités sont les organes légalement constitués du gouvernement, en particulier les communes urbaines et les communautés rurales de développement. Les textes juridiques qui déterminent les droits de propriété des personnes ou associations spécifiques, définissent également le domaine forestier privé (article 20). Enfin, le domaine forestier non-classé se compose du reliquat du «domaine forestier» (tel que défini ci-dessus) qui n'entre pas dans les catégories susmentionnées (article 21). Même si le DPDDA/Guinée ne dispose pas actuellement de statistiques, nous pensons que la plus grande partie du domaine forestier - qui comprend une grande portion ou la plupart des zones boisées se trouvant dans les zones d'exploitation du diamant – se compose du quart des sous-domaines définis ci-dessus ; par ex. le domaine forestier non-classé. Toutefois, il est également possible de trouver tous les autres sous-domaines dans ces mêmes zones.

Il est important de noter que la catégorisation juridique des zones n'est pas définitive. L'article 23 du code forestier crée une «commission de classification des forêts» dans chaque préfecture, ce qui indique que les zones se trouvant au sein du domaine non-classé, sont des candidates éventuelles à la classification. Le statut juridique d'une zone donnée devrait pouvoir être vérifiable étant donné qu'un

[14] L'évaluation/ extrait est tiré du site internet intitulé : Le Pnud en Guinée, dont l'adresse est la suivante : http://www.gn.undp.org/energie/environnement2010.htm. Le texte original en français est cité ci-après : «Un élément commun aux textes législatifs guinéens relatifs à la protection de l'environnement est constitué par leur tendance à favoriser la responsabilisation des populations, eu égard à la gestion de leur propre environnement. Diverses formes de participation populaire sont encouragées : associations écologiques, collectivités locales, groupements informels ou simples citoyens».

cadastre forestier comprenant tous les documents juridiques qui définissent les trois domaines établis par la loi et mentionnés ci-dessus (article 31), est conservé par le Ministère en charge des Forêts.

Quel que soit le classement juridique des différentes parties du domaine forestier, l'exploitation des ressources forestières est soumise à des règles précises. L'exploitation d'une zone définie au sein du domaine forestier, peut être faite par un tiers à qui l'on a attribué un «contrat de gestion forestière» (article 35) ou par un service de l'Etat qui détient un permis délivré par arrêté ministériel (article 38). Dans un cas comme dans l'autre, les détails du contrat ou du permis sont conformes au plan de gestion qui a été établi pour atteindre l'objectif relatif à la protection de l'environnement et l'objectif socioéconomique (articles 33 et 39-41). Le plan de gestion doit, à son tour, se conformer au décret sur le classement (article 40).

Le domaine forestier des collectivités décentralisées, des districts et des villages, tout comme le domaine forestier de l'Etat, peut être exploité par un tiers, en vertu d'un contrat de gestion forestière. Comme c'est le cas pour les forêts de l'Etat, ces contrats doivent se conformer aux plans d'aménagement approuvés par le Ministère en charge de la gestion des forêts.

L'article 52 stipule que l'exploitation des forêts privées doit se conformer à des règles prescrites dans les textes d'application du code forestier. Le DPDDA/Guinée n'a pas pu encore se procurer ce décret d'application.

Pour ce qui est de la catégorie juridique la plus importante concernant les forêts, c'est-à-dire le domaine forestier non classé, l'on constate que des contrôles poussés sont effectués sur les marchés des produits forestiers. La commercialisation de tous les produits forestiers collectés dans le domaine forestier non classé, est gérée par le Ministère en charge des Forêts, et les prix sont fixés par arrêtés ministériels conjoints des Ministères chargés des Forêts et des Finances (article 54). En ce qui concerne la production et la collecte, le domaine forestier non classé peut être exploité, à condition de posséder un permis de coupe qui précise la qualité et la quantité des arbres à exploiter (article 55), ou en vertu d'un contrat de gestion forestière (article 56). Le défrichement des forêts afin d'en faire des champs agricoles, ou pour agrandir des champs existants, est soumis à l'obtention d'un permis de défrichement (article 74). L'administration forestière a le droit de délimiter le domaine forestier et d'interdire la délivrance de permis de défrichement dans les limites fixées (article 75).

En résumé, lorsqu'ils sont établis, les droits de propriété sur les ressources forestières – qu'elles soient privées ou publiques (administration centrale ou locale) – sont soumis aux conditions définies dans le plan de gestion forestière approuvé par l'Etat. Par ailleurs, les propriétaires terriens ou les personnes chargées de la gestion des terres sont tenus de prendre des mesures énergiques pour lutter contre les feux de brousse (article 84). Au nombre de ces mesures, on peut retenir, la mise en place et la préparation d'une équipe spécialisée, la création de postes d'observation et l'établissement de pare-feux. Enfin, le code forestier confirme les droits coutumiers en ce qui concerne l'utilisation des produits forestiers, basés sur les usages «traditionnels», à condition qu'ils ne donnent lieu à aucune commercialisation des produits (article 94). Ces droits dépendent de la capacité de régénération et, en cas de nécessité, l'exercice de ces droits peut être suspendu par le Ministre en charge des Forêts (article 97). Néanmoins, cette suspension donne droit à une compensation au profit de l'usager des ressources forestières (article 97).

3.2.2 Le code pastoral (la loi L/95/51/Ctrn du 29 août 1995, portant code pastoral) :

Les «pâturages naturels» se composent principalement de portions du domaine forestier qui fournissent des ressources fourragères ainsi que des terres en jachère ou de cultures après les récoltes (article 7). Même si elles sont soumises à des mesures de protection de l'environnement ainsi qu'à la permission du propriétaire pour les terres en jachères, ces zones sont ouvertes au pâturage des animaux (articles 10-12).

3.2.3 Le code de l'eau[15] (la loi L/94/005/CTRN portant code de l'eau – 15 février 1994)

En Guinée, les ressources en eau font partie du «domaine public naturel» de l'Etat (tel que défini dans le code foncier) et les entités privées ne peuvent se les approprier (article 4). Cependant, l'utilisation spécifique des ressources en eau peut être autorisée de façon temporaire et limitée (article 4).

Toute personne a le droit inaliénable d'utiliser de l'eau pour satisfaire ses besoins personnels (article 6). Ce droit devrait s'exercer en tenant compte de la nécessite de préserver la ressource ainsi que des besoins des autres usagers (article 6). Toute utilisation autre que privé de l'eau est subordonnée à l'obtention d'un permis ou d'une concession (article 7).

Selon l'article 26 du code de l'eau, il faut nécessairement obtenir une autorisation auprès des Ministères de l'Hydraulique et des Transports avant d'entreprendre la construction d'un ouvrage sur une voie navigable ou une zone inondable. L'article 27 interdit toute action (telle que le prélèvement de terre ou autre action pouvant affecter les digues), susceptible de mettre en danger les digues et les ouvrages de protection.

3.2.4 Le code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse (la loi L/99/038/AN adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse)

Tout en reconnaissant les droits de la chasse, ce code cible la collecte durable des ressources fauniques et la préservation des habitats naturels.

3.2.5 Le code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement (ordonnances n° 045/PRG/87 et 022/PRG/89)

Ce code cherche à allier la protection de l'environnement avec le développement durable des ressources naturelles (articles 1 et 5). Au niveau des généralités dont fait partie «l'environnement» tout entier (défini comme étant l'ensemble des éléments naturels et artificiels participant à l'interaction entre les activités anthropiques et tous les organismes vivants – article 2), les droits de propriété sont répartis à deux niveaux : «l'environnement guinéen constitue un patrimoine national qui fait partie intégrante du patrimoine universel» (article 4).

3.2.6 Le code minier (la loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995 portant "code minier" de la République de Guinée)

Le code minier guinéen est présenté en détail dans l'analyse politique du DPDDA/Guinée sur la législation minière. Les principales dispositions relatives aux droits de propriété stipulent que l'ensemble des substances minérales du sous-sol sont la propriété de l'Etat et qu'elles peuvent être privatisées dans le cadre de l'exploitation en vertu d'accords, de concessions ou permis miniers détaillés.

[15] La gestion et la conservation efficaces de l'eau, en Guinée, suscitent l'intérêt à l'échelon international. Comme il a été souligné dans une récente proposition de subvention de la Banque africaine de développement, la Guinée couvre pratiquement tout le bassin supérieur des fleuves qui coulent dans plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest. Son réseau hydrographique comprend 1.165 voies navigables inventoriées, dont la source se trouve dans les massifs du Fouta-Djalo et la dorsale guinéenne. Ces cours d'eau sont regroupés en 23 bassins, comportant 9 bassins nationaux et 14 internationaux. 26 fleuves coulent des 14 bassins internationaux en direction des pays voisins, ce qui explique pourquoi la Guinée est appelé «le château d'eau» de l'Afrique.

3.2.7 Le code des collectivités locales (la loi portant code des collectivités locales en République de Guinée)

Le code des collectivités locales détermine le régime et les droits juridiques des collectivités locales, définies, à l'article 2, comme étant les communes urbaines et les communautés rurales de développement. Ces collectivités décentralisées sont des entités légales possédant leurs propres ressources et propriétés. La propriété d'une collectivité se compose de deux types de domaines, à savoir le domaine public et le domaine privé (article 37). Le domaine public comprend non seulement les lacs, les rivières et les sources d'eau souterraines, ainsi que les forêts publiques et les sites touristiques locaux, mais aussi les «réserves foncières de la collectivité» (article 38). Le domaine privé se compose des ressources patrimoniales y compris, vraisemblablement, les propriétés foncières (article 41).

4.0 REMARQUES FINALES : LES DROITS MODERNES DE PROPRIETE SUR LES RESSOURCES NATURELLES LEGALES ET LE PROJET PILOTE DU DPDDA

Même si le DPDDA est essentiellement concerné par la législation minière, il faut reconnaître qu'une seule catégorie de la politique de la GRN ne peut exister en vase clos, et que beaucoup d'autres lois qui influent sur l'accès et l'utilisation des ressources naturelles peuvent également s'appliquer aux zones d'exploitation du diamant alluvionnaire. Pour exploiter le diamant, il faut transformer une grande diversité de ressources naturelles, pas seulement minérales. Des ressources telles que la terre, la végétation, l'eau et même la faune sauvage sont utilisées et subissent des transformations pendant les opérations d'exploitation du diamant. L'accès et l'utilisation de chacune de ces catégories de ressources naturelles sont soumis à un ensemble de lois.

L'environnement législatif de la GRN, en Guinée, est fragmenté et peu clair. La législation actuelle sur les ressources naturelles couvre plusieurs secteurs notamment la terre, les forêts, l'eau et les minéraux. Les «codes» relatifs aux ressources naturelles ne sont pas souvent accompagnés de textes d'application, ils sont, dans la plupart des cas, peu connus du grand public et même de certains agents techniques chargés de leur application. Les droits de propriété sont également affectés par la tendance accrue vers la décentralisation en Guinée, et par les textes d'accompagnement qui offrent une possibilité d'adapter les droits de propriété aux ressources, telles que les terres et les forêts. Des incohérences et même des contradictions apparaissent souvent dans les politiques des divers secteurs. Parfois, il y a des incohérences dans un ensemble de mesures concernant un même secteur. De plus, même si l'Etat guinéen revendique des droits de propriété importants sur les ressources naturelles en général et aux minéraux en particulier, le manque de ressources humaines, matérielles et financières ne permet pas de mettre pleinement en œuvre les politiques relatives à la GRN et de gérer la «propriété» de l'Etat, comme le prévoit la loi.

En dépit de tous ces problèmes et défis relatifs à la législation sur la GRN en Guinée, le renforcement de la politique législative fait partie des objectifs du DPDDA ; il s'agit d'intégrer les activités informelles actuelles (telles que l'exploitation clandestine du diamant artisanal) dans le système formel, c'est-à-dire légal. La stratégie permettant d'atteindre cet objectif prend en compte d'une part les efforts entrepris pour défendre et pour mieux mettre en œuvre les politiques existantes, et d'autre part les initiatives qui favoriseront l'adaptation des politiques sur le long terme, pour que ces dernières prennent mieux en compte les réalités de l'environnement rural dans lequel l'exploitation artisanale du diamant se fait.

En résumé, l'examen de la politique actuelle permet d'atteindre les objectifs ci-après :

1. il permet d'obtenir une liste des lois régissant l'accès et l'utilisation des ressources naturelles plus précisément la terre, la végétation et l'eau, qui sont les intrants et les sous-produits courants de l'exploitation du diamant ;

2. il permet d'élargir les possibilités de mener à bien des interventions plus ciblées et efficaces qui prennent en compte les objectifs politiques et les stratégies du gouvernement guinéen ;
3. il donne au DPDDA/Guinée la possibilité d'apporter une contribution avisée aux révisions des politiques du secteur de la GRN, telles que la révision de la législation minière en cours de préparation avec l'assistance de la Banque mondiale.

Enfin, il faut retenir que ce document ne porte que sur la moitié des éléments qui composent l'environnement des droits de propriété des zones rurales de la Guinée. Au moment de la rédaction du présent document, le DPDDA/Guinée se préparait à entreprendre des études participatives dans les alentours du triangle du diamant Kissidougou-Kérouané-Macenta, afin de comprendre les systèmes et pratiques coutumiers de droits de propriété. En se basant sur la philosophie et la méthodologie du projet pilote, la description complète des droits de propriété que le DPDDA/Guinée entend mener à bien sur les sites pilotes de l'exploitation artisanale du diamant, doit inévitablement tenir compte des systèmes modernes et coutumiers.

ANNEXE 1 : LES REFERENCES ET LA LEGISLATION

LES REFERENCES

Atkins International, *Profil environnemental de la Guinée*, Rapport final pour la Commission Européenne, septembre 2007.

Catterson, Thomas M. et al, *Programmatic Environmental Assessment of Co-Management of Reserved Forests in Guinea*, préparée pour le compte de l'Agence américaine pour le développement international (USAID)/Guinée, juin 2003.

Chemonics et al, *Guinea Biodiversity and Tropical Forests 118/119 Assessment, EPIQ IQC: EPP-I-00-03-00014-00*, ordre de service n° 02, décembre 2007.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Cadre politique, légal et institutionnel du secteur forestier: Informations de base* sur le site internet ci-après : http://www.fao.org/forestry/media/14177/0/77/.

International Crisis Group, rapports périodiques disponibles sur : http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1236.

Land Policy Initiative: *A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods: Regional Assessment on Land Policy in West Africa*, Ouagadougou, Burkina Faso, 15-18 avril 2008.

Ouédraogo, Hubert et al., *Etude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire*, Land Net West Africa (Ouagadougou), janvier 2004.

Programme des Nations Unies pour le développement, *Le PNUD en Guinée*, à l'adresse suivante : http://www.gn.undp.org/energie/environnement2010.htm

LA LEGISLATION ACTUELLE SUR LA TERRE ET LES RESSOURCES NATURELLES EN GUINEE – PRINCIPAUX TEXTES

1. Le code foncier – ordonnance 0/92/019 du 30 mars 1992 portant code foncier et domanial
2. La politique foncière en milieu rural – déclaration de la politique foncière du milieu rural, 2001
3. La loi sur la décentralisation – la loi portant code des collectivités locales en République de Guinée
4. Le code de l'eau – la loi L/94/005/CTRN portant code de l'eau – 15 février 1994
5. Le code forestier – la loi L/99/013/AN du 22 juin 1999 portant code forestier
6. Le texte d'application du code forestier – le projet de décret d'application de la loi L/99/013/AN du 22 juin 1999 (2005)
7. La politique agricole : la politique nationale de développement agricole : Vision 2015
8. La politique de gestion des pâturages : la loi L/95/51/CTRN du 29 août 1995, portant code pastoral
9. La protection de l'environnement – le code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement ; ordonnances n° 045/PRG/87 et 022/PRG/89
10. La protection de la faune sauvage et les règlementations de la chasse : la loi L/99/038/AN adoptant et promulguant le code de protection de la faune sauvage et de réglementation de la chasse
11. Le code minier : la loi L/95/036/CTRN du 30 juin 1995 portant "code minier" de la République de Guinée.

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS

ATELIER SUR LES DROITS DE PROPRIETE RELATIFS AUX RESSOURCES NATURELLES EN GUINEE

Hôtel Camayenne, 20 octobre 2008

N°	Nom	Titre	Agence ou organisation
1	Anne Marie SACKO	Directrice générale	Bureau National d'Expertise (BNE)
2	Alimou DIALLO	Directeur général	Office Guinéen des Mines
3	Mamady DOUGOUNO	Chef de division	Service national des Ressources foncières rurales (SNRFR)
4	Aissatou Damba DIALLO	Chef de section	Cadastre des concessions minières
5	Alpha Oumar BALDE	Chef de division	Ministère de l'Administration du territoire et des Affaires politiques (MATAP)
6	Abdoul Rahman TOURE	Directeur national	Direction nationale de l'Environnement (DNE)
7	Awa DIAWARA	Directrice	Direction nationale des Mines (DNM)
8	Mahmoud DIALLO	Directeur Général adjoint	BNE
9	Noumory DIAWARA	Directeur régional	Direction régionale des Mines/ Kankan
10	Alpha Amadou BARRY	Conseiller technique	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
11	Sadou BARRY	Directeur	Direction nationale du foncier rural
12	Foulématou CISSE	Agent	Centre de promotion et de développement miniers (CPDM)
13	Mamadou THIAM	Agent	Direction nationale des Domaines (DND) – Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUH)
14	Mme Christine SAGNO	Directrice nationale	Direction de l'Eau et des Forêts
15	Mr Djirimba DIAWARA	Chef de division	Direction de l'Eau et des Forêts
16	Mr. Alkaly BANGOURA	Chef de division	Direction nationale des Forêts et de la Faune (DNFF), Développement de la Forêt
17	Mme. Fta Ousmane BALDE	Représentante	Association des Femmes, Mines et Environnement

N°	Nom	Titre	Agence ou organisation
			(AFEME)
18	Mr. Aboubacar Demba SYLLA	Chef de section	Industries minières, DNM
19	Mr. Alhassane CAMARA	Chef de section	Section documentation, CPDM
20	Mr. Bakary FOAFANA	Président-Directeur général	*Centre du Commerce International pour le Développement* (CECIDE)
21	Mahamed Lankan TRAORE	Chef de division	DNFF
22	Mahamed FARO	Chef du Service des Etudes	SNRFR
23	Ahmedou TALL	Consultant	West Africa Consulting
24	Alkaly Yamoussa SOUMAH	Chef de division	*Division d'Exploitation Artisanale* (DEA), DNM
25	Ousmane BANGOURA	Commissaire de police	Direction centrale de la Sécurité publique (DCSP)
26	Fara I. MONGONO	Directeur National Adjoint	Direction nationale de la Géologie
27	Lancei TRAORE	Consultant	Conakry
28	Mr Yaya BAH	Conseiller juridique	Ministères des Mines et de la Géologie (MMG)
29	Mr Arafan CISSE	Chef de section	DNM
30	Fatoumata SANGARE	Educatrice	Guinée Ecologie
31	Mr T. Oumar DIALLO	Agent	Administration et contrôle des Grands projets (ACGP)
32	Mr Henri Niankoye LOUA	Chef de division	Législation, Direction nationale de l'Hydraulique (DNH)
33	Elh. Hadji Mahmoud Sano	Conseiller résident, DPDDA	ARD
36	Yomba SANOH	Chargé de relations, ARD	ARD
37	Apollinaire KOLIE	Coordinateur de programme, DPDDA	ARD
38	James A. SHYNE	Chef d'équipe, DPDDA	ARD
39	Kent ELBOW	Consultant, PRADD	ARD
40	Mr Mamadou Saliou DIALLO	Président-Directeur général	Guinée Ecologie

USAID/Guinea c/o US Embassy
Centre Administratif de Koloma
P.O Box 603, Transversale 2
Conakry, Guinée
Tel: 224 30 42 08 61
Fax: 224 30 42 09 60
www.usaid.gov