



COLLECTIF DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR LE PLAIDOYER RELATIF À LA  
REFORME JURIDIQUE DU PROCESSUS DE COMPENSATION, D'INDEMNISATION ET DE  
REINSTALLATION DES COMMUNAUTÉS IMPACTÉES PAR LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT EN  
GUINÉE

**Analyse du document portant « Cadre National  
d'Acquisition des Terres et de Relocalisation : Un Guide  
pour la gestion des déplacements physiques et  
économiques involontaires pour les projets du secteur  
public et privé en Guinée »**

Conakry, le 21 mars 2019

## Table des Matières

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>OBJECTIFS DE L'ANALYSE</b> .....	<b>3</b>
<b>ANALYSE AXEE SUR LES DROITS HUMAINS</b> .....	<b>4</b>
<b>Préoccupations d'ordre procédural</b> .....	<b>4</b>
• Manque de consultations préalables des populations à la base .....	4
<b>Préoccupations quant au fond</b> .....	<b>5</b>
• Le document n'accomplira pas ses objectifs .....	5
• Absence d'interdiction d'expulsions forcées.....	6
• Peu d'accès aux informations, garanties de consultation et de participation active à la prise de décision	7
• Aucune mention des droits fonciers légitimes et non-respect du droit à un logement convenable .....	7
• Absence d'accès à un recours effectif.....	8
• Faibles mesures pour assurer la compensation et la valorisation des biens.....	9
• Absence de mesures pour identifier et protéger les différentes couches sociales.....	10
• Un cadre institutionnel insuffisant.....	10
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>11</b>
<b>ANNEXE</b> .....	<b>11</b>

## **Introduction**

La Guinée possède un important potentiel minier, hydraulique et agricole qui constitue une opportunité de développement pour le pays. Les dix dernières années ont vu la forte croissance des demandes d'acquisition de terres par les investisseurs en Guinée. Lorsqu'on regarde les grands projets en cours aujourd'hui – que ce soit les barrages tels que Fomi, Souapiti ou Koukoutamba, ou bien les projets miniers dans les zones de Boké, la zone forestière ou autres – il y a environ 100 000 personnes en Guinée menacées par la réinstallation dans les 12 à 24 prochains mois. Il est clair que de tels grands projets causent des impacts environnementaux, sociaux, et culturels négatifs en termes de délocalisation ou de déplacement des populations.

Conscient de cette réalité et du besoin urgent de clarifier et définir le cadre légal en la matière, le gouvernement guinéen à travers le Ministère des Mines et de la Géologie a déclenché un processus de réforme afin d'établir une norme en matière de réinstallation, d'indemnisation et de compensation des personnes affectées par les grands projets. Ceci s'est traduit par la mise en place d'un Comité interministériel pour se pencher sur ce processus.

Vu l'importance de ce cadre légal pour assurer le respect des droits humains des communautés dans les zones rurales du pays, la société civile s'est mis ensemble dans un collectif des organisations de la société civile pour le plaidoyer relatif à la réforme juridique du processus de compensation, d'indemnisation et de réinstallation des communautés impactées par les projets de développement en Guinée (« Collectif d'ONG »), dans l'esprit d'accompagner le Comité interministériel afin de mieux réussir ses objectifs.

Lors d'un atelier tenu à Conakry le 5 mars 2019, le Comité interministériel a présenté un premier projet d'un document portant « Cadre National d'Acquisition des Terres et de Relocalisation : Un Guide pour la gestion des déplacements physiques et économiques involontaires pour les projets du secteur public et privé en Guinée ». Ce document a été élaboré par le cabinet d'études sud-africain SRK Consulting avec un financement de la Coopération allemande (GIZ). Le Comité a invité les participants, y compris les membres du Collectif d'ONG, à fournir leurs commentaires sur le projet.

## **Objectifs de l'analyse**

Cette analyse axée sur les droits humains vise à identifier par le Collectif d'ONG, les préoccupations de procédure et de fond par rapport au projet du document portant « Cadre National d'Acquisition des Terres et de Relocalisation ». Alors que cette analyse se concentre sur les manquements dudit document, la note technique du Collectif

d'ONG, en annexe à cette analyse, présente un examen exhaustif des normes juridiques applicables à toute situation de réinstallation, répertorie les problèmes et les défis liés à la réinstallation en Guinée. La note technique propose également un avant-projet de loi portant sur la compensation juste, la transparence dans les acquisitions terres et la protection des droits des communautés impactées par les grands projets.

La démarche du Collectif d'ONG reste dans un esprit d'accompagner le Comité interministériel donc le gouvernement à atteindre ses objectifs de définition d'un cadre juridique clair régissant les réinstallations des populations dans la mise en œuvre des grands projets. Il s'agit surtout d'un cadre juridique conforme à la législation guinéenne, les obligations de l'Etat en matière des droits humains et les réalités socio-culturelles du pays.

### **Analyse axée sur les droits humains**

L'analyse axée sur les droits humains du projet du document portant « Cadre National d'Acquisition des Terres et de Relocalisation » touche deux niveaux : les préoccupations d'ordre procédural et les préoccupations de fond.

### **Préoccupations d'ordre procédural**

- **Manque de consultations préalables des populations à la base**

Conformément aux normes et directives en matière de droits humains bien établies, les États sont tenus de procéder à des consultations et à des évaluations préalables des modifications législatives ou politiques susceptibles d'avoir une incidence sur les droits humains. Le projet de politique en jeu aura un impact significatif sur les droits humains d'environ 100 000 personnes dans les zones rurales menacées par la réinstallation. Il s'agit en particulier de l'appauvrissement accru des personnes déplacées, les moyens de subsistance perdus, le sans-abrisme, l'insécurité alimentaire, les impacts négatifs sur la santé et les impacts disproportionnés sur les femmes et les groupes vulnérables.

Les évaluations préalables faites par l'Etat doivent permettre la participation du public et leurs résultats doivent être rendus publics et doivent également informer des mesures que les États doivent adopter pour prévenir les violations ou assurer leur cessation, ainsi que pour garantir des recours effectifs. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (« Directives volontaires sur les régimes fonciers ») réaffirment entre autres comme principes directeurs des droits humains :

*« Consultation et participation : avant que les décisions ne soient prises, s'engager auprès de ceux qui, détenant des droits fonciers légitimes, pourraient être affectés par ces décisions, rechercher leur appui et prendre en compte leur contribution ; prendre en considération le déséquilibre des rapports de force entre les différentes parties et assurer une participation active, libre, efficace, utile et en connaissance de cause des individus ou*

*des groupes aux processus de prise de décision.* » (DV, Partie 2 Questions générales, 3B Principes de mise en œuvre, p. 6).

L'adoption du cadre de compensation et réinstallation dans sa forme actuelle sans consultations préalables signifie que la GIZ elle-même n'aura pas respecté sa propre politique en matière des droits humains, ni l'engagement du Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) d'appliquer les Directives volontaires sur le foncier dans le cadre de ses activités de la coopération au développement et d'adopter une approche axée sur les droits humains.

Notre préoccupation principale est que le gouvernement n'a pas assuré une participation active, libre, efficace, significative et informée de ceux qui seront affectés par le document portant « Cadre National d'Acquisition des Terres et de Relocalisation, » c'est-à-dire ceux qui vivent dans les zones rurales du pays où les grands projets sont réalisés. Alors que le Comité interministériel a démontré sa volonté de dialoguer avec un éventail de parties prenantes, y compris le Collectif d'ONG, une seule présentation a été organisée en dehors de Conakry - à un public de 12 personnes alors que la population du pays compte de plus de 12 millions de personnes - pour annoncer les plans du gouvernement à élaborer et adopter une politique nationale en matière de réinstallation. Vu l'absence de consultation, il est peu probable que les sociétés et les autorités locales applique cette politique une fois adoptée.

### **Préoccupations quant au fond**

- **Le document n'accomplira pas ses objectifs**

Des multiples études indépendantes ont révélé que l'absence d'un cadre juridique clair et harmonisé à travers les différents lois, Codes et textes d'application (par ex. Constitution, Code foncier, Code de l'environnement, Code minier, Code des collectivités locales, Code de l'eau, Code de la Santé publique, etc.) et l'absence d'un instrument juridiquement contraignant est au cœur des conflits causés par des violations de droits humains lors de la réinstallation, la compensation et les indemnisations liés aux grands projets.

Le cadre juridique trop fluide du pays donne aujourd'hui aux promoteurs de projets des directives insuffisantes sur la manière d'acquérir des terres et leur permet de passer outre les communautés. Les communautés locales, les promoteurs de projet, les élus locaux et l'administration déconcentrée souhaitent tous un cadre plus prévisible qui crée une approche juste et uniforme pour gérer l'acquisition des terres et la réinstallation. Dans le pire des cas, les promoteurs de projet versent simplement des paiements en espèces à court terme aux personnes affectées - des paiements qui ne réussiront jamais à remplacer les terres, tandis que les promoteurs les plus progressistes ont du mal à

trouver le moyen de fournir des terres de remplacement ou d'autres solutions à long terme.

Nous avons de fortes préoccupations que le projet du document portant « Cadre National d'Acquisition des Terres et de Relocalisation » ne changera rien dans ce sens, et n'accomplira donc pas ses objectifs. Le document crée tout simplement une confusion supplémentaire. Il ne s'agit pas d'un instrument juridiquement contraignant et, en tout état de cause, son libellé est si médiocre et fluide que les sociétés pourront y trouver une justification de leurs pratiques actuelles. Par exemple, le document permet de continuer les paiements en espèces s'il n'est pas possible de fournir des terres de remplacement, sans aucun contrôle sur la façon de déterminer les possibilités.

Ce qu'il faut, c'est plutôt un ensemble de principes contraignants et clairs qui régiront les acquisitions de terres, mais qui permet également de trouver des solutions adaptées à chaque localité. Tout cela nécessite un apport technique, du temps, des consultations intenses et des essais.

- **Absence d'interdiction d'expulsions forcées**

Nous sommes profondément préoccupés par le fait que le document n'interdit pas les expulsions forcées, n'interdit pas l'utilisation de la force et ne garantit pas que la réinstallation n'intervient qu'en dernier recours, à la suite d'une enquête qui montre de façon claire qu'il n'existe aucune autre façon de concevoir le projet et que les bénéfices du projet dépassent les impacts négatifs, y compris les impacts sociaux et culturels.

Selon le droit international en matière de droits humains, la réinstallation involontaire et les expulsions en général ne sont autorisées que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque le projet à l'origine du déplacement est entrepris uniquement dans le but de promouvoir le bien-être général conformément aux obligations internationales en matière de droits humains, et qu'aucune alternative viable est envisageable. Dans de tels cas, des protections juridiques doivent être mises en place pour assurer le plein respect des droits humains des personnes affectées avant, pendant et après l'expulsion. Selon les Principes de base et les directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement des Nations Unies, toute relocalisation doit être : a) autorisée par la, b) exécutée dans le respect du droit international des droits humains, c) entreprise uniquement dans le but de promouvoir l'intérêt commun, d) raisonnable et proportionnée à son objet, e) règlementée de manière à assurer une indemnisation et une réadaptation complètes et équitables, f) exécutée conformément aux Principes de base et aux directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement de l'ONU.

Le texte n'interdit pas non plus le recours à la force dans le contexte de la réinstallation et ne précise pas comment il s'aligne sur les lois nationales en matière d'expropriation dans l'intérêt public. Ces considérations sont particulièrement urgentes en Guinée, où des milliers de personnes ont été expulsées de force pour avoir accès à des terres pour l'exploitation minière, des barrages hydroélectriques et d'autres projets d'infrastructure à grande échelle.

- **Peu d'accès aux informations, garanties de consultation et de participation active à la prise de décision**

Nous notons avec inquiétude l'absence de mécanismes définis et obligatoires pour garantir une consultation informée des personnes affectées et pour veiller à ce que les informations soient rendues accessibles de manière préalable, dans les langues locales et en utilisant les canaux de communication appropriés, en particulier pour informer aussi les femmes et les groupes vulnérables. Le projet du document n'établit aucune exigence ni quota pour assurer l'accès des femmes aux informations et à assurer leur participation, ce qui est particulièrement important compte tenu des normes socioculturelles en vigueur qui marginalisent la participation des femmes.

L'importance de l'accès aux informations et des possibilités de participation et de consultation des personnes concernées pendant le processus de réinstallation est fermement établie. L'ampleur des incidences de la réinstallation involontaire sur la vie des personnes déplacées est d'un ordre tellement élevé qu'il serait manifestement injuste et inadmissible d'empêcher les personnes affectées d'exercer un contrôle important sur la prise de décision.

- **Aucune mention des droits fonciers légitimes et non-respect du droit à un logement convenable**

Nous notons avec une inquiétude particulière que le projet du document contrevient aux Directives volontaires sur le foncier. Le document ne fait aucune mention des droits fonciers légitimes, du rôle et des responsabilités des commissions foncières, des façons d'identifier les droits fonciers légitimes des personnes affectées, et ne propose aucune mesure pour sécuriser les droits fonciers des personnes réinstallées. Surtout la question du rôle et des responsabilités des commissions foncières est l'un des problèmes clés auxquels les promoteurs de projets sont confrontés et pour lequel il n'existe pas de solution harmonisée. Comme indiqué dans les Directives volontaires sur le foncier : « Les États devraient protéger les droits fonciers légitimes et veiller à ce que nul ne soit arbitrairement expulsé et à ce que les droits fonciers légitimes des personnes ne soient pas enfreints ou supprimés de toute autre manière que ce soit. » (Principe 4.5)

Le projet de politique ne respecte pas non plus le droit à un logement convenable, qui est un élément fondamental du droit à un niveau de vie suffisant et reflète l'un des besoins humains les plus fondamentaux. En vertu du droit international, des mesures doivent être prises pour réaliser le droit fondamental à un logement convenable. Un processus de réinstallation prévu dans le cadre d'un projet de développement offre une opportunité importante de concrétiser le droit à un logement convenable pour les personnes réinstallées.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, les critères du droit à un logement adéquat comprennent, entre autres, un logement de qualité de base minimale assurant une sécurité d'occupation ; l'accès aux services de base, y compris à l'eau, l'assainissement, l'électricité et l'élimination des déchets ; la capacité de paiement ; l'habitabilité, pour garantir la sécurité physique des occupants, y compris la protection contre les éléments et un espace suffisant pour les membres du ménage ; l'accessibilité pour prendre en compte les besoins particuliers des groupes défavorisés et marginalisés ; l'emplacement dans un lieu adéquat permettant d'accéder aux moyens de subsistance, aux écoles, aux établissements de santé et à d'autres services sociaux ; et le respect du milieu culturel. Nous notons avec inquiétude que le texte n'énonce pas des mesures claires pouvant garantir le respect de tous les aspects du droit à un logement convenable sur le nouveau site.

- **Absence d'accès à un recours effectif**

Nous notons l'absence flagrante dans le texte de mécanismes robustes et accessibles permettant aux personnes affectées d'obtenir réparation, de demander l'accès à la justice et de garantir l'accès à un recours effectif. Ceci est particulièrement important dans un pays qui chercherait à améliorer sa gouvernance, où à lutter efficacement contre la corruption. Le document ne prévoit par exemple aucune mesure pour garantir une assistance juridique indépendante à ceux qui ne savent ni lire ni écrire, ce qui est particulièrement important lorsque le taux d'analphabétisme dans les zones rurales est si élevé.

Le document ne fait pas mention des conséquences du non-respect de ses termes. Les Principes de base et les directives des Nations Unies sur les expulsions et les déplacements liés au développement disposent que : Toute personne menacée ou sujette à une expulsion forcée a le droit d'accéder à un recours en temps utile. Les voies de recours appropriées comprennent une audience équitable, l'accès à un conseil, l'aide juridique, le retour, la restitution, la réinstallation, la réhabilitation et l'indemnisation, et devraient, le cas échéant, être conformes aux Principes et directives de base relatifs au

droit à réparation des victimes d'infractions graves du droit international des droits humains et des violations graves du droit international humanitaire (alinéa 59).

- **Faibles mesures pour assurer la compensation et la valorisation des biens**

Selon les normes internationales, la compensation et l'indemnisation doit couvrir l'ensemble des pertes subies, y compris la valeur des terres ; la valeur des bâtiments et des cultures ; les valeurs non-marchandes, telles que les valeurs sociales, culturelles, religieuses, spirituelles et environnementales ; la réparation des irrégularités dans le passé ; et les pertes transitoires. La restauration complète devrait être l'objectif principal de la compensation et d'indemnisation. La méthode de calcul des indemnisations est celle du coût de remplacement, c'est à dire la méthode d'évaluation des actifs qui permet de déterminer le montant suffisant pour remplacer les pertes subies et couvrir les coûts de transaction.

Toutefois, la valeur de la compensation ne doit pas relever de la discrétion des promoteurs du projet mais doit être arrêtée en collaboration avec des populations affectées dans le respect des normes. La question de l'indemnisation est d'actualité dans le pays car les différentes sociétés opératrices utilisent chacune des mécanismes et des systèmes de compensation différents, parfois dans les mêmes communautés. Ces pratiques ont provoqué des tensions dans certaines communautés, entraînant des conflits entre les sociétés et les communautés affectées.

Nous notons avec une grande préoccupation que le document proposé ne donne qu'un aperçu général des principes de base et des bonnes pratiques en la matière, mais ne les traduit pas celles-ci en procédures exécutoires. En outre, le document n'identifie pas les acteurs qui doivent veiller à l'application de ces procédures ainsi que les indicateurs contraignants.

Une indemnisation efficace, équitable et juste n'est possible qu'avec une évaluation minutieuse des biens et des actifs perdus. Les actifs des communautés ne se limitent aux actifs qui peuvent être quantifiés en termes d'argent. Le document proposé se concentre entièrement sur les pertes économiquement quantifiables et ignore ces pertes non quantifiables. En outre, le document considère le pays dans son ensemble, ignorant les spécificités régionales et économiques. Il est aussi important de souligner l'absence des variables et indicateurs pouvant guider les communautés à mieux s'approprier les procédures de valorisation. Cette faiblesse du document proposé met en évidence le besoin criant pour des concertations avec des communautés afin de mieux s'approprier des différents éléments clés.

- **Absence de mesures pour identifier et protéger les différentes couches sociales**

L'exploitation des ressources naturelles d'un pays devrait avoir un objectif principal - améliorer la vie de ses citoyens et particulièrement des populations vivant sur les lieux de ces ressources. Une telle amélioration de la vie des citoyens devrait envisager de protéger les citoyens contre les pratiques non durables. La protection des citoyens nécessite forcément une identification de toutes les catégories/couches de la population et leurs spécificités. Une prise en compte complète et transparente des spécificités aiderait à concevoir des mesures d'atténuation des risques afin de réduire ou d'éliminer les potentiels conflits entre les populations et les promoteurs des projets. Le document proposé est marqué par l'absence d'identification et la non-prise en compte des différentes couches sociales et des personnes vivants dans le pays.

Le document propose le terme « populations/ménages affectées » mais ne précise pas la définition de la « zone du projet ». Bien que la définition mentionne toute personne négativement affectée par le projet, les caractéristiques de « affecté négativement » par le projet et la « zone du projet » pourraient spécifier davantage l'étendue et la portée des personnes affectées.

Outre que les « populations locales et concernées », le document proposé classe les communautés de manière spécifique. Par exemple, les femmes, les enfants, les minorités, etc. Le document proposé n'identifie pas clairement ces catégories de personnes, les exposant ainsi à des possibles violations. Les lois protégeant une classe particulière de personnes doivent identifier la classe, indiquer leurs vulnérabilités et prévoir des mesures de protection. Sinon, ces catégories de personnes vulnérables resteront exposées aux risques non-atténués et aux violations.

- **Un cadre institutionnel insuffisant**

En général, tout document n'est efficace que s'il prévoit quelles institutions et les paramètres par lesquelles elles sont habilitées à garantir sa mise en œuvre et à réprimer les violations. L'efficacité des documents juridiquement contraignants repose sur les mécanismes de mise en œuvre, l'identification des institutions et la capacité et moyens d'agir. Par conséquent, le cadre de référence proposé doit identifier les parties prenantes impliquées dans les procédures de déplacement, de réinstallation et de compensation. Identification des parties prenantes permet ainsi la définition de l'étendue et la portée de leurs rôles au cours des processus de déplacement, de réinstallation et de compensation.

Nous avons de fortes préoccupations que le document identifie de nombreux processus et procédures, mais n'identifie ni le département ministériel, ni les agences techniques chargés de son application.

### **Recommandations**

Le Collectif d'ONG recommande au Comité interministériel de :

1. Mener des consultations inclusives et élargies auprès de ceux qui seront affectées par le document. Tester dans les communautés à la base les procédures prévues dans le projet portant Cadre National.
2. Faire l'état des faiblesses du cadre juridique actuel régissant l'accès et l'acquisition de terres. Faire une analyse des écarts entre les lois guinéennes et les normes et obligations internationales. Assurer l'harmonisation des procédures d'acquisition des terres avec le cadre juridique du pays et ses obligations en matière de droits humains.
3. Evaluer l'écart entre le document portant projet du Cadre National et l'avant-projet de loi portant sur la compensation juste, la transparence dans les acquisitions terres et la protection des droits des communautés impactées par les grands projets.
4. Identifier et prendre en compte les différentes couches sociales et des personnes vivantes en Guinée. Tenir compte des réalités socioculturelles et les spécificités de chaque région géographique et couche sociale, et prévoir des mesures de protection contre toutes formes de violations.
5. Identifier et lier chaque processus et procédure à un ministère chargé pour son application. Identifier les agences et organismes chargés des déplacements, indemnisation et réinstallation ainsi que leurs responsabilités.
6. Faire une différence claire entre les études d'impact environnementale et social et les processus de réinstallation, de compensation et d'indemnisation.
7. Souligner les variables et les indicateurs à guider les communautés à mieux s'approprier les procédures de valorisation, déplacements, réinstallation, choix des sites, et la réinstallation.
8. Rendre obligatoire le consentement libre, préalable et éclairé, en l'incluant dans l'instrument juridique contraignant et en le rendant exécutoire.
9. Rendre l'accès à l'information obligatoire en l'incluant dans les instruments juridiques contraignant et en le rendant exécutoire
10. Soumettre le texte à l'analyse des députés etc.

### **Annexe**

Note technique sur les droits des communautés dans le contexte de la compensation, de l'indemnisation et de la réinstallation des populations

impactées par les grands projets de développement en République de Guinée, mars 2019, y compris un *Avant-projet de loi portant sur la compensation juste, la transparence dans les acquisitions terres et la protection des droits des communautés impactées par les grands projets*, à télécharger au : [https://communitiesfirst.net/note-technique-du-collectif-reinstallation-guinee\\_201903/](https://communitiesfirst.net/note-technique-du-collectif-reinstallation-guinee_201903/)