

Mai 2013

Commentaires sur l'Ordonnance n°20 PR/2013 d'orientation relative au Développement Durable

ClientEarth
The Hothouse, 274 Richmond Road,
London, E8 3QW.



Contents

Commentaires Généraux	3
Article 6.....	3
Article 7.....	3
Article 10.....	4
Article 11.....	4
Article 12.....	5
Article 14.....	5
Article 16.....	5
Article 17.....	5
Article 19.....	6
Article 20.....	6
Article 20.....	6
Article 22.....	7
Article 23.....	7
Article 24.....	7
Article 27.....	8
Article 33.....	8
Article 35.....	8
Autres remarques	8
Le décret réglementant les EIE	9

Commentaires Généraux

Cette ordonnance est très vague, laisse beaucoup de place à l'imagination, n'est pas assez concrète et contient des lacunes et des contradictions.

Ne sachant pas encore si les députés vont retravailler sur la version actuelle de l'ordonnance relative au développement durable, il nous paraissait important de soulever les incohérences les plus notables de ce texte. Nous avons donc, article par article, soulevé les aspects les plus confus du texte.

Article 6

"L'état assure avec le concours du secteur privé et de la société civile, le plan développement du Gabon au moyen d'une stratégie nationale du développement durable".

Ca veut dire qu'il y aura une consultation, mais aucun renvoi n'est fait à la voie réglementaire qui viendrait fixer quand et comment cette consultation serait faite. Ensuite dans le même paragraphe on lit "La stratégie nationale de développement est élaborée et évaluée sur la base de critères et d'indicateurs de développement durable déterminés par les pouvoirs publics".

Il ressort qu'une consultation est voulue pour développer une stratégie mais sur des critères et indicateurs déterminés préalablement et unilatéralement par les pouvoirs publics. Par ailleurs, il convient de préciser qu'il n'y a aucune précision quant au moment ou ces critères et indicateurs seront déterminés et sous quelle forme (ex : norme réglementaire).

En relation avec cet article, sont à mettre en exergue les Article 8, 9 : "le bilan national du développement durable est la référence nationale en matière de stratégie de développement durable". A la lecture des extraits des articles 8 et 9, on comprend qu'au regard du bilan sera défini la stratégie de développement durable, ce qui voudrait dire que dans l'article 6 il faudrait rajouter « La stratégie de développement est élaborée et évaluée sur la base de critères...et sur la base du bilan national de développement durable ». Il serait donc important que tous les parties prenantes soient consultées sur le bilan avant que sur la stratégie. Dans tous les cas, la rédaction des articles manque de cohérence et de clarté.

Article 7

« Les principes et devoirs énoncés aux articles ci-dessus s'accompagnent notamment des mesures suivantes :

- l'identification, l'enregistrement et le contrôle de tous les patrimoines de développement durable ;*
- l'évaluation et, le cas échéant, les modalités de compensation des impacts résultant des activités humaines et des risques naturels sur les patrimoines de développement durable ;*
- la promotion de toutes mesures permettant le maintien et l'amélioration de patrimoines de développement durable ;*

- la création d'un registre national du développement durable permettant l'enregistrement des projets, concessions, droits et des crédits de développement durable ;... »

Cet article énumère donc les mesures d'accompagnement des principes du développement durables, mais il n'est pas précisé comment les mesures qui doivent être prises seront réalisées ni par qui, par ex : parmi les mesures figurent la création d'un registre national du développement durable permettant l'enregistrement des projets, concessions, droits et des crédits de développement durable, mais qui a la charge de la création de ce registre et comment sera-t-il actualisé ?

En même temps on peut se demander qui au Gabon a les compétences et les ressources pour le faire (et si ces compétences et ressources existent ?) et comment, sachant que pour le moment, il n'y a même pas de plan d'aménagement de tout le territoire nationale ou de zonage des diverses secteurs (forêts, agriculture, mines, infrastructure, autres....). Il est donc difficile d'imaginer que cela soit possible au Gabon, surtout que pour plusieurs « patrimoines » faisant partie du « patrimoine de développement durable », notamment pour les crédits carbone, il n'y a dans le monde que des projets pilotes portant sur leurs l'identification, enregistrement et contrôle.

Article 10

« Tout projet qui, en raison de sa nature ou de ses effets, a une conséquence sur le développement durable, doit faire l'objet d'une étude d'impact de développement durable préalable. Ce projet doit, pour sa mise en œuvre, recevoir une autorisation préalable de l'autorité compétente selon les modalités et les conditions fixées par voie réglementaire. »

« Tout projet », de quel type de projet parle le législateur ? Des « projets de développement durable » ou de « tous [autres] projets », p.a. les projets visés dans l'article 3 du décret sur les Etudes d'Impact Environnemental (EIE)? Dans le premier cas, qui et comment va déterminer si la nature ou les effets du projet vont avoir une/des conséquence(s) sur le développement durable?

Par ailleurs, nous proposons d'ajouter que le contenu et les modalités de réalisation de l'étude d'impact de développement durable soient fixes par voie réglementaire.

Article 11

"Par dérogation ... certains projets dont la liste est fixée par voie réglementaire, sont exemptés de la formalité d'étude d'impact de développement durable":

L'étude n'est pas juste une formalité mais la base pour évaluer les impacts du projet, comment est-il donc possible que certains projets soient exemptés et pour quelles raisons ? Ceci crée un précédent dangereux (l'absence de mêmes règles pour tous est inacceptable) surtout que le renvoi à la voie réglementaire est fait pour identifier les projets mais pas les critères d'une telle dérogation.

Article 12

« Chaque type de projet, au regard des différents patrimoines notamment carbone, biodiversité, services eco-systémiques, capital communautaire, doit respecter des critères et des seuils de développement durable dont les modalités sont fixées par voie réglementaire »

Cet article définit les obligations du projet, même si les modalités de ces seuils et critères doivent être définies par voie réglementaire, les définitions données à l'article 4 uniquement pour le seuil de développement durable apparaissent comme trop vaste.

Article 14

Alinéa 1, vise les évaluations d'impact de développement durable : *"Les évaluations d'impact de développement durable [EIDD] sont soumises à une procédure de consultation publique fixée par voie réglementaire"*, en quoi les EIDD diffèrent-ils des EIE ?

Article 14 alinéa 2, vise « l'organisme de gestion », en charge de la délivrance du « certificat de conformité » et l'alinéa 4 vise « l'autorité compétente », en charge de la délivrance de « l'autorisation de mise en œuvre » du projet de développement durable.

La lettre de l'article 14 ne permet pas de distinguer les deux entités, l'une étant l'autorité de tutelle chargée du développement durable (autorité compétente) et l'autre étant la personne morale de droit public chargée de la mise en œuvre de la politique de développement durable (organisme de gestion).

Article 16

Alinéa 2 *«En cas de non-respect des mesures visées ci-dessus, l'autorité compétente peut, à la demande de l'organisme de gestion (même remarque pour l'article 14), selon le cas, suspendre ou retirer l'autorisation.»*

En cas de suspension ou de retrait de l'autorisation, il faudrait préciser que de facto cela suspend le projet.

Article 17

« Toute modification apportée au projet initial fait l'objet d'une autorisation préalable délivrée après une étude d'impact complémentaire réalisée conformément aux dispositions des textes en vigueur »

Même remarque que pour l'article 10, il faudrait ajouter que le contenu et les modalités de réalisations de l'étude d'impact complémentaire seront fixes par voie réglementaire.

Article 18

« L'autorité en charge des contrôles procède, à tout moment, à toute mesure d'audit ou de vérification quant au respect des engagements souscrits par le bénéficiaire de l'autorisation.

Le bénéficiaire de l'autorisation remet à l'organisme de gestion, aux périodes déterminées par le contrat de concession, un bilan décrivant les impacts en matière de développement durable du projet considéré.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. »

« L'autorité en charge des contrôles » n'est pas définie à l'article 4. De qui s'agit-il ? Concernant la partie « quant au respect des engagements », parle-t-on des mesures d'atténuation ou de compensation des écarts de seuil de développement durable visées à l'article 15 ou des deux ? Il serait utile de préciser cela pour éviter tous équivoques.

Article 19

« Le contrat de concession de développement durable régit les rapports entre l'autorité concédante et le concessionnaire, bénéficiaire de l'autorisation de développement durable.... »

« contrat de concession de développement durable » : cette nouvelle notion apparaît pour la 1ère fois à l'article 18 et n'est pas définie à l'article 4 (définitions). Il faudrait aussi clarifier à quel moment intervient la conclusion de ce contrat de concession de développement durable.

Par ailleurs, il est question de « l'autorité concédante », le rédacteur de l'ordonnance voulait-il en réalité parler de l'autorité compétente ? Dans la négative qui est l'autorité concédante ?

Article 20

« Le contrat de concession de développement durable comprend, outre l'autorisation de développement durable et l'autorisation délivrée par l'autorité compétente du secteur d'activité concerné, le cahier de charges, ainsi que l'ensemble des documents et pièces dont la liste est fixée par voie réglementaire »

On apprend qu'il existe en plus de l'autorisation de développement durable, « l'autorisation délivrée par l'autorité compétente du secteur d'activité concerné ». Il n'y a malheureusement pas plus de précisions tant sur l'octroi de cette autorisation que sur l'autorité supposée la délivrer. Il est également mentionné un cahier des charges sans que l'on sache de quoi il s'agisse.

Article 20

Alinéa 2 *« Le contrat de concession de développement durable est signé par l'ensemble des autorités en charge des activités concernées. Celui-ci fixe les droits, prérogatives, avantages, obligations et autres sujétions du concessionnaire y attaches »*

Quelles sont « les autorités en charge des activités concernées » ? Il est dit que le contrat « fixe les droits, prérogatives, avantages, obligations et autres sujétions du concessionnaire y attachés. ». Ce sont des dispositions qui viennent donc s'ajouter aux mesures d'atténuation ou de compensation des écarts de seuil de développement durable ? Quel type de droit, avantages, obligations vise-t-on ? Sont les obligations les mêmes visées à l'article 12 ?

Article 22

« L'exploitation d'une concession minière, forestière, agricole ou autre, peut, à titre exceptionnel, être autorisée dans une zone limitrophe ou couverte par une concession de développement durable si un intérêt majeur l'exige et si cette exploitation est éligible au titre d'un projet de développement durable. »

Quel peut être l'intérêt majeur et qui décide que c'en est un ? Enfin qui décide que l'exploitation de la concession est éligible au titre de projet de développement durable ?

Article 23

« La mise en œuvre de certaines activités d'un projet de développement durable peut générer des crédits de développement durable, notamment :

- les crédits carbone ;
- les crédits des services éco systémiques;
- les crédits de capital communautaire ;
- les crédits de biodiversité;
- toute autre catégorie de crédit déterminée par décret. »

Pourquoi l'article 23 dit-il qu'un projet de développement durable « peut » générer des crédits de développement durable? Quelle serait l'alternative?

Parmi les crédits de développement durable qui peuvent être générés, nous retrouvons les "crédits de capital communautaire" mais aucune précision n'est apportée sur la manière dont ils seront mesurés et aucun renvoi n'est fait à la voie réglementaire qui d'habitude complète ce genre de dispositions. L'absence de ce type de dispositions provoque le risque que cet article de grande importance devienne une « coquille vide ».

Article 24

“Les crédits visés dans l'article 23 ci-dessous constituent des biens incorporels pouvant faire l'objet de sûretés. Ils peuvent aussi être valorisés et négociés sur un marché national ou international fonctionnant conformément aux dispositions et pratiques en vigueur ».

Les Crédits de Développement Durable vont pouvoir compenser les impacts négatifs d'autres projets (qui ne sont pas de développement durable), mais du moment que les crédits produits au Gabon peuvent être achetés soit dans le marché national ou international il n'est pas obligatoire pour les titulaires de projets d'exploitation au Gabon d'acheter des crédits Gabonais.

Cela signifie qu'une compagnie pourra soutenir une aire protégée hors du Gabon en compensation des dommages occasionnés au Gabon. Aussi, même la compagnie qui voudra « compenser » ses impacts négatifs occasionnés dans une région spécifique du Gabon n'est pas obligée à créer un projet de développement durable dans la même zone ou elle a produit ses impacts négatifs. L'effet sera que les « bénéficiaires » des compensations ne seront pas les « victimes » des impacts négatifs, cela ne répond à aucune logique.

Article 27

"Tout personne physique ou morale, publique ou privée, peut demander l'ouverture d'un compte dans le registre national du développement durable", donc il semble qu'un individu ou une communauté, lors qu'elle est constituée en association, peut aussi décider d'ouvrir un registre ce qui va lui donner le droit à des crédits carbone. Il sera important d'intervenir dans l'élaboration d'un décret d'application.

Article 33

Dans les missions de l'organisme de gestion, on retrouve des missions confiées à l'autorité compétente comme celle de certifier la conformité des projets de développement durable (article 14).

Article 35

«Les personnes physiques ou morales exercent des activités relevant du domaine d'application de la présente loi disposent d'un délai maximum de quatre ans après sa publication pour se conformer a l'ensemble de ses prescriptions.»

Il faudrait préciser que l'on vise « les personnes physique ou morales exerçant des activités pouvant avoir des conséquences sur le développement durable... ». Par ailleurs le délai de 4 ans mentionné pour se conformer aux dispositions de ladite loi m'apparaît beaucoup trop long.

Autres remarques

Dans l'hypothèse ou une nouvelle loi d'orientation sur le développement durable venait à être rédigé il conviendrait, d'une part de s'attarder sur les engagements pris dans le décret n°000539 du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement (EIE) et d'autre part de retravailler sur les aspects intéressants de la présente loi proposée au Parlement.

Le décret réglementant les EIE

L'actuelle ordonnance sur le développement durable fait état « d'étude d'impact de développement durable », or est déjà prévu un décret instituant les l'EIE. L'article 2 de ce décret dispose « Dans le cadre de cette étude, le promoteur ou son mandataire est tenu: de soumettre l'avis de projet à l'administration de l'Environnement dans le but d'élaborer les directives spécifiques à l'étude; - d'organiser, aux fins d'élaboration des directives spécifiques, la visite du site d'implantation du projet; - de présenter le projet aux populations en utilisant des moyens de communication simples, concrets et accessibles; - d'organiser, aux fins ci-dessus spécifiées, des consultations publiques dont la notification doit être faite par voie d'affichage ou par tout autre moyen audiovisuel; - d'établir les procès-verbaux des séances de consultation signés, selon le cas, par l'autorité locale ou par le Ministre chargé de l'Environnement ou leurs représentants ». Ces dispositions sont intéressantes et devraient plutôt être intégrées et améliorées dans le cadre d'une loi sur le développement durable ;

Il est également intéressant de constater que le décret instituant les EIE énumère les projets qui doivent faire l'objet d'une EIE. La rédaction de l'actuelle ordonnance ne permet pas de comprendre que certains projets (qu'il faut identifier) doivent faire l'objet d'une étude et que des résultats de cette étude découleront des obligations en matière environnementale. Par ailleurs, dans ce décret comme dans la loi, il est fait abstraction de ce qu'advientra un projet dont les résultats de l'étude ne fera pas l'objet de la délivrance d'un « certificat de conformité » ou d'« un avis favorable » ;

Le décret prévoit un plan de gestion de l'environnement qui permet de répertorier les mesures de gestion et de protection de l'environnement du projet. Cette idée devrait être reprise dans la loi sur le développement durable,

1. L'article 9 précise que « l'arrêté d'autorisation » prévoit que de le promoteur doit se conformer a certaines obligations. La même disposition devrait être reprise pour « le certificat de conformité » ;
2. Enfin toutes les dispositions relatives aux sanctions incluses dans le décret sur les EIE devraient aussi figurer dans la nouvelle loi sur le développement durable.

Les aspects issus de l'ordonnance d'orientation relative au développement durable devraient approfondir :

Les articles 23 et 24 mentionnent les « crédits de développement durable ». Dans quel autre texte national est-il fait référence à ces crédits ? Ces articles s'inscrivent dans le cadre des mécanismes de développement propre (protocole de Kyoto), c'est une avancée importante mais ces dispositions apparaissent insuffisantes pour que le promoteur d'un projet comprenne tout le mécanisme qui permette l'octroi de « crédits de développement durable » ;

Dans le même esprit, le registre national du développement durable (Titre III Chapitre V) est un grand progrès pour la mise en œuvre des mécanismes de développement durable mais des clarifications seront à apporter.

Le titre V sur les dispositions fiscales est également intéressant notamment le fait qu'une partie des recettes fiscales soit affectée au Fonds de Développement Durable mais encore une fois soit ces dispositions sont en réalité plus explicites dans la loi des finances soit elles nécessitent des précisions ;

Le cadre institutionnel (Titre VI) est très ambitieux mais surtout il est abordé très succinctement, il est impossible de savoir pourquoi tant d'institutions seraient créés et leurs rôles ;

L'article 36 prévoit des sanctions mais doit être développé d'avantage.

Eugenio Sartoretto

Law and Policy Advisor/Climate and Forests (Africa)

t. +44 (0)20 3030 5980

e. esartoretto@clientearth.org

www.clientearth.org

ClientEarth is a non-profit environmental law organisation based in London, Brussels and Warsaw. We are activist lawyers working at the interface of law, science and policy. Using the power of the law, we develop legal strategies and tools to address major environmental issues.

ClientEarth is funded by the generous support of philanthropic foundations, engaged individuals and the UK Department for International Development.

Brussels

4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgium

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Poland