

Sénégal

Ibrahima LY
Agrégé des Facultés de Droit
Chef du Département de Droit Public et Science Politique
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Evolutions et difficultés rencontrées dans la consécration, la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement au Sénégal depuis 1992

A l'instar de la plupart des Etats membres des Nations Unies, le Sénégal a participé au Sommet du Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement. Ce Sommet a fait le point de l'application du droit de l'environnement depuis la première rencontre de Stockholm de 1972. Dans le cadre de la préparation de Rio + 10, les évolutions et les difficultés du droit de l'environnement au Sénégal peuvent être présentées de la façon suivante :

Il est bien évident que les règles juridiques et institutionnelles consacrant l'existence d'un droit de l'environnement au Sénégal sont antérieures au Sommet de Rio 1992. Toutefois, depuis cette date, on peut noter les évolutions et les difficultés qui se manifestent par les étapes suivantes :

- La première étape est sans doute celle relative à la ratification des conventions internationales signées à Rio de Janeiro en 1992 (Convention sur la diversité biologique, Convention-cadre sur les changements climatiques). Cette ratification peut être considérée comme l'une des premières phases de l'application des décisions de Rio 1992. Elle s'accompagne en même temps de la définition des conditions de mise en œuvre des principes contenus dans l'agenda 21,
- La seconde étape est d'ordre institutionnel : Dès 1993 le décret n°93-885 du 4 août 1993 va créer le Conseil supérieur des ressources naturelles et

Ibrahima LY

de l'Environnement. Le rapport de présentation du décret met largement l'accent sur les liens entre protection de l'Environnement et effort de développement économique et social au Sénégal (cf JORS n° 5535 du 7 août 1993 pages 252 à 254). Le Conseil supérieur est essentiellement un cadre de concertation chargé sous la présidence du Premier Ministre, d'orienter l'action des différents départements ministériels impliqués dans la gestion des ressources naturelles et de l'Environnement. Il comprend trois structures selon l'article 3 du décret n° 93-885 (JORS du 7 août 1993 ; p. 253).

- Un Conseil interministériel, organe de décision.
- Un Comité permanent, organe de suivi.
- Un Secrétariat permanent, organe d'exécution.

Le Conseil interministériel est présidé par le Premier Ministre, tandis que le Comité permanent est présidé par le Ministre chargé de l'Environnement (articles 4 et 5 du décret). Quant au Secrétariat permanent, il est dirigé par un coordonnateur national nommé par arrêté du Ministre chargé de l'Environnement (article 11 du décret).

En 1995 sera également créée la Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) par arrêté primatorial n°5161 du 26 Mai 1995. Cette Commission s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des décisions du Sommet de Rio 1992. Elle est présidée par le Ministère chargé des Affaires Etrangères. Son Secrétariat est assuré par la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés. La CNDD comprend trois (03) sous-commissions :

- Une sous-commission *Orientation*, placée sous la Présidence de la Primature : son mandat consiste à définir les axes d'une politique globale et cohérente tenant compte de l'agenda 21,
- Une sous-commission *Suivi-évaluation*, présidée par la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés : elle a pour mandat d'assurer le suivi et l'évaluation des recommandations de la Conférence de Rio 1992,
- Une sous-commission *Etude de Projets*, placée sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances : cette sous-commission est chargée de procéder à la présélection des projets soumis pour le financement avant transmission aux partenaires au développement.

L'attribution principale de la CNDD consiste à développer la réflexion sur les conditions de mise en oeuvre du Développement Durable au Sénégal. C'est la raison pour laquelle la CNDD regroupe en plus de l'Etat, des acteurs variés : secteur privé, ONG, Collectivités Locales, Communauté Scientifique, Organisations Féminines, Mouvements de Jeunesse, Syndicats, Parlementaires etc. Ce sont les rapports qu'elle produit régulièrement à

chacune de ses réunions qui constituent ses instruments de travail. Les résultats de la CNDD sont malheureusement très limités de nos jours compte tenu de la faiblesse des moyens dont elle dispose, et de l'ineffectivité des rapports dans la pratique.

L'évolution institutionnelle est également marquée par des va et viens incessants du secteur de l'Environnement dans les différents départements ministériels consécutivement aux nombreux remaniements ministériels. Ces fréquents remaniements sont d'ailleurs quelquefois préjudiciables à une bonne définition de la politique de l'environnement. Une bonne illustration de ce phénomène est l'actuelle dénomination du ministère : Ministère de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'Hygiène Publique (la politique de l'environnement est diluée dans celle plus médiatisée de la Jeunesse et de l'Hygiène Publique).

La troisième étape concerne la révision des principaux lois et règlements de protection de l'environnement. Pour les besoins de l'illustration, on se limitera au Code Forestier, au Code de l'Environnement, au Code de la Pêche Maritime et aux lois de transfert de compétences :

En 1996, le Gouvernement sénégalais prendra l'importante décision de transférer certaines compétences environnementales aux Collectivités Locales. Pour cela, il fera adopter les textes de base suivants :

- La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales,
- La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
- Le décret 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant un Conseil national de développement des Collectivités Locales,
- Le décret 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Ces quatre textes législatifs et réglementaires sont entrés en vigueur depuis 1^{er} janvier 1997. Ils constituent à l'heure actuelle les textes de référence dans le domaine des transferts de compétences, malgré la volonté affichée récemment par le Président de la République d'initier une nouvelle réforme intitulée « La Provincialisation » et dont les contours sont pour l'instant assez flous au plan juridique.

Le Code Forestier de 1993 fera à son tour l'objet d'une importante réforme qui aboutira en 1998 à l'adoption de deux textes :

- Loi n°98-03 du 08 Janvier 1998 portant Code Forestier (Partie Législative),
- Décret n°98-164 du 20 Février 1998 portant Code Forestier (Partie Réglementaire),

En ce qui concerne le nouveau Code de l'Environnement de 2001, il constitue l'aboutissement d'un long processus de codification et d'une démarche intégrée. Contrairement à l'ancien Code de 1983 qui traînait la

Ibrahima LY

grosse lacune de n'avoir ni décrets, ni arrêtés d'application, le nouveau Code adopté en 2001 se compose de deux parties principales préparées en même temps :

- Loi n°2001 - 01 du 15 Janvier 2001,
- Décret n°2001 – 282 du 12 Avril 2001.

Les principales innovations du nouveau Code sont les suivantes : consécration du droit à un environnement sain, réglementation des études impacts sur l'environnement, transfert des compétences environnementales aux Collectivités Locales, prise en compte des instruments de planification environnementale et des principes du Développement Durable, renforcement des normes de protection de l'environnement.

Le nouveau Code de la Pêche Maritime sera également adopté en 1998 par la Loi n°98-34 du 14 Avril 1998. Il s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique des pêches définie par le Gouvernement Sénégalais avec comme objectif fondamental la protection des ressources halieutiques nationales. Le nouveau Code consacre notamment le principe du repos biologique en vue d'assurer une gestion durable.

La quatrième et dernière étape est l'adoption de la nouvelle constitution de la République par le référendum constitutionnel du 7 Janvier 2001. Cette constitution est la première à consacrer au Sénégal des dispositions relatives à l'Environnement :

Le préambule dispose : « Le peuple du Sénégal souverain affirme :

- Son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 Décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 Décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 Novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 Juin 1981,
- Son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance,
- Sa détermination à lutter pour la paix et la fraternité avec tous les peuples du monde... ».

En réalité, ces dispositions du préambule ne concernent les questions de l'Environnement que par la référence à la charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 Juin 1981 dont l'article 24 dispose : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global... »

L'article 8 de la nouvelle constitution garantit le droit à un environnement sain :

« La République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment... le droit à un

environnement sain... Ces libertés et ces droits s'exercent dans les conditions prévues par la loi ».

L'article 9 alinéa 1^{er} de la même constitution vient renforcer ce dispositif : « Toute atteinte aux libertés et toute entrave volontaire à l'exercice d'une liberté sont punies par la loi... ».

Au total, il est incontestable que des avancées significatives sont à mettre à l'actif du droit de l'Environnement au niveau juridique et institutionnel. Toutefois, on ne saurait retracer les évolutions et les difficultés sans aborder la question de l'enseignement et de la recherche en droit de l'environnement dans les écoles et universités. A l'heure actuelle, le droit de l'environnement est enseigné au Sénégal dans les deux Universités :

- A l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (Enseignement et recherche au troisième cycle : Institut des Sciences de l'Environnement, et Faculté des Sciences Juridiques et Politiques),
- A l'Université Gaston Berger de Saint Louis (Enseignement et recherche aux second et troisième cycles : Unité de formation et de recherche de Sciences Juridiques et Politiques).

L'enseignement et la recherche en droit de l'environnement rencontrent les mêmes difficultés que dans toutes les Universités : nombre limité de juristes de l'environnement, nécessité de la recherche du financement des filières du droit de l'environnement, gestation lente de la matière du droit de l'environnement. Ces difficultés existent malgré l'engouement de plus en plus généralisé pour la matière du droit de l'environnement, et la prise de conscience de plus en plus grande par les pouvoirs publics de l'importance de la discipline. Pour toutes ces raisons, on peut espérer une prise en compte progressive de l'enseignement et de la recherche dans le cadre d'une politique de développement durable.

II- THÈMES SECTORIELS

Les sols

Depuis le Sommet de Rio 1992, le Sénégal s'est efforcé de prendre un certain nombre de mesures destinées à protéger les sols et le sous-sol. La signature et la ratification de la Convention de Paris de 1994 sur la lutte contre la désertification ont conduit à l'adoption en 1998 d'un programme national de lutte contre la désertification. Cette importante Convention contient de nombreuses dispositions concernant la protection des zones sèches Sub-sahariennes qui constituent une importante partie de l'écosystème Sénégalais. Parallèlement à ce programme national de lutte contre la désertification, le Code forestier de 1998 prévoit la création et le fonctionnement de structures de conservation des sols :

- Une Commission nationale de conservation des sols,
- Des Commissions régionales de conservation des sols.

Ibrahima LY

Le Code de l'urbanisme actuellement en vigueur date de 1988 (loi du 20 Juin 1988). Ses dispositions relatives à la planification et à l'utilisation des sols en zones urbaines et sub-urbaines sont entrain d'être revues de fond en comble en vue de prendre en compte les orientations de l'agenda 21. La mouture du nouveau projet de Code de l'urbanisme est très avancée.

Le nouveau Code de l'Environnement de 2001 dans sa partie législative (loi n°2001 – 01 du 15 janvier 2001) consacre un chapitre III intitulé : « Pollution et dégradation des sols et sous-sol » (articles L 81 à L 83). L'examen des dispositions de ce chapitre III permet de constater que l'Etat et les Collectivités Locales ont la responsabilité d'assurer la protection des sols, du sous-sol et des richesses qu'ils contiennent en tant que ressources limitées, renouvelables ou non, contre toute forme de dégradation. C'est la raison pour laquelle des mesures sont prises en vue de :

- Fixer les conditions particulières de protection destinées à préserver les éléments consécutifs de la diversité biologique, à lutter contre la désertification, l'érosion, les pertes de terres arables et la pollution du sol et de ses ressources par les produits chimiques, les pesticides et les engrais,
- Fixer la liste des engrais, des pesticides et autres substances chimiques dont l'utilisation est autorisée ou favorisée dans les travaux agricoles,
- Fixer les quantités autorisées et les modalités d'utilisation afin que les substances ne portent pas atteinte à la qualité du sol et ou des autres milieux récepteurs.

Dans tous les cas, la protection des sols et du sous-sol est un impératif pour l'Etat et les Collectivités Locales qui doivent prendre les mesures appropriées de surveillance et de contrôle. C'est ainsi que l'Etat (Ministère de l'Environnement) donne son avis sur tout schéma d'aménagement et d'exploitation des sols à usage agricole, urbain, industriel, ou autres, ainsi que sur tous travaux de recherche et d'exploitation des ressources du sous-sol susceptibles de porter atteinte à l'environnement.

Commerce international, environnement et biodiversité

Il est louable de remarquer que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a désormais des orientations nettement prononcées sur la protection de l'environnement. Le Sénégal est signataire de l'accord sur l'OMC, en même temps qu'il est signataire de la presque totalité des autres Conventions internationales sur l'environnement (CITES, Convention sur la diversité biologique entre autres).

Le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage (régie par la CITES) ainsi que le commerce international des pesticides et autres produits chimiques constituent parmi tant d'autres, les deux secteurs pour lesquels l'application des conventions internationales soulèvent de nombreux problèmes. En ratifiant les conventions, le Sénégal s'engage à

mettre en oeuvre des mesures nationales d'application. Au plan international, ces problèmes d'application sont deux ordres :

- Il y a d'abord la souscription aux conventions universelles (CITES, biodiversité, et toutes les autres conventions mondiales sur l'environnement) et aux conventions sous-régionales (UEMOA notamment). Cette double souscription entraîne une superposition de normes en même temps qu'une extension des obligations internationales du Sénégal,
- Il y a ensuite l'adoption des instruments nationaux de planification stratégique chargés de mettre en oeuvre ces conventions : Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE), Plan national et programme national de conservation de la biodiversité, etc.

Le cas particulier de la convention sur la diversité biologique de 1992 permet d'illustrer le suivi des décisions du Sommet de Rio 1992. En effet, outre l'élaboration d'une monographie nationale sur la diversité biologique, la finalisation et l'adoption du plan national et du programme national de conservation de la diversité biologique, les pouvoirs publics ont mis en place, toujours dans le cadre de l'application de la convention, un Programme Intégré et Communautaire de Conservation de la Biodiversité (PICCB) avec le financement du GEF. Ce PICCB a retenu quatre sites de haute densité de biodiversité au Sénégal : le Niokolo Koba, le Ferlo nord, le Delta du Saloum, et les Niayes. Le nouveau projet de Code de la chasse et de la protection de la faune prend en compte les résultats du PICCB.

Les forêts et la perspective d'une convention mondiale

On sait qu'il n'a pas été possible au Sommet de Rio 1992 de mettre d'accord toutes les parties sur la mouture du projet de convention sur les forêts. Il nous semble que l'occasion est donnée lors de cette préparation de Rio+10 pour relancer ledit projet.

Dans les conditions normales, l'adoption d'une convention internationale sur les forêts aurait dû précéder le vote par les Etats des différents Codes forestiers actuellement en vigueur. Ces Codes qui ont été adoptés et mis en vigueur depuis 1992 ont connu plusieurs révisions en vue d'être adaptés au contexte national et international. C'est le cas notamment au Sénégal où la législation forestière a été modifiée deux fois :

D'abord en 1993 quelques mois seulement après les décisions du Sommet de Rio 1992. Le Code de 1993 (Loi 93-06 du 4 février 1993) affirmait pour la première fois les liens entre forêt et développement durable. Son décret d'application ne sera pris qu'en 1995 ;

Ensuite en 1998, pour tenir compte de l'évolution juridique et institutionnelle au Sénégal (transfert de compétences aux collectivités locales notamment) et au plan international. Le Code de 1998 (Loi 98-03 du 8 janvier 1998) est actuellement en vigueur. Son décret d'application date du

Ibrahima LY

20 février 1998. Sur ce point, la riche expérience des organisations internationales telles que la FAO ou l'UICN a été bénéfique pour le Sénégal.

Contre tenu de ce qui précède, il nous semble opportun de relancer le projet de convention mondiale, en vue non seulement de disposer d'un cadre juridique international sur tous les types de forêt (tropicale, tempérée, boréale etc.) mais également d'un instrument pouvant servir d'orientation au bénéfice de tous les Etats qui ne disposent pas encore de Code forestier entièrement finalisé, ou qui cherchent à réviser celui qui est toujours en vigueur. Cependant, il nous semble extrêmement important d'insister sur la dimension sous-régionale ou régionale à l'image des annexes de la convention de Paris sur la lutte contre la désertification. On pourrait ainsi avoir une convention cadre sur les forêts, et des annexes correspondant aux différents types de forêt :

- Annexe sur les forêts tropicales,
- Annexe sur les forêts tempérées,
- Annexe sur les forêts boréales.

Le contenu même du projet de la convention cadre sur les forêts peut s'inspirer de la fameuse déclaration de Rio 1992 sur les « principes non juridiquement contraignants sur les forêts », sous réserve des amendements qui pourront être proposés à la rencontre de Johannesburg.

Les nouveaux droits et le pacte anti-pauvreté

La revendication des nombreux droits de l'homme relatifs à l'environnement ne date pas de 1992. Cependant, le Sommet de Rio 1992 a été un catalyseur qui favorise de nos jours l'éclosion de nouveaux droits : droit à un environnement sain, droit à la santé, droit au logement etc. Au Sénégal et dans plupart des pays pauvres, ces droits sont revendiqués le plus souvent dans des situations de pauvreté et de précarisation du cadre de vie. Ces revendications ont été à la base d'importantes mesures :

- Au niveau juridique, de nombreux droits sont désormais inscrits dans le texte constitutionnel et dans les lois et règlements en vigueur. Le plus significatif demeure le droit à un environnement sain consacré à l'article 8 de la constitution. De même, l'article 1^{er} alinéa 1^{er} du Code de l'environnement dispose : « Tout individu a droit à un environnement sain dans les conditions définies par les textes internationaux, le présent Code et les autres lois de protection de l'environnement. Ce droit est assorti d'une obligation de protection de l'environnement »,
- Au plan politique et institutionnel, l'élaboration et l'adoption du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELP) et du Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP) se donnent pour ambition d'endiguer les maux que sont : la faim, l'analphabétisme, la faible maîtrise de l'eau, la perte de diversité biologique etc. Cependant l'application correcte du PELP et du PNLP ne peut avoir lieu qu'en synergie avec d'autres instruments de planification :

1. Plan National de Développement Sanitaire et Social (PNDSS),
2. Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé et de l'Action Sociale (PDIS),
3. Programme Spécial de Sécurité Alimentaire (PSSA),
4. Programme Sectoriel Eau (PSE),
5. Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR).

En définitive, les actions à entreprendre dans le domaine de l'environnement doivent nécessairement prendre en compte le caractère interdisciplinaire du développement durable. En effet, les populations ne peuvent pas avoir un intérêt à protéger l'environnement lorsque le minimum vital n'est pas garanti : la santé, le logement, la nourriture etc. Bien entendu, ces problèmes ont toujours existé ; cependant, l'actualité de la préparation de Rio+10 les rend encore plus importants. Il n'est pas facile de faire des recommandations sur la lutte contre la pauvreté dans la mesure où elle s'inscrit dans la vie de tous les jours. Toutefois, de nombreuses corrections doivent être apportées à la définition et à la mise en œuvre des nouveaux droits qui ne bénéficient pas toujours à leurs principaux destinataires.

Démocratie, accès à la justice et environnement

De nos jours, tous les Etats se proclament démocrates et s'efforcent par tous les moyens de donner à la communauté internationale l'image du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

Presque toutes les constitutions des Etats africains inscrivent dans leurs préambules l'attachement à des textes fondateurs que sont la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples de 1981. Même le récent acte constitutif de l'Union Africaine adopté à Tripoli en 2000 (qui doit normalement remplacer l'actuelle charte de l'OUA) fait référence de façon explicite non seulement au respect des principes démocratiques, mais également à la protection de l'environnement.

Au Sénégal, la nouvelle Constitution réaffirme son attachement aux textes ci dessus. Elle affirme aussi dans le préambule son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance. L'article 8 de la Constitution qui garantit le droit à un environnement sain reconnu comme liberté publique est une avancée significative. Ainsi désormais :

- Toute personne (physique ou morale) qui s'estime lésée dans ses droits peut, librement, en application même des principes constitutionnels et législatifs, et sous réserve du respect des règles de procédure et de délai, saisir l'administration et/ou la justice pour faire prévaloir les dits droits. Il s'agit là d'un droit qui est individuel mais aussi collectif,
- Le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés définis par la Constitution et la loi (article 91 de la Constitution). Par loi, il faut

Ibrahima LY

entendre ici non seulement le Code de l'environnement, mais aussi tous les autres Codes et textes juridiques applicables.

Depuis les dernières élections législatives d'avril 2001, le mouvement en faveur de l'écologie politique s'est sensiblement renforcé avec la participation du « Rassemblement des Ecologistes », parti politique défendant les idées du rassemblement de tous les sénégalais pour protéger l'environnement. Même si le mouvement n'a pas su mobiliser le maximum de sénégalais pour ces élections, il faut néanmoins constater qu'il s'agit là d'un premier pas vers l'affirmation des principes démocratiques au service de l'écologie.

Il nous semble que la grande difficulté sera toujours de convaincre les personnes d'ester en justice dans un pays africain où toutes les affaires se règlent le plus souvent selon la palabre africaine. Cette préférence pour ce mode de règlement peut s'expliquer par la complexité des procédures judiciaires du droit moderne importé de la colonisation. Il y a là toutes les raisons objectives de réviser et d'harmoniser les règles correspondantes.

Conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement

La déclaration de Rio 1992 contient un principe 4 consacré à l'intégration de la protection de l'environnement dans le processus de développement économique et social. A vrai dire, ce principe est probablement l'un des plus difficiles à mettre en œuvre car il est en lui-même toute la synthèse de la problématique du développement durable.

Les conditions juridiques peuvent être considérées comme l'ensemble des éléments de droit favorisant cette gestion intégrée de l'environnement. Sur ce point, depuis 1992, d'importants efforts ont été entrepris au Sénégal pour appliquer ce principe 4 mais avec des résultats très limités. Trois axes principaux :

- Les réformes institutionnelles ont permis d'abord de définir les bases structurelles du suivi des décisions de Rio 1992. C'est ainsi que le Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement (CONSERE) sera créé en 1993 et la Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) sera elle créée en 1995. Ces deux structures sont chargées, en relation avec le Ministère de l'Environnement et les autres Départements ministériels, de réfléchir sur les conditions juridiques de cette gestion intégrée de l'environnement,
- Les réformes législatives et réglementaires ont ensuite servi de cadre juridique à la dite gestion intégrée : c'est ainsi que le Code de l'environnement adopté en 2001 fixe dans le chapitre 3 de la partie législative (articles L 3 à L 7) les principes fondamentaux destinés à gérer, à protéger l'environnement contre toute forme de dégradation. La protection et la mise en valeur de l'environnement sont parties intégrantes de la politique nationale de développement socio-économique et culturel. Tout projet de développement mis en place dans

le pays doit tenir compte du développement durable et de la planification intégrée,

- Les réformes stratégiques ont conduit à la mise en œuvre d'un certain nombre de plans environnementaux : PNAE, Programme national de lutte contre la désertification, Plan et Programme national de conservation de la diversité biologique, etc. La préparation de ces plans a été faite dans le respect du processus de décentralisation et de tout le droit positif.

En somme, les conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement sont entamées mais ne sont pas encore achevées. Il convient de signaler que dans le cadre de la revitalisation de la CNDD, le Programme Global Capacité 21 du PNUD apporte un soutien au Gouvernement sénégalais pour le renforcement des capacités. L'objectif est d'aboutir à une stratégie nationale de développement durable.

Substances et activités dangereuses

Le contrôle des substances et activités dangereuses devient de plus en plus l'un des secteurs les plus actifs du droit de l'environnement. Presque tous les Etats sont signataires des conventions internationales dans ce domaine. Au Sénégal, ce contrôle s'étend aux substances chimiques nocives et dangereuses et aux installations classées pour la protection de l'environnement :

- Les substances chimiques nocives et dangereuses sont désormais régies par le Code de l'environnement de 2001 (Chapitre 4 de la partie législative : articles L 44 à L 47). Aux termes de l'article L 44 : « Les substances chimiques nocives et dangereuses qui, en raison de leur toxicité, de leur radioactivité, de leur pouvoir de destruction dans l'environnement ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour l'homme, le milieu naturel ou son environnement lorsqu'elles sont produites, importées sur le territoire national ou évacuées dans le milieu, sont soumises au contrôle et à la surveillance des services compétents ». Une Commission Nationale de Gestion des Produits Chimiques dont la composition est fixée par arrêté du Ministre chargé de l'environnement contrôle et surveille l'importation, l'utilisation et les mouvements de substances chimiques nocives et dangereuses. Un arrêté interministériel complétant le Code de l'environnement fixe les règles que cette Commission est chargée de faire appliquer,
- Les installations classées pour la protection de l'environnement sont également régies par le nouveau Code de l'environnement (articles L 9 à L 29 de la partie législative et articles R 1^{er} à R 37 de la partie réglementaire). La révision du Code a permis de maintenir le système de deux classes : désormais, les installations de la première classe sont

Ibrahima LY

soumises au régime de l'autorisation tandis que celles de la deuxième classe sont soumises au régime de la déclaration (récépissé de déclaration signé par le Ministre de l'environnement). Toutefois, les installations de première classe sont impérativement soumises à une étude d'impact qui devra se faire préalablement à toute activité (articles R 9 à R 11).

Le problème majeur du contrôle de ces substances et activités dangereuses au Sénégal demeure la clandestinité dans laquelle agissent de nombreux opérateurs non répertoriés par les services compétents de l'Etat et des collectivités locales. Il est de notoriété publique à Dakar que plusieurs garagistes, entrepreneurs et métallurgistes ne paient pas les redevances et les taxes sur les installations classées. Cependant, des industries régulièrement déclarées ne se conforment pas elles aussi aux lois et règlements en vigueur en matière de sécurité. Il s'y ajoute que les moyens de contrôle sont assez réduits pour les administrations chargées de faire appliquer les textes juridiques. La réflexion doit être poursuivie pour cerner les solutions les plus appropriées au plan juridique et institutionnel en impliquant tous les acteurs concernés.

Le financement de l'environnement

On se souvient que le problème du financement de l'environnement avait été âprement discuté à Rio 1992. En effet, sans argent, il n'est pas possible de réussir une véritable protection de l'environnement. Les grandes conventions mondiales sur l'environnement illustrent véritablement les enjeux du financement : Biodiversité, désertification, etc. Le financement au titre de ces conventions a déjà permis au Sénégal d'adopter deux instruments de planification environnementale :

- Le Plan national et le Programme National de conservation de la diversité biologique,
- Le Programme national de lutte contre la désertification.

Cependant, bien avant Rio 1992, les tentatives de gestion du financement des activités de protection de l'environnement ont toujours eu lieu au Sénégal par le budget de l'Etat à titre principal. Les comptes spéciaux du trésor ouverts au nom de l'Etat permettent de canaliser les flux financiers à destination de la protection de l'environnement. Bien entendu, les recettes alimentant ces comptes peuvent provenir des bailleurs de fonds dans certains cas. Deux fond peuvent être cités à titre d'exemples :

Le fond pour la protection de l'environnement alimenté par trois sources différentes : la taxe unique perçue sur les installations classées, la redevance annuelle perçue sur les installations faisant courir des risques particuliers et exigeant des contrôles périodiques et approfondis, enfin la taxe annuelle à la pollution perçue sur certaines installations n'ayant pas pris des mesures appropriées après l'entrée en vigueur du Code de l'environnement ;

Le fonds forestier est alimenté par le produit des taxes, redevances et adjudications réalisées par l'Etat. Il contribue à la mise en valeur des ressources forestières nationales en encourageant par ses interventions les actions de protection et de conservation des ressources forestières et fauniques (reboisement, chasse, restauration des terrains dénudés, etc).

L'insuffisance de ces fonds et la rareté des ressources extérieures empêchent très souvent la réalisation des objectifs de protection de l'environnement. Il nous semble que la recherche du financement devra constituer, à l'avenir, l'un des axes majeurs des stratégies de développement durable plus qu'elle ne l'est aujourd'hui.

La gestion locale de l'environnement

L'Etat ne peut, à lui seul, entreprendre toutes les actions de protection de l'environnement. Il est appuyé dans cette tâche par les organes locaux plus près des populations et mieux à même de comprendre les préoccupations locales. On se limitera ici aux collectivités locales et à la protection de l'environnement.

Depuis la dernière constitution adoptée le 7 Janvier 2001, les collectivités locales sont désormais prises en compte dans le dispositif institutionnel. Ainsi, le titre 11 de la nouvelle Constitution est intitulé « Des collectivités locales ». L'article 102 dispose : « Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des Assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminées par la loi ».

La protection de l'environnement fait partie de la gestion des affaires publiques. De 1966 (date de l'adoption et de l'entrée en vigueur du Code de l'Administration Communale) à 1996 (date du transfert de certaines compétences environnementales aux collectivités locales), l'Etat avait toute la plénitude de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. La seule exception était constituée par la police municipale (tranquillité, salubrité, sécurité publiques).

La décision de transférer certaines compétences environnementales aux collectivités locales a été prise peu avant 1996 par le Gouvernement du Président Abdou DIOUF dans le souci de responsabiliser les populations locales à la gestion des ressources naturelles locales. Il s'agissait de concrétiser le principe démocratique dans le domaine de la protection de l'environnement : ce fut la « régionalisation », concept quelque peu extensible et qui était assimilé à tort à tout le processus de décentralisation territoriale. Les textes de base de cette « régionalisation » ont déjà été présentés plus haut. Il s'agit de :

- La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales,
- La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales,

Ibrahima LY

- Le décret 96- 1118 du 27 décembre 1996 instituant un Conseil national de développement des collectivités locales,
- Le décret 96- 1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Tous ces textes législatifs et réglementaires sont entrés en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997. Cependant, l'Etat sénégalais conserve encore la plénitude des pouvoirs dans certains domaines des ressources naturelles qui ne sont pas transférés : il s'agit des mines et carrières et des hydrocarbures (régies par les Codes minier et pétrolier) ainsi que de la pêche maritime (régie par le Code de la pêche maritime). L'Etat contrôle directement ces ressources dites stratégiques par l'octroi de permis et d'autorisations. Par ailleurs, il convient de signaler que même dans les domaines transférés aux collectivités locales, les services centraux et extérieurs de l'Etat procèdent au contrôle a priori et a posteriori de la régularité des actes des organes des collectivités. Ces contrôles se font par les représentants de l'Etat dans les collectivités locales :

- Les Gouverneurs dans les régions,
- Les Préfets dans les communes,
- Les Sous-Préfets dans les communautés rurales.

Les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Les mesures environnementales prises ne peuvent être appliquées et suivies correctement que si des mécanismes appropriés sont mis en place. Parmi les mécanismes juridiques classiques, on peut citer notamment les contrôles administratifs et juridictionnels d'une part, et les recours contentieux d'autre part.

- Les contrôles administratifs et juridictionnels permettent à l'Administration et au pouvoir judiciaire de s'assurer que les décisions environnementales prises sont conformes au principe de légalité et ne portent pas atteinte aux droits des tiers. Cette conformité au principe de légalité environnementale est une obligation inscrite dans les textes juridiques en vigueur,
- Les recours contentieux s'inscrivent aussi dans le cadre des contrôles ci-dessus. Ils permettent à des personnes physiques ou/et morales de saisir les cours et tribunaux pour exiger l'application correcte de la règle de droit au service de la protection de l'environnement. C'est ici que les associations peuvent prétendre à un intérêt à agir pour protéger l'environnement.

Sénégal

Comme toujours, c'est le problème de l'efficacité de ces mécanismes juridiques de contrôle et de suivi qui se pose. La question est de savoir si c'est le mécanisme juridique en lui-même qui est défectueux, ou si c'est la volonté des hommes chargés de le déclencher qui manque. La préparation de Rio+10 est une bonne occasion pour en débattre utilement.