

CONSTITUTION ET ENVIRONNEMENT

RAPPORT POUR LE SÉNÉGAL

Cheikh Baye NIASSE

Maître de conférences à l'université Anta Diop de Dakar

Pour le Professeur Ismaïla Madior FALL, « *A qui s'intéresse à l'histoire de la construction de l'État et du régime politique sénégalais, les textes constitutionnels constituent sans nul doute un élément de référence important. En effet, à chaque séquence de l'évolution historique, les constitutions et lois constitutionnelles expriment l'état de développement politique et démocratique du pays, codifient l'état des rapports de force politique et cristallisent les représentations institutionnelles du moment. En cinquante ans de gestation démocratique, la production constitutionnelle du Sénégal est impressionnante* »¹. Ces propos du Pr FALL renseigne, si besoin est, de la vitalité et du dynamisme constitutionnels au Sénégal.

Toutefois, cette vitalité et ce dynamisme dans la production constitutionnelle que le Pr I. M. FALL met en exergue dans cet ouvrage se sont faits au détriment des exigences environnementales. Cela peut se comprendre car après l'accession à la souveraineté internationale, les préoccupations de l'État du Sénégal étaient ailleurs. En effet, il s'agissait, pour le jeune État du Sénégal, d'exister en tant qu'État souverain, de se réadapter et de se construire un avenir sur la base de réalités occidentales héritées de la colonisation et qui ne rimaient pas forcément avec les réalités propres.

Aussi, il est important de souligner qu'à cette époque, les exigences environnementales n'étaient pas une priorité pour beaucoup d'États. Et même au niveau international, il a fallu attendre la Conférence de Rio de 1992 pour que l'environnement soit au centre des préoccupations de la communauté internationale.

Au Sénégal, concernant le droit à l'environnement, ni la constitution de 1959, ni celle de 1960 encore moins celle du 7 mars 1963 ne l'ont consacré. Donc c'est dans la constitution sénégalaise

¹ I. M FALL, *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, CREDILA, mai 2007, p. 13.

du 22 janvier 2001² encore en vigueur que, pour la première fois depuis l'accession à l'indépendance, le droit à un environnement sain est constitutionnellement garanti.³

Cependant, même constitutionnellement garanti, ce droit peine véritable à s'affirmer et l'on peut douter raisonnablement de son effectivité ne serait-ce qu'à travers la position que lui donne le constituant dans l'énumération des droits et libertés fondamentaux que le Sénégal garantit à ses citoyennes et citoyens.

Mais, nonobstant le retard noté dans la consécration constitutionnelle du droit à l'environnement, sur le plan purement administratif, depuis l'arrêté présidentiel du 22 mai 1968⁴ qui institue une Commission consultative de la protection de la nature et de la conservation des ressources naturelles, on note l'existence d'une administration spécifiquement dédiée à l'environnement.

C'est dire donc que même si le droit à un environnement sain ne bénéficiait, jusqu'en 2001, d'aucune protection constitutionnelle, au niveau administratif et législatif, les préoccupations environnementales étaient bien présentes et prises en charges aussi bien par les autorités administratives que par celles politiques.

Au Sénégal, l'environnement qui est considéré à l'article L1 du code de l'environnement comme un patrimoine national faisant partie intégrante du patrimoine mondial, est défini à l'article L2 point 13 dudit code comme « *l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines* »⁵.

En effet, dans sa *Lettre de Politique du Secteur de l'Environnement et du Développement durable*, le Sénégal s'engage à s'inscrire dans une dynamique visant à accélérer son développement socio-économique sur le moyen et le long terme et à assurer un bien-être durable à sa population, à travers la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent (PSE). Pour atteindre les

² Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal

³ Aux termes de l'article 8 de la constitution du Sénégal : « 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 : les libertés civiles et politiques (...), les libertés culturelles, les libertés religieuses, les libertés philosophiques, les libertés syndicales, la liberté d'entreprendre, le droit à l'éducation, le droit de savoir lire et écrire, le droit de propriété, le droit au travail, le droit à la santé, le droit à un environnement sain, le droit à l'information plurielle ».

⁴ Arrêté présidentiel n° 6328 du 22 mai 68, JO du 15 juin 1968, pp. 662-663.

⁵

objectifs de cette nouvelle stratégie, le Sénégal s'est engagé à emprunter une trajectoire de développement sobre en carbone.

L'État du Sénégal donne au secteur de l'environnement et du développement durable un caractère transversal couvrant l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale. Dans cette Lettre de Politique du Secteur de l'Environnement et du Développement Durable, le terme environnement signifie « *un ensemble de systèmes en relation qui renvoie à la fois au cadre de vie et aux ressources naturelles au sens large alors que la notion de développement durable réfère à une forme de gestion desdits systèmes ainsi que les ressources corollaires selon une vision, des valeurs, principes, modalités, approches et technologies garantissant le respect des exigences suivantes : rationalité écologique, efficacité économique, équité sociale et diversité culturelle* ».

Il sera question, dans un premier temps, de voir comment le droit à l'environnement a été formellement constitutionnalisé au Sénégal (**I**) avant de nous intéresser, dans un second temps, à la justiciabilité et à l'efficacité des droits environnementaux constitutionnels (**II**).

I. La formalisation constitutionnelle d'un droit de l'environnement

Même si des objections ont été émises quant à la capacité du droit à l'environnement de produire des conséquences dans le monde réel des faits⁶, dans les démocraties contemporaines, la garantie constitutionnelle du droit à l'environnement est considérée comme l'un des acquis majeurs de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle. Ce droit, une fois garanti par le texte suprême, doit être effectif ou rendu effectif afin que les citoyens bénéficiaires puissent en disposer.

Pour un État comme le Sénégal, même s'il a fallu attendre la constitution du 22 janvier 2001 pour accorder une protection constitutionnelle à ce droit, les exigences environnementales découlant de ce droit, ont préoccupé les pouvoirs publics et ce, quasiment depuis l'accession à l'indépendance.

Une fois le contexte dégagé à travers l'étude de l'origine et de la singularité de l'approche sénégalaise (**A**), il sera question du contenu du droit à un environnement sain tel que consacré par le constituant sénégalais (**B**) et de l'influence du droit international et européen dans le contexte sénégalais (**C**).

⁶ Lise Tupiassu-Merlin, « En quête de la pleine effectivité du droit à l'environnement », université Toulouse 1, p. 3.

A. Les contextes : origine et singularité de l'approche nationale

Depuis son accession à la souveraineté internationale, l'État du Sénégal s'est évertué à mettre en place une administration du développement. Dans ce processus, les exigences environnementales liées au développement sont nécessairement prises en compte (directement ou indirectement, consciemment ou inconsciemment) pour reprendre le Professeur Ibrahima LY⁷ même si, au niveau constitutionnel, il a fallu attendre l'avènement de l'alternance démocratique pour qu'enfin le droit à un environnement sain soit formellement garanti.

À ce propos, Moustapha NGAIDO souligne que : « *Toutefois, il convient de rappeler que la Constitution du 7 mars 1963 ne consacrait, expressément, aucune disposition à la protection de l'environnement. Car, dans les années soixante, les questions environnementales n'occupaient pas la même place qu'aujourd'hui. La conscientisation relative aux problèmes environnementaux étant quasi inexistante, le constituant n'avait pas jugé nécessaire d'accorder de l'importance à cette valeur* »⁸.

Il est important à ce niveau de souligner que ce retard noté dans la consécration constitutionnelle ne signifie nullement que les exigences environnementales n'étaient pas prises en compte dans les différentes politiques de développement définies et mises en œuvre par l'État du Sénégal. Ainsi, dès 1960, il existait certaines structures comme le service de l'Océanographie et des pêches maritimes dont la dimension environnementale ne souffrait l'ombre d'un doute. Il existait également des structures traditionnelles comme les services des Eaux et Forêts et des mines mais de tels services n'étaient pas gérés dans une dynamique de prise en compte de préoccupations environnementales.

Donc au Sénégal de 1960 à 1968, on peut relever une absence voire une inexistence d'une politique environnementale découlant ici de ce que le Professeur Ibrahima LY appelle : « *les incertitudes du départ* ». Pour ce dernier : « *Il y a incertitude en ce sens qu'on ne pouvait pas a priori considérer les administrations classiques (eaux et forêts, mines, urbanisme) comme des administrations de l'environnement en l'absence d'une consécration textuelle ou jurisprudentielle et ce, malgré les véritables potentialités environnementales dans leurs*

⁷ I. LY et M. NGAIDE, *Droit de l'environnement au Sénégal*, Cours Master 2, Droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges.

⁸ NGAIDO, M, « Les vicissitudes du droit à un environnement sain dans la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 » (à paraître prochainement dans *les Mélanges offerts à Stéphane Doumbé-Billé*).

domaines d'action. Cette incertitude se manifeste par la création et la suppression répétées d'un certain nombre de structures à vocation essentiellement consultative »⁹.

Aujourd'hui, s'inscrivant dans le mouvement général de reconnaissance du droit à l'environnement en Afrique à la suite de la consécration de ce droit au niveau continental à travers l'article 24 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, beaucoup d'États africains comme le Sénégal ont profité d'une refonte totale ou partielle de leurs chartes fondamentales pour y inscrire le droit à l'environnement.

Ainsi, le Sénégal, après sa première véritable alternance démocratique, a profité d'une refonte totale de sa constitution pour y consacrer le droit à un environnement sain. En effet, à l'article 8 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, le constituant sénégalais consacre le droit à un environnement sain¹⁰.

Cette consécration hisse le droit à l'environnement au rang de dignité constitutionnelle c'est-à-dire au rang de droit fondamental car garanti par le texte suprême donc opposable en principe aux trois pouvoirs constitués que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire mais aussi et surtout, dans les relations horizontales entre individus.

Cela fait dire à Moustapha NGAIDO que « *La constitutionnalisation est le processus par lequel le pouvoir constituant intègre dans la Constitution des matières qui jusque-là étaient situées en dehors de son champ d'application. En effet, la constitutionnalisation d'un droit est la meilleure forme de protection juridique, vu que tout autre politique ou texte normatif doit être en adéquation avec la Loi fondamentale* » et qu'aussi « *en constitutionnalisant le droit à l'environnement, le Sénégal a voulu en quelque sorte, "se racheter de son inertie". Une telle*

⁹ I. LY et M. NGAIDE, *Droit de l'environnement au Sénégal*, Cours Master 2, Droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges.

¹⁰ Art. 8 de la constitution du 22 janvier 2001 : « 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 :

- les libertés civiles et politiques : liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de presse, liberté d'association, liberté de réunion, liberté de déplacement, liberté de manifestation,
- les libertés culturelles,
- les libertés religieuses,
- les libertés philosophiques,
- les libertés syndicales,
- la liberté d'entreprendre,
- le droit à l'éducation,
- le droit de savoir lire et écrire,
- le droit de propriété,
- le droit au travail,
- le droit à la santé,
- le droit à un environnement sain,
- le droit à l'information plurielle ».

inscription permet de considérer qu'au Sénégal, la protection de l'environnement est une valeur essentielle, qu'il est nécessaire de protéger les êtres vivants contre les risques environnementaux liés notamment à la pollution et de se conformer à ses engagements internationaux »¹¹.

François Ost résume ainsi les avantages de la constitutionnalisation du droit à l'environnement : *« inscrire un droit ou un objectif de politique publique dans la loi fondamentale, c'est tout à la fois leur assurer la place la plus élevée dans la hiérarchie normative, leur garantir la plus grande stabilité en les mettant à l'abri des lois et des majorités de circonstance et enfin leur conférer une portée pédagogique non négligeable, l'environnement apparaissant alors comme une des valeurs collectives fondamentales de la nation »¹². Dans la même veine, Alexandre KISS considère que la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'environnement « permet de guider les juges et les administrateurs dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment lorsque la solution d'un problème ne ressort pas clairement du droit positif »¹³.*

Aussi, contrairement à l'article 24 de la charte africaine qui fait du droit à l'environnement un droit des peuples, le constituant sénégalais de 2001, suivant en cela la tendance générale notée dans les autres États africains qui ont consacré ce droit, a voulu imprimer à ce droit une dimension individuelle permettant de mieux garantir son effectivité comme le soutient Mohamed Ali Mekouar : *« en préférant cette approche individuelle du droit à l'environnement à la connotation collective que lui a imprimée la charte, les constituants et les législateurs africains ont-ils eu le souci, non seulement de sa proclamation, mais aussi de son effectivité »¹⁴.*

Toutefois, comme le souligne toujours Mohamed Ali MEKOUAR, la seule garantie constitutionnelle ne suffit pas à assurer aux titulaires bénéficiaires de ce droit, une jouissance effective. Partant du constat général selon lequel la proclamation d'un droit ne suffit pas à garantir son effectivité, il en arrive à la conclusion selon laquelle : *« Cela est particulièrement vrai s'agissant du droit à l'environnement qui, plus que tout autre droit humain, est indissociable des contraintes et de l'état du milieu dans lequel il est appelé à s'exercer. Son respect suppose donc l'existence aussi bien de mécanismes procéduraux (moyens juridiques)*

¹¹ NGAIDO, M, op. cit.

¹² Ost, F, « Un environnement de qualité : droit individuel ou responsabilité collective ». L'actualité de droit de l'environnement, Bruxelles, Bruylant, 1995 pp. 25.

¹³ KISS, A, « Droit à la conservation de l'environnement », *Revue universelle des droits de l'homme*, 1990, p. 448).

¹⁴ Mekouar, M. A, « Le droit à l'environnement dans la charte africaine des droits de l'homme et des peuples », Etude juridique de la FAO en ligne, # 16, 2001.

que d'un cadre de vie (conditions matérielles) aptes à en assurer une jouissance effective »¹⁵. Ce point de vue est particulièrement partagé par C. Romainville qui considère que de la consécration constitutionnelle du droit à l'environnement, découle l'obligation d'assurer sa mise en œuvre. Et, cela impose tout d'abord, l'interdiction de porter atteinte directement ou indirectement à l'environnement, ensuite, l'obligation d'empêcher aux différents acteurs d'entraver le droit à la protection de l'environnement, « en interdisant les entraves dans ce droit et en prévoyant une réparation des atteintes éventuelles » et enfin, « l'obligation de réaliser les droits fondamentaux dans ses deux dimensions : procédurale et matérielle »¹⁶.

Cependant, le fait d'élever le droit à un environnement au rang de dignité constitutionnelle favorisera une extension des demandes concernant la garantie et l'amélioration de la qualité environnementale. La constitutionnalisation confère donc un fondement juridique stable pour les décisions juridictionnelles dans le domaine environnemental. Elle permet non seulement un examen plus minutieux des questions relatives à la prise en charge des exigences environnementales mais aussi et surtout, apporte une légitimité accrue aux développements législatifs liés à l'amélioration de la qualité environnementale¹⁷.

Mais la difficulté réside dans le fait que l'effectivité du droit à l'environnement est doublement conditionnée : d'une part par la nature du droit proclamé et les possibilités de sa justiciabilité – d'où peut-être l'option des constituants africains en faveur d'un droit individuel censé mieux répondre aux exigences de "la démocratie environnementale" que ne le serait l'article 24 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁸ et, d'autre part, par la qualité de l'environnement objet d'un tel droit, laquelle est aujourd'hui si peu enviable pour la majorité des Africains¹⁹ qu'il leur paraît souvent illusoire de faire l'effort de le ménager, de le protéger ou de l'améliorer.

¹⁵ *Idem*

¹⁶ C. Romainville, « L'essor du droit à l'environnement sain en droit belge et ses défis », in Droits fondamentaux et environnement, Actes du colloque « Regards croisés sur les rapports entre droits fondamentaux et l'environnement : Perspectives de la Belgique, du Canada et de la France », tenu à la section de droit civil de l'université d'Ottawa, le 25 janvier 2013, Montréal, Wilson et Lafleur, 2013, pp. 94-95.

¹⁷ EURICK, J., The constitutional right to a healthy environment : enforcing environmental protection through state and federal constitutions, p. 187.

¹⁸ Pour Michel PRIEUR : « *Un droit individuel subjectif implique l'information et la participation des citoyens pour leur permettre de prendre pleinement part aux décisions environnementales – et donc d'exercer leur droit à l'environnement – compte tenu des impératifs cumulés de la rationalité écologique et du développement durable* » ("La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale", *Revue juridique de l'environnement*, p. 11).

¹⁹ Dans son dernier rapport sur l'état de l'environnement dans le monde, le PNUE dresse un sombre tableau de la situation en Afrique, continent où : (i) le nombre des mal-nourris a doublé en 40 ans, passant de 100 à 200 millions ; (ii) la pauvreté, principale cause de la dégradation de l'environnement, devrait s'aggraver durant le prochain siècle

Toutefois, aujourd'hui, la donne a changé car dans la formalisation constitutionnelle d'un droit à l'environnement les États africains ont cherché, autant que faire se peut, à donner à ce droit un contenu concret au contraire de la formulation trop générale, abstraite voire imprécise de l'article 24²⁰ de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Ainsi, au Sénégal, si dans la Constitution du 22 janvier 2001, le constituant n'a cherché qu'à arrimer le droit de l'environnement au droit à un environnement sain, avec la révision constitutionnelle du 20 mars 2016 et la promulgation de la loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016, le constituant a voulu accorder une protection plus large à l'environnement aux articles 25-1 et 25-2²¹ de la Constitution.

Au Sénégal, la garantie constitutionnelle du droit à l'environnement dans la Constitution du 22 janvier 2001, renforcée lors de la révision constitutionnelle du 20 mars 2016, permettra de faire obstacle à l'adoption de dispositions législatives ou d'actes administratifs contraires au but de protection et de préservation de l'environnement. Mais faudrait-il au préalable donner un contenu concret de ce que le constituant sénégalais entend par droit à un environnement sain.

B. Le contenu du « droit constitutionnel de l'environnement »

Le droit à un environnement sain tel que consacré dans la constitution du Sénégal renferme un double aspect pour l'État comme pour les individus. En effet, si dans un premier temps le constituant a opté pour une énonciation qui met l'accent sur le droit à un environnement sain, droit garantissant la santé à tous les êtres humains, cet entendement étroit sera très largement

(contrairement au reste du globe) ; (iii) 25 pays souffriront de pénurie d'eau d'ici à 2025; (iv) près de 50 millions d'hectares de forêts ont disparus en trois décennies ; (v) 500 millions d'hectares de terres, dont 65% des terres agricoles, ont été dégradés depuis les années 50 (UNEP. Global Environmental Outlook. Earthscan. 1999, p. 52), cité par Mohamed Ali MEKOUAR.

²⁰ Article 24 de la CADHP : « *Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ».

²¹ Art. 25.1 de la constitution du 22 janvier 2001 (loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 : « Les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie.

L'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien-être de la population en général et à être écologiquement durables.

L'État et les collectivités territoriales ont l'obligation de veiller à la préservation du patrimoine foncier » ; **art. 25 alinéa 2** (loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016 : « *Chacun a droit à un environnement sain.*

La défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement incombent aux pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics ont l'obligation de préserver, de restaurer les processus écologiques essentiels, de pourvoir à la gestion responsable des espèces et des écosystèmes, de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique, d'exiger l'évaluation environnementale pour les plans, projets et programmes, de promouvoir l'éducation environnementale et d'assurer la protection des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes dont les impacts sociaux et environnementaux sont significatifs ».

étendu en 2016 à travers la promulgation de la loi constitutionnelle d'avril de la même année portant révision de la Constitution.

En effet, si dans un premier temps la prudence a prévalu par le choix d'une énonciation vague et imprécise²² renvoyant plus à la seule préoccupation sanitaire c'est-à-dire au droit à une certaine qualité de vie, face à la gravité de la dégradation des conditions environnementales existantes et des difficultés à venir découlant des activités futures relatives à la découverte et l'exploitation de ressources naturelles récemment découvertes au Sénégal (gaz, pétrole, zircon...), les autorités sénégalaises ont essayé, à travers la révision constitutionnelle précitée, de repréciser le contenu de ce droit en le spécifiant davantage aussi bien dans son aspect défensif que dans son aspect positif.

Le constituant sénégalais de 2001 a tout d'abord procédé à la détermination du propriétaire des ressources naturelles. Aux termes de l'article 25-1 alinéa 1 de la constitution (loi constitutionnelle n° 2016-10 du 5 avril 2016) : « *Les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie* ». L'article 5 du code pétrolier traduit cette volonté du constituant originaire en disposant que : « *Tous les gisements et accumulations naturelles d'hydrocarbures sur le territoire de la république du Sénégal sont la propriété du peuple sénégalais. L'État en assure la gestion et la valorisation dans les conditions prévues par le présent code. La gestion des revenus du pétrole garantit notamment une épargne intergénérationnelle et répond au besoin de développement par la promotion des investissements publics dans les secteurs susceptibles d'augmenter le potentiel de croissance économique du pays...* ».

En faisant du peuple le propriétaire des ressources naturelles et en préconisant le fait que ces ressources doivent servir à améliorer ses conditions de vie, le constituant originaire a entendu faire d'une pierre deux coups car l'amélioration des conditions de vie des populations par les ressources naturelles passe nécessairement par une exploitation écologiquement viable c'est-à-dire durable de ces ressources.

Ensuite, l'article 25-2 reprend en son alinéa premier l'énumération faite à l'article 8 de la Constitution en consacrant le droit à un environnement sain mais tout de suite après ajoute que : « *La défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement incombent aux pouvoirs publics. Les pouvoirs publics ont l'obligation de préserver, de restaurer les processus*

²² L'article 8 de la constitution procède à une énumération non exhaustive d'un certain nombre de droits et libertés parmi lesquels le droit à la santé et à un environnement sain.

écologiques essentiels, de pourvoir à la gestion responsable des espèces et des écosystèmes, de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique, d'exiger l'évaluation environnementale pour les plans, projets ou programmes, de promouvoir l'éducation environnementale et d'assurer la protection des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes dont les impacts sociaux et environnementaux sont significatifs ». Il s'agit alors d'un droit de défense, de préservation et d'amélioration de l'environnement qui incombent principalement aux pouvoirs publics et accessoirement aux citoyens qui ont le devoir de le préserver.

Dans cette dynamique, le constituant précise à l'alinéa 2 du même article que « *L'exploitation et la gestion des ressources naturelles doivent se faire dans la transparence et de façon à générer une croissance économique, à promouvoir le bien-être de la population et à être écologiquement durables* ».

Cette volonté du constituant s'est traduite au niveau législatif par l'adoption de dispositions intégrant la préservation du droit fondamental à un environnement sain dans la détermination du cadre juridique d'exploitation des ressources naturelles. C'est le cas du code pétrolier en son article 53 intitulé "Du respect de l'environnement, de la santé et des règles d'hygiène"²³. La prise en compte des exigences environnementales dans l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles notamment celle gazières et pétrolières favorisera, comme le souligne Moustapha Ngaido, une exploitation et une gestion rationnelles visant « à être écologiquement durables »²⁴.

²³ L'article 53 du code pétrolier dispose expressément que : « Les opérations pétrolières sont conduites conformément au code de l'environnement, ainsi qu'aux autres textes nationaux et internationaux relatifs à l'hygiène, la santé, la sécurité des travailleurs et du public ainsi qu'à la protection de l'environnement.

Ainsi, les entreprises mènent leurs travaux à m'aide de techniques confirmées de l'industrie pétrolière et prennent les mesures nécessaires :

- à la préservation et à la lutte contre la pollution de l'environnement ;
- aux traitements des déchets ;
- à la préservation du patrimoine floristique et faunique ;
- à la préservation des eaux du sol et du sous-sol ;
- et au respect de la réglementation applicable en matière d'hygiène et de santé. Les coûts des travaux nécessaires à la protection de l'environnement sont à la charge du titulaire du contrat pétrolier conformément à la réglementation en vigueur ».

²⁴ M. Ngaido, op, cit, p. 7

Aussi, le code minier en son article 94, accorde une protection aux droits des populations concernées par les activités minières. Cet article dispose en effet que : « *Tout titulaire de titre minier a l'obligation de respecter et de protéger les droits humains dans les zones affectées par les opérations minières, conformément à la législation nationale et aux conventions internationales. Sous peine de retrait du titre minier, le travail des enfants est interdit dans toutes les activités régies par le présent code* »²⁵.

Globalement, si dans l'énumération faite à l'article 8 de la constitution le droit à un environnement sain apparaît véritablement comme un droit sans grande importance, à partir de la révision de mars 2016, on a assisté à un raffermissement du contenu du droit à un environnement sain même si par ailleurs, il est possible de toujours douter des capacités propres de l'État du Sénégal à le mettre effectivement en œuvre.

C. L'influence du droit international et du droit européen de l'environnement

Dans l'avis consultatif du 8 juillet 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi de d'armes nucléaires, le juge de La Haye a considéré que « *l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir* »²⁶.

Cette constatation du juge international renseigne, si besoin en est, de la prise de conscience au niveau international des exigences vitales liées à la préservation de l'environnement aussi bien pour les générations actuelles que pour celles à venir.

Le préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 fait référence de manière non exhaustive à certaines conventions internationales. Il s'agit entre autres de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, etc.

Concernant la Déclaration universelle, elle énonce en son article 28 que : « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet* ». Les préoccupations environnementales de notre temps font partie des conditions de cet ordre préconisé par la Déclaration universelle selon la rapporteure spéciale des Nations unies²⁷.

²⁵ Loi n° 2016-32 du 08 novembre 2016 portant code minier du Sénégal.

²⁶ CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, CIJ, Recueil, p. 226, § 29

²⁷ Citée par M. Ngaido, p. 5.

En dépit de cette référence aux instruments internationaux faite dans le préambule de la constitution, on peut relever deux faits marquants sur le plan international. Il s'agit, d'une part, des Objectifs du développement durable (ODD) à l'horizon 2030, lors du sommet spécial de l'ONU sur le développement durable et, d'autre part, de l'accord historique, universel et juridiquement contraignant de Paris sur le climat visant à contenir la hausse de la température à 2 degrés Celsius, avec la contribution du Sénégal à cet effort inscrite dans son document intitulé « Contribution déterminée au niveau national (CDN) ».

L'influence du droit international se manifeste également par la volonté du Sénégal de participer au renforcement de la diplomatie climatique et environnementale dans l'agenda des Nations Unies et des organisations internationales suite à une plus grande prise en conscience de l'urgence à agir de façon rapide, efficace et solidaire face à la dégradation continue de l'environnement, au changement climatique ainsi que leurs effets adverses. Cela s'est traduit principalement par l'engagement du Sénégal de participer à l'adoption, notamment de l'objectif pour la restauration d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés du monde d'ici 2020 (Aichi) ; le challenge lancé en 2011 par l'UICN, le WRI et la banque mondiale pour les objectifs de restauration de 150 millions d'hectares dans le monde d'ici 2020 (Bonn) ; l'agenda du développement durable à l'horizon 2030 (New York) ; l'Agenda de personnes déplacées à la suite de catastrophes naturelles (Genève) ; le principe de neutralité en matière de dégradation des terres (Ankara) ; l'Alliance globale pour la résilience initiée par la CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS (Milan) et enfin l'Alliance de Paris pour le climat (COP21) sous la forme d'un accord universel et juridiquement contraignant visant à maintenir le réchauffement climatique à moins de deux (2) degrés Celsius.

Au niveau africain et sous régional, il faut relever dans un premier temps l'influence manifeste de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cette influence de la Charte africaine se manifeste particulièrement dans la première énumération c'est-à-dire dans celle faite à l'article 8 de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001. En effet, s'inspirant de l'article 24 de la charte africaine, le constituant du 22 janvier 2001 a procédé à une énonciation vague et imprécise du droit à un environnement. Toutefois, même si l'énumération est vague et imprécise, le constituant prend le contre-pied de la charte en faisant du droit à un environnement sain, un droit de l'individu et non des peuples comme c'est le cas dans la charte africaine.

Dans un second temps, il est important de souligner le fait que le Sénégal soit un membre actif des processus multilatéraux d'harmonisation et d'amélioration de la gouvernance internationale de l'Environnement et du Climat. Il est, à cet égard, partie à tous les accords ou traités

développés dans ce domaine au sein de l'Union africaine, de la CEDEAO, de l'UEMOA, etc. L'État du Sénégal devra impérativement rendre effectifs tous ces accords ou traités en votant par exemple des lois de mise en œuvre.

II. La justiciabilité et l'efficacité des DL environnementaux constitutionnels

La lecture combinée des articles 25-2 et 25-3 de la Constitution montre nettement la volonté du constituant de 2016 d'identifier clairement les débiteurs du droit fondamental à l'environnement. Il s'agit à titre principal des pouvoirs publics. En effet, aux termes de l'article 25-2 alinéa 2 de la Constitution : « *La défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement incombent aux pouvoirs publics* » ; l'alinéa 3 du même article précise davantage cette obligation en affirmant que : « *Les pouvoirs publics ont l'obligation de préserver, de restaurer les processus écologiques essentiels, de pourvoir à la gestion responsable des espèces et des écosystèmes, de préserver la diversité et l'intégrité du patrimoine génétique, d'exiger l'évaluation environnementale pour les plans, projets ou programmes, de promouvoir l'éducation environnementale et d'assurer la protection des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets et programmes dont les impacts sociaux et environnementaux sont significatifs* ».

Aussi, à l'article 25-3, il fait du respect de ce droit fondamental à l'environnement un devoir pour tout citoyen sénégalais²⁸. Donc aussi bien l'État à travers ses différents démembrements que les citoyens sont débiteurs du droit fondamental à l'environnement. On assiste ici à un double degré d'exigibilité de ce droit c'est-à-dire à une double opposabilité. Une opposabilité verticale au regard des pouvoirs publics et une opposabilité horizontale dans les relations de particulier à particulier.

Dans un premier temps, on essayera de répondre à la question de savoir qui sont les juges du contentieux constitutionnel de l'environnement au Sénégal (A) avant de montrer dans un second temps qu'en l'absence d'intervention du juge constitutionnel sénégalais, le juge commun a été saisi de litiges relatifs à l'environnement d'où l'idée de parler de la suppléance temporaire du juge constitutionnel par le juge ordinaire (B)

A. Quels juges du contentieux constitutionnel environnemental ?

²⁸ Art. 25-3 al. 4 de la constitution du 22 janvier 2001 « *Tout citoyen a le devoir de préserver les ressources naturelles et l'environnement du pays et d'œuvrer pour le développement durable au profit des générations présentes et futures* ».

Au Sénégal, aux termes de l'article 92 de la constitution, le conseil constitutionnel est juge de la constitutionnalité des lois. De ce fait, le contentieux constitutionnel environnemental devrait pour une plus grande part relever de sa compétence.

Donc le législateur sénégalais chargé constitutionnellement de déterminer le cadre d'exercice des droits et libertés fondamentaux dont le droit fondamental à un environnement sain, ne peut que rendre ces droits et libertés le plus effectifs possibles dans la détermination de leur cadre d'exercice.

Malheureusement, le constat d'évidence qui s'impose est que même si le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour voter des lois ayant une incidence environnementale, jamais le vote de ses lois n'a donné lieu à une saisine du juge constitutionnel. Donc, le juge constitutionnel sénégalais n'a vraiment jamais eu l'occasion de se prononcer sur le droit fondamental à un environnement sain tel que consacré dans la Constitution. C'est dire et admettre qu'au Sénégal, contrairement à ce qui se passe un peu partout dans le monde, on n'a pas encore inauguré devant le juge constitutionnel le contentieux constitutionnel de l'environnement. Il s'agit là d'une situation dramatique qui se justifie par plusieurs raisons.

D'abord, on peut relever le fait que le conseil constitutionnel sénégalais jouit de compétences d'attribution limitativement énumérées et qu'il s'évertue à ne jamais dépasser. Ensuite, il s'agit de la question de la saisine du juge constitutionnel qui n'est réservée qu'à quelques autorités seulement (le Président de la République et 1/10^e des députés à l'Assemblée nationale) dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois.

Aussi, il est à noter que la saisine du Conseil constitutionnel par le président de la République n'est pas obligatoire pour les lois ordinaires et l'essentiel des lois votées et ayant des incidences environnementales a un caractère ordinaire. Enfin, il y a l'absence de recours direct qui permettrait aux citoyens titulaires du droit à un environnement sain de saisir directement le juge constitutionnel d'une violation de ce droit par l'État ou les autres citoyens.

Le recours *a priori* étant trop restreint, on pourrait naturellement penser que par le biais de l'exception d'inconstitutionnalité qui peut être soulevée devant le Cour d'appel et devant la Cour suprême depuis la révision constitutionnelle d'avril 2016, on assisterait à la naissance et au développement d'un contentieux constitutionnel de l'environnement. Tel n'est en effet pas le cas car aujourd'hui le constat est que, ni par la voie d'action *a priori* ni par la voie d'exception, le juge constitutionnel sénégalais n'est saisi de questions relatives au droit

fondamental à un environnement sain. Tout cela fait qu'aujourd'hui, au Sénégal, il n'existe pas véritablement un contentieux constitutionnel de l'environnement.

Cependant, même si le juge constitutionnel en tant que juge de la constitutionnalité des lois, ne s'est pas encore prononcé sur le droit à un environnement sain tel que consacré dans la Constitution, il est arrivé au juge ordinaire d'être saisi de cette question. Et, c'est l'occasion ici de voir comment ce juge ordinaire appréhende la question de la protection de l'environnement à travers la sanction des atteintes à l'environnement et la réparation des préjudices qui lui sont causés.

En résumé, sur la question relative à la justiciabilité au Sénégal des droits et libertés environnementaux constitutionnels, on assiste à une suppléance temporaire du juge constitutionnel par le juge ordinaire.

B. La suppléance du juge constitutionnel par le juge ordinaire

L'absence d'intervention du juge constitutionnel en matière environnementale ne signifie nullement inexistence d'un contentieux de l'environnement. En effet, au Sénégal, le juge ordinaire a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur des questions relatives au respect des exigences environnementales même s'il faut reconnaître qu'à ce niveau également le contentieux est caractérisé par sa timidité.

Cette faiblesse du contentieux environnemental se justifie par plusieurs raisons. D'abord, il est possible de relever l'absence de formation adéquate des juges sur les matières qui relèvent de l'environnement. Ensuite, on peut faire état de la méconnaissance par les justiciables des procédures à leur disposition et, enfin, il y a le recours à des formes de règlement à l'amiable comme la transaction qui est trop souvent utilisée en matière environnementale.

En effet, au Sénégal pour ce qui est de l'exigibilité des droits fondamentaux dont le droit à un environnement sain, on remarque que les titulaires en cas de violation sont plus dans une logique de protestation que dans celle de la contestation judiciaire. Et pourtant, ce ne sont pas les voies de recours qui manquent et mieux encore, depuis l'adoption de la nouvelle loi organique sur la Cour suprême, il a même été institué une procédure de référé liberté en vue d'une meilleure garantie des droits et libertés garantis par la Constitution.

La timidité de la saisine du juge ne s'explique pas non plus par un problème de compétence, les juridictions sénégalaises étant compétentes pour la matière environnementale même si à ce niveau, il est important de souligner qu'il n'existe pas de juridiction spécialisée encore moins

de blocs de compétences. En effet aux termes du décret n° 2015-1445 du 3 août 2015 fixant l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux, c'est le tribunal de grande instance qui est compétente en matière environnementale. Toutes ces considérations font dire au Professeur Ibrahima Ly dans son cours de Droit de l'environnement au Sénégal que « *les juridictions sénégalaises peuvent rendre des décisions dans les domaines de l'environnement...* ».

Toutefois même si le juge de droit commun a eu à connaître de la matière environnementale, il est important de constater que les premières décisions sont principalement intervenues en matière de trouble de voisinage. Par exemple en 1971, la Cour d'appel de Dakar avait affirmé, à propos d'une usine de fabrication de farine de poisson, que l'autorisation administrative d'installation ne mettait nullement à l'abri de recours des propriétaires voisins, le bénéficiaire de l'autorisation d'installation²⁹.

Concernant la qualification du dommage environnemental, il faut tout d'abord relever le fait que le code de l'environnement en son article 2 point 10 consacre l'expression « dommage écologique » qui renvoie « à tout dommage subi par le milieu naturel, les personnes et les biens, et affectant l'équilibre écologique... »³⁰.

Véritablement au Sénégal, il a fallu attendre l'année 2013 pour assister à une réelle évolution jurisprudentielle en matière environnementale à travers l'affaire dite de l'Almadraba Uno du nom de ce navire de pêche espagnol qui s'est échoué dans l'île de la Madeleine déversant, par la même occasion, une quantité importante d'hydrocarbure.

En l'espèce, il s'agit d'un navire de pêche du nom de l'Almadraba Uno battant pavillon espagnol qui, au moment de rejoindre les zones de pêche, du fait de la négligence de son équipage, s'est échoué dans l'île de la Madeleine qui se trouve être une aire marine protégée. La décision rendue dans cette affaire par le tribunal régional hors classe de Dakar doit être considérée comme une jurisprudence de principe en matière de protection de l'environnement.

²⁹ Cour d'appel de Dakar, 19 mars 1971, D. Pizano c/M.B. Bachir. Voir également sur la même question : Cour d'appel de Dakar, 26 juillet 1984, Aidara contre Mbaye.

³⁰ Article 2 point 10 du code de l'environnement : "Dommage écologique" : Tout dommage subi par le milieu naturel, les personnes et les biens, et affectant l'équilibre écologique. Ce peut être :

- des dommages de pollution causés par l'homme et subis par des patrimoines indéniables et particuliers ;
- des dommages subis par des éléments inappropriés du milieu naturel
- des dommages causés aux récoltes et aux biens par le gibier ».

En effet, ce jugement est non seulement considéré comme l'une des premières représentations de la nature devant le juge sénégalais³¹ mais aussi et surtout il a servi à étendre le contrôle du juge qui ne concernait particulièrement que le trouble de voisinage et les installations classées. Aujourd'hui, en plus de ces deux aspects, on assiste à la consécration jurisprudentielle du dommage environnemental ainsi qu'à sa réparation. Pour le Professeur Ibrahima Ly et autres, cette affaire de l'Almadraba Uno est importante pour le droit de l'environnement au Sénégal ne serait-ce que par sa seule existence³².

Dans cette affaire, les juges du tribunal régional hors classe de Dakar ont reconnu plusieurs dommages environnementaux qui rentrent dans la nomenclature élaborée par les Professeurs Neyret et Martin. Dans cette nomenclature, ces auteurs font une distinction entre les préjudices causés à l'environnement et ceux causés à l'homme.

Au titre des préjudices causés à l'environnement, le juge relève principalement les atteintes aux espèces et plus spécialement aux fonctions écologiques des espèces, ainsi que les atteintes aux milieux aquatiques et à leurs fonctions. Concernant les préjudices causés à l'homme, le juge du tribunal régional fait une distinction entre les préjudices collectifs (atteintes aux services d'approvisionnement) et les préjudices individuels (coûts des mesures de limitation, coûts des mesures de réparation et coûts additionnels).

En définitive, pour condamner le commandant du navire à une peine d'emprisonnement et au paiement de dommages et intérêts, le juge s'est principalement basé sur deux considérations : le lieu du naufrage, l'île de la Madeleine qui est un espace naturel protégé depuis le milieu des années cinquante et la pollution qui se trouve être le principal fondement de la responsabilité.

Ici, le juge s'est référé à l'article 98 du code de l'environnement qui punit le rejet en mer d'hydrocarbures ou d'autres substances nocives pour l'environnement³³.

³¹ Voir à ce propos, l'article de Marie Bonnin, Ibrahima Ly et Mohamed Diedhiou, « *Un premier pas vers la représentation de la nature devant le juge sénégalais : la reconnaissance des dommages à l'environnement marin*, publié dans le Revue électronique en sciences de l'environnement, *VertigO*.

³² Marie Bonnin, Ibrahima Ly et Mohamed Diedhiou, « *Un premier pas vers la représentation de la nature devant le juge sénégalais : la reconnaissance des dommages à l'environnement marin*, publié dans le Revue électronique en sciences de l'environnement, *VertigO*.

³³ Article 98 du code de l'environnement : « *Est punie d'une amende d'un million à 10 millions de francs CFA et d'un emprisonnement de six mois à un an, ou de l'une de ces deux peines, tout capitaine de navire sous pavillon du Sénégal qui se rend coupable d'un rejet en mer d'hydrocarbures, ou d'autres substances liquides nocives pour le milieu marin, en infraction avec les dispositions du présent code et des règlements pris pour son application, ou des conventions internationales relatives à la prévention de la pollution marines auxquelles le Sénégal a adhéré ...* ».

Au Sénégal, le contentieux environnemental devant le juge constitutionnel comme devant le juge commun a du chemin à faire. Même si des avancées notables sont notées, paraphrasant le Professeur Ibrahima LY et autres, on remarque qu'au-delà des imperfections de ce jugement, au Sénégal, la décision de reconnaître et de condamner les dommages à l'environnement marin constitue un précédent important pour le développement du contentieux environnemental. Donc, par ce jugement n° 5424/2013 du 9 octobre 2013 du tribunal régional hors classe de Dakar devenu depuis Tribunal de grande instance hors classe de Dakar, c'est l'effectivité même du droit de l'environnement qui est mise en avant, l'importance du rôle du juge sur la résolution des litiges relatifs à l'environnement ainsi que la nécessité de sanctionner et de réparer les préjudices découlant de l'impérative préservation de l'environnement au regard des enjeux nouveaux (exploitation gazière et pétrolière) au Sénégal.