

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ENVIRONNEMENT MARIN ET CÔTIER

Marie BONNIN et Papa Moussa Saliou GUEYE

La libre administration des collectivités territoriales est reconnue par la constitution sénégalaise¹¹². L'article 102 de la constitution rappelle qu'elles constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Le lien entre l'environnement et les collectivités locales est consacré par l'article 3 du nouveau code général des collectivités locales du Sénégal de 2013¹¹³ qui dispose que « les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local ». Elles seraient ainsi invitées à participer activement au développement des activités humaines et la protection de l'environnement y compris dans la zone marine et côtière. Cette loi étant récente, elle dispose pour l'instant d'une application pratique faible et il sera important de suivre, dans les années à venir, la réelle application de ces dispositions et l'impact que celles-ci peuvent avoir sur la protection de l'environnement marin et côtier.

1. LE MOUVEMENT DE LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL.

Le Sénégal fait partie des premiers pays d'Afrique à avoir institutionnalisé des communes (1.1). Plusieurs vagues de décentralisation se sont ensuite succédées et ont modifié le nombre et les compétences des collectivités locales (1.2, 1.3, 1.4, 1.5).

1.1. AVANT L'INDÉPENDANCE

Avant la colonisation, le pays était composé de royaumes et de provinces indépendantes constitués très souvent sur une base ethnique¹¹⁴. Durant la co-

lonisation, plusieurs découpages territoriaux vont être instaurés par les français. Il importe de noter que dès la fin du 19^{ème} siècle des communes sont mises en place au Sénégal : Saint Louis et Gorée (1872) puis Rufisque (1880) et Dakar (1887). Ces communes sont alors régies par la loi française du 5 avril 1884¹¹⁵.

Une nouvelle organisation du régime municipal en Afrique occidentale française a été mise en place par la loi du 18 novembre 1955 dans le but d'harmoniser les régimes applicables, mais la commune reste alors « étroitement surveillée par le pouvoir central¹¹⁶».

1.2. LE PREMIER CODE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE 1966.

Après avoir adopté la loi portant Code de l'Administration communale¹¹⁷, le Sénégal comptait différents régimes. On distinguait alors le régime municipal de Dakar, le régime municipal des communes chefs lieu de région et le régime des communes de droit commun. Cette formation institutionnelle communale sera maintenue jusqu'en 1972, date à laquelle, le processus de décentralisation sera lancé.

1.3. L'ACTE 1 DE LA DÉCENTRALISATION

La loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972 divise le Sénégal en 7 régions. Chaque région à l'exception de la région du Cap-Vert est divisée en départements eux-mêmes divisés en communes et arrondissements. Les arrondissements sont ensuite divisés en communautés rurales. Cette loi ne distingue pas le processus de décentralisation de celui de déconcentration. Et c'est une autre loi, la loi n°72-25 du 25 avril 1972 qui détaille les règles applicables aux communautés rurales. Le sous-préfet était alors l'organe exécutif et le véritable administrateur des crédits.

La loi n°90-35 du 08 octobre 1990, modifiant à nouveau le Code de l'administration communale porte les maires à la tête des communes dont ils deviennent l'organe exécutif. Cette même loi retire la gestion des communautés rurales au sous-préfet et la remet aux Présidents de Conseils ruraux. Cette réforme place toutes les communes du Sénégal sous un même régime de droit.

¹¹² Article 67 de la Constitution de la république du Sénégal du 22 janvier 2001 révisée en avril 2016.

¹¹³ Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, JORS n° 6765 du 28 décembre 2013.

¹¹⁴ DIOP Djibril, 2012. Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ? Etudes africaines, L'Harmattan, 267 pages, page 23.

¹¹⁵ DIALLO Ibrahima, 2007. Le droit des collectivités locales au Sénégal, Logiques juridiques, L'Harmattan, 378 pages, page 35.

¹¹⁶ DIALLO, Ouvrage précité, page. 35.

¹¹⁷ Loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale.

1.4. L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION

En 1996, la loi 96-06 du 22 mars 1996 a été adoptée. Elle supprime la tutelle de l'Etat sur les Collectivités locales et instaure à sa place un contrôle de légalité, tout en prévoyant un transfert de compétences et de moyens. La région jusqu'alors collectivité déconcentrée, est érigée en collectivité locale.

1.5. L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

La loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013¹¹⁸ crée le nouveau Code général des collectivités locales du Sénégal. Ce troisième acte de la décentralisation fait disparaître les régions en tant que collectivités locales et ne conservent que les départements et les communes. Elles transforment également toutes les communautés rurales en communes. Les communes, comme les départements, ont désormais un organe délibérant élu : le conseil départemental et le conseil municipal.

2. INTERROGATIONS JURIDIQUES SUR LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS

La commune (2.1), comme le département (2.2), reçoit des compétences qui intéressent théoriquement la protection de l'environnement marin et côtier. La loi prévoit également leur intervention dans le cadre de la gestion du domaine public maritime (2.3) en procédant par énumération. Ces compétences sont, en général peu explicitées et ne font pour l'instant pas l'objet de décrets d'application.

2.1. LA COMMUNE

L'article 305 du CGCL transfère à la commune la compétence pour la gestion des sites naturels d'intérêt local ainsi que la création et la gestion de bois communaux et aires protégées. La commune est également responsable de l'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement. Ces dispositions restent toutefois très générales et devront être complétées par les mesures réglementaires à prendre par les pouvoirs publics.

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Il règle par ses délibérations les affaires de la commune (art 81). L'article 81 liste les compétences du conseil municipal. Certaines intéressent la protection de l'environ-

nement côtier. Il s'agit notamment de la compétence relative à la protection de la faune et de la flore contre les déprédateurs et braconniers (art. 81 al12) et de l'organisation de l'exploitation de tous les végétaux de cueillette et de coupe de bois. Cet article reste flou sur les mesures exactes que peut prendre le conseil municipal.

Le maire est l'organe exécutif de la commune (art. 93). Il a entre autres obligations celle de veiller à « la protection de l'environnement, de prendre en conséquence les mesures propres, d'une part à empêcher ou supprimer la pollution et les nuisances et d'autre part, à assurer la protection des espaces verts et enfin à contribuer à l'embellissement de la commune » (Art. 106, point 11). Ce transfert de compétence paraît très ambitieux et la commission interministérielle de rédaction des textes d'application aura une lourde charge d'harmonisation avec les textes existant déjà en matière de protection de l'environnement.

Une ville peut être instituée, par décret pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale (art 167). La ville a alors le statut de commune, son organe délibérant est le conseil de la ville. Il importe de souligner que ce n'est qu'une possibilité, un choix accordé aux communes.

La ville reçoit des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, notamment pour la réalisation du plan général d'occupation des sols, et des projets d'aménagement¹¹⁹ ainsi que des compétences environnementales dont la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité. Le maire organe exécutif de la ville est, quant à lui, chargé sous le contrôle du conseil de la ville de veiller à la protection de l'environnement¹²⁰.

2.2. LES DÉPARTEMENTS

Le nouveau CGCL donne compétence aux départements pour la création et la gestion des forêts, zones protégées et sites d'intérêt départemental¹²¹. Les modalités de création et d'organisation de ce transfert de compétence relèvent des pouvoirs réglementaires. L'élaboration et la mise en œuvre de plans départementaux d'actions de l'environnement sont également prévues. Le même article 304 indique, sans donner de précisions, que le département reçoit la compétence de protéger la nature. Là encore, le législateur n'a fait qu'évoquer une compétence, il faudra pour qu'elle prenne corps que ce transfert soit précisé par voie réglementaire.

119 Article 169 du Code Général des Collectivités Locales (CGCL).

120 Article 171, point 10 du CGCL.

121 Article 304 du CGCL.

118 Loi portant Code Général des Collectivités Locales, publiée au JORS n° 6765 du 28 décembre 2013.

2.3. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LE DOMAINE PUBLIC MARITIME.

Pour les projets initiés sur le domaine public maritime par les collectivités locales, le conseil départemental doit délivrer une autorisation après avis de l'organe délibérant de la commune où se situe le projet¹²².

Lorsqu'à l'inverse le projet est initié par l'Etat, l'Etat doit alors demander l'avis des conseils départementaux et municipaux. L'article 297 du CGCL qui pose la règle de cet avis ne précise pas s'il s'agit d'un avis conforme. Il pose également une exception : en cas d'impératif de défense nationale ou d'ordre public, l'Etat peut se passer de l'avis des organes délibérants.

Dans ces articles, les catégories de projet ne sont pas précisées. Partant, sans textes d'application, le rôle de l'Etat reste pour l'instant prépondérant.

Par contre, l'obligation d'information des conseils départementaux et municipaux est requise dans tous les cas¹²³ de la part de l'Etat. Un réel droit d'information des collectivités locales est donc instauré.

Dans les zones du domaine public maritime dotées de plans spéciaux d'aménagement, les compétences de gestion sont déléguées aux départements et communes. Cette compétence reste soumise à la tutelle de l'Etat puisque les actes de gestion doivent être approuvés par son représentant¹²⁴. Les autres actes pris par les collectivités locales sont soumis au contrôle de légalité par le représentant de l'Etat. Le titre V du Code précise les modalités d'application de ce contrôle.

En conclusion, le chantier de la décentralisation au Sénégal est encore en cours. Il n'est pour l'instant pas possible d'analyser les effets de ce mouvement sur la protection de l'environnement marin et côtier.

122 Article 296 du CGCL.

123 Article 297 du CGCL.

124 Article 298 du CGCL.

Conception graphique, maquette et mise en page

Sébastien HERVÉ - UBO

Cartes

Matthieu LE TIXERANT - Terra Maris

Coordination

Marie BONNIN

Photo de couverture

Nathalie CADOT

Illustration en dernière de couverture

Carte de Matthieu LE TIXERANT modifiée par Sébastien HERVÉ

Citation

BONNIN, M., LY, I., QUEFFELEC, B., et NGAIDO, M., (eds), 2016. *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal*, IRD, PRCM, Dakar, Sénégal, 532 p.

© IRD, 2016

ISBN

Version papier : 978-2-7099-22670-8

Version PDF IRD : 978-2-7099-2271-5.

Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal

Sous la direction de

Marie BONNIN
Ibrahima LY
Betty QUEFFELEC
Moustapha NGAIDO

IRD
INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT

Dakar, Sénégal, 2016