

13242

REMARQUES ET OBSERVATIONS CONCERNANT
LE PROJET DE CODE DE L'ENVIRONNEMENT
RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Projet de loi

Titre I

Article 1er: définition. Il est toujours utile, mais pas obligatoire d'avoir un paragraphe spécifique pour définir les concepts de base de la loi. Si on opte pour un tel paragraphe, on doit aussi y mettre tous les concepts de manière à éviter tout risque d'interprétation conflictuelle lors de la mise en oeuvre de la loi. Le choix fait par les rédacteurs est mitigé: il y a un article 1er qui définit neuf concepts, mais d'autres concepts sont au fur et à mesure définis dans les articles de loi concernant leur régime juridique. Certains concepts ne sont pas définis. Dès lors, il serait bon de faire un choix méthodologique et de s'en tenir. Si un paragraphe est retenu, comme c'est le cas avec l'article 1er, autant y ajouter les autres concepts clés du droit de l'environnement, à savoir: diversité biologique, établissement humain, audit environnemental, catégories de déchets (dangereux, effluents, médicaux, étude d'impact environnementale, développement durable, climat, air, etc...

Article 3.2. La question n'est pas de savoir si la loi fait obstacle aux autres lois. Le système juridique est un tout et les lois ayant la même valeur s'appliquent également. Cependant, il peut survenir qu'une norme du droit de l'environnement soit contradictoire avec une autre issue d'une loi sur l'urbanisme ou la santé publique ou l'agriculture. Dès lors la question est quelle est la règle qui prévaut? Va-t-on se référer à la norme la plus récente, ou à la norme spéciale qui déroge à celle plus générale, etc...

Il n'est pas fait référence aux principes de base du droit de l'environnement: pollueur-payeur, équité inter-génération, coopération, prévention, participation, principe de précaution, etc... Il serait indiqué de les ajouter dans le titre I pour donner une forme juridique aux articles 2 à 6.

Titre II

Chapitre I

Existe-t-il une législation particulière sur les établissements classés au Sénégal? Si oui, pourquoi ne pas en faire le rappel dans une disposition et renvoyer à des textes d'application le détail du régime juridique des établissements classés. C'est là une pratique couramment suivie dans des pays de traditions juridiques proches, voire similaires au Sénégal, (Cameroun, Algérie, Côte d'Ivoire, Liban, Maroc). S'il existe une difficulté juridique particulière comme par exemple instituer une taxe, ce qui souvent requiert une loi, une disposition spécifique pourrait y être mise. Un des avantages d'un tel choix serait que le régime juridique serait plus flexible, et que la voie réglementaire est plus adaptée pour le faire évoluer.

Toujours sur les établissements classés: le régime du permis est trop lourd et risque de faire double-emploi avec la procédure d'étude d'impact que la loi veut instituer. Faut-il rappeler ici que l'enquête commodo-incommodo, institué depuis le début du XXème siècle pour le régime des établissements classés est en quelque sorte l'ancêtre de l'étude d'impact environnementale. Il y a lieu de mettre en parallèle ces deux procédures et faire en sorte de les harmoniser pour

faciliter les investissements et réduire les risques de bureaucratisation du régime des autorisations qui risque de créer un effet de répulsion vis-à-vis de la gestion environnementale.

Chapitre II

L'article L 29 est illisible juridiquement. Il est impossible de savoir qui est compétent pour donner quelle autorisation par quelle procédure. Il serait bon de laisser les permis de construire dans le champ de compétence du Ministère de l'habitat ou de la collectivité locale compétente, et de mentionner que ledit permis doit respecter les normes de protection de l'environnement. Le Ministre de l'environnement aura toute compétence pour contrôler cette conformité a posteriori et sanctionner l'éventuel non respect des normes environnementales.

Chapitre III

L'article L 40 évoque l'interdiction formelle d'importer des déchets dangereux au Sénégal. C'est une bonne disposition, mais la définition, les composantes et la liste des déchets dangereux doivent apparaître quelque part. Il en est de même avec les déchets toxiques visés par l'article L 40.2 (cf ma remarque sur le Titre I définition).

De plus cet article L 40.2 doit être lu en relation avec l'article L 45 qui est relatif aux "substances chimiques nocives et dangereuses". En plus concernant ce dernier, il y a lieu de remarquer que (1) le régime de contrôle interministériel semble trop peu satisfaisant (dilution du mandat et de la responsabilité) et (2) cette référence aux lois sur l'hygiène.

Article L 46: est-il normal de confier à une commission un mandat de contrôle et de surveillance qui relève d'un organe administratif/exécutif. Dans de nombreux pays ce sont les douanes et les administrations sanitaires qui chacune en ce qui la concerne procède ont ces missions. La Commission peut être chargée de réglementer, de définir et d'évaluer la politique nationale dans le secteur, mais pas de mise en oeuvre et de surveillance. Cela d'ailleurs est confortée plus loin par la disposition de l'article L 47 qui donne aux administrations concernées le droit de surveiller, de saisir et le cas échéant de détruire les substances chimiques et/ou dangereuses saisies.

L'article L.48.2 est difficile à mettre en oeuvre. Quelles sont les normes internationales en la matière? les normes des pays exportateurs? celles des cahiers des charges de certaines industries? celles émises à titre indicatif par certaines organisations internationales? Il vaut mieux s'en tenir à l'application de la législation nationale, de mettre en oeuvre des normes de qualité et des standards nationaux, basés s'il le faut sur des critères internationaux, avec une procédure de mise à jour et de modification, plutôt que de se référer à ces normes internationales plus contraignantes qui sont difficiles à identifier et donc à mettre en oeuvre.

Chapitre V: Étude d'impact

Article L 49: il serait prudent de recourir à des listes de projets à soumettre à étude d'impact environnementale plutôt que de maintenir le renvoi aux établissements classés définis par l'article L 8 qui lui même subdivisera les établissements classés en deux catégories. On peut suggérer par exemple que les établissements de la première catégorie seront soumis à une étude d'impact environnementale complète, alors que ceux de la deuxième catégorie seront soumis à une analyse d'impact plus limitée. Les contenus et modalités de préparation de étude d'impact et de l'analyse d'impact pourraient donner lieu à définition et précision dans le décret d'application sur les études d'impact.

Article L 51: il serait utile de mettre à plat tous les délais encourus par un promoteur pour ne pas faire apparaître la procédure de contrôle de étude d'impact comme une procédure longue

supplémentaire qui pourrait avoir des incidences négatives sur le cycle du projet. Si un même promoteur doit demander un permis de construire, un agrément d'investissement, un agrément technique, une autorisation environnementale donnée à l'issue du contrôle de étude d'impact, cela pourrait rendre le cycle de l'investissement lourd et répulsif. Les délais ne doivent pas s'ajouter mais se coordonner.

Titre III

Article L 63: l'interdiction absolue des déversements, écoulements, rejets n'est-elle pas en contradiction avec l'idée de réglementation de tels déversements, rejets, écoulements tels que cela ressort aux articles L 62 et L 66 par exemple?

Titre IV

Article L 105: l'idée d'avoir un fonds de l'environnement sous la forme d'un compte spécial du trésor peut être un début pour l'introduction de véritables instruments économiques et financiers de gestion et de protection de l'environnement. Mais l'expérience avec ces comptes spéciaux du trésor révèle qu'ils sont difficiles à gérer, soumis à des règles administratives et budgétaires trop contraignantes et ne créent pas en fin de compte un vrai bénéfice pour l'environnement. Il est suggéré d'étudier la possibilité de mettre en place un fonds autonome, avec une structure de gestion qui fasse leur place aux différents partenaires (État, secteur public, secteur privé, ONGs), qui définissent les activités éligibles au financement du fonds, et les procédures de financement. Ce fonds devrait avoir une réelle autonomie en matière de financement et être à la base d'une étude sur l'introduction des instruments financiers et économiques de gestion et de protection de l'environnement (fiscalité et parafiscalité, prix, qualité, subventions et technologie).

Projet de Décret

Titre I—Installations classées

Remarque générale: la procédure d'agrément des installations classées n'est pas claire. S'agit-il d'avoir une enquête commodo-incommodo traditionnelle d'abord et ensuite une étude d'impact telle que décrite dans les articles R 9 et suivants ? Les deux procédures sont-elles cumulatives? Si oui cela semble être trop lourd et non susceptible d'obtenir l'engagement des opérateurs économiques. Il serait plus judicieux de n'avoir qu'une seule procédure et d'y fonder les impératifs de sauvegarde de l'environnement, de santé publique et de salubrité en même temps. Ainsi, il est suggéré d'avoir un article disant: "toute installation classée relevant de la première catégorie telle que définie conformément à l'article 8 de la loi...est soumise à étude d'impact environnementale préalable". Il est possible à ce moment d'ajouter une disposition précisant le contenu de étude d'impact en lui donnant le caractère spécifique que l'on veut pour tenir compte des spécificité de l'installation classée.

Les modalités d'octroi de l'agrément telles que définies dans l'article 7 sont trop confuses. Les attributions du ministre de l'environnement et des autorités décentralisées et déconcentrées devront être mieux définies pour éviter redondances et conflits d'attribution.

Article R 11 alinéa 1er n'est-il pas contradictoire avec l'article L 51 du projet de loi ?

Article R 11 alinéa 4: est-il nécessaire que la décision sur étude d'impact soit prise sous forme d'arrêté?

Article R 12: les mesures de protection des "intérêts mentionnés aux articles 8 et 10" doivent faire partie du plan de gestion de l'environnement de l'établissement ou installation classé, et est défini à l'issue de étude d'impact sur l'environnement. Pourquoi faut-il les intégrer dans un arrêté?

Article R 16-19: il serait judicieux d'introduire une procédure d'analyse de l'environnement pour les installations classées de deuxième catégorie.

Titre II—Étude d'impact

Définition: Article R 38: L'étude d'impact permet aussi d'apprécier les "effets positifs et négatifs de l'activité ou du projet proposé, ainsi que ses effets spécifiques et/ou cumulatifs sur l'environnement, les ressources naturelles ainsi que la santé et le bien être des populations concernées". Cela serait plus conforme à la définition du contenu de étude d'impact donnée à l'article R 39.

Article R 40: au lieu des autres solutions possibles, il serait judicieux de dire "les activités et/ou projets alternatifs possibles, le cas échéant". L'évaluation des effets doit comprendre non seulement les "effets probables ou potentiels" mais aussi "les effets certains" qui doivent faire l'objet d'une analyse complète.

Il est d'usage que le rapport étude d'impact mentionne les investissements nécessaires pour mettre en oeuvre les mesures d'atténuation et les modalités de leur mise en oeuvre (plan de gestion de l'environnement du projet).

Il faut mentionner ici que la procédure étude d'impact ne serait pas complète et utile si elle n'est pas ouverte à la participation publique, notamment des populations affectées par le projet. Les modalités et sanctions de cette participation doivent être définies.

Enfin les modalités de préparation des termes de référence/cahier de charge pour étude d'impact ainsi que les modalités de contrôle du rapport étude d'impact méritent d'être décrites dans le décret.

Concernant la pollution des eaux (articles R 42- R 80), il semble bien que les instruments potentiels de gestion des pollutions et de maintien de la qualité des eaux nécessitent une étude plus approfondie de la législation sur les ressources en eau et une vision stratégique sur les instruments à introduire pour éviter la dégradation de ces ressources. Des lors, nous réservons nos commentaires sur ce chapitre jusqu'à avoir accès à toute l'information juridique, institutionnelle et financière relative à la gestion et au statut des ressources en eau du Sénégal.

Titre VII

Il pourrait constituer un texte d'application spécifique sur les installations classées.

Washington, 5 janvier 1999