

**Confirmation de la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant pour la protection de l'environnement** : Observations sous l'Arrêt n°45 du 29 Août 2024 rendu par la 2<sup>ème</sup> Chambre administrative de la C.S, Association Action Justice Environnement (AJE) C/ Etat du Sénégal.

**Ameth Diallo**, Docteur en Droit public à l'Université Gaston Berger de Saint Louis.

[Amethdiallonelga.ugb@gmail.com](mailto:Amethdiallonelga.ugb@gmail.com)

**Résumé** :

La protection de l'environnement et des ressources naturelles est d'une actualité brûlante en Afrique. Le contentieux relatif à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles se multiplie<sup>1</sup>. Au Sénégal, pour contester certaines décisions de déclassement de forêts, le juge de l'excès de pouvoir est de plus en plus interpellé, notamment par des associations militant en faveur de la protection de l'environnement. C'est le cas d'un arrêt récent de la Cour suprême du Sénégal, n°45 du 20 Août 2024 opposant l'association Action Justice Environnement (AJE) à l'Etat du Sénégal représenté. L'Association Action Justice Environnement sollicitait devant la Cour suprême, l'annulation du Décret n°=2023 – 813 du 25 avril 2023 approuvant et rendant exécutoire le Plan d'Urbanisme de Détail (PUD) de la bande de Yeubeul Nord, Malika, Tivaoune Peulh, déclassant une partie de la zone couverte par le PUD d'une superficie de 826 ha, prescrivant l'immatriculation au nom de l'Etat des sites encore non immatriculés situées dans la zone classée et créant des zones d'aménagement concertées (ZAC) de Tivoune Peulh et de Keur Massar. Cette affaire est d'une importance capitale car, le juge, après avoir confirmé la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant pour la protection de l'environnement en faisant sauter le verrou de l'article 107 du code de l'environnement, a estimé que le décret attaqué n'est pas entaché d'illégalité.

---

<sup>1</sup> On se rappelle du fameux arrêt de la Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

## Introduction

Depuis la première moitié du XXe siècle, le développement des politiques publiques de l'urbanisme a permis l'affirmation d'un droit de l'urbanisme, « chargé de définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol »<sup>2</sup>, c'est-à-dire de « déterminer les prévisions et règles touchant à l'affectation et à l'occupation du sol »<sup>3</sup>. Ainsi, on peut en déduire les rapports très étroits entre la politique de l'urbanisme et la protection de l'environnement.

La protection de l'environnement et des ressources naturelles est d'une actualité brûlante en Afrique. Le contentieux relatif à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles se multiplie<sup>4</sup>. Au Sénégal, pour contester certaines décisions de déclassement de forêts, le juge de l'excès de pouvoir est de plus en plus interpellé, notamment par des organisations ou associations militant en faveur de la protection de l'environnement. C'est le cas d'un arrêt récent de la Cour suprême du Sénégal, n°45 du 20 Août 2024 opposant l'association Action Justice Environnement (AJE) à l'Etat du Sénégal représenté par son Agent judiciaire. Au chapitre des faits, par requête introduite le 7 juin 2023, l'Association Action Justice Environnement sollicitait devant la Cour suprême, l'annulation du Décret n°=2023 – 813 du 25 avril 2023 approuvant et rendant exécutoire le Plan d'Urbanisme de Détail (PUD) de la bande de Yeubeul Nord, Malika, Tivaoune Peulh, déclassant une partie de la zone couverte par le PUD d'une superficie de 826 ha, prescrivant l'immatriculation au nom de l'Etat des sites encore non immatriculés situées dans la zone classée et créant des zones d'aménagement concertées (ZAC) de Tivoune Peulh et de Keur Massar. Ainsi, l'association requérante conteste la régularité du déclassement en question et sollicite devant la juridiction suprême, l'annulation du décret litigieux. Les arguments avancés par la partie requérante tournent autour de la violation de la loi notamment l'article L.48 du Code de l'environnement qui exige que tous plans, projets et programmes de développement susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Ensuite la requérante évoque la violation de l'article 28 du décret d'application du code forestier<sup>5</sup>. Enfin l'association Action Justice

---

<sup>2</sup> Voir Rapport public annuel du Conseil d'État français, 1992.

<sup>3</sup> CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, A, n° 198124.

<sup>4</sup> On se rappelle du fameux arrêt de la Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

<sup>5</sup> Aux termes de l'article 28 alinéa 1 du décret d'application du code Forester : Le déclassement d'une forêt ne peut intervenir que pour un motif d'intérêt général ou de transfert des responsabilités de l'Etat en matière de gestion forestière au profit d'une collectivité territoriale qui garantit la pérennité de la forêt.

Environnement argue la violation de certains traités internationaux relatifs aux changements climatiques, notamment l'article 7 de l'accord de Paris et l'article 5 de la convention des Nations Unies contre la désertification. Ainsi, selon la société requérante, l'Etat est dans l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires tendant à renforcer la capacité d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques etc. alors que le décret de déclassement attaqué ne contribue ni aux exigences du développement durable, ni à la réduction de la vulnérabilité, au regard de l'impact des dunes et des filaos sur l'avancée de la mer et la protection de cette espèce environnementale. Cependant, en se fondant sur les arguments du défendeur, le décret de déclassement attaqué, pour répondre aux exigences des lois et accords internationaux en matière environnementale a prévu des mesures préventives adéquates car une certaine superficie dans les communes concernées sera classée en zone de protection et feront l'objet d'opération de reboisement et d'aménagement paysagers. De même, selon l'Etat du Sénégal, le décret querellé est justifié par l'absence de réserves forestières dans les communes de la bande des Filaos. Aussi, ce décret litigieux poursuit un but d'intérêt général car il décline comme objectif principal, la réalisation d'infrastructures et d'équipements relatifs à l'habitat aux voiries et réseaux divers dans ces communes et dans et dans le nouveau département de Keur Massar.

Toutefois, il est important de préciser que l'Etat du Sénégal avait conclu à l'irrecevabilité de la requête aux motifs que l'AJE, bien que titulaire d'un récépissé du ministère de l'intérieur, n'a pas produit un agrément lui permettant d'agir en justice pour solliciter l'annulation du décret litigieux, conformément à l'article 107 du Code de l'environnement<sup>6</sup>. Cependant, le juge avec une certaine audace, a fait sauter les verrous de l'article 107 du code de l'environnement qui subordonne l'action en justice des associations militant en faveur de l'environnement à l'obtention d'un agrément délivré par le ministre de l'environnement. Ainsi, le juge suprême déclare recevable la requête de l'association AJE pourvu qu'elle a prouvé son existence juridique en produisant au dossier un récépissé délivré par l'autorité compétente.

---

<sup>6</sup> Aux termes de l'article 107 du code de l'environnement : Les collectivités territoriales et les associations de défense de l'environnement, lorsqu'elles sont agréées par l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent introduire des recours devant les juridictions compétentes selon la procédure administrative ou la procédure de droit commun.

Dès lors, dans cette affaire, le juge était appelé à répondre à la question suivante : un décret de déclassement approuvant et rendant exécutoire le Plan d'Urbanisme de détail (PUD) de la partie d'une zone couvrant la bande des Filaos est – il légal ? A cette interrogation, le juge répond par l'affirmative et rejette la requête introduite pour l'annulation du décret litigieux. En procédant ainsi, le juge de l'administration estime que la procédure de déclassement a respecté une certaine légalité. Il en conclut à l'absence d'une violation des dispositions qui imposent l'évaluation environnementale dans le cadre des plans, projets et programmes. Constatant la prise en compte des déclassements antérieurs, le juge estime que le motif d'intérêt général exigé avant toute opération de déclassement est respecté. De même, la cour suprême a pu démontrer la compatibilité des dispositions du décret de déclassement attaqué aux traités internationaux relatifs aux changements climatiques. A travers cette décision de la haute juridiction relative aux questions environnementales, on pourrait tenter d'apprécier la jurisprudence en matière environnementale au Sénégal. Par ailleurs, cet arrêt constitue une bonne occasion d'analyser la confirmation de la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant pour la cause environnementale ainsi que les tendances jurisprudentielles en faveur de la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

Au bénéfice de ces considérations, on abordera le commentaire de l'affaire bande des Filaos à travers une double démarche qui consistera à mettre en évidence le rejet de la requête intentée par l'association AJE (I), d'une part et d'autre part, il sera question d'analyser la portée de cet arrêt de la Cour suprême par le biais d'une appréciation de la jurisprudence en matière environnementale au Sénégal (II).

### **I. Le rejet de la requête**

A l'image d'un arrêt de la Cour suprême du Sénégal de 2022<sup>7</sup>, le juge de l'excès de pouvoir, dans sa décision du 29 Août 2024, après avoir déclaré recevable la requête de l'association Action Justice Environnement, a tout bonnement procédé au rejet de ladite requête pour plusieurs raisons avancées, allant de la légalité de la procédure de déclassement (A) à la compatibilité des dispositions décret de déclassement aux traités internationaux relatifs aux changements climatiques (B).

---

<sup>7</sup> Allusion est faite ici à l'arrêt de la Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 octobre 2022.

## A. La légalité de la procédure de déclassement

Rappelons que la requête introduite par l'association militante en faveur de la protection de l'environnement sollicitait l'annulation du Décret n°=2023 – 813 du 25 avril 2023 approuvant et rendant exécutoire le Plan d'Urbanisme de Détail (PUD) de la bande de Yeubeul Nord, Malika, Tivaoune Peulh, déclassant une partie de la zone couverte par le PUD d'une superficie de 826 ha, prescrivant l'immatriculation au nom de l'Etat des sites encore non immatriculés situées dans la zone classée et créant des zones d'aménagement concertées (ZAC) de Tivoune Peulh et de Keur Massar. Après analyse et confrontation des arguments des parties, le juge, en se fondant sur diverses raisons, admet la légalité de la procédure de déclassement.

### 1. Le respect de l'obligation d'évaluation environnementale

En sollicitant devant la deuxième chambre administrative de la Cour suprême l'annulation du décret querellé, la requérante conteste la violation de la loi notamment l'article L.48 alinéa 1 du Code de l'environnement<sup>8</sup> qui exige que *tous plans, projets et programmes de développement susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale*. L'alinéa 2 du même article stipule que : l'évaluation environnementale est un processus systématique qui consiste à évaluer les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources, des systèmes naturels et des systèmes humains afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décision en général, ainsi que de prévoir et de gérer les impacts négatifs et les conséquences des propositions d'aménagement en particulier ; elle comprend les études d'impact sur l'environnement, l'évaluation environnementale stratégique et les audits sur l'environnement. En d'autre termes, l'étude d'impact sur l'environnement est la procédure qui permet d'examiner les conséquences, tant bénéfiques que néfastes, qu'un projet ou programme de développement envisagé aura sur l'environnement et de s'assurer que ces conséquences sont dûment prises en compte dans la conception du projet ou programme.

---

<sup>8</sup> Il s'agit de l'ancienne Loi N° 2001 - 01 du 15 Janvier 2001 portant code de l'environnement au Sénégal. Ces dispositions de 2001 ont été remplacées par l'article **33** de la **loi n° 2023-15 du 02 août 2023 portant Code de l'Environnement**. Cet article va au-delà de l'article **48** de l'ancien code parce qu'il exige l'étude d'impact à « *toutes activités susceptibles de générer des dangers sur l'Environnement et la santé humaine* . ».

Selon l'association requérante, le décret litigieux a procédé au déclassement de la zone couvrant la bande des filaos dont la présence contribue à fixer les dunes, à lutter contre l'avancée de la mer et à améliorer la qualité de l'air. A la question de savoir si une étude d'évaluation environnementale a été réalisée avant l'intervention du décret de déclassement attaqué, le juge de l'administration précise qu'en vertu de l'article R.53 du Code de l'Urbanisme, le Plan d'Urbanisme de détail est établi, notamment dans le cadre des orientations fixées par les plans et schémas directeurs d'urbanisme et comprend *un rapport de présentation, un règlement ainsi que des documents graphiques qui font apparaître, en particulier, la délimitation des zones suivant leur affectation et les zones de protection spéciales visées par le code de l'environnement*. Ainsi, il résulte de l'examen des pièces du dossier, notamment du ***rapport de l'évaluation environnementale stratégique du Plan d'Urbanisme de Détail de la bande des filaos du comité technique de validation du 06 octobre 2016 que l'étude environnementale a été réalisée***. Au bénéfice de ces considérations, le juge suprême en conclut que, contrairement aux allégations de la partie plaignante, l'évaluation environnementale de la zone litigieuse a été bel et bien réalisée. D'autant plus que le ministre en charge de l'environnement avait pris un arrêté en 2018 portant certificat de conformité environnementale de l'élaboration du PUD de Pikine et de Guédiawaye. Par ailleurs, la requérante a brandi la violation de l'article 35 du décret portant application du code de l'environnement en ce que le décret de déclassement attaqué ne contient aucune mention de la saisine de ***la commission nationale de conservation des sols*** alors que la même disposition exige l'avis motivé favorable de cette commission avant l'opération de déclassement envisagée dans la zone litigieuse. Cet état des faits est-il de nature à entacher la légalité de la décision attaquée ? Après examen du dossier, le juge répond par la négative en estimant qu'une étude environnementale a été réalisée et la circonstance que la commission nationale de la conservation des sols n'a pas préalablement donné son avis ou que la mention de cet avis ne figure pas sur le décret attaqué, n'est pas de nature à entraîner l'illégalité de la décision de déclassement.

En filigrane, il est primordial de souligner que la problématique de l'étude d'impact environnementale est abordée en matière constitutionnelle. C'est le cas d'un récent arrêt du Conseil constitutionnel sénégalais du 12 juillet 2023<sup>9</sup>. Dans cette affaire, en demandant

---

<sup>9</sup> Conseil Constitutionnel du Sénégal, Décision n°=5/C/2023, Honorable Samba DANG et autres Députés c/Etat du Sénégal.

au juge constitutionnel d'invalider la nouvelle loi portant code de l'environnement, les requérants avançaient quelques moyens. Parmi les moyens invoqués par les requérants, figure la violation de l'obligation d'évaluation environnementale par la constitution du Sénégal<sup>10</sup> et l'Acte additionnel de l'UEMOA<sup>11</sup>. Plus clairement, selon la partie plaignante, les articles 20 et 50 de la loi, en ne mentionnant pas expressément les plans et politiques dans les documents soumis à l'évaluation environnementale stratégique, violent les dispositions sus évoquées. Cependant, une question intéressante se pose à ce niveau : Une évaluation environnementale effectuée dans le cadre de la réalisation d'un PUD est-elle suffisante concernant spécifiquement une opération de déclassement aux conséquences néfastes pour l'environnement ? On reviendra de façon détaillée sur cette question quand il s'agira d'analyser la portée de cet arrêt dans la seconde partie de ce travail. Sous un autre angle, le décret attaqué a-t-il pris en compte l'exigence du motif d'intérêt général requise avant toute opération de déclassement ?

## **2. La justification du motif d'intérêt général exigé avant toute opération de déclassement**

Pour attaquer la légalité du décret querellé, la partie plaignante estime que le motif d'intérêt général exigé avant toute opération de déclassement n'a pas été respecté. Toutefois, la requérante ne vise pas les bonnes dispositions juridiques applicables en la matière. C'est pourquoi, le juge a très vite pris le soin de corriger cette lacune en rappelant que c'est l'article 28 du décret d'application du code forestier qui s'applique. Cet article dispose en son alinéa premier que : « *Le déclassement d'une forêt ne peut intervenir que pour un motif d'intérêt général ou de transfert des responsabilités de l'Etat en matière de gestion forestière au profit d'une collectivité territoriale qui garantit la pérennité de la forêt* »<sup>12</sup>. A ce titre, la partie plaignante soutient que le déclassement en cause, aux fins exclusives de réalisation d'infrastructures et d'équipements ainsi que de construction de logements, a uniquement pour but de dégager un profit purement privé. Cependant, le juge suprême estime que le décret attaqué est justifié par l'absence de réserves forestières

---

<sup>10</sup> Il s'agit de l'article 25-2 de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, modifié par la loi constitutionnelle de 2016 qui dispose que : « ... » Les pouvoirs publics ont l'obligation d'exiger l'évaluation environnementale pour les plans, projets et programmes (...).

<sup>11</sup> Référence est faite ici à l'article 9 et 10 de l'acte additionnel n°=1/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

<sup>12</sup> Cette disposition pose les conditions de mise en œuvre de l'article 27, alinéa 2 de la loi de 2018 relative au nouveau code forestier.

dans le site litigieux. En outre, contrairement aux allégations de la requérante, la cour suprême soutient que le décret attaqué a plutôt pour objet la réalisation d'infrastructures et d'équipement relatifs à l'habitat, aux voiries et réseaux divers dans les communes concernées. Au regard de ces considérations, la haute juridiction en conclut que l'acte litigieux poursuit bel et bien un but d'intérêt général. Pour prendre une telle décision, le juge s'est appuyé sur le procès-verbal de transport sur les lieux du 21 mai 2024. Ce procès-verbal montre que plusieurs parties du site litigieux ont fait l'objet de déclassement avant le décret attaqué à savoir la zone de Gadaye en 2022 pour reloger les déguerpies de Gadaye, la zone de Yeumbeul Nord en 2018 qui abrite certaines infrastructures sociales et la zone dénommée EDK ainsi que le site de Ngadiaga en 2017 d'une superficie de 45 ha attribués par voie de bail. Ce dépotage sur site litigieux constitue une véritable évolution car cela n'a pas été le cas en 2022. En effet, dans son arrêt du 27 octobre 2022<sup>13</sup>, la Cour suprême a tout bonnement souligné que le déclassement effectué à des fins de « *réalisation d'infrastructures et d'équipements relatifs à l'habitat, aux voiries et réseaux divers* »<sup>14</sup> constitue un projet d'intérêt général. En outre, l'une des nouveautés de l'affaire bande des filaos est relative à l'évocation par l'association requérante des traités internationaux liés aux changements climatiques.

### **B. La compatibilité des dispositions du décret de déclassement aux traités internationaux relatifs au changement climatique.**

Le décret de déclassement litigieux a été attaqué par l'association militante en faveur de la protection de l'environnement pour violation des traités internationaux relatifs au réchauffement climatique. Il faut déceler à ce niveau une lecture particulière du juge par rapport à ces traités ou accords pour rejeter le moyen invoqué par la requérante. Pour

---

<sup>13</sup> Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal

<sup>14</sup> Dans l'affaire Commune de Saint-Lunaire, le conseil d'Etat français a rappelé que « *la délibération du conseil municipal doit porter au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser un document d'urbanisme.* » (C.E, Commune de Saint-Lunaire, 10 février 2010, 1ère et 6e sous-section réunies, n° 327149). L'application stricte de cette jurisprudence a été effectuée par les juridictions administratives. L'annulation de nombreux plans locaux d'urbanisme (PLU) a ainsi été prononcée, sur le fondement de cette jurisprudence, et ce dès lors que la délibération ayant prescrit la révision dudit PLU n'avait pas suffisamment précisé les objectifs de ladite révision. La commune de Mollans-sur-Ouvèze, a notamment subi une telle annulation sévère de son PLU, confirmée par la Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt du 26 janvier 2015 (n° 13LY00970). Cependant, sept ans plus tard, le juge administratif opère un revirement de de jurisprudence en mentionnant que : « *que, si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant local d'urbanisme* » (5 mai 2017, commune de Saint Bon Tarentaise, n°388902, publié au recueil Lebon). Ce moyen est désormais jugé inopérant.

autant, le décret querellé a – t- il- suffisamment pris en compte des conséquences environnementales liées à l'avancée de la mer ou à d'autres facteurs ?

### **1. L'interprétation des traités internationaux en question par le juge**

Dans l'affaire de la bande des filaos, la légalité du décret de déclassement a été attaquée par différents moyens. En effet, l'association requérante soutient que le décret querellé a violé les articles 7 de l'accord de Paris et 5 de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification en ce que l'Etat du Sénégal, partie à ces accords, a l'obligation de prendre des mesures tendant à renforcer la capacité d'adaptation, accroître la résilience aux changements climatiques, réduire la vulnérabilité à ces changements, lutter contre la désertification, contribuer à l'atténuation de la sécheresse et d'y consacrer des ressources suffisantes en rapport avec sa situation et ses moyens. Cependant, selon la partie plaignante, le décret de déclassement attaqué ne contribue ni aux exigences du développement durable, ni à la réduction de la vulnérabilité, au regard de l'impact des dunes et des filaos sur l'avancée de la mer et sur l'espace environnementale litigieuse.

Au regard de ces considérations, la lecture du juge emprunte la voie de la simplicité. Il procède par décortiquer le décret attaqué et découvre que certaines de ses dispositions ont pris en compte la dimension de protection de l'environnement dans le site litigieux. Ainsi, l'article 6 du décret de déclassement prévoit que des parties de la bande située sur la bande Yeumbeul Nord – Malika – Tivaoune Peulh d'une superficie de 44 ha entre Yeumbeul Nord et Tivaoune Peulh seront classés en zone de protection et feront l'objet d'opération de reboisement et d'aménagements paysagers. Dans la même veine, pour justifier que le décret attaqué est compatible aux traités internationaux invoqués par la plaignante, le juge s'appuie sur l'article 7 du même texte qui dispose que pour la sauvegarde de la vocation de la zone litigieuse, les titres d'occupation précaires et révocables qui y sont concédés seront annulés et ceux concédant des droits réels feront l'objet d'un retrait pour cause d'utilité publique. En se fondant sur ces deux articles sus mentionnés, le juge de l'excès de pouvoir conclut que les dispositions du décret de déclassement querellé sont compatibles aux exigences des traités internationaux invoqués par la partie requérante. Cette interprétation du juge prend-elle suffisamment en compte les exigences environnementales dans le site litigieux ?

## 2. La relative prise en compte des exigences environnementales par le décret attaqué

Dans l'affaire bande des filaos, à la question de savoir si le décret attaqué est conforme aux engagements de l'Etat du Sénégal relatifs aux changements climatiques, le juge de l'administration répond par l'affirmative. Cette lecture de la Cour suprême suppose une analyse et compréhension approfondies des dispositions citées de l'Accord de Paris et de la convention des Nation Unies sur la lutte contre la désertification. En effet, l'alinéa 2 de l'article 7 de l'Accord de Paris, évoquant la riposte mondiale face aux changements climatiques, affirme que l'adaptation doit avoir comme finalité de protéger les populations, les moyens d'existence et les écosystèmes, en tenant compte des besoins urgents et immédiats des pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques. A cet effet, en estimant que le décret attaqué prévoit des dispositions nécessaires pour atténuer les effets négatifs des changements climatiques, la haute juridiction a-t-elle suffisamment pris en compte les exigences de protection de l'environnement et des populations ? Le juge de l'excès de pouvoir s'est contenté des dispositions de l'article 6 du décret de déclassement qui prévoit que des parties de la bande située sur la bande Yeumbeul Nord – Malika – Tivaoune Peulh d'une superficie de 44 ha entre Yeumbeul Nord et Tivaoune Peulh seront classés en zone de protection et feront l'objet d'opération de reboisement et d'aménagements paysagers. Au lieu de se limiter aux mesures préventives prévues par le décret litigieux, le juge de l'excès de pouvoir aurait pu privilégier les normes de fond régissant le droit de l'environnement en exerçant un contrôle approfondi. Selon M. Baldé, « *dans son impérium, si le juge administratif, dans cette affaire, avait pris en compte les normes de protection de l'environnement, il aurait pu préserver le principe de non-régression*<sup>15</sup>. Ce principe implique une amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment »<sup>16</sup>. Cette analyse est une

---

<sup>15</sup> En France, l'atteinte à ce principe a déjà entraîné l'annulation de textes de valeur réglementaire qui avaient pour effet de réduire ou de supprimer des dispositifs de protection de l'environnement (Cf. Par exemple CE, 8 décembre 2017, n°404391, CE, 9 juillet 2021, n°439195). Ces décisions ont montré l'intérêt grandissant de ce principe. Dans sa décision du 27 mars 2023, n° 463186, le Conseil d'Etat a rappelé que le principe de non-régression s'impose au pouvoir réglementaire. Pour plus d'informations sur ce principe, voir SAVIN (P.), « Principe de non-régression : un nouveau pilier du droit de l'environnement », *CUA*, chronique, DÉCEMBRE 2016, pp.32-36.

<sup>16</sup> Ousmane Baldé, « le juge administratif et le droit de l'environnement : observations sous l'arrêt de la cour suprême relatif à l'affaire de la Bande des filaos AJE c. Etat du Sénégal du 27 octobre 2022 », in *Revue Tchadienne de Droit et de Science politiques* Revue semestrielle-Vol. 2, N°04-Juin 2024, p.80.

interprétation parmi tant d'autres et il se pose toujours la question de l'interconnexion ou de l'articulation entre l'environnement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Pourtant, dans certaines circonstances, le juge sénégalais de l'administration privilégie la protection de l'environnement en exigeant le respect de l'obligation de l'évaluation environnementale. En effet, « *en analysant la jurisprudence de ces dernières années, on peut parler d'une nette évolution de l'office du juge de l'excès de pouvoir en matière foncière car il est allé jusqu'à exiger la protection de l'environnement dans les différentes opérations à incidences foncières et minières* »<sup>17</sup>. Dans cette logique, le juge suprême a pu annuler la délibération foncière d'un conseil municipal qui a violé les règles relatives à l'évaluation et à l'étude d'impact en matière environnementale<sup>18</sup>. On reviendra largement sur la protection juridictionnelle de l'environnement en abordant l'appréciation de la jurisprudence en matière environnementale au Sénégal.

## **II. L'évolution de la jurisprudence en matière environnementale devant la Cour suprême.**

Au Sénégal, la jurisprudence environnementale a connu une légère évolution ces dernières années. Le récent arrêt de la Cour suprême relatif à l'affaire Bande des filaos est intéressant en ce qu'il confirme la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant pour la cause environnementale (A). C'est pourquoi il est crucial d'analyser les tendances jurisprudentielles en faveur de la protection de l'environnement et par extension les ressources naturelles(B).

### **A. Une confirmation de la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant pour la cause environnementale**

La jurisprudence bande des filaos d'Août 2024 est d'une importance capitale. Elle a permis de constater une confirmation par le juge de la reconnaissance de l'action en justice des associations militant en faveur de l'environnement. On peut relever déjà le saut

---

<sup>17</sup> Ameth DIALLO, « Le contentieux foncier devant le juge de l'excès de pouvoir au Sénégal », Thèse de Doctorat en Droit public, Décembre 2022, p. 271.

<sup>18</sup> C.S (Ch. Adm.) du Sénégal, Arrêt n°=09 du 28 mars 2019, Mame Diarra Diop et autre C/ Commune de DYA, Inédit. Dans cette décision, le requérant sollicitait l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération d'un conseil municipal portant affectation d'un terrain de 854 hectares pour l'implantation d'une usine de sel. Deux moyens étaient soulevés par les requérants à savoir d'une part la violation du code de l'environnement et d'autre, la violation de l'article R.39 du décret n°=2001-282 du 12avril 2001 portant application du code de l'environnement.

du verrou de l'article 107 du code de l'environnement (1) et la subsistance du recours pour excès de pouvoir des associations de protection de l'environnement (2).

### 1. Le saut du verrou de l'article 107 du code de l'environnement

Dans l'affaire bande des filaos, l'Etat du Sénégal avait conclu à l'irrecevabilité de la requête aux motifs que l'AJE, bien que titulaire d'un récépissé du ministère de l'intérieur, n'a pas produit un agrément lui permettant d'agir en justice pour solliciter l'annulation du décret litigieux, conformément à l'article 107 du Code de l'environnement<sup>19</sup>. Cependant, le juge avec une certaine audace, a fait sauter les verrous de l'article 107 du code de l'environnement qui subordonne l'action en justice des associations militant en faveur de l'environnement à l'obtention d'un agrément délivré par le ministre de l'environnement. Ainsi, le juge suprême déclare recevable la requête de l'association AJE pourvu qu'elle a prouvé son existence juridique en produisant au dossier un récépissé délivré par l'autorité compétente. Expressément, la haute juridiction estime que : « [...] *L'association requérante a produit au dossier le récépissé de déclaration d'une association ayant pour titre « Action Justice Environnement » [...], dès lors, sa qualité à agir en qu'association dont l'objet est la protection de l'environnement ne saurait être contestée* ». En décidant ainsi, le juge sénégalais de l'administration a confirmé sa jurisprudence antérieure relativement à la reconnaissance de l'action en justice des associations militant en faveur de la protection de l'environnement<sup>20</sup>. Cette attitude témoigne de la détermination et de la volonté du juge pour inciter les autorités compétentes à prendre en compte sérieusement la protection de l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Mais cette posture de la cour suprême constitue une grande opportunité pour les défenseurs de l'environnement qui pourront désormais attaquer en justice les décisions des autorités étatiques qui porteraient atteinte à l'environnement. La doctrine est assez édifiante sur cette question : « *les associations sont des acteurs incontournables du contentieux environnemental dans un contexte favorable à l'usage militant du droit* »<sup>21</sup>, selon l'analyse de la Maîtresse de conférences en Droit public, Sciences Po Bordeaux, Mme ANNA MARIA

---

<sup>19</sup> Aux termes de l'article 107 du code sénégalais de l'environnement de 2001 : « Les collectivités territoriales et les associations de défense de l'environnement, lorsqu'elles sont agréées par l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent introduire des recours devant les juridictions compétentes selon la procédure administrative ou la procédure de droit commun ».

<sup>20</sup> Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

<sup>21</sup> Anna Maria L. C. ORTU, *La contribution des associations au contentieux constitutionnel de la charte : Avancées et limites du lobbying judiciaire environnemental*, Rivista giuridica on-line – ISSIRFA – CNR.

LECIS COCCO ORTU. Elle poursuit toujours dans son analyse : « *les associations de protection de l'environnement sont des acteurs majeurs du contentieux environnemental. Les raisons, que je ne vais pas essayer d'esquisser ici, ne sont pas à rechercher uniquement dans la nature collective ou diffuse de l'intérêt à la protection de l'environnement*<sup>22</sup> ou dans les questionnements sur le droit d'ester en justice au nom de la nature<sup>23</sup>. Elles tiennent également à un ensemble de facteurs conjoncturels favorables à un renforcement de la participation de la société civile à la production du droit par le formant jurisprudentiel qui profite d'une conjoncture d'occasions<sup>24</sup> politiques (l'attention croissante pour les questions environnementales dans le débat public), juridiques (l'adoption de nouveaux textes à mobiliser, l'introduction de nouvelles procédures, le rôle croissant de la jurisprudence) et d'occasions sociales (la spécialisation des associations de lutte dans l'usage militant du droit)<sup>25</sup>. Il est également ressorti de cette étude qu'en France, des actions en justice comme l'Affaire du siècle, portées par des associations sous le socle des précédents néerlandais et belge<sup>26</sup> pour faire reconnaître la responsabilité de l'État français pour inaction climatique, en constituent un exemple évident<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Sur cet aspect, largement étudié depuis les années 70, la doctrine est vaste. Voir notamment L. BOY, *L'intérêt collectif en droit français*, Thèse, Nice, 1979 ; L. BORÉ, *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, LGDJ, Paris, 1997 et, dans la doctrine italienne, les actes du colloque sur *Le azioni a tutela di interessi collettivi. Atti del Convegno di studio (Pavia, 11-12 giugno 1974)*, CEDAM, Padova, 1976 ; M. AINIS, *Questioni di 'democrazia ambientale' : il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 217 ss ; L. LANFRANCHI (dir.), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Giappichelli, Turin, 2003 ; plus récemment, voir S. PITTO, *A chi interessa l'ambiente? La "globalità" dei diritti di partecipazione e l'accesso alla giustizia*, in *DPCE on line* n° 4/2021.

<sup>23</sup> Si la question est redevenue d'actualité dans un contexte de remise en question de la conception anthropocentrique de la protection de l'environnement, la référence incontournable est à C. STONER, *Should Trees Have Standing ?* Oxford University Press, 1972, réédité en 2010.

<sup>24</sup> Qui vont créer une « fenêtre d'opportunité » propice à l'évolution du droit par le formant jurisprudentiel, pour emprunter *mutatis mutandis* la célèbre expression du politiste John Kingdon : voir J. KINGDON, *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins, New York, 1984.

<sup>25</sup> L. ISRAËL, *Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering*, *Droit et société*, 2001/3, n° 49 ; Ead. *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Contester », 2009 ; D. LOCHAK, *Les usages militants du droit*, in *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 10 | 2016, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2178>.

<sup>26</sup> Voir respectivement les affaires *Urgenda* (Tribunal du district de La Haye, 24 juin 2015, confirmé en appel en 2018 et en cassation en 2019) et *Klimaatzaak*, actuellement en instance devant la Cour de cassation belge après la décision de la Cour d'appel de Bruxelles n° 8411 du 30 novembre 2023). Voir à ce propos le dossier *Le contentieux climatique devant le juge administratif français*, in *RFDA*, 2019 p. 629 et notamment les contributions par J. VIEIRA, *L'émergence de l'activisme climatique et l'accès au juge*, p. 636 et par M. TORRE-SCHAUB, *Les procès climatiques à l'étranger*, p. 660. C'est sur ce même socle qu'un grand nombre d'associations et de collectifs citoyens ont initié en Italie l'affaire « Giudizio universale » <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

<sup>27</sup> Un autre exemple de ce contentieux associatif est représenté par l'affaire de la commune de Grande-Synthe : saisi par la commune de Grande-Synthe et par plusieurs associations de défense de l'environnement, le Conseil d'État avait ordonné au Gouvernement en juillet 2021 de prendre toutes les mesures permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre produites en France pour atteindre les objectifs fixés par le législateur en

Au plan communautaire, la Cour de justice de la CEDEAO défend vigoureusement l'action en justice des ONG ou associations de protection de l'environnement et des ressources naturelles. Tel est le cas de la décision de la Cour de justice de la CEDEAO de 2010, confirmée en 2012. Dans cette dernière décision, la partie défenderesse a soutenu que l'ONG SERAP n'a pas qualité pour agir en justice car sa Demande a été déposée sans consultation ni accord préalable de la population du delta du Niger ni dans l'intérêt de cette dernière, et que SERAP agit en son propre nom car ne disposant d'aucune preuve qu'elle agit au nom de la population du delta du Niger. Cependant, la Cour rappelle que ce point a déjà été étudié dans l'arrêt N° ECW/CCJ/APP/07/1 parmi les nombreuses objections préliminaires soulevées par les compagnies pétrolières et a conclu que l'ONG nommée SERAP a qualité pour agir en justice dans le cas présent<sup>28</sup> (voir § 62 de l'arrêt).

## **2. La subsistance du recours pour excès de pouvoir des associations militant pour la cause environnementale**

Avant d'introduire une requête devant l'instance juridictionnelle compétente, le justiciable doit respecter au préalable un certain nombre de conditions de forme. Parmi les conditions de recevabilité, il existe celles relatives à la qualité du requérant. Autrement dit, le justiciable dispose-t-il d'un intérêt à agir ? L'intérêt est-il suffisant ? L'intérêt est-il individuel ou collectif ? Autant de questions que le juge vérifie une fois saisi. Cependant, l'intensité de cette vérification varie selon les traditions jurisprudentielles et le degré de prise en compte des droits fondamentaux des citoyens. Ainsi, la notion d'intérêt à agir apparaît comme un indice révélateur de l'attitude souple ou rigide du juge administratif quant à la recevabilité de la requête<sup>29</sup>. En fait, « *l'idée de base dans l'interprétation de l'intérêt à agir, c'est d'une part, d'ouvrir le recours pour excès de pouvoir au plus grand nombre de requérants possibles, d'autre part, d'éviter de faire du recours pour excès de pouvoir une action populaire. Mais cette interprétation de l'intérêt à agir par le juge peut être faite de manière libérale ou de manière restrictive. Ainsi, la Cour suprême, en se*

---

cohérence avec l'Accord de Paris. Un an après, constatant que la première injonction n'avait pas été exécutée, le Conseil d'État a adressé une nouvelle injonction au gouvernement, en lui demandant de prendre, avant le 30 juin 2024, toutes les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de - 40 % en 2030 : voir CE, n° 467982 du 12 mai 2023.

<sup>28</sup> Il s'agit de l'arrêt N° ECW/CCJ/APP/07/1 rendu par la Cour de justice de la CEDEAO le 10 décembre 2010 et relatif aux objections préliminaires soulevées par les compagnies pétrolières citées à comparaître.

<sup>29</sup> CH. D. et J. C. RICCI, *Contentieux administratif*, 4<sup>ème</sup> éd. Dalloz, Paris, 1985, p.742.

*campant dans une conception étroite de l'intérêt à agir, a refusé de reconnaître cette qualité à un chef coutumier »<sup>30</sup>.*

Aujourd'hui, et de plus en plus, la chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal connaît une série de recours pour excès de pouvoir visant l'annulation de décisions administratives qui porteraient atteinte à la protection de l'environnement. Ainsi, on relève une subsistance du recours pour excès de pouvoir des associations militant pour la cause environnementale comme cela est le cas dans l'affaire bande des filaos de 2022<sup>31</sup> et d'Août 2024<sup>32</sup>. Aux termes de l'article premier alinéa 2 de la loi organique n°2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, « *la Cour suprême est juge, en premier et dernier ressort, de l'excès de pouvoir des autorités administratives ainsi que de la légalité des actes des collectivités territoriales* ». Par un arrêt en date du 17 février 1950, « Dame Lamotte »<sup>33</sup>, le Conseil d'État français a eu l'occasion de consacrer un nouveau principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. A cet effet, le pouvoir de l'administration peut être excessif et être combattu<sup>34</sup>. Les citoyens peuvent donc recourir au juge s'ils estiment que l'administration a outrepassé à ses fonctions et à ses devoirs.

Le recours pour excès de pouvoir est d'une importance capitale dans le cadre d'un Etat de droit. Déjà, Gaston Gèze y voyait « *la plus merveilleuse création des juristes, l'arme la plus efficace, la plus pratique, la plus économique qui existe au monde pour défendre les libertés* »<sup>35</sup>. « *Le recours pour excès de pouvoir, en dépit de son caractère objectif, est fondé sur la mise en œuvre de procédures qui sont laissées à l'initiative des administrés. À travers la présentation de conclusions principales, subsidiaires ou encore accessoires, le requérant et, le cas échéant, les autres parties attraites au litige dessinent la physionomie du recours et le périmètre de l'instance, périmètre qui contraint le juge mais à l'intérieur duquel celui-ci jouit - sauf dispositions législatives contraires - d'une grande liberté pour déployer son*

---

<sup>30</sup> I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.328.

<sup>31</sup> Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

<sup>32</sup> Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°=45 du 28 Août 2024, Association Action Justice Environnement C/ Etat du Sénégal, Inédit.

<sup>33</sup> C.E., ASS., 17 février 1950, ministre de l'agriculture C/ Dame Lamotte, (GAJA, n°67).

<sup>34</sup> MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*. Nouveaux classiques - Larousse Paris 1971 - p. 51.

<sup>35</sup>Cité par J. RIVERO, « Le huron au Palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », Pages de doctrines, Paris, L.G.D.J., 1980, II, p.329.

*office* »<sup>36</sup>. Ce recours pour excès de pouvoir a également fait l'objet de définition de la part de la doctrine. Ainsi, certains membres de la doctrine le définissent comme étant « *tout moyen mis par le droit à la disposition d'une personne pour faire redresser une situation par une autorité publique, tout mode de réclamation juridiquement organisé* »<sup>37</sup>. Ce moyen de droit permet aux citoyens lésés par une décision administrative en matière foncière, de saisir la Cour suprême à travers notamment sa chambre administrative pour en solliciter l'annulation. De façon plus simple, le professeur Demba Sy a défini le recours pour excès de pouvoir comme étant « *l'action par laquelle toute personne y ayant intérêt peut provoquer l'annulation d'une décision exécutoire par le juge compétent en raison de l'illégalité de cette décision* »<sup>38</sup>. En d'autres termes, le pouvoir de l'administration étant d'édicter des actes juridiques, il n'est pas étonnant que le premier recours soit le recours en annulation pour excès de pouvoir<sup>39</sup>. Ainsi, dans l'affaire Mame Diarra Diop contre Commune de DYA<sup>40</sup>, les requérants ont introduit devant la chambre administrative de la Cour suprême un recours pour excès de pouvoir pour obtenir l'annulation de la délibération n°16C-DY,2017 du 4 novembre 2017 du Conseil municipal de Dya, approuvée par arriéré N°101/A.N.G/SP du 9 novembre 2017 du Sous-prefet de l'Arrondissement de Ngothie, portant affectation d'un terrain d'une superficie huit cent quarante-cinq (845) hectares, six à Sagne bambara à la Société nouvelle des Salins du Sine Saloum, pour implantation d'une usine de sel. Ayant constaté le non respect de l'obligation d'évaluation environnementale exigée par les textes en vigueur, le juge supreme procède à l'annulation de la deliberation attaquée. Cette decision de la haute juridiction montre l'importance d'aborder les tendances jurisprudentielles en faveur de la protection de l'nvironnement et des ressources naturelle de façon générale.

## **B. Les tendances jurisprudentielles en faveur de la protection de l'environnement et des ressources naturelles**

Pour mieux appréhender ces tendances jurisprudentielles en faveur de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, il est nécessaire d'analyser d'une part, la

---

<sup>36</sup> Voir la note de P.-Y. SAGNIER, sous l'arrêt Conseil d'État, section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678, Lebon avec les conclusions, RFDA, 2019, p.281

<sup>37</sup>J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1996, 16<sup>ème</sup> éd., p.182

<sup>38</sup> D. SY, *Droit administratif*, op. cit, p.113.

<sup>39</sup> B. PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, 3<sup>ème</sup> éd. PUF, Paris, 2014, p.97.

<sup>40</sup> Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°=09 du 28 mars 2019, Mame Diarra Diop C/ Commune de DYA (Inédit).

jurisprudence antérieure (1), et d'autre part avant de jeter un regard critique sur l'office du juge en la matière (2).

### 1. Une analyse de la jurisprudence antérieure

L'analyse de la jurisprudence antérieure montre que le juge sénégalais de l'administration adopte une position variée dans le cadre du contentieux environnemental. D'une part, sur la forme, la Cour suprême interprète de façon satisfaisante l'intérêt à agir des requérants militant pour la protection de l'environnement. En effet, dans deux de ses arrêts, respectivement en octobre 2022<sup>41</sup> et en Août 2024<sup>42</sup>, le juge admet la recevabilité du recours pour excès de pouvoir de l'association militant pour la protection de l'environnement en faisant sauter le verrou de l'article 107 du Code de l'environnement<sup>43</sup>. En procédant ainsi, la haute juridiction, avec un élan courageux et protecteur de l'environnement, favoriserait une large ouverture du recours pour excès de pouvoir en faveur des associations de protection de l'environnement. Cette interprétation relativement satisfaisante de l'intérêt à agir des requérants agissant pour la protection de l'environnement n'est pas toujours le cas dans le domaine du contentieux foncier devant le juge de l'excès de pouvoir<sup>44</sup>. En effet, au Sénégal, le dépouillement des arrêts recensés en matière foncière montre que le juge de l'excès de pouvoir adopte une conception restrictive pour ne pas dire rigide de l'intérêt à agir des requérants. A ce propos, on peut évoquer l'arrêt Fodé Goudiaby contre le Préfet de Bignona<sup>45</sup>. En effet, dans cette affaire qui opposait un préfet à un chef de village à propos de certaines terres litigieuses de culture, la Cour suprême a estimé qu'un chef de village n'avait pas intérêt à agir parce que celui-ci n'était pas revêtu de la personnalité morale. En prenant une telle décision, le juge s'est basé sur le fait que la législation relative aux collectivités locales sénégalaises (communes et communautés rurales) ne confère pas la personnalité morale à la cellule administrative que constitue le village. Par conséquent, le chef de village dans une

---

<sup>41</sup> Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

<sup>42</sup> Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°45 du 29 Août 2024 rendu par la 2<sup>ème</sup> Chambre administrative de la C.S, Association Action Justice Environnement (AJE) C/ Etat du Sénégal.

<sup>43</sup> Aux termes de l'article 107 du code sénégalais de l'environnement de 2001 : « Les collectivités territoriales et les associations de défense de l'environnement, lorsqu'elles sont agréées par l'Etat dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement, peuvent introduire des recours devant les juridictions compétentes selon la procédure administrative ou la procédure de droit commun ».

<sup>44</sup> Ameth Diallo, *Le contentieux foncier devant le juge de l'excès de pouvoir au Sénégal*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Gaston Berger de Saint Louis, 03 décembre 2022.

<sup>45</sup> Cour suprême, 12 mai 1982, Fodé Goudiaby contre Préfet de Bignona, GADJAS, Tome 1, p.

communauté rurale ne dispose pas de la qualité d'agir en justice pour représenter les habitants de son village. Selon l'analyse du Professeur Mayacine Diagne, « *cette attitude de la Cour suprême est trop rigide parce que le chef de village, qui constitue un personnage influent dans sa localité, aurait pu bénéficier de cette qualité (à agir) pour que le recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative en matière foncière soit un peu plus ouvert dans les communautés rurales* »<sup>46</sup>. Dans une affaire beaucoup plus récente<sup>47</sup>, le juge des référés administratifs considère que le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert qu'à ceux qui peuvent justifier que l'annulation qu'ils demandent présente pour eux un intérêt personnel, la notion d'intérêt s'entendant comme le droit de ne pas souffrir personnellement de l'illégalité de l'acte administratif. Cependant, selon le juge, les requérants se bornent à faire état de leur qualité de citoyen sans justifier d'un intérêt personnel, légitime et suffisamment directe, réel et incertain de nature à leur donner qualité et intérêt pour demander l'annulation de ces décrets d'approbation des contrats de recherche et de Partage de production.

En essayant de faire le rapprochement, on se rend compte que la jurisprudence administrative française adopte une interprétation libérale<sup>48</sup> de la notion d'intérêt à agir des requérants. Pourtant, au début, le principe avait emprunté la voie de la rigidité. En effet, outre la capacité d'ester en justice, le requérant doit normalement justifier d'un intérêt lui donnant qualité à agir, en application du principe « *Pas d'intérêt, pas d'action* ». De plus, personne ne peut agir pour le compte d'un autre sans mandat express, « nul ne plaide par procureur ». Cependant, « *la jurisprudence, au demeurant empirique, a libéralement interprété et progressivement élargi la notion d'intérêt à agir, laquelle est un compromis entre une acception trop large (celle d'une actio popularis ouverte à tous mais faisant courir le risque d'encombrement des juridictions) et une acception trop étroite (celle de la lésion d'un intérêt personnel direct et spécial). L'intérêt doit être « doublé », « froissé » selon l'expression de Maurice Hauriou* »<sup>49</sup>. En interrogeant l'histoire jurisprudentielle française, on s'aperçoit que plusieurs décisions confirment cette tendance à une

---

<sup>46</sup> M. DIAGNE, « Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises, Revue URED, n°=4, octobre 1994, p.98.

<sup>47</sup> C.S, Ord. Réf. N°=04 du 25 juillet 2019, Amadou Guèye et Moussa Mallé C/ Etat du Sénégal, Inédit.

<sup>48</sup> CE français, 10 décembre 1997, Société Norminter Gascogne Pyrérée et Commune de Pia, Requête n°=158064 et 158192, Rec., T., p.1012.

<sup>49</sup> J. M. DEVILLER, *Droit administratif*, 14 éd. Lextenso, Paris, 2015, p.661.

interprétation large de l'intérêt à agir. A ce titre, l'arrêt CASANOVA<sup>50</sup>, (dans lequel il est reconnu au contribuable départemental ou communal qualité à agir), représente le premier d'une série de décisions rendues à la même époque par lesquelles le Conseil d'Etat a délibérément élargi la notion d'intérêt nécessaire pour être recevable à former un recours pour excès de pouvoir. En France, la jurisprudence continue à interpréter de façon libérale l'intérêt à agir<sup>51</sup>. C'est ainsi que la qualité et l'intérêt à agir sont reconnus la même année aux usagers d'un service public<sup>52</sup> et aux groupements<sup>53</sup>. Dans le premier cas, le syndicat avait, à l'initiative du doyen Duguit, formé un recours contre la suppression d'une ligne de Tramway. Dans la seconde affaire, le juge administratif considère que « *s'il appartient aux syndicats professionnels de prendre en leur nom la défense des intérêts dont ils sont chargés [...], ils ne peuvent intervenir au nom d'intérêts particuliers sans y être autorisés par un mandat spécial* ».

Bref, au bénéfice de ces considérations, on peut en déduire que sur la forme, le juge sénégalais de l'excès de pouvoir a fait des efforts dans l'interprétation en reconnaissance l'action en justice des associations militant pour la protection de l'environnement. D'autre part, sur le fond, la cour suprême interprète de façon variée les règles régissant la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Si dans certaines affaires relatives à la protection de l'environnement, le juge exige fondamentalement le respect strict de la part de l'Etat de l'obligation d'évaluation environnementale telle que prévue par le code de l'environnement, tel n'est pas toujours le cas dans d'autres affaires similaires. C'est pourquoi, il est nécessaire de procéder à une analyse critique de l'office du juge administratif dans le contentieux environnemental au Sénégal.

## **2. Une analyse critique de l'office du juge**

La jurisprudence dépouillée a montré qu'en matière de contentieux environnemental, la position du juge est variable. Tantôt, il affiche une détermination pour la protection de

---

<sup>50</sup> CE, 29 mars 1901, CASANOVA, Rec. 333, GAJA, 18<sup>ème</sup> éd. 2011, p.50.

<sup>51</sup> B. PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, Op. Cit, p.101. Selon l'auteur, la démarche fondamentale du juge « *a été empreinte de libéralisme croissant, mais toujours aussi d'empirisme, au point de laisser dans l'embarras les faiseurs de systèmes [...]* ».

<sup>52</sup> CE, 21 décembre 1906, Syndicats des propriétaires et comptables de Croix-de -séguey-Tivoli. GAJA, 18 éd.2011, p.97.

<sup>53</sup> CE, 28 décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges. GAJA, 18 éd. 2011, p.102.

l'environnement et des ressources naturelles, tantôt, sa position est contestable dans une certaine mesure. En général, les règles environnementales visent à protéger la nature et l'écosystème des êtres vivants. C'est pourquoi la cour suprême, dans un premier temps a été très regardant sur le respect des règles régissant l'étude d'impact social et environnemental. C'est ce qui s'est passé dans un arrêt de la Cour suprême en 2019 qui opposait Mame Diarra Diop et la commune de DYA<sup>54</sup>. Dans cette affaire, les requérants avaient sollicité devant la haute juridiction l'annulation de la délibération n°16C-DY,2017 du 4 novembre 2017 du Conseil municipal de Dya, approuvée par arriéré N°101/A.N. G/SP du 9 novembre 2017 du Sous-préfet de l'Arrondissement de Ngothie, portant affectation d'un terrain d'une superficie de huit cent quarante-cinq (845) hectares, six à Sagne bambara à la Société nouvelle des Salins du Sine Saloum, pour l'implantation d'une usine de sel. Pour contester la délibération litigieuse, les plaignants ont soulevé deux moyens. D'une part, ils soutiennent la violation du Code de L'Environnement en ce que le Conseil municipal de Dya n'a pas fait une évaluation environnementale ou une enquête avant l'affectation à la Société Nouvelle des du Sine Saloum<sup>55</sup>. D'autres part, les requérants avait reproché à la commune de DYA violé l'article R39 du décret n°2001-282 du 12 avril 2001 portant application du Code de l'Environnement en ce que le Conseil municipal de Dya n'a pas réalisé une étude d'impact sur l'environnement avant l'affectation des terres<sup>56</sup>. Dans ces conditions, au-delà des questions de forme, le juge de l'excès de pouvoir était appelé à répondre à la question de savoir si la délibération attaquée avait respecté les dispositions juridiques qui exigent une étude d'impact social et environnemental. Cependant, après avoir confronté les arguments des différentes parties, la haute juridiction en conclut « qu'il n'est pas établi qu'une évaluation environnementale a été faite avant la décision attaquée qui porte affectation de terre en vu de l'implantation d'une usine de sel laquelle, selon l'article L9 du code de l'environnement est une installation classée susceptible de porter atteinte à l'environnement.

---

<sup>54</sup> C.S (Ch. Adm.) du Sénégal, Arrêt n°=09 du 28 mars 2019, Mame Diarra Diop et autre C/ Commune de DYA, Inédit.

<sup>55</sup> Considérant qu'aux termes de l'article L48 du Code de l'Environnement « tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, de même que les les Politiques, les plans, les programmes, les études régionales et sectorielles devront faire l'objet d'une évaluation environnementale”.

<sup>56</sup> Considérant que selon les dispositions de l'article 39 du décret n°2001-ax2 du 12 avril 2001 portant application du Code de l'environnement, l'étude d'impact sur l'environnement évalue les effets escomptés sur la santé des populations, sur l'environnement naturel, et sur lapropriété. Considérant qu'il résulte de l'article L6 alinéa 3 du code de l'environnement que dans l'exercice de leur compétence, les collectivités territoriales doivent se conformer aux dispositions et principes par ledit code.

Cette position du juge est très salubre et pédagogique en ce qu'elle participe à la protection de l'environnement. Cet élan de protection juridictionnelle de l'environnement se manifeste concrètement par le fait que la Cour suprême exige le respect scrupuleux de l'étude d'impact social et environnemental tel que prévu par les textes régissant l'environnement. En effet, même si la cour suprême a été critiquée par certains membres de la doctrine en évoquant « *la frilosité du juge administratif dans le contentieux environnemental* »<sup>57</sup>, la jurisprudence Mame Diarra Diop participe aux efforts de protection de l'environnement qui est souvent portée par des associations militant pour la cause environnementale. Cependant, on peut s'interroger quand même sur la maîtrise du juge des questions environnementales souvent complexes et qui nécessiteraient une formation spécifique. A titre illustratif, dans l'affaire Bande des filaos d'Août 2024, le juge sénégalais de l'administration ne devrait-il pas privilégier (en pesant les avantages et les inconvénients du projet de déclassement)<sup>58</sup>, la protection de l'environnement même s'il considère que toutes les procédures légales ont été respectées pour procéder au déclassement ? Cette question est fondamentale dans la mesure où, ce sont des aspects cruciaux de la protection de l'environnement qui étaient en jeu. On peut citer le renforcement des capacités d'adaptation, l'accroissement la résilience aux changement climatique, la lutte contre la désertification dans la zone litigieuse, les exigences du développement durable etc. Dans cette dynamique, le juge suprême avait l'occasion de prêter une attention particulière sur l'impact des dunes et des filaos sur l'avancée de la mer et la protection de l'espace environnemental litigieux. Ainsi, comme l'a fait remarquer M. BALDE, « *le juge administratif devrait évaluer entre les avantages à protéger les populations déjà installées tout au long du littoral et les inconvénients d'un déclassement de cette bande de filaos pour deux raisons. Premièrement, les populations vivant au large du littoral sont plus nombreuses que celles qui s'installeront dans la zone déclassée. Et seconde*

---

<sup>57</sup> Ousmane Baldé, « le juge administratif et le droit de l'environnement : observations sous l'arrêt de la cour suprême relatif à l'affaire de la Bande des filaos AJE c. Etat du Sénégal du 27 octobre 2022 », in Revue Tchadienne de Droit et de Science politiques Revue semestrielle-Vol. 2, N°04-Juin 2024, p.78. Dans cet article, l'auteur estime que « La frilosité du juge en termes de contentieux environnemental relève même de l'application du droit de l'environnement. Dans ce cas, les recours sont très variés. Ils s'inscrivent dans le cadre des « polices spéciales » du code de l'environnement, c'est-à-dire des mesures spécifiques que prend l'administration pour réguler les activités des particuliers susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement : lorsqu'elle autorise ou refuse d'autoriser une installation hydraulique ou une installation classée<sup>2</sup>, création d'une zone de dépotoir de déchet.

<sup>58</sup> Conseil d'Etat français 28 mai 1971, *Ville Nouvelle Est*, GAJA, n° 80. Dans cette affaire, le juge français refusait auparavant d'examiner les mesures proposées au nom du refus du contrôle en opportunité. Il se contentait d'analyser le caractère d'utilité publique de l'opération projetée. Cet arrêt fonde donc la théorie du bilan – cout – avantage.

*raison, la bande de filao est le seul moyen naturel qui permet de stopper l'érosion côtière et l'avancée de la mer. La forêt permet de fixer les dunes de sable et protège la population de l'érosion côtière. Sur la bande est aussi cultivée la majeure partie des fruits et légumes de Dakar. De ce fait même l'agriculture y est menacée. Donc la protection de cette partie demeure un intérêt général de haute portée parce qu'il porte même atteinte à la qualité de l'air »<sup>59</sup>.*

Au plan communautaire, la Cour de justice de la CEDEAO exige la protection de l'environnement et des populations concernées dans l'affaire opposant l'ONG SERAP à la République fédérale du Nigéria<sup>60</sup>. Cette affaire émane d'une plainte déposée le 23 juillet 2009 par les fiduciaires du Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) en vertu de l'article 10 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 contre le président de la République fédérale du Nigeria, l'avocat général de la Fédération, et les sociétés Nigerian National Petroleum Company, Shell Petroleum Development Company, ELF Petroleum Nigeria ltd, AGIP Nigeria PLC, Chevron Oil Nigeria PLC, Total Nigeria PLC et Exxon Mobil. En effet, la Demanderesse impute aux Défendeurs une violation de droits à la santé et à un niveau de vie décent et de droits au développement économique et social de la population du delta du Niger, ainsi qu'un manquement de leur part à appliquer la législation et les réglementations dans le but de protéger l'environnement et de prévenir la pollution. En outre, l'ONG requérante a affirmé que le delta du Niger regorge d'une grande richesse sous la forme de terres, d'eau, de forêts et de faune qui ont été extrêmement endommagées à cause des prospections pétrolières et que les déversements de pétrole avaient causé des dommages considérables au delta du Niger pendant des décennies, détruisant des cultures et endommageant la qualité et la productivité des terres utilisées par les communautés pour l'exploitation agricole, et contaminant des eaux exploitées pour la pêche, la consommation et à d'autres fins économiques et domestiques. Ces déversements résultant du mauvais entretien de l'infrastructure, de l'erreur humaine et d'actes délibérés de vandalisme ou de vol de pétrole ont poussé une grande partie de la population davantage dans la pauvreté et la précarité, ont alimenté les conflits et ont donné lieu un sentiment généralisé d'impuissance et de frustration. En outre, les activités dévastatrices des industries pétrolières dans le delta du Niger continuent de nuire à la

---

<sup>59</sup> Ousmane Baldé, « le juge administratif et le droit de l'environnement : observations sous l'arrêt de la cour suprême relatif à l'affaire de la Bande des filaos AJE c. Etat du Sénégal du 27 octobre 2022 », **Op. Cit**, p. 85.

<sup>60</sup> Cour de justice de la CEDEAO, SERAP C/ République fédérale du Nigéria, 14 décembre 2012.

santé et aux moyens de subsistance des populations locales qui sont par conséquent privées des besoins fondamentaux tels que l'accès à l'eau potable, à l'éducation, aux soins de santé, à l'alimentation et à un environnement propre et sain.

## **Conclusion**

Malgré le rejet de la requête, l'affaire bande des filaos confirme avec élégance la reconnaissance jurisprudentielle de l'action en justice des associations militant en faveur de la protection de l'environnement. Cet élan du juge sénégalais de l'administration est révélateur de l'importance de la protection de l'environnement et des ressources naturelles au plan national et international. Le contentieux environnemental devant la cour suprême se cherche et reste confronté à des défis énormes tenant d'une part à l'office du juge, et d'autre part, à la complexité du droit de l'environnement. Dans ces conditions, il est crucial que les acteurs de la justice, notamment les juges reçoivent une formation spécifique et complémentaire sur les questions environnementales au plan national et international. Il est aussi primordial que les juges accordent une importance capitale à l'expertise externe pour un meilleur traitement de leurs décisions en matière environnementale.

## **Références bibliographiques**

### **1. Cadre juridique**

La loi constitutionnelle n° 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution du Sénégal modifiée par la loi référendaire n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution, J.O.S, n° spécial n° 6926 du 07 avril 2016, pp. 505 et s.

Loi N° 2001 - 01 du 15 Janvier 2001 portant code de l'environnement au Sénégal.

Loi n° 2023-15 du 02 août 2023 portant Code de l'Environnement abrogeant et remplaçant la Loi N° 2001 - 01 du 15 Janvier 2001 portant code de l'environnement au Sénégal

Loi n°=98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier.

La nouvelle loi n°=2018-15 du 12 novembre 2018 portant code forestier du Sénégal

Décret n° 2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier

Loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant code de l'urbanisme

Décret n° 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code de l'urbanisme

Loi n° 2009-23 du 8 juillet 2009 portant code de la construction (partie législative)

Décret n°2010-99 du 27 janvier 2010 portant code de la construction (partie réglementaire)

Acte additionnel n°=1/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

## **2. Jurisprudence**

Cour suprême du Sénégal, Arrêt n°=45 du 28 Août 2024, Association Action Justice Environnement C/ Etat du Sénégal, Inédit.

CE, 27 février 2004, Centre régional de la propriété foncière de Lorraine-Alsace, A, n° 198124.

Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, AJE Forum civil Guédiawaye, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n°=5/C/2023, Honorable Samba DANG et autres Députés c/Etat du Sénégal.

C.E français, Commune de Saint-Lunaire, 10 février 2010, 1ère et 6e sous-section réunies, n° 327149

C.S (Ch. Adm.) du Sénégal, Arrêt n°=09 du 28 mars 2019, Mame Diarra Diop et autre C/ Commune de DYA, Inédit.

Arrêt N° ECW/CCJ/APP/07/1 rendu par la Cour de justice de la CEDEAO le 10 décembre 2010 et relatif aux objections préliminaires soulevées par les compagnies pétrolières citées à comparaître.

C.E., ASS., 17 février 1950, ministre de l'agriculture C/ Dame Lamotte, (GAJA, n°67).

Cour suprême, 12 mai 1982, Fodé Goudiaby contre Préfet de Bignona, GADJAS, Tome 1, p.

C.S, Ord. Réf. N°=04 du 25 juillet 2019, Amadou Guèye et Moussa Mallé C/ Etat du Sénégal, Inédit.

CE français, 10 décembre 1997, Société Norminter Gascogne Pyrérée et Commune de Pia, Requête n°=158064 et 158192, Rec., T., p.1012.

CE, 29 mars 1901, CASANOVA, Rec. 333, GAJA, 18<sup>ème</sup> éd. 2011, p.50.

CE, 21 décembre 1906, Syndicats des propriétaires et comptables de Croix-de -séguey-Tivoli. GAJA, 18 éd.2011, p.97.

CE, 28 décembre 1906, Syndicat des patrons coiffeurs de Limoges. GAJA, 18 éd. 2011, p.102.

### 3. Ouvrages et articles

AUBRIL (L.) et TRAORE (S.), *Droit de l'urbanisme Droit de l'environnement*, Paris, éditions du CNFPT, 2009, 567pages ;

KAMTO (M.), *droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, 415 pages

SEROUSSI (R.), *Droit international de l'environnement*, Paris, Dunod, 2012, 214 pages.

Ousmane BALDE, « le juge administratif et le droit de l'environnement : observations sous l'arrêt de la cour suprême relatif à l'affaire de la Bande des filaos AJE c. Etat du Sénégal du 27 octobre 2022 », in *Revue Tchadienne de Droit et de Science politiques* Revue semestrielle-Vol. 2, N°04-Juin 2024, p.80.

Ameth DIALLO, « Le contentieux foncier devant le juge de l'excès de pouvoir au Sénégal », Thèse de Doctorat en Droit public, Décembre 2022, p. 271.

Anna Maria L. C. ORTU, *La contribution des associations au contentieux constitutionnel de la charte : Avancées et limites du lobbying judiciaire environnemental*, *Rivista giuridica online - ISSiRFA - CNR*.

L. BOY, *L'intérêt collectif en droit français*, Thèse, Nice, 1979 ; L. BORÉ, *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, LGDJ, Paris, 1997

CEDAM, Padova, 1976 ; M. AINIS, *Questioni di 'democrazia ambientale' : il ruolo delle associazioni ambientaliste*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 217 ss ;

L. LANFRANCHI (dir.), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Giappichelli,

S. PITTO, *A chi interessa l'ambiente? La "globalità" dei diritti di partecipazione e l'accesso alla giustizia*, in *DPCE on line* n° 4/2021.

C. STONER, *Should Trees Have Standing ?* Oxford University Press, 1972, réédité en 2010.

J. KINGDON, *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins, New York, 1984.

L. ISRAËL, *Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering, Droit et société*, 2001/3, n° 49 ; Ead. *L'arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. « Contester », 2009 ;

D. LOCHAK, *Les usages militants du droit*, in *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 10 | 2016, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2178>.

*Le contentieux climatique devant le juge administratif français*, in *RFDA*, 2019 p. 629

J. VIEIRA, *L'émergence de l'activisme climatique et l'accès au juge*, p. 636

M. TORRE-SCHAUB, *Les procès climatiques à l'étranger*, p. 660. C'est sur ce même socle qu'un grand nombre d'associations et de collectifs citoyens ont initié en Italie l'affaire « Giudizio universale » <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/>.

CH. D. et J. C. RICCI, *Contentieux administratif*, 4<sup>ème</sup> éd. Dalloz, Paris, 1985, p.742.

I. DIALLO, *Le droit des collectivités locales au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 2007, p.328.

Cour suprême du Sénégal, n°=45 du 27 / 10 2022, *AJE Forum civil Guédiawaye*, Jeunes volontaire pour l'environnement et Collectif AAR SUNU Littoral c/ Etat du Sénégal.

J. RIVERO, « Le huron au Palais royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », *Pages de doctrines*, Paris, L.G.D.J., 1980, II, p.329.

Note de P.-Y. SAGNIER, sous l'arrêt Conseil d'État, section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678, Lebon avec les conclusions, *RFDA*, 2019, p.281

J. RIVERO et J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1996, 16<sup>ème</sup> éd., p.182.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*. Nouveaux classiques - Larousse Paris 1971 - p. 51.

M. DIAGNE, « Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises », *Revue URED*, n°=4, octobre 1994, p.98.

J. M. DEVILLER, *Droit administratif*, 14 éd. Lextenso, Paris, 2015, p.661.