



**Mémoire**  
**Présenté par**  
**Omar M. Bocar**  
**Oumar KANTE**

**Université Gaston Berger de**  
**Sain't-Louis**  
**U.F.R. DE SCIENCES**  
**JURIDIQUES ET POLITIQUES**

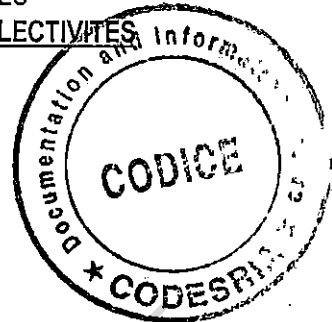
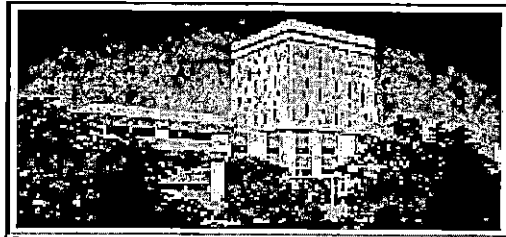
# **LA PROTECTION NATIONALE DU PATRIMOINE MONDIALE AU SENEGAL**

---

**Année académique :**  
**2002-2003**

République du Sénégal  
Université Gaston Berger de Saint-Louis

U. F.R. DE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES  
DEA « DECENTRALISATION ET GESTION DES COLLECTIVITES  
LOCALES



Mémoire de Diplôme d'Etudes Approfondies

**LA PROTECTION NATIONALE  
DU PATRIMOINE MONDIAL  
AU SENEGAL**

Présenté par

**M. Bocar Oumar KANTE**

Sous la direction de

**M. Ibrahima LY**

Maître de conférence agrégé des facultés de droit  
Chef du département de droit public  
A la faculté de droit de l'UCAD



Année Académique : 2002 / 2003

05.02.02  
KAN  
12715

25 FEV. 2004

*La protection nationale du patrimoine mondial au Sénégal*

05.02.02

KAN

12715

**LA PROTECTION NATIONALE  
DU PATRIMOINE MONDIAL  
AU SENEGAL**

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## **DEDICACE**

*A ma mère pour son soutien affectueux et ses prières,  
A mes chers frères et sœurs !*

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## **REMERCIEMENTS**

Je remercie :

- ❖ Le CODESRIA pour avoir financé la réalisation de ce mémoire par le biais d'un programme de subvention de mémoires de maîtrise, de DEA et de thèse,
- ❖ Le Directeur du patrimoine culturel du Sénégal,
- ❖ Le personnel du Bureau d'Architecture des Monuments Historiques,
- ❖ Le personnel de la Direction des Parcs Nationaux,
- ❖ Le personnel de l'Agence de Développement Communal,
- ❖ Le personnel administratif, technique et scientifique de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis,
- ❖ Le corps enseignant de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis,
- ❖ Le Directeur de l'UFR de Sciences juridiques et politiques,
- ❖ Le professeur Babacar KANTE pour les échanges sur ce mémoire ,
- ❖ Et M. Ibrahima LY pour l'encadrement qu'il m'a fourni dans la réalisation de ce mémoire de DEA.

## LISTE DES ABBREVIATIONS

BAMH	Bureau d'Architecture des Monuments Historiques
DPHE	Direction du Patrimoine Historique et Ethnographique
DPN	Direction des Parcs Nationaux
GRAST	Groupe de Réflexion et d'Appui Scientifique et Technique
ICOMOS	Conseil International des Monuments et des Sites
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement
PNNK	Parc National de Niokolo-Koba
PNOD	Parc National des Oiseaux de Djoudj
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POS	Plan d'Occupation des Sols
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
UGBSL	Université Gaston Berger de Saint-Louis
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature et de ses ressources
U.N.E.S.C.O.	United Nations for Education, Science and Cultural Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture)
USAID	United States Agency for International Development

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>07</b>
<b>PARTIE I : LE CADRE NORMATIF DE LA PROTECTION DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL.....</b>	<b>18</b>
<b>CHAPITRE I : LE CLASSEMENT DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL.....</b>	<b>20</b>
SECTION I : LE CLASSEMENT DES SITES DU PATRIMOINE CULTUREL.....	21
SECTION II : LE CLASSEMENT DES SITES DU PATRIMOINE NATUREL.....	30
<b>CHAPITRE II : LES PLANS DE PROTECTION DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL.....</b>	<b>39</b>
SECTION I : L'ETABLISSEMENT D'UN INVENTAIRE DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL....	39
SECTION II : LES PLANS DE PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL.....	41
<b>PARTIE II : LE CADRE STRUCTUREL DE LA PROTECTION...51</b>	
<b>CHAPITRE I : UNE PROTECTION INSUFFISANTE.....</b>	<b>52</b>
SECTION I : L'INSUFFISANCE DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL...52	
SECTION II : L'INSUFFISANCE DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL.....	63
<b>CHAPITRE II : LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION.....</b>	<b>68</b>
SECTION I : LE PRINCIPE DE TRANSPARENCE.....	68
SECTION II : LA PARTICIPATION DES POPULATIONS.....	73
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>79</b>

## INTRODUCTION

Le droit des générations futures a profondément transformé la notion de patrimoine. Selon le professeur Michel PRIEUR la notion de patrimoine « cherche à introduire un élément moral et juridique essentiel dans la conservation de l'environnement. Entendu strictement on pourrait craindre que le patrimoine soit assimilable à propriété et à rendement. En fait il s'agit au contraire de dépasser la propriété en identifiant des éléments de l'environnement dont on veut assurer la conservation et la gestion en bon père de famille. Aussi l'idée de patrimoine fait-elle appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédées et que nous devons transmettre intact aux générations qui nous suivent. »<sup>1</sup> C'est à cette conception du patrimoine que se rattachent les notions telles que le patrimoine commun de l'humanité et le patrimoine mondial de l'humanité.

1. Le patrimoine mondial est régi par la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 23 novembre 1972. Aux termes de l'article 1 de cette convention « sont considérés comme "patrimoine culturel" :

- les monuments: oeuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,

- les ensembles: groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,

- les sites: œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique. » Et l'article 2 ajoute que « sont considérés comme "patrimoine naturel" :

- les monuments naturels constitués par des formations physiques et biologiques ou par des groupes de telles formations qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique.

- les formations géologiques et physiographiques et les zones strictement délimitées constituant l'habitat d'espèces animale et végétale menacées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.

---

<sup>1</sup> M. PRIEUR, droit de l'environnement, Paris : Dalloz, 1984, p.8.



- les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimitées, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science, de la conservation ou de la beauté naturelle. »

Ainsi donc la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel n'a pas défini la notion de patrimoine mondial de l'humanité. Elle a seulement procédé à une énumération du contenu de ce patrimoine. En effet les règles de définition d'une notion ne sont pas respectées par la convention. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que la notion de patrimoine mondial est « fuyante »<sup>1</sup>. Cependant nous pourrions tenter de cerner les contours de la notion de patrimoine mondial en partant de sa valeur universelle exceptionnelle. Ce caractère apparaît dans la définition fournie par un dictionnaire du droit international<sup>2</sup>. Ce dictionnaire définit le patrimoine culturel mondial comme des « Biens culturels présentant un intérêt exceptionnel qui nécessite leur préservation en tant qu'éléments du patrimoine mondial de l'humanité toute entière. » On pourrait s'inspirer de cette définition pour affirmer que *le patrimoine mondial de l'humanité est l'ensemble des biens culturels, naturels ou mixtes présentant une valeur universelle exceptionnelle qui nécessite leur protection par la communauté internationale*. Un bien ne revêt cette valeur universelle exceptionnelle que lorsque le Comité du Patrimoine Mondial<sup>3</sup> considère qu'il répond à certains critères variables en fonction de sa nature culturelle ou naturelle. Lorsqu'il s'agit de biens culturels le Comité se base sur l'un au moins des critères ci-dessous et sur le critère d'authenticité pour attribuer au monument, ensemble ou site la valeur universelle exceptionnelle. Les critères sont les suivants :

- Représentation d'un chef d'œuvre du génie créateur humain ;
- Témoignage d'un échange d'influences considérables pendant une période donnée ou dans une aire culturelle déterminée, sur le développement de l'architecture, ou de la technologie des arts monumentaux, de la planification des villes ou de la création des paysages ;
- Apport d'un témoignage unique ou du moins exceptionnel sur une tradition culturelle ou une civilisation vivante ou disparue ;
- Un exemple éminent d'un type de construction ou d'un ensemble architectural ou technologique ou de paysage illustrant une ou des période(s) significative(s) de l'histoire humaine ;

<sup>1</sup> M. KAMTO, DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE, Paris : EDICEF/AUPELF, 1996, p.19.

<sup>2</sup> Sous la dir. de Jean SALMON, DICTIONNAIRE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC, Bruxelles :BRUYLANT, 2001.

<sup>3</sup> Le Comité du Patrimoine Mondial est créé par l'article 8 de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Sur la base des inventaires soumis par les Etats il établit, met à jour et diffuse une liste des biens du patrimoine culturel et du patrimoine naturel.

- Constitution d'un exemple éminent d'établissement humain ou d'occupation du territoire traditionnel représentatif d'une culture (ou de cultures), surtout quand il devient vulnérable sous l'effet de mutations irréversibles ;

- Association directe ou matérielle à des événements ou des traditions vivantes, des idées, des croyances ou des œuvres artistiques et littéraires ayant une signification universelle exceptionnelle (le Comité considère que ce critère ne devrait justifier une inscription, sur la Liste, que dans des circonstances exceptionnelles et lorsqu'il est appliqué concurremment avec d'autres critères culturels et naturels).

Et lorsqu'il s'agit d'un bien du patrimoine naturel le Comité ne lui attribue la valeur universelle exceptionnelle que s'il répond au critère d'intégrité et à l'un des critères ci-dessous. « En conséquence ils doivent :

- Etre des exemples éminents représentatifs des grands stades de l'histoire de la terre, y compris le témoignage de la vie, de processus géologiques en cours dans le développement des formes terrestres ou d'éléments géomorphiques ou physiographiques ayant une grande signification ; ou

- Etre des exemples éminemment représentatifs de processus écologiques et biologiques en cours dans l'évolution et le développement des écosystèmes et communautés de plantes et d'animaux terrestres, aquatiques, côtiers et marins ; ou

- Représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelle ; ou

- Contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation.<sup>1</sup> »

Donc la notion de patrimoine mondial telle que présentée par la convention de 1972 s'applique surtout au patrimoine matériel. En plus de ce patrimoine matériel les orientations devant guider la mise en œuvre de la convention du patrimoine mondial, élaborées en Juillet 2002, prennent en compte aussi le patrimoine oral et immatériel de l'humanité. Cette référence au patrimoine immatériel et oral de l'humanité est sûrement le résultat de la dénonciation, par les Etats du Sud, de l'ignorance du patrimoine immatériel et oral. Elle est ressentie comme un déséquilibre qui favorise l'inscription plus marquée de sites des pays du Nord sur la Liste du patrimoine mondial. D'ailleurs le Directeur général

---

<sup>1</sup> UNESCO, Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, WCH.02/2, juillet 2002.

de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, l'a reconnu<sup>1</sup>. C'est pour cela que l'UNESCO a mené deux actions complémentaires : l'une sur le court terme avec la Proclamation des chefs d'œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité, l'autre porte sur le plus long terme et vise l'élaboration d'un instrument normatif permettant la protection efficace du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. Ainsi donc le patrimoine immatériel et oral de l'humanité ne dispose encore pas de cadre normatif. Mais on peut déjà le considérer comme une composante de la notion de patrimoine mondial de l'humanité. Cette notion a aussi comme composante le patrimoine subaquatique qui est consacrée par la convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique du 2 novembre 2001 et le patrimoine industriel. Ainsi la notion de patrimoine mondial de l'humanité a connu une évolution significative.

Cependant on pourrait confondre cette notion à celle de patrimoine commun de l'humanité. Il convient donc de clarifier les contours de ces deux notions pour écarter toute confusion. La source de cette confusion se trouve dans leur référence commune au patrimoine de l'humanité. Ce patrimoine apparaît comme un héritage du passé que les hommes du présent doivent préserver pour les générations futures. C'est pour cette raison que Alexandre KISS considère le patrimoine mondial comme la première apparition du patrimoine commun de l'humanité. Pour renforcer cette idée M. Ibrahima LY trouve une identité conceptuelle entre le patrimoine commun de l'humanité et le patrimoine mondial de l'humanité<sup>2</sup>. Ainsi le patrimoine mondial de l'humanité est une composante du patrimoine commun de l'humanité. Le professeur Bruno OPPETIT l'a confirmé en écrivant que « Le patrimoine commun de l'humanité comporte un certain nombre d'éléments, à ce jour : le fond des mers, confié par une convention des Nations Unies de 1982 à la gestion d'une agence centralisée (l'Autorité du fond des mers), la lune (Art.XI, al.1<sup>er</sup>, du traité du 5 décembre 1979) et certains des principaux monuments et sites inscrits sur une liste tenue par l'UNESCO au titre de la convention sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel de 1972<sup>3</sup>. »<sup>4</sup> Mais l'inverse n'est pas vrai. En effet la notion de patrimoine mondial de l'humanité tend surtout à protéger des espaces pour les transmettre aux générations futures. En revanche le patrimoine commun de l'humanité renvoie surtout à l'idée de ressources. Ainsi Michel Bachelet souligne que « la notion de patrimoine commun de l'humanité s'applique surtout aux ressources naturelles. (Il s'agit des ressources rares). Il s'agit de déclarer la propriété commune de l'ensemble de ces ressources à l'ensemble de l'humanité. C'est donc intégrer l'ensemble des générations futures et donner une destination universelle à des biens

<sup>1</sup> UNESCO, Première Proclamation des chefs d'œuvres du patrimoine oral et immatériel de l'humanité, UNESCO, 2001, p.2.

<sup>2</sup> I. LY, La problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal, UCAD, p.363.

<sup>3</sup> A. KISS, « La notion de patrimoine commun de l'humanité », Acad. Dr. Int. La Haye, Rec. Des cours, T.175 (1982-II), p.99 et s.

<sup>4</sup> B. OPPETIT, Philosophie du droit, Paris : Ed. Dalloz, 1999, p. 133-134.

acquis par l'humanité toute entière, présente et à venir<sup>1</sup>. » Ainsi si tout bien du patrimoine mondial est un bien du patrimoine commun de l'humanité, l'inverse n'est pas vraie.

Dans ce travail nous nous référerons surtout à la notion de patrimoine mondial, culturel et naturel, celle consacrée par la convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Ce choix se justifie par l'appartenance de l'ensemble des sites du patrimoine mondial situés sur le territoire sénégalais à la liste des biens énumérés par cette convention. En effet seuls quatre sites y sont inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Il s'agit des sites culturels que sont l'île de Gorée et celle de Saint-Louis et des sites naturels que sont le parc national du Niokolo-Koba et celui des Oiseaux du Djoudj. Ces deux catégories de biens du patrimoine mondial sont pris en compte par le droit de l'environnement. En effet Maurice KAMTO, s'inspirant du professeur Michel PRIEUR, affirme qu'on préconise « que le droit de l'environnement actuel se délimite par une série de cercles concentriques qui traduisent le caractère totalement ou partiellement environnemental de la règle édictée<sup>2</sup>. Il y aurait un noyau central constitué par le droit de la nature, le droit des pollutions et des nuisances, le droit des monuments naturels et des sites ; puis il y aurait autour de ce noyau un premier cercle portant sur le droit de l'urbanisme, le droit rural, le droit des monuments historiques, le droit minier, le droit de l'aménagement du territoire, le droit applicable aux espaces fragiles (littoral, montagnes, zones humides) ; et enfin un second cercle...<sup>3</sup> » Ainsi à travers cette délimitation du droit de l'environnement nous constatons que la protection du patrimoine mondial au Sénégal se situe au noyau du droit de l'environnement et à son premier cercle concentrique. Elle découle du critère matériel choisi par le professeur Michel PRIEUR<sup>4</sup> pour définir le droit de l'environnement. Ce critère matériel nous conduira donc à étudier les textes juridiques sénégalais relatifs à l'ensemble des branches du droit citées ci-dessus pour tenter de cerner la protection nationale du patrimoine mondial au Sénégal. Selon la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 23 novembre 1972 la protection nationale consiste, du point de vue juridique à « adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale » et à « prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine. »

2. L'importance de la protection nationale du patrimoine mondial au Sénégal apparaît à plusieurs niveaux. Elle se manifeste à travers la valeur des sites choisis. Ce choix se justifie par leur inscription sur la liste du patrimoine mondial qui permet leur protection par la coopération

---

<sup>1</sup> M. BACHELET, *L'ingérence écologique*, Paris : édition Frison-Roche, 1995.

<sup>2</sup> M. PRIEUR, *op. cit.*, Paris : Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1991, p.8.

<sup>3</sup> M. KAMTO, *op. cit.*, p.20.

<sup>4</sup> M. PRIEUR, *op. cit.*, p.7.

internationale. La nécessité de la coopération internationale conduit les États à assurer, par le biais de l'UNESCO, la protection de ces sites à valeur universelle exceptionnelle. Cette valeur des sites sénégalais inscrits sur la liste du patrimoine mondial apparaît à travers les critères de leur inscription. En effet le patrimoine culturel du Sénégal inscrit sur cette liste est constitué de l'île de Gorée inscrite en 1978 et l'île de Saint-Louis inscrite en l'an 2000. Les critères d'inscription de l'île de Gorée apparaissent à travers ces phrases : «Gorée est associée à l'histoire de la traite négrière [...] et constitue un tragique memento de ce crime non seulement pour les Africains, mais pour l'humanité toute entière. Le Sénégal moderne entend toutefois que l'île devienne un sanctuaire de la réconciliation des hommes par le dialogue, la confrontation des idées généreuses et le pardon et ce programme perspectif n'est pas moins digne d'attention de la part du Comité du Patrimoine mondial» (VI)<sup>1</sup>. C'est pourquoi le Directeur du Centre du Patrimoine Mondial, Bernd von Droste zu Hülshoff, affirmait en 1993 que Gorée a été inscrit par le gouvernement du Sénégal pour des raisons culturelles et historiques. Il ajoute que jusqu'à cette année deux cents mille (200000) dollars ont permis la restauration des cinq bâtiments parmi les dix du Plan d'action et l'organisation d'activités de promotions pour la protection de l'île de Gorée.<sup>2</sup> Quant à l'île de Saint-Louis les critères de son inscription apparaissent à travers les lettres que le Directeur du Centre du Patrimoine Mondial a adressées aux autorités sénégalaises. Sa lettre n° WHC/74/033 du 07 décembre 2000 notifie l'inscription de l'île de Saint-Louis sur la liste du patrimoine mondial, lors de la vingt quatrième session du Comité du Patrimoine Mondial tenue du 27 novembre au 2 décembre 2000, « sur la base des critères (ii) et (iv) :

Critère (ii) : La ville historique de Saint-Louis témoigne d'un important échange de valeurs et a influencé le développement de l'éducation, de la culture, de l'architecture, de l'artisanat et des services dans une grande partie de l'Afrique occidentale. Critère (iv) : L'île de Saint-Louis, ancienne capitale de l'Afrique occidentale, est un remarquable exemple de ville coloniale, caractérisé par un cadre naturel particulier, et illustre le développement du gouvernement colonial de la ville.»<sup>3</sup>

Quant au patrimoine naturel du Sénégal inscrit sur la liste du patrimoine mondial il est constitué par le Parc National du Niokolo-Koba (PNNK) et le Parc National des Oiseaux du Djoudj (PNOD). Le PNNK est inscrit sur la liste du patrimoine mondial sur la base du critère IV. Les biens inscrits sur la base de ce critère doivent « contenir les habitats naturels les plus représentatifs et les plus importants pour la conservation in situ de la diversité biologique, y compris ceux où survivent des espèces menacées ayant une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de la science ou de la conservation. » Le PNOD est aussi inscrit sur la base de ce critère. Mais il l'est en même temps sur la

---

<sup>1</sup> [www.ovpm.org](http://www.ovpm.org)

<sup>2</sup> La Lettre du Patrimoine Mondial, n°2, juin 1993.

<sup>3</sup> Directeur du Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, Inscription de l'île de Saint-Louis – Sénégal – C956 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, Ref : WHC/74/033, 7 décembre 2000.

base du critère III. Les sites inscrits sur la base de ce critère doivent « représenter des phénomènes naturels ou des aires d'une beauté naturelle et d'une importance esthétique exceptionnelle ».

Les deux sites naturels sont également inscrits sur d'autres listes organisés par d'autres conventions internationales. Ainsi le PNOD est inscrit sur la liste des zones humides organisée par la convention de RAMSAR. Et le PNNK est considéré comme réserve de biosphère et encadré par le programme Man And Biosphère (MAB). Ces deux sites sont aussi soumis à la convention sur la diversité biologique. Ainsi la convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial intervient dans la protection de ces biens en complémentarité avec d'autres conventions internationales. Ces conventions internationales concernent la protection de l'environnement. Leur intégration dans l'ordre juridique interne concerne principalement le droit de l'environnement. Mais ce nouveau droit se caractérise par son caractère transversal. Son application à la protection des sites du patrimoine mondial montre les relations d'interdépendance qu'il entretient avec d'autres branches du droit. A cet égard il transcende la summa divisio traditionnelle droit privé – droit public. Avec cette transcendance il traverse le droit foncier, le droit de l'urbanisme, le droit forestier, le droit de la chasse et de la pêche, le droit des obligations, le droit des monuments historiques, le droit administratif, le droit minier, etc. Ce caractère transversal a valu au droit de l'environnement beaucoup de critiques. Le droit de l'environnement a aussi permis de soulever des questions très importantes telles que l'attribution de la personnalité juridique à la nature<sup>1</sup>, idée que des auteurs comme Gérard FARJAT ont rejeté<sup>2</sup>, ou le mythe du « contrat naturel »<sup>3</sup>, alternatif au contrat social.

En dehors de cet intérêt sur le plan juridique, les sites du patrimoine mondial revêtent aussi un intérêt certain sur le plan économique. En effet ces sites constituent une véritable ressource pour le tourisme qui est une importante source de recettes. D'ailleurs ce secteur occupe la deuxième place en matière de recettes en devises après la pêche. Certaines actions de promotion ont permis au secteur d'enregistrer, en 1994, des recettes brutes de l'ordre de 53 milliards<sup>4</sup>. Hishashi B. SUGAYA souligne cependant que « la promotion de ces sites souffre souvent de l'improvisation et du manque de coordination. Les acteurs concernés sont nombreux : institutions nationales ou locales, tours-opérateurs, entreprises du secteur, hotel-restaurant, transporteur de tous ordres... »<sup>5</sup> Il ajoute que pour réaliser l'équilibre entre les nécessités de la conservation du site et l'accès des visiteurs des plans de gestion de ces sites doivent être élaborés aussi bien par l'industrie du tourisme que par les gouvernements. Cette économie basée sur le tourisme soulève l'enjeu que constitue la lutte contre la

---

<sup>1</sup> M.- HERMITTE, Pour un statut juridique de la diversité biologique, RFAP, 1990, p. 35.

<sup>2</sup> Gérard FARJAT, Entre les personnes et les choses les centres d'intérêt,.....

<sup>3</sup> M. SERRES, Le contrat naturel, Ed. François Bourin, 1990.

<sup>4</sup> République du Sénégal, PLAN D'ORIENTATION POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL 1996-2001 (IX<sup>e</sup> PLAN), Février 1997.

<sup>5</sup> Hishashi B. SUGAYA, Patrimoine Mondial et Tourisme, Washington (Etats-Unis) in « Revue du Patrimoine Mondial », p.34-38.

pauvreté. Selon Hishashi B. SUGAYA « Dans beaucoup d'endroits les recettes sont en effet partagées. Une partie des sommes est affectée au budget de la municipalité concernée, une autre aux activités culturelles artistiques et touristiques. Par ce biais il est possible de soutenir l'artisanat traditionnel, d'engager la restauration d'édifices historiques, de créer ou développer des festivals, des activités promotionnelles et commerciales .»<sup>1</sup>

La soumission des sites du Patrimoine Mondial aux conventions internationales et l'origine touristique de leurs recettes posent réellement la question de la mondialisation. En effet les risques majeurs commencent à recevoir une gestion mondiale<sup>2</sup> à travers des ONG telles que l'UICN.<sup>3</sup> Elle s'est poursuivie et concrétisée lors de la Conférence de Stockholm de juin 1972 avec la création du Plan des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Cette gestion mondiale des risques majeurs s'est aujourd'hui cristallisée à travers l'existence de la notion de « patrimoine commun de l'humanité » dont la première idée peut être observée dans la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 23 novembre 1972<sup>4</sup>. Cette convention prévoit la protection nationale et internationale du patrimoine mondial, culturel et naturel. Elle constitue un instrument permettant de protéger ce patrimoine mondial de l'humanité contre la mondialisation de l'économie en le mettant hors du commerce. Cette option pourrait se justifier par le fait que dans les années 1970 c'est l'idée d'une opposition tranchée entre protection de l'environnement et progrès qui régnait. Toutefois il faudrait craindre que la mondialisation de l'économie ne constitue un obstacle à la souveraineté de l'Etat pour l'introduction, dans la catégorie des monuments historiques, de biens présentant un intérêt culturel public. La soumission progressivement du juge interne au marché international de l'art commence à devenir une réalité, surtout lors de l'appréciation de la valeur d'un bien culturel. Ainsi en France « l'affaire Walter a eu des conséquences désastreuses sur la politique de protection des trésors nationaux et plus spécifiquement sur le recours à la loi du 31 décembre 1913. »<sup>1</sup> Au Sénégal nous assistons à une dénonciation de ce que certains appellent la « privatisation » de l'île de Saint-Louis et, d'autres, sa « recolonisation ». Elle se manifeste par une spéculation foncière qui rend les immeubles accessibles seulement aux opérateurs privés internationaux. Une fois ces immeubles achetés ils sont transformés en hôtels, restaurants ou dancing. D'où l'existence d'une menace sur ce site du patrimoine mondial si l'effet Condorcet se produit.

3. L'ensemble des enjeux du patrimoine mondial montre qu'il faut lui appliquer une protection juridique effective. Il faudra donc se pencher sur la question de l'effectivité des normes de protection du patrimoine mondial. Il faudrait d'abord éclaircir les rapports entre la question de l'effectivité et

---

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Gilles J. MARTIN, *La Gestion Mondiale des Risques Majeurs*, in LA MONDIALISATION DU DROIT, Sous la dir. de Eric LOQUIN et Catherine KESSEDJIAN, LITEC, 2000.

<sup>3</sup> Gilles J. MARTIN, *op.cit.*, p.422.

<sup>4</sup> Alexandre KISS,

celle de la validité d'une norme pour éviter toute ambiguïté. Kelsen a montré que la théorie du droit n'a jamais cessé d'osciller entre la conception idéaliste et la conception réaliste. La norme valide, selon la conception réaliste, n'est pas une prescription observable mais une prescription effectivement observée. La validité renvoie donc à l'effectivité dans la conception réaliste. Kelsen estime que, dans cette optique, le droit n'est plus un monde du devoir être "sollen" mais un monde de l'être "sein". Pour Kelsen, la validité d'une norme qui vient d'entrer en vigueur qui n'a pas encore été appliquée par les tribunaux ne fait aucun doute. Il distingue donc *validité* et *effectivité*. Dans la conception de Ross, la norme n'est considérée comme valide que si elle est réellement obéie par ceux qui y sont assujettis. En effet, le droit est un ordre, une contrainte. Par conséquent, la norme valide est la norme efficace. Enfin, dans la conception de Ross, une norme est valide si elle est ressentie comme socialement obligatoire. Nous n'allons pas nous étendre sur la question de l'assimilation de la validité à l'effectivité de la norme. Comme il s'agit de répondre à la question de l'effectivité des normes juridiques internationales dans l'ordre juridique interne du Sénégal, nous sommes obligés d'analyser si ces normes ont fait l'objet d'une réception dans l'ordre juridique du Sénégal. Ensuite nous analyserons les difficultés d'application de ces normes en raison des problèmes fonciers, des problèmes liés à la non implication des populations locales, les conflits dans l'administration et ceux qui opposent l'administration aux populations locales. Cette position nous oblige alors nécessairement à adopter la conception des idéalistes, comme KËLSEN, qui distinguent validité et effectivité.

Maintenant que nous avons précisé la position que nous avons été contraint de suivre dans la question de la validité et de l'effectivité de la norme juridique, nous allons répertorier les normes juridiques internationales dont nous devons vérifier l'effectivité. Le Sénégal a ratifié des conventions intervenant dans le cadre de la protection du patrimoine mondial. Certaines sont énumérées à la page 87 du PNAE sénégalais élaboré en septembre 1997: la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée à Alger en 1968 et ratifiée en 1972 ; la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau RAMSAR de 1971, ratifiée en 1977 ; la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, dite convention de l'UNESCO de 1972, ratifiée en 1975 ; la convention sur le commerce illicite des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), dite convention de Washington de 1973, ratifiée en 1977 ; la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite convention de Bonn de 1979, ratifiée en 1983 ; la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite convention de Berne de 1979, ratifiée en 1987. Toutes les conventions citées dans ce PNAE participent à la protection du patrimoine mondial. Le Sénégal est également partie à d'autres conventions intervenant dans la protection du patrimoine mondial. Parmi celles-ci on peut ajouter les conventions adoptées à la

---

<sup>1</sup> Marie CORNU, DROIT DE LA CULTURE ET MONDIALISATION DE L'ECONOMIE, p.557, in *op. cit.*, sous la dir. Eric LOQUIN et Catherine KESSEDJIAN.



conférence de Rio de 1992 ainsi que la déclaration de Rio. La doctrine nous révèle aussi d'autres conventions applicables à la protection du patrimoine mondial. Ainsi Dominique Audrerie, Raphaël Souchier et Luc Vilar affirment que « deux autres conventions ont été antérieurement adoptés sur des aspects particuliers de la conservation du patrimoine. La première, signée en 1954, porte sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé ; la seconde, signée en 1970, concerne les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. »<sup>1</sup> Toutefois nous n'avons pas eu connaissance de l'adhésion du Sénégal à ces deux conventions.

Ainsi l'effectivité de la norme renvoie à une norme acceptée comme socialement obligatoire. Toutefois, comme le souligne un auteur<sup>2</sup>, le rôle des magistrats et de leur formation, ainsi que la participation des associations occupent une place primordiale dans la réalisation de cette effectivité. Cette problématique nous impose donc de réaliser une évaluation de la protection du patrimoine mondial au Sénégal. Pour ce faire nous nous référerons d'abord à la théorie du relativisme culturel de Frantz BOAS qui explique la diversité des sociétés par le fait que leur développement est conditionné par l'environnement physique et social dans lequel elles vivent. Et des auteurs comme Norbert ROULAND ont montré que cette diversité culturelle se manifeste au niveau juridique par le pluralisme juridique<sup>3</sup>. C'est ainsi que Norbert ROULAND soutient que « sous le masque de l'Etat de droit il faut voir dissimulé le droit de l'Etat qui s'efforce de cacher toujours plus les systèmes juridiques qui se distinguent de lui et continuent à assurer le fonctionnement de la société »<sup>4</sup>. Ces différentes théories nous amènent logiquement à adopter une approche finaliste ou holiste pour vérifier si la protection nationale du patrimoine mondial est effective au Sénégal. C'est pour cette raison que nous nous baserons sur des mémoires de sociologues et de géographes environnementalistes pour apprécier la teneur des problèmes qui se déroulent sur le terrain. Mais ce sont surtout les plans de gestion des parcs nationaux de Djoudj et de Niokolo-Koba qui constitueront les principales banques de données empiriques pour la réalisation de cette recherche. Leur caractère récent et leur élaboration par des chercheurs de disciplines différentes nous dispenseront de mener des enquêtes quantitatives. Nous réaliserons toutefois des enquêtes qualitatives dans les sites historiques. En outre nous utiliserons les rapports annuels ou mensuels des parcs nationaux du Djoudj et Niokolo-Koba pour vérifier si la réglementation est effectivement appliquée et si les plans de gestion sont mis en œuvre. Cette approche pourrait être renforcée par l'analyse systémique qui, comme le souligne le professeur Michel PRIEUR, qui est à la base d'une réflexion théorique menée pour construire un droit de l'environnement<sup>5</sup>. Cette

<sup>1</sup> Dominique AURERIE, Raphaël SOUCHIER, Luc VILAR, « *Le patrimoine mondial* », Paris : PUF, 1998.

<sup>2</sup> Soukaïna BOURAOUI, De l'analyse substantielle en droit de l'environnement, in : Editions FRISON-ROCHE, *Philosophie du droit et droit économique. Quel dialogue ?*, Mélanges en l'honneur de Gérard FARJAT, p. 15.

<sup>3</sup> D. TOURET, *INTRODUCTION à la SOCIOLOGIE et à la PHILOSOPHIE DU DROIT*, Paris : Litec, 1976, p. 185.

<sup>4</sup> N. ROULAND, *Anthropologie juridique*, Paris : PUF, 1988, p.75.

<sup>5</sup> M. PRIEUR, *op. cit.*, p.11.

analyse nous permettra de montrer les relations d'interdépendance existant entre les différentes branches du droit du fait de la protection du patrimoine culturel et naturel. Elle nous montrera aussi la globalité résultant de cette interdépendance. Pour mettre en œuvre cette approche, il faudra nécessairement partir d'une analyse de l'ensemble des textes juridiques internes participant à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Le patrimoine culturel est régi principalement par les textes juridiques suivants : la loi n° 71-12 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes, la loi n° 76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat, la loi 88-06 du 26 août 1988 portant code de l'urbanisme et la loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national. Cette dernière s'applique aussi au patrimoine naturel. Mais ce sont principalement les suivants qui s'appliquent à ce patrimoine : la loi 86-04 du 24 janvier 1986 portant code de la chasse et de la protection de la faune, la loi n°98-08 portant code forestier, la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement, le décret 98-164 portant code forestier et le décret n°2001-282 portant code de l'environnement.

4. Cette étude s'articulera ainsi autour des engagements que le Sénégal a pris lors de la signature de la convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. En son article 5 les Etats parties prennent l'engagement de s'efforcer à « adopter une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine culturel et naturel dans la vie collective, et à intégrer la protection de ce patrimoine dans les programmes de planification générale » et à « prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine .. » Ainsi dans la première partie de ce travail nous tenterons de montrer les différentes normes qui interviennent dans la protection de ce patrimoine, qu'elles relèvent du droit rigide (« hard law ») ou du droit mou (« soft law »). C'est donc l'étude du cadre normatif de la protection du patrimoine mondial au Sénégal. Dans la deuxième partie de ce travail il s'agira d'évaluer le cadre administratif de la protection du patrimoine mondial. Il faut donc élucider la répartition des compétences et la violation de cette répartition des compétences. Ensuite nous montrerons en quoi ces difficultés de mise en œuvre des compétences constituent un obstacle à l'effectivité des normes qui organisent la protection des sites du patrimoine mondial.

Il convient donc d'évaluer d'une part le cadre normatif de la protection des sites du patrimoine mondial (Partie I) et, de l'autre, le cadre structurel de cette protection (Partie II).

# PARTIE I : LE CADRE NORMATIF DE LA PROTECTION DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL

« L'humanité (a été) saisie par le droit »<sup>1</sup> à travers la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 23 novembre 1972. L'Etat du Sénégal a ratifié cette convention depuis 1975. Et, comme les conventions internationales sont soumises au principe « *pacta sunt servanda* », il est engagé depuis cette ratification. Ainsi il a proposé et obtenu l'inscription de quatre sites sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité : PNNK, PNOD, Ile de Gorée et Ile de Saint-Louis.

Toutefois la construction de la route qui traverse le Parc National de Niokolo-Koba avait entraîné des pressions de la part des organismes internationaux de protection de la nature. Elles n'ont pas empêché l'Etat de réaliser son projet mais l'ont, cependant, contraint à prendre des mesures de sécurité pour la réduction des atteintes portées à l'écosystème du parc. Il convient dès lors d'apprécier si, d'un point de vue juridique, l'Etat du Sénégal a violé ses obligations internationales. La communauté internationale pouvait-elle engager la responsabilité internationale de l'Etat du Sénégal ? Sans vouloir nous mettre à la place du juge international, la lecture de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel conduit à penser que l'Etat du Sénégal n'a nullement violé ses obligations internationales. En effet l'article 6 dispose qu'« *En respectant pleinement la souveraineté des Etats sur le territoire desquels est situé le patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2, et sans préjudice des droits réels prévus par la législation nationale sur ledit patrimoine, les Etats parties à la présente convention reconnaissent qu'il constitue un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer.*» Ainsi la convention reconnaît par là même que les autres Etats ne peuvent empêcher l'Etat sur le territoire duquel le bien du patrimoine mondial se trouve de prendre toutes mesures nécessaires à la réalisation de ses politiques de développement. Cette position de la convention pourrait se justifier par la situation d'hostilité que les Etats du Tiers-Monde manifestaient à l'égard de la protection de l'environnement. D'ailleurs Maurice KAMTO démontre que lors de la Conférence de Stockholm, en 1972, cette hostilité avait été clairement manifestée par les Etats du Tiers-Monde qui venaient tout fraîchement d'acquérir la souveraineté internationale et se trouvaient dans le contexte de la Guerre Froide qui leur offrait une marge de manœuvre.

L'article 6 de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel assure la sécurité juridique pour les droits réels que la législation nationale a prévu sur ledit patrimoine. Cette législation se caractérise surtout par le monologisme de son système normatif. A la

---

<sup>1</sup> Mireille DELMAS-MARTY, L'humanité saisie par le droit, in Revue d'éthique et de méthodologie, n°703, décembre 1997.

fin des années 50 ce monologisme se manifestait à travers le principe de légalité et celui de l'égalité. « Le premier définissait une stricte subordination des normes inférieures aux normes supérieures – principe de relation verticale à l'intérieur du système d'engendrement du droit ou *ordre normatif*; le second imposait une stricte égalité entre les destinataires de toutes ces normes – relations horizontales dont l'ensemble formait l'*espace normatif*'. La combinaison de l'un et l'autre des deux principes et des relations qu'ils définissaient ne pouvaient que dessiner l'image d'une pyramide normative – image à laquelle Kelsen avait déjà attaché son nom depuis longtemps. »<sup>2</sup>

Dans cette pyramide normative la protection du patrimoine mondial au Sénégal est assurée par un ensemble de règles hétérogènes. Cette hétérogénéité apparaît à travers la diversité des branches juridiques auxquelles ces règles appartiennent. Elles assurent cette protection au moyen de deux techniques. Il y a d'abord le classement des sites du patrimoine mondial (Chapitre I) et, ensuite, la planification de la protection des sites du patrimoine mondial (Chapitre II).

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

---

<sup>1</sup> Sur ces notions d'ordre et d'espace normatif, cf. G. Timsit. *Thèmes et systèmes de droit* (1988) et *Les figures du jugement* (1993).

<sup>2</sup> G. TIMSIT, *gouverner ou juger*, Paris : PUF, 1<sup>ère</sup> éd., mai 1995.

## **Chapitre I : Le classement des sites du patrimoine mondial**

Aux termes de l'article 5 de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel « *Afin d'assurer une protection et une conservation aussi efficaces et une mise en valeur aussi active que possible du patrimoine culturel et naturel situé sur leur territoire et dans les conditions appropriées à chaque pays, les Etats parties à la présente Convention s'efforceront dans la mesure du possible: de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine* ». Les mesures juridiques à utiliser pour assurer cette protection nous intéressent le plus dans cette étude. Elles se subdivisent en mesures juridiques permettant d'assurer la protection au niveau international et au niveau national.

La protection internationale est aujourd'hui acquise dans la mesure où l'Etat du Sénégal a demandé l'inscription de certains sites sur la liste du patrimoine mondial et que cette demande a été acceptée pour les îles de Gorée et de Saint-Louis et les parcs nationaux du Niokolo-Koba (PNNK) et des oiseaux du Djoudj (PNOD). Il s'agit là d'une réception de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. La réception est une «Opération, liée aux doctrines dualistes, selon laquelle une norme de droit international n'est applicable en droit interne que dans l'hypothèse où elle a fait l'objet d'une introduction en droit interne opérée par les organes compétents de celui-ci pour en effectuer la transposition en norme interne »<sup>1</sup>. Pour réaliser cette opération les Etats doivent suivre une certaine procédure. Cette procédure est fixée par l'article 11 de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Chaque Etat partie soumet au Comité du patrimoine mondial un inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire et susceptibles d'être inscrits sur la liste du patrimoine mondial. En s'appuyant sur ces inventaires le Comité du patrimoine mondial inscrit sur la liste susvisée une liste des biens qu'il considère comme « ayant une valeur universelle exceptionnelle » en application des critères qu'il aura établi. Le Comité du patrimoine mondial met aussi à jour et diffuse une liste du patrimoine mondial en péril comportant des biens pour la sauvegarde desquels de grands travaux sont nécessaires. Certains auteurs soutiennent que l'inscription sur cette liste ne nécessite « ni une requête préalablement formulée en ce sens par l'Etat territorial, ni le consentement de cet Etat. »<sup>2</sup>L'Etat sur le territoire duquel se trouve le site inscrit peut demander son inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril. Il en a été ainsi du Sénégal lorsque le PNOD a été envahi par la *Salvinia Molesta*. Le Directeur des Parcs Nationaux avait demandé et obtenu l'inscription de ce site sur la liste du patrimoine mondial en péril<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sous la dir de J. SALMON, op.cit., p. 932.

<sup>2</sup> Professeur Luigi Condorelli, LES DEFIS JURIDIQUES DE LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EN PERIL, conférence de Siéna, 11-42 novembre 2002.

<sup>3</sup> Comité du Patrimoine Mondial, Rapport, 24<sup>ème</sup> session, Australie, 27 novembre-2 décembre, VIII.22.

Ainsi il y'a eu une réception de la convention dans la mesure où le dispositif juridique de protection du patrimoine culturel existait bien avant l'adoption de la convention de Paris et que des sites ont été proposés pour l'inscription sur la liste du patrimoine mondial. Les sites du patrimoine mondial ont fait l'objet d'un classement bien avant d'être inscrits sur la liste. Et ils devraient l'être si cette procédure n'avait pas été entamée avant l'inscription du site sur la liste du patrimoine mondial. Le classement est défini par le lexique de droit immobilier<sup>1</sup> comme « une décision administrative par laquelle un bien ou un établissement se trouve incorporé à une certaine catégorie et de ce fait soumis à un certain régime juridique. » Ainsi le classement est la mesure administrative qui permet la protection des sites du patrimoine mondial. Mais elle s'applique aussi aux sites non inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Le classement des sites conduit donc à appliquer une protection particulière à des espaces qui présentent une importance du point de vue historique, esthétique, artistique, , écologique et scientifique. Dans la délimitation de ces espaces une zone centrale est effectivement protégée. Dans les parcs nationaux on l'appelle noyau central. C'est dans cette zone que se trouvent les biens culturels ou naturels à protéger. Elle est entourée par une zone tampon qui permet de la séparer et de la protéger contre les activités des populations de la zone périphérique. La zone tampon constitue une application de la théorie de « l'écrin et du joyau ». Il y'a enfin la zone périphérique qui constitue dans les sites culturels une zone non soumise à la réglementation spéciale qui protège les monuments historiques. Dans les sites naturels c'est dans la zone périphérique que les populations s'établissent et exercent leurs activités économiques. Elles n'ont le droit de les exercer ni dans la zone tampon, ni dans le noyau central.

Il convient donc d'étudier d'une part le classement des sites du patrimoine culturel (Section I) et, de l'autre, le classement des sites du patrimoine naturel (Section II).

## **SECTION I : Le classement des sites du patrimoine culturel**

La protection des monuments historiques par le biais du classement a été organisée, pour le Sénégal, depuis la période coloniale. Le régime juridique du classement était fixé par la loi n°56-1106 du 3 novembre 1956 ayant pour objet, dans les territoire relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer, la protection des Monuments naturels, des sites et des monuments de caractère historique, scientifique, artistique ou pittoresque, le classement des objets historiques, scientifiques ou ethnographiques et la réglementation des fouilles. Mais avec l'indépendance du Sénégal, c'est la loi n°71-12 du 25 janvier 1972 fixant le régime juridique des monuments historiques et des fouilles qui est applicable.

Selon l'article 1 de la loi n° 71-12 fixant le régime des monuments historiques et des fouilles du 25 janvier 1971 « Sont classés monuments historiques les biens meubles ou immeubles publics ou privés, y compris les monuments naturels et les sites ainsi que les stations ou gisements anciens dont la

---

<sup>1</sup> Christian ATIAS, Jean Louis BERGEL, Jacques LANVERSIN, Lexique de droit immobilier, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1994.

préservation ou la conservation présente un intérêt historique, artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque. » Ainsi la notion de monuments historiques englobe celle de sites historiques dans la loi du 25 janvier 1971. Cette notion est donc plus large dans cette loi qu'elle ne l'est dans la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Cette dernière n'englobe pas la notion de site dans celle de monument historique. Toutefois dans les textes juridiques sur la décentralisation de 1996 c'est la conception de la convention internationale qui a été suivie. Le législateur sénégalais n'est cependant pas allée au bout de sa logique en adoptant une loi spéciale pour les sites culturels. A défaut d'une telle loi c'est la loi sur les monuments historiques qui demeure toujours applicable aux sites du patrimoine mondial. Le classement de ces sites constitue un acte administratif. Ce caractère administratif est affirmé par la loi 71-12 qui dispose à son article 8, alinéa 1 que « Les actes administratifs de classement déterminent les conditions du classement amiable. »

Ainsi la nature de l'acte de classement ne pose aucun problème. La conséquence immédiate qui en découle est la suivante : c'est un acte susceptible d'être attaqué devant le juge en cas de violation des conditions de légalité de l'acte administratif, par la voie du recours pour excès de pouvoir ou celle du recours de pleine juridiction, dès leur existence<sup>1</sup>. Toutefois ils ne sont opposables aux administrés qu'à leur entrée en vigueur. L'entrée en vigueur des actes de classement exige sa publicité et a pour effet le déclenchement du mécanisme de protection des immeubles contenus dans les sites historiques. Nous étudierons donc, d'une part, la publicité des actes de classement (§1) et, de l'autre, leur mécanisme de protection (§2).

## **§1 - L'entrée en vigueur des actes de classement :**

La loi n° 71-12 fixant le régime juridique des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes a fait de la notification des décisions une condition obligatoire pour l'entrée en vigueur des actes de classement. Cette obligation de notification (A) est une protection pour les administrés (B).

### **A\ L'OBLIGATION DE NOTIFICATION :**

L'obligation de notification apparaît à toutes les étapes de la procédure de classement (1). Toutefois le défaut de notification ne semble entraîner que la nullité de la proposition de classement et celle du classement (2).

#### *1 - L'obligation de notification à toutes les étapes de la procédure de classement :*

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi n° 71-12 fixant le régime juridique des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes « L'inscription sur cette liste est notifiée aux propriétaires ainsi qu'aux ... occupants. » L'article 3, al.1, de cette même loi ajoute que la proposition de classement fait aussi l'objet d'une notification.

<sup>1</sup> R. CHAPUS, Droit administratif général, Paris : Montchrestien, 12<sup>ème</sup> éd., 1998, Tome 1, p. 1058.

Ainsi cette obligation de notification est imposée à toutes les étapes de la procédure de classement. Elle s'explique par le fait que la notification est obligatoire à l'opposabilité des actes administratifs non réglementaires à l'égard de leurs destinataires. Or l'inscription ou le classement de l'île de Gorée ou de l'île de Saint-Louis constitue un acte administratif collectif. Aussi sa notification va alors « s'effectuer selon des modalités variables : lettre recommandée, ou remise à un agent de l'intéressé ou en un lieu où il doit être informé (domicile- lieu de travail). La preuve de ce mode de publicité est à fournir par l'administration : accusés de réception, émargement. »<sup>1</sup>

Cependant pour l'inscription l'obligation de notification semble être une contrainte difficilement réalisable. C'est pourquoi en France lorsque le nombre des propriétaires est supérieur à cent ou que l'administration ignore leur identité ou leur domicile il est substitué à la notification des mesures de publicité collective accomplies à la diligence du préfet (affichage en mairie, insertion dans deux journaux locaux, publication au Recueil des actes administratifs).<sup>2</sup>

Ainsi la notification est nécessaire à l'opposabilité des actes de classement des sites historiques, selon la loi n°71-12. Le défaut de notification serait donc susceptible de rendre ces actes inopposables.

## *2 – La sanction du défaut de notification :*

La loi n° 71-12 fixant le régime juridique des monuments historiques et des fouilles et découvertes ne sanctionne pas expressément le défaut de notification de l'inscription d'un monument historique par son inopposabilité. En revanche elle ne le protège pas, non plus, expressément de cette sanction. Le caractère administratif de l'inscription constitue un fondement suffisant pour affirmer son inopposabilité pour défaut de notification. En effet il est de jurisprudence qu'un acte administratif qui doit faire l'objet d'une notification ne peut être opposable à ses destinataires lorsqu'il n'est pas notifié.

La proposition de classement et le classement ne posent pas les mêmes problèmes que l'inscription. En effet l'article 3, alinéa 3, dispose que : « Les effets du classement s'appliquent de plein droit à partir de la date de notification de la proposition de classement. » Il apparaît ici clairement que sans la notification, les actes de classement ne produisent aucun effet.

Ainsi la notification est nécessaire dans la procédure de classement. Et cette obligation constitue une protection pour les administrés.

## **B\ L'OBLIGATION DE NOTIFICATION, UNE PROTECTION POUR LES ADMINISTRÉS :**

L'obligation de notification constitue une protection pour les administrés dans la mesure où elle assure le droit à l'information (2) des destinataires des actes de classement (1).

<sup>1</sup> Alain BOCKEL, DROIT ADMINISTRATIF, Dakar-Abidjan : Les Nouvelles Editions Africaines, 1978, p.174.

<sup>2</sup> Dominique GUIHAL, Droit répressif de l'environnement, Paris : ECONOMICA, 1997, p. 342.



*1 - Les destinataires des actes de classement :*

La notification des actes de classement est adressée aux titulaires de droit sur les immeubles se trouvant dans les sites historiques. Ceux-ci se caractérisent par une certaine diversité. Cette diversité a pour cause principale la confusion de la situation foncière dans les sites culturels. Il convient donc d'étudier les titulaires de droit sur les immeubles avant de montrer la confusion de la situation foncière dans les sites culturels.

Selon la loi sénégalaise n°71-12 fixant le régime juridique des monuments historiques et des fouilles et découvertes, les titulaires de droit sur les immeubles inscrits, proposés pour le classement ou classés sont les propriétaires et occupants. Contrairement aux textes de loi français qui ne font référence qu'aux propriétaires on fait également référence ici aux occupants. Le lexique de droit immobilier définit la propriété comme « la situation de celui qui a, dans son patrimoine, tous les avantages, toutes les charges afférents à un bien, ainsi que toute sa valeur. » Cette conception de la propriété est limitée dans le cadre des sites du patrimoine culturel mondial. En effet le propriétaire de l'immeuble inscrit, proposé pour le classement ou classé est soumis à un certain nombre de contraintes qui font perdre au droit de propriété son caractère absolu. Ces contraintes confirment la dénonciation faite par le doyen CARBONNIER qui parle de « décadence du droit individuel de propriété, ligoté au nom de l'intérêt général. »<sup>1</sup>.

Toujours selon le lexique de droit immobilier « le terme occupant désigne :

- Le bénéficiaire d'un titre légal se substituant à un contrat de bail pour lui permettre de jouir du local appartenant à autrui (L.n°48-1360 du 1<sup>er</sup> septembre 1948) : l'expression « bénéficiaire » du droit au maintien dans les lieux ...est préférable ;
- Le bénéficiaire d'une attribution faisant suite à la réquisition d'un logement;
- Celui qui s'est installé dans un local sans y avoir aucun droit : il est appelé occupant sans titre ni droit ».

C'est cette dernière hypothèse qui s'applique généralement dans les sites du patrimoine culturel mondial au Sénégal. En effet dans ces sites culturels les titres fonciers de beaucoup d'immeubles ne sont pas inscrits au nom de leurs occupants.

Cette situation pourrait bien s'expliquer par la confusion introduite, dans la législation sénégalaise, par la loi sur le domaine national. En effet, actuellement, beaucoup d'immeubles bâtis dans les sites de Gorée et Saint-Louis sont occupés par des familles qui n'ont pas de titre foncier. Cette situation est beaucoup plus présente à Gorée avec le squattage des immeubles bâtis qui est une sorte de réquisition privée<sup>2</sup>. De même l'Etat n'a pas encore identifié l'ensemble des immeubles qui sont sa propriété.

Cette situation cause un problème d'identification des propriétaires des immeubles bâtis dans ces deux sites culturels. Ainsi l'Etat et les communes peuvent parfois revendiquer la propriété sur un même immeuble. De même des conflits restent latents entre l'Etat et les personnes privées sur la

<sup>1</sup> J. CARBONNIER, *Flexible droit*, L.G.D.J., E.J.A., 6<sup>ème</sup> édition, Paris, 1988, p240.

<sup>2</sup> J. CARBONNIER, *op.cit.*, p.244

propriété des immeubles. En outre la Ville de Dakar et la commune d'arrondissement de Gorée se trouvent confrontées à ce genre de problèmes.

Dans d'autres situations ce sont les difficultés de liquidation de la succession qui constituent un obstacle à l'identification du propriétaire auquel l'Etat doit s'adresser pour mener ses politiques de protection. Cette situation est très fréquente à l'Ile de Saint-Louis. En outre même lorsque la succession a été liquidée l'héritier ou les héritiers procèdent rarement à la mutation de propriété. Ce comportement se justifie soit par l'ignorance des procédures, soit par le taux élevé des droits de mutation. La conséquence immédiate c'est que des héritiers occupent leur immeuble en l'absence de toute inscription de leur nom au livre foncier.

C'est à ce niveau que la notion d'occupant revêt son importance. Dans la mesure où certains immeubles sont occupés par des familles sans titre de propriété, l'Etat pourra s'adresser aux occupants à défaut de propriétaire pour mener à bien ses politiques de restauration. De même les occupants peuvent procéder à une restauration en demandant l'autorisation à l'autorité administrative compétente.

Ainsi les personnes privées bénéficiant d'un titre foncier participent à la bonne mise en oeuvre des politiques de restauration des immeubles. Cependant la loi, en faisant de l'occupant un interlocuteur de l'Etat, résout la difficulté à laquelle ce dernier serait confronté s'il ne pouvait s'adresser qu'aux titulaires de titres fonciers pour s'adapter à la réalité du milieu social dans lequel elle intervient. En outre l'obligation de notification qu'elle pose constitue une reconnaissance du droit à l'information des administrés.

## *2 - Le droit à l'information des administrés :*

Le droit à l'information des administrés relève de l'évidence dans la mesure où les destinataires d'un acte administratif modifiant la situation juridique des biens des administrés doivent être informés des obligations qui pèsent sur eux. Ce droit revêt un double intérêt : d'une part il permet à l'administré de réclamer ses droits, de l'autre favorise la participation de la population.

L'inscription ou le classement d'un immeuble est susceptible de causer un préjudice à son propriétaire. C'est pour cette raison que la loi a prévu, en son article 8, la possibilité pour les propriétaires d'obtenir le paiement d'une indemnité en réparation du préjudice subi en raison du classement prononcé sans son consentement. Toutefois le recours administratif doit être introduit dans un délai de six mois à partir de la notification du classement d'office. Au-delà de ce délai il est forclus. Les contestations sur le principe ou le montant de l'indemnité sont portées devant le tribunal régional dans le ressort duquel est situé l'immeuble.

Quant à la participation de la population elle commence par l'information qui leur est fournie à propos de l'importance du classement des immeubles et des contraintes qui pèsent sur leurs propriétaires et occupants. Cette participation doit actuellement être beaucoup plus renforcée par la loi dans la mesure où l'implication des populations est devenue nécessaire pour la protection du patrimoine culturel mondial. Et l'ordre juridique interne se dirige actuellement dans ce sens presque

dans tous les domaines. C'est ainsi qu'au Sénégal on constate que la constitution du 22 janvier 2001 et le code des collectivités locales consacrent le principe de participation. Le code de l'environnement de 2001 en a fait de même. En effet la constitution sénégalaise, en son article 102, énonce que « *les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des populations à la gestion des affaires publiques.* »

Ainsi la notification des actes administratifs est un excellent moyen permettant d'informer les populations sur leurs obligations et donc de les protéger contre des obligations dont elles ne sont pas informées. Une fois que cette obligation est respectée le mécanisme de protection des sites culturels leur sera opposable.

## **§2 - Le mécanisme de protection des sites culturels :**

La procédure de classement des monuments et sites historiques est composée de différentes étapes. Il y a tout d'abord l'inscription, ensuite la proposition de classement et, enfin, le classement des monuments et sites historiques. A partir de l'inscription de l'immeuble sur la liste des monuments historiques l'Etat bénéficie d'une servitude qui fait partie de son domaine public. En effet la loi n°76-66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat<sup>1</sup> énonce, en son article 6 que « *le domaine public artificiel comprend notamment...les servitudes établies pour la protection des monuments et des sites.* » Le lexique des termes juridiques affirme que le terme de servitudes administratives recouvre, en droit administratif, « de nombreuses obligations grevant les propriétés privées au profit du domaine public ou dans un but d'intérêt général<sup>2</sup>. » C'est cette situation qui existe dans les sites culturels au Sénégal, sauf que les servitudes s'appliquent également aux propriétés de l'Etat et à celles des collectivités locales. En outre elles pèsent sur les occupants de ces immeubles inscrits, proposés au classement ou classés. La violation de ces obligations est sanctionnée.

Ainsi nous étudierons les obligations des titulaires de droit (A) et la sanction de la violation des obligations (B).

### **A\ LES OBLIGATIONS DES TITULAIRES DE DROIT :**

Les obligations des titulaires de droit sont différentes selon que la procédure est engagée à l'étape de l'inscription (1) ou à celle de la proposition de classement (2).

#### **1 – Les obligations à l'étape de l'inscription :**

Les obligations des titulaires de droit résultant de l'inscription des monuments et sites historiques sont remplies à l'égard de l'autorité administrative compétente. Ces obligations se résument en une obligation d'information préalable à l'autorité administrative deux mois avant la procédure de

<sup>1</sup> JORS du 20 Septembre 1976, pp. 1478-1486.

<sup>2</sup> Serge Guinchard, Gabriel Montagnier, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 12<sup>e</sup> édition, 1999.

modification des lieux et l'exécution des travaux autres que ceux d'entretien normal et d'exploitation courants. L'autorité administrative peut, dans le délai de deux mois de préavis, notifier au propriétaire son opposition à l'exécution des travaux de morcellement ou de dépeçage d'un monument inscrit. Son silence jusqu'à l'expiration de ce délai vaut décision d'acceptation tacite. En revanche si elle a réalisé cette procédure de notification dans ce délai, son opposition vaut interdiction des travaux.

## *2 – Les obligations à partir de l'étape de la proposition de classement:*

La proposition de classement et le classement entraînent des obligations à la fois horizontale et verticale. Les obligations horizontales lient les particuliers entre eux alors que celles qui sont verticales lient ces particuliers à l'administration.

Au niveau horizontal tout propriétaire qui aliène un immeuble classé est tenu, avant la conclusion de la vente, d'informer l'acquéreur sur l'existence du classement. Cette contrainte est tout à fait préventive. En effet elle permet d'éviter les vices du consentement qui sont une condition d'aliénation des contrats, donc des actes d'aliénation. La loi concernant les monuments historiques tient donc ici compte du droit des obligations en préservant le principe de l'intégrité du consentement. En outre elle permettrait à l'acquéreur non informé de revenir sur son consentement en demandant l'annulation de la vente. Cette loi se place donc dans une perspective systémique. En effet elle organise la protection des sites historiques en considérant l'interdépendance des différentes branches du droit. Dans une approche finaliste on constate qu'elle tend à résoudre un problème social. En effet, dans le cadre de l'immobilier, beaucoup d'acquéreurs ne prennent pas la peine d'aller au service de la conservation des hypothèques pour vérifier la situation juridique de l'immeuble. Cette négligence les met souvent dans une situation d'insécurité foncière où l'immeuble est vendu à la fois à plusieurs acquéreurs. Or si cette négligence n'existait pas les acquéreurs recevraient des informations sur l'existence du classement par le service de la conservation des hypothèques. En effet ce service est informé sur toute mesure de classement des immeubles.

Au niveau vertical le propriétaire de l'immeuble doit également renseigner l'administration sur le transfert du droit de propriété ou le démembrement de ce droit par la constitution d'un droit réel. En effet selon l'article 04, al.02 *«Quiconque aliène un bien classé...doit en notifier la vente à l'autorité administrative compétente dans les quinze jours de l'acte.»* Cette mesure permettrait à l'administration de connaître son interlocuteur pour la réalisation de travaux, à ses propres frais, sur l'immeuble. Les obligations du propriétaire de l'immeuble classé ou proposé pour le classement ne se limitent pas à cette information. En effet l'article 5 dispose que *« Les monuments proposés pour le classement ou classés ne peuvent être détruits en tout ou partie ni soumis à des travaux de restauration ou de réparation ni modifiés sans l'autorisation de l'autorité administrative qui en fixe les conditions et en surveille l'exécution. »* Ces travaux de restauration ou de réparation et ces modifications sont susceptibles de porter atteinte à l'authenticité des monuments historiques. Dans la mesure où l'objet du classement c'est de conserver l'authenticité des monuments historiques, le dispositif législatif exige une autorisation de l'autorité administrative compétente. Toujours dans le but de réaliser la

conservation des monuments classés, les propriétaires ou occupants des immeubles proposés pour le classement ou classés sont tenus de renoncer temporairement à leur droit d'usage des lieux afin que l'Etat puisse réaliser les travaux de réparation nécessaires, à ses propres frais. En raison de ses investissements dans ces travaux la loi permet à l'Etat de fixer le montant d'un droit de visite pour les monuments classés à être ouvert au public ou exposé à sa vue. C'est le cas à la maison des esclaves de Gorée. Toutefois les propriétaires et occupants des immeubles peuvent bénéficier d'une indemnité de privation de jouissance. Cette loi tente réellement de prendre en considération la réalité socio-économique. En effet les travaux de restauration des monuments historiques coûtent très chers. Or leurs propriétaires comme leurs occupants ont rarement les moyens financiers suffisants pour réaliser de tels travaux. Le réalisme de cette loi apparaît donc à travers l'inexistence d'une obligation de restaurer opposable aux propriétaires et occupants des immeubles n'appartenant pas à l'Etat. En outre elle leur attribue une indemnité de privation de jouissance, ce qui leur permettrait de se reloger pour la durée de l'exécution des travaux. Toutefois une question fondamentale apparaît dans le contexte où la loi n°64-46 sur le domaine national met beaucoup d'occupants en situation d'occupants sans titre ni droit. C'est la suivante : les occupants sans titre ni droit ont-ils droit à cette indemnité de privation de jouissance ?

Ainsi la loi 71-12 fixant le régime juridique des monuments historiques impose un certain nombre d'obligations aux propriétaires et occupants d'immeubles inscrits ou classés. La violation de ces obligations est sanctionnée.

## **B\ LA SANCTION DE LA VIOLATION DES OBLIGATIONS :**

La sanction de la violation des obligations peut revêtir soit une forme civile ou administrative, soit une forme pénale, soit combiner les deux. Pour cette raison nous étudierons d'une part les sanctions civiles (1) et, de l'autre, les sanctions pénales (2).

### *1- Les sanctions civiles :*

Les sanctions civiles varient en fonction de la gravité de l'atteinte portée aux obligations pesant sur les actes d'aliénation ou à celles tendant à conserver l'authenticité des monuments historiques. Les sanctions de la violation des obligations tendant à conserver l'authenticité des monuments historiques sont les suivantes : l'interruption immédiate des travaux et la reconstitution à l'identique aux frais des délinquants du monument inscrit, l'expropriation sans indemnité. L'interruption immédiate des travaux, et la reconstitution à l'identique s'applique lorsque des travaux de morcellement ou de dépeçage d'un monument inscrit, destinés à utiliser séparément, aliéner ou transférer les matériaux ainsi détachés, n'ont pas fait l'objet du préavis de deux mois prévu à l'article premier de la loi n° 71-12 fixant le régime des monuments historiques. Cette sanction s'applique également aux monuments classés lorsque la procédure d'autorisation n'a pas été respectée. Et lorsque le propriétaire de l'immeuble inscrit, proposé pour le classement ou classé n'a pas les moyens de reconstituer l'immeuble à l'identique, l'administration peut prononcer l'expropriation sans indemnité par décret.

## *2) Les sanctions pénales :*

Les sanctions pénales sont constituées par les peines appliquées aux infractions sur les monuments historiques. Les infractions sur les monuments historiques concernent ici toutes les violations sur des obligations pesant sur les propriétaires des immeubles classés. La classification des infractions par le code pénal fait la distinction entre crimes, délits et contraventions. Cette classification se base sur le degré de sévérité de la peine pour qualifier l'infraction. Ainsi l'article premier du code pénal énonce que « *L'infraction que les lois punissent de peines de police est une contravention.*

*L'infraction que les lois punissent de peines correctionnelles est un délit.*

*L'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante est un crime. »*

La loi n° 71-12 fixant le régime des monuments historiques ne fait pas une classification des différentes infractions. Toutefois nous pourrions la déduire des peines qui leur sont applicables. Il s'agit de peines d'amende, d'emprisonnement ou les deux simultanément. Il s'agit de peines correctionnelles. En effet le code pénal, en son article 9, établit la liste des peines correctionnelles : l'emprisonnement à temps dans un lieu de correction, l'amende, l'interdiction à temps de certains droits civiques, civils ou de famille, les peines privatives ou restrictives de droits prévus à l'article 33-1 du code pénal. Et l'article 33 de cette loi précise le degré de sévérité des peines correctionnelles. Ainsi il fixe, pour les peines d'emprisonnement, une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 10 ans. L'amende pour la peine correctionnelle est supérieure à 20000 francs. Or le constat est que la loi 71-12 fixant le régime des monuments historiques et des fouilles et découvertes fixe des amendes qui s'élèvent de 50000 à 500000 francs. Les peines d'emprisonnement prévus par la loi varient entre 1 mois et 5 ans. Ainsi les infractions prévues par la loi 71-12 pourraient être classées dans la catégorie des délits.

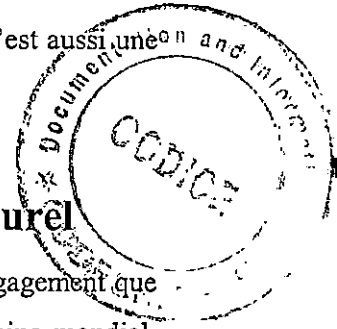
Ces peines sont insuffisantes si l'on se réfère à la qualification que l'Assemblée Générale de l'UNESCO fait des actes de destructions réalisés par le régime des Talibans sur les monuments et vestiges non islamiques inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité. Cette auguste Assemblée a qualifié ces actes de crimes contre l'humanité. Ce déphasage entre le droit international et le droit interne pourrait s'expliquer par le fait qu'il n'y a pas au Sénégal un régime juridique spécifique aux biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial. D'autre part cette qualification des atteintes au patrimoine mondial comme crime contre l'humanité n'est apparue qu'en l'an 2001. Elle semble consacrée implicitement par la convention du 17 juillet 1998 portant statut de Rome de la cour pénale internationale. Son article 7 considère comme crime contre l'humanité la « *h) Persécution de tout groupe ou de toute collectivité identifiable pour des motifs d'ordre politique, racial, national, ethnique, culturel, religieux ou sexiste au sens du paragraphe 3, ou en fonction d'autres critères universellement reconnus comme inadmissibles en droit international, en corrélation avec tout acte visé dans le présent paragraphe ou tout crime relevant de la compétence de la Cour* »<sup>1</sup>. Or la

<sup>1</sup> [www.iccnw.org/](http://www.iccnw.org/)

destruction des bouddhas pourrait être interprétée comme une forme de persécution pour des motifs religieux.

Ainsi le classement crée une servitude de protection du patrimoine mondial culturel. C'est aussi une technique juridique qui permet la protection du patrimoine mondial naturel.

## **SECTION II : Le classement des sites du patrimoine naturel**



Le classement des sites inscrits sur la liste du patrimoine naturel mondial est un engagement que les Etats doivent respecter. En effet la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel dispose en son article 5 que les Etats parties pour assurer la conservation et une mise en valeur aussi active que efficace s'efforceront dans la mesure du possible « *de prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine* ». Les conventions sur le patrimoine naturel précisent les mesures juridiques à adopter pour la conservation et la mise en valeur du patrimoine naturel. C'est ainsi que la convention de Bonn précise que les mesures de conservation s'appliquent aux espèces et à leur habitat (article 2). Quant à la convention relative aux Zones Humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, elle approfondit la précision en son article 4 en exigeant que ces mesures de conservation passent par la création de réserves naturelles dans les zones humides. La protection des sites naturels par la création de réserves naturelles ou de parcs nationaux est une stratégie scientifiquement pertinente. En effet la théorie de la sélection des habitats<sup>1</sup> corrobore cette position. Or ces réserves naturelles qui englobent les parcs nationaux, selon la convention d'Alger, sont créées par le moyen du classement dans les textes juridiques du Sénégal. On peut donc affirmer qu'il y'a eu une réception des textes de droit international concernant le patrimoine mondial, dans l'ordre interne.

Toutefois nous devons signaler que les sites naturels sénégalais inscrits sur la liste du patrimoine ont fait l'objet de classement bien avant l'adoption de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. En effet le PNOD est créé par le décret n°71-0411 du 14 avril 1971 sur une superficie de 12000 hectares. Ses superficies définitives sont portées à 16000 hectares par le décret n°75-1222 du 10 décembre 1975. Il en est de même du PNNK qui a été classé depuis 1954. Mais cette situation ne s'oppose pas à ce qu'on puisse parler de réception du droit international. En effet le Sénégal a respecté l'engagement consistant à proposer des sites pour leur inscription sur la liste du patrimoine mondial, culturel et naturel. Si maintenant d'autres sites naturels sont en projet d'être proposés le Sénégal n'aurait aucune difficulté pour leur faire subir l'étape du classement dans la mesure où cette procédure est organisée par ses lois et règlements. Il convient donc d'étudier d'une part les conditions du déclenchement de la procédure de classement (§1) et, de l'autre, les effets du classement (§2).

<sup>1</sup> C. J. KREBS, Ecology. The Experimental Analysis of distribution and abundance. A theory of habitat selection, 3 éd., Harper Collins Publishers, 1985.

## **§1 – Les conditions du déclenchement de la procédure de classement des sites du patrimoine naturel :**

Le régime juridique de la procédure de classement est organisé par le décret 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier. L'article R38 de ce décret donne à l'Etat le pouvoir d'apprécier s'il faut procéder ou non au classement. Toutefois il ne peut exercer cette compétence que s'il estime que le classement est nécessaire. En outre il doit respecter le principe d'équilibre.

Il convient donc d'étudier d'une part la nécessité du classement (A) et, de l'autre, le respect du principe d'équilibre (B).

### **A\ LA NECESSITE DU CLASSEMENT :**

Le caractère nécessaire du classement est décidé par l'Etat unilatéralement en se basant sur des critères imprécis. Il convient donc d'étudier d'une part l'appréciation unilatérale de l'existence de la nécessité(1) et, de l'autre, les critères imprécis d'appréciation de la nécessité(2).

#### *1 – L'appréciation unilatérale de la nécessité du classement :*

L' article R 38 du décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier dispose qu'il appartient à l'Etat d'apprécier si le classement d'une réserve spéciale ou d'une réserve de faune est nécessaire. Il n'oblige pas l'Etat à consulter l'avis des populations environnantes ou des collectivités locales. Il s'agit donc d'une procédure qui ne tient pas compte des droits des différents intéressés. Cette procédure revêt donc un caractère unilatéral.

Le caractère autoritaire de la procédure crée un sentiment d'injustice qui entraîne de fréquentes violations de la réglementation sur les parcs nationaux par les populations riveraines. Ces violations prennent souvent la forme de braconnage, d'activités agricoles et pastorales à l'intérieur des limites du parc.

Ainsi le caractère unilatéral dans l'appréciation de la nécessité du classement peut être considéré comme une cause de violation de la réglementation. D'ailleurs cette appréciation ne comporte-t-elle pas un risque d'arbitraire au vu de ses critères d'appréciation ?

#### *2 – Les critères d'appréciation de la nécessité du classement :*

La nécessité du classement doit exister dans l'intérêt général ou pour sauvegarder certaines formations naturelles selon l'alinéa 1 de l'article R 38 du décret 98-164. C'est pour cette raison que le classement doit être motivé par des considérations de conservation de ressources naturelles telle la protection des eaux de surface, des sols, de la faune, d'une végétation particulière. Cependant le critère de l'intérêt général semble plutôt imprécis. L'intérêt général est au sens du droit public « "ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous". La notion renvoie à l'utilité publique qui est la "qualité



d'une déclaration de l'autorité officielle à une institution ou à une opération en considération de l'intérêt qui s'y attache pour le bien public et qui entraîne l'application d'un régime juridique exorbitant du droit commun" (CORNU) .»<sup>1</sup> D'ailleurs PONTIER<sup>2</sup> démontre qu'une triple critique (idéologique, sociologique, économique) renie l'existence de l'intérêt général. Il soutient cependant que sa reconnaissance relève d'une nécessité.

Une fois que l'Etat, sur la base de ces critères, déclare la nécessité du classement, il doit procéder à la délimitation du parc compte tenu du principe de proportionnalité.

## **B\ LE RESPECT DU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE :**

Le principe de proportionnalité protège et limite en même temps la politique environnementale. En effet ce principe lutte contre les excès de la politique environnementale pour sauvegarder les différents intérêts publics et privés<sup>3</sup>. En vue de respecter ce principe la réglementation prévoit la prise en compte des intérêts local et privé lors de la délimitation du parc national (1) et confère au procès verbal de bornage un caractère contradictoire (2).

### **1 - La prise en compte des intérêts local et privé :**

Le décret 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier (Partie réglementaire) prévoit dans ce sens le principe de proportionnalité pour protéger les intérêts des collectivités locales et des particuliers. Ainsi il énonce en son article R.40 qu' « En matière de classement et de déclassement, le service des Eaux et Forêts veille à ce qu'un équilibre soit respecté entre les intérêts nationaux, les intérêts des collectivités locales et ceux des particuliers.» Ce principe se manifeste lors de la délimitation du parc. En effet cette délimitation ne doit pas englober tout le domaine forestier des collectivités locales concernées ni déplacer les particuliers vers des terres qui ne leur permettent pas de s'adonner à leurs activités économiques. Par conséquent le décret n° 98-164 énonce à son article R.41 « Les limites des forêts du domaine forestier de l'Etat sont matérialisées sur le terrain par tout moyen à la convenance du service des Eaux et Forêts et permettent d'identifier clairement leur périmètre.

Chaque changement de direction de la limite doit être matérialisé par une borne sur le terrain. La borne ainsi utilisée doit être caractéristique des limites des forêts du domaine forestier de l'Etat et ne peut être utilisée qu'à cet usage. » Le souci de prendre en compte les intérêts des collectivités locales et des populations riveraines au parc apparaît à travers le décret n° 2002-271 du 7 mars 2002 portant actualisation des limites du Parc national du Niokolo-Koba (PNNK) et de sa périphérie<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> ROUAULT Marie-Christine, Compétences des collectivités territoriales et intérêt public local, in J.-Cl Collectivités territoriales, n°2, Fasc.652.

<sup>2</sup> PONTIER J.-M., L'intérêt général existe-t-il encore ?, D.1998, chr.327.

<sup>3</sup> Nicolas de SADELEER, LES PRINCIPES DU POLLUEUR-PAYEUR, DE PREVENTION ET DE PRECAUTION, Bruxelles : BRUYLANT/AUF, p.353.

<sup>4</sup> JORS n° 6056 du 20 juillet 2002, p.1390.

## 2 – Le caractère contradictoire du procès verbal de bornage :

Le décret 98-164 ajoute à l'alinéa 2 de son article R.41 « *Un bornage de chaque forêt est réalisé et un levé qui en constitue le plan de bornage est fait. A ce plan est annexé un procès-verbal de bornage établi contradictoirement avec tous les riverains de la forêt.* » Ainsi les riverains du parc national pourront dénoncer les procès verbaux qui ne reflètent pas la situation réelle sur le terrain, en présentant la preuve contraire. L'intérêt de cette disposition apparaît beaucoup plus clairement si l'on tient compte du fait que l'inscription de faux est généralement le mode de preuve contre les actes authentiques. Or c'est un moyen très difficile à obtenir dans la mesure où il s'agit « d'une action judiciaire intentée par voie principale ou incidente dirigée contre un acte authentique et visant à démontrer qu'il a été altéré, modifié, complété par de fausses indications, ou même fabriqué. »<sup>1</sup> Or le procès verbal est un acte authentique. En effet, selon le lexique des termes juridiques, le procès verbal est « un acte à caractère authentique ». Ce caractère authentique est pris en compte par l'alinéa 2 de l'article 18 et par l'article 19 de la loi 98-03 du 08 janvier 1998.

Ainsi lorsque les riverains ont identifié un faux dans l'établissement du procès verbal ils peuvent dénoncer le procès verbal en présentant la preuve contraire à la Commission régionale de conservation des sols. En effet l'article R.44 décrète que « *La commission se réunit dans les six mois suivant la réception de la requête, sur convocation de son président. Elle se transporte sur les lieux au moins dans les trente jours précédant la réunion et étudie le bien fondé de la requête et des réclamations éventuelles.* » Malgré la reconnaissance de ce droit aux riverains une question récurrente apparaît : les riverains ont-ils accès au procès verbal pour pouvoir le contrôler ? La loi et le règlement restent muets. Mais c'est toute la question du droit d'accès aux documents administratifs qui apparaît ici.

Ainsi le respect des droits des riverains constitue une condition du classement des parcs nationaux. Une fois que le Président de la République signe le décret de classement il produit ses effets.

## §2 – Les effets du classement des sites du patrimoine naturel mondial:

Le classement entraîne la création d'une réserve intégrale, d'une réserve spéciale ou d'un parc national<sup>2</sup>. Les parcs nationaux sont définis par l'article 8 du décret n°98-164 portant code forestier comme « *des zones où des restrictions ou des interdictions quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol ou du sous-sol sont édictées en vue de la conservation*

<sup>1</sup> Sous la dir. de Serge GUINCHARD et Gabriel MONTAGNIER, Lexique des termes juridiques, Dalloz, 1999.

<sup>2</sup> I. LY, État actuel de la législation forestière au Sénégal, in : Bruxelles : Bruylant, « Droit, Forêt et Développement durable », 1996, p.239.

de la nature ». Ils se distinguent des réserves intégrales qui ne permettent aucune dérogation à l'interdiction de toutes opérations de chasse, de pêche, de culture, d'exploitation, de pâturage ou d'aménagement. En revanche les parcs nationaux peuvent parfois tolérer l'exercice de certaines opérations en posant des restrictions contraignantes. C'est en sens qu'ils se rapprochent des réserves spéciales qui ne posent que des restrictions. En revanche ils s'en distinguent par le fait qu'ils se caractérisent par le régime de l'interdiction alors que dans les réserves spéciales il n'y a pas d'interdictions.

Le patrimoine mondial naturel se présente au Sénégal, à l'heure actuelle, sous la forme des parcs nationaux. Les parcs nationaux appartiennent au domaine national. En effet l'article 4 de la loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national divise ce domaine en quatre catégories de zones : les zones des terroirs, les zones urbaines, les zones pionnières et les zones classées. Or l'article 6 de ladite loi dispose que « *Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées conformément à cette réglementation.* » La protection spéciale dans les parcs nationaux est donc organisée par cette réglementation particulière. Celle-ci est surtout régie par la loi 86-04 du 24 janvier 1984 portant code de la chasse et de la protection de la faune et aussi par le règlement intérieur applicable dans chaque parc.

Elle organise deux types de protection : une protection préventive et une protection dissuasive. Ces deux types de protection correspondent aux rôles préventif et dissuasif du droit dans la protection de l'environnement<sup>1</sup>. Malheureusement le rôle curatif du droit n'est pas organisé dans la protection des parcs nationaux. Or ce système serait plus adapté pour la réparation de l'atteinte portée au patrimoine naturel. Il convient donc d'étudier d'une part la protection préventive (A) et, de l'autre, la protection dissuasive (B).

#### **A – LA PROTECTION PREVENTIVE DANS LES PARCS NATIONAUX :**

Elle est une application du principe d'anticipation et de prévention formulé au point 8 du préambule de la convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique. Selon ce principe il « importe d'anticiper et de prévenir les causes de la réduction ou de la perte de la diversité biologique à la source et de s'y attaquer ». Toutefois la protection préventive dans les parcs nationaux du Sénégal existait bien avant la formulation du principe d'anticipation par la convention de Rio sur la diversité biologique. Elle concerne aussi bien les éléments biotiques que l'écosystème. Il convient donc d'étudier d'une part la protection des éléments biotiques (1) et, d'autre part, celle de l'écosystème (2).

---

<sup>1</sup> Maurice KAMTO, op. cit., EDICEF, 1996, p.17.

*1 - protection des éléments biotiques :*

Les éléments biotiques sont constitués des espèces de plantes et d'animaux et de micro-organismes. Ils se distinguent des éléments abiotiques qui sont constitués des sols, de l'eau et de l'air. En somme il s'agit du milieu physique. Quant aux espèces animales et de plantes, elles sont respectivement désignées par les termes de faune et de flore. La protection préventive qui leur est conférée commence d'abord par l'interdiction de faire des actes de chasse dans les parcs nationaux, la réglementation de la circulation, l'abattage des animaux trouvés en divagation ( article 25 de la loi n°86-04 portant code de la chasse et de la protection de la faune). En outre le décret N° 86 - 844 portant code de la chasse et de la protection de la faune (partie réglementaire) interdit, en son article ....les actes de chasses, la détention et le port d'arme, la navigation de nuit dans le parc et le survol du parc à une hauteur inférieure à 300 m. Enfin le code forestier, en son article 11, refuse le droit d'usage sur les ressources du parc aux populations. Il interdit également toute exploitation minière, toute fouille altérant le sol et les formations forestières dans les forêts classées. Ainsi l'ensemble de ces mesures constitue une protection préventive pour empêcher les atteintes sur les ressources des parcs nationaux.

Toutefois cette protection assurée par le code de la chasse et le code forestier ne revêt pas l'empreinte de l'approche globale dont le maintien des équilibres constitue une des illustrations<sup>1</sup>. Or il ne sert à rien de protéger les éléments biotiques si l'écosystème dans lequel ils vivent et constituent une composante, est menacé. D'où alors la nécessité protéger cet écosystème.

*2 – La protection de l'écosystème :*

Le code forestier et le code de la chasse n'ont pas prévu la protection des éléments abiotiques qui constituent des éléments de l'écosystème. Cette situation s'explique par le fait que les deux codes ont pour objet la protection de la faune et de la flore. En outre le Sénégal ne dispose pas de code des parcs nationaux. Comme l'écosystème est une unité naturelle constituée de « L'ensemble des éléments abiotiques et biotiques présents dans un espace déterminé. », il convient donc de le protéger pour éviter que les éléments biotiques ne périssent en raison d'une menace sur l'écosystème. Le cas s'est présenté avec la *Salvinia Mollesta* dans le PNOD. Depuis l'an 2001 le code de l'environnement du Sénégal a organisé un mécanisme de protection de l'écosystème. C'est une protection préventive. Elle se manifeste par l'exigence d'une étude d'impact pour tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. En fait cette exigence n'est pas spécifique aux parcs nationaux, mais reste applicable à tout projet de développement, quelque soit son lieu de réalisation. En effet l'article 48 de la loi 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code l'environnement énonce que « *Tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, de même que les politiques, les plans, les programmes, les études régionales et sectorielles devront faire l'objet d'une évaluation environnementale.* » Or l'évaluation environnementale comprend l'étude d'impact, l'évaluation environnementale stratégique et l'audit environnemental.

<sup>1</sup> A. KISS, Droit international, in : L'Harmattan. L'écologie et la loi, le statut juridique de l'environnement., p.371.

## **B – LA PROTECTION REPRESSIVE :**

On définit la dissuasion comme une action stratégique de représailles préparée par un Etat, en vue de décourager un adversaire ou d'entreprendre contre lui une action de force. Ainsi le droit procède à une dissuasion en prévoyant des sanctions aux infractions. Il existe des sanctions dissuasives (1). Cependant elles se révèlent insuffisantes (2).

### *1 – La détermination des sanctions répressives:*

Dans le cadre du droit applicable aux parcs nationaux ces sanctions peuvent être administratives ou pénales.

Les sanctions administratives concernant les infractions au code de la chasse consistent en trois mesures : le retrait du permis de chasse, la confiscation du matériel et des produits de la chasse et, enfin, l'abattage des animaux en divagation. Le code forestier adopte aussi une autre forme de sanction administrative. Il s'agit de la transaction administrative. En effet aux termes de l'article 23 de la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant code de la chasse et de la protection de la faune<sup>1</sup> « ...les conservateurs des parcs Nationaux, selon les cas, sont autorisés à transiger au nom de l'Etat avant ou après jugement, même définitif pour les infractions en matière de chasse ou de protection de la faune, de nature à entraîner une amende égale ou inférieure à 240.000 francs.

*Les transactions pour les autres infractions sont accordées selon les cas, ...par le Directeur des Parcs Nationaux.. »* Avant jugement la transaction éteint l'action publique.

Les autorités du PNOD usent beaucoup de la transaction. Ceci pourrait expliquer que, depuis la création de ce parc, seul un jugement définitif a été rendu par le tribunal régional de Saint-Louis concernant les atteintes qui lui sont portées. Les rapports annuels et mensuels du PNOD, de 2001 à 2003, ne présentent pas de cas où un délinquant est déféré. Le rapport annuel 2001<sup>2</sup> du PNOD révèle que la transaction administrative a produit 213000 Fcfa de recettes. Ces transactions concernent les propriétaires d'animaux domestiques trouvés en divagation dans le parc. En revanche les autorités du PNNK recourent rarement à la transaction administrative. Elles sont beaucoup plus portées à déférer les délinquants. Les réponses des agents des parcs nationaux lors des enquêtes qualitatives révèlent qu'ils ne connaissent pas réellement la transaction administrative. Certains d'entre eux pensent même que la transaction relève de la compétence du parquet. La lecture des rapports annuels à partir de l'année 1995 révèle que la transaction n'a été utilisée qu'à cette année. Elle a produit une recette de 174500 Fcfa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> JORS n° 5102 du 25 janvier 1986, p.39.

<sup>2</sup> République du Sénégal, Rapport annuel Djoudj 2001, n° 108 PNOD, 31 décembre 2001, p.13.

<sup>3</sup> République du Sénégal/MEPN/DPN/PNNK, Rapport annuel d'activités, validité 1995, Décembre 1995, p. 16.

Quant aux sanctions pénales elles peuvent prendre la forme soit d'une peine d'emprisonnement soit d'une amende. La loi 86-04 portant code de la chasse énonce en son article L. 30 fixe une peine d'amende de 240.000 à 2.400.000 francs et d'emprisonnement d'un à cinq ans contre toute personne qui s'adonnerait au braconnage dans un parc national. Elle applique également la peine d'amende de 12.000 à 120.000 francs et d'emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement quiconque violerait la réglementation relative à la circulation et au séjour dans les parcs nationaux. Quant aux actes de désobéissance aux ordres des agents des services des parcs nationaux ils sont punis d'une amende de 24.000 à 1.200.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à deux mois ou de l'une des deux peines seulement. Ces différentes peines ne sanctionnent que les infractions à la réglementation dans les parcs nationaux. En effet elles ne prévoient pas des sanctions pour les infractions non prévues par leurs textes spéciaux. Elles se révèlent donc insuffisantes pour dissuader les délinquants de la commission de certaines infractions.

## *2 – L'insuffisance de la protection répressive:*

L'insuffisance des sanctions dissuasives existantes découle de l'inexistence d'une sanction pénale pour défaut de réalisation d'une étude d'impact lors d'un projet pouvant porter atteinte à l'environnement. En effet la loi n° 2001-01 portant code de l'environnement a seulement prévu une obligation d'étude d'impact environnemental. Malheureusement elle n'a prévu aucune sanction pénale pour punir les violations de cette obligation. Les associations peuvent bien saisir le juge pour faire annuler la décision ayant autorisé l'exécution du projet. Mais aucune sanction pénale ne peut actuellement être appliquée aux délinquants pour une telle violation.

En outre les sanctions prévues ne consistent souvent qu'en des peines d'emprisonnement, d'amende, de retrait de permis ou de confiscation de matériel. Il faudrait, peut être, adopter des sanctions curatives. Certes il est impossible de redonner vie à l'animal abattu. Mais avec les nouvelles avancées de la science il est peut être temps de réfléchir sur la possibilité d'exiger que le délinquant répare les dommages de son infraction en finançant partiellement l'opération de clonage de l'animal abattu. Toutefois il faudrait d'abord s'entourer de certaines précautions. Parmi celles-ci il faudrait vérifier si l'introduction de l'animal résultant de ce clonage ne va pas constituer une menace pour les autres espèces vivant dans le parc. En outre cette opération ne sera réalisée que lorsqu'il s'agit d'une espèce intégralement protégée.

Il s'agit à travers cette proposition de dégager une réflexion afin de mettre les biotechnologies au service de la protection de l'environnement. Cette perspective pourrait constituer un moyen pour réparer les atteintes à l'environnement. Mais elle sera difficile à mettre en œuvre en raison de la pauvreté des populations riveraines qui sont les premiers délinquants. C'est pour lutter contre les effets de cette pauvreté sur la protection du patrimoine national que l'Etat a mis en place des politiques de protection des sites du patrimoine mondial.

Le classement est l'instrument juridique qui permet d'assurer la protection du patrimoine culturel et naturel au Sénégal. Il a fait l'objet d'une adaptation au contexte dans lequel il s'applique. Malheureusement cette adaptation est insuffisante. Pour arriver à une protection efficace et adaptée le patrimoine mondial fait l'objet d'une planification.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## **Chapitre II : La planification de la protection des sites du patrimoine mondial :**

Le droit africain se caractérise par la situation suivante : c'est un droit en «hibernation»<sup>1</sup>. Et les textes de loi appliqués à la protection du patrimoine mondial au Sénégal n'échappent pas à cette règle. Cette situation se justifie souvent par le manque de moyens pour conserver le patrimoine culturel et la pauvreté qui pousse les populations à se servir des ressources dans les parcs nationaux afin de pouvoir subvenir à leurs besoins. Et comme les actes de classement et les textes de loi n'avaient pas suffisamment tenu compte de ces réalités sociales, ils ont été, sans cesse, violés. Pour résoudre ce problème des plans de protection ont été aménagés ou sont en train de l'être pour permettre une bonne application de ces lois. Toutefois ces plans de protection ne pourraient se révéler efficaces que s'ils sont élaborés sur la base d'une connaissance exacte des sites du patrimoine mondial au Sénégal. C'est pourquoi l'Etat sénégalais a prévu l'établissement d'un inventaire des sites et monuments du Sénégal.

Nous étudierons d'une part l'établissement d'un inventaire des sites du patrimoine mondial (Section I) et, de l'autre, les plans de protection du patrimoine mondial (Section II).

### **Section I : L'établissement d'un inventaire des sites**

Selon Dominique AUDRERIE « La constitution des inventaires est à la base des politiques de protection du patrimoine conduites dans les différents pays.»<sup>2</sup> Dans l'ouvrage précité de Dominique AUDRERIE on se rend compte que cet inventaire a été réalisé dans des pays francophones tels la France, la Belgique, le Luxembourg, la Suisse, le Liban et la Tunisie. Au Sénégal il n'y a pas une politique systématique d'inventaire. Toutefois, à Gorée, le BAMH a élaboré un document présentant le statut foncier de Gorée. Ce document est en réalité un recensement des immeubles à Gorée. Il indique la situation juridique de l'immeuble, sa superficie, son état physique et son propriétaire.

On pourrait néanmoins parler de l'existence d'un projet pour l'élaboration d'une politique d'inventaire des immeubles des sites du patrimoine mondial. En effet, le décret présidentiel n° 2001-1064 du 11 décembre 2001 relatif à l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île de Saint-Louis prévoit l'inventaire des immeubles de cette île. En outre, le décret n°2001-1065 relatif à l'établissement d'un inventaire des sites et des monuments du Sénégal a été signé par le Président de la République le 11 décembre 2001.

La politique de constitution d'inventaires soulève deux questions fondamentales : la question de la valeur juridique de l'inventaire (§1) et celle de l'obligation de protéger un bien inventorié (§2).

---

<sup>1</sup> Maurice KAMTO, *op. cit.*, p.20

<sup>2</sup> Dominique AUDRERIE, La protection du patrimoine culturel dans les pays francophones, Editions ESTEM, 2000, p.33.



## §1 - La question de la valeur juridique de l'inventaire

La valeur juridique d'un document dépend de l'autorité qui l'a produit. Nous ne pourrions donc connaître la valeur de ces inventaires qu'en identifiant leur auteur (A) et la nature de l'acte contenant l'inventaire (B).

### A – L'AUTEUR DE L'ACTE CONTENANT L'INVENTAIRE :

Le décret n°2001-1065 du 11 décembre 2001 relatif à l'établissement d'un inventaire des sites et des monuments du Sénégal nous informe à son article 3 que «*La mise au point de cet inventaire et du travail scientifique qui l'accompagne est coordonnée par une Commission du bilan du patrimoine du Sénégal.*

*Cette Commission arrête la stratégie d'élaboration de cet inventaire et en confie la réalisation aux administrations compétentes de l'Etat.*» Ainsi, c'est une autorité administrative qui est compétente pour la stratégie d'élaboration de cet inventaire.

### B – LA NATURE DE L'ACTE CONTENANT L'INVENTAIRE :

La commission du bilan du patrimoine du Sénégal est chargée de dégager la stratégie d'élaboration de l'inventaire. Et pour remplir cette attribution, elle prend un arrêté qui est un acte administratif. Si cet arrêté est susceptible de modifier la situation juridique des administrés on pourrait le qualifier de décision. Il pourrait alors faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Cette stratégie d'élaboration de l'inventaire doit porter sur l'ensemble des sites et des monuments présentant un intérêt historique, archéologique, culturel et naturel (article 1<sup>er</sup>).

Pour ce qui est des monuments historiques, l'Inventaire est réalisé sur la base des classements effectués en application de la loi susvisée n°71-12 du 25 janvier 1971. Les travaux d'inventaire sont réalisés à partir de l'ensemble des études disponibles dans les administrations compétentes.

## §2 - La question de l'obligation de protection d'un bien inventorié

A la question de savoir si tout bien inventorié aurait vocation à être protégé Dominique AUDRERIE affirme que « les réponses varient selon les pays. » Au Sénégal la lecture du décret n°2001- 1065 ne semble pas imposer la protection des monuments et sites inventoriés. Tout au plus exige-t-il de la qualité dans le travail d'inventaire. En effet, en son article 2, ce décret énonce qu'« *il (l'inventaire) doit permettre la conservation et éventuellement la réhabilitation du site ou du monument.*» A travers cette phrase on ne voit pas une obligation de protection des monuments et sites. Toutefois, le travail d'inventaire doit être d'une telle qualité qu'il permette à l'administration de réaliser une bonne protection en se basant sur les informations qu'il fournit.

## **Section II : Les plans de protection des sites**

Les plans de protection du patrimoine mondial constituent un complément aux textes juridiques fixant le régime juridique de ce patrimoine. Il s'agit des plans de sauvegarde et de mise en valeur (§1) et des plans de gestion intégrée du patrimoine naturel (§2).

### **§1- Les plans de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine culturel**

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur a d'abord été adopté en France avec la loi Malraux du 4 août 1962 avant d'être importé au Sénégal. Cette loi l'a institué pour compléter la législation sur la protection du patrimoine historique et pour faciliter la restauration immobilière dans les quartiers historiques. En effet c'est un document spécifique d'urbanisme élaboré pour un secteur qui présente « un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles ». Il se caractérise par des règles très précises qu'il impose sur la restauration et la valorisation des bâtiments existants.<sup>1</sup>

Il faudrait essayer de voir comment le droit sénégalais organise cet instrument d'urbanisme. Ainsi il convient de présenter tout d'abord le régime juridique des secteurs sauvegardés au Sénégal (A) et les plans de sauvegarde de ces secteurs (B)

#### **A – LE REGIME JURIDIQUE DES SECTEURS SAUVEGARDES :**

Selon le lexique de droit immobilier « Les secteurs sauvegardés sont des périmètres à l'intérieur desquels la conservation, la restauration ou la mise en valeur d'un ensemble architectural présentant un intérêt historique ou esthétique particulier, justifient que soient prises des mesures plus rigoureuses que celles qui pourraient être prise dans le cadre d'un simple plan d'occupation des sols ; il y est établi un plan de sauvegarde et de mise en valeur(V. ce mot), qui se substituera à tout autre document d'urbanisme à valeur réglementaire.» L'étude du régime juridique applicable aux secteurs sauvegardés nous conduit donc à étudier d'une part les opérations de protection des secteurs sauvegardés(1) et, de l'autre, la création des secteurs sauvegardés(2).

#### *1 – Les opérations de protection des secteurs sauvegardés :*

La notion de secteur sauvegardé est issue de la loi française du 4 août 1962 (dite Loi Malraux). Elle tend à assurer de façon globale, par quartier, la sauvegarde des centres historiques face au développement de l'urbanisme opérationnel, et en particulier de la rénovation. Au Sénégal, l'article 7 alinéa 4 de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime juridique des monuments historiques et des fouilles énonce que «*Tout terrain classé inclus dans un plan d'urbanisation constitue obligatoirement une zone non aedificandi.*». Dans ce cas les secteurs sauvegardés des Iles de Saint-

Louis et de Gorée peuvent être considérés comme des zones non aedificandi. Ce sont des zones inconstructibles. En dehors de cet embryon législatif sur les secteurs sauvegardés la loi n° 88-06 du 26 août 1988 portant code de l'urbanisme assure aussi une protection aux sites et monuments historiques dans un secteur sauvegardé en soumettant la démolition de leurs immeubles à la procédure de l'autorisation administrative préalable

## *2 – La création des secteurs sauvegardés :*

L'actuel code de l'urbanisme n'organise pas la création des secteurs sauvegardés. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que cette loi n'a pas de décret d'application. Toutefois la partie réglementaire du projet de code de l'urbanisme et de la construction fixe un régime juridique pour la création de ces secteurs. Il est vrai que ce projet de décret ne se trouve pas encore dans l'ordonnancement juridique. Mais son étude se justifie à deux points de vue. D'abord l'administration peut facilement l'introduire dans l'ordonnancement juridique. Ensuite il présente un intérêt dans la mesure où nous pourrions faire une analyse des orientations du pouvoir exécutif en matière de secteurs sauvegardés.

Nous pouvons d'emblée soutenir que ce projet de décret s'inspire de la loi Malraux. En effet l'article 106 de sa partie réglementaire énonce que « *Des secteurs (sont) dits "Secteurs Sauvegardés" lorsque ceux-ci présentent un caractère historique, écologique, culturel ou de nature à justifier la conservation, peuvent être créés par décret si le plan d'urbanisme ne l'a pas déjà prévu.*

Ainsi il existe deux modes de créations des secteurs sauvegardés. Ils peuvent être créés par le plan d'urbanisme ou par décret.

Le code de l'urbanisme tente aussi d'assurer le principe de participation. En effet la loi n° 86-04 portant code de l'urbanisme permet, à son article 77 alinéa 1, aux associations ayant pour objet la sauvegarde du site naturel et architectural et reconnue d'utilité publique d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions constatées.

Ainsi au Sénégal les secteurs sauvegardés bénéficient d'un régime que doivent respecter les plans de sauvegarde qui leur sont applicables.

## **B – LES PLANS DE SAUVEGARDE DES SECTEURS SAUVEGARDES :**

L'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur constitue un effet de la création d'un secteur sauvegardé, en France<sup>1</sup>. Au Sénégal aucune loi, à notre connaissance, n'a encore fixé le régime des plans de sauvegarde. Cependant l'administration a prévu le régime juridique applicable aux plans de sauvegarde dans le projet de décret du code de l'urbanisme et de la construction précité. Nous allons donc essayer d'analyser le régime prévu pour les plans de sauvegarde par ce projet. De cette

---

<sup>1</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, Droit de l'urbanisme, éditions ESTEM, Paris, 1996, p.88-89.

<sup>2</sup> André-Hubert MESNARD, Droit de l'Urbanisme communal, ed.JURIS-SERVICE, 1993, p.....

analyse nous présenterons, d'une part, le contenu des plans de sauvegarde et de mise en valeur (1) et, de l'autre, leurs effets(2) en nous référant au droit français.

### *1 – Le contenu des plans de sauvegarde et de mise en valeur :*

En France les plans de sauvegarde contiennent un rapport de présentation, des documents graphiques analogues à ceux du plan d'occupation des sols (POS) et un règlement prévoyant les règles d'architecture.

Au Sénégal le contenu de ces plans de sauvegarde sera semblable si ce projet de décret est signé. En effet l'article 116 de ce projet énonce que

« *Le plan de sauvegarde comprend :*

- *Le rapport de présentation qui indique notamment les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte ;*
- *Le règlement d'architecture et les documents graphiques qui indiquent et font apparaître notamment les prescriptions architecturales selon lesquelles, est assurée la conservation des immeubles et du cadre urbain dans lequel se trouvent les immeubles bâtis qui ne doivent pas faire l'objet de démolition ou de modification. »*

L'île de Saint-Louis pourrait bientôt bénéficier d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur. En effet les autorités locales ont conclu une convention de coopération avec la commune de Lille Métropole en vue de financer l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île. Toutefois cette élaboration du plan de sauvegarde a été centralisée par le décret présidentiel n° 2001-1064 relatif à l'élaboration du plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île de Saint-Louis. Selon l'article 3 de ce décret, le plan comprend la liste des immeubles à conserver, à détruire ou à restaurer, une liste et un plan des voiries, des places publiques, des espaces verts, des berges, des zones fluviales et de tous les autres éléments du domaine public accompagnés de prescriptions portant sur la conservation, l'entretien ou la réhabilitation de ces différents éléments domaniaux. Enfin un cahier général des charges fixera les règles architecturales à respecter dans le périmètre du plan de sauvegarde et de mise en valeur.

En attendant l'élaboration de ce plan, qui doit se dérouler sur une durée de deux ans, c'est un règlement provisoire d'architecture qui organise une protection des immeubles de l'île.

### *2 – Les effets des plans de sauvegarde et de mise en valeur :*

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur constitue un document spécifique d'urbanisme. Une fois publié il remplace le P.O.S. en imposant des règles plus précises que celui-ci sur la restauration et la valorisation des bâtiments existants.

Le Sénégal semble vouloir adopter la même solution que la France. En effet l'article 3 du décret n° 2001-1064 du 11 décembre 2001 relatif à un Plan de sauvegarde et de mise en valeur du site de Saint-Louis énonce que « *Les dispositions de ce Plan seront opposables à toute demande de*

*construction, de démolition ou de modification des éléments immobiliers auxquels elles s'appliquent. »*

En outre l'article 117 du projet de décret portant code de l'urbanisme et de la construction énonce que « *Le plan de sauvegarde approuvé par décret, remplace tout ou partie du plan d'urbanisme en vigueur qui s'applique au secteur concerné.* » D'ailleurs l'article premier du décret 2001-1064 considère le plan de sauvegarde et de mise en valeur comme un plan d'urbanisme de détail.

## **§2 - Les plans de gestion du patrimoine naturel:**

Des politiques de protection du patrimoine naturel mondial ont été surtout initiées dans le cadre des engagements de l'Etat du Sénégal contenus dans les conventions telles que la convention de RAMSAR ou la convention sur la diversité biologique. C'est ainsi que la convention de RAMSAR dispose en son article 3 que « *Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire* ». Il y'a une réception de ces conventions internationales dans l'ordre juridique interne sénégalais à travers la planification environnementale. Cette planification environnementale a été initié en Afrique par l'USAID à travers la réalisation de profils environnementaux selon les pays. Dans les années 1970-80, apparaissent les stratégies nationales de conservation promues par l'Union Internationale de Conservation de la Nature. Des efforts plus sectoriels de planification de l'environnement ont vu le jour : il s'agit des Plan d'Action Forestier et Tropical (PAFT) et des plans d'urbanisme. Selon Maurice KAMTO « ces diverses initiatives de planification prirent en compte les liens essentiels qui unissent l'environnement et le développement ainsi que la nécessité d'aller des approches sectorielles vers une approche globale intersectorielle. »<sup>1</sup> C'est ainsi qu'au Sénégal le patrimoine mondial naturel fait l'objet à la fois d'une planification nationale (A) et d'une planification locale (B).

### **A – LA PLANIFICATION NATIONALE :**

Dans le cadre de la protection de l'environnement le Sénégal a élaboré plusieurs plans de gestion pour lutter contre la dégradation de cet environnement. Ces plans de gestion sont le Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE), le Programme d'Action National de Lutte contre la Désertification (PAN/LCD) et la Stratégie et Plan National d'action pour la Conservation de la Biodiversité. Toutefois seuls le Plan National d'action pour l'Environnement (1) et la Stratégie et Plan National d'action pour la Conservation de la Biodiversité (2) prévoient expressément une planification qui tient compte des parcs nationaux. C'est pour cette raison que nous ne citerons que ces deux instruments de planification globale qui tiennent compte des parcs nationaux.

<sup>1</sup>Maurice KAMTO, *op. cit.*, EDICEF, 1996, p.85.

### *1 - Le Plan National d'Action pour l'Environnement :*

Le professeur Maurice KAMTO soutient que les PNAE sont une invention africaine aussi bien par leur sigle que par leur processus. En effet le sigle a été émis en premier par les Malgaches qui « voulait sortir de la pratique des évaluations ponctuelles pour concevoir des actions programmées réalisables avec une certaine prévisibilité. » Quant à leur processus c'est l'apprentissage et l'ajustement successif des approches qui ont conduit à l'élaboration de ses méthodes<sup>1</sup>. Les pays dits développés ont suivi l'exemple africain en se lançant dans la planification environnementale. Il semble que le choix de ces pays se justifie par le fait que le PNAE constitue un outil efficace de gestion de l'environnement pour un développement durable. Cette efficacité du PNAE tient, semble-t-il, de son approche et sa méthode. Il adopte une approche concertée et de participation des différents acteurs. Sa méthode consiste à définir des objectifs globaux et sectoriels et à déterminer des moyens pour les atteindre. Toutefois cette méthode montre ses limites lorsqu'il s'agit de l'appliquer à toutes les situations.

C'est ainsi que dans le secteur des parcs nationaux le PNAE du Sénégal a prévu la coopération régionale et sous-régionale. Ainsi ce plan encourage l'amorce de la coopération sous-régionale articulée autour de la gestion du parc transfrontalier du Niokolo / Badiar et qui vise la gestion de la faune et de ses habitats en milieu humanisé. Il souligne aussi qu'un projet de coopération devrait bientôt voir le jour entre le Sénégal et la Gambie et conduirait à la création d'une grande réserve de biosphère intégrant les parcs du Delta du Saloum et de Numi. La coopération avec la Mauritanie a permis de définir les axes d'une gestion concertée des parcs du Djoudj et du Diawling dont les écosystèmes constituent une unité écologique particulière.

### *2 – La Stratégie et le Plan National d'Action pour la Conservation de la Biodiversité :*

Le Sénégal, à travers la stratégie et le plan national d'action pour la conservation de la biodiversité, planifie la protection des parcs nationaux. Tout d'abord ce plan reconnaît que les parcs nationaux et les sites abritent le plus grand nombre d'espèces (80%) présents au Sénégal. Ce sont donc des sites de biodiversité. Après avoir identifié les causes de perte de biodiversité il fixe un ensemble d'options et d'actions pour protéger ces parcs nationaux.

Les Options permettant de s'attaquer aux causes de perte de biodiversité sont les suivantes : une meilleure gestion des feux, la réduction des impacts négatifs des activités de production et de développement sur les parcs et réserves, une réglementation appropriée permettant une exploitation non extractive. Il y'a ensuite les options relatives à l'implication des populations : l'information et la sensibilisation des populations riveraines sur le statut et l'importance des parcs et réserves, une

---

<sup>1</sup> François FALLOUX et Lee TALBOT, *Environnement et Développement – Crise et Opportunité*, Maisonneuve & Larose, Paris, 1992, pp. 4-5.

implication plus accrue des populations riveraines à la gestion et aux bénéfices générés par l'exploitation des parcs et réserves.

Le plan dégage ensuite des actions pour réaliser ces options. Il s'agit des actions suivantes :

- contrôler les feux de brousse en associant les populations riveraines à la gestion des feux précoces;
- encourager dans la zone périphérique des parcs, les activités économiques alternatives au braconnage, comme l'élevage de pintades et l'apiculture (Niokolo-Koba), l'élevage de canards (Djoudj);
- élaborer un plan d'aménagement et de gestion des feux;
- préciser les critères de détermination de l'état de dessèchement des herbacées;
- étudier l'écologie des espèces à domestiquer et à conserver ex situ pour une orientation écologique des reboisements (sylviculture des espèces locales);
- procéder à l'identification et à la préservation des espèces sauvages apparentées aux espèces domestiques.

Ainsi donc la stratégie tient compte de la dimension humaine pour réaliser la protection de la biodiversité. C'est ainsi que tenant compte du fait que la pauvreté des populations riveraines peut être cause de destruction de la biodiversité il cherche à leur faire bénéficier des bénéfices résultant de la gestion des parcs. C'est en réalité une démarche qui tient compte des principes dégagés, en 1992 lors de la conférence de Rio, dans la convention sur la conservation de la biodiversité.

## **B – LA PLANIFICATION LOCALE :**

La planification locale concerne les plans de gestion et les plans d'aménagement forestier. Ces plans sont surtout prévus par le code forestier qui les applique aux forêts. Toutefois, vu l'esprit qui entoure les parcs nationaux, se pose la question de la légalité des plans de gestion des parcs nationaux (1). Une fois cette question résolue nous présenterons les plans d'aménagement appliqués aux sites naturels du patrimoine mondial (2).

### *1 – La question de la légalité des plans de gestion des parcs nationaux :*

La question de la légalité des plans de gestion des parcs nationaux présente un intérêt réel. En effet ces plans de gestion permettent parfois aux populations riveraines de prélever dans les ressources des parcs nationaux. Or les parcs nationaux font aujourd'hui l'objet de deux conceptions différentes dans l'ordonnancement juridique : une conception stricte et une conception souple. Avec cette dualité de la notion de parc national nous aboutissons à deux résultats antagonistes : incompatibilité entre plan de gestion et conception stricte de la notion de parc national d'une part et, de l'autre, compatibilité entre plan de gestion et conception souple de la notion de parc national.

La conception stricte de la notion de parc national découle de l'article 39 du décret n° 86-844 portant code de la chasse et de la protection de la faune. Cette conception stricte pose le principe de

l'interdiction stricte de toute exploitation et de tout droit d'usage sur les ressources naturelles du parc et dans ses limites, terrestres, maritimes ou fluviales. Toute dérogation à ce principe doit nécessairement découler d'une autorisation spéciale. Cette conception stricte de la notion de parc national se rattache à la convention de Londres de 1933. Et Souleye NDIAYE confirme cette position en affirmant qu' «Au Sénégal, comme dans de nombreux pays d'Afrique la notion de parc national a, dans une large mesure subi l'influence de la convention de Londres de 1933, qui souligne l'exclusion - autant que possible -- de toutes activités humaines dans les parcs afin de les maintenir dans un état intact et de n'y entraîner aucune modification essentielle.

Cette conception de la protection des zones naturelles n'a pas résisté à l'épreuve du temps et des conflits nés des enjeux multiples liés à l'utilisation des ressources naturelles. Aussi devant les changements intervenus dans les relations entre l'homme et la nature, surtout durant ces dernières années, le concept d'aire protégée a connu une évolution. »<sup>1</sup> A cette convention de Londres il faut ajouter la convention d'Alger de 1968 qui consacre la conception stricte de la notion de parc national.

L'évolution de la notion de parc national apparaît à travers le code forestier de 1998. En effet l'article R 8 du décret 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier énonce que « *Les parcs nationaux sont des zones où des restrictions ou des interdictions quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol ou du sous-sol sont édictés en vue de la conservation de la nature.*

*Dans la mesure du possible, les parcs nationaux sont mis à la disposition du public pour son éducation et sa récréation.* » La notion de restriction est plus souple que celle d'interdiction. En effet elle pourrait permettre un accès limité des riverains du parc à certaines ressources du parc national. C'est sûrement ce qui justifie la possibilité accordée aux riverains du PNOD d'accéder aux ressources ligneuses du parc dans le Plan Quinquennal de Gestion Intégrée<sup>1</sup>. Ainsi cette conception de la notion de parc national permet l'élaboration des plans de gestion des parcs nationaux. D'autant plus que ce code forestier considère l'activité touristique comme une forme d'exploitation, d'où l'introduction des parcs nationaux dans la catégorie des ressources, des biens exploitables. Cette introduction des parcs nationaux dans la catégorie des biens exploitables permet de poser les bases juridiques de l'écotourisme.

Maintenant que la légalité des plans de gestion des parcs nationaux a été présentée, il convient de montrer l'application des plans d'aménagement et de gestion au Sénégal.

## *2 - Les plans d'aménagement appliqués aux sites naturels du patrimoine mondial*

Il s'agit des plans qui s'appliquent spécialement au Parc National des Oiseaux du Djoudj et celui du Niokolo-Koba. Ces plans de gestion entrent dans le sillage des principes dégagés lors de la conférence de Rio de 1992. Il s'agit principalement des principes du développement durable, de la

---

<sup>1</sup> Souleye NDIAYE, Les conflits liés à la création et à la gestion des parcs nationaux, p.2, in « Contribution à l'Atelier national sur "La gestion des Conflits liés aux Ressources Forestières dans le cadre de la Gestion des Terroirs" - Centre FoRet Thiès :17, 18, 19 mai 1995.



participation de la population. Parmi les conventions adoptées lors de cette conférence, les plans d'aménagement du PNOD et du PNNK font référence à la convention sur la diversité biologique et à la convention sur la lutte contre la désertification. En outre elles se réfèrent à d'autres conventions telles que la convention de Ramsar, la convention de Paris concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, la convention africaine d'Alger, la convention d'Abidjan, la convention de Bonn et la convention de Berne.

Il convient d'étudier d'une part les plans de gestion du PNOD (a) et, de l'autre, celui du PNNK (b).

#### **a – Les plans d'aménagement du PNOD :**

Le PNOD a bénéficié de trois plans de gestion. Il y'a tout d'abord eu le Plan Quinquennal de Gestion Intégrée (PQGI) mis en œuvre de 1994 à 1999. De 2000 à 2002 c'est le Plan Triennal de Gestion Intégrée (PTGI) qui a été appliqué. Actuellement c'est le plan d'aménagement et de gestion du parc national des oiseaux du Djoudj (PNOD) et de sa périphérie qui est en train d'être appliqué depuis l'an 2002.

Le PQGI, lors de son élaboration, avait bénéficié d'une étude de cas qui avait pour objectif la mise en œuvre de la Méthode Active de Recherche et Planification Participative (MARPP). Cette MARPP transparaît à travers ses objectifs programmatiques. En effet dans ses objectifs programmatiques on constate une prise en compte du principe de participation<sup>2</sup>. Le principe de participation inspire aussi la stratégie d'intervention et les options stratégiques du PTGI<sup>3</sup>. Ce plan révèle aussi un souci d'accès au développement durable à travers ses domaines d'intervention. L'objectif de lutte contre la pauvreté des populations par la promotion de l'écotourisme et le tourisme intégré concourt à la réalisation de cet objectif. Le renforcement des capacités institutionnelles du PNOD et la recherche-action y concourent aussi<sup>4</sup>. Le Plan d'Aménagement et de Gestion du Parc National des Oiseaux du Djoudj beaucoup plus profondément dans l'optique de développement durable, de participation des populations et de lutte contre la pauvreté. En effet ses objectifs et ses options stratégiques révèlent la présence de ces principes dans le plan. Il faut toutefois reconnaître que l'innovation de ce plan c'est l'aménagement de la périphérie du PNOD. En effet ce plan accompagne un projet d'aménagement qui est en train d'être poursuivi dans la périphérie du parc. Ce projet est créé par l'arrêté ministériel n° 3977 en date du 2 juin 1998 portant création, organisation et fonctionnement du projet « Protection et gestion durable de la zone périphérique du parc national des oiseaux du Djoudj ». En effet le plan d'aménagement indique qu'il a été financé par la Deutsche

---

1

<sup>2</sup> REPUBLIQUE DU SENEGAL, UICN, PLAN QUINQUENNAL DE GESTION INTEGREE DU PARC NATIONAL DES OISEAUX DU DJOUDJ. VOLUME 4 : ETUDES DE CAS SUR LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES VILLAGES RIVERAINS DU PNOD : UNE APPLICATION DE LA METHODE DE RECHERCHE ET DE PLANIFICATION PARTICIPATIVES (MARPP), Juin 1994, p. 02.

<sup>3</sup> République du Sénégal, Plan Triennal de Gestion Intégrée du Parc National des Oiseaux du Djoudj et de sa périphérie, 2000-2002, Mai 1999, p.21 et p.30.

<sup>4</sup> Id, Op. Cit., p. 18.

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) dans le cadre du projet « Protection et gestion durable de la zone périphérique du parc national des oiseaux du Djoudj ».

Ainsi il apparaît clairement que l'aménagement du PNOD et de sa périphérie a débuté par les plans de gestion et se poursuit avec un plan d'aménagement et de gestion. Cette procédure n'est pas conforme au code forestier qui prévoit l'élaboration d'un plan d'aménagement d'abord et fait du plan de gestion une partie intégrante de ce plan d'aménagement. Cette procédure prévue par le code forestier a été respectée lors de l'aménagement du PNNK.

#### **b – Le plan d'aménagement du PNNK :**

Le PNNK a d'abord bénéficié d'un plan intitulé Gestion des Ressources Renouvelables en Périphérie du Parc Transfrontalier Niokolo Badiar de 1998 à 2003. Ensuite le Plan de gestion a été élaboré et mis en œuvre à partir de l'an 2002.

Concernant le plan intitulé Gestion des Ressources Renouvelables en Périphérie du Parc Transfrontalier Niokolo Badiar. Dans la première phase de ce plan les orientations données pour Niokolo-Koba consistaient à réaliser la compatibilité entre une politique de conservation et une politique de développement. Cette phase a donc réellement pris en compte l'objectif de développement durable consacré au Sommet de Rio de juin 1992<sup>1</sup>. La prise en compte de cet objectif est nécessaire dans la mesure où le PNNK représente un gisement de ressources énergétiques très convoité. Pour répondre à l'objectif de développement durable le plan met l'accent sur l'exploitation touristique du parc en formant les riverains comme guides touristiques. Quant à la deuxième phase elle a été prévue pour la période 1999-2003. Elle fait apparaître le souci d'accéder à l'objectif de développement durable et au respect du principe de participation. Dans ses orientations stratégiques la seconde phase fixe, parmi ses enjeux principaux le passage d'une phase d'urgence à une phase de mise en régime de gestion du complexe écologique Niokolo-Badiar. Une démarche et un dispositif impliquant les collectivités riveraines ont été adoptés à cette fin. A travers l'implication des collectivités riveraines c'est leur responsabilisation qui est recherchée dans la définition des grandes orientations de gestion de l'ensemble « aire protégée-zone périphérique ». Elles doivent également prendre activement part à la mise en œuvre et au contrôle sur le terrain, des mesures et des règles qui sont retenues dans le cadre des orientations.

Le plan de gestion du PNNK est un plan quinquennal<sup>2</sup>. Il a commencé à être mis en œuvre en 2002. Sa première vocation est de faire respecter l'intégrité du parc, la deuxième consiste à mieux connaître le territoire, la troisième la formation et l'information et la quatrième la valorisation de l'espace et des ressources.

La première vocation revêt les trois orientations suivantes : Connaître et faire connaître les limites du parc et de la zone MAB, renforcer le dispositif de lutte contre le braconnage et, enfin, impliquer

<sup>1</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p.17.

<sup>2</sup> République du Sénégal, Plan de gestion du parc national du Niokolo Koba et de sa périphérie, octobre 2000, p. 77.

les populations riveraines dans la conservation des ressources naturelles du par cet leur gestion durable dans leurs terroirs.

La vocation 2 comporte aussi les trois orientations suivantes : capitaliser et compléter les acquis de la connaissance, organiser les activités de recherche dans le parc et assurer le suivi des indicateurs du parc.

Une trilogie d'orientations forme également la vocation 3 : informer les partenaires de la mise en œuvre du plan de gestion, informer et sensibiliser le public et promouvoir la formation.

Enfin la vocation 4 comporte aussi cette trilogie d'orientations. Il s'agit de créer les conditions de la valorisation du parc et de sa périphérie, de développer la fréquentation du par cet de sa périphérie et d'organiser la valorisation des autres ressources.

Ainsi le plan de gestion du parc national de Niokolo-Koba et de sa périphérie fixe l'objectif de réaliser le développement durable par l'implication des populations locales, la recherche et la réduction de la pauvreté des populations du parc en valorisant l'espace et les ressources. L'innovation qu'elle a introduite par rapport au précédent plan, c'est le dépassement de la gestion de la périphérie par l'organisation de la gestion dans le parc.

Ainsi les plans de gestion du PNOD et du PNNK tentent de réaliser une adaptation de la gestion du patrimoine mondial naturel aux réalités du milieu social. Il en est de même des plans de gestion du patrimoine mondial culturel. La planification constitue un excellent moyen de gestion du patrimoine mondial de l'humanité. Elle permet d'adapter la protection de ce patrimoine aux réalités du contexte sociologique. En réalité ces plans ont surtout été mis en place pour résoudre les problèmes liés à l'inadaptation des textes juridiques aux réalités sociales. C'est le cas des textes juridiques régissant les parcs nationaux. Ces textes prévoyaient le déguerpissement des populations de leurs terres pour des raisons de conservation de la nature. Or ces mesures causaient des chocs psychologiques à ces populations. En effet ces lois les chassaient des terres de leurs ancêtres. Aujourd'hui il y a un effort de prise en compte de ces réalités sociales par le code forestier. Pour le patrimoine culturel, la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et des fouilles a tenté un effort d'adaptation. Elle fait de l'occupant, au même titre que le propriétaire de l'immeuble classé, un interlocuteur de l'Etat.

Malgré ces efforts d'adaptation, l'administration se fera remarquer par son inefficacité. En effet elle n'appliquera pas toujours la loi .

## **PARTIE II : LE CADRE STRUCTUREL DE LA PROTECTION DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL**

Au niveau international la protection du patrimoine mondial est principalement assurée par l'UNESCO. Toutefois des organismes internationaux de financement interviennent parfois dans la protection de ce patrimoine.

Au niveau national c'est l'Etat qui, par ses structures administratives, assure la protection des sites du patrimoine mondial situés sur son territoire. Il tient ce rôle de la convention du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial qui l'engage à « *prendre les mesures juridiques, scientifiques, techniques, administratives et financières adéquates pour l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la réanimation de ce patrimoine* ». L'Etat, étant une personne morale dotée de la souveraineté, ne peut remplir ses engagements qu'à travers ses structures administratives.

L'organisation de ces structures administratives dépend de la forme de l'Etat qui peut être fédéral ou unitaire. Au Sénégal il s'agit d'un Etat unitaire, mais un Etat unitaire décentralisé. Dans cette forme d'organisation seuls l'Etat, les établissements publics et les collectivités locales bénéficient de la personnalité morale de droit public qui correspond à un centre d'intérêt juridiquement protégé. Les structures administratives sont organisées en forme pyramidale et obéissent au principe du contrôle et du pouvoir hiérarchiques. Dans cette optique elles sont soumises au pouvoir et au contrôle hiérarchiques. Cette obéissance au pouvoir hiérarchique se poursuit dans l'administration territoriale à travers la déconcentration. Cette déconcentration, une autre modalité d'application de la centralisation, s'oppose à la décentralisation. La décentralisation obéit au principe de libre administration. Ce principe se manifeste au Sénégal à travers l'autonomie des collectivités locales. Pour éviter que cette autonomie ne se transforme en indépendance, les collectivités locales sont soumises au contrôle de tutelle.

C'est à ces différentes structures administratives qu'ont été confiées la compétence de protéger les sites du patrimoine mondial au Sénégal. Elles ont commencé à exécuter cette protection depuis longtemps. La situation actuelle des biens du patrimoine mondial révèle que cette protection est insuffisante (Chapitre I). Cependant nous constatons son renforcement (Chapitre II).

## **Chapitre I : Une protection insuffisante**

Les rapports d'étude sur les sites du patrimoine mondial au Sénégal révèlent une protection insuffisante du patrimoine culturel et naturel. Cette situation appelle donc une analyse des institutions administratives pour trouver les facteurs de cette insuffisance de la protection. Ainsi nous tenterons d'étudier l'insuffisance de cette protection, d'abord, dans l'administration du patrimoine culturel (Section I) et, ensuite, dans l'administration du patrimoine naturel (Section II).

### **Section I : L'insuffisance de la protection du patrimoine culturel**

Les structures administratives compétentes pour la protection du patrimoine culturel se trouvent aussi bien dans l'administration centrale (§1) que dans l'administration locale (§2).

#### **§1- L'administration centrale :**

Les structures de l'administration centrale chargées de la protection du patrimoine culturel sont au nombre de trois: la Présidence de la République, le Ministère de la culture et le ministère de l'urbanisme. Des problèmes d'empiètement se posent dans l'exercice des compétences de ces deux dernières structures. Et ces problèmes sont à la base du défaut de coordination observé dans la gestion du patrimoine culturel. Cette coordination aurait dû être réalisée à travers la Commission Supérieure des Monuments Historiques. Malheureusement celle-ci se réunit rarement Il convient donc de présenter la répartition des compétences dans l'administration centrale (A) et la violation de cette répartition des compétences(B).

##### **A\ LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS L'ADMINISTRATION CENTRALE**

La répartition des compétences de l'Etat en matière de protection des sites historiques a évolué de manière très sensible dans l'administration centrale. Auparavant seul le ministère de la culture (2) centralisait l'ensemble des compétences. La compétence pour le classement a été ensuite confiée au Président de la République (1). Enfin, avec le développement de l'urbanisme et le caractère d'ensemble architectural des sites historiques, certaines compétences ont été octroyées au ministère de l'urbanisme (3). En outre il y'a les structures de coordination qui se réunissent rarement (4).

##### **1 – Le Président de la République :**

L'attribution de la compétence de classement des monuments historiques au Président de la République fut la première diminution des compétences du Ministre de la culture dans le domaine des monuments historiques. En effet l'article premier du décret n°77-900 du 19 octobre 1977<sup>1</sup> abrogeant et remplaçant l'article premier du décret n° 73-746 du 8 août 1973 portant application de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes

<sup>1</sup> JORS du 12 novembre 1977.

retire cette compétence au Ministre de la culture pour le confier au Président de la République. Aux termes de cet article « *L'article premier du décret n° 73-746 du 8 août 1973 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :*

*"Article premier. - Les immeubles visés par l'article premier de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 sont classés par décret. " »* Or l'article abrogé disposait que ces immeubles sont classés par arrêté du ministre chargé de la culture.

Ce transfert de compétence se justifie, selon le rapport de présentation du décret n° 77-900, par l'ambition de rendre le classement des biens immeubles et meubles plus effectif et par l'adaptation à la normalisation internationale édictée dans les textes de l'UNESCO. Malheureusement les décrets présidentiels que nous avons pu consulter ne permettent pas d'établir l'existence d'un classement de biens culturels. La conséquence c'est la caducité des arrêtés d'inscription pris par le Ministre chargé de la culture.

## *2 - Le ministère de la culture :*

Le ministère de la culture est, traditionnellement, le département ministériel chargé de la protection des monuments et sites historiques. A cet égard la protection est assurée par le Ministre de la culture (a), la Direction du Patrimoine Culturel (b) et le Bureau d'Architecture des Monuments Historiques.

### **a\ Le Ministre chargé de la culture :**

Le Ministre de la Culture et de la Communication est « responsable de la sauvegarde des monuments historiques et des sites »<sup>1</sup>. A ce titre il intervient en qualité d'autorité administrative, aussi bien, au niveau de la procédure de classement qu'à celui des effets du classement.

Sa compétence au niveau de la procédure de classement se manifeste à travers les arrêtés d'inscription et les propositions de classement des sites. Le dernier arrêté fixant la liste des Sites et Monuments historiques a été pris en date du 27 mars 2003. Auparavant les arrêtés d'inscription n'étaient pas notifiés aux propriétaires et occupants des immeubles concernés comme l'exige la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971, d'où leur inopposabilité à l'égard de leurs destinataires. En cas de litige le juge n'aurait pu les rendre opposables que dans l'hypothèse de la connaissance acquise. Ainsi le Conseil d'Etat du Sénégal a déjà utilisé la théorie de la connaissance acquise dans les arrêts n° 0017 du 27 octobre 1993, Moctar TRAORE c/ Etat du Sénégal et n° 030 du 29 octobre 1997, Hoirs Mamadou Diop c/ Etat du Sénégal<sup>1</sup>. Ainsi le juge peut, avec la théorie de la connaissance acquise, rendre l'inscription non notifiée valable. Mais il ne peut lui éviter la caducité lorsqu'elle n'est pas suivie d'une proposition de classement dans le délai de six mois après le début de son existence. Or il n'y a jamais eu de proposition de classement, encore moins de classement. Avec l'arrêté d'inscription

---

<sup>1</sup> Décret n° 2002-1123 du 14 novembre 2002 relatif aux attributions du Ministre de la Culture et de la Communication, JORS n°6074 du 23 novembre 2002, p.1882.

du 27 mars 2003 l'administration devrait aller au bout de la procédure pour classer réellement les Iles de Gorée et Saint-Louis.

Le Ministre de la culture intervient aussi dans la mise en œuvre des effets du classement. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 13 du décret n° 73-746 du 08 août 1973 « *Tout propriétaire d'un immeuble classé, qui se propose soit de déplacer, soit de modifier, même en partie ledit immeuble, soit d'y effectuer des travaux de restauration, de réparation ou de modification quelconque, soit de lui adosser une construction neuve, est tenu de solliciter l'autorisation du Ministre chargé de la culture.* » Cette compétence demeure même dans le contexte de la décentralisation renforcée de 1996. En effet l'alinéa 3 des articles 8 et 12 du décret n°1137 du 27 décembre 1996 portant application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de culture confie au Ministre de la culture la compétence pour la délivrance de l'autorisation préalable sur toute démolition, transformation et restauration d'un site ou monument classé ou proposé au classement. Cependant la compétence en matière de délivrance de l'autorisation de démolition d'immeuble est confiée au Ministre de l'Urbanisme par la partie législative du code de l'urbanisme en 1988.

#### **b\ La Direction du patrimoine culturel :**

La Direction du Patrimoine Historique et Ethnographique (D.P.H.E), aujourd'hui appelée Direction du patrimoine culturel, a été créée par le décret n° 70-093 du 27 janvier 1970 portant organisation du Ministre de la culture et de la jeunesse<sup>1</sup>. Selon l'article 3 de ce décret « *La direction du patrimoine national (est) chargée :*

- *De recenser, de classer, de conserver et de protéger tous les éléments matériels de la culture nationale, sites et monuments, pierres levées, lieux célèbres, etc...»*

Cette direction est donc la plus compétente pour apporter au Ministre chargé de la culture l'assistance administrative nécessaire à la protection du patrimoine culturel sénégalais. Elle est actuellement désignée sous le titre de Direction du Patrimoine Culturel. Elle participe à l'élaboration des politiques de protection du patrimoine culturel. En outre son directeur élabore le dossier pour l'inscription de biens du patrimoine culturel sur la liste du Patrimoine mondial.

Avec le rattachement du BAMH, en juin 2003, au ministère de la culture la Direction du patrimoine culturel n'est plus le seul service de protection du patrimoine culturel soumis au pouvoir hiérarchique du Ministre chargé de la Culture.

#### **b- Le Bureau d'architecture des monuments historiques (BAMH) :**

Il a été créé par le décret n° 79-417 du 12 mai 1979 portant organisation du ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Environnement. Selon l'article 34 de ce décret « Le Bureau d'Architecture des Monuments Historiques est chargé, dans le cadre de la conservation du patrimoine

---

<sup>1</sup> République du Sénégal, Bulletin des arrêts du Conseil d'Etat, années judiciaires 1993-1997.

national, de l'étude et de la mise en œuvre des opérations de rénovation et de restauration des centres et monuments historiques ». Ainsi donc le BAMH a surtout une compétence technique. Elle ne s'étend pas à la prise de décision pour l'autorisation de restaurer, de modifier ou de démolir. Selon le décret n° 73-746 du 08 août 1973 portant application de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes cette compétence appartient au Ministre de la culture.

Malheureusement cette répartition des compétences est violée par le BAMH qui ne transmet pas le dossier au ministre de la culture et ne le soumet pas non plus à la Commission supérieure des monuments historiques qui est une structure de coordination . Pour résoudre cette difficulté le décret n° 2003 – 454<sup>2</sup> ajoute , en son article premier, le BAMH parmi les services du ministère chargé de la culture.

Ainsi le ministère de la culture apparaît comme le pivot central de la protection du patrimoine culturel. Cependant l'ignorance des textes juridiques fait que ce ministère s'est toujours limité à l'inscription des sites historiques. Il n'y a encore jamais eu de proposition de classement. Le législateur a d'ailleurs transféré certaines de ses compétences au ministre de l'urbanisme.

## *2 - Le ministre de l'urbanisme :*

Le ministre de l'urbanisme partage, aujourd'hui, avec le Ministre de la culture les compétences en matière de monuments et sites historiques. Depuis 1988 le Ministre de l'urbanisme dispose de plus en plus de compétences larges en matière de protection du patrimoine culturel.

L'article 80, alinéa 5 de la loi n° 88-05 portant code de l'urbanisme<sup>3</sup> énonce que « *les démolitions d'immeubles classés monuments historiques ou situés dans un secteur sauvegardé présentant un intérêt touristique ou historique sont soumises à l'autorisation administrative préalable délivrée par le Ministre chargé de l'urbanisme après accord du Ministre chargé des monuments historiques ou, le cas échéant, du Ministre chargé du tourisme.* » Ainsi la règle de l'autorisation administrative préalable est maintenue pour les démolitions d'immeubles classés monuments historiques ou situés dans un secteur sauvegardé présentant un intérêt touristique ou historique. Cette loi est encore allée beaucoup plus loin. En effet elle a conféré la compétence pour la délivrance de l'autorisation administrative préalable au Ministre de l'urbanisme, retirant ainsi cette compétence au Ministre de la culture. Néanmoins le Ministre de l'urbanisme ne peut délivrer une telle autorisation qu'avec l'accord du Ministre de la culture. Face à cette situation se pose une question. Cette loi ne viole-t-elle pas le principe de la séparation des pouvoirs en procédant au transfert de cette compétence du Ministre de la culture au Ministre de l'urbanisme ?

---

<sup>1</sup> JORS 1970, p.205.

<sup>2</sup> Décret n° 2003 – 454 modifiant le décret n° 2002 – 1102 du 08 novembre 2002 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République , la Primature et les ministères.

<sup>3</sup> JORS n° 5244 du 16 juillet 1988, pp.419-431).



Il appartient au juge constitutionnel de répondre à cette question en vertu de sa compétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois. Il a d'ailleurs eu l'occasion d'y répondre en 2001 lors de l'action contre l'amendement Moussa SY<sup>1</sup>. Mais il n'a pas voulu se prononcer. La position des autorités étatiques dans le présent projet de code de l'urbanisme et de la construction se dirige dans le sens contraire à la présente loi. Ce projet de loi ne procède pas à une répartition des compétences. Cette répartition est faite par le projet de décret portant code de l'urbanisme et de la construction qui confie, en son article 115, au Ministre de l'urbanisme la compétence pour délivrer l'autorisation préalable de démolition d'immeubles situés dans un secteur sauvegardé, après accord du Ministre de la culture. Le décret prévoit des délégations de compétences aux gouverneurs pour la délivrance de cette autorisation préalable.

En dehors de cette compétence du Ministre de l'urbanisme une autre compétence propre à l'Ile de Saint-Louis lui est attribuée. En effet le décret n° 2001-1064 du 11 décembre 2001 relatif à l'élaboration d'un Plan de sauvegarde et de mise en valeur du site de Saint-Louis confie le rôle de « coordinateur national » du Plan de sauvegarde et de mise en valeur au Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire à l'alinéa 2 de son article 5. Il a, dans le cadre de ce rôle, la charge de l'établissement du Plan de sauvegarde et de mise en valeur. Toutefois il « *bénéficie du concours d'un comité de pilotage qu'il réunit au moins une fois par mois.* »

Depuis l'année 2002 les textes révèlent une tendance à la réduction des pouvoirs du ministre de l'urbanisme, en matière de sauvegarde du patrimoine culturel. Ainsi un décret pris en 2002 dispose, en son article premier alinéa 3, que le Ministre de l'urbanisme « *participe, en liaison avec le Ministre chargé de la Culture, à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain.* »<sup>2</sup> Ce décret confie donc au Ministre chargé de l'Urbanisme un rôle secondaire. En outre le BAMH a été détaché du Ministère de l'Urbanisme pour être rattaché au Ministère de la Culture. Ce rattachement du BAMH au pouvoir hiérarchique du Ministre chargé de la Culture permettra, peut-être aux structures de coordination de mieux remplir leur mission.

### *3 – Les structures de coordination :*

Le Président de la République, le ministre chargé de la culture et celui chargé de l'urbanisme se partagent donc les compétences en matière de protection du patrimoine culturel.

Toutefois ces autorités exercent leur compétence en étant soumis à l'avis obligatoire de la Commission Supérieure des Monuments Historiques. En effet l'article 28 de la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes institue une Commission Supérieure des monuments Historiques. Cette commission doit obligatoirement être consultée lors de l'exercice des compétences sur les monuments et sites historiques. Son avis est obligatoire sur toute demande de proposition de classement ou de monuments proposés pour le

<sup>1</sup> Décision 3/C/2001 du Conseil constitutionnel sénégalais en date du 11 décembre 2001.

<sup>2</sup> Décret n° 2002-1128 du 14 décembre 2002 relatif aux attributions du Ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, JORS N°6074 du 23 novembre 2002, p.1885.

classement. Elle est aussi consultée sur toute opération tendant à détruire, déplacer, restaurer ou modifier de quelque façon les monuments proposés pour le classement et sur le tarif du droit de visite des monuments classés. Ces dispositions législatives sont mises en application par le décret d'application de cette loi. Ainsi selon l'alinéa 5 de l'article 13 du décret d'application de la loi n° 71-12 « *Le Ministre chargé de la culture statue sur cette demande le cas échéant après avis de la Commission Supérieure des monument Historiques.* » Il faudrait signaler que la dénomination de cette structure a été remplacée par la suivante : Commission Supérieure des Monuments Historiques et des Sites.

Il existe une autre structure de coordination. Il s'agit d'un comité de pilotage. En effet, dans l'exercice de ses compétences en tant que coordonnateur de l'élaboration du plan de sauvegarde de Saint-Louis, le Ministre de l'urbanisme bénéficie du concours du comité de pilotage.

Ces structures de coordination permettraient de réaliser une protection optimale du patrimoine culturel. Malheureusement la Commission Supérieure des Monuments Historiques et des Sites est rarement consultée.

## **B – LA VIOLATION DE LA REPARTITION DES COMPETENCES :**

La répartition des compétences n'est pas respectée au niveau du pouvoir central. Et ces violations créent une absence de coordination entre le BAMH et le ministère de la culture. Cela entraîne alors une ineffectivité des textes juridiques concernant la protection des monuments historiques. Pour diagnostiquer cette situation nous allons montrer les manifestations de cette violation des compétences (1) avant d'identifier leurs causes possibles (2).

### *1 – Les manifestations de la violation des compétences :*

Les violations de la répartition des compétences se manifestent par le court-circuit des compétences du Ministre de la culture par le BAMH. En effet dans la procédure de demande d'autorisation de démolir, de restaurer ou de réaliser certains travaux, le BAMH donne son avis et remet le dossier aux services régionaux de l'urbanisme sans le transmettre au Ministre de la culture ou à la Commission Supérieure des Monuments Historiques. Cette situation entraîne alors une marginalisation du ministère de la culture qui ne peut plus exercer ses compétences en matière d'autorisation.

Face à cet ensemble de violations de la répartition des compétences il convient d'en dégager les causes possibles.

### *2 – Les causes de la violation des compétences :*

Les causes de cette violation des compétences se trouvent dans l'organisation administrative. En effet les décrets d'organisation des ministères plaçaient le BAMH sous l'autorité du Ministre de l'urbanisme. Le Ministre de la culture ne pouvait exercer à l'égard des agents du BAMH aucun pouvoir de sanction disciplinaire. La conséquence directe c'est l'impuissance du Ministre de la culture à faire

respecter ses compétences. Pour résoudre ce problème le décret n° 2003 – 454 attache le BAHM au ministère de la culture.

En outre la Commission Supérieure des Monuments Historiques ne se réunit presque jamais. La présentation des dossiers de demande d'autorisation à cette commission risque d'entraîner des retards dans la procédure d'examen des dossiers. Néanmoins il faudrait se demander si cette absence de réunion de la Commission supérieure des monuments historiques ne résulte pas du défaut de transmission des dossiers.

Enfin la troisième cause est peut-être liée à des raisons techniques. En effet les entretiens tenus avec les différents acteurs de l'administration montrent qu'avant la transmission du dossier pour l'autorisation il doit être étudié par le Service des Domaines, le service du Cadastre et les lotissements. Malheureusement après cette procédure le service régional de l'urbanisme transmet le dossier pour autorisation au maire au lieu du Ministre de la culture. Le service régional de l'urbanisme agit peut-être ainsi par ignorance des textes juridiques.

## **§2- L'administration locale**

Selon Guy BRAIBANT, le terme de décentralisation recouvre à la fois « la déconcentration, la décentralisation et la création d'agences autonomes au niveau local, national ou international<sup>1</sup>. » L'auteur soutient qu'il crée ce mot nouveau pour combler un vide linguistique. Au niveau de l'administration locale sénégalaise nous trouvons les collectivités locales (B) et l'administration déconcentrée (A) qui s'occupent de la protection du patrimoine culturel.

### **A - L'ADMINISTRATION DECONCENTREE :**

La déconcentration est définie comme « un système pratiqué en droit positif, consistant à confier les pouvoirs de décision à celles de ces autorités (soumises au pouvoir hiérarchique) qui sont en fonction dans différentes circonscriptions administratives. » Ces autorités sont les agents déconcentrés. Dans le cadre de la protection du patrimoine culturel mondial des agents déconcentrés participent à sa protection. Il s'agit d'agents techniques et administratifs. Comme les sites du patrimoine culturel mondial au Sénégal sont l'île de Gorée et celle de Saint-Louis nous citerons les agents déconcentrés intervenant dans ces collectivités territoriales. Nous présenterons donc tout d'abord les agents administratifs (1) et les services techniques (2).

#### **1- Les agents administratifs :**

Au Sénégal les sites inscrits sur la Liste des biens du patrimoine mondial se trouvent sur des territoires gérés par des communes. Les agents déconcentrés qu'on y trouve sont le préfet (a) et le maire (b).

---

<sup>1</sup> Guy BRAIBANT, Le passé et l'avenir de l'administration, in Revue internationale de sciences administratives, vol 68, Numéro 3, Septembre 2002.

**a\ Le préfet:**

L'exposé des motifs de la loi du 1<sup>er</sup> février 1972 considère le département comme « une cellule opérationnelle orientée d'abord vers les problèmes d'administration générale. » Ainsi le préfet est la seule autorité territoriale disposant du pouvoir réglementaire en matière de police administrative (art. 22 du décret du 29 mai 1972). Il dispose de ce pouvoir pour prendre toutes les mesures applicables à toute l'étendue du département, ainsi que celles touchant les arrondissements, alors que le maire est compétent sur le territoire communal.

Le préfet exerce également le pouvoir hiérarchique à l'égard du maire.

**b\ Le maire :**

Le maire se trouve dans une situation de dédoublement fonctionnel. Il représente à la fois la commune et l'Etat. En effet le lexique des termes juridiques considère le maire comme « l'autorité communale élue en son sein par le conseil municipal ». Selon l'article 117 de la loi 96-06 portant code des collectivités locales le maire remplit certaines compétences en tant que représentant de l'Etat et sous l'autorité du préfet<sup>1</sup>. A ce titre il est de la compétence du maire de publier les arrêtés d'inscription des monuments et sites lorsqu'un des biens inscrits se trouve sur le ressort territorial de sa commune. Toutefois une question fondamentale apparaît : doit-il remplir ses compétences de représentant de l'Etat d'office ou sur instruction du préfet ?

En réalité dans la pratique il n'y a pas de centralisation de la procédure d'autorisation de démolition, de restauration ou de transformation des immeubles situés dans les sites historiques. En effet le maire reçoit actuellement les demandes de permis de construire, de démolition, de transformation ou de restauration de ces immeubles. Il délivre aussi ces permis. Il s'agit là d'un vice d'incompétence résultant d'une erreur de droit liée aux textes de loi de 1996 sur la décentralisation.

**2- Les services extérieurs de l'administration:**

Dans le cadre de la protection du patrimoine culturel mondial il faut des compétences techniques pour prendre des décisions adéquates. Dans ce sens pour assurer une connaissance exacte du dossier certains services extérieurs de l'Etat étudient le dossier et donnent leur avis. IL s'agit des services régionaux de l'urbanisme (a) et de l'antenne du BAMH à Saint-Louis (b)

**a\ Les divisions régionales de l'urbanisme :**

Les dossiers de demande de construction, de démolition, de transformation ou de restauration, une fois adressés au maire, sont instruits à la division régionale de l'urbanisme dans le ressort territorial duquel se trouve l'immeuble. Lors de l'instruction la division régionale s'assure de l'identité du

<sup>1</sup> Conseil d'Etat français, 18 avril 1902, Commune de Nérès-Les-Bains (GAJA, n° 10, p.57)

titulaire de la propriété de l'immeuble auprès des services du domaine, des limites exactes de la propriété auprès du cadastre et du respect des règles d'hygiène auprès du service d'hygiène. Une fois cette procédure remplie la division régionale transmet le dossier au BAHM si l'immeuble se situe dans le site historique. Le BAHM émet son avis et le dossier revient à la division régionale de l'urbanisme qui l'examine et le transmet au maire.

Toutefois avec l'antenne du BAMH à l' Ile de Saint-Louis la division régionale n'aura plus besoin de transmettre le dossier au BAMH.

#### **b\Les antennes locales du BAMH :**

L'île de Gorée a déjà une antenne du BAMH. Ce n'est pas encore le cas pour l'Ile de Saint-Louis. Pourtant la mise en place d'une antenne du BAMH à Saint-Louis est une recommandation de la mission d'enquête chargée de vérifier si l'Ile de Saint-Louis remplit les critères d'inscription sur la liste du patrimoine mondial.. L'agent chargé de représenter le BAMH à Saint-Louis a déjà été désigné. L'antenne devrait donc être bientôt ouverte.

D'après les informations reçues au BAMH cette antenne sera chargée de remplir toutes les tâches dévolues au BAMH en matière de protection des sites et monuments historiques dans l'Ile de Saint-Louis.

A côté des agents et services déconcentrés les collectivités locales exercent des compétences en matière de protection des sites et monuments historiques

#### **B - LES COLLECTIVITES LOCALES :**

Les collectivités locales concernées directement par la protection du patrimoine mondial culturel sont, actuellement, au nombre de deux au Sénégal. Il s'agit de la commune de Saint-Louis et de la commune d'arrondissement de Gorée. Cette indication ne signifie pas que cette protection relève exclusivement de la compétence de ces deux catégories de collectivités locales. Nous identifierons donc les compétences attribuées(1) et, ensuite, nous ferons un diagnostic de l'exercice de ces compétences (2) pour savoir dans quelle mesure les collectivités locales participent à cette protection.

##### *1 - La détermination des compétences :*

La commune, la région et la communauté rurale partagent les mêmes compétences en matière de protection du patrimoine mondial culturel. Ces compétences sont cependant soumis à un régime différent. En effet certaines compétences sont soumises à autorisation (b) alors que d'autres ne le sont pas (a).

##### **a- Les compétences non soumises à autorisation :**

Les articles 37 et 38 de la loi 96-07 confient à la région et à la commune la surveillance et le suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques. Ensuite la lecture des articles 8, 12 et 20

du décret n°1137 du 27 décembre 1996 portant application de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales en matière de culture révèle que chacune de ces différentes collectivités locales joue un rôle dans la protection du patrimoine culturel mondial. En effet elles assurent la préservation et la valorisation du patrimoine culturel à travers des actions d'information et de sensibilisation. Elles établissent aussi des circuits de découverte et un programme d'animation des sites et monuments historiques. En outre elles peuvent faire au gouvernement des propositions d'inscription d'éléments du patrimoine sur la liste des sites et monuments.

Il s'agit donc ici de compétences dont l'exercice ne peut nullement porter atteinte à l'intégrité des monuments et sites historiques. A l'inverse les compétences dont l'exercice pourrait y porter atteinte sont soumises à la procédure de l'autorisation.

#### **b\ Les compétences soumises à autorisation :**

Toute démolition, transformation et restauration d'un site ou monument classé ou proposé au classement doit être préalablement autorisée par le Ministre chargé de la Culture. Ainsi le décret n°1137 du 27 décembre 1996 dévoile la centralisation de la protection du patrimoine mondial culturel. En effet le seul changement apporté par les textes de lois sur la décentralisation et leurs décrets d'application c'est la compétence des collectivités locales pour restaurer, à leur frais, des immeubles classés ne leur appartenant pas. Ils doivent toujours obtenir l'autorisation du Ministre compétent pour réaliser ce genre d'opérations. L'observation de la pratique révèle cependant que les autorités administratives, par une erreur d'interprétation des textes de lois sur la décentralisation, confèrent au maire la compétence de la délivrance des autorisations de construire dans les sites historiques. Cette confusion a pour origine leur référence aux textes de lois et décrets d'application sur l'urbanisme plutôt sur ceux concernant les monuments et sites historiques.

Cependant l'île de Saint-Louis présente une exception provisoire à ce principe depuis le mois de décembre 2001. Cette exception semble être une validation de la pratique résultant de l'erreur des autorités administratives concernant la délivrance des autorisations de construire. En effet l'alinéa 2 de l'article 7 du décret n°2001-1064 du 11 décembre 2001 relatif à l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur du site de Saint-Louis attribue au Maire de Saint-Louis la compétence pour délivrer les autorisations de construire, de démolir ou de transformer un immeuble, après avis conforme du comité de pilotage.

#### **2- L'exercice des compétences :**

Les compétences des collectivités locales en matière culturelle sont consistantes. Néanmoins toute opération tendant à porter atteinte à l'intégrité de l'immeuble bâti exige l'autorisation du Ministre de la culture.

Les collectivités locales peuvent exercer ces compétences sans l'aide de partenaires extérieurs(a) ou avec leur aide (b).

**a) L'exercice des compétences sans l'aide de partenaires extérieurs**

Les collectivités locales exercent leurs compétences dans le domaine de la protection du patrimoine culturel mondial par les délibérations de leur conseil, l'organe délibérant. Et comme toutes les délibérations des conseils locaux elles doivent être transmises au représentant de l'Etat compétent pour saisir le juge d'un contrôle de légalité. Dans ce cas les délibérations deviennent exécutoires 15 jours après leur transmission.

Toutefois lorsqu'il s'agit des compétences pour lesquelles l'autorisation du Ministre de la culture est nécessaire les décisions ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du Ministre de la culture. Il s'agit donc ici d'un contrôle à priori. Et il révèle une véritable recentrage de la protection des sites et monuments historiques au bénéfice du ministère de la culture. Le cas est semblable en France<sup>1</sup>. Une question apparaît donc à ce niveau dans les cas où l'autorisation du Ministre de la culture est requise. Il s'agit de savoir si le contrôle du représentant de l'Etat sur le ressort territorial de la collectivité locale où se trouve l'immeuble doit s'ajouter au contrôle du Ministre ou s'il doit disparaître.

**b) L'exercice des compétences avec l'aide de partenaires extérieurs :**

Les politiques de restauration des immeubles inscrits, proposés pour le classement ou classées exigent des moyens financiers colossaux. Les collectivités locales ne peuvent mobiliser ces fonds à partir de leurs ressources budgétaires. En effet les documents du BAHM révèlent que la restauration d'un immeuble tourne autour de soixante dix sept millions à cinq cents millions de Fcfa alors que le budget des collectivités locales n'atteint souvent pas ces sommes.

C'est donc normal qu'elles aient besoin de l'aide financière et technique de partenaires extérieurs pour réaliser les politiques de restauration. Ces partenaires sont parfois l'UNESCO, la Banque Mondiale. Mais ces deux institutions sont surtout des interlocuteurs de l'Etat. Ce sont donc des partenaires indirects pour les collectivités locales. Les partenariats directs se font surtout par le biais de la coopération décentralisée. Pourtant à la lecture de l'article 17 de la loi 96-06 il ressort que les collectivités locales peuvent conclure des conventions de coopération décentralisées avec des organismes publics ou privés, étrangers ou internationaux. Ainsi juridiquement les collectivités locales peuvent conclure des conventions de coopération décentralisée avec l'UNESCO ou la Banque Mondiale.

La commune de Saint-Louis entretient depuis quelques années des relations de coopérations décentralisée avec Lille Métropole Communauté Urbaine de France. Ce partenariat a débuté par la signature d'une convention de coopération décentralisée rendue exécutoire le 14 novembre 1997<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce partenariat la commune de Lille Métropole a apporté son soutien à la commune de Saint-Louis pour l'assainissement de la ville. En décembre 2002 elle a conclu une convention de coopération avec l'île de Saint-Louis. Et dans cette convention le volet protection du patrimoine

<sup>1</sup> Dominique AUDRERIE, *La protection du patrimoine culturel dans les pays francophones*, ESTEM, Paris, 2000, p.13.

occupe une place importante. La mise en oeuvre de cette convention est confiée à l'Agence de Développement Communal.

Cette agence a été créée grâce à la première convention de coopération signée entre Lille Métropole et la Commune de Saint-Louis. Elle a pour objet de définir les stratégies pour la mise en oeuvre des engagements contenus dans les conventions de coopération. Elle est également chargée de mettre en oeuvre ces stratégies. En revanche elle ne manipule pas de deniers publics.

Les structures administratives de protection du patrimoine mondial culturel se caractérise par l'irrespect des procédures de publicité des actes de classement des monuments et sites historiques. Cette inapplication des textes s'étend même à la répartition des compétences du niveau central au niveau local. D'où une insuffisance de la protection du patrimoine culturel. Qu'en est-il du patrimoine naturel ?

## **Section II : L'insuffisance de la protection du patrimoine naturel**

Contrairement au patrimoine culturel, la protection du patrimoine naturel est plus ou moins bien assurée en raison d'un certain nombre de facteurs favorables et d'actions menées par les autorités. Toutefois un certain nombre de lacunes subsistent. Ces insuffisances et l'action réussie de la protection pourront être parcourues dans l'étude de l'administration compétente pour la protection du patrimoine naturel. Cette administration pourra être étudiée à travers l'administration centralisée (§1) et l'administration locale (§2).

### **§1- L'administration centrale**

Les sites du patrimoine naturel mondial au Sénégal sont constitués par le Parc National du Niokolo-koba et le Parc National des Oiseaux du Djoudj. Comme tous les autres parcs et réserves ils sont gérés par la Direction des parcs nationaux (B). Toutefois leur classement est prononcé par le Président de la République (A).

#### **A – L'AUTORITE COMPETENTE POUR LE CLASSEMENT:**

Le classement des espaces en parcs nationaux est une décision prononcée par le Président de la République. Cette compétence du Président de la République se déduit de la nécessité d'un décret pour le classement(2). Toutefois l'intervention de l'administration consultative (1) est nécessaire pour que la décision de classement puisse être prise.

##### *1 – La nécessaire intervention de l'administration consultative :*

L'article R.45 du décret 98-164 crée, en son alinéa 1<sup>er</sup>, une commission nationale de conservation des sols. Elle est chargée d'examiner les dossiers de classement ou de déclassement qui lui sont

---

<sup>1</sup> Saint-Louis du Sénégal et Lille Métropole Communauté Urbaine, projet de coopération décentralisée, p1.



soumis par la commission régionale. Toutefois la consultation de cette commission constitue-t-elle une obligation ?

Elle se réunit trente jours après la réception de ce dossier. En cas d'avis défavorable le rejet est notifié à l'intéressé. Ainsi l'intéressé est tenu au courant de la décision de rejet. Toutefois le décret ne pose aucune obligation de motivation des avis défavorables. Cette omission montre que la création de la commission nationale de conservation des sols n'est pas soucieuse du respect du droit à l'information. Ce droit est un des éléments constitutifs du principe de transparence. La transparence existe surtout lorsque l'avis est favorable. En effet l'article R.46 du décret 98-164 énonce qu' «*En cas d'avis favorable, elle transmet au Président de la République le dossier, avec son avis motivé, dans les quinze jours suivant la réunion.* » Cette disposition révèle le rôle d'outil d'aide à la décision que joue la commission. Ainsi elle doit permettre au Président de la République d'avoir une connaissance adéquate des éléments du problème.

## *2 - La nécessité d'un décret pour le classement :*

L'article R.46 in fine du décret n°98-164 dispose que « Le classement ou le déclassement de la forêt est prononcé par décret. » Or au Sénégal seul le Président de la République a le pouvoir de prendre des décrets. Ce n'est pas comme en France où le Conseil d'Etat prend le décret de classement lorsqu'un propriétaire s'oppose au classement ou à la nature des prescriptions<sup>1</sup>. Ainsi le PNOD a été créé par décret n° 71-411 du 14 avril 1971 portant classement du domaine forestier et création du parc national des oiseaux du Djoudj (delta du fleuve Sénégal) et d'une zone limitrophe sur son pourtour. Le décret n°98-164 ne prévoit nulle part la consultation de l'avis des collectivités locales ni celui des propriétaires. Mais avec l'exigence d'étude d'impact pour tout projet de développement la consultation des populations locales semble obligatoire pour le classement des parcs nationaux.

Maintenant qu'il est bien établi que seul le Président de la République peut prendre la décision de classement la question suivante apparaît : le Président de la République est-il obligé de suivre l'avis favorable de la commission nationale de conservation des sols ? La réponse semble être négative. En effet le décret n° 98-164 ne donne pas à la consultation de la commission la valeur d'avis conforme.

## **B – LA DIRECTION DES PARCS NATIONAUX :**

La direction des parcs nationaux a été créée en 1973<sup>1</sup>. Sa mission consiste à préserver l'intégrité des limites des aires de conservation et de leurs ressources, conformément à la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. La direction des parcs nationaux était placée sous la tutelle du Secrétariat d'Etat aux Eaux et Forêts au moment de sa création, puis à la Délégation Générale au Tourisme (1975), au Secrétariat Général du Gouvernement. En 1983 elle a été rattachée au Ministère de la Protection de la Nature qui est devenu en 1986 le Secrétariat chargé de la protection de

<sup>1</sup> Raphaël ROMI, La loi sur la démocratie de proximité, un renouveau pour le droit de l'environnement, in Revue de Droit Public de la science politique en France et à l'étranger, n° 3, 2002, p.871.

la Nature. En 1990 c'est le Ministère du Tourisme et de l'Environnement. C'est en 1993 que le Tourisme a été détaché du Ministère de l'environnement. La Direction des parcs nationaux fut alors rattachée au Ministère de l'environnement qui ne fait qu'ajouter ou retrancher certains secteurs.

Il convient d'étudier les attributions de la DPN(1) et son organisation(2).

### *1 – Les attributions de la DPN :*

Le décret 85-1017 du 19 septembre 1985 portant organisation du Ministère de la Protection de la Nature attribue, en son article 13, à la Direction des Parcs Nationaux la charge d'organiser et de gérer les parcs nationaux. Elle intervient aussi dans la mise en œuvre de moyens propres à favoriser le développement des activités touristiques en conformité avec le règlement intérieur de chacun des parcs. Relève aussi de sa compétence l'application de la politique de conservation des ressources naturelles en vue de favoriser les conditions propres à la protection optimale de l'environnement et des équilibres écologiques des parcs nationaux. En outre elle est chargée de la préparation et de l'exécution du budget des parcs nationaux, de la gestion et du suivi des matériels logistiques, de la gestion du personnel, du règlement et du suivi des contentieux.

### *2 – L'organisation de la DPN:*

La Direction des Parcs Nationaux est dirigée par un cadre du corps des conservateurs. Les titulaires du corps des conservateurs font partie de la hiérarchie A des agents de la fonction publique ; les ingénieurs des travaux(ITPN) de la hiérarchie B ; les agents techniques(ATPN) de la hiérarchie B et les gardes(GPN) de la hiérarchie C. Le Directeur est assisté dans ses différentes tâches par un Directeur adjoint et des chefs de division et de bureaux. Les chefs des divisions sont souvent des ingénieurs des travaux. Quant aux chefs de bureaux ce sont soit des agents techniques, soit des gardes des parcs nationaux.

A côté de cette organisation traditionnelle est récemment apparu le GRAST qui est un organe consultatif. L'arrêté ministériel n° 8472 en date du 23 octobre 2001 portant création du Groupe de Réflexion et d'Appui scientifique et technique (GRAST) de la Direction des Parcs nationaux organise la participation de toute personne désireuse d'apporter ses connaissances, son expertise et son savoir-faire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques et de stratégies initiés par l'Etat en matière de biodiversité, à travers l'organe consultatif que constitue le GRAST. Toutefois l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté confère à la consultation du GRAST un caractère facultatif.

## **§2- L'administration locale :**

L'administration locale participant dans la protection du patrimoine mondial naturel est constituée aussi bien par l'administration déconcentrée(A) que par l'administration décentralisée(A).

---

<sup>1</sup> Abdou DIA, Papa Meïssa DIENG et autres, op. cit., p.40.

## **A - L'ADMINISTRATION DECONCENTREE :**

L'administration déconcentrée regroupe deux catégories d'acteurs remplissant chacun un rôle bien déterminé. Il s'agit tout d'abord du service des eaux et forêts qui intervient dans la procédure de classement ou de déclassement des parcs nationaux. Nous avons ensuite le conservateur qui intervient dans la gestion du parc. Il convient donc d'étudier d'une part le service des eaux et forêts (1) et, de l'autre, le conservateur (2).

### *1 - Le service des eaux et forêts :*

A la lecture du décret portant code forestier on s'aperçoit que le service des eaux et forêts intervient surtout dans la procédure de classement. Son rôle consiste à délimiter l'espace à classer, notamment le parc national. Lors du déroulement de cette opération le service doit tenir compte des intérêts de la collectivité locale intéressée et des particuliers. Après la délimitation il procède au bornage et établit un procès verbal de bornage pour la commission régionale de conservation des sols.

### *2 - Le conservateur :*

Au Sénégal les parcs nationaux sont gérés au plan local par le conservateur. C'est un agent déconcentré de la Direction des parcs nationaux. C'est donc la centralisation, conception autoritaire de la gestion, qui est la technique d'agencement des structures administratives des parcs nationaux. Et l'observation de la situation au niveau du PNOD révèle qu'il n'y a pas une diffusion des plans de gestion du parc. En effet le plan triennal de gestion intégrée n'est accessible qu'au conservateur, ce qui ne favorise pas la participation des différents acteurs à l'élaboration des actions à mener sur le terrain.

Dans chaque parc ou réserve c'est un ingénieur de travaux qui assure les fonctions de conservateur. Dans l'exercice de ses fonctions le conservateur exerce son autorité sur le personnel travaillant dans le parc national (Loi n°86-04 du 24 juillet 1986 portant Code de la Chasse et de la Protection de la Faune). L'arrêté ministériel n°6176 P.M.-S.G.G. du 3 juin 1971 portant règlement intérieur du parc national des oiseaux du Djoudj lui confère aussi d'autres attributions : approbation de tous projets de travaux publics ou privés à l'intérieur du parc, octroi des dérogations à l'interdiction de poursuivre des activités industrielles, commerciales ou artisanales à l'intérieur du parc. De même les activités professionnelles concernant le cinéma, la télévision ou la radio sont soumises à une autorisation préalable du conservateur en chef des parcs nationaux ou du conservateur du parc.

Ainsi c'est la centralisation de la gestion des parcs nationaux qui prévaut au Sénégal. Toutefois, avec la nouvelle décentralisation, les collectivités locales participent à cette gestion.

## **B - L'ADMINISTRATION DECENTRALISEE :**

La gestion des parcs nationaux n'est pas décentralisée. En effet il n'existe pas de structure autonome de gestion des parcs nationaux (1). En outre la participation des collectivités locales (2) y est insuffisante.

*1-L'inexistence d'une structure autonome de gestion :*

La création d'une structure de gestion autonome dans les parcs nationaux a toujours été une exigence des chercheurs. Mais le gouvernement n'a pas encore satisfait cette demande. L'entretien tenu avec certains des chercheurs concernés révèle que ce choix du gouvernement s'explique par les enjeux financiers que soulève la gestion des parcs nationaux, surtout lorsqu'ils revêtent un statut international. La conséquence de cette option c'est l'inexistence d'une autonomie budgétaire pour le PNOD et le PNNK.

La situation est différente en France. En effet les parcs nationaux sont gérés par des établissements publics en France. L'établissement public était dans la doctrine classique un phénomène de décentralisation. Il correspondait à l'établissement public administratif. Elle est dépassée en raison des nouvelles catégories d'établissement public apparues. Malgré cette évolution les parcs nationaux sont gérés par des établissements publics administratifs. Dans ce cadre juridique le parc national bénéficie d'une autonomie budgétaire. Il dispose donc de la capacité juridique d'utiliser ses recettes à ses besoins pour assurer sa protection. En outre les partenaires au développement sont sûrs que les financements qu'ils affectent à la protection du parc seront utilisés vers cette destination.

Ainsi la gestion des parcs nationaux est très centralisée. Toutefois, avec la décentralisation de 1996, les collectivités jouissent d'une possibilité de participation à la protection du parc.

*2 - Les collectivités locales :*

Au Sénégal la compétence des collectivités locales en matière de protection du patrimoine mondial naturel se limite à une collaboration. En effet aux termes de l'article 5 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles « La région, la commune et la communauté rurale apportent leur concours pour la protection de l'environnement et de la faune, ainsi que pour la protection et l'entretien des forêts, des zones et sites naturels d'intérêt national. ». Or le patrimoine mondial naturel est protégé à travers les parcs nationaux qui sont des zones ou sites naturels d'intérêt national.

Avec les parcs nationaux transfrontaliers présentant une unité écologique, les collectivités locales riveraines devraient pouvoir conclure des conventions de coopération en vue de concourir à leur protection.

## **Chapitre II : Le renforcement de la protection**

Le renforcement de la protection est lié à la consécration de la bonne gouvernance dans l'ordonnement juridique. Cette notion est apparue en occident dans les années 1980 et exportée au Sénégal dans les années 1990. Dans cet Etat elle s'est réalisée au plan institutionnel par le renforcement de la décentralisation, à travers, la régionalisation par l'adoption de la loi n° 96-06 portant code des collectivités locales, de la loi n° 96-07 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales.

### **Section I : Le principe de transparence**

Au Sénégal le principe de transparence a été consacré par le préambule de la constitution du 7 janvier 2001. En effet le peuple du Sénégal affirme, à travers le préambule de sa constitution « son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance ». Or la constitution du 07 janvier 2001 considère que le préambule fait partie intégrante d'elle-même. Ainsi le principe de transparence revêt une valeur constitutionnelle. Cette transparence est aujourd'hui organisée par les textes de loi sur la décentralisation. Il en est de même du nouveau code de l'environnement. L'organisation du principe de transparence par ces textes juridiques semble intéressant. Toutefois il faut la dépasser et arriver à son application effective. En outre une faille apparaît dans ces textes en ce sens qu'il n'y a aucune sanction prévue en cas de violation du principe de transparence en matière environnementale. Ainsi le principe de responsabilité n'est donc pas prévu dans les textes organisant le principe de transparence.

Il convient donc d'étudier d'une part la nécessaire application du principe de transparence (§1) avant de recommander l'instauration d'un mécanisme de garantie du principe de transparence (§2).

#### **§1- La nécessaire application du principe de transparence :**

Le principe de transparence peut servir d'aide à la décision. Dans ce cas il s'applique avant la prise de décision. Il peut également s'appliquer après la prise de décision. Il devient alors un instrument d'information. Ainsi le principe de transparence peut s'appliquer à des moments différents en fonction des buts recherchés. Il reste cependant constant qu'elle s'adresse soit aux décideurs (A), soit au public (B).

##### **A – LA TRANSPARENCE L'EGARD DES DECIDEURS :**

Le code de l'environnement du Sénégal et le code forestier prévoient l'application de la transparence avant la prise de décision. Dans cette situation elle devient un outil d'aide à la décision. En effet elle permet à l'autorité administrative de maîtriser toutes les données du problème avant de prendre une décision.

Ainsi le code forestier pose, dans son décret d'application, le principe de la consultation obligatoire de la Commission Nationale de Conservation des Sols avant la prise d'une décision de classement ou de déclassement d'un parc national. Cette question a déjà été abordée plus haut. C'est surtout la transparence telle qu'organisée par le code de l'environnement qui nous importe le plus ici. En effet la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 ainsi que son décret d'application ( décret n°2001-282 du 12 avril 2001) font de l'évaluation environnementale, en particulier de l'étude d'impact, une obligation juridique pour tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement. Ainsi la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement prévoit en son article 48 que :

*« Tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, de même que les politiques, les plans, les programmes, les études régionales et sectorielles devront faire l'objet d'une évaluation environnementale.*

*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 »*

Seule l'étude d'impact constitue ici un outil d'aide à la décision avant la réalisation des projets de développement ou autres activités. Les pouvoirs publics doivent se montrer très rigoureux dans l'exigence de l'étude d'impact environnemental. Cette application rigoureuse du principe de transparence est nécessaire pour éviter des catastrophes environnementales telles que l'invasion de la vallée du fleuve Sénégal par la *Salvinia Molesta*. En effet cette plante aquatique a constitué une véritable menace pour l'écosystème du PNOD. Cette catastrophe aurait pu être évitée si la mise en œuvre de l'étude d'impact constituait une exigence pour la réalisation des activités scientifiques qui ont permis la prolifération de la *Salvinia*.

Pour éviter que des problèmes de mise en œuvre ne se présentent l'article R42 du décret n° 2001-282 du 12 avril 2001 portant code de l'environnement énumère un certain nombre de projets de développement et d'activités qui seront soumis à l'étude d'impact. Cette énumération met l'autorité administrative dans une situation de compétence liée. Malheureusement ce décret ne prévoit aucune mesure pour l'audit environnemental et l'évaluation environnementale stratégique. Toutefois on peut présumer qu'elles ont le même domaine d'application que l'étude d'impact environnemental. Ce décret attribue, à son article R43, à un Comité technique le soin d'assurer l'administration et la gestion de l'étude d'impact sur l'environnement.

Ainsi le code de l'environnement a mis en place un outil d'aide à la décision. Le code des collectivités locales aussi met en place un outil permettant la transparence après la prise de décision.

## **B – LA TRANSPARENCE A L'EGARD DU PUBLIC :**

La transparence peut être mise en application après la prise de décision par l'autorité administrative compétente. A ce niveau elle s'adresse surtout au public et tend à respecter son droit à l'information. Le respect de ce droit est prévu aussi bien par les textes juridiques sur la décentralisation que par ceux portant sur la protection de l'environnement.

Ainsi la loi 96-06 portant code des collectivités locales tente d'assurer la transparence budgétaire à l'égard du public. En son article 267 elle dispose que « *Les budgets et les comptes restent déposés au siège de la collectivité où ils sont à la disposition du public.* » Et à travers le budget et les comptes le contribuable pourra vérifier dans ces instruments les crédits destinés à la protection de l'environnement.

Les textes juridiques sur l'environnement prévoient également l'information du public. C'est ainsi que l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental assure l'information du public sur toute l'étendue de la procédure de l'étude d'impact sur l'environnement. Ainsi, en son article 1<sup>er</sup>, l'initiative de l'étude d'impact est annoncée par affichage à la mairie ou à la gouvernance et/ou communiqué par voie de presse (écrite ou parlée). Les documents sur l'étude d'impact font l'objet d'un dépôt à la mairie ou au siège de la communauté rurale concernée. L'arrêté n'a cependant pas précisé s'ils peuvent faire l'objet d'une consultation par le public. En dépit de cette imprécision nous pourrions présumer que le public y a accès dans la mesure où cet arrêté tend à assurer la participation du public. D'ailleurs une réunion d'information est organisée à l'intention du public pour permettre sa participation.

Cette information du public est nécessaire pour réellement connaître l'ensemble des obstacles sociologiques qui pourraient s'opposer à la réalisation du projet. D'ailleurs c'est parce que cet aspect n'avait pas été pris en compte que beaucoup de projets de développement ont connu un échec. Ainsi malgré la création des parcs nationaux les populations locales ne se gênent pour commettre des infractions à leur réglementation par le braconnage, la divagation des animaux domestiques, etc. Toutefois pour que ce principe de transparence soit réellement respecté il faudrait mettre en place un système de garantie du principe de transparence.

## **§2- Le mécanisme de garantie du principe de transparence :**

Le principe de transparence constitue aujourd'hui une obligation pour tout projet de développement ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement. La garantie de cette obligation a été organisée par le Ministre de l'environnement à travers l'instauration d'un contrôle administratif (A). En dehors de ce contrôle administratif un contrôle juridictionnel est théoriquement possible (B).

## **A – LE CONTROLE ADMINISTRATIF :**

Le comité technique est le pivot central du contrôle administratif sur l'étude d'impact administratif. En effet il intervient dans l'organisation de l'audience publique (1) et éclaire le Ministre sur le contenu de l'étude d'impact environnemental (2).

### *1 – Le contrôle par l'organisation de l'audience publique:*

A la lecture de l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental on constate que le comité technique intervient aux principales étapes de l'étude. En effet le comité technique prépare en rapport avec le promoteur et les acteurs concernés la tenue d'une audience publique basée sur la restitution du rapport de l'étude d'impact environnemental. Elle se fera sur site 15 jours après la validation interne du rapport.

Les audiences constituent un véritable cadre de concertation. En effet ils sont présidés par le ministère technique dont les activités sont analysées dans le rapport de l'étude d'impact environnemental. La collectivité locale concernée assure la vice-présidence et la Direction de l'environnement et des établissements classés assure le secrétariat.

L'objectif de l'audience publique est de présenter la synthèse du rapport de l'étude d'impact environnemental et de recueillir de la part des acteurs leurs avis, observations et amendements.

### *2 – L'éclairage du Ministre sur le contenu de l'étude d'impact :*

L'importance du rapport de l'audience publique apparaît beaucoup plus clairement lorsqu'il faut estimer son influence sur la décision du ministre. En effet il est élaboré par le comité technique qui l'associe au rapport fourni par le promoteur. Ce dernier rapport doit intégrer les préoccupations du public. Sur la base de ces deux rapports le comité technique élabore le rapport finalisé d'étude d'impact environnemental. Et ce rapport final permet au comité technique de préparer la décision du Ministre chargé de l'environnement qui sera notifié au promoteur dans un délai de 15 jours.

Maintenant que le mécanisme du contrôle administratif a été examiné il convient d'étudier le contrôle juridictionnel.

## **B – LE CONTROLE JURIDICTIONNEL :**

L'obligation d'étude d'impact de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement entraîne la possibilité de déclencher deux catégories de recours contentieux : le recours pour excès de pouvoir (1) et le recours de pleine juridiction (2).



*1 – Le recours pour excès de pouvoir :*

La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement a posé l'obligation de soumettre à l'étude d'impact environnemental tous les projets et activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Les arrêtés attribuant la licence à de tels projets ou activités, en violation de l'obligation d'étude d'impact, peuvent donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Les associations de protection de l'environnement et les particuliers pourront donc introduire un tel recours auprès du Conseil d'Etat. Dans ce cas le contrôle juridictionnel pourra porter aussi bien sur la violation de l'obligation d'étude d'impact que sur le déroulement et le contenu de l'étude d'impact environnemental.

Cependant ce recours pour excès de pouvoir n'aura pour effet que d'annuler l'arrêté octroyant la licence au projet ou à l'activité. Le juge ne pourra nullement ordonner la réparation du préjudice subi par les particuliers. Cette situation correspond à l'existence d'un recours parallèle. Dans ce cas le contentieux ne fait pas l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>1</sup> mais, plutôt, d'un recours de pleine juridiction.

*2– Le recours de pleine juridiction :*

Selon le professeur BOCKEL le recours de pleine juridiction est « un procès entre deux parties, l'administration ou l'administré, qui se contestent l'existence ou l'étendue d'un droit. »<sup>2</sup> Avec le professeur René CHAPUS<sup>3</sup>, le professeur BOCKEL soutient qu'il s'agit d'un contentieux objectif dans la mesure où le juge doit statuer sur un droit subjectif résultant soit d'un contrat, soit d'un droit à des dommages-intérêts résultant de la réalisation d'un préjudice. Ainsi un préjudice, résultant d'une activité susceptible de causer une atteinte à l'environnement et ayant reçu l'agrément du Ministre sans avoir suivi la procédure de l'étude d'impact, peut justifier un recours de pleine juridiction. Dans ce cas l'administration engage sa responsabilité pour avoir délivré l'agrément sans vérifier la réalisation de la procédure d'étude d'impact environnemental..

Cependant l'administré peut aussi engager la responsabilité civile de l'auteur du préjudice. Dans cette situation, la possibilité de mener une telle action n'est pas vraiment liée à l'inscription de l'obligation d'étude d'impact environnemental dans l'ordonnement juridique. Elle se rattache surtout à la jurisprudence sur les installations classées ou les troubles anormaux de voisinage. En effet la Cour d'appel de Dakar, dans un arrêt rendu le 19 mars 1971, D. PIZANO c/ M. B. BACHIR, estime que l'autorisation accordée à une installation classée ne met pas celle-ci à l'abri des recours des propriétaires voisins. Ainsi la Cour admet la validité des recours des riverains contre l'installation classée<sup>1</sup>.

Ainsi l'exercice de la procédure de l'étude d'impact environnemental est garantie par la faculté d'user du recours juridictionnel. Toutefois le système de contrôle ne saurait fonctionner efficacement

<sup>1</sup> Cour Suprême 12 juillet 1972, Souleymane Cisse c/ Ministre de la fonction publique, GADJAS, T1, p.20.

<sup>2</sup> A. BOCKEL, DROIT ADMINISTRATIF, Dakar-Abidjan : Les Nouvelles Editions Africaines, 1978, p.435.

<sup>3</sup> R. CHAPUS, Droit administratif général. Paris : Monchrestien, tome I, 1998, p.728.

que si les administrés ou les associations participent dans la mise en œuvre du mécanisme de contrôle, d'où l'importance de la participation.

## **Section II : La participation des populations**

Actuellement l'administration a tendance à évoluer d'une administration de commandement à une administration de consultation. Et ce changement est beaucoup plus visible dans le domaine de l'environnement. Cette situation se justifie par le fait que l'administration a nécessairement besoin de la participation du public pour protéger l'environnement. D'ailleurs c'est grâce à l'exigence des populations, de l'opinion publique que les pouvoirs ont réellement commencé à considérer la protection de l'environnement comme une priorité. Ainsi la démocratie représentative est insuffisante pour que l'administration puisse bénéficier de l'aide des populations. Il faut nécessairement qu'elle initie une forme de participation qui s'apparente à une démocratie directe. Le lexique des termes juridique considère, d'ailleurs, la participation comme un « Principe d'aménagement des institutions politiques et administratives ainsi que de la gestion des entreprises privées, et qui consiste à associer au processus de prise de décision les intéressés (citoyens, administrés, salariés) ou leurs représentants. »

La communauté internationale recommande vivement l'adoption du principe de la participation par tous les Etats. C'est ainsi que la déclaration de Stockholm consacre la participation à travers ses principes 4 et 9. Son principe 20 vise à encourager et faciliter la libre circulation des informations dans tous les pays. L'acte final d'Helsinki de 1975 déclare aussi que « le souci d'une politique de l'environnement suppose que toutes les catégories de population et toutes forces sociales conscientes de leurs responsabilités contribuent à protéger et à améliorer l'environnement .»(Point 5 du chapitre de l'économie, de la science et de la technique).Quant à la stratégie mondiale de conservation, elle affirme avec force le caractère impérieux de la participation. Le principe 10 de la déclaration de Rio souligne aussi que « *La meilleure manière de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* ». La République du Sénégal n'a pas été insensible à cette consécration du principe de participation comme mode de gestion au niveau international. C'est ainsi qu'avec la constitution du 22 janvier 2001 elle lui a conféré une valeur constitutionnelle. En effet l'article 102 de la constitution du 22 janvier 2001 dispose que « Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues .» Cette participation des citoyens est également prévue par des textes législatifs. Il s'agit du code des collectivités locales et du code de l'environnement. Toutefois certains acteurs interviennent dans la participation sans avoir été prévu par les textes législatifs. Ainsi nous étudierons d'une part les acteurs de la participation (§1) et, de l'autre, la consistance de cette participation (§2).

---

<sup>1</sup> E.D.J.A., sept.-oct.1987, pp.25-27.

## **§1 – Les acteurs de la participation :**

Les sites du patrimoine mondial se caractérisent par une situation particulière. En effet elles revêtent un aspect à la fois local, national et international. C'est l'Etat, plus précisément le pouvoir central, qui est chargé par la loi de la gestion de ces sites. Mais il se trouve dans la nécessité de faire participer à cette gestion les acteurs intéressés aux niveaux local et international.

C'est ainsi que nous constatons d'une part les acteurs locaux de la participation (A) et, de l'autre les acteurs internationaux (B).

### **A - LES ACTEURS LOCAUX :**

Les acteurs locaux sont constitués par les acteurs sociaux infra-étatiques de la participation. A travers l'article 102 de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 les collectivités locales peuvent être considérées comme les premiers acteurs locaux. En effet la constitution les considère comme le cadre institutionnel de la participation. Cette situation fait que ce sont les collectivités locales qui organisent la participation des populations qui se trouvent dans leur ressort territorial. Cette population participe à la protection des sites du patrimoine mondial sans distinction d'âge ou de sexe. Ainsi personne dans la population ne peut être exclue de la gestion des sites parce qu'il est jeune ou de sexe féminin. Cette population participe souvent à la protection des sites du patrimoine mondial par le biais d'associations, de GIE ou d'ONG. En lisant la disposition constitutionnelle on aboutit facilement à la conclusion que c'est la collectivité locale qui est chargée d'encadrer la participation de ces différents acteurs.

Toutefois un problème pourrait se poser si on doit déterminer les catégories de sites pour lesquelles la collectivité locale peut intervenir en tant que cadre institutionnel de la participation. La réponse à la question ne constitue pas un problème pour les sites culturels. En effet ils font souvent partie de leur ressort territorial et les immeubles classés relèvent souvent de la propriété de la collectivité locale ou de celle des administrés. Il apparaît donc évident que la collectivité locale est le cadre institutionnel de la participation, le cadre de son organisation. C'est surtout lorsqu'il s'agit des sites du patrimoine naturel que la question devient complexe. En effet ces sites ne relèvent ni de la propriété des collectivités locales, ni de celle des administrés. Ils font partie du domaine national. Ils font partie du domaine public de l'Etat. Leur appartenance à ce domaine implique que c'est un agent de l'Etat qui est chargé de sa gestion au niveau local et la Direction des Parcs Nationaux est chargée de la gestion de tous les parcs nationaux au niveau national. Du fait que les collectivités locales ne sont pas chargées de la gestion des parcs nationaux on peut difficilement affirmer qu'ils constituent le cadre institutionnel de la participation des populations dans la gestion des parcs nationaux. On doit néanmoins tempérer cette affirmation par le fait que le nouveau code de l'environnement et ses arrêtés de mise en œuvre, notamment l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre

2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental. En effet cette participation se fait par le biais des audiences publiques. Or ces audiences publiques sont organisées dans le cadre des collectivités locales. Selon l'article 7 de l'arrêté précité « Les audiences publiques seront présidées par le ministère technique dont les activités sont analysées dans le rapport de l'étude d'impact environnemental. La collectivité décentralisée concernée assure la vice-présidence. La Direction de l'Environnement et des Etablissements assure le secrétariat. » L'arrêté prévoit aussi l'organisation d'une réunion d'information du public. Après cette réunion le promoteur dispose de deux semaines pour intégrer les préoccupations des populations. Lorsque le projet de développement ou l'activité porte atteinte à l'environnement les collectivités locales deviennent donc le cadre institutionnel de la participation des populations dans l'étude d'impact.

Elles peuvent également être le cadre institutionnel de la participation des acteurs internationaux.

## **B – LES ACTEURS INTERNATIONAUX :**

La participation des acteurs internationaux dans la protection des sites du patrimoine mondial est possible soit par le biais de la coopération décentralisée, soit par celui de la coopération internationale.

Les acteurs relevant de la coopération décentralisée sont prévus par le code des collectivités locales. En effet l'article 17 de la loi 96-06 portant code des collectivités locales dispose que « Dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement. » Ce texte nous révèle donc que les collectivités locales de pays étrangers et les organismes internationaux publics ou privés de développement sont des acteurs internationaux de la participation. Il s'agit d'une définition extensive de la coopération décentralisée. La définition sénégalaise est proche de l'acception de l'Union européenne. En effet cette Union reconnaît comme acteurs de la coopération décentralisée les pouvoirs publics locaux mais aussi les organisations non gouvernementales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes et de jeunes, les institutions d'enseignement et de recherche, les églises, les PME, etc. La définition sénégalaise de la coopération décentralisée semble englober tous les acteurs que l'Union européenne a prévu. Ainsi en concluant des conventions de coopération, dans le cadre de la protection des sites du patrimoine mondial, avec des collectivités territoriales sénégalaises ces différents acteurs participent à leur protection.

A côté de la coopération décentralisée il y'a la coopération internationale qui peut permettre la participation de certains acteurs internationaux dans la protection des sites du patrimoine mondial. C'est ainsi que l'UNESCO ou un Etat comme la France peut apporter un appui au Sénégal pour la protection des sites du patrimoine mondial établis sur son territoire. Des ONG internationales participent aussi à leur protection. C'est le cas de l'UICN qui a beaucoup contribué à l'élaboration des

plans de gestion du PNOD. En outre certains réseaux internationaux peuvent participer à la protection des sites du patrimoine mondial par la dénonciation de certains projets de l'Etat susceptibles de porter atteinte à ces sites. Ce fut le cas lorsque l'Etat du Sénégal projetait de construire une voie routière traversant le PNNK.

Ainsi nous pouvons constater la diversité des acteurs qui participent dans la protection des sites du patrimoine mondial. C'est pour cette raison que la consistance de la participation est différente selon le niveau d'intervention des acteurs.

## **§ 2 – La consistance de la participation :**

La participation n'a réellement commencé à se manifester qu'avec l'apparition d'ONG bien structurées telles que l'UICN, WWF, les Amis de la Terre<sup>1</sup>. La consistance de la participation pourra s'apprécier à travers le degré de participation (A). A l'analyse il apparaît que c'est la concertation qui est beaucoup plus mise en œuvre. D'où l'intérêt d'étudier les modalités de la concertation (B).

### **A – LE DEGRE DE LA PARTICIPATION :**

La participation est plus ou moins intense selon qu'elle se déroule au niveau de la prise de décision ou de l'application des décisions. Elle est beaucoup plus forte lorsqu'elle se déroule au niveau de la prise de décision. Dans les sites du patrimoine mondial les populations locales sont impliquées aussi bien au niveau de la prise de décision (1) qu'à celui de son application (2).

#### *1 – La participation au niveau de la prise de décision :*

L'organisation de la participation au moment de la prise de décision est la meilleure manière de sensibiliser la population sur l'importance de la protection des sites du patrimoine mondial. Elle permet également de prendre en compte les préoccupations de cette population. Le recours à la participation se justifie donc par le double impératif d'efficacité et de démocratie. Le degré de participation varie de la consultation à la concertation.

La consultation est une forme de participation restrictive. En effet elle ne tend qu'à permettre aux associés de donner un avis. La décision finale « émane de la volonté du titulaire de la compétence »<sup>1</sup>. La participation dans les sites du patrimoine mondial se situe à un degré plus élevé que la consultation. Elle aboutit à une concertation.

La concertation est une des modalités de la participation. Son but consiste à donner à la participation une dimension permanente et institutionnelle. Elle doit être instaurée tout au long de la

---

<sup>1</sup> Maurice KAMTO, op. cit., p.30.

phase d'élaboration d'où la nécessité qu'elle s'effectue au niveau des collectivités locales. En effet les administrés et les pouvoirs locaux se réunissent le plus souvent à travers des institutions infra locaux pour adopter des décisions tendant à la protection des sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial.

## *2 – La participation au niveau de l'application de la décision :*

La protection de l'environnement nécessite une intervention des administrés pour l'application des normes de protection de l'environnement. C'est pour cette raison qu'en matière de protection de sites naturels la participation des citoyens va diminuer la pression sur les ressources des parcs nationaux. Il en est ainsi aussi bien au niveau du PNNK que du PNOD. Ainsi dans le PNOD certains membres de la population locale sont formés et recrutés comme éco-gardes pour appuyer les agents assermentés du parc en cas d'intrusion de braconniers. Ils jouent aussi un rôle de sensibilisation auprès des populations locales.

## **B – LES MODALITES DE LA CONCERTATION :**

Les modalités possibles de la concertation entre administrés et pouvoirs locaux sont diverses. La concertation peut se présenter sous la forme d'une représentation au sein des collectivités locales. Elle peut aussi s'exercer par la création d'« organes para ou extra municipaux »<sup>2</sup>. La réalité du terrain révèle que la concertation dans les sites du patrimoine mondial se présentent sous cette dernière modalité. Cependant les organes créés sont différents selon qu'il s'agit d'un site naturel (2) ou d'un site culturel (1).

### *1 – Dans un site du patrimoine mondial culturel :*

Les sites du patrimoine mondial culturel au Sénégal sont l'île de Gorée et celle de Saint-Louis. Dans ces sites des organes ont été créés pour assurer la concertation des différents acteurs intéressés par la protection de ces sites.

Dans l'île de Gorée c'est le Comité de suivi pour la Sauvegarde de l'île de Gorée qui assure la concertation entre les différents acteurs intéressés par la protection du patrimoine culturel.

Dans l'île de Saint-Louis c'est le Comité de coordination qui permet de réaliser la concertation. En outre on s'apprête à mettre en place des conseils de quartiers dans l'île pour renforcer la participation des population à la protection du patrimoine.

---

<sup>1</sup> Alain BOCKEL, DROIT ADMINISTRATIF, Les Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Abidjan, 1978, p.161.

<sup>2</sup> Yves PRATS, Réflexion sur la participation des administrés à l'aménagement urbain, in AJDA, n° 2 du 20 février 1973, p.59.

*2 – Dans un site du patrimoine mondial naturel :*

Les sites du patrimoine mondial naturel du Sénégal sont constitués par le PNNK et le PNOD.

Dans le PNOD un ensemble de structures a été créé dans le cadre du Plan Quinquennal de Gestion Intégrée et du Plan Triennal de Gestion Intégrée. Ces structures ont été reconduites dans le cadre du Plan d'Aménagement et Gestion du Parc National des Oiseaux du Djoudj (PNOD) et de sa Périphérie dont la version préliminaire n° 2 a été émise en mars 2002<sup>1</sup>. Ce plan crée un ensemble de structures telles que les comités d'orientation et scientifique, le comité de gestion du parc, le comité inter villageois de conservation et ses démembrements, le conservateur, la station biologique et le Fonds des Parcs Nationaux. Ces options institutionnelles ont été mises en place pour servir de lieu de concertation entre les différents acteurs.

Ainsi il apparaît clairement que la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel a été insuffisamment réalisée par l'administration. En effet les textes juridiques sont rarement respectés par l'administration. Cette violation pourrait s'expliquer soit par ignorance, soit par négligence ou violation des textes juridiques applicables. Si cette situation se poursuit on risque de ne pas transmettre ce patrimoine aux générations à venir. Pour illustration nous avons le site naturel du PNOD qui a été envahi par la *Salvinia molesta*. Cela a d'ailleurs justifié son inscription sur la liste du patrimoine mondial en péril.

Il faudrait donc sortir de ce scénario tendanciel. Pour y arriver nous avons un acquis du point de vue juridique. En effet les nouvelles réformes concernant le patrimoine culturel et le patrimoine naturel permettent un renforcement de la protection du patrimoine. Elles se manifestent à travers la bonne gouvernance. Ces réformes conduisent au respect du principe de transparence et à celui de la participation.

---

<sup>1</sup> Abdou DIA, Papa Meïssa DIENG, Cdt Abdoulaye DIOP, Moussa DIOUF, Serigne Modou FALL :*op. cit.*, Mars 2002.

## CONCLUSION

Le patrimoine mondial de l'humanité fait l'objet d'une protection au niveau international, principalement, à travers la convention du 26 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Celle-ci tend à organiser la protection internationale de certains biens inscrits sur la liste des biens du patrimoine mondial, par la communauté internationale. Cette convention est complétée par un certain nombre de textes juridiques internationaux, relevant le plus souvent de la *soft law*. Elle prévoit en outre une protection nationale de ces biens par les Etats sur le territoire desquels ils sont établis. Cette protection nationale se résume principalement à travers la proposition de biens établis sur le territoire des Etats parties pour obtenir leur inscription sur la liste des biens du patrimoine mondial, la mise en place de mesures juridiques et administratives afin d'assurer la protection, la conservation et la mise en valeur de ces biens.

La convention du 26 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel n'est cependant pas d'application directe. Elle nécessite la mise en œuvre d'une opération de réception pour son application dans l'ordonnement juridique des Etats parties. En outre elle s'applique dans le strict respect de la souveraineté des Etats parties. Ce respect de la souveraineté plénière de l'Etat partie justifie que la responsabilité internationale de l'Etat du Sénégal ne puisse pas être soulevée malgré la construction d'une route nationale traversant le PNNK. Toutefois aujourd'hui, avec l'obligation d'étude d'impact pour tout projet ou activité susceptible de porter atteinte à l'environnement, la réalisation d'un tel projet s'avère de moins en moins possible.

La réception de la convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel s'est réalisée au Sénégal à travers l'inscription des Iles de Gorée et Saint, des parcs nationaux de Niokolo-Koba et de Djoudj. Ces sites culturels et naturels sont régis par un ensemble de textes juridiques internes.

Les sites culturels de Gorée et de Saint-Louis sont régis par la loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime juridique des monuments historiques et des fouilles. Cette loi utilise la technique du classement pour réaliser la protection des sites culturels. Elle tente de s'adapter au contexte social dans lequel il baigne. En effet pour apporter une solution aux problèmes fonciers résultant de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national la loi 71-12 considère l'occupant de l'immeuble inscrit, classé ou proposé au classement, au même titre que le propriétaire, comme un interlocuteur de l'Etat. En outre, elle, ne crée pas une obligation de la part du propriétaire de procéder à des travaux de restauration ou de réhabilitation. Vu le contexte économique de l'île de Saint-Louis, la majeure partie des habitants n'ont pas les moyens de réaliser les travaux de restauration ou de réhabilitation de leurs bâtiments. C'est le cas aussi de l'île de Gorée où, en plus du problème des moyens financiers, le problème du transport des matériaux de construction se pose. Ceci explique que la loi n°71-12 n'impose pas aux propriétaires et occupants d'immeubles inscrits ou classés la restauration ou la réhabilitation de leurs bâtiments. L'obligation qui persiste c'est surtout l'autorisation préalable du Ministre compétent avant toute opération de travaux à exécuter sur un immeuble classé ou proposé au



classement. Pour les immeubles inscrits, l'obligation se limite à une obligation d'information préalable deux mois avant la réalisation des travaux. Ainsi, la loi n°71-12 a subi une adaptation au contexte socio-économique du Sénégal. Le fait pour la loi de ne pas octroyer à l'administration de pouvoir de contrainte sur les propriétaires et occupants pour la réalisation des travaux de restauration ou de réhabilitation conduit à la dégradation progressive des immeubles protégés en raison du défaut d'entretien. En outre l'administration n'a encore jamais totalement suivi la procédure de classement des sites historiques. La conséquence c'est que finalement il n'y a pas de site culturel classé. Il n'y a que des sites inscrits dont la protection devient caduque au bout de six mois.

Quant au patrimoine mondial naturel établi au Sénégal, sa protection est organisée, principalement, par le code forestier et le code de la chasse. Lors de l'érection du PNNK et du PNOD en parc national, le consentement des populations autochtones n'avait pas été recherché. La population a été déguerpie des limites des parcs nationaux lors de leur classement. Ce classement est organisé par le décret n° 98-164 portant code forestier. Ce code ne laisse aucune place au consentement des populations autochtones dans la procédure de classement des parcs nationaux. Toutefois, le décret n° 98-164 portant code forestier tente de protéger leurs intérêts au moment de la délimitation du parc. Toutes ces mesures ont eu pour conséquence la violation de la loi par des actes de braconnage dans les limites du parc. En outre, les populations autochtones implantent leurs champs dans les limites du parc en raison de la fertilité de ces terres. Ainsi, les populations autochtones violent le code de la chasse qui pose le principe de l'interdiction de toute chasse dans les limites du parc. On constate aussi la divagation d'animaux domestiques dans le parc. Cette violation des lois et règlements concernant la protection du patrimoine mondial naturel se justifie par la pauvreté dans laquelle elles vivent et par le choc psychologique subi du fait de leur déguerpissement des terres ancestrales. Ainsi, bien qu'il y ait un effort d'adaptation dans la protection des sites du patrimoine mondial au Sénégal, cet effort est soit insuffisant dans le cadre du patrimoine culturel soit inexistant dans le cadre du patrimoine naturel. La conséquence qui s'en suit c'est le défaut d'entretien des biens situés dans le patrimoine culturel et la violation des textes de loi sur les biens du patrimoine naturel. Pour résorber ce problème et adapter la protection des politiques ont été conçues.

Les politiques de protection du patrimoine mondial se présentent sur la forme de plans de sauvegarde et de mise en valeur des sites du patrimoine culturel et de plans de gestion des parcs nationaux. Les plans de sauvegarde et de mise en valeur ne sont pas encore régis en l'état actuel par l'ordonnancement juridique. Mais le projet de code de l'urbanisme du Sénégal élaboré en l'an 2000 les prévoit dans sa partie réglementaire. Ce projet considère les plans de sauvegarde et de mise en valeur comme des plans directeurs d'urbanisme. Il permettrait à l'Etat d'entretenir les bâtiments situés dans les sites culturels avec la collaboration des propriétaires et occupants de ces bâtiments. Ce sont des plans qui tiennent compte de la situation socio-économique de ces derniers.

Les plans de gestion des parcs nationaux aussi tentent d'adapter la protection du patrimoine naturel à travers la participation des populations autochtones. Ils doivent tenir compte du principe du développement durable consacré lors de la conférence de Rio du 5 juin 1992. En outre, les plans de

gestion tiennent compte des prescriptions contenues dans d'autres conventions internationales telles que la convention de Ramsar, la convention de Bonn et celle de Berne, etc. Sur le plan national, il n'y a pas spécifiquement de régime juridique particulier pour les plans de gestion des parcs nationaux et de leurs périphéries. Toutefois, le code forestier prévoit les plans de gestion dans les plans d'aménagement forestier. Si l'on tient compte de la nouvelle définition des parcs nationaux et de la consécration de l'exploitation touristique par le code forestier, les plans de gestion forestier sont applicables aux parcs nationaux. Ils sont mis en œuvre par le ministère de l'environnement à travers la direction des parcs nationaux.

Ainsi, le cadre normatif de la protection du patrimoine mondial tente de réaliser une adaptation de la gestion aux réalités socio-économiques. Cependant, cette adaptation n'est possible qu'avec une bonne mise en œuvre du contenu de ce cadre normatif. Dans cette optique, il faudrait résoudre un certain nombre de problèmes liés aux structures administratives. Ainsi, le principal problème, dans le cadre du patrimoine culturel, se manifeste par des empiètements ou l'incohérence du système. Ce problème appelle deux problèmes possibles. D'une part, on tient compte du fait que c'est le ministère de la culture qui élabore la politique en matière de protection du patrimoine culturel. Pour cette raison, il faudrait soumettre le BAMH au pouvoir hiérarchique du Ministre de la culture. Cette solution a même été proposée par l'inspection générale d'Etat dans son rapport de 1984. D'autre part, on pourrait envisager de détacher la politique de protection du patrimoine culturel immobilier et la confier au Ministre de l'urbanisme qui exerce effectivement le pouvoir hiérarchique sur le BAMH. En outre, les collectivités locales, dans le cadre de leurs nouvelles attributions en matière de patrimoine culturel ou matériel, doivent disposer de moyens suffisants.

Concernant le patrimoine naturel, il n'y a pas de problèmes majeurs. Toutefois, il faudrait envisager d'ériger les parcs nationaux en établissement public administratif. Cette solution leur permettrait d'affecter leurs recettes à leurs besoins propres et à ceux des populations installées sur la périphérie. Toujours, dans l'optique de disposer de moyens financiers suffisants pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, des fondations pourraient être créées.

La politique de protection du patrimoine mondial culturel et naturel devrait adopter deux tendances au Sénégal et en Afrique. La première tendance consisterait pour les Etats africains à harmoniser la protection de ce patrimoine au niveau régional. Elle pourrait se réaliser à travers un traité africain d'harmonisation. Ce traité devra cependant s'appuyer sur les instruments d'intégration africaine. La seconde tendance consisterait pour les Etats à s'engager vers la protection de leur patrimoine immatériel et oral. L'inscription de ce patrimoine mondial pourrait entraîner une participation réelle des populations qui se sentiraient alors dans le cadre de leur identité culturelle.

## **TEXTES JURIDIQUES APPLICABLES**

### **Textes juridiques internationaux**

- la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée à Alger en 1968 et ratifiée en 1972;
- la convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau RAMSAR de 1971, ratifiée en 1977 ;
- la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, dite convention de l'UNESCO de 1972, ratifiée en 1975 ;
- la convention sur le commerce illicite des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (CITES), dite convention de Washington de 1973, ratifiée en 1977 ;
- la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite convention de Bonn de 1979, ratifiée en 1983 ;
- la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, dite convention de Berne de 1979, ratifiée en 1987 ;
- Directeur du Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, Inscription de l'Île de Saint-Louis – Sénégal – C956 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, Ref : WHC/74/033, 7 décembre 2000.
- UNESCO, Première Proclamation des chefs d'œuvres du patrimoine oral et immatériel de l'humanité, UNESCO, 2001, p.2.
- UNESCO, Orientations devant guider la mise en œuvres de la Convention du patrimoine mondial, WCH.02/2, juillet 2002.

### **Textes juridiques de droit interne**

- Loi n°2001-03 portant constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 (JORS 2001, n°5963, p.27).
- Loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement (JORS 2001, n° 5972, p.115).
- Loi n°98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier (partie législative) (JORS n°5784 du samedi 07 février 1998, p.105).
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales (JORS n° 5689 du 20 mai 1996, p.228 et s.).
- Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales (JORS n° 5689 du 20 mai 1996, p.228 et s.).
- Loi n°86-04 du 25 janvier 1986 portant code de la chasse et de la protection de la faune
- La loi 76 – 66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat (JORS du 20 septembre 1976, pp. 1478 - 1486)
- Loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes (JORS n° 4148 du samedi 20 février 1971, p.159).
- Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national (JORS n° 3692 , samedi 11 juillet 1964 , p.905 et s.).

- Décret n°2001-282 du 12 avril 2001 portant code de l'environnement (JORS 2001, n°5985, p.313)
- Décret n°98-164 du 20 février 1998 portant code forestier (partie réglementaire).
- Décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.
- Décret n°86-844 du 14 juillet 1986 portant code de la chasse et de la protection de la
- Décret n°81-1103 du 18 novembre 1981 portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la chasse et de la protection de la faune (modifié par le décret n°88-914 du 27 juin 1988, et par le décret n°92-172 du 24 janvier 1992).
- Décret n°73-746 du 08 août 1973 portant application de la loi n° 71-12 fixant le régime des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes (JORS de 1973, p.1716)
- faune (partie réglementaire).
- Projet de loi portant code de la chasse et de la protection de la faune (2000).
- République du Sénégal, PLAN D'ORIENTATION POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL 1996-2001 (IX<sup>e</sup> PLAN), Février 1997.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages :

- Alain BOCKEL, DROIT ADMINISTRATIF, Dakar : Les Nouvelles Editions Africaines, 1978.
- Charles J. KREBS, Ecology. The Experimental Analysis of distribution and abundance. A theory of habitat selection, Harper Collins Publishers, 3<sup>e</sup> éd., 1985.
- Christian ATIAS, Jean Louis BERGEL, Jacques LANVERSIN, Lexique de droit immobilier, Paris : Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1994.
  - Dominique AUDRERIE, La protection du patrimoine culturel dans les pays francophones, Paris : Editions ESTEM, 2000, p.33.
  - Dominique AURERIE, Raphaël SOUCHIER, Luc VILAR, « Le patrimoine mondial », Paris : PUF, 1998.
  - Dominique GUIHAL, Droit répressif de l'environnement, Paris : ECONOMICA, 1997.
  - François FALLOUX et Lee TALBOT, *Environnement et Développement – Crise et Opportunité*, Paris : Maisonneuve & Larose, 1992.
  - G. TIMSIT, gouverner ou juger, Paris : PUF, 1<sup>ère</sup> éd., mai 1995.
  - G. Timsit. *Thèmes et systèmes de droit*, Paris : PUF, 1988.
  - Gérard FARJAT, Entre les personnes et les choses les centres d'intérêt,.....
  - Jacqueline MORAND-DEVILLER, Droit de l'urbanisme, Paris : éditions ESTEM, 1996.
  - Michel PRIEUR, Droit de l'environnement, Paris : Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1991, p.8.
  - Nicolas de SADELEER, LES PRINCIPES DU POLLUEUR-PAYEUR, DE PREVENTION ET DE PRECAUTION, Bruxelles : BRUYLANT/AUF, 1999.
  - Serge Guinchard, Gabriel Montagnier, Lexique des termes juridiques, Paris Dalloz, 12<sup>e</sup> édition, 1999.
  - Sous la dir. de Jean SALMON, DICTIONNAIRE DE DROIT INTERNATIONA PUBLIC, Bruxelles : BRUYLANT, 2001.
  - Sous la dir. de Michel PRIEUR et de Stéphane Doumbé-Billé, RECEUIL FRANCOPHONE DES TRAITES ET TEXTES INTERNATIONAUX EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, Bruxelles : Bruylant, 1998.
  - Yves PRATS, Développement et Décentralisation, ed. cujas, 1973.
  - Raphaël ROMI ? Les problèmes d'effectivité du droit international : le rôle des entités locales, in « Droit de l'environnement et Développement durable », sous la dir. De Michel PRIEUR.
  - Alexandre KISS, Droit International de l'Environnement, Paris : éd. A. Pedone, 1989.
  - Dominique AUDRERIE, La protection du patrimoine culturel dans les pays francophones, Paris : éd. ESTEM, 2000.

- François ZIMERAY, *Le maire et la protection juridique de l'environnement*, Paris : LITEC, 1994.
- Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit de l'environnement*, Paris : éd. ESTEM, 1996.
- Jacqueline MORAND-DEVILLIER, *Droit de l'urbanisme*, Paris : éd. ESTEM, 1996.
- Maurice KAMTO, *DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE*, Paris : EDICEF/AUPELF, 1996, p.19.
- Michel DESPAX, *Droit de l'Environnement*, Paris : LITEC, 1980.
- Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, éd. Dalloz, Paris : 3<sup>ème</sup> éd., 1996.
- Raphaël ROMI, *l'Administration de l'Environnement*, France : éd. de l'Espace Européen, La Garenne Colomnes, 1990.

#### **Thèses et mémoires :**

##### **Thèses :**

- Ibrahima LY, *La problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal*.
- DIENG Papa Meïssa, *La protection de la vie sauvage dans les pays francophones de la CEDEAO*, Thèse de doctorat, Strasbourg III, 1995.

##### **Mémoires :**

- KANE (Isabelle Céline), *Revenus de prélèvement et revenus de production : quel intérêt comparatif en périphérie du parc de Niokolo-Koba*\_Mém.DEA : Geo Dakar\_2000\_Côte : L DES 2134.
- BADJI (Alioune Badara), *Milieus naturels et environnement : évolution des relations entre le parc national de Djoudj et les populations locales : vers une forme durable de gestion des ressources naturelle*, THL 2135.
- Gurumuremy Jean Chrysostome USEN\_*Contribution à l'étude d'impact du bétail sur la végétation du parc national des oiseaux du Djoudj (PNOD)\_2001\_Mem.DEA\_Cote :SMem.2147.*
- CISSOKHO (Saloum), *Problématique de la gestion durable des aires protégées. Analyse des relations entre le Parc National de Niokolo-Koba et sa périphérie (Secteur Diénoudiala / Région de Tambacounda, Mémoire de maîtrise, UGBSL, 1999 – 2000.*

- DIAGNE (Papa Mincor), Les possibilités d'aménagement et de mise en valeur de la zone de DEBI – TIGUET : élaboration de scénario d'aménagement à l'aide de systèmes d'informations géographiques (SIG), Mémoire de maîtrise, UGBSL, 1998 - 1999.
- FALL (Ousmane), Gestion des systèmes hydrologiques dans le contexte d'une aire protégée : le Parc National des Oiseaux du Djoudj, Mémoire de maîtrise, UGBSL, 1998 - 1999.
- SECK (Codou), LE RAPPORT TOURISME ET ENVIRONNEMENT A TRAVERS LE PARC NATIONAL DU NIOKOLO-KOBA , Mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme de technicien supérieur en tourisme, UCAD, juillet 1999.
- SY (Babacar), Environnement et aménagement touristique : Influences des réceptifs hôteliers sur les unités paysagères de Saly Portudal à Nianing, Mémoire de maîtrise, UGBSL, 1998 - 1999.
- TRAORE (Bakary), Contribution à l'étude des rônaraies en zone périphérique du Parc National de Niokolo-Koba : Etat des lieux et stratégies de réhabilitation, Mémoire de maîtrise, UGBSL.

**Documents, rapports et études spécialisées :**

- Les aménagements en cours et futur dans le parc national de Niokolo-Koba. Analyse des propositions antérieures pour l'atténuation des impacts environnementaux. Perspectives de gestion globale de l'aire protégée et de sa périphérie. (Par NDIAYE P., BA A., DIOP A. et SECK I.) (Dakar, 10 décembre 1992, 63 p. et annexes).
- Week-end Press, Vers un développement durable : le Sénégal et les enjeux de la conférence des Nations-Unis sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro- Brésil, juin 1992, B. KANTE, Min. du Tourisme et de l'environnement, Direction de l'Environnement, Dakar, Octobre 1991, 23p.)
- République du Sénégal, PLAN D'AMENAGEMENT ET DE GESTION DU PARC NATIONAL DU DJOUDJ (PNOD) ET DE SA PERIPHERIE, Abdou DIA, Papa Meïssa DIENG, Cdt Abdoulaye DIOP, Moussa DIOUF, Serigne Modou FALL ; Mars 2002.
- République du Sénégal, Plan Triennal de Gestion Intégrée du Parc National des Oiseaux du Djoudj, 2000-2002, Mai 1999.
- République du Sénégal, UICN, Plan Quinquennal de Gestion Intégrée du Parc National des Oiseaux Du Djoudj. Volume 4 : Etudes de Cas sur la Situation Socio-économique des

Villages Riverains Du PNOD : Une Application de la Méthode de Recherche et de Planification Participative (MARP), Juin 1994, p. 02.

- Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement (IRAM), Gestion des Ressources Renouvelables en Périphérie du Parc Transfrontalier Niokolo-Badiar. Apui à l'élaboration d'une stratégie d'intervention pour la seconde phase du Programme Régional d'Aménagement des Bassins Versants du Haut Niger et de Haute Gambie, Septembre 1998.
- République du Sénégal, Plan de Gestion du Parc National du Niokolo-Koba et de sa Périphérie, octobre 2000.

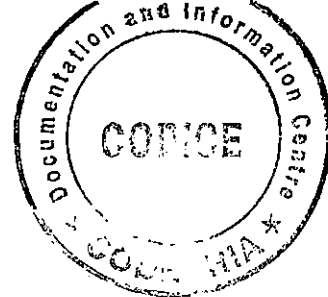
**Revues :**

- Revue de Droit Public de la science politique en France et à l'étranger
- Revue Juridique de l'Environnement
- Revue du patrimoine mondial
- Le courrier de l'UNESCO
- Revue internationale de sciences administratives
- La Lettre du Patrimoine Mondial

## **SITES INTERNET**

- <http://www.unesco.org/wch/>
- <http://www.icomos.org/>
- <http://www.unesco.org/mab/>
- <http://www.iucn.org/>
- <http://www.ovpm.org/>
- <http://www.wcmc.org.uk>





## TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	3
REMERCIEMENTS.....	4
LISTE DES ABBREVIATIONS.....	5
SOMMAIRE.....	6
INTRODUCTION.....	7
<b>PARTIE I : LE CADRE NORMATIF DE LA PROTECTION DES SITES DU PATRIMOINE MONDIAL.....</b>	<b>18</b>
<i>Chapitre I : Le classement des sites du patrimoine mondial.....</i>	<i>20</i>
<b>SECTION I : Le classement des sites du patrimoine culturel.....</b>	<b>21</b>
§1 - L'entrée en vigueur des actes de classement :.....	22
A\ L'obligation de notification :.....	22
1 - L'obligation de notification à toutes les étapes de la procédure de classement :.....	22
2 - La sanction du défaut de notification :.....	23
B\ L'obligation de notification, une protection pour les administrés :.....	23
1 - Les destinataires des actes de classement :.....	24
2 - Le droit à l'information des administrés :.....	25
§2 - Le mécanisme de protection des sites culturels :.....	26
A\ Les obligations des titulaires de droit :.....	26
1 - Les obligations à l'étape de l'inscription :.....	26
2 - Les obligations à partir de l'étape de la proposition de classement:.....	27
B\ La sanction de la violation des obligations :.....	28
1- Les sanctions civiles :.....	28
2\ Les sanctions pénales :.....	29
<b>SECTION II : Le classement des sites du patrimoine naturel.....</b>	<b>30</b>
§1 - Les conditions du déclenchement de la procédure de classement des sites du patrimoine naturel :.....	31
A\ La nécessité du classement :.....	31
1 - L'appréciation unilatérale de la nécessité du classement :.....	31
2 - Les critères d'appréciation de la nécessité du classement :.....	31
B\ Le respect du principe de proportionnalité :.....	32
1 - La prise en compte des intérêts local et privé :.....	32
2 - Le caractère contradictoire du procès verbal de bornage :.....	33
§2 - Les effets du classement des sites du patrimoine naturel mondial:.....	33
A - La protection préventive dans les parcs nationaux :.....	34
1 - protection des éléments biotiques :.....	35
2 - La protection de l'écosystème :.....	35
B - La protection répressive :.....	36
1 - La détermination des sanctions répressives:.....	36
2 - L'insuffisance de la protection répressive:.....	37
<i>Chapitre II : La planification de la protection des sites du patrimoine mondial :.....</i>	<i>39</i>
<b>Section I : L'établissement d'un inventaire des sites.....</b>	<b>39</b>
§1 - La question de la valeur juridique de l'inventaire.....	40
A - L'auteur de l'acte contenant l'inventaire :.....	40
B - La nature de l'acte contenant l'inventaire :.....	40
§2 - La question de l'obligation de protection d'un bien inventorié.....	40
<b>Section II : Les plans de protection des sites.....</b>	<b>41</b>
§1- Les plans de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine culturel.....	41
A - Le régime juridique des secteurs sauvegardés :.....	41

1 – Les opérations de protection des secteurs sauvegardés :.....	41
2 – La création des secteurs sauvegardés :.....	42
B – Les plans de sauvegarde des secteurs sauvegardés :.....	42
1 – Le contenu des plans de sauvegarde et de mise en valeur :.....	43
§2 - Les plans de gestion du patrimoine naturel:.....	44
A – La planification nationale :.....	44
1 - Le Plan National d'Action pour l'Environnement :.....	45
2 – La Stratégie et le Plan National d'Action pour la Conservation de la Biodiversité :.....	45
B – La planification locale :.....	46
1 – La question de la légalité des plans de gestion des parcs nationaux :.....	46
2 - Les plans d'aménagement appliqués aux sites naturels du patrimoine mondial.....	47
a – Les plans d'aménagement du PNOD :.....	48
b – Le plan d'aménagement du PNNK :.....	49
<b>PARTIE II : LE CADRE STRUCTUREL DE LA.....</b>	<b>51</b>
<b>PROTECTION DES SITES DU.....</b>	<b>51</b>
<b>PATRIMOINE MONDIAL.....</b>	<b>51</b>
<i>Chapitre I : Une protection insuffisante.....</i>	<i>52</i>
<b>Section I : L'insuffisance de la protection du patrimoine culturel.....</b>	<b>52</b>
§1- L'administration centrale :.....	52
A\ La répartition des compétences dans l'administration centrale.....	52
2 - Le ministère de la culture :.....	53
a\ Le Ministre chargé de la culture :.....	53
b\ La Direction du patrimoine culturel :.....	54
b- Le Bureau d'architecture des monuments historiques (BAMH) :.....	54
2 - Le ministre de l'urbanisme :.....	55
3 – Les structures de coordination :.....	56
B – La violation de la répartition des compétences :.....	57
2 – Les causes de la violation des compétences :.....	57
§2- L'administration locale.....	58
A - L'administration déconcentrée :.....	58
1- Les agents administratifs :.....	58
a\ Le préfet:.....	59
b\ Le maire :.....	59
2- Les services extérieurs de l'administration:.....	59
a\ Les divisions régionales de l'urbanisme :.....	59
b\ Les antennes locales du BAMH :.....	60
B - Les collectivités locales :.....	60
1 - La détermination des compétences :.....	60
a- Les compétences non soumises à autorisation :.....	60
b\ Les compétences soumises à autorisation :.....	61
2- L'exercice des compétences :.....	61
a\ L'exercice des compétences sans l'aide de partenaires extérieurs.....	62
b\ L'exercice des compétences avec l'aide de partenaires extérieurs :.....	62
<b>Section II : L'insuffisance de la protection du patrimoine naturel.....</b>	<b>63</b>
§1- L'administration centrale.....	63
A – L'autorité compétente pour le classement:.....	63
1 – La nécessaire intervention de l'administration consultative :.....	63
2 - La nécessité d'un décret pour le classement :.....	64
B – La direction des parcs nationaux :.....	64
1 – Les attributions de la DPN :.....	65
2 – L'organisation de la DPN:.....	65
§2- L'administration locale :.....	65
A - L'administration déconcentrée :.....	66
1 – Le service des eaux et forêts :.....	66

2 - Le conservateur : .....	66
B - L'administration décentralisée : .....	66
1-L'inexistence d'une structure autonome de gestion : .....	67
2 - Les collectivités locales : .....	67
<b>Section I : Le principe de transparence .....</b>	<b>68</b>
§1- La nécessaire application du principe de transparence : .....	68
A - La transparence l'égard des décideurs : .....	68
B - La transparence à l'égard du public : .....	70
§2- Le mécanisme de garantie du principe de transparence : .....	70
A - Le contrôle administratif : .....	71
1 - Le contrôle par l'organisation de l'audience publique: .....	71
B- Le contrôle juridictionnel : .....	71
2- Le recours de pleine juridiction : .....	72
<b>Section II : La participation des populations.....</b>	<b>73</b>
§1 - Les acteurs de la participation : .....	74
A - Les acteurs locaux : .....	74
B - Les acteurs internationaux : .....	75
§ 2 - La consistance de la participation : .....	76
A - Le degré de la participation : .....	76
1 - La participation au niveau de la prise de décision : .....	76
2 - La participation au niveau de l'application de la décision : .....	77
B - Les modalités de la concertation : .....	77
1 - Dans un site du patrimoine mondial culturel : .....	77
2 - Dans un site du patrimoine mondial naturel : .....	78
<b>TEXTES JURIDIQUES APPLICABLES .....</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>84</b>
<b>SITES INTERNET .....</b>	<b>87</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>88</b>