

## Politique portuaire et protection de l'environnement au Sénégal

**Khalifa Ababacar KANE<sup>1</sup>**

Docteur en droit

Enseignant Chercheur à l'Université de Ziguinchor

Membre du Centre de Droit Maritime et océanique de Nantes, EA 1165

En tant que gestionnaire d'un territoire, le port est porteur d'un projet de développement<sup>2</sup>. Au Sénégal, la vocation portuaire s'est progressivement diversifiée pour s'orienter, de plus en plus, vers une activité d'aménagement industriel et tertiaire en réponse à la stratégie de développement prônée depuis l'indépendance. Les enjeux sont de taille en termes de compétitivité, d'attractivité, de parts de marché, mais, également, en termes d'investissements lourds tels que le dragage de chenaux, l'endiguage et l'extension des quais. Cette demande inflationniste d'infrastructures est-elle compatible avec la protection de l'environnement ? Ou plutôt est-il possible de concilier intérêts économiques et écologiques?

Cette question prend tout son sens dans la mesure où la défense de l'environnement fait partie des défis du 3<sup>e</sup> millénaire pour toute politique de développement.

L'environnement est une notion imprécise<sup>3</sup>. La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais en donne cependant une définition dans son article 2. Il s'agit de : « *l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu des organismes vivants et des activités humaines* »<sup>4</sup>.

En adoptant des textes juridiques relatifs à la protection de l'environnement (I) et en s'engageant dans des conventions internationales visant les mêmes objectifs (II), le Sénégal, à

---

<sup>1</sup> L'auteur a également publié un ouvrage intitulé : « *Droit portuaire en Afrique* » paru aux éditions Harmattan, Paris, Février 2012, 318 p. Contact : [khalifa\\_ababackane@hotmail.com](mailto:khalifa_ababackane@hotmail.com)

<sup>2</sup> MÉTOUDI (G.), « *La gestion environnementale d'un territoire portuaire* », Communication lors de la quatrième conférence Internationale sur « *Villes portuaires, acteurs de développement* », organisée du 10 au 13 octobre 1993 au Canada, Actes non publiés.

<sup>3</sup> REZENTHEL (R.), « *Les ports et le régime des installations classées pour la protection de l'environnement* », D.M.F., n° 606, juillet-août 2000, p. 680.

<sup>4</sup> Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, J.O.S. du 20 avril 2001.

l'instar de ses homologues africains « *est convaincu que le droit de l'environnement constitue un outils efficace à la protection de l'environnement* »<sup>5</sup>.

## **I- La prise en compte des intérêts environnementaux par les textes portuaires internes**

Les ports sont de grands pourvoyeurs d'emplois et « *il n'est pas inhabituel qu'un port qui emploie cent personnes contribue à soutenir un millier d'emplois dans l'économie* »<sup>6</sup>. Cette affirmation du Code de conduite français en matière d'environnement est logique, sauf que le développement économique poursuivi par les ports induit une augmentation corrélative de la taille des navires et, par voie de conséquence, de celle des ouvrages portuaires et de leur spécialisation. Ce qui fait qu'ils sont toujours présentés comme de gros consommateurs d'espaces<sup>7</sup>. Même si de manière générale les ports jouent un rôle significatif pour la protection du milieu marin, leurs aménagements et leur exploitation contribuent à le dégrader. Ainsi, tout aménagement nouveau est perçu comme une agression réelle ou potentielle à l'égard du milieu naturel<sup>8</sup>.

Cette affirmation est néanmoins discutable car l'occupation d'espaces n'est pas toujours synonyme de dégradation. Il suffit pour s'en convaincre de s'intéresser aux différents rôles des ports maritimes. Ces derniers, à l'image du Port Autonome de Dakar (P.A.D), assurent la protection des navires contre les tempêtes et constituent aussi un lieu de refuge pour les navires en détresse. En outre, ils contribuent à la prévention des pollutions marines en permettant l'inspection des navires par les autorités de l'État du port pour contrôler leur état et prévenir en particulier les naufrages préjudiciables à l'environnement marin. De même, le port de Dakar s'implique courageusement dans le respect de l'environnement en prévoyant, entre autres, un certain nombre de sanctions contre les atteintes environnementales. En effet, les dispositions de l'article 2 de la loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes manifestent un intérêt écologique à travers l'interdiction de déchets d'exploitation et de résidus de cargaisons; ce faisant, elles permettent d'éviter la pollution des eaux de la mer<sup>9</sup>.

Il est indéniable que la création et l'exploitation d'ouvrages portuaires ont une incidence sur le milieu naturel. L'exploitation du port de Dakar est susceptible de générer par ailleurs une pollution de vrac solide ou liquide dans les bassins lors des opérations de manutention et

---

<sup>5</sup> ZAKZNE (V.), « *Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso* » in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, sous la coordination de GARNIER (L), UICN, Droit et politique de l'environnement n°69, p. 13.

<sup>6</sup> « *Code de conduite en matière d'environnement* », EPSO -Section A, 2004, p. 6.

<sup>7</sup> REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », D.M.F., n° 699, janvier 2009, p. 64. Voir aussi METOUDI (G.), *op. cit.*, p. 280.

<sup>8</sup> REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », *op. cit.*, p.65.

<sup>9</sup> Loi n° 65-32 du 19 mai 1965 relative à la police des ports maritimes, J.O.S, 28 juin 1965. Son article 2 dispose que : « *Nul ne peut porter atteinte au bon état des ports et ....Il est défendu notamment :*

- *de jeter des décombres, ordures et autres matières dans les eaux des Ports et de leurs dépendances, ou d'y verser des liquides insalubres.*

- *de faire des dépôts de décombres ou d'immondices de quelque nature que ce soit sur les quais, les terres-pleins et dans les hangars des Ports ».*

par le ruissellement des eaux pluviales traversant les quais et terre-pleins et aboutissant dans les plans d'eau. De même, du fait du nombre important des navires qu'il accueille, le P.A.D. peut subir une pollution de l'air résultant des émissions par ces navires de dioxyde de carbone et de soufres. Cependant, en raison de l'importance économique et sociale des ports du Sénégal, un compromis doit être recherché entre le développement économique et la protection de l'environnement qui implique des contraintes importantes<sup>10</sup>. Une telle politique n'est certes pas facile à mettre en œuvre car il s'agit de concilier des intérêts souvent opposés.

Le Code de l'environnement prescrit un certain nombre de recommandations quant aux éventuelles installations classées pour la protection de l'environnement. Ainsi, avec le Code de l'urbanisme<sup>11</sup>, il constitue le cadre spatial à l'intérieur duquel les travaux portuaires peuvent être réalisés sous réserve du respect de l'environnement<sup>12</sup>.

La rigidité imposée par les deux lois précitées ne fait cependant obstacle à une possible conciliation des intérêts en présence. Pour cela, une coordination d'efforts serait nécessaire dans le sens d'un développement durable. Les politiques publiques, par l'intermédiaire du ministère de l'environnement, doivent prendre en compte tous les intérêts en présence, ce qui permet de donner un sens plus large au concept de « *développement durable* » prévu par le code de l'environnement déjà cité. L'élargissement de ce concept est très important car comme disait l'avocat Philippe LEGER à l'occasion de la conférence du port de Bristol : « *Le concept du développement durable ne signifie pas que les intérêts de l'environnement doivent nécessairement et systématiquement l'emporter sur les intérêts défendus dans le cadre des autres politiques poursuivies par la communauté...Il met au contraire l'accent sur l'équilibre nécessaire entre divers intérêts parfois contradictoires, mais qu'il convient de concilier* ». <sup>13</sup>

De leur côté, les ports sénégalais doivent se montrer plus sévères dans la répression des infractions environnementales, en augmentant notamment le montant des pénalités pécuniaires, et en adoptant des mesures compensatoires afin d'améliorer la qualité environnementale. Ces efforts pourront à l'avenir éviter la survenance d'autres drames humains. En effet, l'accident survenu le 21 avril 2010 au Port de Dakar révèle les efforts restant à faire pour le respect de l'environnement. Ce drame qui concerne aussi bien la sécurité que la protection de l'environnement a entraîné la mort de 5 ouvriers d'Africamer<sup>14</sup>. En l'espèce, les 5 ouvriers, en tentant de renflouer un dock flottant (resté sous les eaux depuis 8 mois) appartenant à leur société ont été entraînés par le poids de ce dernier<sup>15</sup>. Ce drame, imputé en partie à la vétusté des équipements d'Africamer<sup>16</sup>, concerne aussi la protection de l'environnement dans la mesure où le décès des ouvriers a été causé par l'inhalation de produits toxiques présents en grande quantité dans l'eau. Cet exemple illustre les efforts

---

<sup>10</sup> Voir pour les contraintes les articles L 9 et suivants de la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement sénégalais.

<sup>11</sup> Loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme, J.O.S, septembre 2008.

<sup>12</sup> Voir les articles L 4, L 28 et L 48 du code de l'environnement déjà cité.

<sup>13</sup> « *LEGER (PH.), conclusions sous CJCE du 7 novembre 2000, secretary for the environment, transport and the regions, aff.n° C-371/98, Rec. p. I-9235* » cité par REZENTHEL (R.), « *L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement* », *op. cit.*, p. 69.

<sup>14</sup> Africamer est une société spécialisée dans le traitement des produits halieutiques. Elle officie au P.A.D.

<sup>15</sup> Dans cette affaire, la responsabilité du port n'a pas été engagée. Le tribunal des flagrants délits de Dakar a simplement condamné le directeur de la société Africamer à une année de prison pour homicide involontaire. Cette décision n'est pas encore publiée.

<sup>16</sup> FAYE (D.), « *Accident mortel au Quai de pêche : Trois jeunes ouvriers perdent la vie* », Source : <http://www.lequotidien.sn>. Dernière visite le 20 juin 2012.

restant à faire en matière de lutte pour la protection de l'environnement d'autant plus que cet aspect n'a pas été évoqué lors des audiences devant le juge.

## **II- L'impact des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement sur les ports sénégalais**

Plusieurs conventions internationales contribuent à la protection du milieu marin<sup>17</sup> mais, dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons particulièrement à la convention dite MARPOL de 1973 (modifiée en 1978) qui constitue la principale arme de l'OMI pour prévenir la pollution des mers par les substances néfastes. Il s'agit précisément de montrer la parenté qui existe entre cette convention et les lois portuaires sénégalaises (1). De même, nous évoquerons succinctement le Code I.M.D.G. dont certaines dispositions sont applicables au Sénégal (2).

### *A- L'application de la convention MARPOL 73/78 dans les ports sénégalais*

La convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution des mers par les navires, modifiée par le protocole du 17 février 1978<sup>18</sup>, couvre toutes les pollutions susceptibles d'être causées par les navires et précise les moyens à mettre en œuvre pour les prévenir ou les réduire.

Comme la plupart des États africains<sup>19</sup>, le Sénégal a incorporé dans sa législation interne certaines dispositions de la convention MARPOL 73/78. Ainsi, la loi 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande<sup>20</sup> contient plusieurs dispositions se référant aux recommandations (annexes I, II, et III) et interdictions de la convention MARPOL<sup>21</sup>.

L'annexe I de la convention traite des règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures. À ce propos, il dispose que : « *Tout capitaine de navire d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonnes pour les navires-citernes ou 500 tonnes pour les navires, qui ne respecte pas les dispositions de la convention MARPOL relatives aux*

---

<sup>17</sup> Il s'agit entre autres de :

- La convention sur les lignes de charges des navires (1966),  
- La convention de Montégo Bay du 10 décembre 1982 qui oblige les États à prendre des mesures concernant la protection du milieu marin (article 192 et 211, § 2).

<sup>18</sup> LECLAIR (M.), *La Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 relatif- MARPOL 73/78*, Cours de réglementations portuaires, Bordeaux I, 1992, p. 95.

<sup>19</sup> Il en est ainsi du Congo avec la loi n° 06/83 du 27 janvier 1983 portant approbation de l'adhésion du Congo à la convention MARPOL 73/78, J.O. du Congo, février 1983.

<sup>20</sup> Loi 2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S n° 6060, 17 août 2002. Cette loi a abrogé celle n°62-32 du 22 mars 1962 portant premier code de la marine marchande du Sénégal, J.O.S du 30 mars 1962.

<sup>21</sup> Cette référence aux conventions internationales a été l'une des raisons de l'abrogation de la loi de 1962. En effet, comme le souligne l'exposé des motifs de la loi de 2002 :

« *La mondialisation des activités économiques commande de ne pas se singulariser sur le plan des rapports économiques internationaux. Pour cette raison, le Gouvernement du Sénégal a déjà signé plusieurs conventions internationales à divers aspects de l'activité maritime, notamment la pollution maritime (MARPOL), la sécurité maritime, le jaugeage des navires, les normes de formation des gens de mer.*

*La plupart de ces conventions sont aujourd'hui ratifiées. Il convient donc d'en tenir compte pour éviter les dysharmonies entre cette réglementation internationale et les normes nationales devenues obsolètes en grande partie ».*

*interdictions de rejets d'hydrocarbures, s'expose à une peine d'emprisonnement de 4 ans et à une amende de 600.000 euros ».*

Cette disposition est parfaitement intégrée dans le Code de 2002 dont l'article 664 alinéa 5 énonce que : « *Tout capitaine de navire transportant une cargaison d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses ou polluantes en infraction au livre 2 du présent Code sera puni d'une peine d'emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 1.000.000 (1525 euros) à 5.000.000 Fcfa (5.001.672 euros) ou d'une de ces deux peines seulement* »<sup>22</sup>.

Nous pouvons souligner une parenté entre les deux articles précités qui sont d'ailleurs applicables aux ports sénégalais dans la mesure où la notion des « *eaux de mer* » comprend les eaux portuaires. Or, la protection du plan d'eau portuaire comprend aussi la protection contre la pollution par les navires.

Ensuite, la convention MARPOL 73/78 (annexe II) prévoit l'obligation pour les États de mettre en place des installations de réception portuaire répondant aux besoins des navires qui les utilisent sans leur causer de retards anormaux. Cette invitation est largement suivie par le Sénégal qui rappelle l'existence de ces installations aux navires dans le besoin. En effet, l'article 581 du Code de la marine marchande dispose que : « *Les navires doivent rejeter les matières et résidus de produits ou de substances énumérées aux articles précédents dans les installations de réception portuaire mises en place dans ce but* »<sup>23</sup>.

Il s'agit d'une application exemplaire de la convention MARPOL et un atout majeur pour le P.A.D. et il serait opportun, pour les autres ports africains qui ne l'auraient pas encore fait<sup>24</sup>, de suivre l'exemple du port de Dakar en se dotant d'installations de réception portuaires.

Enfin, le Code de la marine marchande reprend les dispositions de l'annexe III de la convention de MARPOL 73/78 qui traite de la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis et précise les moyens à mettre en œuvre pour les réduire<sup>25</sup>. Cette annexe, reprise dans la sous-section du Code IMDG, énonce des règles concernant l'identification, l'emballage, le marquage, l'étiquetage, les documents, l'arrimage, les limites quantitatives et les exceptions relatives aux matières polluantes et le contrôle des normes d'exploitation par l'État du port<sup>26</sup>.

#### ***B- L'application du Code IMDG dans les ports sénégalais***

---

<sup>22</sup> Nous retrouvons les mêmes dispositions un peu partout dans les législations portuaires internes de l'Afrique francophone. Voir l'ordonnance congolaise n° 22/70 du 14 juillet 1970, voir aussi HUET (A.), « *L'infraction de rejet d'hydrocarbure en mer* », Revue juridique de l'environnement (R.J.E.), n° 4, 1983, pp. 295-322.

<sup>23</sup> Voir aussi 580 du Code de la marine marchande de 2002.

<sup>24</sup> De nombreux ports africains sont dépourvus d'installations obligatoires (des incinérateurs, des réservoirs, des installations de dépôt des déchets et des égouts) pour collecter et éliminer les produits polluants. Ce retard considérable dans la mise en œuvre de cette obligation réside dans le fait que le dispositif de la convention MARPOL 73/78 n'impose pas aux capitaines de navires une obligation d'utiliser les installations portuaires de réception des déchets. En effet, le caractère facultatif de certaines annexes et la diversité des modes de financement des installations freinent la réalisation de ces installations en Afrique.

<sup>25</sup> Voir titre 2 du livre 2 du code de 2002 déjà cité, mais aussi le chapitre 5 de la loi de 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar.

<sup>26</sup> NKOUNKOU (F.), *op. cit.*, p. 205.

Le Code IMDG, publié pour la première fois en 1965<sup>27</sup>, a pour objet de faciliter l'application du chapitre VII de la Convention SOLAS<sup>28</sup>. Il est également destiné à servir de base aux réglementations nationales en matière de transport des matières dangereuses. Le législateur portuaire sénégalais, à travers le chapitre 5 de la loi n°65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar<sup>29</sup>, s'en est largement inspiré, notamment sur le transport et la manutention des matières dangereuses. En effet, il existe un lien de parenté entre la loi de 1965 portant règlement d'exploitation du P.A.D. et le Code IMDG.

Le Code IMDG, par le biais de son chapitre 3.2 sur les ports, impose des obligations qui permettent aux autorités portuaires sénégalaises, d'une part, d'avoir une connaissance précise des marchandises entrant et sortant de la zone portuaire et, d'autre part, de définir, en conséquence, des plans d'urgence. L'article 2-5-5 du Règlement d'exploitation du P.A.D. dispose à cet effet que : « *Les capitaines, armateurs ou consignataires des navires transportant des matières dangereuses ou infectes sont tenus de déclarer à la capitainerie du port, au moins, vingt quatre (24) heures avant l'arrivée du navire, la nature, la quantité et le conditionnement de ces matières ainsi que les conditions de leur arrimage....* »

En outre, la classification des marchandises dangereuses opérée par le chapitre 3.2 du Code IMDG est la même que celle prévue par l'article 2-5-1 de la loi de 1965 portant règlement d'exploitation du P.A.D.<sup>30</sup>. Il faut juste préciser qu'il appartient à l'autorité portuaire sénégalaise d'interdire l'entrée du port à un navire qui constituerait une menace pour la sécurité des personnes et des biens.

Nous constatons donc que le Code IMDG constitue un texte de référence pour les autorités portuaires sénégalaises dans l'élaboration de la réglementation nationale contre les atteintes à l'environnement. D'ailleurs, la généralisation de l'application de ce code devait être effective dès le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Cependant, ses dispositions ne constituent que de simples recommandations. Néanmoins, il est important, pour les pays d'Afrique qui ne l'ont pas encore fait, de le rendre obligatoire comme le Sénégal et le Cameroun.

---

<sup>27</sup> Le Code IMDG (International Maritime Dangerous Goods Code) constitue le texte de référence en ce qui concerne le transport par mer des marchandises dangereuses.

<sup>28</sup> Il faut juste préciser ici que du fait de la création de nouveaux produits, de l'évolution du matériel, de l'expérience acquise et des progrès techniques dans le transport des marchandises dangereuses, l'OMI, après adoption par le Comité de sécurité maritime (C.S.M.), publie des amendements modifiant le Code IMDG. Le dernier amendement est celui 30.00 et qui est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Voir, Lamy Transport, Tome III, p. 680.

<sup>29</sup> Loi n°65-342 du 19 mai 1965 portant Règlement d'exploitation du Port Autonome de Dakar, J.O.S, 28 juin 1965.

<sup>30</sup> KANE (K-A), « *Les aspects juridiques de la sécurité et de la sûreté portuaires au Sénégal* », DMF, n°735, avril 2012, p. 392.