



**HAL**  
open science

# LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Nafiou Bassabi

► **To cite this version:**

Nafiou Bassabi. LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE. Droit. Université de Lomé (Togo), 2021. Français. NNT: . tel-03768400

**HAL Id: tel-03768400**

**<https://hal.science/tel-03768400>**

Submitted on 3 Sep 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License



Université  
de Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail- Liberté – Patrie  
-----

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, ÉCONOMIE ET GESTION (ED731-DEG)

## THÈSE

Pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université de Lomé  
Discipline : Droit Public

### LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Réflexions sur les cas du Bénin, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo

Présentée et soutenue le 07 mai 2021

par **BASSABI Nafiou**

sous la direction du **Prof. COULIBALEY Djobo-Babakane**  
Maître de conférences de droit public,  
Université de Kara

JURY :

**M. KOKOROKO Komla Dodzi**

Professeur titulaire, Agrégé de droit public et sciences politiques  
Président de l'Université de Lomé  
*Président du Jury*

**M. MASSINA Palouki**

Maître de conférences de droit public  
Vice-doyen de la Faculté de droit, Université de Lomé  
*Rapporteur*

**M. KPENONHOUN Césaire**

Agrégé des Facultés de droit, Université d'Abomey-Calavi  
*Rapporteur*

**M. COULIBALEY Djobo-Babakane**

Maître de conférences de droit public  
Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Université de Kara,  
*Directeur de recherches*





Université  
de Lomé

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE  
Travail- Liberté – Patrie  
-----

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, ÉCONOMIE ET GESTION (ED731-DEG)

## THÈSE

Pour l'obtention du grade de Docteur de l'Université de Lomé  
Discipline : Droit Public

### LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Réflexions sur les cas du Bénin, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo

Présentée et soutenue le 07 mai 2021

par **BASSABI Nafiou**

sous la direction du **Prof. COULIBALEY Djobo-Babakane**  
Maître de conférences de droit public,  
Université de Kara

JURY :

**M. KOKOROKO Komla Dodzi**

Professeur titulaire, Agrégé de droit public et sciences politiques  
Président de l'Université de Lomé  
*Président du Jury*

**M. MASSINA Palouki**

Maître de conférences de droit public  
Vice-doyen honoraire de la Faculté de droit, Université de Lomé  
*Rapporteur*

**M. KPENONHOUN Césaire**

Agrégé des Facultés de droit, Université d'Abomey-Calavi  
*Rapporteur*

**M. COULIBALEY Djobo-Babakane**

Maître de conférences de droit public  
Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences Politiques, Université de Kara,  
*Directeur de recherches*



---

*L'Université de Lomé n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans la présente thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

---



À  
*Mes père et mère*  
*Mon épouse et notre fils Rayann*  
*Mon jeune frère Rachid*



## REMERCIEMENTS

Je tiens, tout d'abord, à remercier très sincèrement le professeur Djobo-Babakane COULIBALEY, mon Directeur de recherches, pour avoir accepté diriger mes travaux de recherches. Cher Professeur, vos précieux conseils, vos très fructueuses orientations et l'immensité de votre science m'ont permis d'aller à bout de mes travaux. Sous votre direction, je n'ai pas fait qu'apprendre à faire de la recherche. En réalité, en vous observant au cours de nos rencontres et échanges, j'apprenais votre humilité et trouvais dans votre art de transmettre le savoir un stimulateur pour ne jamais baisser les bras face aux difficultés. Professeur, merci !

J'adresse ensuite mes remerciements à tous les membres du jury pour avoir accepté chacun contribuer à l'amélioration qualitative de cette thèse.

Je remercie enfin toutes les personnes qui, de près ou de loin, m'ont apporté de quelque manière que ce soit leur aide dans le cadre de la conduite de cette thèse.

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ABE	Agence Béninoise de l'Environnement
ABN	Autorité du Bassin du Niger
AFAC	Association Française des Avocats Conseils
AFDC	Association Française de Droit Constitutionnel
Aff.	Affaire
AFROSAI	<i>African Organisation of Supreme Audit Institutions</i> (équivalent en français de l'Organisation Africaine des Institutions Supérieures d'Audit)
AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies
AHJUCAF	Association des Hautes Juridictions de Cassation ayant en partage l'usage du Français
AIHJA	Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives
AJ	Actualités Juridiques
AJDA	Actualité Juridique, Droit Administratif
ANASAP	Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique du Togo
ANDE	Agence Nationale De l'Environnement de la Côte d'Ivoire
ANGE	Agence Nationale de Gestion de l'Environnement du Togo
AN-RM	Assemblée Nationale de la République du Mali
ARCEP-Bénin	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et de la Poste – Bénin
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
art.	Article (s)
Ass. Plén.	Assemblée Plénière
BBF	Bulletin des Bibliothèques de France
BEA	Bail Emphytéotique Administratif
BIC	Bénéfice Industriel et Commercial
BTCI	Banque Togolaise du Commerce et d'Industrie
BTD	Banque Togolaise de Développement
Bull.	Bulletin
C.G.E.C.I.	Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire
c/ ou c.	Contre
CAA	Cour administrative d'Appel

CBI	Commission Baleinière Internationale
CCAG	Cahiers des Clauses Administratives Générales
CCAP	Cahiers des Clauses Administratives Particulières
CCJA	Cour Commune de Justice et d'Arbitrage
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CE	Conseil d'État
CEB	Communauté Électrique du Bénin
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CEDRE	Centre d'Étude du Droit de l'Environnement
CFJ-CAY	Cour Fédérale de Justice – Chambre administrative de Yaoundé
Chbre Adm.	Chambre administrative
Chbre civ.	Chambre civile
Chbre crim.	Chambre criminelle
Chbre jud.	Chambre judiciaire
CIJ	Cour Internationale de Justice
CIRDIS	Centre Interdisciplinaire de Recherche en Développement International et Société
CIRT	<i>Centrum Interactive Recht</i> en Technologie
CITES	Convention sur le Commerce International des Espèces de faune et de flore Sauvages menacées d'Extinction
CMDT	Compagnie Malienne de Développement des Textiles
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
coll.	Collections
cont.	Contentieux
CP ou CoP	Conférence des Parties
CRDF	Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux
CURAPP	Centre Universitaire de Recherches sur l'Action Publique et le Politique
CVJR	Commission "Vérité, Justice et Réconciliation" du Togo
D	Dalloz
dB	Décibel
DC	Décision constitutionnelle

DCC	Décision de la Cour Constitutionnelle
dir.	Direction
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
E.I.E	Étude d'Impact Environnemental
EDCE	Études et Documents du Conseil d'État
ÉE	Évaluation Environnementale
ÉES	Évaluation Environnementale Stratégique
EGES	Émissions de Gaz à Effet de Serre
ENA	École Nationale d'Administration
EP	Établissement Public
EPA	Établissement Public Administratif
EPIC	Établissement Public Industriel et Commercial
ERDF	Électricité Réseau Distribution de France
et <i>al.</i>	et autres
F CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
F/m <sup>2</sup>	Franc par mètre carré
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
fasc.	Fascicule
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
GAJA	Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agence Allemande pour Coopération Internationale)
HLM	Habitation à Loyer Modéré
<i>ibid./id.</i>	<i>Ibidem/ idem</i> , c'est-à-dire dans le même ouvrage, au même endroit
IFDD	Institut de la Francophonie pour le Développement Durable
<i>infra</i>	en bas
IRJS	Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne
IRSIC	Institut de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication
IUED	Institut Universitaire d'Études du Développement
JCP	Jurisclasseur Périodique (semaine juridique)
JCP-A	Jurisclasseur Périodique (semaine juridique)- Administrations et

Collectivités territoriales

JDA	Journal du Droit Administratif
JOCE	Journal Officiel de la Communauté Européenne
JORB	Journal Officiel de la République du Bénin
JORCI	Journal Officiel de la République de la Côte d'Ivoire
JORF	Journal Officiel de la République Française
JORG	Journal Officiel de la République du Gabon
JORM	Journal Officiel de la République du Mali
JORT	Journal Officiel de la République Togolaise
JOTT	Journal Officiel du Territoire du Togo
km	Kilomètre
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
<i>loc. cit.</i>	<i>loco citato</i> (à l'endroit cité précédemment)
LPO	Ligue française pour la Protection des Oiseaux
MDP	Mécanisme pour un Développement « Propre »
MERF	Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières du Togo
n°	Numéro
obs.	Observations
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ONU	Organisation des Nations Unies
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i> (ouvrage cité)
ORSTOM	Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
p. (pp.)	Page (s)
P.A.A	Port Autonome d'Abidjan
PED	Pays en Développement
PGES	Plan de Gestion Environnementale et Sociale
PGR	Plan de Gestion des Risques
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PNE	Politique Nationale de l'Environnement du Togo
PUF	Presses Universitaires de France

QPC	Question Prioritaire de Constitutionnalité
RAMReS	Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique
RADE	Revue Africaine du Droit de l'Environnement
rapp.	Rapport
RBSJA	Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives
RCC	Revue Constitution et Consolidation de l'État de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique
RDA	Revue de Droit d'Assas
RDI	Revue de Droit International
RDLF	Revue des Droits et Libertés Fondamentaux
RDP	Revue de Droit Public et de la Science Politique
RDUS	Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke
RECMA	Revue des Études Coopératives Mutualiste et Associatives
req.	Requête
Rev. For. Fr.	Revue Forestière Française
Revue de l'OFCE	Revue de l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFFP	Revue Française de Finances Publiques
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RJE	Revue Juridique de l'Environnement
RJTUM	Revue Juridique Thémis de l'Université de Montréal
SA	Société Anonyme
SETU	Société d'Équipement des Terrains Urbains en République de la Côte d'Ivoire
SIEG	Services d'Intérêt Économique Général
SOSUCAM	Société Sucrière du Cameroun
suppl.	Supplément
<i>supra.</i>	en haut
t.	Tome
T.D.R.	Termes de Référence
Th.	Thèse

TIDM	Tribunal International du Droit de la Mer
TOGOCOM	La Togolaise des Communications Électroniques
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UICN/PACO	Union Internationale pour la Conservation de la Nature/ Programme Afrique Centrale et Occidentale
UTB	Union Togolaise de Banques
vol.	Volume
ZAD	Zone À Défendre

## SOMMAIRE

SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....	vi
SOMMAIRE .....	xii
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>1</b>

### **PARTIE I. LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX..... 43**

<b>TITRE I. L'INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LA PROTECTION DE L'INTÉGRITÉ MATÉRIELLE DU DOMAINE PUBLIC.....</b>	<b>48</b>
--	-----------

<b>CHAPITRE I. LA RECONSTRUCTION DU PRINCIPE DE L'INALIÉNABILITÉ SOUS L'INFLUENCE DES OBJECTIFS SUPÉRIEURS DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL .....</b>	<b>49</b>
---	-----------

<b>CHAPITRE II. LA RECONSTRUCTION DE LA POLICE DE LA CONSER- VATION DU DOMAINE PUBLIC AU REGARD DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES .....</b>	<b>99</b>
---	-----------

<b>TITRE II. L'INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC DANS SES RAPPORTS AVEC LE VOISINAGE .....</b>	<b>146</b>
--	------------

<b>CHAPITRE I. LA CONTRIBUTION DES RÈGLES ENVIRONNEMENTALES À LA MAÎTRISE DES ATTEINTES CAUSÉES À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE .....</b>	<b>147</b>
---	------------

<b>CHAPITRE II. LA RELECTURE DES CHARGES DE VOISINAGE DU DOMAINE PUBLIC PAR RAPPORT AUX PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES .....</b>	<b>197</b>
--	------------

### **PARTIE II. LE RÉGIME DE GESTION DU DOMAINE PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX..... 239**

<b>TITRE I. LES UTILISATIONS ORDINAIRES DU DOMAINE PUBLIC SAISIES PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES.....</b>	<b>248</b>
---	------------

<b>CHAPITRE I. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVI- RONNEMENTALES DANS L'UTILISATION COLLECTIVE DU DOMAINE PUBLIC .....</b>	<b>249</b>
---	------------



<b>CHAPITRE II. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC .....</b>	<b>295</b>
<b>TITRE II. LA VALORISATION DU DOMAINE PUBLIC SAISIE PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES.....</b>	<b>339</b>
<b>CHAPITRE I. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION FONCTIONNELLE DU DOMAINE PUBLIC .....</b>	<b>341</b>
<b>CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION ÉCONOMIQUE DU DOMAINE PUBLIC .....</b>	<b>390</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE -----</b>	<b>434</b>
<b>ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES -----</b>	<b>454</b>
<b>SOURCES -----</b>	<b>499</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES -----</b>	<b>524</b>



# **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

Selon Sandrine STAFFOLANI, « *dès que des biens deviennent des biens publics du fait de leur appropriation par une personne publique, ils entretiennent instantanément un lien avec l'intérêt général. L'appropriation publique d'un sol [par exemple] permet de soustraire ce bien aux dégradations et pollutions qui nuisent à l'exercice de ses fonctions écologiques et empêchent de garantir sa pérennité pour les générations futures* »<sup>1</sup>. Cette affirmation permet de supposer que, contrairement à la propriété privée régie par le droit privé, les biens soumis au régime de droit public ne sont pas susceptibles de dégradations, de quelle que nature que ce soit.

Mais, en réalité, ce n'est pas avec un tel automatisme que le régime de droit public désigné sous le vocable de domanialité publique est parvenu à cette fin. Il a fallu que la prise de conscience des enjeux environnementaux, d'une manière générale, impose une relecture du droit du domaine public, et ce, à partir d'un procédé qu'il est convenu d'appeler « *l'anticipation de la réalité environnementale au sein de la règle de droit* »<sup>2</sup>. Même si cette anticipation « *est une tâche dont la complexité s'est révélée croissante* »<sup>3</sup>, elle est le cheminement que les préoccupations environnementales empruntent dans le but d'une reconstruction de la domanialité publique, gage de maîtrise des enjeux environnementaux sur le domaine public.

La rencontre entre les enjeux environnementaux et la domanialité publique est donc inédite<sup>4</sup>. Des auteurs ont abordé la domanialité publique dans ses rapports avec la décentralisation<sup>5</sup>, avec les libertés publiques<sup>6</sup>, avec les enjeux fonciers<sup>7</sup>, avec le régime des eaux douces<sup>8</sup>, etc. mais la mise en relief des enjeux environnementaux en général dans une interaction avec le

<sup>1</sup> STAFFOLANI (S.), « La conservation du sol en droit français », Th., Droit public, Université de Limoges, 2008, p. 83.

<sup>2</sup> BONNEL (G.), « Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement », Th., Droit, Université de Limoges, 2005, p. 22.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Sébastien LE BRIERO affirmait d'ailleurs que « la rencontre entre la science écologique et la technique juridique est spécialement fructueuse » (LE BRIERO (S.), « Les eaux douces domaniales dans le droit français contemporain : contribution sur les rapports entre la protection de l'environnement et la domanialité publique », Th., Droit, Université de la Réunion, 1998, p. 2).

<sup>5</sup> Voir, par exemple, SAINSON (A.), « La domanialité publique à l'épreuve de la décentralisation », Th., Droit, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2017, 599 p.

<sup>6</sup> Voir, à ce sujet, YOLKA (Ph.), « Libertés, domanialité et propriété publiques », in *RDLF*, 2017, Chron., n° 02, Le droit des libertés en question(s) – Colloque des 5ans de la RDLF, 7 p., disponible sur le lien [revuedlf.com/droit-administratif/libertes-domanialite-et-propriete-publiques/](http://revuedlf.com/droit-administratif/libertes-domanialite-et-propriete-publiques/), consulté le 16 avril 2018.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, SARR (S. A.), « La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali », Th., Droit, Université de Grenoble, 2012, 495 p.

<sup>8</sup> Voir, par exemple, LE BRIERO (S.), *loc. cit.*, 638 p.

régime juridique du domaine public a échappé, jusque-là, à la doctrine<sup>9</sup>. Et pourtant, le régime du domaine public subit de profondes mutations provoquées par l'enracinement continu de la matière environnementale<sup>10</sup>. Il y a donc quelque chose d'éprouvant qui caractériserait le rapport entre la domanialité publique et les enjeux environnementaux. C'est cela qui sous-tend notre thèse que nous contextualisons dans le cadre de l'Afrique noire francophone où le « *périple du droit administratif* »<sup>11</sup> promet une analyse productive de concert avec les avancées en matière de protection juridique de l'environnement.

Il faut, d'entrée, relever que la domanialité publique et les enjeux environnementaux sont deux notions *a priori* distantes l'une de l'autre. D'un côté, et malgré les divergences et confusions que les auteurs entretiennent autour de la notion de domanialité publique<sup>12</sup>, une chose est sûre : « [l]a domanialité publique est un régime juridique destiné à assurer la protection des biens affectés à l'usage direct du public ou utilisés dans le cadre de services publics et qui ont, à ce titre, fait l'objet d'aménagements destinés à en permettre le fonctionnement »<sup>13</sup>. La définition de la domanialité publique est exempte de malaise. Même si les termes employés pour la définir sont différents d'un auteur à un autre, le point de chute est le même. En d'autres termes, la domanialité publique n'est pas synonyme de la notion du domaine public<sup>14</sup>. Elle en est le régime juridique. C'est ainsi que, parlant de domanialité

<sup>9</sup> Seulement s'il faut parler comme Césaire KPENONHOUN, on dira que la « *revue de littérature est quasi vierge* » dans ce domaine en particulier (voir, **KPENONHOUN (C.)**, « Réflexions sur les tendances actuelles du domaine public fluvial et maritime au Bénin, au Sénégal et au Togo », in *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, n° spécial avril 2019, p. 246).

<sup>10</sup> Sur l'enracinement de la matière environnementale, il faut rappeler la position de la CEDH dans l'arrêt *Fredin c/ Suède*, suivant laquelle « la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de préserver l'environnement » (CEDH, arrêt du 18 février 1991, § 48, disponible sur [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c&n1367580026604\\_pointer&c=fre](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c&n1367580026604_pointer&c=fre), consulté le 24 juin 2020).

<sup>11</sup> Ce n'est assurément pas un abus de langage que de parler du « périple » du droit administratif de nos pays d'Afrique noire francophone. Car c'est justement d'un périple qu'il s'agit ; d'abord, parce que ce droit doit, à l'origine même, « être appréhendé non pas de façon statique mais dynamique et évolutive en tenant compte de la législation et de la politique jurisprudentielle résultant du dialogue des juges », comme le martèle Koffi AHADZI-NONOU (dans Préface, **KOKOROKO (D. K.)**, *Les grands thèmes du droit administratif*, Presses universitaires de Lomé, 2014, 213 p.). Ensuite, parce que dans le contexte de notre espace francophone d'Afrique noire, le droit administratif est en train de décoller avec toutes ses spécificités comme nous le montrent l'état de la jurisprudence de l'espace, les interventions des législateurs, le foisonnement d'une doctrine appropriée, etc. Nous y reviendrons.

<sup>12</sup> L'une des remarquables confusions est celle qui est entretenue à tort par certains entre les notions de domanialité publique et de domaine public.

<sup>13</sup> **SAINSON (A.)**, *op. cit.*, p. 13.

Dans le même sillage, « [l]a notion de domanialité évoque la théorie du domaine c'est-à-dire le régime juridique particulier applicable au patrimoine mobilier et immobilier des personnes publiques qui se distingue du régime de la propriété privée » (**CHIKHAOUI (L.)**, « Domanialité forestière et protection de l'environnement », *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, Montchrestien, éd. Paris, 2007, pp. 747-777).

<sup>14</sup> Voir sur ce sujet, les dispositions de l'article 2 § 7 du Décret n° 2015/3580 PM/DU 11 aout 2015 fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux

publique, René CHAPUS précise qu' « [o]n doit désigner ainsi le statut de droit public auquel sont soumises les dépendances du domaine public »<sup>15</sup>.

Bien entendu, le champ matériel d'application de ce régime de domanialité est le domaine public, à l'exclusion du domaine privé<sup>16</sup>. C'est finalement les contours de cette notion de domaine public qu'il est difficile de cerner<sup>17</sup>. Cependant, la doctrine dominante désigne par domaine public, l'ensemble des biens et des droits mobiliers et immobiliers appartenant aux personnes publiques, qui échappe aux règles du droit commun et dont le juge est le juge administratif<sup>18</sup>. Le décret camerounais fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux baux domaniaux adopte cette approche en qualifiant, en son article 2 §7, le domaine public d'un « ensemble des biens meubles et immeubles, qui par nature ou par destination, sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services publics »<sup>19</sup>.

---

baux domaniaux, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020. De même, voir l'article 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun qui dispose que : « [f]ont partie du domaine public, tous les biens meubles et immeubles qui, par nature ou par destination, sont affectés soit à l'usage direct du public, soit aux services publics » (ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun, disponible sur <http://www.cvuc-uccc.com/minat/textes/35.pdf>, consulté le 27 juin 2020. Cette ordonnance a subi des modifications, voir Loi n° 80-21 du 14 juillet 1980 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, disponible sur [http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-21\\_14071980.pdf](http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-21_14071980.pdf), consulté le 26 juin 2020).

<sup>15</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, t. 2, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd., Paris, 2001, p. 421, n° 499.

<sup>16</sup> Le domaine privé n'est certes pas soumis à la domanialité publique mais à la domanialité privée. « Ce n'est pas, comme le dit René CHAPUS, du "droit des biens", tel que le Code civil le détermine, que relèvent purement et simplement les dépendances du domaine privé. Et ce n'est pas au code civil que les gestionnaires de ces dépendances pourront utilement, et sans plus, se reporter pour connaître leurs droits et obligations. La gestion du domaine privé est en effet soumise largement à des règles de fond et de procédure spécifiques, et d'ailleurs complexes en raison de leur différenciation selon les personnes publiques et selon les biens en cause (...) » (*ibid.*, p. 569, n° 634).

<sup>17</sup> La raison fondamentale tient au fait que certains mettent dans le domaine public les biens immobiliers affectés uniquement tandis que d'autres y voient un ensemble de biens mobiliers et immobiliers. Mais en réalité, les biens mobiliers peuvent faire partie (*id.*, p. 527, n° 631).

<sup>18</sup> Définition de MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, LGDJ- Montchrestien EJA, 3<sup>e</sup> éd., Paris, 2003, p. 3.

<sup>19</sup> Cf. Décret camerounais n° 2015/3580 PM/DU 11 aout 2015 fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux baux domaniaux. Dans le même prolongement, voir, article 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun précitée. Tous ces textes sont disponibles sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.

Par contre, le droit togolais n'admet pas les meubles au sein du domaine public. L'article 505 de loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial, *JORT* du 14 juin 2018, pp. 1-75, dispose que « [l]e domaine public comprend tous les immeubles qui, par nature ou par destination, sont à la destination du public et qui appartiennent » soit à l'État, soit aux établissements publics ou collectivités publiques secondaires.

En même temps qu'il met un accent sur l'affectation – ligne démarcative entre le domaine public et le domaine privé<sup>20</sup> – le texte camerounais renseigne sur l'existence de notions connexes notamment celles du domaine public immobilier<sup>21</sup> et du domaine public mobilier<sup>22</sup>; du domaine public par destination<sup>23</sup> et du domaine public virtuel (ou par anticipation)<sup>24</sup>; et on peut volontiers poursuivre en distinguant le domaine public matériel du domaine public immatériel<sup>25</sup> ou le domaine public naturel<sup>26</sup> du domaine public artificiel<sup>27</sup>. Toutes ces notions

<sup>20</sup> C'est l'ensemble des biens des personnes publiques non affectés ou qui, malgré leur affectation à un service public, ne répondent pas à l'exigence d'aménagement spécial et qu'aucun texte législatif ne soumet à la compétence du juge judiciaire. Voir sur cette question, **CHAPUS (R.)**, *loc. cit.*, p. 527, n° 631.

<sup>21</sup> « (...) le domaine public est principalement immobilier » (**CHAMARD-HEIM (C.)**, « Les frontières de la propriété le domaine public », in *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2006, pp. 83-101).

<sup>22</sup> « [D]es meubles, en nombre limité, peuvent faire partie du domaine public. En effet, seuls ceux qui constituent l'objet même d'un service public en charge de leur conservation et de leur exposition au public sont protégés par le régime de la domanialité publique ; il s'agit des objets qui font partie d'une collection publique présentée au public et qui ont un intérêt historique, artistique ou scientifique ainsi que des meubles garnissant les édifices culturels publics » (*ibid.*, pp. 83-101). L'auteur relève qu'en France, « [l]e domaine public mobilier a été consacré par la loi du 4 janv. 2002 relative aux musées de France » (*id.*).

Toutefois, dans certains droits, « [l]a détermination de la domanialité publique des meubles restant malaisée, la doctrine moderne a cherché des solutions dans la distinction entre meubles ayant une destination d'utilité publique évidente et meubles irremplaçables et essentiels pour le service » (**OWONA (J.)**, *Domanialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan, Collection « Droits africains et malgache », Paris, 2012, p. 13, n° 2). La position du législateur togolais confirme : l'article 517 dispose que « Les biens immeubles du domaine public naturel et artificiel de l'État sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables » (cf. loi togolaise n° 2018- 005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial précitée). À l'inverse, les biens meubles du domaine public ne bénéficient pas automatiquement de cette protection.

<sup>23</sup> Joseph OWONA estime que : « [l]a domanialité publique au Cameroun est une domanialité par destination, c'est-à-dire par affectation naturelle ou formelle du bien en question, soit à l'usage direct du public, soit aux services publics. » (*ibid.*, p. 13). Dans le même sens, voir **PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome premier, Chez Victor LAGIER, Libraire-Éditeur, Dijon, 1833, p. 323, n° 239.

<sup>24</sup> Selon Caroline CHAMARD-HEIM, « la domanialité publique virtuelle doit s'entendre, dans l'esprit du Conseil d'État, comme une incorporation anticipée dans le domaine public et non comme une application anticipée de certains de ses principes » (**CHAMARD-HEIM (C.)**, « La théorie du domaine public virtuel : le chant du cygne », *JCP-A*. 2013, comm. n° 2172, cité par **SUDRES (N.)**, « Que reste-t-il de la domanialité publique par anticipation ? », in *Revue Générale du Droit*, Articles et commentaires 2016, n° 1, pp. 3-4.

Relativement à la position jurisprudentielle sur le domaine public virtuel, voir CE, 13 avril 2016, *Commune de Baillargues*, n° 391431, *Lebon* ; *AJDA* 2016, p. 1171, note L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; *JCP-A*. 2016, comm. n° 2124, comm. P. S. Hansen ; *Construction-Urba*. 2016, repère n°5, obs. H. Périnet-Marquet ; *JCP-A*. 2016, act. n° 363, obs. M. Touzeil-Divina.

<sup>25</sup> « Le droit des biens publics n'est plus celui des routes et des gares, des péages et du territoire. Il est devenu celui des noms des villes, des images et des données publiques. Ces actifs immatériels sont aujourd'hui le siège d'importantes valeurs économiques » (**BRUGUIERE (J.-M.)**, « Le patrimoine immatériel de l'État est-il l'objet d'une propriété publique ? », in *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, n° 3, 2010, disponible sur le lien URL : <http://cdst.revues.org/281>, consulté le 30 mai 2019.

<sup>26</sup> Sur le domaine public naturel, voir **KPENONHOUN (C.)**, *op. cit.*, pp. 242-267. À travers l'analyse de l'auteur, on lira par exemple « le domaine public naturel ne relève ni d'un pur droit "d'intendance ou de conservation", ni d'un droit de propriété assimilable à la propriété des personnes privées comme le retient le CGPPP en France » (*ibid.*, p. 247).

qui résultent des ramifications à l'intérieur de la notion-mère (domaine public) renvoient à des réalités régies par des règles exorbitantes du droit commun. Tout compte fait, l'analyse de la domanialité publique à l'aune des enjeux environnementaux n'est pas influencée par les distinctions ci-dessus mentionnées si ce n'est qu'elles peuvent alimenter distinctement les patrimoines naturels et culturels<sup>28</sup>.

D'un autre point de vue, la notion de domaine public comporte dans son champ lexical, les notions de domaine national<sup>29</sup>, de domaine de souveraineté<sup>30</sup>, de patrimoine public<sup>31</sup>, de

<sup>27</sup> Cette dernière distinction (domaine public artificiel – domaine public naturel) étant devenue la plus préférée des auteurs qui l'ont rendue classique. Nous pouvons citer, à cet effet, **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.* pp. 42 et s. ou **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, pp. 407 et 409.

<sup>28</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A. 2.

<sup>29</sup> Aux termes de l'article 2 § 8 du décret camerounais fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux baux domaniaux précité, sont des dépendances du domaine national, les « terres qui ne sont classées ni dans le domaine public, ni dans le domaine privé de l'État ou des autres personnes morales [de] droit privé. Dans le même sens, voir l'article 14 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier du Cameroun précité.

Il est à constater que « l'objectif était de promouvoir une position équilibrée par rapport au droit foncier coutumier : reconnaissance des droits légitimes d'exploitation des terres locales, mais également condamnation des prétentions foncières abusive sur de vaste territoire en vertu de la primo-occupation ou de la chefferie traditionnelle considérée par le législateur comme dépassée ». À travers le domaine national, l'État reprend en main les terres des chefs de terre coutumiers absents pour encourager l'investissement dans le foncier, dans le but d'allouer des parcelles à titre de propriété aux personnes qui investiraient effectivement dans le foncier. (Document sur "Orientations Générales des réformes foncières, Cas du Togo", *Les réformes foncières en Afrique de l'Ouest, le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest*, août 2006, pp. 51 et s.)

<sup>30</sup> L'idée est abordée par J.-B.-Victor PROUDHON. L'auteur affirme : « Puisque le domaine indique l'idée de la puissance que l'homme exerce sur les choses, et que, d'après notre organisation sociale, cette puissance se départ en trois degrés, on doit distinguer aussi trois espèces de domaines, qui sont le domaine de souveraineté, le domaine public et le domaine privé ». « Le domaine de souveraineté consiste dans la puissance souveraine établie pour gouverner l'État » (**PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome premier, *op. cit.*, pp. 62-63). La notion du domaine de souveraineté telle que développée par J.-B.-Victor PROUDHON est moins d'actualité. On dirait simplement un domaine public affecté exclusivement aux missions régaliennes de l'État.

Néanmoins, les bribes de cette notion transparaissent dans la législation minière togolaise : « Les substances minérales, les hydrocarbures, les eaux minérales et les gîtes géothermiques sont séparés de la propriété du sol. Ils relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public particulier régi par la présente loi » (article 3 de la Loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/togo/Togo-Code-1996-minier.pdf>, consulté le 27 juin 2020).

<sup>31</sup> La notion de patrimoine public s'assimile à celle de propriété publique et contredit la théorie civiliste du patrimoine développée par Aubry et Rau. D'après ces auteurs, « [l]e patrimoine est l'ensemble des biens d'une personne, envisagée comme formant une universalité de droit » (cf. **AUBRY (Ch.) et RAU (Ch.)**, *Cours de droit civil français*, d'après la méthode de Zachariae, 4<sup>e</sup> éd. revue et complétée par Ch. AUBRY et Ch. RAU, t. 6, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence Cosse, Marchal et Billard, Imprimeurs-Éditeurs, Libraire de la Cour de cassation, 1873, t. 6, 1873, § 573, p. 229. Cette notion de patrimoine public a été dédoublée d'une conception environnementale en vogue ces derniers temps. Voilà qui justifie cette question : « [p]atrimoine au singulier ou patrimoines au pluriel ? ». Cette question posée lors d'un colloque et reprise par Anne-Laure THOMAT-RAYNAUD se résout par des réponses qui transcendent les clivages de la *summa divisio* (droit privé – droit public) (cf. **THOMAT-RAYNAUD (A.-L.)**, « Rapport introductif. Patrimoine ou patrimoines ? », *Les patrimoines affectés*, en ligne, Toulouse, *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2013, p. 13, disponible sur le lien <http://books.openedition.org/putc/612>, consulté le 25 mars 2019).



propriété publique<sup>32</sup>, etc. Contrairement à la faible influence qu'exercent les distinctions susmentionnées, il est important de souligner que les notions de propriété et de patrimoine publics nous intéressent particulièrement. « *Matrice des droits économiques* » selon les termes de Guillaume DRAGO<sup>33</sup>, la propriété forme avec l'environnement un couple irrésistiblement explosif<sup>34</sup>. Explosif, car « [c]haque terme est rendu responsable des maux de l'autre. D'un côté, la propriété est jugée coupable de la dégradation du milieu naturel ; elle passe pour l'ennemie jurée de l'écologie. De l'autre, les politiques environnementales sont perçues comme détruisant les attributs essentiels du droit de propriété »<sup>35</sup>. Cette situation conflictuelle entre environnement et propriété crée une brèche dans la domanialité publique antérieurement rigide et bâtie sur des règles strictes. Parce que le domaine public qu'elle régit est, lui-même désormais, objet de propriété gage d'une exploitation parfois dommageable<sup>36</sup>, la domanialité publique subit alors une épreuve qui la rend poreuse et, au-delà, extensible<sup>37</sup>. Elle va s'ouvrir pour permettre une intégration des règles de portée environnementale qui vont contribuer à renforcer sa rigueur tout en lui permettant d'échapper à une « crise » telle que celle dénoncée par Sophie NICINSKI<sup>38</sup>.

De l'autre, les enjeux environnementaux constituent une notion qu'il importe de cerner. À l'épicentre de ces enjeux, se trouve la notion d'« environnement ». Cette notion pose un

<sup>32</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1.

Mais il convient de rappeler que la définition de la propriété publique dont nous nous en servons dans cette thèse sera conforme à celle de INSERGUET-BRISSET selon laquelle : « la propriété publique est constituée par l'ensemble des droits mobiliers et immobiliers appartenant aux personnes publiques : l'État, les collectivités locales : communes, départements, régions, et les établissements publics » (INSERGUET-BRISSET, « Propriété publique et environnement », Th., Université de Limoges, 1991, p. 26, cité par LE BRIERO (S.), *op. cit.*, p. 24) . « Cette définition, poursuit Sébastien LE BRIERO, conduit en pratique à faire rentrer dans la propriété publique, le domaine public et le domaine privé » (*ibid.*).

<sup>33</sup> « Le droit de propriété est ainsi la matrice des droits économiques. Historiquement, le droit de propriété précède les autres droits économiques, tout simplement parce qu'ils en découlent, parce qu'ils sont la déclinaison de ce droit "matrice" qu'est le droit de propriété (...) » (DRAGO (G), « Droit de propriété et liberté d'entreprendre dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : une relecture », in *CRDF*, n° 9, 2011, p. 33).

<sup>34</sup> Suivant les propos de GRIMONPREZ (B.), « La fonction environnementale de la propriété », in *Revue Trimestrielle de Droit civil*, Dalloz, 2015, 3, p. 539.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 539.

<sup>36</sup> Il faut noter que c'est une propriété attribuée aux personnes publiques, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, B.

<sup>37</sup> Voir NICINSKI (S), « Le domaine public : de la crise à la reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, éd. Montchrestien, Paris, 2007, p. 663.

<sup>38</sup> Sophie NICINSKI dénonce une « crise du domaine public » (*ibid.*, p. 661). Antérieurement, cette crise a été abordée par BIENVENU (J.-J.), « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », in *Droits*, n° 4, 1986, p. 93 et s. cité par SAUGEZ (H.), *op. cit.*, p. 8. Postérieurement, l'idée de crise, cette fois-ci, du droit administratif apparaît chez CAUCHARD (M.-P.), « La crise du droit administratif : entre discontinuité et continuité », in SIMONIAN-GINESTE (H.) (sous la dir.), *La (dis)continuité en Droit*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2014, pp. 123-137.

problème de définition claire et unanimement admise<sup>39</sup>. La doctrine, le législateur et la jurisprudence se saisissent de la notion sans pour autant accoucher d'une définition unanime<sup>40</sup>. Ce qui a, d'ailleurs, poussé certains auteurs à dénier l'existence de l'environnement en tant que tel. C'est l'exemple de Pierre LASCOUMES qui, dans son ouvrage sur *"L'éco-pouvoir, Environnements et Politiques"*, affirmait de façon catégorique ce qui suit : « Non, l' "environnement", ça n'existe pas comme ensemble homogène, précisément banalisé et clairement décrit »<sup>41</sup>. Il poursuit qu' « [i]l n'y a pas de "nature" innocente qui appellerait par essence une "politique de protection". L'environnement tel que nous le vivons, le concevons, le revendiquons est d'abord une construction sociale »<sup>42</sup>. Et pourtant, l'environnement existe bel et bien<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> « L'Environnement est aujourd'hui une notion familière mais aussi diversement perçue » (**LY (I.)**, « Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : L'exemple du Sénégal », Th., Droit, Université Cheikh Anta Diop, 1994, p. 2). Sébastien LE BRIERO récapitule les différents qualificatifs employés par les auteurs pour caractériser cette polysémie de la notion. D'aucuns parlent de notion « caméléon », d'autres de notions « patchwork », « baroque » ou « protéiforme » (**LE BRIERO (S.)**, *op. cit.*, p. 2).

<sup>40</sup> La polysémie de la notion d'environnement est traduite non seulement en droit interne mais aussi en droit international. Certains reconnaissent d'ailleurs que "aucune définition de l'environnement ne fait consensus parmi les sujets du droit international". « Il ne faut pas nécessairement s'en émouvoir d'autant que le droit interne français peine déjà, légitimement, à définir l'environnement autrement que par l'énumération de ses éléments ou domaines. Rappelons ainsi que la loi du 26 octobre 2005, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'environnement, introduit dans le code de l'environnement un article L. 124-2 qui, en guise de définition, évoque : « [Les] éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments » (cf. Loi n° 2005-1319, *JORF* n° 251 du 27 octobre 2005, p. 16929, citée par **NDIOR (V.)**, « La définition de l'environnement en droit international, au carrefour des approches, écocentrique et anthropocentrique », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, p. 40).

En outre, « [I]a question de savoir s'il existe une définition de la notion d'environnement en droit de l'Union européenne est à première vue relativement simple. La réponse est immédiatement négative. » (**BETAILLE (J.)**, « La définition de l'environnement en droit de l'Union Européenne », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, p. 56).

L'environnement est, par ailleurs, défini comme « le milieu global au contact duquel sont affrontées les collectivités humaines et avec lequel elles se trouvent placées dans une situation de rapports dialectiques d'actions et de réactions réciproques qui mettent en jeu tous les éléments du milieu » (cf. définition proposée par Pierre GEORGE en 1971 et reprise par **OGE (Fr.)**, *Introduction aux Concepts et Principes du Droit de l'Environnement*, module de UVED, Cours pédagogique, CNRS – PRODIG, 2014, Paris, p. 1).

<sup>41</sup> Voir **LASCOUMES (P.)**, *L'éco-pouvoir, Environnements et Politiques*, La découverte, éd. Paris, 1994, p. 45.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>43</sup> Pierre LASCOUMES, pour poursuivre sa position critique, justifiait l'existence de l'environnement en disant que : « Si la notion n'existe pas en elle-même, l' "environnement" est en revanche l'objet de nombreuses pratiques, d'actes et de paroles qui lui donnent consistance » (*Id.*, p. 45). Donc ce sont les pratiques, actes et paroles relatifs à l'environnement qui lui donnent une existence matérielle, laquelle position nous ne partageons pas.

La définition de l'environnement met en jeu deux conceptions : les conceptions écocentrique et anthropocentrique<sup>44</sup>. La première qui, est d'ordre écologique, définit l'environnement en mettant un accent particulier sur la nature et en tenant compte de ses éléments écologiques que sont l'eau, l'air, la forêt, la faune sauvage, le sol notamment<sup>45</sup>. Alors que la dégradation de ces éléments a été à l'origine de la prise de conscience des enjeux environnementaux<sup>46</sup>, ils sont, aujourd'hui, partiellement ou totalement saisis par la domanialité publique parce qu'intégrés entre-temps dans le domaine public. Aujourd'hui, les législations consacrent un domaine public de l'eau, de l'espace atmosphérique hertzien<sup>47</sup>, du sous-sol minier, de la forêt<sup>48</sup>, par exemple. « *Il reste que si la définition écologique du milieu veut influencer sur le régime juridique, l'utilisation et la protection des eaux domaniales [ainsi que d'autres dépendances du domaine public] et contribuer ainsi à la protection d'une nouvelle conception juridique axée sur les écosystèmes domaniaux, elle doit être prolongée par l'application complète des principes du droit de l'environnement* »<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> « Les États (...) sont arrivés à la consécration constitutionnelle du droit à l'environnement sous l'influence des facteurs externes et internes. Les facteurs externes tiennent à deux éléments déclencheurs : la Déclaration de Stockholm de 1972 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981. Cette dernière est ratifiée par ces trois États et leurs préambules constitutionnels proclament à l'unisson qu'elle fait partie intégrante de leurs Constitutions. On peut néanmoins estimer que Stockholm a été précédé de deux instruments africains. Le mouvement initié à Kano le 25 mai 1962 avec l'adoption de la Convention contre le criquet migrateur, entrée en vigueur le 13 avril 1963 et la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée à Alger le 15 septembre 1968. Les facteurs internes tiennent au mouvement de démocratisation amorcé dans les années 1990 qui a ouvert les vannes pour une proclamation abondante des droits de l'homme, notamment le droit à l'environnement. » (**HOUNAKE (K.)**, « Constitution et environnement. Analyse croisée des cas du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Togo », *XXXVe Table ronde internationale des 6 et 7 septembre 2019*, Aix-en-Provence, pp. 385-386.)

<sup>45</sup> Sur cette position, voir **NDIOR (V.)**, *op. cit.*, p. 40.

<sup>46</sup> Sur la prise de conscience des enjeux écologiques, cf. **GADJI (A. Y.)**, « Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement », Th., Droit, Université de Limoges, 2007, p. 2. Une lecture des principes de Déclaration des Nations-Unies sur l'environnement dite la Déclaration de Stockholm de 1972 en témoigne. Le principe 2 de cette Déclaration dispose que : « [I]es ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin » (Déclaration des Nations-Unies sur l'environnement dite la Déclaration de Stockholm de 1972).

<sup>47</sup> « Il est vrai qu'en principe et traditionnellement la propriété porte sur des choses corporelles, c'est-à-dire des choses constituées de matière. Les ondes radioélectriques étant incorporelles, il n'est pas infondé de penser qu'elles échappent à toute propriété. » (**GAUDEMET (Y.)**, **CHAMINADE (A.)** et **PEZ-LAVERGNE (Th.)**, Le système français d'exploitation du domaine public hertzien et d'attribution des fréquences radioélectriques, Rapport du groupe de travail, Paris, 2010, 120 p.).

<sup>48</sup> Comme nous l'apprend le législateur ivoirien à travers l'article 30 du Code forestier aux termes duquel : « Font partie du domaine forestier public de l'État les forêts de protection, de récréation et d'expérimentation, classées en son nom. » (Loi n° 2014-427 du 14 juillet 2014 portant Code forestier en République de Côte d'Ivoire, disponible sur <http://www.gouv.ci/doc/Code%20forestier%20ivoirien.pdf>, consulté le 26 juin 2020).

<sup>49</sup> **LE BRIERO (S.)**, *op. cit.*, p.9.

Ensuite, vient la conception anthropocentrique de l'environnement qui naît ultérieurement et en complément de la première. Celle-ci, contrairement à la première, place l'homme au centre de toute préoccupation environnementale. Le cadre de vie<sup>50</sup> et la qualité de vie<sup>51</sup> interviennent dans cette définition. L'environnement est, dans ce cas, appréhendé comme conditionnant l'existence de l'homme et sa santé<sup>52</sup>. C'est cette dimension de l'environnement qui interpelle par rapport aux questions relatives aux diverses pollutions de l'air, des eaux et des sols. C'est également elle qui est mise en exergue dans des situations de crise sanitaire où des vies humaines sont menacées par des catastrophes de diverses natures<sup>53</sup>. C'est enfin elle qui est à l'origine de la consécration, par nombre d'instruments juridiques, d'un droit

<sup>50</sup> Selon Ibrahima LY, « [l]a connotation est ici plus urbanistique et architecturale. Le cadre de vie correspond au milieu de vie de l'homme (logement, espaces verts, quartiers). Il se veut une sorte de délimitation de l'espace vital des hommes, en englobant le milieu physique principalement en zone urbaine, mais aussi le milieu social des citoyens (familles, groupes) » (LY (I.), « Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : L'exemple du Sénégal », Th., Droit, Université Cheikh Anta Diop, 1994, p. 11.)

<sup>51</sup> Sur la définition de cette notion, cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, A, 2.

<sup>52</sup> En cela, le droit à la santé trouve une place de choix au sein de la « grande famille » droit de l'environnement. Les auteurs n'hésitent pas à établir de rapport entre droit à un environnement sain (composante anthropocentrique du droit de l'environnement) et droit à la santé. Sur cette question, voir AKEREKORO (H.), « Protections générale et catégorielle du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne : théories, principes et applications », AKEREKORO (H.) (sous la dir.), *La protection du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne*, Les Éditions de la Miséricorde, Abomey-Calavi, 2019, p. 14.

<sup>53</sup> L'État d'urgence sanitaire déclaré çà et là par suite de la propagation de la pandémie à covid-19 en dit plus (sur ce sujet, la doctrine n'est pas restée en marge, voir par exemple, KOOVI (B. I. A.), « L'utilité du principe de précaution à l'ère du risque sanitaire au coronavirus », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 44-75 et HOUNAKE (K.), « La crise sanitaire et le droit constitutionnel », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 165-188).

Du côté togolais, l'article 94 de la Constitution de 1992 fonde toute l'intervention du Président de la République à l'image de celle du 1<sup>er</sup> avril 2020 au cours de laquelle il a fait son adresse à la nation. C'est également cette disposition qui a servi de base à la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi, JORT du 20 mars 2020, pp. 7-8 et au décret n° 2020-024/PR du 08 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

Il convient d'ailleurs de souligner que pendant cette crise sanitaire, certaines dépendances du domaine public ont été rendues presque inaccessibles en raison des confinements, des couvre-feux, des fermetures de frontières étatiques, etc., le régime d'exception aidant.

Sur les restrictions apportées dans l'utilisation collective du domaine public à partir de la prise de mesures de police administrative, voir COSSALTER (Ph), « Port du masque et pouvoirs de police du maire : pour en finir avec la jurisprudence Films Lutetia », in *Revue générale du droit* [en ligne], 2020, numéro 51871, URL [www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51871](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51871), consulté le 03 mai 2020 ; GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », in *La Revue des droits de l'homme* [en ligne], Actualités Droits-Libertés, *Online since* 20 April 2020, p. 4 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9066>, consulté le 14 mai 2020 et enfin, JAILLET (L.), « "Fermeture" de la frontière franco-allemande et Covid-19 », in *Revue générale du droit* [en ligne], 2020, n° 51886, en ligne sur URL [www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51886](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51886), consulté le 03 mai 2020. Cet auteur écrit : « Les habitants de l'Eurométropole Strasbourg-Ortenau ont pu (...) constater le 12 mars 2020 vers 16h00, que des contrôles aux frontières avec prise de température entraînaient d'importantes perturbations à la frontière située sur le Pont de l'Europe à Strasbourg. Le lendemain, le Président de la République française Emmanuel Macron annonçait dans son allocution télévisée à 21h 00 que des fermetures de frontières ne seraient pas exclues, mais que celles-ci devraient être décidées à l'échelle européenne... ».

fondamental de l'homme à un « *environnement sain* »<sup>54</sup>. La distance entre cette dimension de l'environnement et la domanialité publique semble plus tranchée. Cependant, il reste que les utilisations ordinaires dont le domaine public fait l'objet, ainsi que sa valorisation économique peuvent engendrer des nuisances de nature à incommoder le voisinage<sup>55</sup>. Le lien s'établit finalement d'une façon ou d'une autre.

Au-delà de ces approches qui tendent à faire du concept d' « *environnement* », un concept qui dissocie les éléments de la nature des aspects relatifs à la vie de l'homme, l'environnement peut se définir en conjuguant les éléments naturels dans leurs interactions avec l'être sociable<sup>56</sup>. L'environnement ne peut d'ailleurs être correctement défini en tenant exclusivement compte de la nature brute<sup>57</sup>. L'homme et la nature cohabitent à l'intérieur du système dynamique que constitue l'environnement<sup>58</sup>, d'abord parce que, activement, l'homme est à l'origine des dégradations que le milieu naturel subit. En d'autres termes, ce sont les activités humaines (telles que l'exploitation ou les simples utilisations des dépendances

<sup>54</sup> L'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples parle quant à lui du « droit à un environnement satisfaisant et global » (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la 18<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA (ex OUA) en juin 1981 à Nairobi, disponible sur <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union>, consulté le 27 juin 2020).

En droit français, l'article L. 110-2 de l'Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 affirme « le droit de chacun à un environnement sain » (cf. Code de l'environnement, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFF](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF), consulté le 24 juin 2020).

<sup>55</sup> Certains auteurs, à l'instar de G. ROSSI, parlent même de « couple maudit développement économique et protection de l'environnement » (cité par VEYRET (Y.), « ROSSI (G.), L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud », in *Annales de Géographie*, t. 111, n° 626, 2002. p. 443, disponible sur [https://www.persee.fr/doc/geo\\_0003-4010\\_2002\\_num\\_111\\_626\\_1997](https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_2002_num_111_626_1997), consulté le 06 mai 2018).

<sup>56</sup> « On a beaucoup discuté sur le caractère anthropocentrique ou écocentrique de la protection de l'environnement, "faux débat" selon le professeur Michel Prieur qui estime qu'un anthropocentrisme étriqué est d'un autre âge, tant l'interdépendance entre l'homme et son milieu est évidente » (voir MORAND-DEVILLER (J.), « La Constitution et l'environnement », in *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15 (Dossier : Constitution et environnement) - janvier 2004, pp. 1-3).

<sup>57</sup> Yvette VEYRET s'interrogeait d'ailleurs en ces termes, « [p]eut-on continuer vouloir protéger la nature en excluant ou en ne respectant pas de droit ou de fait les hommes. Est-ce acceptable de sauvegarder tout prix des milieux que l'on qualifie abusivement de naturels alors ils sont déjà le plus souvent le produit de longues séries interactions entre processus biophysiques et interventions humaines plus ou moins importantes » (VEYRET (Y.), *op. cit.*, p. 443).

<sup>58</sup> C'est ce que nous percevons à la lecture de la définition consacrée par le législateur béninois selon qui l'environnement est « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui influent sur les êtres vivants et que ceux-ci peuvent modifier » (cf. article 2 de la Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-030/>, consulté le 26 juin 2020). Parmi les êtres vivants, l'homme y figure. Et c'est d'ailleurs lui qui les capacités les plus redoutables de modifier les facteurs de l'environnement.

Sans nul doute, cette approche est partagée par la doctrine. Éric NAIM-GESBERT n'a pas hésité de dire que le droit de l'environnement est « un droit médiateur des rapports homme-nature » (NAIM-GESBERT (E.), « Expertise scientifique et droit de l'environnement », *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? Presses de l'Université Saint-Louis*, Bruxelles, 1996, pp. 43-88 disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/18628>, consulté le 10 août 2020).

domaniales) qui occasionnent l'épuisement des ressources écologiques (exemple de l'assèchement du lac Tchad)<sup>59</sup> ou leur pollution par le jeu des émissions et rejets. Ensuite, cette cohabitation reste le critère de définition le plus réussi parce que, passivement, le phénomène environnemental produit des impacts sur l'homme et son cadre de vie. « *Pour le Professeur Jean RIVERO, "il n'y a environnement qu'en fonction d'un environné, et l'environné c'est l'homme" et "le droit de l'environnement, parce qu'il est un droit, n'existe que par l'homme et pour l'homme" »*<sup>60</sup>.

Il semble que ce sont ces raisons qui ont motivé le législateur togolais à consacrer de façon péremptoire que l'environnement est l'« *ensemble des éléments physiques, chimiques et biologiques et des facteurs sociaux, économiques et culturels, dont les interactions influent sur le milieu ambiant, sur les organismes vivants, sur les activités humaines et conditionnent le bien-être de l'homme* »<sup>61</sup>. Cette définition législative qui fait une imbrication entre les deux conceptions (écologique et anthropocentrique) place l'environnement au cœur d'une dynamique de protection et de gestion durable que l'humanité entière partage à travers les Objectifs du Développement Durable projetés à l'échelle 2030<sup>62</sup>. L'enjeu est connu et couvre chaque composante de l'environnement.

Pour ce qui concerne notre thèse, nous emploierons le terme « *environnement* » pour désigner indistinctement, soit la conception écocentrique, soit la conception anthropocentrique ou encore l'ensemble des deux réunies. De toutes les façons, l'environnement de par son contenu est fragile. Et sa conservation est délicate. L'environnement est donc objet de grands enjeux ; un enjeu étant, d'après le dictionnaire universel, « *ce qu'on risque de gagner ou de perdre dans une entreprise (...)* »<sup>63</sup>. L'enjeu environnemental, c'est alors ce qu'on risque de gagner ou de perdre dans la préservation de l'environnement. Il s'agit autant de risques de disparition des espèces biotiques (faunes sauvages) et de dégradation des espèces abiotiques (sol, eau, forêt, etc.) que de risques de perte de qualité de l'air, de l'eau, etc.<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, A, 2.

<sup>60</sup> Cf. **OLAKA (J.-M.)**, « Le droit à l'eau », Th., Droit de l'environnement, Université Jean Moulin Lyon 3, 2008, p. 6.

<sup>61</sup> Cf. article 2-23 de la Loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>62</sup> Les 17 objectifs retenus dans cette politique mondiale - encore appelée Objectifs du Développement Durable (ODD) - sont orientés vers la lutte contre la dégradation et conservation des biens-environnements puis l'amélioration des conditions de vie de l'homme.

<sup>63</sup> Cf. **Dictionnaire universel**, Edicef, 3<sup>e</sup> éd. Hachette, 1995, p. 421, voir *Enjeu*.

<sup>64</sup> Sur les risques liés à la pollution des sols, voir **MANDINAUD (V.)**, « La pollution des sols des champs d'épandage d'eaux usées, contrainte et/ou ressource pour le développement durable en plaine de



Les enjeux environnementaux sont à catégoriser suivant qu'ils sont d'ordre foncier, hydrique, climatique, faunique ou floristique. Chacun de ces enjeux pouvant s'inviter dans la gestion des biens publics, notre analyse posera un regard sur eux. Mais, s'il est important d'analyser ces différents enjeux environnementaux, c'est exactement, d'abord parce que les règles de droit qui sont prévues pour assurer leur maîtrise sont en conflit avec les intérêts économiques dont le domaine public est l'assiette (§1) et, ensuite, parce que le régime de domanialité publique qui est censé arbitrer ce conflit ne parvient efficacement à le faire que lorsqu'il se

---

Bessancourt-Herblay-Pierrelaye », in *Développement durable et territoires*, (en ligne), Dossier 4, 2005, 13 p., disponible sur le lien, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1543>, consulté le 05 septembre 2016.

Sur le risque hydrique : « L'insécurité hydrique croît avec l'accroissement de la population mondiale et la détérioration de l'environnement. Elle souffre d'une insuffisance quantitative pour être en mesure de répondre à toutes les demandes. » (JEANCLOS (Y.), « Prolégomènes, défis et sécurité internationale », *Crises et crispations internationales à l'ère du terrorisme au XXI<sup>es</sup>*, Braylant, Études stratégiques internationales n° 7, 2011, p. 10). Dans le même prolongement, et notamment en ce qui concerne la qualité des eaux, voir OLAKA (J.-M.), *op. cit.*, p. 10.

Sur le risque lié à la gestion des forêts : la dégradation des forêts est le résultat d'un prélèvement abusif des produits bois. Par exemple, « [l]'évolution de la déforestation des forêts tropicales de la Côte d'Ivoire est alarmante. Sur plus de 15 millions d'hectares de forêts vierges évalués en 1900, il reste aujourd'hui moins de 2 millions d'hectares. Cette situation a engendré des perturbations majeures sur l'équilibre des écosystèmes du pays (climat, hydrologie, écologie et pédologie) et sur son système socioéconomique et ce malgré les initiatives politiques visant à les protéger et à les restaurer ». (cf. Résumé de la thèse, ANDON (N. S.), « Évaluation de la politique de protection forestière domaniale de la Côte d'Ivoire à partir d'outils géomatiques : cas du parc national de la Marahoué », Th., Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 2010, 127 p.). En outre, « Qu'elle soit une menace pour l'environnement ou un facteur de développement, il n'en reste pas moins que la demande en bois-énergie représente une pression importante sur les ressources forestières des pays sahéliens et pose la question de leur durabilité » (cf. Avant-propos, p. ix, GAZULL (L.), « Le bassin d'approvisionnement en bois-énergie de Bamako. Une approche par un modèle d'interaction spatiale », Th., Géographie, Université Paris Diderot Paris 7, 2009, 390 p.

Relativement à l'air, les pollutions atmosphériques sont montrées du doigt avec, en toile de fond, les questions de changements climatiques. Au plan doctrinal, voir RAVILLON (L.), « L'environnement spatial », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 64-73 ; CROWLEY (J.), « Les enjeux politiques du changement climatique. Quels instruments pour quelle justice ? », in *Critique internationale*, vol. 9, 2000, Politiques de la biosphère, pp. 161-176 ; LASSERRE (F.) et ROUSSEL (S.), « Souveraineté, sécurité et identité : le Canada face aux défis posés par le changement climatique dans l'Arctique », in *International Journal of Canadian Studies*, n°36, 2007, pp. 267-286 ; GODARD (A.), « Changement climatique et effet de serre additionnel d'origine anthropique : un débat parfois obscur // *Climate change and greenhouse effect: the anthropogenic involvement in debate* », in *Annales de Géographie*, T. 110, n° 617, 2001, pp. 79-89 ; JEAN-BAPTISTE (Ph.) et al., « Certitudes et incertitude du changement climatique », Complément A, GUESNERIE (R.), *Rapport sur Kyoto et l'économie de l'effet de serre*, La documentation française, Paris 2003, pp. 97-115 ; etc. Au plan législatif, l'article 2-2 de la togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement définit l'air comme un « ensemble des éléments constituant la couche atmosphérique et dont la modification physique, chimique ou autre peut porter atteinte à la santé des êtres vivants, aux écosystèmes et à l'environnement en général » ; dans le même sens, voir article 1<sup>er</sup> alinéa 6 de la loi ivoirienne n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement. Quant à la définition proprement dite de la pollution atmosphérique, l'article 1<sup>er</sup> alinéa 17 de cette même loi ivoirienne dispose que : « [l]a pollution atmosphérique ou pollution de l'air est l'émission volontaire ou accidentelle dans la couche atmosphérique de gaz, de fumée ou de substances de nature à créer des nuisances pour les êtres vivants, à compromettre leur santé ou la sécurité publique ou à nuire à la production agricole, à la conservation des édifices ou au caractère des sites et paysages ».

laisse intégrer par des règles environnementales (§2). Tel que dit, l'objet de cette étude transparaît conduisant à une orientation qu'il conviendra préciser (§3).

### **§1. Le domaine public, « champ de bataille »<sup>65</sup> entre les intérêts économiques et environnementaux**

Les objectifs économiques et environnementaux des États se livrent à un affrontement sur les dépendances du domaine public. Dans notre espace francophone d'Afrique, cet affrontement doit être analysé en tenant compte des systèmes politiques qui se sont succédé. En parcourant l'histoire de nos pays, « *différents systèmes politiques ont été mis en place. Le dernier en date et qui reste en vigueur est celui du régime multipartite installé en 1991, affirmait Samba Amineta SARR. Hier et aujourd'hui, une certaine forme de gouvernement ou d'administration a existé. Aussi bien pendant la colonisation qu'après elle, l'administration publique a joué un rôle majeur dans la conduite des affaires du pays. Pour ce faire, elle a disposé de moyens à même de lui permettre de remplir sa mission. Les moyens dont il s'agit correspondent naturellement aux biens de son domaine* »<sup>66</sup>.

Bien entendu, c'est dans la gestion de ce domaine qu'il a été constaté qu'un certain conflit plombe les rapports entre les intérêts économiques et environnementaux. Face à cette situation, des tentatives de conciliation entre ces intérêts ont été amorcées avec des résultats peu prometteurs avant les indépendances (A). Avec l'institution des États à parti unique, cette conciliation sera carrément remise en cause (B) avant d'être, d'une façon ou d'une autre, restaurée à partir des conférences nationales (C).

#### **A. Une conciliation amorcée avant les indépendances**

Avant les années 1960, l'appréciation des rapports entre les enjeux économiques et environnementaux du domaine public ne saurait se faire dans une uniformité absolue, ou mieux, de façon linéaire dans notre espace géographique. Si nous prenons en compte la succession entre deux époques d'administration, notamment l'administration précoloniale des empires africains et celle coloniale, la bataille provoquée entre les intérêts économiques et environnementaux sur le domaine public a fait l'objet d'un arbitrage dont les suites n'ont pas été assez prometteuses.

<sup>65</sup> Nous avons emprunté cette expression à **YOLKA (Ph.)**, *op. cit.*, p. 1.

<sup>66</sup> **SARR (S. A.)**, *op. cit.*, p. 13.



Avant tout, il importe de s'interroger si réellement nos pays disposaient, déjà sous ces deux formes d'administration, de ce qu'il est convenu d'appeler domaine public. Si la réponse est affirmative, il ne serait pas superflu de se demander ensuite : à quoi étaient alors affectées ses dépendances et quel était le sort des valeurs environnementales dont celles-ci (ces dépendances) serviraient de siège ? En effet, de l'époque impériale – époque sous laquelle vivaient les peuples d'Afrique noire francophone avant la Conférence de Berlin<sup>67</sup> – jusqu'aux années 1960, la théorie du domaine ne peut être évoquée de la même façon. Par ailleurs, les questions environnementales sur cette période, non plus, ne rentraient dans les premières préoccupations de l'humanité, même si dans la pratique les peuples africains ne les ignoraient pas totalement<sup>68</sup>.

D'abord, lorsqu'il est projeté une analyse sur la théorie du domaine dans l'Afrique précoloniale, les travaux de Samba Amineta SARR sont d'une utilité considérable<sup>69</sup>. En effet, bien que son étude concernait exclusivement *"La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali"*<sup>70</sup>, l'auteur a montré l'origine des peuples noirs de l'Afrique de l'Ouest en ayant, notamment en vue les sources du droit existantes à cette époque.

En effet, faisant allusion à la sous-région ouest-africaine, l'auteur affirme que : « *[l]e premier grand ensemble étatique (...) fut l'empire du Ghana ou du Wagadou. Ce dernier aurait été fondé vers le IV<sup>e</sup> siècle. Il atteignait son apogée au XI<sup>e</sup> siècle. Il va sans dire que son rayonnement reposait sur le commerce de l'or avec le Maghreb notamment. Le "pays de l'or", puisqu'il fut appelé ainsi, s'étendait du moyen Sénégal à l'actuel Tombouctou. Il avait comme capitale Kumbi Saleh qui annonçait par sa destruction le déclin de l'empire du Ghana. Il a finalement été conquis par le royaume de Sosso, puis intégré à l'empire du Mali. Quand cet empire connut son apogée, ce fut l'avènement du troisième grand empire de*

<sup>67</sup> Cette conférence, qui a partagé le continent noir suivant un traçage territorial que la plupart des États adopteront à leur naissance, est née de « la volonté d'exploitation d'une immense partie du continent africain, accompagnée par un partage de l'Afrique entre puissances européennes » (ALCANDRE (J.-J.), « La Conférence de Berlin 15 novembre 1884 - 26 février 1885 », in *Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui*, n° 217, 2016, p. 90 ; disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2016-3-page-90.htm>, consulté le 02 juin 2019).

<sup>68</sup> « Au sein du monde politique et juridique, la prise en compte de la nature globale et planétaire de certains problèmes environnementaux est relativement récente. Il est question de la déplétion de la couche d'ozone, du réchauffement de la planète, de la disparition d'un grand nombre d'espèces et de gènes ou encore de la gestion des ressources aquifères » (BOISSON DE CHAZOURNES (L.), « Variations juridiques sur le thème de l'ingérence écologique », in *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, 1995, n° 3, p. 56, disponible sur <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:43295>, consulté le 13 mai 2019).

<sup>69</sup> SARR (S. A.), *op. cit.*, 495 p.

<sup>70</sup> *Ibid.*

*l'histoire de ce pays. Il s'agit de l'empire Songhaï. Cet empire fut un royaume au bord du fleuve Niger au XII<sup>e</sup> siècle. Il devint un véritable empire au XV<sup>e</sup> siècle* »<sup>71</sup>. Cette succession d'empires est restée régie par un droit construit à partir de règles coutumières<sup>72</sup>. L'affectation des biens à l'utilité publique ne pouvait faire défaut parce que cela est inévitablement lié à la gouvernance territoriale (quelle qu'elle soit) dans des sociétés organisées.

La théorie du domaine n'est pas distante de la gouvernance de nos territoires avant l'avènement des droits savants résultant de la colonisation<sup>73</sup>. La gestion des dépendances affectées à l'utilité publique ou à des missions d'intérêt général n'excluait pas la prise en compte des dimensions environnementales. Les coutumes africaines préservaient l'environnement contre les dégradations. La notion de "*forêt sacrée*" qui subsiste jusqu'à nos jours en témoigne. Aussi, est-il reconnu que l'industrialisation dans sa version moderne et polluante était méconnue de nos peuples. L'extraction minière était de très faible importance et les pollutions minimales. En termes de bilan, l'environnement triomphe sur tout autre intérêt lié à l'exploitation domaniale.

Ensuite, viennent les époques coloniales. Puisque notre étude porte sur l'Afrique francophone, il convient de rappeler que cette partie géographique était sous le joug de la France, soit dès le début (cas du Mali, de la Côte d'Ivoire et du Bénin notamment), soit après la première guerre mondiale (cas du Togo et du Cameroun). Les colonies étaient régies par le droit français.

Ainsi, autant des textes relatifs à la question environnementale étaient rendus applicables dans ces colonies même si la dimension environnementale était de loin une préoccupation sérieuse du colon en ce moment<sup>74</sup>, autant des règlements applicables au domaine public étaient pris<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> SARR (S. A.), *op. cit.*, p. 12.

<sup>72</sup> Cette assertion est, de nos jours, confirmée par la découverte de la « *Charte du Manden* », un ensemble de règles définies par *Soundjata*, empereur du Mali, et ses chefs provinciaux. Cette charte de 44 articles, considérée aujourd'hui comme la plus vieille de "constitution", a été véhiculée de génération à génération jusqu'à sa récente transcription en 1998. Sur cette question, voir [https://larevue.squirepattonboggs.com/une-constitution-medievale-en-afrique-la-charte-de-kuruganfuga\\_a1149.html](https://larevue.squirepattonboggs.com/une-constitution-medievale-en-afrique-la-charte-de-kuruganfuga_a1149.html), consulté le 15 mai 2021. Elle a été inscrite en 2009 comme patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'UNESCO (cf. <https://ich.unesco.org/fr/RL/la-charte-du-maen-proclamee-a-kouroukan-fouga-00290>, consulté le 15 mai 2021).

<sup>73</sup> Nous voulons désigner par droits savants, le droit d'héritage romain et canonique.

<sup>74</sup> Voici par exemple quelques textes de portée environnementale rendus applicable au Togo : le décret n° 12 du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo ; l'arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 juillet 1938 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières de bois d'œuvre et de produits secondaires ; l'arrêté n° 19/MAR du 13 juin 1983 fixant le montant de timbres fiscaux pour l'obtention du permis de chasse, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020 ; et le décret n° 55-528 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955, lequel décret est venu modifier certaines dispositions du décret de 1938 précité.

Cette époque était l'une des plus marquantes en matière d'exploitation des ressources écologiques<sup>76</sup>, en raison du désir du colon d'alimenter les usines en occident à partir des minerais extraits sur le continent noir<sup>77</sup>.

Toutefois, comme l'affirmait Joseph OWONA<sup>78</sup>, « [l]'Ancien Régime de la France d'avant 1789 avait consacré la notion de "domaine de la couronne", c'est-à-dire l'ensemble des biens appartenant au roi de France, personne privée et monarque, incarnation de la nation française ». « Le Code civil consolidant le décret de 1790 adoptait l'expression de domaine public (articles 538-541), c'est-à-dire l'ensemble des biens insusceptibles d'appropriation privée et faisant partie du patrimoine de l'État français ». Sans nous appesantir sur les controverses (que nous évoquerons) sur cette dernière affirmation<sup>79</sup>, nous tenons par contre, à souligner que la domanialité publique telle qu'appliquée aujourd'hui tire ses règles et principes cardinaux de l'héritage colonial. Cette domanialité était à l'origine jugée antinomique de la constitution de droits réels sur le domaine public avec pour fondement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité consacrées et qualifiées par certains auteurs de règles "exorbitantes" et "anti-économiques"<sup>80</sup>.

Mais l'affectation à un service public permettait déjà que l'expropriation ou la réquisition d'un bien privé puisse contribuer à la protection de l'intérêt écologique qu'il abrite. Cela n'a

<sup>75</sup> Prenant l'exemple du Togo, ont été respectivement appliqués le Décret du 13 mars 1926 réorganisant le domaine et le régime des terres domaniales au Togo et le décret du 29 septembre 1928 réglementant le domaine et les servitudes d'utilité publique au Togo, modifié par décret du 7 septembre 1935, disponible sur [http://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee\\_txt/1945/Pages%20from%20jo%201945-532-b.pdf](http://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee_txt/1945/Pages%20from%20jo%201945-532-b.pdf), consulté le 24 juin 2020 ; le décret n° 45-2015 du 1<sup>er</sup> septembre 1945 réglementant au Togo le domaine public et les servitudes d'utilité publique, *JOTT*, n° 532, du 1<sup>er</sup> octobre 1945 et le décret n° 45-2016 du 1<sup>er</sup> septembre 1945 réglementant au Togo l'expropriation pour cause d'utilité publique, *JOTT*, n° 532, du 1<sup>er</sup> octobre 1945.

<sup>76</sup> Relativement à l'exploitation du produit bois, voir **MOUTANGOU (F. A.)**, « Une entreprise coloniale et ses travailleurs : la Société du Haut-Ogooué et la main d'œuvre africaine (1893-1963) », Th., Sociologie, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2013, 512 p.

<sup>77</sup> Prenons l'exemple du Togo. « La première industrie minière proprement dite fut celle d'extraction des phosphates du pays *ouatchi*. Les importants gisements de phosphates découverts dans la région d'Akoumapé, Hahotoé et Kpogamé donnèrent lieu à la naissance de la Société minière du Bénin, qui devint, le 14 octobre 1954, la Compagnie togolaise des mines du Bénin (CTMB), au capital initial de 6 milliards de francs, avec une très faible participation du Togo (1 % du capital). Cette industrie était donc aux mains de capitaux français et américains. La législation minière du Togo était largement favorable à la France, au détriment de la population autochtone. Ainsi, le décret du 17 novembre 1957, qui octroya l'agrément à la CTMB, exonéra celle-ci de taxes sur les transactions et de droits fiscaux sur l'entrée d'équipements pour une durée de 10 ans (renouvelable) » (**GAYIBOR (N. L.) (sous la dir.)**, *Le Togo sous domination coloniale (1884-1960)*, Les Presses de l'UB, Lomé, 1997, p. 157).

<sup>78</sup> **OWONA (J.)**, *Domanialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan, Collection « Droits africains et malgache », Paris, 2012, p. 7, n° 1 & 2.

<sup>79</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1 et 2.

<sup>80</sup> **GIJSBERS (Ch.)**, « La distinction de la propriété publique et de la domanialité publique », in *RDA*, 2013, p. 45.

pas empêché que le triomphe de la thèse de la propriété publique de Maurice HAURIOU<sup>81</sup> puisse permettre la valorisation économique des dépendances du domaine public mais dont les coûts environnementaux ne sont pas des moindres.

Bref, il y a une oscillation dans la gestion économique et environnementale du domaine public selon que nous nous plaçons dans les périodes précoloniale ou coloniale. Quelle que soit l'époque considérée, les impacts environnementaux causés par la gestion du domaine public sont d'importance faible par rapport à ce qui adviendrait dans le futur.

### B. Une conciliation ajournée avec l'institution des États à parti unique

Si avec le colon, le déséquilibre est déjà creusé en faveur de l'exploitation économique des ressources domaniales, son départ ne fera pas pour autant cesser cette situation redoutable pour l'environnement<sup>82</sup>. La naissance des États à parti unique<sup>83</sup> – parti dont les instances conservent une primauté sur les organes de l'État – en sera pour quelque chose. Ainsi, alors qu'elle a été amorcée, d'une façon ou d'une autre dans un passé lointain, la conciliation entre l'économique et l'environnemental va buter contre une gestion administrative dont les effets seront ultérieurement graves<sup>84</sup>.

Certes, les premières heures qui suivent la décolonisation ont été marquées par l'adoption de législations domaniales et foncières. Bien que ces législations fussent silencieuses sur les questions de valorisation économique<sup>85</sup>, l'exploitation minière s'est intensifiée et les politiques agraires en vogue. Ces premières heures des indépendances poursuivent donc l'exploitation économique (à la manière coloniale) avec, comme conséquence, la surexploitation minière. Ce qui coïncide avec l'émergence du droit de l'environnement, du

<sup>81</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1.

<sup>82</sup> Pour Gareth AUSTIN, cela est dû aux legs coloniaux. Voir AUSTIN (G.), « Développement économique et legs coloniaux en Afrique », in *Revue internationale de politique de développement, International Development Policy*, [Online], n° 1, 2010, pp. 11-36, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/poldev/135>, consulté le 23 juin 2020.

<sup>83</sup> Dans sa thèse, l'auteur Félix François LISSOUCK affirmait que : « ...le pluralisme politique sera, presque partout en Afrique noire, remis en cause, une fois les indépendances acquises, au profit du parti unique » (LISSOUCK (F. Fr.), « Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone. Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone », Th., Droit Public et Analyse Politique, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2000, p. 20).

<sup>84</sup> Bien qu'il ne fasse aucun doute que c'est au cours de cette même période que la conscience écologique a pris corps. En témoignent la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles dite convention d'Alger du 15 Septembre 1968 et la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement dite Conférence de Stockholm de 1972.

<sup>85</sup> C'est normal qu'il en soit ainsi, puisqu'il faudra attendre la fin des années 1980 pour percevoir une tendance à permettre l'exploitation économique du domaine public même en France, et ce, à partir des autorisations de conclure des « baux emphytéotiques sur le domaine public ». Sur ce sujet, voir CAILLOSSE (J.), « Le Principe d'inaliénabilité du domaine public », in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.*, vol. 1, n° 55, Paris, 2018, pp. 29- 43.

moins dans sa version écologique. Car, « [l']état écologique de la terre ne cessant de se dégrader, d'importantes mesures sont prises, à partir des années 1970, pour lutter contre la dilapidation des ressources et la pollution des milieux (air, terre, eau) »<sup>86</sup>.

C'est dans cette situation que naissent, dans la plupart de nos États, les partis uniques. Les partis uniques ont eu une incidence dans la gestion domaniale. Comme en témoigne la jurisprudence malienne<sup>87</sup>, ces partis se livraient à des spoliations de terres. Si leur instauration n'a pas immédiatement aggravé le déséquilibre entre les enjeux économiques et environnementaux du domaine public, elle posa les germes d'une destruction future des valeurs écologiques plus importantes.

En effet, « [l'] instauration de partis uniques [dans les] pays d'Afrique noire francophone marqua un tournant dans la jeune histoire constitutionnelle puisqu'elle fut la conséquence de la dérive présidentieliste qui a pris forme dès le milieu des années 1960. D'abord fruit de circonstances de fait, par le biais de regroupements de partis ou par l'interdiction progressive de nombreuses formations politiques, le système de parti unique fit ensuite l'objet dans plusieurs États d'une constitutionnalisation. Les justifications à ce mouvement de rupture avec le multipartisme structuré établi jusqu'alors se concentrèrent essentiellement sur la nécessité de maintenir l'unité nationale »<sup>88</sup>. Ce qui a créé une concentration des pouvoirs étatiques dans les mains d'un individu, le Président. Jean-François BAYART écrit dans ce prolongement que : « [l]es présidents autoritaires ont pu se réclamer d'un proverbe vraisemblablement apocryphe, selon lequel "il ne peut y avoir deux crocodiles mâles dans un même marigot", pour affirmer leur suprématie personnelle au sein de régimes de parti unique »<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> GRIMONPREZ (B.), « La fonction environnementale de la propriété », *op. cit.*, p. 541.

<sup>87</sup> Relativement à un litige qui mettait en jeu les biens du parti politique dénommé Union soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA), autrefois parti-État au Mali, voir Cour suprême du Mali, Sect. jud., arrêt n° 074 du 17 mars 2005 disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020.

<sup>88</sup> DARGENT (Fl.), « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », atelier n° 4, p. 10, disponible sur le lien <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN4/dargentT4.pdf>, consulté le 22 janvier 2019.

<sup>89</sup> BAYART (J.-Fr.), « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique Subsaharienne », in *Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, 2009, p. 29. Dans le même contexte, Michel RAMBOURG précise : « Ce système de parti unique ou de parti dominant s'accompagne de ses corollaires habituels : personnalisation du pouvoir, ce que les spécialistes traduisent parfois par "leadership héroïque" (le chef d'État est le héros national), renforcement de l'Exécutif, centralisation excessive, absence de séparation des pouvoirs, transformation du Parlement en une chambre d'enregistrement » (RAMBOURG (M.), « Parti unique et administration en Afrique », in *Revue canadienne des études africaines/ Canadian Journal of African Studies*, vol. 2, n° 2, 1968, p. 137). Par conséquent, Aline Aka LAMARCHE en déduit « [u]ne séparation



Avant de poursuivre l'analyse, il convient de souligner que cet aspect projette notre sujet, en dehors du cadre strict tracé par le droit administratif et le droit de l'environnement, dans les tréfonds du droit constitutionnel en raison des contingences imposées par les régimes africains d'avant les conférences nationales et dont les conséquences sont et continuent d'être ressenties jusqu'à ce jour. En effet, les administrations étant prioritairement au service du pouvoir exécutif, elles se réconfortaient de l'exorbitance des pouvoirs de leur chef hiérarchique (le chef de l'Exécutif)<sup>90</sup> – ce que Ibrahim David SALAMI insinuait par l'affirmation « *l'Administration, tenant les leviers d'un commandement royal qui ne pouvait mal faire* »<sup>91</sup> – pour poser des actes illégaux. Parmi ces actes, il y en a qui portent sur la spoliation de propriété privée pour enrichir illégalement le domaine public. Ces actes peuvent tomber sous la théorie jurisprudentielle de voie de fait que nous aborderons amplement dans nos développements<sup>92</sup>. La présence d'une voie de fait se justifie par la violation du droit de propriété protégé par les textes figurant dans le bloc de constitutionnalité tels que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme<sup>93</sup> ou les constitutions *stricto sensu*<sup>94</sup>.

Ces voies de fait révoltent leurs victimes. Et dans le cadre de la proximité entre les propriétés publique et privée, un danger se crée quant à la protection physique des biens publics ainsi que la protection des valeurs écologiques dont leurs dépendances sont le siège. À la fin du règne des partis uniques, une occasion se présente en vue de manifestations de désirs de reprendre possession des propriétés entre-temps confisquées<sup>95</sup>. Dans ce contexte,

---

des pouvoirs inapte à endiguer l'exercice d'un présidentielisme accru » (LAMARCHE (A. A.), « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », in *Jurisdoctoria*, n° 9, 2013, p. 129).

<sup>90</sup> Relativement à la centralisation excessive des pouvoirs dans les mains du Chef de l'État, Adama KPODAR affirmait ce qui suit : « [l']institutionnalisation d'un Exécutif fort a été permanente dans le cycle constitutionnel africain » (KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in *Revue Électronique Afrilex*, p. 9, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/bilan-sur-un-demi-siecle-de.html>, consulté le 23 mai 2019).

<sup>91</sup> SALAMI (I. D.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », in *Revue Électronique Afrilex*, p. 2, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-efficacite-du-contentieux-de.html>, consulté le 23 mai 2019.

<sup>92</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 2, B. 1.

<sup>93</sup> L'article 17-2 de cette déclaration (DUDH) dispose : « [n]ul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ». Cette DUDH est intégrée au bloc de constitutionnalité du Togo, par exemple, à travers le Préambule de la Constitution de 1992 en ces termes : le peuple togolais, décidé à bâtir un État de Droit dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques et la dignité de la personne humaine doivent être garantis et protégés, est « convaincu qu'un tel État ne peut être fondé que sur le pluralisme politique, les principes de la Démocratie et de la protection des Droits de l'Homme tels que définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les Pactes Internationaux de 1966, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine ».

<sup>94</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A. 1.

<sup>95</sup> Sur les conséquences des actes illégaux des administrations sous les partis uniques, relativement au cas du Togo, voir Recommandation 29 relative aux problèmes liés à la faune, CVJR, Rapport final, volume 1,

l'environnement subit des impacts considérables, car à défaut de pouvoir reprendre possession du bien intégré injustement au domaine public, des attaques ont été (ou sont) dirigées contre ses ressources écologiques, à partir de la démocratisation<sup>96</sup>.

### C. Une conciliation restaurée avec les conférences nationales

À la veille de la décennie 1990, le "*vent de la démocratisation*" frappa l'Afrique noire francophone et emporta, par la même occasion, le monopartisme. Mais, ce vent n'a pu effacer les conséquences des actions administratives précédentes sur la protection de l'environnement. En effet, les voies de fait orchestrées sous les partis uniques ont accouché de révoltes destructrices pour les faunes et flores<sup>97</sup>. Pendant ce temps, un phénomène sera en vogue : il s'agit de la mise en marche des politiques de développement économique où les questions de valorisation domaniale retiennent extrêmement l'attention des gouvernants. Les craintes grandissent alors par rapport à la conservation de la nature, vu que les questions économiques sont *a priori* considérées comme destructrices des écosystèmes.

Cependant, l'espoir d'une cohabitation des intérêts économiques et environnementaux dans le cadre de l'exploitation des biens publics va très vite renaître<sup>98</sup>. Cet espoir est réconforté par le nouvel élan impulsé, d'une part, par les efforts de mise en œuvre des exigences de l'État de droit avec une adhésion progressive à la démocratie participative, gage de freinage des attaques des populations contre les acquis écologiques<sup>99</sup>. D'autre part, prend corps un droit de

---

Activités, rapport d'investigations et recommandations, 2012, 309 p.). Par exemple, la Conférence Nationale Souveraine a décidé « que pour l'ensemble du Togo, soit repensée la politique de la faune et des parcs nationaux en vue d'une réduction des superficies actuellement mise en réserve dans un programme plus cohérent du développement » (cf. article 4 de l'Acte n° 20 du 26 août 1991 de la Conférence Nationale Souveraine portant révision de la réserve de la faune de l'Oti et création d'une galerie forestière de l'Oti). Cette décision de la Conférence nationale togolaise montre l'existence de préjudice causé lors de la création de ces aires protégées. D'ailleurs, au paragraphe 2 du préambule de l'Acte n° 20 précité, la Conférence a relevé ce qui suit : « [v]u les conséquences néfastes de l'extension des zones protégées de la Vallée de l'Oti et de la Fosse aux Lions sur la vie humaine dans la Région des Savanes ».

<sup>96</sup> Relativement aux exemples sur cette question, cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2.

<sup>97</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B. 2.

<sup>98</sup> Le Principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992 adoptée au sortir de cette Conférence onusienne affirme : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ». La conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement est donc entonnée.

<sup>99</sup> Sur la démocratie participative, voir **PRIEUR (M.)**, « Démocratie et droit de l'environnement et du développement », in *RJE*, n° 1, 1993, pp. 23-30, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_1993\\_num\\_18\\_1\\_2922](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1993_num_18_1_2922), consulté le 1er juillet 2019.

l'environnement qui concilie la dimension écologique des années 1970 et la version anthropocentrique suscitée par la Conférence de Rio de 1992<sup>100</sup>.

Mais, comme nous l'avions précédemment dit, même si la valorisation des dépendances du domaine public dans l'Afrique postcoloniale semblait à peu près effective, elle ne deviendra une préoccupation capitale de nos États qu'au lendemain des Conférences nationales. Alors, dans notre espace géographique, coïncident l'émergence d'une gestion économique plus poussée des dépendances du domaine public et l'affirmation d'un droit de l'environnement contemporain. D'où prendra corps l'idée d'une gestion durable du domaine public. Gestion durable, certes, parce qu'il doit s'agir d'une gestion faite dans le cadre tracé par le concept de développement durable que Michel PRIEUR a désigné par le "*nouvel eldorado post-écologiste*"<sup>101</sup>.

Le concept de développement durable fait continuellement l'objet d'une doctrine foisonnante<sup>102</sup>. « *Les contributions, théoriques et/ou empiriques, mobilisent ci-après des regards disciplinaires variés et apportent des éclairages complémentaires sur les enjeux et les*

<sup>100</sup> Cette Conférence a été l'occasion de l'adoption d'instruments importants pour la protection de l'environnement, certains étant de portée déclaratoire (l'Agenda 21 par exemple) et d'autres, de portée conventionnelle. C'est en ce sens qu'un auteur affirme ce qui suit : « Par ailleurs, les deux conventions mondiales signées à Rio de Janeiro, l'une sur les changements climatiques liés à l'augmentation de l'effet de serre, l'autre sur la diversité biologique, dessinent un cadre d'action qui aura sans aucun doute des répercussions sur les politiques forestières des États. » (BARTHOD (Ch.), « La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la Forêt », in *Rev. For. Fr.* XLV - 1-1993, p. 7).

<sup>101</sup> L'auteur s'interrogeait : « [l']idéologie du développement durable, nouvel *eldorado* post-écologiste, saura-t-elle, à travers ses multiples facettes, faire progresser les États vers une régulation internationale plus performante et plus complète en étant persuadé que nous n'avons qu'une seule terre ? » (PRIEUR (M.), « Introduction », in *Mondialisation et droit de l'environnement, Actes du 1<sup>er</sup> séminaire international de droit de l'environnement : RIO +10, 24 - 26 Avril 2002, Rio de Janeiro*, pp. 13-21.

<sup>102</sup> La doctrine est partagée sur l'impact de ce concept de développement durable. « Il est tentant, s'agissant de développement durable, de reprendre la formule : "un pas en avant, deux pas en arrière et trois pas de côté". Le bilan de la décennie écoulée n'est pas de nature à susciter l'enthousiasme. Globalement négatif au regard des indicateurs objectifs d'évolution de l'environnement planétaire, mais aussi de la capacité et de la volonté de la communauté internationale à prendre les problèmes à bras le corps, ce bilan est aussi très contrasté selon les aspects considérés » (GODARD (O.), « Le développement durable de Rio de Janeiro (1992) à Johannesburg (2002) », in *Cahier n° 2003-017, CECO-803, 2003*, p. 1).  
Relativement à l'historique et à la définition du développement durable, certains auteurs écrivent que : « les concepts d'écodéveloppement (...) puis de développement durable ont émergé au cours des années 70 » (cf. BARTHOD (Ch.), *op. cit.*, p. 11 et THEYS (J.), « L'approche territoriale du "développement durable", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », in *Développement durable et territoires*, Dossier 1, 2002, p. 3, n°5 disponible sur le lien <http://developpementdurable.revues.org/1475>, consulté le 04 septembre 2016. D'autres, par contre, vont plus loin pour affirmer que le Rapport de l'UICN sur la Stratégie Mondiale de la Conservation publié en 1980 fut le 1<sup>er</sup> à « faire explicitement référence au développement durable » (LEVREL (H.), « Biodiversité et développement durable : Quels indicateurs ? », Th., *Économie Écologique, École des Hautes études en sciences sociales*, 2006, p. 12).



*stratégies à mettre en œuvre pour assurer un développement ... durable* »<sup>103</sup>. Le développement durable se définit presque unanimement comme le « *mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à satisfaire les leurs* »<sup>104</sup>. Le concept de développement durable reste d'actualité et irrigue toute préoccupation économique des peuples à travers le monde en empruntant soit la notion de durabilité ou de gestion responsable qui sont, en vérité, ses raccourcis. Il consiste simplement à « *verdir* » les processus de développement économique.

Les tendances à croire que les dimensions économiques sont aux antipodes de la protection de l'environnement ont été démenties par les concepteurs de la notion de durabilité<sup>105</sup>. La durabilité, conciliant l'économique et l'environnemental pour la satisfaction des besoins de générations présentes et futures, interpelle l'homme dans le cadre de ses activités. Certains auteurs affirment en effet, qu'« *[a]près une longue période de scepticisme ou d'indifférence, le "développement durable" commence aujourd'hui à susciter une certaine curiosité bienveillante, et à influencer, de manière plus ou moins concrète, les pratiques des entreprises ou des institutions publiques* »<sup>106</sup>.

Ainsi, la gestion durable du domaine public suppose une valorisation de ses dépendances qui redimensionne les objectifs économiques poursuivis en fonction des impératifs environnementaux. Sur la base de cette affirmation, nous pensons que l'influence que le développement durable produit dans le monde scientifique se répercute sur la gestion que les différents acteurs de la vie économique font de leurs biens. Et les personnes publiques n'en sont pas du tout exclues.

Par conséquent, la gestion du domaine public se recadre : premièrement, elle se recadre par la soumission des exploitations des dépendances domaniales au système des autorisations

<sup>103</sup> SCARWELL (H.-J.), LAGANIER (R.) et KASZYNSKI (M.), « La ville et l'enjeu du développement durable », in *Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, p. 2, n° 3, disponible sur le lien <http://developpementdurable.revues.org/662>, consulté le 08 septembre 2016

<sup>104</sup> Cf. article 3 § 14 de la loi togolaise n° 2016-002 du 04 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>105</sup> À l'origine, les pays sous-développés étaient réticents à accueillir l'idée même d'un développement durable. Par exemple, « [I]es pauvres, de leur côté, partagent ces préoccupations. Mais s'inquiéter des menaces dont les effets négatifs ne se produiront peut-être pas avant un demi-siècle est pour eux un luxe inaccessible. Leurs priorités sont concentrées, et cela est compréhensible, sur les défis locaux immédiats comme l'éradication de la pauvreté, la réduction de l'analphabétisme et la construction d'infrastructures. » (STONE (Ch. D.), « La convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique », *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Genève, Chêne-Bourg, 1996, p. 121).

<sup>106</sup> THEYS (J.), *op. cit.*, p. 2, n° 1.

préalables. Les autorisations préalables permettent à l'administration de prévenir les prélèvements abusifs des ressources écologiques, composantes du domaine public. À partir de cet instant, ces autorisations favorisent la satisfaction des objectifs du développement durable, en ce qu'elles permettent d'exploiter sous le contrôle de l'administration. Ce contrôle administratif permet d'éviter le gaspillage, gage de conservation de la ressource pour la satisfaction des besoins des générations futures. Deuxièmement, elle se recadre en s'appropriant l'une des règles d'or du droit de l'environnement notamment l'idée de seuil de pollution<sup>107</sup>. En effet, le droit de l'environnement ne réprime pas toute échelle de pollution. Il s'insurge, plutôt, contre le dépassement de seuil de pollution tolérable, l'objectif étant de permettre de rentabiliser puisque l'idée même de rentabilisation s'accommode des pollutions.

C'est ainsi que le droit du domaine public prête le flanc à l'intégration de normes environnementales. L'hypothèse de l'épreuve que subit la domanialité publique du fait des enjeux environnementaux prend tout son sens. Et si cette hypothèse prend une dimension importante au fil de notre argumentation, c'est pour contribuer à une maîtrise de ce que certains auteurs ont appelé "*crise environnementale actuelle*"<sup>108</sup>. La domanialité publique subirait alors des secousses provoquées par les préoccupations environnementales. D'où naîtra une jonction entre les principes gouvernant le régime juridique du domaine public et les règles environnementales.

## §2. La domanialité publique et les règles environnementales, une jonction graduelle

Du bien public à son régime juridique, l'écart qui existe est purement et simplement une question de règles applicables. Il se fait que, comme le remarque Amélie SAINSON, « [*l]a domanialité publique est dotée d'une "faculté de renouvellement presque inépuisable"* »<sup>109</sup>. En d'autres termes, le régime de domanialité publique n'est pas fait de règles figées. Ce régime est accessible aux "*mises à jour*". C'est en cela que procède l'épreuve qu'il subit du

<sup>107</sup> L'idée de seuil de pollution tolérable est véhiculée par l'article 46 alinéa 1 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin précitée, aux termes duquel, « toute pollution de l'air au-delà des normes fixées par les lois et règlements est interdite ».

Voir aussi, CAA Marseille, 15 octobre 2009, n° 07MA04675 : La responsabilité pour carence fautive de l'autorité municipale à mettre en œuvre les pouvoirs de police ne saurait être engagée dès lors que les bruits perturbateurs dénoncés par le requérant « restent en deçà des seuils ».

<sup>108</sup> « Dans la crise environnementale actuelle, il s'avère primordial de développer des avenues de recherche critiques du droit de l'environnement. Malgré certaines avancées, il semble que le droit ne tient pas sa promesse de protection pour les générations présentes et futures, que l'on pense à la problématique des changements climatiques, au déclin de la biodiversité, au problème de la gestion des déchets et de la pollution, etc. » (MAYRAND (H.) et TREMBLAY-HUET (S.), « Terre à terre : environnement et approches critiques du droit », in *Revue québécoise de droit international*, Hors-série, juin 2018, p. 1).

<sup>109</sup> SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 13.

fait des enjeux environnementaux. Dans ses multiples "*mises à jour*", la domanialité publique est contrainte de se plier aux nombreuses réorientations que la règle environnementale lui dicte. Ce qui va nous conduire à analyser la place des préoccupations environnementales respectivement dans les règles et principes classiques de la domanialité (A), ensuite au travers les nouvelles reconfigurations que subit ce régime (B). Enfin, il sera question d'expliquer la mutation vers une sorte de « *domanialité environnementale* » (C) que certains auteurs appellent de tout leur vœu.

### A. Un régime fait *a priori* de règles aux résonances environnementales

Aussi spectaculaire que cela paraisse, le régime de domanialité publique construit originellement sans aucune pensée environnementale, est dominé par des principes institués par les textes<sup>110</sup> (contrairement à la réputation prétorienne du droit administratif français<sup>111</sup>) et relayés par la doctrine<sup>112</sup>. Après les indépendances, les pays francophones d'Afrique ont, dans un mimétisme mesuré<sup>113</sup>, opté pour une approche du droit administratif des biens qui trouve ses fondements principalement dans la loi<sup>114</sup> et accessoirement dans la coutume. Mais, le droit domanial entretient avec le droit de l'environnement une ressemblance remarquable quant à l'option prise pour des principes juridiques dotés d'une normativité importante<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> En remontant le temps, le principe de l'inaliénabilité a été consacré par l'Édit de Moulins, lequel Édit est enregistré par le Parlement le 13 mai 1566 réaffirmé successivement par Henri III en 1577 et par Louis XIV en 1667. Quant au principe d'imprescriptibilité que Loysel malmène dans sa formule "Qui a mangé l'oie du roi, cent ans après en rend la plume", il a été consacré par l'Édit d'avril 1667. Sur ces questions, voir **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, pp. 13-14.

« Le droit actuel des propriétés publiques en France est exprimé dans le code général de la propriété des personnes publiques, dont la partie législative a été adoptée par une ordonnance du 21 avril 2006, prise sur le fondement d'une loi du 26 juillet 2005 habilitant le gouvernement à prendre les dispositions nécessaires "pour modifier et simplifier les dispositions relatives à la gestion domaniale de l'État et des collectivités territoriales et à procéder à leur codification" » (**LATOURNERIE (M.-A.)**, « Problématique du droit des propriétés publiques en France », in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.*, n° 46, 1/2009., p. 11).

<sup>111</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE affirme à ce propos : « On a longtemps caractérisé le droit administratif comme étant un "droit jurisprudentiel" c'est-à-dire très largement créé par le juge » (**RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *Droit administratif*, Dalloz, 21<sup>e</sup> éd. Paris, 2006, p. 8, n° 12).

<sup>112</sup> Faisant allusion au domaine public, Jacqueline MORAND-DEVILLER parle de « La terre d'élection des constructions doctrinales » (**MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 12).

<sup>113</sup> Le mimétisme est, dans ce cas, mesuré car il a été conduit dans les mêmes formes (voie textuelle conservée) que le droit français copié.

<sup>114</sup> Comme le dit Babakane D. COULIBALEY, « À l'inverse du droit administratif français à base essentiellement jurisprudentielle, le droit administratif des États africains francophones a un fondement principalement, sinon exclusivement législatif » (**COULIBALEY (D. B.)**, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », in *Revue Électronique Afrilex*, p. 5, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-administratif-rempart-de.htm>, consulté le 26 novembre 2018.

<sup>115</sup> Sur le principe de l'inaliénabilité, par exemple, « [l]e 6 mai 1985, dans un arrêt abondamment commenté, *Association Eurolat et Crédit foncier de France*, le Conseil d'État réaffirme avec une force toute particulière une jurisprudence traditionnelle qui tire de la règle d'inaliénabilité l'impossibilité de

Le régime de la domanialité publique est gouverné par les principes d'inaliénabilité<sup>116</sup>, d'imprescriptibilité<sup>117</sup>, d'insaisissabilité, d'incessibilité<sup>118</sup>, d'immunité fiscale<sup>119</sup> en vue de la protection du domaine public et les principes de liberté, de gratuité, d'égalité applicables à différentes échelles aux diverses utilisations et à la valorisation dont ses dépendances peuvent faire l'objet. Le droit de l'environnement s'est parallèlement construit sur des principes devenus cardinaux tels que : les principes de pollueur-payeur, de prévention, d'utilisateur-payeur, de participation, de correction à la source, de développement durable, d'information,

---

constituer des droits réels sur le domaine public, au bénéfice de ses occupants privés. C'est en l'occurrence d'incompatibilité de principe entre ces droits réels et l'identité juridique du domaine public que parle le juge administratif. Cette décision qui – c'est le moins qu'on puisse en dire - suscita en doctrine bien des réserves, n'est pas étrangère à une loi du 5 janvier 1988 qui fait le choix contraire d'autoriser la conclusion de baux emphytéotiques sur le domaine public des collectivités territoriales » (CAILLOSSE (J.), *op. cit.*, p. 35).

En ce qui concerne le principe de l'imprescriptibilité, « [u]n autre exemple probant peut être fourni par un arrêt rendu le 6 mars 2002 par la Section du contentieux du Conseil d'État, dans une affaire *Mmes Triboulet et Brosset-Pospisil*. On y voit le juge administratif valider, au nom du principe d'imprescriptibilité du domaine public, l'obligation faite à un particulier de démolir à ses frais une construction édifiée, depuis des décennies, en bordure de mer, alors même que cette occupation des rivages avait été tolérée par l'administration pendant tout ce temps » (*Ibid.*).

<sup>116</sup> L'"inaliénabilité" n'a pas été définie par les législateurs. Par contre, certains textes ont préféré définir l'"aliénation" qui est à l'opposé immédiat et qui est combattu par l'inaliénabilité. Aux termes de l'article 7§3 du code foncier et domanial du Bénin, l'aliénation se définit comme la « [t]ransmission du droit de propriété ou [la] constitution d'un droit réel » (cf. loi béninoise n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, disponible sur [http://www.ancb-benin.org/Document\\_pdf/Lois\\_2013-01](http://www.ancb-benin.org/Document_pdf/Lois_2013-01), consulté le 26 juin 2020). Cette disposition a pour équivalent en droit togolais, l'article 9-5 de la loi n°2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée. Le code français du domaine de l'État dans sa version éditée du 11 août 2018 ne l'a pas, non plus, définie. En doctrine, cependant, l'inaliénabilité est définie comme une « [c]aractéristique juridique d'un bien ou d'un droit qui ne peut pas faire l'objet d'une transmission d'une personne à une autre. L'inaliénabilité procède, généralement, d'une interdiction légale (...) » (GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.), *Lexique des termes juridiques*, 25<sup>e</sup> éd. Dalloz, Paris, 2017-2018, p. 126). Mieux, le droit « qui ne peut être aliéné, par cession ou autrement, ou dont on ne peut pas perdre la titularité est inaliénable » (PICOTTE (J.), *Juridictionnaire*, Recueil des difficultés et des ressources du français juridique, Préface de Anne-Marie TRAHAN, Université de Moncton, 2017, p. 1563, n° 12).

<sup>117</sup> « La prescription ne s'applique pas aux domaines public ou privé de l'État et des collectivités territoriales » (cf. article 38 de la loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée).

<sup>118</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, B.

<sup>119</sup> Le législateur ivoirien l'a consacré expressément. L'article 7 alinéa 1 de l'ordonnance fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains dispose que : « [s]ont exonérées de la taxe d'établissement, du titre foncier, les formalités accomplies au profit de l'État, des collectivités territoriales ou des entités bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques » (Ordonnance n° 2013-481 du 2 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ivc146559.pdf>, consulté le 26 juin 2020).

Le juge judiciaire malien fait application du même principe d'immunité fiscale en dispensant un service étatique dont les biens, objet d'un litige, sont des dépendances du domaine de l'État, de paiement de frais de consignation. « La CMDT, demanderesse au pourvoi est un service relevant du domaine de l'État et dont les biens relèvent le caractère de deniers publics, est dispensée du paiement de la consignation ». (*Affaire CMDT et Ministère public c/ Mamadou Balla Konaté et al.*, Cour suprême du Mali, Chbre crim., Arrêt n° 46 du 1<sup>er</sup> novembre 2004 disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020).

de précaution notamment<sup>120</sup>. Les principes du droit de l'environnement vont s'inviter dans la relecture du droit domanial.

Pour le droit du domaine public en vigueur dans nos États d'Afrique noire francophone, les principes sus-énumérés émanent d'une jurisprudence administrative en construction, d'une législation en "inflation"<sup>121</sup>, d'une coutume rare et enfin d'une doctrine relativement nourrie. L'ensemble de ces sources se sont, à l'origine, constituées sans considération environnementale.

Au plan jurisprudentiel, pendant que le juge constitutionnel béninois rappelle dans sa décision du 17 septembre 2013 que « [l]a Cour n'est pas compétente en matière de litige domanial entre particuliers »<sup>122</sup>, les chambres administratives des cours suprêmes de certains pays de l'espace s'activent à dégager les principes protecteurs du domaine public<sup>123</sup>. Dans l'*Affaire N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat*, la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire, rappelle les principes cardinaux de protection du domaine public par un considérant fortement expressif : « [c]onsidérant (...) que le domaine public comprenant des biens appartenant à une personne publique et affectées à l'utilité publique, sont en conséquence inaliénables et imprescriptibles et ne peuvent faire l'objet que de simples autorisations d'occupation à titre précaire délivrées par la personne publique qualifiée »<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> Relativement au principe de précaution par exemple, voir **KOOVI (B. I. A.)**, *op. cit.*, pp. 44-75.

<sup>121</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B.

<sup>122</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, Décision DCC 13-130 du 17 septembre 2013, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>123</sup> Le juge judiciaire fait, quant à lui, preuve de prudence chaque fois que l'administration est en cause. Dans l'*Affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*, la Cour suprême du Mali, (Chbre civ. 1re, Arrêt n° 60 du 06 avril 1998, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020), a cassé l'arrêt rendu par la CA Bamako (chbre civ. Arrêt n° 164 du 28 mai 1997 (confirmation) : « déclare nul et de nul effet la décision n° 428/DB en date du 27 septembre 1993 du Gouverneur du district de Bamako (...) ») au motif que : « (...) il est constant en droit que les juges de l'ordre judiciaire ne peuvent ni apprécier la régularité ou la validité des actes administratifs, ni les annuler ; que ce faisant, la Cour d'Appel en annulant la décision n° 428/DB du gouverneur du district de Bamako (...) a manifestement commis un abus de pouvoir et violé les règles d'ordre public de compétence *rationae materiae* qui régissent les deux ordres de juridiction (...) ».

<sup>124</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., Arrêt n° 20 du 31 mars 2010, *Affaire N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020. Dans le même sens, le juge administratif béninois a annulé en raison de l'imprescriptibilité du domaine public, la décision par laquelle l'Administration a attribué à un individu une parcelle sur le domaine public de l'État (Bénin, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n° 015 Bis/ CA du 06 avril 2000, *Affaire Houndebasso Nicodème c/ M.I.S.A.T.*, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet\\_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfacet\\_pays\\_juridiction%3AB%C3%A9nin\\_%7C\\_Cour\\_supr%C3%Aame?page=162](https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfacet_pays_juridiction%3AB%C3%A9nin_%7C_Cour_supr%C3%Aame?page=162), consulté le 28 juin 2020). Aussi,

Cette protection juridictionnelle du domaine public n'exclut pas une protection *par ricochet* des valeurs écologiques de ses dépendances. En effet, l'intervention du juge administratif peut se faire pour garantir la protection d'une ressource écologique comme un écosystème fluvial en tant que dépendance du domaine public<sup>125</sup>. Alors, ce n'est pas parce que l'environnement n'était pas ciblé à l'origine qu'incidemment cela ne peut se faire. C'est ainsi que le juge administratif, dans son office de protecteur de la propriété sur le domaine public contribuait, d'une façon ou d'une autre, à la protection de l'environnement. Bien plus, « [l]a préoccupation croissante des pouvoirs publics pour la protection de l'environnement a entraîné l'adoption d'un important corpus normatif, aux niveaux national et international, dont le juge administratif assure quotidiennement la mise en œuvre et l'interprétation »<sup>126</sup>.

Le corpus normatif en matière domaniale et foncière est organisé autour des règles dédiées spécialement à cet effet. La décennie 1970 a vu les tous premiers textes adoptés. Le Togo, le Cameroun et certains autres pays ont consacré, par ordonnance, les régimes domaniaux<sup>127</sup>. Ces textes n'avaient institué que des régimes en énumérant les biens qui, limitativement, rentrent dans le champ du domaine public et en les soumettant à la domanialité publique. Ici aussi, la question environnementale n'était pas la première préoccupation des législateurs. Mais, la protection de l'environnement reprend une dimension sous-jacente lorsque le bien public protégé est un bien de valeur écologique qui reste assujéti aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, gages d'une protection législative. L'idée d' "inflation" est ainsi émise, au-delà du cadre strict tracé par ces textes spécifiques, laquelle idée est à l'origine de l'extension du régime de domanialité publique que nous analyserons<sup>128</sup>.

---

l'autorité administrative, qui, sans avoir accompli les formalités nécessaires à la sortie d'un bien du domaine de l'État, attribue le titre d'occupation sur ces dépendances à un individu peut voir sa décision annulée pour défaut de base légale (Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 38 du 30 décembre 1998, *Affaire Sawadogo Karim dit Traoré Karim c/ Ministre du logement, de la Construction et de l'urbanisme*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020).

A *contrario*, l'abrogation du texte fixant les conditions d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation au service public peut entraîner la suspension de cette protection au profit d'un transfert de propriété à un particulier. C'est le cas dans l'*Affaire Cocker Ismaila Siaka c/ Préfet de l'Atlantique* (Bénin, Cour suprême, Chbre Adm., Arrêt n° 5/CA du 08 juin 1995, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet\\_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfacet\\_pays\\_jurisdiction%3AB%C3%A9nin%7C\\_Cour\\_supr%C3%Aame?page=162](https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfacet_pays_jurisdiction%3AB%C3%A9nin%7C_Cour_supr%C3%Aame?page=162), consulté le 28 juin 2020).

<sup>125</sup> Mali, Cour suprême, civ. 2<sup>ème</sup>, Arrêt n° 399 du 24 novembre 1999, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020.

<sup>126</sup> **CE français**, « Le juge administratif et le droit de l'environnement », *Les dossiers thématiques du Conseil d'État*, 2015, p. 2.

<sup>127</sup> Cf. Ordonnance togolaise n° 12 du 6 février 1974 portant réforme agrofondcière et domaniale et Ordonnance camerounaise n° 14-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domaniale précitées.

<sup>128</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B.



Après, surgit l'idée d'une protection du domaine public par des règles non écrites. L'idée d'un droit administratif véhiculé par une règle coutumière confirme l'idée que les peuples africains, avant d'hériter du droit du colonisateur, avaient développé des règles qui régissent les biens publics impériaux. Et l'idée est certifiée par le jugement du Tribunal Civil de Nianfunké (Mali) dans l'*Affaire Chef du village de N'Goro c/ Dame Dicko Galo*<sup>129</sup>, lequel jugement avait reconnu le droit du domaine public sur les champs et la concession litigieuse en raison de la coutume du milieu. La coutume s'invite dans la protection du domaine public ainsi que dans la conservation de ses valeurs écologiques, tout en confirmant par la même occasion l'affirmation selon laquelle : *"Il existe en Afrique un phénomène encore mal étudié, le phénomène de résistance de nos coutumes aux lois modernes"*<sup>130</sup>.

Au vu de ce qui précède, et sans compter avec l'influence relativement importante de la doctrine administrative<sup>131</sup>, il semble que le droit du domaine public a établi son régime juridique à partir de sources éparses qui lui sont propres à la différence du droit français. Ces sources, à elles seules, présageaient la possibilité d'une jonction entre la domanialité publique et les règles de protection de l'environnement. C'est ainsi que l'extension du régime du domaine public s'est faite en se pliant à une certaine osmose avec les règles environnementales.

## B. Un régime en interaction avec le droit de l'environnement

Si la domanialité publique dans sa conception classique est à l'épreuve des enjeux environnementaux, c'est très exactement parce que la matière environnementale l'a contrainte

<sup>129</sup> Cf. jugement, n° 6 du 13 avril 1995, tel qu'il ressort de la jurisprudence, Mali, Cour suprême, 07 septembre 2015, arrêt n° 183, disponible sur <https://juricaf.org/arret/MALI-COURSUPREME-20150907-183>, consulté le 28 juin 2020.

<sup>130</sup> FOLI (M.), « La réforme agrofondcière et le droit coutumier au Togo », *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Édition Karthala, 1982, p. 261.

<sup>131</sup> De Proudhon à Yolka en passant par Duguit et Hauriou, des positions doctrinales ont été exprimées. Le point de chute a été la consécration de la propriété publique sur le domaine public. Cette consécration est le soubassement de la valorisation économique des dépendances du domaine public. En ce sens, « [l']avènement d'une conception « propriétaire » du domaine public – C'est principalement au doyen Maurice HAURIOU que l'on doit d'avoir rompu avec la théorie de la garde et d'avoir inauguré une vision « propriétaire » du domaine public » (GIJSBERS (Ch.), *op. cit.*, p. 47). L'auteur poursuit : « Si Hauriou a eu le mérite immense de rompre avec la thèse du droit de garde en promouvant l'idée de propriété du domaine public, il n'a pas su, en revanche, distinguer ces deux éléments » (*ibid.*, p. 49.). Du côté strictement africain, nous pouvons nous référer notamment à EBANG MVE (U. N.), « Recherche sur les aspects juridiques de l'occupation privative du domaine public en droit administratif camerounais », in *Revue Électronique Afrilex*, 22 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/recherche-sur-les-aspects.html>, consulté le 23 mai 2019 ; SOGLOHOUN (Pr.), « L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire », in *Revue Électronique Afrilex*, 36 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-occupation-du-domaine-public-au.html>, consulté le 23 mai 2019 et OWONA (J.), *op. cit.*, p. 13.

à interagir avec ses propres règles<sup>132</sup>. Interagir avec les règles environnementales, c'est obliger la domanialité publique à cohabiter et, par la même occasion, subir une extension dans les profondeurs de son contenu pour asseoir une normativité qui prend en compte l'intérêt environnemental. Pour parvenir à percevoir toutes les dimensions de cette extension, notre approche va consister à adopter une démarche déductive.

Certes, « [p]our n'importe quel non-spécialiste du droit, la réflexion sur l'intérêt environnemental d'une règle repose sur l'observation de son objet et sur l'efficacité de la protection mise en œuvre. Cette démarche, somme toute logique et fort simple, est plus complexe pour le juriste. Toute interrogation sur la protection de l'environnement passe ici par une recherche préalable sur le régime juridique de propriété sous lequel est placé le bien concerné. Autrement dit, s'agit-il d'un bien placé sous le régime de la propriété privée ou de la propriété publique ? La recherche n'est pas spécialement facile à mener d'un point de vue environnemental »<sup>133</sup>. Dans notre contexte en particulier, le domaine public est au centre des préoccupations, et il fait l'objet – à n'en pas douter – d'une propriété publique<sup>134</sup>. Personne ne se doute donc de l'application du régime de domanialité publique ; le problème ne se pose pas à ce niveau.

Là où se pose un problème, c'est la capacité de la domanialité publique à assumer ses rôles de protection et de gestion du domaine public dans un contexte où les dépendances domaniales sont assujetties à une exploitation économique dense. En effet, si elle est réputée dérogatoire au droit commun, c'est exactement parce que cette domanialité publique régit des biens frappés d'une propriété mise au service de l'intérêt général ou de l'utilité publique. Il est donc normal de penser que ce régime dérogatoire puisse être instrumentalisé pour assurer *in fine* la protection des valeurs écologiques du domaine des collectivités publiques. L'exploitation économique et l'exercice des attributs de la propriété publique peuvent entraver les chances de survie des valeurs environnementales par l'augmentation des risques et atteintes à l'environnement sans que, directement, aucune règle de la domanialité publique classique ne soit violée. Le seul remède de dernier recours ("*ultimum remedium*") qu'il reste à sonder est la possibilité que la domanialité publique puisse admettre la perfusion de règles extérieures de portée environnementale.

<sup>132</sup> Autrement dit, la matière environnementale amène la domanialité publique à ne s'appliquer qu'avec le concours des règles environnementales.

<sup>133</sup> **LE BRIERO (S.)**, *op. cit.*, p. 1.

<sup>134</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, B.



L'analyse que nous souhaitons mener se réjouit d'ores-et-déjà des avancées enregistrées d'une part dans l'extension du cadre normatif régissant le domaine public dans nos pays<sup>135</sup>. En dehors des lois portant régime domanial, il existe aujourd'hui des lois sectorielles qui régissent spécialement certaines dépendances du domaine public et qui prennent en compte les valeurs écologiques à protéger. Il en va ainsi des législations sur l'eau, les mines, les forêts, l'énergie, les télécommunications, *etc.* L'analyse de ces textes aboutit à des résultats réconfortants : en promouvant l'exploitation des ressources, ces textes y injectent des dimensions environnementales dans une perspective de durabilité.

D'autre part, les législations environnementales nationale et internationale entrent en jeu. Elles s'adjoignent au régime du domaine public en le réconfortant dans son application. C'est ainsi que, par exemple, les textes instituant les évaluations environnementales (l'étude d'impact environnemental et social, l'audit environnemental et les évaluations environnementales stratégiques) vont subordonner la délivrance des autorisations d'occupation du domaine public par la détention d'une autorisation environnementale attestant de la conformité de l'activité projetée aux normes environnementales<sup>136</sup>.

En ce moment, les exigences de domanialité publique classique sont remarquablement, placées au second plan comme le montre cet exemple. En effet, les services du domaine ne peuvent plus directement délivrer une autorisation d'occuper le domaine public sans avoir reçu l'aval des services d'environnement. Au mieux, la délivrance de l'arrêté portant autorisation d'occuper le domaine public doit être précédée de la délivrance du certificat de conformité environnementale<sup>137</sup> produit à la suite des études d'impacts sur l'environnement<sup>138</sup>. Le contraire peut supposer l'illégalité de l'autorisation domaniale. Il semble, par conséquent, que les règles environnementales priment, ou au pire des cas, supplantent la domanialité publique dans son propre champ d'application. La domanialité publique est ainsi véritablement éprouvée.

<sup>135</sup> Ce qui a amené, à tort ou à raison, Marie-Pierre CAUCHARD à parler du « désordre normatif du droit administratif » (CAUCHARD (M.-P.), *op. cit.*, pp. 123-137, n° 9).

<sup>136</sup> Dans ce sens, il est prévu ce qui suit : « Lorsque les projets de construction ou de démolition, de par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences sur les milieux naturel ou humain, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, la demande de permis de construire est accompagnée d'un certificat de conformité environnementale délivré par le ministre chargé de l'Environnement conformément aux dispositions de la loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement ». Ce sont les dispositions de l'article 38 du Décret n° 2016-043/PR du 18 avril 2016 portant réglementation de la délivrance des actes d'urbanisme, *JORT* du 20 juin 2016, n° spécial, p. 12.

<sup>137</sup> L'acte d'autorisation d'occuper doit, en plus, viser ledit certificat.

<sup>138</sup> PRIEUR (M.), « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *in RJE*, n° 2, 1981, Études d'impact, pp. 103-128, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_1981\\_num\\_6\\_2\\_1631](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1981_num_6_2_1631), consulté le 1er juillet 2019.

Dorénavant, autant les législations définissant le régime domanial prennent en compte expressément les questions environnementales<sup>139</sup>, autant les lois sur l'environnement domptent le domaine public en raison de l'intérêt écologique qui peut être le sien<sup>140</sup>. De toutes les façons, c'est la domanialité publique qui en sort enrichie, d'abord, pour l'intérêt du domaine public qu'elle régit à titre principal, ensuite pour les préoccupations environnementales qui trouvent sur ce domaine un terrain de prédilection. De cet enrichissement, il en résulte l'« *extension d'une domanialité publique contraignante dont les règles sont d'interprétation restrictive (...)* »<sup>141</sup>.

### C. Un régime en mutation vers une sorte de « *domanialité environnementale* » ?

La domanialité publique s'étend sous l'influence du droit de l'environnement, avions-nous dit. Mais, l'ampleur grandissante de l'influence des règles environnementales peut, quelque part, supposer que nous sommes en train de tendre vers une sorte de « *domanialité environnementale* ». C'est audacieux de dire les choses de cette façon, puisque l'idée d'une « *domanialité environnementale* », entendue comme un régime au sein duquel cohabitent les règles environnementales et les règles et principes des domanialités publique et privée pourra faire évoluer la théorie même du domaine public.

En effet, l'expression « *domanialité environnementale* » est formée à partir du concept neutre de domanialité. Or, il est connu que la domanialité, sans étiquette publique ou privée, regroupe les régimes juridiques des biens domaniaux ; c'est-à-dire l'ensemble des biens des

<sup>139</sup> Cela va dans plusieurs sens : il peut s'agir de l'édiction des infractions et sanctions pénales relativement à la protection de l'environnement et des ressources naturelles comme l'a fait le législateur togolais à l'article 707 qui dispose : « [l]es infractions et les sanctions relatives à la protection de l'environnement sont régies par les dispositions du Code pénal en ses articles 756 à 764 ». L'alinéa 2 du même article poursuit : « [l]es infractions et les sanctions relatives à la protection de l'eau, des ressources forestières et fauniques, à la protection des végétaux, à la réglementation de la pêche, à la protection des ressources minières et aux hydrocarbures sont régies par les articles 765 à 828 du Code pénal » (cf. loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial précitée). Il peut, en outre, s'agir de la définition d'un régime général de la gestion des ressources naturelles comme le prévoit l'article 576 du même texte : « Le sol, le sous-sol et les richesses qui y sont contenues relèvent, en tant que ressources non renouvelables et/ou limitées, du domaine protégé de l'État. Ils sont gérés de manière rationnelle et durable conformément aux dispositions du présent code et des textes spécifiques en vigueur ».

<sup>140</sup> Par exemple, les questions de pollution des dépendances du domaine public préoccupent le législateur. C'est ainsi que l'article 73 alinéa 1 dit : « [i]l est interdit de faire un dépôt d'immondices, ordures ménagères, de pierres, graviers, bois, déchets industriels et de laisser couler les eaux usées dans le lit ou sur les bords des cours d'eau, lacs, étangs ou lagunes et canaux du domaine public ». L'alinéa 2 de cet article enchaîne en ces termes, « [l]e déversement dans les cours d'eau, lacs et étangs des eaux usées provenant des usines et établissements sanitaires ou scientifiques est soumis à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'environnement, du ministre chargé de l'hydraulique, du ministre chargé des mines et du ministre chargé de la santé » (cf. loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial précitée).

<sup>141</sup> NICINSKI (S), *op. cit.*, p. 667.

personnes publiques affectés (domaine public) et désaffectés (domaine privé). Si en doctrine certains auteurs ont pensé à faire usage de la notion de « *domanialité environnementale* »<sup>142</sup>, il faut tout de même faire preuve de prudence dans son emploi, en ce que ses contours restent encore mal définis. Dans sa Préface à l'ouvrage *Propriété publique et environnement* écrit par Véronique INSERGUET-BRISSET, Michel PRIEUR soulignait ceci : « *[p]roposant une construction juridique nouvelle, "la domanialité environnementale", Madame BRISSET, épouse INSERGUET ne cède pas simplement aux lois du genre en cherchant à tout prix à faire preuve d'esprit inventif. Sa démonstration appuyée sur le concept de patrimoine commun est convaincante* »<sup>143</sup>.

Comme tel, il existe des indices qui font croire à une évolution vers la consécration de la « *domanialité environnementale* ». Parmi les plus remarquables de ces indices, figurent les mutations imposées par les règles environnementales, surtout sur la police de la conservation et sur la gestion patrimoniale du domaine public<sup>144</sup>. Perceptibles dans les législations des pays africains, les mutations ci-dessus évoquées militent en faveur d'une évolution vers la notion de « *domanialité environnementale* ». En guise d'exemple, nous allons nous intéresser à la mutation observée au niveau de la police de la conservation, mutation sur laquelle nous reviendrons, plus amplement, dans le cadre de cette thèse.

Sur l'idée d'une « *domanialité environnementale* » esquissée par les mutations de la police de la conservation du domaine public, il faut noter que la contravention de grande voirie qui était l'élément central de cette police, se réadapte continuellement face à la conjoncture que lui imposent les objectifs de valorisation des dépendances domaniales. Il en est ainsi simplement parce que dans son acception classique, la contravention de voirie est une infraction qui vient au secours de la protection du domaine public pendant que celui-ci était encore réputé inaliénable. Après, l'admission de l'exploitation économique du domaine public va contribuer à la mettre face à des atteintes qui ne lui paraîtront plus habituelles<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> **BARRIÈRE (O.) et BARRIÈRE (C.)**, *Le foncier-environnement : Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel*, Étude FAO Législative, n° 60, FAO éd. Rome, 1997, p. 109.

<sup>143</sup> **INSERGUET-BRISSET (V.)**, *Propriété publique et environnement*, Avant-Propos de Jacqueline MORAND-DEVILLER et Gilles MARTIN, Préface de Michel PRIEUR, LGDJ, éd. 1994, Paris, p. 8.

<sup>144</sup> **DE KLEMM (C.)**, « Environnement et patrimoine », **OST (Fr.) et GUTWIRTH (S.) (sous la dir.)**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, éd. 1996, pp. 145-172.

<sup>145</sup> Il s'agit des atteintes à l'origine d'un préjudice écologique. Le préjudice écologique a la particularité d'être irréversible, à effets cumulatifs (les pollutions s'accumulent), sujet très fréquemment à une pluralité d'auteurs et dont les coûts sont colossaux.

C'est à partir de cet instant que le droit de l'environnement vole à son secours en lui injectant des règles environnementales faites pour contrer les dégradations causées par l'activité humaine empreinte d'un souci de rentabilité. Il en résulte que la domanialité fait corps avec des règles environnementales pour protéger le domaine public. Le champ de la répression va, ainsi, s'étendre au prélèvement de ressources naturelles domaniales à des fins commerciales ou industrielles ainsi qu'aux rejets de déchets dans les milieux naturels (écosystèmes fragiles ou non). Plus loin, la contravention va admettre des sanctions promues par le droit de l'environnement : il en est ainsi de l'exigence d'une remise en état des sites pollués.

Mais ce qui est plus remarquable dans cette mutation de la police domaniale, c'est l'apport de la législation environnementale dans la constitution d'un brin de prévention des atteintes, ce qui n'était pas pensable. Aujourd'hui, l'irréversibilité de certaines atteintes au domaine public et aux valeurs écologiques qu'il porte<sup>146</sup>, impose d'accepter l'idée de règles préventives au sein de la police de la conservation<sup>147</sup>.

Désormais au sein de la police de la conservation, cohabitent répression et prévention sous l'influence de la matière environnementale. Et la part des règles environnementales s'équilibrant avec les mesures classiques de cette police, il semble que la domanialité publique "*verdit*"<sup>148</sup>, à telle enseigne qu'il est possible de penser à une appellation du genre « *domanialité environnementale* », même si les contours de cette notion restent encore imprécis. Dans l'orientation que nous donnons à cette réflexion, le recours à cette notion sera, de toutes les façons, minimisé<sup>149</sup>.

### §3. L'orientation de la recherche

Le fil de l'analyse conduite depuis le début a consisté à retracer aussi amplement que possible l'objet d'étude en le plaçant dans un contexte historique peint de façon chronologique pour aboutir à cette actualité marquée par l'adoption de textes de nouvelle génération qui tentent de reconfigurer la domanialité publique en ayant recours aux règles environnementales, du moins dans notre espace. Ce faisant, il est important que la véritable orientation de cette recherche soit déroulée. Il sera alors question de ressortir le principal problème que soulève cette thèse (A), avant de revenir respectivement sur les intérêts attachés à la réponse qui sera apportée

<sup>146</sup> L'idée de l'irréversibilité des atteintes a toujours préoccupé la doctrine environnementale puisqu'elle est même à l'origine de la naissance du droit contemporain de l'environnement.

<sup>147</sup> Dans nos prochains développements, nous allons expliciter cette idée qui n'est pas sans intérêt.

<sup>148</sup> Les environnementalistes emploient le verbe 'verdir' pour faire allusion à la prise en compte des exigences écologiques étant entendu que la nature est plus attachée à la couleur verte.

<sup>149</sup> Pour les raisons sus-évoquées.

(B), sur les raisons qui ont justifié la délimitation du champ de cette recherche, puis sur le cheminement à suivre (C).

### A. La problématique soulevée

« Léon DUGUIT avait été conduit à remarquer que "le droit évolue avant tout sous l'action des besoins économiques" »<sup>150</sup>. Cette remarque est vérifiée dans le cadre de cette thèse, car c'est dans le but de restreindre les impacts environnementaux dans la gestion globale des dépendances du domaine public que la domanialité publique a été éprouvée.

Il est important de savoir que la domanialité publique est constituée de principes et de règles de police<sup>151</sup>. Il s'agit, bien entendu, d'un régime dont les règles sont destinées, soit à assurer la protection du domaine public, soit à garantir sa gestion. C'est ainsi que l'anticipation de la réalité environnementale à l'intérieur de ce régime de domanialité publique procède, au final, par une totale reconstruction des régimes de protection et de gestion du domaine public.

Dans un premier temps, si nous prenons en considération ce régime de protection du domaine public, il est certain qu'il est construit fondamentalement autour du principe de l'inaliénabilité<sup>152</sup>, de la police de la conservation du domaine public<sup>153</sup> et des servitudes administratives<sup>154</sup>. Alors, il en résulte une interrogation : comment la reconstruction de ce régime de protection du domaine public est-elle faite à l'occasion de l'épreuve provoquée par la matière environnementale ?

<sup>150</sup> NTAH A MATSAH (H. M. M.), « Le renouveau du service public de l'eau potable en Afrique francophone subsaharienne », in *Revue Électronique Afrilex*, 27 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-renouveau-du-service-public-de.html>, consulté le 23 mai 2019.

<sup>151</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. 2.

<sup>152</sup> Pour nous, c'est l'inaliénabilité qui fonde les autres principes de la domanialité publique notamment l'imprescriptibilité, l'insaisissabilité, l'incessibilité et l'immunité fiscale.

<sup>153</sup> La police de la conservation ne fait pas l'objet d'une définition législative. Seulement, les législateurs se préoccupent à dire que : « [l]a police, la conservation et l'utilisation du domaine public naturel et artificiel sont réglementées par l'autorité ayant dans ses attributions le service des terres en question » (cf. article 514 la loi togolaise portant code foncier et domanial du 05 juin 2018 précitée). En droit malien, il est prévu que : « [d]es décrets pris en Conseil des Ministres fixent les règles relatives à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public, à la police du roulage, ainsi qu'à l'exercice des servitudes militaires et des servitudes d'utilité publique » (article 25 du Code domanial et foncier du Mali précité).

Ce qui nous amène à nous rabattre sur les définitions doctrinales (voir AUBRIL (L.) et TRAORE (S.), *Droit de l'urbanisme, Droit de l'environnement, Préparation au concours Rédacteur territorial*, 1re éd. CNFPT, Paris, 2009, p. 158) qui opposent la conception matérielle de la notion à celle organique, la première faisant référence à l'action dont la finalité est de préserver le domaine public contre les altérations provoquées abusivement par les individus (voir CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 437, n° 516), et la seconde qui fait recours à l'ensemble du personnel chargé de cette action. Nous y reviendrons (cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II).

<sup>154</sup> Sur la définition de cette notion, cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II.

Tout repose sur le principe de l'inaliénabilité, nous ne le dirons jamais assez. Car c'est l'inaliénabilité qui constitue la couche supérieure qui protège le domaine public, et c'est elle qui a engendré les principes subsidiaires de la domanialité publique<sup>155</sup>. Ainsi lorsqu'elle est atteinte, il est évident que tout le régime de protection le sera. C'est exactement ce qui s'observe dans le cadre de l'épreuve que subit le régime de protection du domaine public. L'inaliénabilité a été dénuée de sa fermeté d'antan<sup>156</sup>. Elle tolère désormais certaines aliénations domaniales<sup>157</sup>. C'est donc comme cela que les agressions des biens domaniaux provenant de ces exploitations ont fini par lui échapper<sup>158</sup>. L'intervention du droit de l'environnement sera ainsi sollicitée étant entendu que le domaine public héberge en son sein des biens environnementaux susceptibles d'être affectés par ces agressions.

En réalité, la protection du domaine public peut, d'office, emporter la protection des valeurs écologiques de ses dépendances, et vice versa. C'est en cela que la prise en compte de la réalité environnementale est nécessaire pour réexaminer les incidences environnementales respectivement sur la protection de l'intégrité matérielle du domaine public et sur les rapports qu'il (le domaine public) entretient avec le voisinage, notamment les propriétés privées riveraines.

Dans un second temps, il convient de souligner que la gestion du domaine public, appréhendée dans son sens large, prend en compte non seulement les utilisations privatives et collectives des biens publics, mais aussi et surtout les valorisations desdites dépendances. En effet, le mot "*gestion*" désignant l'« *action d'administrer, d'assurer la rentabilité (...)* »<sup>159</sup>, la gestion du domaine public postule alors un changement de paradigme par rapport aux simples utilisations dont il était l'objet. Effectivement, au-delà de la gestion de ces différentes utilisations, il s'agit de voir en ces dépendances de véritables richesses susceptibles d'exploitation<sup>160</sup>.

Aujourd'hui, au sein de la doctrine administrative, la position est unanime pour reconnaître que le domaine public est susceptible d'une gestion économique<sup>161</sup>. Mais les mots pour le dire

<sup>155</sup> C'est notre position. Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>156</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>157</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1.

<sup>158</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

<sup>159</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 533, voir *Gestion*.

<sup>160</sup> **GIJSBERS (Ch.)**, *op. cit.*, p. 45. L'auteur parle de « richesses publiques » en faisant allusion aux dépendances du domaine public.

<sup>161</sup> Relativement aux pouvoirs de gestion, voir **CAMUS (A.)**, « Le pouvoir de gestion du domaine public », Th., Droit public, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 2013, 698 p. Dans le même sens, Jean-Marc SAUVE, dans son Avant-propos au Rapport du Conseil d'État français 2015, affirmait que :

varient selon les auteurs : d'aucuns préfèrent parler de l'exploitation du domaine public<sup>162</sup> tandis que d'autres placent cette gestion sous le vocable de valorisation<sup>163</sup>. Ce qui est essentiel, c'est de savoir que chacun de ces concepts entretient une proximité inédite avec la recherche de la rentabilité, du profit ou même du gain pour alimenter les comptes du Trésor public<sup>164</sup>. Mais quelle que soit la définition retenue, la gestion du domaine public ne saurait être appréhendée uniquement sous l'angle de la rentabilité. Elle fait allusion également à des techniques managériales<sup>165</sup> ; ce qui la distingue foncièrement de l'exploitation et de la valorisation qui ont des significations étiquées orientées uniquement vers la recherche du profit.

Dans ce développement, le mot "*gestion*" sera employé dans son acception large où seront pris en compte, et la gestion des utilisations ordinaires du domaine public, et la gestion économique de ses dépendances. En même temps, les concepts d'exploitation et de valorisation seront employés seulement pour faire allusion à la gestion économique<sup>166</sup>. Cette gestion économique qui est à l'origine des dégradations et des pollutions diverses sur le domaine public pose des problèmes divers, ces derniers temps, dont la résolution impose une

---

« Fermement défendue depuis l'amorce de la révolution libérale des années quatre-vingt, mais jamais réellement pratiquée, l'idée qu'en matière économique les personnes publiques devraient s'abstenir d'agir ou, à tout le moins, se cantonner aux formes de régulation les plus indirectes et les moins intrusives dans les mécanismes de marché a été nettement battue en brèche ces dernières années » (SAUVE (J.-M.), « Avant-propos », *Conseil d'État, L'action économique des personnes publiques, Rapport, Étude annuelle*, Collection Étude et documents du Conseil d'État, Paris 2015, p. 5).

<sup>162</sup> L'exploitation se définit comme l' « action d'exploiter, de tirer profit d'une chose que l'on fait produire » (*Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 461, voir *Exploitation*). Dans le même sens, voir Marianne ROLAIN. L'auteur écrit que la « volonté de rentabiliser les biens appartenant aux personnes publiques a rejailli sur le domaine public, puisque ce dernier est nécessairement une propriété publique. En conséquence de quoi « l'émergence d'une conception du domaine public comme "richesse à exploiter" a entraîné une évolution du régime de son exploitation économique » (ROLAIN (M.), « Les limitations au droit de propriété en matière immobilière », Th., Droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, p. 18) ; voir également, CHOINARD (N.) & DUSSAULT (R.), « Le domaine public canadien et québécois », in *Les cahiers de droit*, vol. 12, n° 1, 1971, pp. 5-173.

<sup>163</sup> La valorisation est l'action de donner une « valeur économique plus grande... » (cf. *Dictionnaire universel*, *loc. cit.*, p. 1254, voir Valorisation et Valoriser). Un auteur affirme que « Le rôle économique est ainsi renforcé, à une époque où les domaines de l'État doivent faire l'objet d'une valorisation optimale (...) » (LAGARDE (M.), « Un droit domanial spécial : le régime forestier, Contribution à la théorie du domaine », Th., Droit, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1984, p. 14) ; voir également, MAUGARD (Fl.), « La rétraction du domaine », Th., Droit, Université Toulouse I Capitole, 2014, p. 41, n° 39 ; enfin et relativement à la valorisation économique des ressources forestières, voir, KOUNA ELOUNDOU (Ch. G. K.), « Décentralisation forestière et gouvernance locale des forêts au Cameroun : le cas des forêts communales et communautaires dans la région Est », Th., Géographie, Université du Maine, 2012, p. 288.

<sup>164</sup> Il faut se mettre à l'idée que, parlant de la domanialité publique, « le caractère contre productif de ses règles de gestion » est dénoncé par certains auteurs. Sur ce sujet, voir, CAILLOSSE (J.), *op. cit.*, p. 30.

<sup>165</sup> Sur cette question, voir la position de CHAMARD-HEIM (C.), « Les frontières de la propriété le domaine public », in *Presses de l'Université Toulouse I Capitole*, 2006, pp. 83-101.

<sup>166</sup> Sur cette question, voir KOUPOKPA (T.), « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », in *Revue Électronique Afrilex*, p. 5, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-valorisation-economique-des.html>, consulté le 2 juin 2020.

pénétration des règles environnementales au sein de tout le régime de gestion. C'est bizarrement à l'occasion de cette infiltration que l'idée de l'épreuve reprend corps.

Voilà qui nous amène à cette question : comment le régime de gestion du domaine public est-il, à son tour, éprouvé par les enjeux environnementaux ? Fort de tout ce qui a été précédemment dit, il importe de relever que notre travail a pour but de cerner l'influence des enjeux environnementaux sur la domanialité publique à un moment où les dépendances du domaine public continuent d'être regardées comme de véritables richesses à exploiter<sup>167</sup>. Le constat, c'est que la reconnaissance du droit de propriété sur le domaine public est l'élément déclencheur de cette gestion qui, avatagée par la libéralisation de nos économies et le montage des contrats de partenariat public-privé, a fini par intensifier la dégradation de l'environnement domanial. Mais, aujourd'hui les droits positifs de nos États d'Afrique noire francophone contiennent des mécanismes qui permettent de surmonter ce problème.

Tout compte fait, nous estimons qu'à l'intérieur de la domanialité publique, le régime de protection du domaine public serait, d'abord, sérieusement éprouvé par les enjeux environnementaux et, qu'ensuite, le régime de sa gestion ne saurait, non plus, échapper à cette épreuve. Sur la base de tout ce qui a été dit, il est évident que si chacune des facettes de la domanialité publique est atteinte, c'est qu'elle-même n'en est pas épargnée. Seulement comment la domanialité publique est-elle réellement éprouvée par les enjeux environnementaux en Afrique noire francophone ?<sup>168</sup> La question reste posée. Et les réponses seront apportées en ayant en vue les impacts ressentis dans la protection et la gestion des biens publics, puisque c'est à ce niveau que cette analyse tirera tout son intérêt.

## B. L'intérêt du sujet

Certainement, il y a quelque chose d'intéressant à analyser l'épreuve que subissent les deux facettes de la domanialité publique (allusion faite aux régimes de protection et de gestion)<sup>169</sup>. Et c'est déjà à ce niveau qu'un double mérite s'attache indéfectiblement à ce sujet et qu'il convient de souligner.

<sup>167</sup> Florian MAUGARD pense même que le domaine est une « richesse cessible » et en fait un exposé détaillé (MAUGARD (F.), *op. cit.*, p. 41).

<sup>168</sup> Pour nous cette interrogation constitue le genre de question que Michel BEAUD qualifie d'« essentielle dans tous les moments clés » (BEAUD (M.), *L'art de la thèse. Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*, La Découverte, éd. Paris, 2006, p. 9).

<sup>169</sup> Cf. *infra*, Introduction générale, § 3, C.



D'une manière ou d'une autre, les lacunes de la domanialité publique *stricto sensu* à répondre aux problèmes environnementaux liés à la gestion des dépendances du domaine public retiennent<sup>170</sup>, au plan théorique, notre attention. Car nos travaux sont destinés à aboutir à des résultats qui, à ce niveau déjà, combleront le vide laissé par la doctrine juridique sur un chantier pareil.

En effet, aujourd'hui, comme nous l'avons dit, le croisement entre la domanialité publique et les enjeux environnementaux dans un contexte d'épreuve n'a pas encore retenu l'attention des auteurs<sup>171</sup>. Cependant, l'évolution entonnée par l'aliénabilité (partielle) des dépendances du domaine public fait parler négativement d'elle<sup>172</sup>, pendant que des instruments juridiques de portée environnementale se développent pour contrecarrer. C'est ainsi qu'il convient d'analyser les avantages offerts par les différentes sources du droit dans l'espace francophone d'Afrique dans leur élan de reconfiguration de la domanialité publique, élan dont la finalité est de la rendre capable à protéger les valeurs environnementales du domaine public sans mettre totalement en péril les intérêts économiques qui vont avec.

C'est donc dans ce souci que nous avons opté pour l'espace francophone d'Afrique<sup>173</sup>. En effet, *a priori*, le droit du domaine public appliqué dans les pays de cet espace est censé être une version dupliquée du droit administratif français<sup>174</sup>, ce qui, après analyse des sources disponibles dans ces pays, s'avère pratiquement inexact. Rien qu'en se référant aux sources coutumières appliquées par les juges dans certains pays, les preuves sont là. En plus, le droit administratif de cet espace est largement influencé par les questions politiques et l'évolution du droit constitutionnel. Les régimes politiques de ces pays ont changé à plusieurs reprises depuis les indépendances. Et chaque régime insuffle une dynamique propre à la gestion administrative<sup>175</sup>, qu'il s'agisse de la conception de la notion d'intérêt général ou de la gestion des biens publics.

Au plan pratique, notre dessein est de contribuer à offrir au juge des outils pour un contrôle des opérations domaniales en vue d'une protection des intérêts écologiques et pour assurer au voisinage un environnement sain. Ceci est d'autant plus important, en ce sens que la réticence

<sup>170</sup> La domanialité publique *stricto sensu*, c'est l'idée de la domanialité publique dans sa perception classique.

<sup>171</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>172</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect.1, § 2, B.

<sup>173</sup> Relativement aux raisons qui ont milité en faveur de ce choix, voir *infra*, Parties I & II et Conclusion générale.

<sup>174</sup> Sur ce sujet, cf. *supra*, Introduction générale, § 1, A.

<sup>175</sup> CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif droit de privilège ? », in *Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 57-70.

de certaines juridictions administratives à engager la responsabilité de l'État pourra voir, dans les résultats de notre analyse, un argument de sortie de cette léthargie<sup>176</sup>. Les questions de "titularité" des biens du domaine public telles qu'elles seront abordées dans le dernier titre de cette thèse pourront contribuer à retenir la responsabilité de l'État pour des pertes qu'il fait subir, soit directement soit indirectement, au patrimoine environnemental<sup>177</sup>. Le juge sera, à coup sûr, servi<sup>178</sup>.

Aussi, nos travaux devraient-ils contribuer à réorienter l'action administrative dans le contexte du développement durable, tout en dissipant les peurs quant à l'impossibilité décriée autrefois de concilier la rentabilité économique et la protection de l'environnement. L'administration pourra, dans cette optique, verbaliser les auteurs de dégâts sur le domaine public et sur les ressources écologiques.

D'ailleurs, l'un des sujets que nous aborderons est la question des pollutions des aires de voirie. Et l'actualité togolaise nous offre des éléments quant au branchement fait par les ménages sur le système de canalisation existants<sup>179</sup>, source de nuisances pour le voisinage.

Certes, en droit comparé, il est évident que le mouvement qui s'observe dans nos pays depuis récemment et qui est à la base de l'épreuve subie par la domanialité publique sous l'influence des enjeux environnementaux n'est pas inconnu du système anglo-saxon. En effet, la domanialité publique est réduite au seul principe d'inaliénabilité, dans le *common law*, avec

<sup>176</sup> Dans certains pays encore, le monde judiciaire (appellation justifiée par le principe de l'unicité de juridiction et la séparation des contentieux) continue par se laisser influencer par la peur que les partis États avait institutionnalisée et qui consistait à soumettre le juge au Président de la République (Président du parti), le juge pouvant être convoqué pour justifier la décision qu'il a rendue dans une affaire quelconque. Le contentieux administratif n'a dès lors pu décoller par peur d'être sanctionné par le chef de l'Exécutif. Cette étape est néanmoins franchie, mais la peur subsiste chez certains.

<sup>177</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1.

D'ores-et-déjà, il convient de rappeler qu'« [e]n 1989, le Conseil d'État franchit le pas pour déclarer recevable (...), le recours introduit par une association nationale de protection des oiseaux contre le permis de bâtir délivré pour l'aménagement d'un golf. Il se fonde notamment à cette fin sur le constat, suffisamment établi à ses yeux, que des espèces d'oiseaux vulnérables à la modification de leur habitat et "offr(a) nt un intérêt national parce qu'elles sont devenues rares" séjournent ou nichent à l'endroit litigieux et pourraient être affectées par le permis attaqué » (JADOT (B.), « Rameaux de jurisprudence pour le patrimoine commun », *Le droit malgré tout : Hommage à François Ost*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 2018, pp. 735-751, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/23766>, consulté le 10 août 2020).

<sup>178</sup> « Ce sont des arrêts qui suggèrent ou reconnaissent l'existence d'un large, voire d'un très large intérêt à agir en justice lorsqu'est en cause la défense d'un élément de l'environnement qui présente une valeur particulière. Ces arrêts bousculent quelque peu les idées reçues et les cadres préétablis de l'organisation d'un contentieux dans lequel l'on entend éviter à tout prix l'action populaire » (*ibid.*).

<sup>179</sup> Cf. Journal de 20 heures GMT de la Télévision Togolaise du 23 août 2020. Les agents de l'ANASAP procédaient à la verbalisation des ménages qui ont branché leurs fosses septiques sur le système de canalisation de la ville de Lomé. Ils ont même avoué être submergés par des plaintes des populations lasses d'inhaler les odeurs suffocantes à longueur de journées.

un accent mis sur l'accessibilité du bien domanial<sup>180</sup>. En d'autres termes, la rigidité de l'inaliénabilité telle que pensée antérieurement dans nos droits d'héritage français n'était pas partagée par la notion homologue de « *public trust* »<sup>181</sup>, censée être l'équivalente de la notion de domanialité publique. D'emblée, le problème des enjeux environnementaux a été très tôt ressenti, dans le *common law*, sur le domaine public parce que les dépendances domaniales n'étaient point soustraites à l'exploitation économique<sup>182</sup>. Et la concession du service public des évaluations environnementales (ou plus généralement du service public de la gestion de l'environnement) à des structures de droit privé a été la solution dans certains pays pour éviter de se soumettre à la lourdeur administrative face aux destructions du couvert végétal, aux dégradations de toutes sortes, *etc.* commises à l'occasion de la valorisation du domaine public. Mais en revenant à notre contexte précis, il y a lieu de dire que ce ne sont évidemment pas les pistes d'analyse qui feront défaut en ciblant les pays de l'Afrique noire francophone.

### C. Le champ et le cheminement de la réflexion

C'est à dessein que nous avons axé l'analyse de l'influence des enjeux environnementaux sur la domanialité publique dans l'espace francophone d'Afrique. Car, ce sont les facteurs environnementaux qui nous ont presque imposé l'échantillonnage des pays. Le choix du Bénin, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Togo a été influencé par des considérations environnementales.

<sup>180</sup> En rapport avec cette question, un auteur s'interrogeait en ces termes, « [p]ourquoi poser d'emblée (...) [l'] équivalence *public trust* de *common law* et domanialité publique française ? Les deux notions ne se recouvrent en effet pas complètement, car les effets juridiques du *public trust* n'épuisent pas la notion française de domanialité. Le *public trust* comprend essentiellement deux éléments de la domanialité : l'inaliénabilité et l'accès aux biens. Ces deux éléments sont d'ailleurs liés (...). C'est donc essentiellement l'inaliénabilité qui est au cœur de cette notion de *public trust* » (PERROUD (Th.), « Recherche sur un fondement de la domanialité publique dans les pays de *common law* : la notion de public trust », *Mélanges à la mémoire de Gérard Marcou*, IRJS éd., 2017, p. 888).

<sup>181</sup> « Denis BARANGER a retracé dans sa thèse la genèse de la notion de *trust* en droit constitutionnel anglais. Il note à ce propos la difficulté que pose la compréhension de cette notion : "L'étude du *trust* se heurte d'emblée à un problème d'ordre taxonomique. Il est malaisé de savoir clairement à quel domaine ressortit la notion : celui des institutions ou de la moralité publique, de la politique ou du droit, de l'hypothétique ou du positif. Cependant tous ces usages possibles renvoient à une réalité commune. Le *trust* caractérise une forme élémentaire d'institution du pouvoir légitime, où le pouvoir est subordonné à une certaine fin et inséré dans une relation de délégation et de révocation pour que cette fin ne soit pas méconnue. Dans l'ordre du politique, la condition de l'exercice du pouvoir est qu'il soit employé pour le bien des gouvernés". C'est bien cet objectif que poursuit la notion de *public trust* : la gestion des biens publics dans l'intérêt et pour le bien des citoyens » (*ibid.*, p. 888).

<sup>182</sup> Il est important de savoir que dans les États de tradition romano-germanique, l'exploitation du domaine public a été refusée parce que le principe de l'inaliénabilité était considéré comme hostile. Mais chez les voisins de tradition de *common law*, cette hostilité ne pouvait aucunement être tranchée. Un auteur a été amené à affirmer que : « [l]es propriétés publiques (...) sont soumises, en fonction de leur affectation, à un régime juridique exorbitant dont le degré est plus marqué dans les États de tradition romano-germanique que dans ceux de Common Law » (KOUPOKPA (T.), « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », *op. cit.*, p. 3).

En effet, à défaut de pouvoir analyser le problème dans chaque pays de cet espace, il fallait procéder à une forme de sélection. D'après un postulat simple, les enjeux environnementaux ne devaient pas être les mêmes dans les pays sahéliens que dans les autres pays, il fallait alors prendre en compte le cas d'un pays désertique, ce qui justifie le choix du Mali.

Ensuite, parmi les pays non désertiques, il y en a qui sont, à proprement parler, qualifiés de pays forestiers. C'est donc cette raison – en plus de l'état de la jurisprudence administrative que nous trouvons plus florissant – qui a milité en faveur du choix du Cameroun.

Pour le reste, le Togo et le Bénin sont des pays voisins et dont les réalités environnementales sont presque identiques, il est donc tentant de vouloir les inclure dans le champ de l'étude afin d'analyser l'évolution de leurs instruments juridiques en matière du droit administratif de l'environnement.

Enfin, le cas de la Côte d'Ivoire est plus motivé par la disponibilité de sa jurisprudence administrative. Néanmoins, il s'avère qu'en tant que pays du Golfe de Guinée comme les deux précédents, la Côte d'Ivoire, au plan environnemental, recèle des antécédents fâcheux en matière de pollution des dépendances domaniales<sup>183</sup>.

Bref, ce champ géographique est délimité en tenant compte de la variété des réalités environnementales et de l'intention de trouver des outils d'analyse permettant de déboucher sur des conclusions intéressantes pour la science juridique. Le champ spatial tel que défini présente des réalités différentes d'un pays à un autre, même si des traits communs ne font pas défaut surtout si nous nous rapportons à l'étude commanditée par la Banque Mondiale portant sur le Bénin, la Côte d'Ivoire (...) et le Togo, laquelle « *avance qu'il y a des "chiffres effrayants de la dégradation de la zone côtière"* »<sup>184</sup>. Mais en tout état de cause, l'ensemble des droits positifs concernés a hérité du droit français suivant l'histoire abordée précédemment. À partir de cet instant, il serait inévitable de convoquer, de temps à autres, le droit français pour alimenter notre analyse.

La technicité du sujet que voici appelle une prudence dans la conduite de l'analyse. De ce fait, le choix de la méthode appropriée est déterminant. En paraphrasant Gaston JEZE<sup>185</sup>, nous nous rendons compte « (...) que la seule chose qui importe pour l'étude du droit, c'est une

<sup>183</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 2.

<sup>184</sup> Étude citée par **KPENONHOUN (C.)**, *op. cit.*, p. 247.

<sup>185</sup> **JEZE (G.)**, cité par **MASLARSKI (D.)**, « La conception de l'État de Gaston JEZE », in *Jus politicum*, n° 3, p. 3.

*bonne méthode* ». En cela, notre thèse sera construite principalement sur le raisonnement déductif<sup>186</sup> ou hypothético-déductif<sup>187</sup>. En effet, l'analyse de la domanialité publique appelle, aujourd'hui au-delà des principes cardinaux sus-énoncés, des règles éparses (contenues dans des législations qui transcendent le secteur restreint du régime de domanialité pour y inclure les règles environnementales spéciales comme sectorielles, nationales comme internationales, etc.)<sup>188</sup>. Il faudra donc mener, dans un raisonnement croisé de textes (où les interprétations *a pari*, *a fortiori* et *a contrario* seront très souvent sollicitées), une analyse qui puisse contribuer à faire avancer la théorie du domaine public en phase avec les évolutions de la science juridique<sup>189</sup>. N'empêche, il sera accessoirement utile de faire appel à la démarche inductive considérée comme « *une logique de raisonnement scientifique dans laquelle le/la chercheur.e part de l'observation de la réalité empirique avant d'en tirer des enseignements généraux qui seront confrontés à la théorie* »<sup>190</sup>. L'analyse des utilisations qui sont faites du domaine public à l'aune des impacts environnementaux ne saurait se passer de la démarche inductive. Car dans la réalité, la théorie du domaine public peut être influencée par les comportements constatés çà et là. Les empiètements sur le domaine public ou, à l'inverse, les voies de fait et emprises irrégulières ont une incidence sur la conservation des écosystèmes naturels qu'il importe d'analyser en vue d'en tirer les enseignements utiles.

Eu égard à ce qui précède, la mise à l'épreuve, dont la domanialité publique fait l'objet sous l'influence des enjeux environnementaux en Afrique noire francophone, a donc conduit ce régime, s'il faut parler comme Amélie SAINSON, « *à évoluer sans cesse* »<sup>191</sup>. Cette mise à l'épreuve est fonction des incidences que les préoccupations environnementales produisent,

<sup>186</sup> « La déduction est une logique de raisonnement scientifique dans laquelle le/la chercheur.e part de la théorie pour définir des attentes quant à la réalité empirique » (COMAN (R.), *al.*, *Méthodes de la science politique. De la question de départ à l'analyse des données*, Collection dirigée par Jean-Marie DE KETELE, Jean-Marie VAN DER MAREN et Marie DURU-BELLAT, Paris, 2016, p. 26).

<sup>187</sup> « [L]'hypothético-déductif a pour avantage de mieux baliser la recherche. Il permet de mieux cadrer son travail et de ne pas se perdre dans le travail empirique » (*ibid.*, p. 29).

<sup>188</sup> Jean-Louis BERGEL fait remarquer que « jamais plus qu'à cette époque de surréglementation complexe, éphémère et souvent contradictoire, de bouleversements techniques et sociaux et d'interpénétration d'ordres juridiques divers, internes et internationaux, la connaissance et l'application des méthodes du droit ne semblent s'être à ce point imposées. Elles sont indispensables à la détermination et à l'expression des règles de droit par le législateur, à leur interprétation, à la solution des litiges, à l'argumentation des parties au procès, à la négociation et à l'établissement des contrats par les praticiens » (cité par BARRAUD (B.), « La méthodologie juridique », *La recherche juridique (les branches de la recherche juridique)*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2016, p. 167 et s.).

<sup>189</sup> Sur ce point, voir la distinction faite entre doctrine et science juridiques, CHEVALLIER (J.), « Doctrine juridique et science juridique », *in Droit et Société*, n° 50, 2002, pp. 103-120 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2002-1-page-103.htm>, consulté le 16 mars 2019.

<sup>190</sup> COMAN (R.) et *al.*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>191</sup> SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 44.

d'une part, sur le régime de protection du domaine public (**PARTIE I**), d'autre part, sur le régime de gestion de ses dépendances (**PARTIE II**).

**PARTIE I. LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE  
PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX  
ENVIRONNEMENTAUX**

La mise à l'épreuve du régime de protection des dépendances du domaine public par les enjeux environnementaux est favorisée par la perméabilité dont fait preuve ce régime de droit public. Parce que ce régime réputé fort contraignant est devenu, avec le temps, inadapté pour prendre en compte tous les enjeux inhérents à la conservation du domaine public (et particulièrement les enjeux environnementaux), la règle environnementale, dans sa quête de conservation des écosystèmes naturels, s'invite dans la protection du bien public non seulement en renforçant la rigidité du régime domanial, mais encore et surtout en contribuant à la préservation de l'intérêt général lié à l'environnement.

En effet, objet d'une propriété reconnue aux personnes publiques<sup>192</sup>, les dépendances du domaine public sont soumises à des règles qualifiées de dérogatoires<sup>193</sup>. Car autour du domaine public est construit un régime d'exception situé aux antipodes du régime de droit commun<sup>194</sup>. La finalité de ce régime d'exception est de protéger le domaine public contre les agressions des propriétaires privés dépossédés, ou des particuliers, ou encore, contre les choix des administrations qui mettraient en péril l'existence même de ce domaine. Mais, la crise qui guette le régime de domanialité publique du fait de l'incapacité de ses propres règles à prendre en compte tous les enjeux actuels de gestion du domaine public emmène le droit de l'environnement à vouloir instrumentaliser ce régime tout en y insufflant certaines de ses règles afin de lui permettre de répondre aux nombreux défis qui sont les siens.

La domanialité publique, dans nos pays d'Afrique noire francophone, a essuyé – et continue d'ailleurs d'essuyer – des revers qui, excepté une reconstruction sérieuse, risquent de conduire à une crise d'une ampleur difficilement gérable. Depuis les années 1990, il est enregistré des irrptions sur le domaine public dans nos pays, lesquelles irrptions sont opérées par des personnes qui prétendent être antérieurement spoliées<sup>195</sup>. Le domaine public est donc menacé

<sup>192</sup> SAUGEZ (H), « L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public », Th., Droit public, Université d'Orléans, 2012, pp. 362 et s.

<sup>193</sup> Puisque le droit commun ne saurait leur être applicable en raison de leur présence dans le domaine public. Hélène SAUGEZ affirmait qu'« Au sein de ce dernier [le domaine public], c'est l'ensemble du régime qui est dérogatoire alors qu'au sein du domaine privé, on adapte au cas par cas les règles, si besoin pour respecter les besoins et la continuité du service public » (*ibid.* p. 364).

<sup>194</sup> Sur la nature exorbitante de droit commun et le caractère dérogatoire du régime de domanialité publique, voir STAFFOLANI (S.), *op. cit.*, p. 98. Voir aussi, SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 47. Certains auteurs trouvent même que ce régime a des manifestations régaliennes (cf. GAUDEMET (Y.), « Constitution et biens publics », in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 37, Dossier : Le Conseil Constitutionnel et le droit administratif, 2012, p. 2).

<sup>195</sup> Le droit du domaine public tel que hérité du système français a construit sa réputation sur la rigidité redoutable de ses règles de protection des biens publics. Nos pays d'Afrique francophone ayant très tôt sombré dans l'autoritarisme après les indépendances, trouvaient un réconfort dans la rigidité de ce régime pour restreindre injustement les droits des propriétaires privés sur leurs biens, tantôt pour satisfaire des intérêts privés, tantôt pour la satisfaction de l'intérêt de la collectivité publique. Malheureusement,



et les valeurs écologiques qu'il héberge aussi. Et cette menace se dédouble avec les atteintes de nouvelle génération causées excessivement aux dépendances dans le cadre des exploitations légales autorisées au nom de l'aliénabilité partielle du domaine public.

En ce sens, fort de sa porosité et de sa perméabilité, la domanialité publique se laisse infiltrer par les règles environnementales pour renforcer son autorité. Il conviendra donc d'examiner les incidences des enjeux environnementaux tant sur la protection de l'intégrité matérielle du domaine public (**TITRE I**) que sur le régime de protection de ses dépendances dans leurs rapports avec le voisinage (**TITRE II**).

---

comme l'a affirmé Djobo-Babakane COULIBALEY, l'existence d'une justice administrative n'a pu faire « reculer en rien l'arbitraire administratif plus triomphant que jamais » (COULIBALEY (D.- B.), « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *op. cit.*, p. 34).

## TITRE I. L'INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LA PROTECTION DE L'INTÉGRITÉ MATÉRIELLE DU DOMAINE PUBLIC

La règle environnementale intervient dans la protection de l'intégrité matérielle du domaine public pour contribuer à prévenir les conséquences dommageables des différentes utilisations dont il (ce domaine) est susceptible de faire l'objet. Cette intervention devient indispensable depuis l'admission récente des exploitations économiques des dépendances domaniales<sup>196</sup>.

En effet, avant l'admission de la valorisation des dépendances domaniales, le principe de l'inaliénabilité (et tous les autres principes qui en découlent)<sup>197</sup> ainsi que la police de la conservation étaient suffisants pour contrer toutes les tentatives qui induisaient une altération physique du domaine public. Mais depuis très récemment d'ailleurs, il a été observé que, seuls, ils sont devenus impuissants. La raison tient au fait que dans sa version classique, le régime généré par ces principes et mesures n'était pas conçu pour contrer les altérations provoquées par des exploitations économiques, surtout légales. Ainsi, en vue de préserver les valeurs écologiques du domaine public, le régime de protection se retrouve dans l'obligation d'admettre la nécessaire conciliation des enjeux économiques et environnementaux<sup>198</sup>.

Certes, il s'agit d'admettre, à la lumière des théories développées pour inciter à une exploitation économique du domaine public, que « [l]e droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement [économique] et à l'environnement des générations présentes et futures »<sup>199</sup>. C'est donc dans ce contexte que le principe de l'inaliénabilité va commencer à prêter le flanc à une reconstruction sous l'influence des objectifs économiques et environnementaux véhiculés par l'intérêt général (**Chapitre I**) pendant qu'une refondation s'imposera à la police de la conservation du domaine public sous l'incidence des exigences environnementales (**Chapitre II**).

<sup>196</sup> DELIANCOURT (S), « L'illégalité de la "taxe trottoir" : l'utilisation momentanée du domaine public par les clients d'un commerce », Conclusion sur Cour Adm. d'Appel de Marseille, 26 juin 2012, M. Chiappinelli et autres, n° 11 MAO 1675 et n° MAO1676, *AJDA* 2012, 1254 ; *RFDA* 2012, p. 902 ; PROOT (Ph.), « Bail emphytéotique administratif et domanialité publique », in *Les BEA, Contrats publics*, n° 108, mars 2011, pp. 39-42 et CHOUINARD (N.) & DUSSAULT (R.), *op. cit.*, pp. 5-173.

<sup>197</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2.

<sup>198</sup> Le juge européen des droits de l'homme a une approche for expressive sur la balance économie et l'environnement. Pour lui, « Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière » (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, réq. n° 21861/03, § 79, cité par NAIM-GESBERT (E.), *Droit général de l'environnement*, Lexis Nexis, 2° éd. 2014, p. 80).

<sup>199</sup> Cf. Déclaration de Rio de 1992 précitée, principe 3, disponible sur <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>, consulté le 24 juin 2020.

## CHAPITRE I. LA RECONSTRUCTION DU PRINCIPE DE L'INALIÉNABILITÉ SOUS L'INFLUENCE DES OBJECTIFS SUPÉRIEURS DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Il faut entendre, du moins dans notre contexte précis, par objectifs supérieurs de l'intérêt général<sup>200</sup>, deux des éléments constitutifs de cet intérêt<sup>201</sup>, qui en détermine la finalité et fonde la légitimité : il s'agit de la rentabilité économique voulue par les États pour financer leur développement d'un côté et, de l'autre, la nécessité de protéger l'environnement<sup>202</sup>. Ces deux objectifs s'invitent dorénavant dans la reconstruction du principe de l'inaliénabilité pour faciliter l'accès au domaine public<sup>203</sup>, en respectant les exigences de la durabilité<sup>204</sup>.

Le principe de l'inaliénabilité est, naturellement, pour la domanialité publique ce que l'intérêt général<sup>205</sup> est pour le droit administratif<sup>206</sup>. Au cœur de ce régime de domanialité publique, l'inaliénabilité est, *a priori*, d'une construction ferme, interdisant toute opération d'aliénation des dépendances du domaine public<sup>207</sup>. Mais sous l'influence des enjeux économiques et

<sup>200</sup> Nous avons préféré l'expression "objectifs de l'intérêt général" à bien d'autres expressions employées dans un rapport de synonymie. C'est l'exemple de : "finalités de l'intérêt général", "buts de l'intérêt général", *etc.* Sur les finalités, voir France, Conseil d'État, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, disponible sur le lien <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/reflexions-sur-l-interet-general-rapport-public-1999>, consulté le 29 mai 2020.

Mais le qualificatif « supérieur » que nous avons attaché à la protection de l'environnement et l'intérêt économique est motivé par le fait qu'au sommet de nos États, il n'y a de plan de développement qui soit pensé sans qu'un regard affiné soit méticuleusement projeté sur chaque pesanteur économique et environnementale y afférent.

<sup>201</sup> En 1998, le Conseil d'État français a, dans son rapport public, désigné l'intérêt général de « pierre angulaire de l'action publique » (France, **Conseil d'État**, *Réflexions sur l'intérêt général*, Rapport public 1999, *op. cit.*).

<sup>202</sup> Sur le fait que la protection de l'environnement est d'intérêt général, voir **BILLET (Ph.)**, « L'État, représentant naturel de l'intérêt environnemental ? », in *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 22, septembre 2015, consulté le 23 mars 2021 sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/16244>. Philippe **BILLET** parle même de « l'intérêt environnemental général » (*ibid.*).

Bien entendu, s'il y a des doutes à considérer que l'environnement est d'intérêt général au point où il faut le prouver, la question économique échappe à tout ceci. Voir, **SABÉLAN (Sh.)**, « La notion d'intérêt général chez Adam Smith : de la richesse des nations à la puissance des nations », in *Géoéconomie*, 2008/2, n° 45, pp. 55-71.

<sup>203</sup> Le domaine public n'était plus du tout inaccessible au risque de perdre de ses affectations. Mais, l'accès dont nous parlons ici est simplement lié à sa valorisation qui était considérée comme interdite. Dans ce sens, voir **TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *Droit civil. Les Biens*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd. Précis, 2014, p. 845, n° 954.

<sup>204</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2.

<sup>205</sup> « L'intérêt général a fait l'objet de nombreuses recherches en droit public » (**STAFFOLANI (S.)**, *op. cit.*, p. 84). Voir aussi, **BOLGAR (V.)**, « L'intérêt général dans la théorie et dans la pratique », in *RIDC*, vol. 17, n° 2, avril-juin 1965, pp. 329-363.

<sup>206</sup> Marcel WALINE désigne l'intérêt général comme étant la "notion-mère" du droit administratif (cité par **STAFFOLANI (S.)**, *op. cit.*, pp. 84-85).

<sup>207</sup> Cette construction ferme trouve son fondement dans la notion de souveraineté comme l'a affirmé Thomas PERROUD. D'après cet auteur, « [l]e fondement de l'inaliénabilité se situe (...) dans la souveraineté elle-même. » (**PERROUD (Th.)**, *op. cit.*, p. 900).

environnementaux, ce principe se réadapte. Il se réadapte pour répondre aux attentes de l'intérêt général.

En effet, l'intérêt général permet aux États de circonscrire leurs actions dans les limites imposées par les innombrables législations édictées et de concilier leurs différents objectifs en imposant un arbitrage. La conciliation des objectifs environnementaux et économiques se trouve être l'une des émanations de cet arbitrage<sup>208</sup>. C'est donc sur la base de cette conciliation que naîtra la nécessité de redéfinir le principe de l'inaliénabilité (**Section 1**) dans un premier temps et de procéder ensuite à une ré-détermination de ses conséquences (**Section 2**).

### **Section 1. La redéfinition de l'inaliénabilité face à la conciliation des objectifs économique et environnemental**

Puisque l'aliénation suppose la « [t]ransmission volontaire d'un bien, procédant d'une volonté contractuelle ou extracontractuelle, par laquelle l'aliénateur renonce à son droit de propriété au profit de l'acquéreur, qui peut ainsi devenir propriétaire de la chose »<sup>209</sup>, le droit du domaine public s'oppose catégoriquement à cette dynamique qui tendrait à confondre le régime des biens publics avec le régime des biens privés. C'est cette fermeté qui définissait l'inaliénabilité dans son acception classique (§1), laquelle fermeté sera adoucie dans un contexte de gestion durable du domaine public insufflé par la conciliation des exigences économiques et environnementales<sup>210</sup> (§2).

---

Cependant, il faut mentionner que le principe de l'inaliénabilité a été altéré entre temps. Hélène SAUGEZ écrit, à cet effet, que « Le principe de l'inaliénabilité semble complètement inversé au profit d'une aliénation sous condition. (...) Le principe d'inaliénabilité, altéré sous la Révolution française, reprend de la vigueur » (SAUGEZ (H), *op. cit.*, 2012, p. 13).

<sup>208</sup> Comme les impératifs économiques, les préoccupations environnementales sont d'intérêt général, voir JEANNE (V.), « La protection de l'environnement, composante de l'intérêt général. Étude du traitement jurisprudentiel de la notion par la Cour européenne des droits de l'Homme », Mémoire, Droit de l'environnement, Université Paris Sud, 2014-2015, 109 p. D'autres auteurs, pour intégrer l'environnement dans les composantes de l'intérêt général, ont dû faire un détour sur la notion de génération future qui entretient une relation privilégiée avec la gestion durable des ressources environnementales. C'est le cas de GAUTIER (Cl.) & VALLUY (J.), « Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le "développement durable" », in *Politix*, vol. 11, n° 42, Deuxième trimestre 1998, p. 8.

<sup>209</sup> GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 126.

<sup>210</sup> Voir sur cette question, SCARWELL (H.-J.), LAGANIER (R.) et KASZYNSKI (M.), « La ville et l'enjeu du développement durable », in *Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, p. 2, n° 2, Disponible sur le lien URL : <http://developpementdurable.revues.org/662>, consulté le 08 septembre 2016.

## **§1. L'inaliénabilité, « poutre-mâtresse » d'une domanialité publique indifférente a priori à l'égard du duo économie-environnement**

Parce que l'inaliénabilité était supposée être antinomique de toute dynamique d'exploitation économique du domaine public<sup>211</sup>, les États ne se souciaient pas de rentabiliser leur domaine public. Et les questions environnementales n'étaient pas non plus des préoccupations inscrites au premier rang en matière de gestion des dépendances domaniales.

C'est ainsi que les législateurs ont créé une règle exorbitante qui protège non seulement le domaine public contre « tout risque de dilapidation de la part du souverain lui-même »<sup>212</sup> tenté par l'idée d'aliéner une dépendance domaniale affectée **(B)**, mais aussi contre les actions des personnes privées mettant en péril la satisfaction de l'affectation domaniale **(A)**.

### **A. L'inaliénabilité, une règle exorbitante de droit commun garantissant l'affectation domaniale**

Le rôle actif du principe de l'inaliénabilité est d'être garant de l'affectation des dépendances du domaine public. Cependant, la valeur juridique **(1)** et la portée **(2)** de ce principe laissent transparaître qu'il contribue, du moins passivement, à la conservation des écosystèmes.

#### **1/ De la valeur juridique d'un principe ayant un rôle passif en matière d'environnement**

Incarnation parfaite des prérogatives de puissance publique<sup>213</sup>, le principe de l'inaliénabilité est une règle exorbitante de droit commun qui régit le domaine public dans toutes ses dimensions<sup>214</sup>. Il « est indissociable du domaine public. Il existe un domaine public dans la

<sup>211</sup> « C'est seulement au cours des deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle que le pas a été franchi, d'abord par une loi du 5 janvier 1988, qui a permis la conclusion de baux emphytéotiques administratifs sur le domaine public des collectivités territoriales, semblables à ceux connus en droit civil, puis une loi du 25 juillet 1994, relative au domaine de l'État, a formulé le principe que "le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine de l'État a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, construction ou installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre" » (**TERRE (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *op. cit.*, p. 845, n° 954). Il convient de souligner que ces auteurs faisaient allusion au droit français duquel nos droits africains se sont très vite inspirés.

<sup>212</sup> Cf. **LIAGRE (J.)**, « De l'inaliénabilité à l'aliénabilité sous condition des forêts domaniales : contribution à une réflexion sur l'évolution du statut juridique du domaine forestier de l'état », *in Rev. For. Fr.*, LXII, Chronique en droit, n° 2, 2010, p. 186.

<sup>213</sup> « On désigne par « prérogatives de puissance publique », l'ensemble des moyens juridiques exorbitants du droit commun reconnus à l'Administration et, le cas échéant, à d'autres organismes afin de leur permettre de remplir leurs missions d'intérêt général » (**GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 1444).

<sup>214</sup> Excepté les cas du domaine public mobilier qui appelle certaines particularités. Cf. *supra*, Introduction générale, notamment définition du domaine public.

*mesure où existent des dépendances domaniales frappées d'inaliénabilité* »<sup>215</sup>. En tant que tel, l'inaliénabilité est l'objet de convoitises pour les défenseurs de l'environnement. Et cette convoitise se justifie par le fait de trouver en elle un instrument de lutte contre les agressions à l'endroit des espèces fauniques, floristiques, voire des minerais<sup>216</sup>.

En tant que principe juridique<sup>217</sup>, la question de sa valeur se pose quand on se rend compte que l'inaliénabilité est inscrite au rang des normes juridiques que le législateur met en place pour sécuriser le domaine public sans ignorer que cette technique est utilisée aussi dans les législations environnementales. En d'autres termes, les codes minier, forestier, de l'eau, *etc.* qui véhiculent des règles environnementales, consacrent des dépendances domaniales *sui generis* tout simplement pour entourer l'exploitation des ressources en eau, des minerais et autres biens environnementaux d'une « *armure* » faite de la normativité prohibitive contenue dans le principe de l'inaliénabilité<sup>218</sup>.

Les définitions législatives du domaine public, comme c'est bien le cas dans les législations récentes édictées, par exemple, au Bénin et au Togo en matière de régime foncier et domaniale placent l'inaliénabilité au cœur d'un régime où elle est purement et simplement considérée comme « *poutre-maîtresse* ». En effet, l'article 7 § 24 du code foncier et domaniale du Bénin dispose que le domaine public est la « *[p]artie inaliénable du patrimoine de l'État ou des collectivités territoriales qui est soumise à un régime juridique et au contentieux de droit administratif* »<sup>219</sup>.

Ailleurs, le législateur adopte une approche qui laisse supposer qu'au-delà du secteur foncier et domaniale, le principe est sollicité dans le domaine de l'environnement. L'interdiction de toute aliénation ne profite plus uniquement à la conservation des dépendances du domaine public en tant que telles. En tout cas, c'est ce que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 79 de la loi-cadre sur l'environnement du Togo laisse supposer : « *[a]ucune occupation, exploitation, construction, aucun établissement susceptible de constituer une source de nuisance de quelque nature que ce soit ne peut être effectué ou réalisé sur le rivage de la mer et sur toute l'étendue du*

<sup>215</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 423, n° 502.

<sup>216</sup> La jurisprudence a montré l'efficacité de ce principe dans la conservation des ressources écologiques. Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, B, 2.

<sup>217</sup> Relativement à la consécration de l'inaliénabilité sous forme d'un principe écrit véhiculant une norme juridique, voir BONNEL (G.), « Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement », Th., Droit, Université de Limoges, 2005, 511 p.

<sup>218</sup> Nous reviendrons certainement sur les domaines publics de l'eau, miniers, forestiers *etc.* Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. I, § 1, B.

<sup>219</sup> Cf. loi béninoise n° 2013-01 du 14 janvier 2013 précitée. Ce texte a pour équivalent, en droit togolais, l'article 9-55 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 précitée.

*domaine public maritime (...)* »<sup>220</sup>. Prévenir les nuisances sur les dépendances du domaine public naturel a donc poussé le législateur à interdire toute occupation et exploitation. C'est la finalité qui nous intéresse et elle est conforme à celle qui justifie la consécration du principe de l'inaliénabilité du domaine public. Et le législateur n'a pas eu besoin d'évoquer les autres principes de la domanialité publique. Il s'est contenté – ce qui nous convient d'ailleurs – d'affirmer que le domaine public est la partie inaliénable.

Sont alors inaliénables autant les terrains et immeubles affectés à l'utilité publique que les eaux des fleuves, les milieux lacustres et espaces maritimes domaniaux, les parties des forêts affectées, *etc.* qui ont une valeur écologique sûre. Bref, il faut relever que l'inaliénabilité protège, à première vue, les dépendances domaniales elles-mêmes. Mais, en filigrane, elle contribue à sauvegarder les ressources écologiques que ce domaine héberge. Il s'agit d'un rôle de protection passif que ce principe a insufflé à tout le régime de domanialité publique et qui a permis de conserver les biens-environnements domaniaux<sup>221</sup>.

Fort de ce qui précède, peut-on en déduire que le principe d'inaliénabilité a valeur législative en tenant compte de cette consécration faite par le législateur ? Alors que cette question se pose avec une telle vivacité, l'attitude du Conseil Constitutionnel français vient, aux yeux de la doctrine<sup>222</sup>, mettre fin au doute quant à la possibilité de reconnaître audit principe une certaine valeur constitutionnelle. Le juge constitutionnel, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la *loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, en date du 21 juillet 1994, avait eu l'occasion de trancher cette question. Mais il s'est contenté d'affirmer que les requérants font valoir à l'appui de leur saisine que « *l'article 1<sup>er</sup> de cette loi (...) méconnaît (...) le principe, selon eux, à valeur constitutionnelle de l'inaliénabilité du domaine public...* »<sup>223</sup>. D'où il suit que la valeur législative semble plus certaine.

De toutes les façons, le principe de l'inaliénabilité a retenu l'attention de bien des auteurs qui se sont intéressés à l'étude du droit administratif des biens depuis PROUDHON jusqu'à ce

<sup>220</sup> Cf. loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement précitée. En droit béninois, cette disposition a pour équivalent, l'article 43 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin précitée.

<sup>221</sup> Ce rôle de protection passive a un pan écologique relatif. Dans le contexte africain, les sociétés d'États et les administrations publiques ne se soumettaient pas à la rigueur de la loi laissant la possibilité de dégradations incontrôlées (cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1).

<sup>222</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*,

<sup>223</sup> Cf. France, Conseil constitutionnel, 21 juillet 1994, Décision n° 94-346 DC, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, considérant 14.

jour<sup>224</sup>. Ce principe peut s'avérer utile à plusieurs égards et la matière environnementale n'en sera pas du reste. En effet, il peut bien être un instrument normatif important à la disposition des services de l'État pour remplir leurs obligations constitutionnelles notamment parallèlement à celles qui résultent<sup>225</sup>, par exemple, des articles 41 et 27 respectivement des constitutions togolaise et béninoise selon lesquels, « [l]'État veille à la protection de l'environnement » ou d'autres dispositions constitutionnelles<sup>226</sup>. De là, il urge de cerner la portée de ce principe.

## 2/ De la portée d'un principe ayant un rôle passif en matière d'environnement

Dédiée à la protection de l'intégrité matérielle, comme nous venons de le voir, la domanialité publique et particulièrement le principe de l'inaliénabilité, sont censés « garantir que les dépendances domaniales répondront toujours, et le mieux possible, aux besoins auxquels elles sont affectées »<sup>227</sup>. En d'autres termes, cela suppose, d'une part, la garantie de la conservation des dépendances domaniales dans un état matériel correct, d'autre part, leur préservation contre toute atteinte susceptible d'empêcher la satisfaction de la destination à laquelle ils ont été affectés<sup>228</sup>, notamment l'utilité publique ou le service public<sup>229</sup>. Passivement et non de

<sup>224</sup> Voir **PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome troisième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1833, pp. 277 et s. ; **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, pp. 423-426 ; **DELALOY (G.)**, « Faut-il supprimer le principe de l'inaliénabilité du domaine public ? », in *Revue du Droit public*, n° 3-2006, pp. 575-604 ; **GOURON (A.)**, « L'inaliénabilité du domaine public : à l'origine du principe », *Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, 145<sup>e</sup> année, n° 2, 2001, pp. 817-825.

<sup>225</sup> Il s'agit d'un « principe normatif » pour parler comme Jean UNTERMAIER (**UNTERMAIER (J.)**, « La charte de l'environnement face au droit administratif », in *RJE*, n° spécial 2005, p. 149).

<sup>226</sup> Dans l'*Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)* du 19 juin 2003, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020, la Cour constitutionnelle du Bénin devait statuer sur une plainte dirigée contre la société « Dragon S.A. » pour violation de l'article 27 de la Constitution. Les juges ont donc statué en déclarant ce qui suit : « Considérant toutefois que, selon l'article 2 de l'Arrêté n° 015/MMEH/DC/CTJ/DRFM/DM du 25 avril 1997 portant autorisation provisoire de prélèvement de sable dans la zone marécageuse de Dékoungbé par dragage, « la société Dragon S.A. mènera ses activités sous le contrôle et le suivi de la Direction des Mines, avec l'assistance technique de l'Office de recherches géologiques et minières et de la Direction de l'Environnement » ; que de l'examen dudit dossier, il ressort que les ministères concernés n'ont pris aucune disposition pour le suivi et le contrôle des activités de la société Dragon S.A. dans la zone de Dékoungbé (...) qu'en se comportant comme ils l'ont fait, les ministres précités ont violé l'article 35 de la Constitution qui énonce : « [I]es citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté, dans l'intérêt et le respect du bien commun » (cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 03-096 du 19 juin 2003 *Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)* précitée, Considérant 7).

<sup>227</sup> **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 422 et s., n° 501.

<sup>228</sup> L'une ou l'autre de ces formes d'atteinte peuvent entraîner des poursuites pénales comme c'est le cas dans l'*affaire CMDT et Ministère public contre Mamadou Balla Konaté et autres*, où le ministère public a inculpé certaines personnes pour avoir porté atteinte à l'intégrité des biens publics. Dans cette affaire, la Compagnie Malienne de Développement des Textiles (CMDT), un service dont « les biens relèvent le caractère de deniers publics » s'est portée partie civile. Malheureusement, les infractions retenues contre



façon active, le principe de l'inaliénabilité, dans son application aux deux aspects sus-évoqués, va se mettre au service de l'environnement.

Même passivement, la contribution de l'inaliénabilité à protéger non seulement le domaine public mais aussi les valeurs écologiques de certains biens publics s'aperçoit au mieux à travers une analyse de la jurisprudence. Mais, bien que certains États de l'espace francophone ont véritablement du mal à faire décoller le contentieux administratif (à l'instar du Togo<sup>230</sup>), il n'en demeure pas moins que le principe de l'inaliénabilité sert de fondement à certaines juridictions de nos pays pour trancher les litiges mettant en jeu la protection matérielle du domaine public comme en témoigne les arrêts *N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat*<sup>231</sup> et *Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*<sup>232</sup>.

Le premier aspect qui traduit la portée du principe de l'inaliénabilité se mesure par sa capacité à triompher dans les conflits qui le mettent en jeu contre d'autres principes juridiques ou d'autres règles de droit. En matière environnementale, c'est toujours important que la norme de protection des biens et écosystèmes naturels puisse résister face aux velléités affichées par d'autres règles. C'est d'ailleurs dans ce sens que la première chambre civile de la Cour suprême du Mali a, dans *l'affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby* précitée, « (...) jugé que le domaine public étant inaliénable et imprescriptible, les objets mobiliers qui en font partie ne

---

les présumés délinquants n'ont pas été examinées au fond en raison des vices de procédure commis par le ministère public et la partie civile. En cassation, les juges du droit rejettent le pourvoi au motif que « (...) l'arrêt querellé tire sa motivation sur le fait que les prescriptions de l'article 190 du Code de Procédure Pénale n'ont pas été respectées ni par le Procureur, ni par la partie Civile » (cf. Mali, Cour suprême, chbre crim., arrêt n° 46 du 1<sup>er</sup> novembre 2004 précité).

<sup>229</sup> SAUGEZ (H), *op. cit.*, 440 p.

<sup>230</sup> Au Togo, le contentieux de l'excès du pouvoir a, certes, été amorcé par la chambre administrative de la Cour suprême. Exemple de décision rendue : Togo, Cour suprême, chbre adm., arrêt n° 02/2013 du 13 juin 2013, *Aff. La collectivité AZIAGNO-AGBOBLI c/ La commune de Tsévié*, Bull. des arrêts de la Cour suprême, n° 2, 2015, p. 161.

Les autres aspects de contentieux administratif sommeillent encore. Et les textes ont d'ailleurs semé les bases d'une mésaventure de ces facettes du contentieux administratif notamment – le contentieux de l'interprétation, de la responsabilité et de la répression – en ces termes : « les pourvois formés contre les arrêts de la chambre administrative de la Cour d'appel sont introduits, instruits et jugés selon les modalités de la procédure applicable en matière civile », c'est-à-dire selon la procédure civile. Telles sont les dispositions de l'article 33 de la loi organique n° 97-05 du 06 mars 1997 portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême, *JORT* du 06 mars 1997.

<sup>231</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, Arrêt n° 20 du 31 mars 2010 : dans cet arrêt, le juge motive sa décision par un considérant très fortement expressif « [c]onsidérant qu'il s'infère de ces textes que le domaine public comprenant des biens appartenant à une personne publique et affectés à l'utilité publique, sont en conséquence inaliénables et imprescriptibles et ne peuvent faire l'objet que de simples autorisations d'occupation à titre précaire délivrées par la personne publique qualifiée » (arrêt disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 22 novembre 2018). Bref, le juge renforce la protection du domaine public en refusant que n'importe quelle autorité administrative puisse intervenir pour accorder une autorisation d'occuper une dépendance du domaine public.

<sup>232</sup> *Affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*, Cour suprême du Mali, chbre civ. 1<sup>re</sup>, Arrêt n° 60 du 06 avril 1998.

peuvent donner lieu à l'application de l'article 2279 du code civil et peuvent être l'objet d'une revendication perpétuelle ». Le juge met en cause le principe de l'inaliénabilité en conflit avec l'article 2279 du code civil<sup>233</sup>. Étant chargé de trancher laquelle de ces règles devait s'appliquer, le juge fait prévaloir l'application du principe de l'inaliénabilité en se justifiant par le fait que le bien querellé est une dépendance du domaine public. À partir de cet instant, le domaine public dans son entité physique sort préservé dans toutes ses composantes y compris ses dépendances ayant une nature écologique.

En effet, ce serait sérieusement catastrophique de soumettre les biens d'une valeur écologique certaine à l'application de l'article 2279 qui dispose que : « [e]n fait de meubles, la possession vaut titre »<sup>234</sup>, en raison du fait que le possesseur bénéficie, au nom des dispositions de cet article, d'une présomption légale de propriété sur le bien en question. Et il peut en disposer comme il l'entend, voire procéder à sa destruction. C'est donc pour éviter cela que l'inaliénabilité vient au secours en permettant au juge d'écarter cette règle du droit privé.

Le deuxième aspect qui traduit aussi bien la portée du principe est la protection de l'affectation dont le bien public fait l'objet. Selon Guillaume DELALOY<sup>235</sup>, « [t]ous les auteurs depuis Proudhon réaffirment la forte corrélation entre l'affectation des biens du domaine public et le principe d'inaliénabilité : l'inaliénabilité ne s'applique qu'à des biens affectés à l'usage du public ou à un service public ». Bien entendu, l'affectation des biens du domaine public n'est plus exclusivement centrée vers l'utilité publique dans sa neutralité absolue qui lui est reconnue avant la montée en puissance des préoccupations environnementales, comme c'est affirmé dans l'arrêt *Diallo Raya Loutou c/ Elhadji Bague Daouda*<sup>236</sup>. L'affectation s'accommode des évolutions capitalisées par la notion d'intérêt général pour faire siennes les questions de protection de l'environnement<sup>237</sup>.

<sup>233</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 2.

<sup>234</sup> Article 2279 alinéa 1<sup>er</sup> du code civil, version à jour au 1<sup>er</sup> mai 1956 actuellement en vigueur au Togo.

<sup>235</sup> DELALOY (G.), *op. cit.*, p. 583.

<sup>236</sup> La Cour d'appel de Niamey a estimé que : « (...) l'affectation des terres domaniales n'est faite qu'au profit des services publics ou qu'elles sont attribuées à des collectivités publiques » (CA Niamey, arrêt n° 050 du 16 mars 2011).

<sup>237</sup> Sur l'extension de la notion d'utilité publique et ses limites (jusqu'en 1971, le CE se refusait à apprécier l'utilité publique de chaque opération, la question étant réputée « d'opportunité ». Mais, CE, 28 mai 1971, *Min. de l'Équipement et du Logement*, AJDA 1971, p. 420, pose le principe nouveau du contrôle de l'utilité publique en fonction des atteintes à la propriété privée, du coût financier, et éventuellement des inconvénients d'ordre social et environnemental. Dans le prolongement de cette jurisprudence, le CE procède à l'appréciation de l'opportunité de l'utilité publique en fonction des atteintes à d'autres intérêts publics (cf. CE, 20 octobre 1972 *Sté Sainte-Marie de l'Assomption*, *Rec.*, p. 657, concl. Morisot) ; les auteurs écrivent que « cette extension résulte d'innombrables textes, datant en particulier du Second Empire et de la III<sup>e</sup> République », lequel mouvement législatif a été « précédé et renforcé par l'attitude du

Au sein de la doctrine, cette portée du principe est relevée de façon assez claire<sup>238</sup>. D'après le doyen PROUDHON<sup>239</sup>, « [l']inaliénabilité des fonds du domaine public a sa cause dans les différen[t]s services auxquels ils sont affectés. On ne conçoit pas comment une grande route, par exemple, pourrait devenir la propriété exclusive d'un individu, tant que tout le monde a également le droit de s'en servir ». La protection de l'affectation, qu'elle soit envisagée comme une protection de l'affectation à l'utilité publique ou comme une protection de l'affectation à un service public, permet incidemment de sauvegarder l'environnement. Et c'est toujours dans le cadre de la protection passive que nous avons évoquée.

Dans le cadre de la protection de l'affectation du domaine public à l'utilité publique<sup>240</sup>, la jurisprudence administrative a pris certains éléments en compte dans le contexte du contrôle de légalité des actes administratifs qui nous amènent à affirmer que la notion d'utilité publique a un versant qu'on peut qualifier d'utilité publique liée à l'environnement. À cet effet, l'affectation d'une dépendance du domaine public peut être faite pour motif d'utilité publique liée à l'environnement. Jusque-là, le principe de l'inaliénabilité serait en phase avec les enjeux environnementaux et son application sera requise dès lors que cette affectation sera menacée.

En ce qui concerne la protection de l'affectation d'une dépendance du domaine public à un service public, depuis l'admission de la naissance de l'intérêt général lié à l'environnement emportant la naissance des services publics de l'environnement<sup>241</sup>, il n'y a plus de doute que lorsque le principe de l'inaliénabilité s'érige comme protecteur de cette affectation, il contribue incidemment à protéger l'environnement.

Mais, le principe de l'inaliénabilité ne protège pas le domaine public uniquement par la garantie qu'il offre par rapport à la préservation de l'intégrité matérielle et de ses affectations. Il interdit les opérations d'aliénation menées sur le domaine public.

---

Conseil d'État [CE, 20 juillet 1971, *Ville de Sochaux*, AJDA 1972, p. 227] » (LIET-VEAUX (G.) & THUILLIER (A.), *Droit de la construction*, Litec, 10<sup>e</sup> éd. Paris, 1991, p. 194).

<sup>238</sup> « A partir de la distinction qui va s'opérer entre le domaine public et le domaine privé, le fondement de l'inaliénabilité va être entièrement dédié au respect de l'affectation des biens à l'usage direct du public ou à un service public. » (SAUGEZ (H), *op. cit.*, p. 72)

<sup>239</sup> PROUDHON (J.-B.-V.), *op. cit.*, pp. 279-280, n° 210.

<sup>240</sup> Sur l'affectation du domaine public à l'utilité publique, voir la thèse de SAUGEZ (H), *loc. cit.*, 438 p.

<sup>241</sup> Sur ce sujet, nous y reviendrons. Mais en attendant, voir la position de CHIU (V.), « La protection de l'eau en droit public : Étude comparée des droits espagnol, français et italien », *Droit*, Université de Toulon, 2014, p. 91, n° 133.

## B. L'inaliénabilité, gage de l'inopposabilité des cessions effectuées sur le domaine public

Le principe de l'inaliénabilité du domaine public véhicule une norme prohibitive qui tranche, *a priori*, avec la cessibilité des dépendances domaniales. Ce principe met le domaine public "*hors commerce*". En cela, il emprunte certaines caractéristiques des biens-environnements qu'il transpose en droit du domaine public. L'analyse de cette question se fera à partir d'une distinction entre les aspects doctrinaux (1) et ceux jurisprudentiels (2).

### 1/ L'inaliénabilité ou une norme en phase avec le caractère *extra commercium* des biens-environnements : aspect doctrinal

Les *res extra commercium* sont, en effet, des « choses qui sont hors commerce »<sup>242</sup>. On y classe volontiers les espaces naturels comme la mer, l'océan, l'atmosphère et l'espace aérien. Comme tels, ces *res extra commercium* sont saisies par le droit du domaine public<sup>243</sup>, en même temps que le droit de l'environnement<sup>244</sup>. La *res extra commercium* fait « l'objet de nombreuses convoitises qui soulèvent des interrogations sur l'évolution de sa valeur au regard de sa disponibilité et de ses modes de consommation, sur les questions d'appropriations individuelles, collectives, privées, publiques..., ou encore sur sa pérennité »<sup>245</sup>.

Cette idée de pérennisation que les défenseurs de l'environnement mettent dans le concept de conservation prend corps au moment où l'émiettement du droit de propriété sur le bien-environnement (dépendance du domaine public) en des droits réels – furent-ils accessoires ou principaux – suscite des craintes quant aux dommages que la valorisation est susceptible d'engendrer sur le bien en question<sup>246</sup>. La protection de la *res extra commercium*, dépendance

<sup>242</sup> « Parmi les *res extra commercium*, le droit romain distingue les *res nullius divini juris* (...), les *res publicae* (...) et les *res communes* (...) », correspondant respectivement aux choses de droit divin n'appartenant à personne, aux choses publiques et aux choses communes (LANDELLE (Ph.), « L'évolution des statuts juridiques de la faune sauvage en France », in *Faune sauvage*, n° 268, septembre 2005, p. 58). Dans le même sens, voir SINGLA (L.), « L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales », Th., Droit, Université de Perpignan, 2016, 590 p. 150).

<sup>243</sup> Elles le sont à partir du moment où une partie de l'espace atmosphérique fait partie du domaine public hertzien protégé par la règle de l'inaliénabilité qui s'applique également au domaine public maritime notamment. Voir sur ce point, KPENONHOUN (C.), « Réflexions sur les tendances actuelles du domaine public fluvial et maritime au Bénin, au Sénégal et au Togo », *op. cit.*, p. 263.

<sup>244</sup> Par le simple fait que ces choses se sont vu retirer le caractère marchand attaché aux autres choses (*res*), le droit de l'environnement s'en saisit pour mieux protéger les ressources naturelles gigantesques qui y sont comprises. Dans cette dynamique, voir SINGLA (L.), *loc. cit.*, p. 155.

<sup>245</sup> BELAIDI (N.) et EUZEN (A.), « De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau », in *Mondes en développement*, n° 145, 2009/1, p. 55.

<sup>246</sup> En effet, ces craintes « (...) résultent notamment du fait qu'une relation plus ou moins explicite entre l'idée de valorisation et le concept de marchandise se fait dans l'esprit des défenseurs de l'environnement

du domaine public, risque d'être remise en cause par le simple fait que l'inaliénabilité se soit défaite de son applicabilité rigoureuse sur ces biens<sup>247</sup>. Il reviendra donc aux règles environnementales de contrecarrer en minimisant les risques de destruction, de dilapidation ou de dénaturation que l'exploitation du bien pourrait engendrer<sup>248</sup>.

Se référant au droit italien, Victoria CHIU affirme que : « *conformément au principe d'inaliénabilité, les biens du domaine public ne peuvent pas être susceptibles d'être transférés à des personnes privées et ceci dans la mesure où ces biens répondent à une protection collective. En d'autres termes, ces biens sont hors du commerce (res extra commercium)* »<sup>249</sup>. Cette affirmation répond à une préoccupation du droit de l'environnement qui a consisté à placer certains biens (l'air de l'atmosphère et l'eau courante par exemple), en raison de leur importance écologique, *hors du commerce juridique*. Le droit de l'environnement appuie le principe de l'inaliénabilité dans son office de protection des biens « *dont la garde et la conservation [sont] l'attribut de la souveraineté* »<sup>250</sup>.

En réalité, le régime du domaine public, par le truchement du principe de l'inaliénabilité, interdit les opérations de cession opérées sur le domaine public, garantissant une extra-commercialité de ses dépendances. En d'autres termes, le domaine public ne saurait, par principe, faire l'objet de constitution de droits réels de quelque nature que ce soit. Cette interdiction émane d'une interprétation classique du principe de l'inaliénabilité. Elle a, d'ailleurs, conduit à la consécration d'un autre principe : l'incessibilité<sup>251</sup>, un principe subsidiaire qui côtoie l'inaliénabilité au sein de la domanialité publique<sup>252</sup>, et qui se veut une résultante de l'extra-commercialité défendue au bénéfice des ressources naturelles<sup>253</sup>.

---

qui, globalement, la craignent et parfois la refusent » (MARTIN (G. J.), « Les "biens-environnements". Une approche par les catégories juridiques », *op. cit.*, p. 140).

<sup>247</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 1, A.

<sup>248</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B, 2.

<sup>249</sup> CHIU (V.), *op. cit.*, p. 100, n° 150.

<sup>250</sup> *Ibid.*, p. 65, n° 85.

<sup>251</sup> Ce principe sous-tend la décision constitutionnelle suivante : France, Conseil Constitutionnel, Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*.

<sup>252</sup> Cela contribue à justifier notre qualification de « poutre-maîtresse » à l'endroit de l'inaliénabilité ; cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1.

<sup>253</sup> MARTIN (G. J.), « Les "biens-environnements". Une approche par les catégories juridiques », in *Revue internationale de droit économique*, t. XXIX, n° 2, 2015, pp. 139-149, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2015-2-page-139.htm>, consulté le 11 juin 2019.

Or, nous savons que la constitution de droits réels sur le domaine public est à l'origine d'une controverse doctrinale qui a fini par s'éteindre sur l'autel de l'"appropriabilité"<sup>254</sup> du domaine public par les personnes publiques. « *La thèse négatrice de la propriété du domaine public n'apparaît qu'au XVII<sup>e</sup> siècle avec Loyseau [et après défendue par PROUDHON]<sup>255</sup>, qui ne paraît pas d'ailleurs avoir convaincu l'ensemble de la doctrine...* »<sup>256</sup>. Bien qu'elle n'avait certainement pas convaincu l'ensemble de la doctrine, cette thèse était fondée sur l'idée de *res communis*, c'est-à-dire l'idée de choses qui ne peuvent propriétairement appartenir à un seul individu si ce n'est une collectivité<sup>257</sup>. Les biens du domaine public sont, en ce sens, des biens déclarés insusceptibles de propriété privée tels que prévue par les dispositions du code civil<sup>258</sup> : ce qui arrangeait l'environnement comme nous le verrons<sup>259</sup>.

Certes, être à l'abri du commerce juridique, c'est être à l'abri d'un pouvoir souverain reconnu au propriétaire enclin à toutes formes de manipulation sur son bien, manipulation qui nuirait, parfois, aux fonctions écologiques de ces biens. D'ailleurs, les auteurs reconnaissent que : « *[l]a défense de l'environnement a également créé des démembrements du droit de propriété, qui se révèlent attentatoires à la souveraineté du propriétaire* »<sup>260</sup>, pour le bien de l'humanité.

Aujourd'hui, le droit de l'environnement inspiré des développements sur les *res extra commercium*, ressuscite l'idée d'une domanialité publique rigide mais seulement dans le but d'offrir une protection conséquente aux biens naturels compris dans le domaine public (tels que l'eau). Il en résulte la consécration de la notion de patrimoine commun de la nation<sup>261</sup>.

<sup>254</sup> Ce mot est de **MARTIN (G. J.)**, « Les "biens-environnements". Une approche par les catégories juridiques », *op. cit.*, p. 143.

<sup>255</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, A.

<sup>256</sup> **WALINE (M.)**, « **VEGTING (W. G.)**, *Domaine public et res extra commercium*, Paris, Recueil Sirey, 1950, 293 pages », in *RIDC*, vol. 3, n° 1, Janvier-mars 1951, pp. 211-212, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1951\\_num\\_3\\_1\\_6352](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1951_num_3_1_6352), consulté le 11 juin 2019.

<sup>257</sup> En tout cas, c'est cette idée qui transparait dans les textes par le Parlement de Bordeaux. « (...) le Parlement de Bordeaux identifia le 30 juin 1766 certaines eaux comme des biens domaniaux et justifia cette nécessité de domanialisation en arguant leur lien direct avec la souveraineté. Selon ce texte, "il y a des biens appartenant en commun à la nation tels que les rivières, les rivages de la mer etc., dont la garde et la conservation est l'attribut de la souveraineté. Il n'était pas besoin de loi pour déclarer ces biens inaliénables, parce qu'ils le sont par leur nature [...]. Ce n'est pas une véritable propriété dans la main du souverain, mais plutôt un dépôt qui lui a été confié de la chose commune ou publique, pour la conserver, la protéger, la rendre plus utile à tous ses sujets". Dans ce texte, on peut déceler l'adhésion à la théorie de la domanialité dégagée par PROUDHON et l'origine de la notion récente de patrimoine commun de la nation appliquée à l'eau » (**CHIU (V.)**), *op. cit.*, p. 65, n° 85).

<sup>258</sup> C'est la position défendue par PROUDHON, voir en ce sens, **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 372, 438.

<sup>259</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, B.

<sup>260</sup> **ROLAIN (M.)**, *op. cit.*, p. 102, n° 143.

<sup>261</sup> Nous aborderons amplement cette notion de patrimoine commun dans la suite de nos développements (cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 2).

Alors, le domaine public fluvial et le domaine public lacustre, par exemple, rentrent *ipso facto* dans la composition de ce patrimoine avec l'opération des législateurs<sup>262</sup>.

En les plaçant dans le patrimoine commun, cela permet-il de réfuter la thèse de valorisation de ces biens du domaine public ? La question se résout par la négative, car le propre du patrimoine commun n'est pas d'anéantir toutes les chances de rentabilisation des biens qui lui sont soumis<sup>263</sup>. Se préoccupant de leur conservation pour les générations futures, le patrimoine commun tente de concilier les objectifs économiques et les impératifs écologiques.

## **2/ L'inaliénabilité ou une norme en phase avec le caractère *extra commercium* des biens-environnements : aspect jurisprudentiel**

L'idée que le principe de l'inaliénabilité véhicule une norme en phase avec le caractère *extra commercium* des biens-environnements n'est pas uniquement défendue en doctrine. Elle se lit également à travers la jurisprudence.

Mais, avant de revenir sur les approches jurisprudentielles de la question, il convient de clarifier que l'interdiction d'aliéner une dépendance du domaine public a pour corollaire l'inopposabilité de toutes cessions effectuées sur le domaine public. Cette conséquence intéresse autant le droit de l'environnement que le droit du domaine public lui-même. Car elle ouvre droit à des actions en justice pour réclamer le retour du bien injustement aliéné au domaine public. La question de conservation des biens environnementaux semble ne plus se poser notamment lorsqu'il s'agit des choses non consommables ou de biens immeubles<sup>264</sup>. En effet, tant la cession est inopposable, tant le retour du bien cédé peut être réclamé et obtenu en tout temps. Le droit forestier nous montre toute l'utilité de cette action avec le commerce des espèces protégées<sup>265</sup>, qu'il s'agisse de bois ou d'animaux. Voilà comment le caractère extra-commercial est instrumentalisé par le droit de l'environnement.

En tout état de cause, lorsqu'une vente intervient sur une portion du domaine public, l'opération en question est frappée de nullité au nom du principe de l'inaliénabilité. Et l'orientation vers le patrimoine commun pourra ainsi tenir sa promesse, puisque l'annulation de l'opération permettra de réintégrer le bien-environnement dans le domaine public. C'est en

<sup>262</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, A & B.

<sup>263</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2.

<sup>264</sup> Il pourra en être ainsi chaque fois que le bien environnemental est une dépendance du domaine public.

<sup>265</sup> Il existe des espèces végétales et de faune dont le commerce est interdit soit partiellement, soit totalement.

ce sens que René CHAPUS écrit que : « (...) *le cocontractant de l'administration est tenu à restitution, même s'il a été de bonne foi, c'est-à-dire même s'il n'a pas su qu'il achetait ou échangeait un bien inaliénable. Quant à l'administration, elle devra restituer à son cocontractant de bonne foi le prix qu'il avait versé ou le bien qu'il avait échangé. Elle sera de plus tenue de le dédommager du préjudice que l'annulation de l'opération a pu lui causer* »<sup>266</sup>. Le dédommagement prévu pour le cocontractant de bonne foi constitue une mesure supplémentaire de sécurisation du bien et de ses valeurs écologiques<sup>267</sup>.

Si la vente d'un bien du domaine public encourt d'office nullité – exigence conforme au caractère *extra commercium* des biens-environnements – l'absence d'acte similaire ne saurait conférer à une personne un quelconque droit réel sur le domaine public<sup>268</sup>. Il en a été ainsi dans *l'affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby* précitée<sup>269</sup>. Dans cette affaire où était en cause le bail avec promesse de vente d'un fonds de commerce dont une partie du terrain qui l'abrite est une dépendance du domaine public, la cour a estimé qu' « (...) *il s'agit dans le cas de l'espèce d'un bail avec promesse de vente faisant toujours partie du domaine de l'État, donc d'un droit réel de propriété immobilière aucune cession n'étant intervenue entre l'Administration et Tidiane Diaby* ». Par cette motivation, le juge rejette la prétendue propriété immobilière que le sieur Tidiane Diaby serait en train de se conférer même en l'absence d'un acte de cession intervenu entre lui et le titulaire du bien, c'est-à-dire l'administration.

Parce que la décision du juge est l'annulation d'une transaction (qui est censée n'avoir pas eu lieu) aux fins de préserver le bien, alors même que celui-ci est objet d'une valorisation dans le cadre de l'exploitation du fonds de commerce, le juge (national appuyé d'ailleurs par la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage, CCJA)<sup>270</sup> ne se laisse pas influencer par l'intérêt économique caché derrière ladite exploitation. En ce moment précis, la préoccupation environnementale se satisfait par la soustraction du bien du domaine commercial. De façon plus ou moins indirecte, et dans la logique de protection passive, la mise en œuvre de ce

<sup>266</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, pp. 425-426, n° 560.

<sup>267</sup> Les frustrations nées à l'occasion de constitution du patrimoine environnemental sont toujours regrettables comme le révèlent les cas d'attaques dirigées contre les faunes et produits forestiers ligneux à la fin de partis-États. Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B. Alors, les dédommagements amortissent, quelquefois, les frustrations...

<sup>268</sup> Le principe de l'inaliénabilité sacralise l'inopposabilité des droits réels constitués sur le domaine public des suites d'une aliénation forcée ou volontaire (voir, en ce sens, DELALOY (G.), *op. cit.*, p. 583).

<sup>269</sup> Cf. Mali, Cour suprême, chbre civ. 1<sup>re</sup>, Arrêt n° 60 du 06 avril 1998.

<sup>270</sup> CCJA, Arrêt n° 045/2012 du 07 juin 2012, *Aff. AFRICARS S.A c/ Société Nationale du Port autonome de Dakar*, JURIDATA, n° J045-06/2012 : Ne viole pas les dispositions de l'article 103 de l'AUDCG, la décision qui applique les dispositions du droit interne à un litige né à la suite de l'autorisation d'occupation d'un domaine public de l'État, laquelle est caractérisée par sa précarité et ne saurait en conséquence être assimilée à un bail commercial.



principe permet de sauver les biens environnementaux dont les intérêts écologiques sont menacés par une exploitation catastrophique de la dépendance domaniale. Car la nullité des actes conclus aux fins de transférer la propriété entière ou partielle d'une dépendance peut contribuer à la sauvegarde du bien en question et des valeurs écologiques qui vont avec.

Il en est ainsi lorsque le juge est saisi d'une réclamation de droits coutumiers sur une zone de pêche faisant partie du domaine public fluvial. La deuxième chambre civile de la Cour suprême du Mali estimait que « (...) *la Cour d'Appel [Bamako, arrêt n° 189 du 4 juin 1997] (...) au lieu de se prononcer sur le droit de propriété coutumière réclamée, décidait que Sékou Niamassoumou du village de Kokry-Bozo, jouissait de la priorité du droit de pêche sur le bras du fleuve objet de la contestation* ». Et à l'analyse de la décision des juges d'Appel objet de cassation, nous nous rendons compte qu'en statuant ainsi alors que le fleuve fait partie intégrante du domaine public, la Cour d'Appel de Bamako mettait en péril non seulement l'intégrité du domaine public (puisqu'elle transférait la propriété de la dépendance en question au sieur Sékou Niamassoumou), mais aussi elle exposait les ressources écologiques contenues dans cette portion du fleuve à une dégradation incontrôlable. Car, le droit souverain dont le sieur Sékou Niamassoumou jouirait sur cette partie du fleuve au nom de la propriété à lui reconnue emportait le droit d'exploiter à sa guise le bien querellé jusqu'à épuisement si possible<sup>271</sup>.

Pour protéger la dépendance domaniale, les juges du droit ont cassé l'arrêt de la cour d'appel de Bamako en ce « *que s'agissant d'un bras de fleuve qui est par excellence un domaine public, on ne saurait parler de mise en valeur et que si la contestation portait sur un domaine public, l'accès devait être égal pour tous* »<sup>272</sup>. Mieux, au sein de la doctrine, sans déclassement<sup>273</sup>, les auteurs reconnaissent que le principe de l'inaliénabilité entraîne la suppression des droits de jouissance à l'instar du droit de pêche sur les rivières du domaine public<sup>274</sup>.

Au regard de ce qui précède, bien que le principe de l'inaliénabilité n'est pas, à première vue, destiné à régir les aspects qui n'ont aucun lien avec la protection de l'intégrité matérielle du

<sup>271</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B, 1.

<sup>272</sup> Mali, Cour suprême, civ. 2<sup>ème</sup>, arrêt n° 399 du 24 novembre 1999 précité.

<sup>273</sup> « L'inaliénabilité du domaine public interdit toutes les formes de cession de ses dépendances qui n'ont pas fait l'objet d'une mesure de déclassement ». « De telles mesures sont nulles ainsi que le reconnaissent jurisprudence civile comme la jurisprudence administrative » (DELALOY (G.), *op. cit.*, p. 583.).

<sup>274</sup> Voir PROUDHON (J.-B.-V.), *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome troisième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1834, pp. 277 et s.

domaine public, il s'avère cependant qu'il contribue avec le concours des règles environnementales, à la maîtrise des enjeux écologiques. L'indifférence de l'inaliénabilité se révèle alors être de façade ; c'est ce qui va, d'ailleurs, faciliter son institutionnalisation pour une gestion durable des dépendances domaniales.

## **§2. L'inaliénabilité, un principe à réexaminer dans le cadre de la gestion durable du domaine public**

Redouter les impacts environnementaux des exploitations domaniales ne doit pas conduire à étouffer, en revanche, la volonté des États à vouloir valoriser les biens de leur domaine public. L'idée consiste à réexaminer l'inaliénabilité à l'aune des exigences de durabilité. Il s'agira donc de réexaminer la thèse de l'inaliénabilité de l'affectation (**A**) dans un premier temps, et après, celle de la crise de la domanialité publique (**B**), le tout dans la perspective d'une gestion qui concilie les intérêts des générations présentes et futures.

### **A. L'inaliénabilité de l'affectation analysée dans la perspective de la durabilité**

Développée par René CAPITANT dans sa célèbre note sous l'arrêt *Commune de Barran*<sup>275</sup>, la thèse de l'inaliénabilité de l'affectation nous permet de réorienter les regards sur l'application du principe, surtout quand on sait qu'en matière d'environnement, ce n'est pas tant le bien public qui nous intéresse, mais plutôt sa valeur intrinsèque. Et cette valeur se mesure selon qu'il s'agit de l'affectation à l'utilité publique (**1**) ou à un service public (**2**).

#### **1/ L'inaliénabilité de l'affectation à l'utilité publique dans la perspective de la durabilité**

La notion de durabilité évoque la coexistence des intérêts économiques et environnementaux dans un processus de développement<sup>276</sup>. Dit comme cela, la durabilité est la forme contractée de ce qu'il est convenu d'appeler développement durable<sup>277</sup> ou, même, de gestion durable<sup>278</sup>. La thèse de l'inaliénabilité dédiée isolément à l'affectation à l'utilité publique permet de concilier les avantages économiques liés à la valorisation des dépendances du domaine public qui sous-tendent cette affectation en tant que support et les enjeux environnementaux qui s'y rattachent, sans compromettre la protection juridique domaniale.

<sup>275</sup> France, CE, 17 février 1933, *Commune de Barran*, D 1933.3.49.

<sup>276</sup> GROMITSARI -MARAGIANNI (P.), « Le droit forestier : étude comparée de la France et de la Grèce », Th., Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016, pp. 449 et 577.

<sup>277</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 1, C.

<sup>278</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 1, C.

D'après tout ce qui a été précédemment dit, l'inaliénabilité est, certes, indifférente dans sa formulation classique aux questions d'environnement parce que le domaine public qu'elle régit n'était pas constitué pour des fins économiques. Cependant, à la naissance des enjeux économiques sur le domaine public, nous nous apercevons que ce principe peut jouer, du moins, passivement un rôle dans la maîtrise des impacts que ces exploitations peuvent générer sur le milieu naturel. Jusque-là, le principe est vu comme s'appliquant au bien public lui-même et non à son affectation comme le postule René CAPITANT<sup>279</sup>.

L'inaliénabilité de l'affectation ne signifie pas nécessairement l'inaliénabilité du domaine public. Elle conduit à détacher l'affectation comme un élément distinct par rapport au bien public qui en est le support matériel. Cela suppose simplement qu'en matière environnementale, un fleuve domanial en tant que tel n'est pas en soi soumis au principe de l'inaliénabilité mais c'est plutôt son affectation, c'est-à-dire la fonction d'habitat qu'il assume au profit de la faune (poissons et autres) et de la flore aquatique qui est sujette au même titre que sa fonction de navigabilité par exemple. Pour une forêt affectée par exemple, ce sera sa capacité à servir comme « *puits d'absorption* »<sup>280</sup> de gaz à effets de serre qui sera inaliénable et non la forêt en tant que telle.

C'est ainsi que René CAPITANT écrit : « [à] vrai dire, il n'y a plus, dans le domaine, des choses inaliénables. Il n'y a plus des choses affectées. La notion d'inaliénabilité s'est changée en celle d'affectation... Si l'on veut parler d'inaliénabilité, que ce ne soit plus de l'inaliénabilité de la chose, mais de l'affectation. C'est l'affectation qui est inaliénable et irrévocable »<sup>281</sup>. Rendre inaliénable la destination ou l'affectation du bien à l'utilité publique<sup>282</sup> et non le bien lui-même peut s'avérer utile pour assurer une protection juridique à l'environnement en tant que valeur et en tant que chose saisie par le droit<sup>283</sup>.

<sup>279</sup> Cf. CHAPUS (R.), *op. cit.*, pp. 424 et s., n° 504.

<sup>280</sup> L'expression est issue du droit international de l'environnement notamment les instruments conventionnels sur les changements climatiques.

<sup>281</sup> CAPITANT (R.) repris par *ibid.*

<sup>282</sup> Il convient de rappeler que la notion d'affectation est bien connue du juriste. Les privatistes s'en servent pour construire la théorie du patrimoine d'affectation (voir ce point, THOMAT-RAYNAUD (A.-L.), *op. cit.*, pp. 13-33) pendant que les publicistes en font un sujet de prédilection dans les domaines des finances publiques (En finances publiques, l'affectation se définit comme le « procédé par lequel des recettes sont affectées à la couverture de certaines dépenses publiques » (CABRILLAC (R.) (Sous la dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Litec, 2<sup>e</sup> éd. 2004, p. 19, voir *Affectation*) et de la domanialité publique.

<sup>283</sup> Si nous voulons paraphraser Jean CARBONNIER, selon qui « les biens sont les choses vues par le droit » (CARBONNIER (J.) cité par MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 3).

C'est à Hélène SAUGEZ que nous devons l'un des développements sur l'affectation des biens à l'utilité publique le plus détaillé<sup>284</sup>. En droit administratif des biens, « *l'existence de l'affectation du bien à l'utilité publique (...) a pour effet de paralyser*, selon les termes de cet auteur, *les conséquences du droit de propriété* ». Et les conséquences du droit de propriété sur le domaine public sont connues : c'est l'exploitation économique de ses dépendances. Il en résulte qu'au nom de l'inaliénabilité de l'affectation à l'utilité publique, le support de l'affectation, c'est-à-dire la dépendance du domaine public, est susceptible d'être économiquement manipulé tant que cette manipulation économique ne porte pas atteinte à ses fonctions écologiques. À partir de cet instant, il importe de ressortir deux dimensions de la question :

Dans un premier temps, le réexamen de l'inaliénabilité de l'affectation à l'utilité publique dans la perspective de la durabilité se justifie aisément puisque rendre uniquement inaliénable l'affectation à l'utilité publique, c'est véritablement protéger un élément de définition du domaine public qui permet d'amenuiser les atteintes de l'activité humaine sur l'environnement. D'ores-et-déjà, il y a de quoi s'en émouvoir en matière de protection de l'environnement.

En effet, la protection de l'environnement ne supposant pas négation absolue de toute forme d'exploitation économique<sup>285</sup>, l'inaliénabilité ne devait pas s'insurger contre tout prélèvement des ressources écologiques dépendant du domaine public. L'inaliénabilité devrait s'intéresser à la prohibition de l'excessivité dans l'exploitation, excessivité dont résulterait l'épuisement de la ressource concernée. La Cour constitutionnelle du Bénin, dans *l'Affaire Les « populations d'Ahomey-Gblon et Gbekpa »*<sup>286</sup>, a adopté une position similaire. Saisis d'un recours pour « *atteinte grave à l'environnement et à la vie des populations de toute la Sous-Préfecture de SÔ-AVA* » suite à l'exploitation dommageable du sable de la rivière SÔ, les juges décident qu'il n'y a pas violation de l'article 27 de la Constitution au motif que selon l'avis des techniciens du ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Hydraulique et de celui de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, « *l'exploitation du sable lagunaire n'a aucune conséquence négative surtout qu'elle est artisanale* ». Cette décision s'est fortement appuyée sur l'avis des services techniques en raison de la délicatesse de l'équilibre à établir entre les intérêts économiques et environnementaux en jeu. Le juge ne statue pas en tenant

<sup>284</sup> SAUGEZ (H.), *op. cit.*, p. 438.

<sup>285</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>286</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 04-037 du 20 avril 2004, *Affaire Les « populations d'Ahomey-Gblon et Gbekpa »*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

compte de l'environnement brut mais de l'environnement en tant que valeur, ce qui justifie son recours à l'avis des techniciens<sup>287</sup>.

Dans un second temps, lorsque le domaine public est mis de côté en matière d'inaliénabilité, l'affectation à l'utilité publique doit être cernée en tenant compte du fait qu'elle est la condition *sine qua non* permettant à l'État de mettre « à la disposition d'un public, une dépendance de son domaine privé »<sup>288</sup>. La question de l'utilité prend le dessus dans cette forme d'affectation. L'utilité publique liée à l'environnement – comme nous l'avons souligné à partir d'une jurisprudence constante<sup>289</sup> – pouvant justifier une expropriation, il est clair que l'inaliénabilité de l'affectation dédiée à cette utilité contribue largement à la sauvegarde de l'environnement parce que le bien exproprié, au-delà de la satisfaction de l'utilité publique liée à l'environnement, peut être affecté à une mission d'intérêt général dans le cadre d'un service public environnemental<sup>290</sup>.

## 2/ L'inaliénabilité de l'affectation à un service public dans la perspective de la durabilité

L'affectation d'un bien à une mission de service public est concernée par les exigences de la durabilité parce que mettant en jeu des services publics industriels et commerciaux pollueurs en majorité d'un côté et, de l'autre, des biens privés qui intègrent le domaine public sous l'effet de l'aménagement aux fins de cette affectation<sup>291</sup>. Ceci étant, la thèse de l'inaliénabilité de l'affectation de René CAPITANT ne s'applique pas seulement à l'utilité publique<sup>292</sup>, elle

<sup>287</sup> Cinq ans après l'*Affaire Les « populations d'Ahomey-Gblon et Gbekpa »*, la même Cour, (DCC 09- 046 du 24 mars 2009) déclare l'implantation et l'exploitation de la Société des Ciments du Bénin (SCB) dans la zone commerciale de Ganhi comme constituant une violation de la Constitution en suivant également cette fois-ci l'avis du ministère en charge de l'environnement.

<sup>288</sup> Cf. article 2 alinéa 1 du Décret camerounais n° 76-167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>289</sup> Voir, par exemple, France, Conseil d'État, Assemblée, du 20 octobre 1972, n° 78829, publié au recueil Lebon : dans cet arrêt, le juge prend compte de la perte de l'espace vert dans l'appréciation du coût du projet.

<sup>290</sup> La création d'un service public de l'environnement, dont la gestion serait aux mains de personnes privées, se révèle être une approche que l'État instrumentalise pour satisfaire l'intérêt général lié à l'environnement ou pour reprendre l'expression de Michel PRIEUR, pour la satisfaction du "*droit fondamental de l'homme à l'environnement*" (MESCHERIAKOFF (A.-S.), « L'apparition du service public de la protection de l'environnement dans la perspective de la théorie de Léon DUGUIT », *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, p. 317).

<sup>291</sup> NICINSKI (S), *op. cit.* pp. 659-683. Dans le même sens, Aurélien CAMUS affirme que : « [l]e domaine public est effectivement concurrencé par des modèles alternatifs de biens privés affectés à un service public » (CAMUS (A.), *op. cit.*, p. 4, n° 2).

<sup>292</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

concerne également l'affectation d'un bien au service d'intérêt général<sup>293</sup>. En effet, l'inaliénabilité enveloppant l'affectation, les pollutions et autres émanations résultant de l'exploitation du bien support (public ou privé) constituent des atteintes dont la maîtrise préoccupe les défenseurs de l'environnement<sup>294</sup>, au même titre que certains gestionnaires de ces services publics destinataires<sup>295</sup>.

Bien entendu, la rencontre entre le droit du service public et le droit des biens se fait à l'occasion de l'accomplissement d'une mission d'intérêt général, l'idée d'intérêt général étant prise dans son sens global<sup>296</sup>. L'inaliénabilité de l'affectation à un service public permet donc l'exercice de la mission d'intérêt général qui s'entoure d'une rigueur non pas sur l'accessibilité au bien domanial en tant que support de cette affectation mais sur les paramétrages d'équilibrage entre les enjeux de la rentabilité économique et la nécessité de protéger l'environnement. C'est alors un détour dont la finalité est de faire du principe de l'inaliénabilité une norme protectrice de l'intérêt général (sous toutes ses formes, c'est-à-dire qu'il soit de nature économique, social ou environnemental) et ce, pour permettre au bien de répondre aux exigences de son affectation.

Le sujet devient plus intéressant à ce niveau précis. En effet, attiré par la matière environnementale, l'affectation à un service public s'amène avec son « armure », l'inaliénabilité. Mais, parce que cette affectation est à l'origine de l'« hypertrophie du domaine public » décriée par les auteurs<sup>297</sup> et source de l'échec qu'a connu le critère organique du domaine public (c'est-à-dire la nécessaire appartenance du bien domanial à une personne publique), elle façonne les rapports entre la propriété publique et l'environnement.

<sup>293</sup> L'affectation balise la voie à l'utilisation du bien. C'est en cela que l'article 288 du code foncier et domanial du Bénin dispose que : « [l]e domaine affecté comprend les immeubles mis gratuitement à la disposition des services de l'État ou des collectivités territoriales pour leur permettre d'assurer leur fonctionnement » (cf. loi béninoise n° 2013-01 du 14 janvier 2013 précitée). La finalité recherchée par l'acte d'affectation est de mettre le bien en question au service d'une administration en vue de son utilisation dans le cadre de son fonctionnement.

<sup>294</sup> Dès fois, ce sont les manifestations publiques organisées par des structures associatives qui amènent les gestionnaires à revoir leurs mécanismes de réduction des pollutions, de protection de l'écosystème et du voisinage.

<sup>295</sup> Même l'administration gestionnaire commence à avoir un regard sur les préoccupations environnementales. Selon Jean-François BOUDET, « L'État s'impose un plan « Administration exemplaire » en matière environnementale au même titre que ce qu'impose la loi aux entreprises privées » (BOUDET (J.-Fr.), « La gestion publique au prisme du développement durable : l' "administration Exemplaire" », in *Politiques et management public* [En ligne], vol 28, n° 4, 2011, pp. 533-545, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4502>, consulté le 20 avril 2019).

<sup>296</sup> Sur la définition de la notion d'intérêt général, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>297</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B, 1.

De rapports toujours tendus, ou « *couple maudit* »<sup>298</sup> comme le reconnaissent certains auteurs, l'environnement finit par se frayer un passage en vue d'une cohabitation relativement paisible avec les intérêts économiques dans le cadre de la gestion des services publics.

Plus loin, la crise du domaine public entraînée par cette hypertrophie<sup>299</sup> et favorisée par la crise du service public (qui s'étendait très rapidement à la gestion privée) va entretenir cette situation de cohabitation. Et, la gestion privée d'une activité d'intérêt général de portée économique et industrielle sur un immeuble soumis au régime de domanialité publique sera soumise à une réglementation environnementale qui allie les exigences relatives à la gestion des installations classées et les évaluations environnementales. Car, il s'agit indéniablement d'amener les acteurs du secteur privé impliqués dans la gestion de missions de service public à circonscrire la gérance à des seuils normaux de pollution<sup>300</sup>.

Mais, il n'est presque plus possible aujourd'hui de freiner l'élan des privatisations qui sont l'occasion rêvée par laquelle les personnes de droit privé arrivent à avoir accès au domaine public. Le secteur privé jouera encore sur le domaine public à partenaire égal avec l'administration<sup>301</sup>. L'admission de l'activité économique sur les dépendances domaniales n'est plus réversible. La seule alternative qui reste explorable, est l'adaptation du régime de domanialité publique pour qu'il puisse permettre de réduire l'impact des interventions économiques sur l'intégrité matérielle du domaine public.

C'est donc justement à ce niveau que la thèse de René CAPITANT paraît une fois encore intéressante. En effet, bien que subtile, la protection de l'affectation rend accessible la dépendance du domaine public sous la seule condition que les activités menées sur la dépendance en question – qu'elles soient économiques ou non – n'altèrent pas l'affectation du bien. La violation du principe de l'inaliénabilité pourra être invoquée lorsque le détenteur du titre d'exploitation aura mené des opérations qui nuisent à l'affectation.

<sup>298</sup> Termes employés par G. ROSSI cité par VEYRET (Y.), « ROSSI (G.), L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud », in *Annales de Géographie*, t. 111, n° 626, 2002, p. 443.

<sup>299</sup> Sur les origines de cette crise, voir NICINSKI (S), *op. cit.*, pp. 659-683.

<sup>300</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2.

<sup>301</sup> Ce qui a poussé Antoine SIFFERT à affirmer que : « L'idée de service renverse la relation de pouvoir entre gouvernants et gouvernés, mais elle introduit également, au cœur de l'institution administrative, un rapport entre les moyens utilisés et les fins poursuivies par la puissance publique. Ce nouveau principe gestionnaire emprunté au secteur privé anime l'organisation administrative des services publics assumés par la puissance publique » (SIFFERT (A.), « Libéralisme et service public », Th., Droit public, Université du Havre, 2015, p. 54, n° 50).

Cette thèse n'est donc en rien étrange comme elle le paraît. Puisque pour admettre que des servitudes (exemple des aisances de voirie)<sup>302</sup> soient imposables au domaine public, la seule exigence retenue est que l'affectation domaniale soit préservée. Par conséquent, la protection de l'affectation laisse la possibilité de valoriser la dépendance du domaine public de concert avec les exigences environnementales (notamment les évaluations environnementales)<sup>303</sup>.

Cependant, « [l]a prise en compte, par le droit, des données écologiques ne va sans difficultés, tant le poids des considérations économiques est lourd »<sup>304</sup>. Le rôle de la règle de droit sera donc d'arbitrer, c'est-à-dire d'admettre que la valorisation économique soit faite dans les limites imposées par le droit de l'environnement, même si « [l]'arbitrage du droit est rendu délicat par l'hétérogénéité des facteurs à prendre en considération et par la spécificité du phénomène de pollution qui se laisse difficilement appréhender par le juriste ou l'administrateur »<sup>305</sup>.

Les résultats de cette analyse montrent que, quel que soit l'angle sous lequel l'inaliénabilité est appréhendée (inaliénabilité du domaine public ou inaliénabilité de l'affectation), elle sera une règle de maîtrise des atteintes à l'environnement. Il reste à voir si la thèse relative à la crise du domaine public peut aussi être instrumentalisée pour la satisfaction de cette même finalité.

## **B. La crise du domaine public, une thèse permettant le réexamen de l'affectation par rapport à l'environnement**

La thèse de la crise du domaine public a été développée par une partie de la doctrine. Les raisons de cette crise tiennent dans un premier temps à l'extension du domaine public aux biens des particuliers (1) et dans un deuxième temps à l'extension du régime de domanialité publique (2), lesquelles extensions au demeurant profitent à la matière environnementale.

### **1/ L'extension du domaine public au bien privé, un avantage pour l'environnement**

Le réexamen de l'affectation à partir de la crise du domaine public nous intéresse en termes de protection de l'environnement, non pas tant dans la crise elle-même, mais dans le résultat théorique de cette crise notionnelle. En effet, la crise du domaine public fondée sur

<sup>302</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, A.

<sup>303</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>304</sup> **DESPAX (M.)**, *Droit de l'environnement*, éd. Litec, Paris, 1980, p. 9.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 11, n° 4.



l'argument de "*l'hypertrophie du domaine public*"<sup>306</sup> a été développée par Sophie NICINSKI dans un article publié dans les *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER* en 2007. Qu'insinue "*l'hypertrophie du domaine public*" ? Et quelle peut être son utilité dans le cadre d'une analyse portant sur la mise à l'épreuve de la domanialité publique par les enjeux environnementaux ? Ce sont autant de questions qui guideront notre analyse ici.

En réalité, la prolifération des règles environnementales et l'intérêt que manifeste le droit de l'environnement pour la plupart des secteurs de la vie sont des preuves que les défis environnementaux n'épargnent aucun aspect. Les biens privés sont concernés autant que les biens publics. La présence d'un régime exorbitant protecteur, un tant soit peu, ne doit pas être négligée. Car, dès lors que le domaine public s'ouvre aux biens des particuliers concessionnaires ou non, il va sans dire que ces nouveaux biens entrant sont soumis à la domanialité publique dans une application stricte de ses règles.

Or, il est connu que l'une des raisons essentielles avancées par les auteurs pour expliquer la crise du domaine public est, comme nous l'avions dit, "*l'hypertrophie du domaine public*" qui « *trouvait elle-même ses causes dans l'incapacité du critère de l'aménagement spécial à jouer son rôle de critère réducteur (...)* »<sup>307</sup>. Il s'agit bien d'une faille mais dont les effets sont positifs pour la sauvegarde de l'environnement. En effet, alors qu'il est prouvé que les biens environnementaux incorporés dans le domaine public bénéficient d'un régime assez protecteur plus que les autres, l'ouverture du domaine public à partir de l'échec du critère de l'aménagement spécial contribuerait à soustraire des biens privés ayant une fonction écologique avérée de l'emprise des règles du droit privé.

Toutefois, l'allusion faite à l'incapacité du critère de l'aménagement spécial renvoie évidemment à la notion d'affection au service public<sup>308</sup>. Sophie NICINSKI affirme d'ailleurs que « *[l]e service public appelle le domaine public* »<sup>309</sup>. Le service public aurait entraîné le domaine public dans sa crise. Car, à partir du moment où il est admis, dès les années 30, que des personnes privées puissent exploiter un service public<sup>310</sup>, des biens appartenant aux particuliers vont être regardés comme des dépendances du domaine public en raison de la

<sup>306</sup> Il y a hypertrophie parce que le domaine public devient perméable ou accessible à des biens des particuliers sur la base de la théorie du domaine public virtuel. Sur la notion de domaine public virtuel, voir SUDRES (N.), *op. cit.*, pp. 1-41.

<sup>307</sup> GAUDEMET (Y.), « Les construction en volume sur le domaine public », *CJEG* 1991, p. 291, repris par NICINSKI (S), *op. cit.*, p. 663.

<sup>308</sup> France, CE, 19 octobre 1956, *Le Béton* : critère de l'affectation à un service public et de l'aménagement spécial.

<sup>309</sup> NICINSKI (S), *op. cit.* p. 667.

<sup>310</sup> *Ibid.*

présence du service public. Un bien privé qui fait l'objet d'aménagement spécial pour un service public se soustrait par la même occasion à l'application des règles de droit civil et tombe dans le champ de compétence du juge administratif. Les valeurs écologiques se voient protégées par des règles exorbitantes au premier rang desquelles se retrouve le principe de l'inaliénabilité. Ainsi aux yeux des environmentalistes, cette crise du domaine public n'est qu'une aubaine pour la conservation de certains écosystèmes.

En plus, et dans le prolongement de l'argument de l'hypertrophie du domaine public, la théorie du domaine public virtuel (ou du domaine public par anticipation) émerge<sup>311</sup>. Un domaine public par anticipation sera composé de dépendances qui bénéficient de la protection de la règle de l'inaliénabilité non pas parce qu'elles y ont déjà intégré mais parce qu'elles sont destinées à l'être. En ce moment, un terrain que l'on souhaite affecter à la décharge d'ordures ménagères est déjà couvert par l'inaliénabilité bien avant que les formalités nécessaires ne soient achevées. Un double atout au plan environnemental : d'abord, le terrain peut assurer la fonction environnementale par anticipation, ensuite l'administration est protégée contre les éventuelles actions des propriétaires du terrain pour emprise irrégulière par exemple.

La jurisprudence *Commune de Baillargues*<sup>312</sup> aborde amplement la question. Dans cet arrêt, le Conseil d'État français affirme que « *quand une personne publique a pris la décision d'affecter un bien qui lui appartient à un service public et que l'aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public peut être regardé comme entrepris de façon certaine, eu égard à l'ensemble des circonstances de droit et de fait, telles que, notamment, les actes administratifs intervenus, les contrats conclus, les travaux engagés, ce bien doit être regardé comme une dépendance du domaine public* ». Cette théorie remet en cause le critère qui veut que les biens du domaine public appartiennent nécessairement aux personnes publiques. Sur la base de cette théorie jurisprudentielle, un bien privé qui a reçu un aménagement spécial pour accueillir un service public devient une dépendance du domaine public par ce seul fait. Elle permet, ainsi, de placer, sous la protection de la règle d'inaliénabilité, des biens à valeur environnementale autrefois sujets à l'application du droit privé. Dans ce cas, un terrain inondable que l'administration veut affecter à la construction d'une retenue d'eau, alors qu'il est encore la propriété d'un individu, se défait de l'emprise des règles du code civil en devenant inaliénable : l'affectation au service de l'assainissement triomphe et contribue à extirper de cette emprise fragile du droit civil.

<sup>311</sup> Sur cette question, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, B, 2.

<sup>312</sup> France, CE, 13 avril 2016, *Commune de Baillargues*, n° 391431, *Rec. Lebon*.

Ce que nous retenons de cette crise du domaine public et, au-delà, de la théorie du domaine public virtuel est la chute du critère organique du domaine public<sup>313</sup>. À partir de cet instant, il y a un chemin qui se fraye pour permettre que la domanialité publique soit applicable aux biens privés qui intègreraient par anticipation le domaine public. Un renforcement de la protection autour de ces biens ainsi que des valeurs écologiques devient important, et ceci, parce que « [l]e droit de propriété, dans sa conception classique, entraîne non seulement le droit de jouir de la chose objet de propriété, mais aussi de la détruire »<sup>314</sup>. En ce moment précis, la domanialité publique peut s'avérer insuffisante, il faudra alors qu'elles soient appuyées par des règles environnementales.

## 2/ L'extension du régime de domanialité publique aux règles environnementales

La crise du domaine public oblige le régime de domanialité publique à s'ouvrir à d'autres règles extérieures notamment celles du droit de l'environnement. En d'autres termes, le domaine public étant éprouvé par l'instabilité de son contenu et l'incapacité de ses critères à restaurer cette stabilité, les règles et principes de la domanialité publique ont besoin d'un renfort : c'est là qu'interviennent les règles environnementales.

En effet, le législateur togolais a prévu à l'article 6 de la loi-cadre sur l'environnement précitée que : « [l]a conservation de l'environnement, la préservation des espaces naturels, des paysages, des espèces animales et végétales, le maintien ou la restauration des équilibres écologiques et des ressources naturelles, la prévention des risques, la limitation des activités susceptibles de dégrader l'environnement et d'entraîner des atteintes à la santé des personnes ou à leurs biens, la réparation ou la compensation des dégradations qu'il aura subies, la protection des ressources naturelles et d'une manière générale de l'environnement sont considérés comme des actions d'intérêt général favorables à un développement durable »<sup>315</sup>.

Alors, qu'il s'agisse de la conservation de l'environnement, de la limitation des activités susceptibles de dégrader l'environnement ou même de la prévention des risques, les raisons ne manquent pas pour que la domanialité publique puisse admettre les règles environnementales. Il ne s'agit certainement pas de la substituer, il est simplement question de

<sup>313</sup> Sur la chute du critère organique, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1.

<sup>314</sup> DESPAX (M.), *op. cit.*, p. 544.

<sup>315</sup> Cf. loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 précitée.

la compléter. Ainsi, certains principes du droit de l'environnement tels que les principes de précaution<sup>316</sup>, de prévention<sup>317</sup>, de responsabilité<sup>318</sup> etc. pourront être appliqués.

En tout état de cause, cette approche se justifie par l'affirmation suivante d'un auteur, « [c]rise du domaine public, tout d'abord (...). Crise de la domanialité publique, ensuite, car on voudrait tout à la fois, et paradoxalement, en restreindre les contraintes et en redéployer les effets »<sup>319</sup>. Le redéploiement des effets de la domanialité publique l'assujettit à se rendre perméable. Car ses règles ne sont plus, à proprement parler, en mesure de s'arrimer aux enjeux économiques et environnementaux qui s'imposent à la partie de la propriété publique qu'elles régissent. D'où, Jacques LIAGRE écrit que « (...) le droit de la propriété publique, loin d'être figé, est en perpétuel devenir »<sup>320</sup>.

Mais, l'extension de la domanialité publique suscite des peurs : peur qu'elle s'étende éperdument et peur qu'elle s'applique à des biens qui, en toute rigueur, ne sont pas de son ressort. D'où la nécessité d'en « restreindre les contraintes » selon les mots de Sophie NICINSKI. C'est important de souligner cela, car dans la perméabilité qu'elle (la domanialité publique) offre aux règles environnementales, il serait déterminant de savoir observer les limites, tout en évitant de ne pas voir en toute chose l'environnement. Faut-il le rappeler, la

<sup>316</sup> L'application du principe de précaution intervient dans des circonstances que les textes n'hésitent pas à prévoir sans empêcher le juge de les rappeler quand besoin est. Le Conseil Constitutionnel français rappelait ainsi que : « (...) selon l'article 5 de la Charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage » (France, Conseil Constitutionnel, 4 août 2016, Décision n° 2016-737 DC, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020, Considérant 12).

<sup>317</sup> Le principe de prévention « selon lequel il importe d'anticiper et de prévenir à la source les atteintes à l'environnement » met en relief les évaluations environnementales, notamment l'étude d'impact environnemental et social, l'audit environnemental et les évaluations environnementales stratégiques. Se rapportant, à l'importance de ces évaluations, on verra que le juge béninois refuse de statuer sur un recours contre l'implantation du projet d'enfouissement des déchets solides de Cotonou à Ouèssè, commune de Ouidah en raison de l'étude d'impact qui n'avait pas encore été conduite jusqu'à termes (Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 02-055 du 04 juin 2002, *Affaire Sœurs tertiaires capucines et al.*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.).

<sup>318</sup> Le principe de responsabilité, quant à lui, fait appel à la réparation. La Cour constitutionnelle du Bénin « a jugé que les préjudices subis par toute personne, du fait de la violation de ses droits fondamentaux, ouvrent droit à réparation » (cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-065 du 05 juin 2002, *Affaire BOYA Comlan Eugène*. Antérieurement, voir Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-052 du 31 mai 2002, les deux décisions sont disponibles sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020).

<sup>319</sup> NICINSKI (S), *op. cit.*, p. 659.

Sur la crise de la domanialité publique, voir également, LE BRIERO (S.), *op. cit.*, pp. 26 et 27.

<sup>320</sup> LIAGRE (J.), *op.cit.*, p. 183, cf. note n° 2 de bas de page.

dynamique de conciliation des intérêts des générations présentes et futures ainsi que l'arbitrage entre les enjeux économiques et environnementaux est irréversible.

Bien entendu, il semble que les juges africains ont déjà pris la mesure de la chose. Les peurs que l'extension du champ d'application de la domanialité publique peuvent susciter sont à minimiser tant le juge africain a pris la mesure de la situation en évitant d'incorporer, sur fond de motifs fantaisistes, des biens privés dans le domaine public. La Cour suprême du Mali<sup>321</sup> a refusé de reverser les biens du Parti politique dénommé Union soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) alors même qu'il était soutenu que ce parti était un Parti-État (parti dissout à la naissance du multipartisme), « *que tous les citoyens se reconnaissaient dans le premier parti d'indépendance* » qu'il constituait. D'après le juge ce n'est pas suffisant d'évoquer le fait que tous les citoyens se reconnaissaient dans ce parti pour attendre inclure les biens querellés dans le domaine public. Les biens d'un parti politique, fut-il parti-État<sup>322</sup>, ne sauraient être regardés comme des dépendances du domaine public, à plus forte raison se voir appliquer le régime de domanialité publique.

Au demeurant, le principe de l'inaliénabilité se redéfinit en parfaite symbiose avec les enjeux environnementaux. La redéfinition reconstituée entraîne des impacts sur les conséquences classiques de ce principe.

## **Section 2. La ré-détermination des conséquences de l'inaliénabilité au regard de la conciliation des enjeux économiques et environnementaux**

L'inaliénabilité n'est plus, suivant le fil de nos développements précédents, antinomique de la valorisation des dépendances du domaine public. Et c'est en cela qu'elle s'attire le regard du droit de l'environnement. Cependant, en tant que matrice de la domanialité publique, ce principe produit des conséquences qui sont, elles aussi, vues comme des principes protecteurs du domaine (notamment l'imprescriptibilité, l'insaisissabilité, l'incessibilité et l'immunité fiscale)<sup>323</sup>.

<sup>321</sup> Mali, Cour suprême, sect. jud., arrêt n° 074 du 17 mars 2005 précité.

<sup>322</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 1, B.

<sup>323</sup> Guillaume DELALOY affirme dans ce sens que : « L'interprétation classique du principe d'inaliénabilité entraîne des effets qui peuvent être classés en deux catégories, selon qu'ils proscrivent les transferts du droit de propriété de la personne publique sur le bien rattaché au domaine public, ou selon qu'ils interdisent un simple démembrement de ce droit » (DELALOY (G.), *op. cit.*, p. 583). Dans ce prolongement, dans l'étude que René CHAPUS a consacrée à la domanialité publique, l'auteur a cité l'imprescriptibilité comme une conséquence du principe de l'inaliénabilité ; les autres principes n'étant même pas explicitement évoqués (cf. CHAPUS (R.), *op. cit.*, pp. 422-526). Hélène SAUGEZ qualifie, quant à elle, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité de « principaux traits du régime s'appliquant au domaine public » (SAUGEZ (H.), *op. cit.*, p. 12).

Il serait superflu de chercher à aborder toutes ces conséquences dans le cadre de cette analyse, l'étude de l'inaliénabilité emportant d'office l'essentiel. Alors, relativement à la protection de l'intégrité matérielle du domaine public sous l'influence des règles environnementales, nos réflexions seront tournées respectivement vers la relativisation de l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public (§1) et l'assouplissement de l'imprescriptibilité des actions en revendication des biens aliénés (§2).

### **§1. La relativisation de l'impossibilité d'établir des droits réels sous l'influence des exigences de durabilité**

Un droit réel, c'est un droit « *qui donne à une personne un pouvoir direct sur une chose (jus in re)* »<sup>324</sup>. La doctrine reconnaît que le droit de propriété et ses démembrements sont des droits réels<sup>325</sup>. Pendant longtemps, il a été impossible d'établir des droits réels sur le domaine public, surtout au profit des personnes privées<sup>326</sup>. Néanmoins, relativisée, l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public l'est présentement pour permettre l'exploitation économique<sup>327</sup>.

C'est ainsi que les impératifs environnementaux s'invitent pour enfermer l'exercice de ce pouvoir direct dans un cadre qui concilie les intérêts économiques et environnementaux. C'est également ainsi que l'admission du droit d'aliéner partiellement le domaine public retient notre attention sous une double appréhension : il s'agira alors de cerner d'abord la nature juridique des droits conférés à l'occupant (A), ensuite l'étendue des prérogatives du propriétaire public (B) dans un étau serré par les règles environnementales.

#### **A. L'appréhension de la nature juridique des droits conférés à l'occupant sous le prisme de l'environnement**

La constitution de droits réels sur le domaine public est désormais une réalité, avec les risques environnementaux que cela comporte<sup>328</sup>. Il convient de réexaminer le bail emphytéotique

<sup>324</sup> **TERRÉ (Fr.), SIMLER (Ph.), LEQUETTE (Y.) et CHÉNEDÉ (Fr.)**, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 12<sup>e</sup> éd., 2019, p. 2, n° 3.

<sup>325</sup> Sur cette question, voir **TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *op. cit.*, 870 p.

<sup>326</sup> C'est seulement vers la fin de la décennie 1980 qu'il y a eu un changement de paradigme, sur ce sujet.

<sup>327</sup> Il ne faut jamais perdre de vue l'idée que le droit de l'environnement se construit pour "moraliser" d'une façon ou d'une autre la gestion économique des ressources de notre planète. Ainsi, en permettant l'exploitation économique, le droit d'établir des droits réels interpellait *ipso facto* l'environnement.

<sup>328</sup> Relativement à l'hostilité doctrinale à la constitution des droits réels sur le domaine public, il faut reconnaître que certains auteurs se cachent derrière l'inaliénabilité pour affirmer l'incompatibilité entre le domaine public et ces aliénations. « Pourtant, l'incompatibilité entre l'inaliénabilité et le concept de droit réel n'est pas le critère le plus déterminant dans l'esprit de Duguit. Ce qui apparaît comme tel, c'est l'étrangeté de ce concept à la domanialité publique. Il ne peut y avoir de droit réel aliénant une chose insusceptible de faire l'objet d'un droit de propriété » (**CAMUS (A.)**, *op. cit.*, p. 509, n° 543).

administratif (1) et les aliénations complémentaires<sup>329</sup> (2) en ayant en vue l'impact de la durabilité sur la valorisation du domaine public<sup>330</sup>.

### 1/ Le bail emphytéotique administratif vu par le droit de l'environnement

Parmi les droits réels que le principe d'inaliénabilité tolère sur les dépendances du domaine public figure en bonne place les baux emphytéotiques administratifs<sup>331</sup>. Ces baux peuvent, si nous empruntons les expressions de René CHAPUS<sup>332</sup>, se définir comme « *des baux pour 18 ans au moins (et 99 ans au plus), et dont la nature est d'investir le preneur d'un droit réel* »<sup>333</sup>. Instrument contractuel d'exploitation du domaine public<sup>334</sup>, ce bail est au cœur

---

Il faut souligner que l'aliénation totale du domaine public n'est pas possible. En faisant allusion au domaine public, un auteur déclare que : « [l]a vente est impossible, eu égard à l'inaliénabilité » (Cf. **KINTZ (P.)**, « Le domaine public est inaliénable et imprescriptible », in *Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole*, 2006, pp. 163-165).

<sup>329</sup> À la différence du droit togolais qui n'a pas déterminé de façon claire les mécanismes juridiques qui permettraient une aliénation du domaine public telle qu'annoncée à l'article 524 (Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée), le droit malien retient les autorisations d'occupation domaniales et le bail (cf. respectivement les articles 21 et 22 alinéa 3 de l'ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier du Mali, modifié par la loi n° 02-008 du 12 février 2002 précitée). Pour finir, le législateur ivoirien semble présenter une situation plus nette ; car il formalise les autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels et les baux emphytéotiques administratifs (cf. article 21 de l'Ordonnance n° 2016-588 du 03 Août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en République de la Côte d'Ivoire, disponible sur <https://www.droit-afrique.com/uploads/RCI-Ordonnance-2016-588-titres-occupation-domaine-public.pdf>, consulté le 27 juin 2020).

À l'exclusion, par exemple, en France comme dans nos pays d'Afrique, du crédit-bail pose problème. Le rapport du sénateur français Michel RUFFIN abordant la question du crédit-bail immobilier, issu de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail relève que : « Le crédit-bail est interdit pour financer les infrastructures publiques à savoir les immeubles "affectés à un service public et aménagés à cet effet, ou affectés directement à l'usage du public, ainsi que (les) travaux exécutés pour une personne publique dans un but d'intérêt général" » (**RUFFIN (M.)**, *Domaine public et domaine privée*, Rapport, Sénat, Seconde session ordinaire de 1993 – 1994, Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1994, pp. 43-44).

<sup>330</sup> Cette idée est d'ailleurs partagée par certains auteurs, à l'instar Tikonimbé KOUPOKPA, qui estime, à raison, que la gestion domaniale est « devenue de plus en plus patrimoniale » (**KOUPOKPA (T.)**, « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », *op. cit.*, p. 33).

<sup>331</sup> **FRENETTE (F.)**, « Emphytéose sur un terrain du domaine public, hypothèque légale de la construction et restriction partielle au droit de disposer », in *Revue du notariat*, n° 106 (1), 2004, pp. 127–135 et **CHAPUS (R.)**, *op.cit.*, p. 428, n° 509.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 428, n° 509.

<sup>333</sup> Il faut souligner que certains textes, inspirés des définitions doctrinales, ne tarissent pas de clarifications de la notion de baux emphytéotiques administratifs. En droit ivoirien, ce type de bail est défini comme « le contrat administratif de location de biens immeubles appartenant au domaine public » (art. 2 tiret 1 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 Août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en République de la Côte d'Ivoire).

<sup>334</sup> En droit français, le code général de la propriété des personnes publiques, dont la partie législative a été adoptée par une ordonnance du 21 avril 2006, admet des dérogations au principe d'inaliénabilité (**LATOURNERIE (M.-A.)**, *op. cit.*, p. 12), tout en mettant, par conséquent, en place une « technique contractuelle issue de l'article 13 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, [l]e contrat [de bail emphytéotique administratif] permet au cocontractant privé, preneur du bail, de construire, sur une propriété publique appartenant à une collectivité territoriale, des ouvrages qui vont être laissés à sa disposition moyennant le versement d'un loyer. Des droits réels sont conférés au preneur et à la fin du

d'une instrumentalisation initiée par le droit de l'environnement aux fins de prévenir les dégradations irréversibles, les exploitations abusives et les pollutions de tous genres sur les milieux naturels d'intérêt écologique<sup>335</sup>.

En effet, parce que la mise à disposition d'une dépendance du domaine public au profit d'un exploitant privé pour une durée aussi longue soulève des inquiétudes quant à la gestion rationnelle des ressources dont elle regorge et aux troubles que cette jouissance pourra occasionner sur la vie des populations environnantes, le droit de l'environnement se saisit de l'instrument de base (l'emphytéose). Très tôt donc, des mécanismes (tels que les études d'impact préalables)<sup>336</sup> seront ficelés pour appuyer le principe de l'inaliénabilité en vue d'atteindre ses objectifs de protection désormais dédoublés du domaine public et des valeurs environnementales y relatives.

Par ailleurs, dans le bail emphytéotique administratif présenté comme la forme la plus achevée d'aliénation du domaine public qui répond aux attentes des investisseurs privés<sup>337</sup>, « *l'emphytéote est, conformément au droit de superficie conféré, propriétaire des ouvrages qu'il réalise en vertu du bail, là où certains titres constitutifs de droits réels ne sont censés conférer que "les prérogatives et obligations du propriétaire" »*<sup>338</sup>. Ce bail se caractérise par les droits réels qu'il confère au preneur<sup>339</sup> et qui peuvent s'avérer être des menaces à la conservation des écosystèmes et équilibres naturels. L'instrumentalisation conduite par le droit de l'environnement va être réconfortée par les droits dont disposent les personnes publiques en matière contractuelle<sup>340</sup>.

---

*bail, l'ouvrage devient la propriété de la collectivité » (PICARD (P.), « L'utilisation des contrats globaux de la commande publique par les collectivités territoriales de taille moyenne. Le cas de la ville de Lourdes », Th., Droit public, Université de Pau et des Pays de L'Adour, 2015, p. 43). Cette approche législative rassure l'investisseur privé quant aux loyers qu'il devra percevoir en fin d'exécution. Il peut advenir que cette "assurance" puisse permettre de réduire les dégradations que l'occupant serait tenté de causer au domaine public et qui mettrait en danger les valeurs écologiques de ses dépendances.*

<sup>335</sup> Sur l'instrumentalisation de contrats domaniaux en général, cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2.

<sup>336</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>337</sup> Aux termes de l'article 2 § 2 du Décret camerounais, le bail domanial est un « bail conclu avec l'État en vue de l'exploitation en jouissance d'un terrain domanial pour une durée déterminée de temps contre paiement d'un loyer ou d'une redevance » (Décret camerounais n° 2015/3580 PM/DU 11 aout 2015 précité)

<sup>338</sup> PROOT (Ph.), *op. cit.*, p. 41.

<sup>339</sup> Relativement aux droits réels, voir XIFARAS (M.), *La propriété, étude de philosophie du droit*, PUF, 1<sup>re</sup> éd. Paris, 2004, p. 29.

<sup>340</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2.



Certes, l'occupant dispose d'un droit réel immobilier de jouissance sur le bien loué<sup>341</sup>. En offrant à son bénéficiaire une longue durée d'exploitation comprise entre 18 et 99 ans<sup>342</sup>, le droit réel conféré par le bail emphytéotique permet naturellement de pallier les rigueurs de l'interdiction de constituer de tels droits sur le domaine public en vertu du principe d'inaliénabilité du domaine public<sup>343</sup>. Mais en même temps, la nature emphytéotique du bail peut constituer un danger de taille pour la conservation de la nature et la santé des populations dans la mesure où le preneur peut se livrer à des exploitations abusives ou générer, par le fait de son activité, des nuisances au-delà du seuil tolérable. En ce moment, le nombre d'années de validité du bail risque d'être insupportable si la personne publique propriétaire ne dispose pas de mécanismes pour mettre fin à cette gestion. C'est alors aux pouvoirs de l'administration en matière de résiliation des contrats qu'il faudra s'en remettre pour sauver l'intérêt général lié à l'environnement.

Il faut enfin reconnaître que la technique des baux emphytéotiques administratifs retenue par les législateurs béninois<sup>344</sup> et ivoirien<sup>345</sup> notamment, crée un réconfort additionnel pour la matière environnementale menacée. En réalité, pendant que ces législateurs prévoient ce type de bail pour donner la possibilité aux administrations de valoriser les dépendances de leur domaine public, ils pensent à limiter considérablement les possibilités laissées au preneur : c'est ainsi que l'article 67 du code domanial et foncier béninois dispose : « *[l]e bail emphytéotique administratif n'est cessible, avec l'autorisation de la collectivité publique, qu'à une personne subrogée au preneur initial dans les droits et obligations découlant du bail. Il ne peut être hypothéqué, avec une autorisation de la collectivité concernée, que pour garantir des emprunts contractés en vue de financer la réalisation des ouvrages sur le bien loué. Le contrat constituant l'hypothèque doit, sous peine de nullité, être approuvé par la collectivité publique* »<sup>346</sup>. La soumission de la possibilité de céder le bail (ou d'y consentir

<sup>341</sup> « Le droit réel est donc un droit direct et immédiat d'une personne sur une chose (...). Le droit réel est celui qui crée entre la personne et la chose une relation directe et immédiate ; de telle sorte qu'on ne trouve que deux éléments, à savoir : la personne, qui est le sujet actif du droit, et la chose, qui en est l'objet » (XIFARAS (M.), *op. cit.*).

<sup>342</sup> MAUGARD (Fl.), *op. cit.*, p. 525.

<sup>343</sup> PROOT (Ph.), *op. cit.*, p. 41.

<sup>344</sup> Cf. articles 66 et 67 de loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée.

<sup>345</sup> Cf. articles 42 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 Août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en République de la Côte d'Ivoire précitée.

<sup>346</sup> Article 67 de la loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée.

une hypothèque) à une autorisation préalable permet à l'administration d'apprécier et de se rassurer en amont de l'attachement de son nouveau partenaire aux valeurs écologiques<sup>347</sup>.

Mais, les baux emphytéotiques administratifs ne sont pas les seules formes de droits réels qui peuvent être constitués sur le domaine public. Il faut, en cela, poser un regard sur les autres formes d'aliénation domaniale.

## 2/ Les aliénations complémentaires dans le champ d'une valorisation responsable

Aux côtés des baux emphytéotiques administratifs préexistaient les autorisations d'occupation précaires et révocables. Pouvant prendre une forme contractuelle ou extracontractuelle, ces autorisations (catégorisées en occupation sans ou avec emprise)<sup>348</sup> sont d'une précarité douloureuse pour l'exploitant ou l'investisseur privé et heureuse pour la protection de l'environnement. Puisqu'elles n'enferment pas l'administration propriétaire dans une durée, ces autorisations peuvent être retirées dès lors que l'autorité administration constate des irrégularités préjudiciables à l'intérêt général, notamment dans sa forme environnementale.

Certes, l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels « est un mécanisme initialement créé pour l'État et ses établissements publics afin de recourir à un instrument ayant la souplesse du [bail emphytéotique administratif] BEA, qui demeurerait réservé aux collectivités territoriales. Cette technique contractuelle va permettre à une personne privée d'occuper temporairement le domaine public tout en ayant des droits importants qui lui permettent de financer des ouvrages publics qui deviendront la propriété de l'État (...) lorsque l'autorisation prendra fin »<sup>349</sup>. En cela, il y a une ressemblance entre ces autorisations et les emphytéoses administratives déjà abordées. Et les mêmes pistes d'analyses s'imposent – à quelques exceptions près<sup>350</sup> – en ce qui concerne leur instrumentalisation par le droit de l'environnement au profit des fonctions écologiques des dépendances domaniales concernées.

<sup>347</sup> L'article 22 alinéa 3 de l'ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier du Mali, modifié par la loi n° 02-008 du 12 février 2002 précitée va plus loin : « [d]ans le premier cas, le droit d'occupation est strictement limité aux besoins indiqués, et essentiellement révocable à première réquisition pour tout motif d'intérêt public. Aucune condition de durée ne peut en conséquence être stipulée ».

<sup>348</sup> Voir sur cette distinction, **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 497.

Dans une certaine mesure, la concession domaniale est un « titre qui permet à une personne d'exploiter en jouissance ou en propriété, une dépendance du domaine national, du domaine public ou du domaine privé de l'État » (cf. article 2 § 5 du Décret camerounais n° 2015/3580 PM/DU 11 août 2015 précité).

<sup>349</sup> **PICARD (P.)**, *op. cit.*, p. 45.

<sup>350</sup> Les conséquences déduites de la durée (18 à 99 ans) pour les emphytéoses administratives ne sont pas reconductibles pour les autorisations sujettes à une précarité indéniable.

Seulement à l'analyse, les autorisations d'occupation domaniale sont créées en vue de conférer un droit de jouissance aux particuliers sans que l'administration ne se laisse enfermer dans une périodicité telle que celle que lui infligent les baux. Il y a là un atout du point de vue environnemental. En effet, enfermer dans une durée ne peut être une bonne chose s'il s'avère que l'occupant dans ses activités laisse prévaloir les intérêts économiques sur les préoccupations environnementales qui s'y rapportent. Les autorisations d'occupation, en ce qu'elles sont couvertes d'une précarité déterminée par les besoins de l'intérêt général, sont préférables.

Pour le reste, à l'image du bail emphytéotique sur le domaine public, des limites sont apportées au droit d'un bénéficiaire d'une autorisation d'occuper. Il en est ainsi dans le droit malien. Aux termes de l'article 20 du Code domanial et foncier du Mali (qui retient la même formulation que l'article 524 de loi togolaise)<sup>351</sup>, « [l]es particuliers ont le droit de jouir du domaine public suivant les conditions spécifiques à chaque nature de biens, l'usage auquel ils sont destinés et ce dans les limites déterminées par voie réglementaire »<sup>352</sup>. À la lecture de ce texte, la seule limite que la loi prévoit contre ce droit de jouissance est, bel et bien, la détermination par voie réglementaire des conditions spécifiques applicables pour la jouissance de chaque dépendance du domaine. Cette attitude du législateur malien se comprend par le désir d'ouvrir le domaine public aux investisseurs privés en faisant preuve de prudence. Cette prudence se mesure, d'ailleurs, à l'aune de la faculté laissée au pouvoir réglementaire de fixer les conditions spécifiques. Les enjeux environnementaux peuvent donc peser dans la fixation de ces conditions, chaque fois que l'obligation de soumettre les projets à une étude d'impact environnemental ou à un audit environnemental de reprise (s'il s'agit, par exemple, d'une reprise de carrière fermée antérieurement)<sup>353</sup> est respectée.

Mais, il est évident que la constitution de droits réels sur le domaine public peut porter sur les ouvrages ou les installations réalisées par l'occupant<sup>354</sup>, ou uniquement sur le domaine public lui-même. Les droits réels peuvent cumulativement porter sur ces deux éléments : c'est ce que

<sup>351</sup> Selon l'article 524, « Les personnes physiques et les personnes morales de droit privé peuvent jouir du domaine public suivant les conditions spécifiques à chaque nature de bien, l'usage auquel ils sont destinés et, ce, dans les limites déterminées par voie réglementaire » (loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée).

<sup>352</sup> Cf. Ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier du Mali, modifié par la loi n° 02-008 du 12 février 2002 précitée.

<sup>353</sup> Par exemple, pour le compte du projet de concassage de gneiss à Gblainvié dans la préfecture de Zio (Togo), la Société COLAS a reçu un Certificat de conformité environnementale (CCE) n° 027/MERF/ANGE/CCE du 23 décembre 2011. Après un temps de fermeture temporaire, lorsqu'il fallut que les activités reprennent, un audit de reprise a été effectué en 2016.

<sup>354</sup> À ce sujet, voir **TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *op. cit.*, p. 845, n° 954.

certain auteurs ont qualifié de "*dualité de droits réels*"<sup>355</sup>. Autant sur le domaine public lui-même que sur les installations réalisées, les incidences des règles environnementales sur les droits conférés à l'occupant privé sont importantes. Partant, il convient de les analyser séparément.

En effet, d'un côté, la jurisprudence reconnaissait traditionnellement à l'occupant un droit de propriété sur les constructions qu'il réalisait<sup>356</sup>. Cette reconnaissance jurisprudentielle génère une conséquence en matière de responsabilité des activités polluantes menées dans ces constructions. Cette responsabilité est encourue d'abord par rapport à la violation des obligations contenues dans le titre, l'occupant pouvant perdre son autorisation dès lors que l'administration trouve l'exploitation contraire à l'intérêt général. Le législateur ivoirien a prévu que la permission de voirie peut être retirée pour tout motif d'intérêt général<sup>357</sup> ou que la concession de voirie peut être résiliée. Ensuite, elle est encourue par rapport à la violation des règles environnementales de type écologique ou sanitaire avec les textes sectoriels applicables au secteur de la santé publique, de l'assainissement, des mines, de l'eau, etc.

D'un autre côté, il ne faudrait pas ignorer le fait que ces formes de convention d'exploitation « *pourrait permettre l'intégration des préoccupations environnementales lors des travaux publics menés. En effet, la collectivité territoriale conclut une convention d'occupation avec l'idée que les biens construits lui reviendront en fin de bail. Elle peut donc imposer des critères de réalisation* »<sup>358</sup>. Ces critères pourraient même permettre de prendre en compte la dimension environnementale. Voilà des preuves qui attestent de la flexibilisation de l'inaliénabilité domaniale. Cette flexibilisation concourt à ouvrir le domaine public à l'investissement privé que le droit de l'environnement peut contenir dans la mesure du raisonnable. Pour atteindre ce pari, le droit de l'environnement contribue à la relecture des prérogatives de l'administration propriétaire des biens aliénés.

<sup>355</sup> **PROOT (Ph.)**, *op. cit.*, p. 41.

<sup>356</sup> France, CE, 1er juillet 1959, *Ministre des Travaux publics et SNCF*, req. n° 16358-31455, *Rec.*, p. 423 ; CE, 4 mars 1991, *Mme Palanque*, req. n° 79528, *Rec.*, p. 976 ; CE, 27 février 1995, *Secrétariat d'État à la Mer c/ Torre*, req. n° 139718, *Rec.*, p. 109, *RFDA* 1996, p. 1127, concl. G. Bachelier.

<sup>357</sup> Cf. article 26 de l'ordonnance n° 2016-588 du 03 Août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en République de la Côte d'Ivoire.

<sup>358</sup> L'auteur renie très vite l'efficacité des conventions domaniales en affirmant que : « Mais en réalité, il n'en est rien. Bien qu'affranchies des rigueurs des procédures de passation des marchés publics, les collectivités territoriales bailleuses ne mettent que peu en avant la protection de l'environnement. D'abord parce qu'elles restent, encore aujourd'hui, peu sensibilisées à ce type de préoccupations. Ensuite parce qu'une meilleure préservation de l'environnement génère – ou pourrait générer – un surcoût dans la construction, que les preneurs ne sont pas toujours disposés à prendre en charge » (**CHAMELTON (H.)**, « Préservation de l'environnement et travaux publics : Difficultés pratiques et solutions juridiques », Th., Droit, Université de Nantes, 2007, p. 126).

## B. L'appréhension de l'étendue des prérogatives du propriétaire public sous le prisme de l'environnement

Sur le bien public aliéné, la couverture de l'inaliénabilité n'est pas totalement ôtée<sup>359</sup>, elle subsiste encore. C'est donc fort des avantages de cette situation, qu'il importe d'opérer une relecture des prérogatives administratives, d'abord en cours d'exécution<sup>360</sup> (1) et ensuite en fin d'exécution (2) de l'aliénation du domaine public en vue d'une sauvegarde des écosystèmes.

### 1/ La relecture des prérogatives en cours d'exécution

Ce n'est pas inutile de chercher à examiner les prérogatives administratives dans un contexte pareil. En effet, parce que l'emphytéose administrative et les concessions d'occupation du domaine public en faveur de l'économie, les règles environnementales infiltrent les pouvoirs réservés à l'administration en cours d'exécution pour prévenir des comportements subversifs sur les écosystèmes qui jouxtent les dépendances concernées.

Il faut reconnaître que le droit de l'environnement a dû se défaire des positions doctrinales qui fondent la « crise » du droit administratif pour s'attacher à sa survie. « Dans sa présentation de l'ouvrage collectif paru en 1993 sur le thème de la mutation du droit administratif, Jacques Chevallier avait posé d'emblée le constat de la "crise du droit administratif", devenu un lieu commun de la pensée juridique française depuis les années 80 »<sup>361</sup>. Les tenants de la thèse d'une crise – thèse qui n'arrange en rien les préoccupations environnementales mises à rude épreuve en droit privé avec la survivance d'une sorte de « souveraineté » du propriétaire privé sur son bien<sup>362</sup> – voient dans la perte du caractère dérogoire et dans la submersion des prérogatives administratives dans ses relations avec ses administrés quelques-unes des

<sup>359</sup> Il en est ainsi parce que l'aliénation d'une dépendance du domaine public reste toujours partielle.

<sup>360</sup> Par prérogatives administratives, il faut simplement entendre les pouvoirs dont dispose l'autorité contractante (bailleresse, par exemple) et qui sont la manifestation de « La primauté de l'intérêt général sur la liberté contractuelle dans l'encadrement des conséquences potentielles de la non-exécution » ou de la mauvaise exécution. Dans ce sens, voir **AJJOUB (M.)**, « La notion de liberté contractuelle en droit administratif français », Th., Droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016, p. 478.

<sup>361</sup> **MOCKLE (D.)**, « Les approches critiques du droit administratif », in *Les Cahiers de droit*, 57 (3), 2016, p. 507, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1037542ar>, consulté le 12 juin 2019.

<sup>362</sup> Comme l'affirmait déjà Pierre-Joseph PROUDHON, en 1862, dans sa théorie sur la propriété « le propriétaire d'une chose (...) n'est vraiment propriétaire qu'à une condition, c'est d'avoir sur la chose une souveraineté absolue, c'est d'en être exclusivement le maître, *dominus* c'est que cette chose soit son domaine, *dominium* » (**PROUDHON (P.-J.)**, *Théorie de la propriété*, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, Éditeurs, 1866, Montréal-Paris, éd. L'Harmattan, Collection Les Introuvables, 1997, p. 16.

raisons. Et pourtant, nous dirons simplement qu'il y a eu bien "*plus de peur que de mal*"<sup>363</sup>. L'administration est encore dépositaire de prérogatives contre son cocontractant et, mieux, elle prend toujours unilatéralement des actes qui s'imposent aux administrés. C'est cela qui réjouit les personnes qui placent leur espoir dans ce droit pour espérer obtenir une meilleure protection de l'environnement<sup>364</sup>.

En plus, c'est au droit du développement durable, dans son office de conciliation des intérêts *a priori* antagonistes (tels que les intérêts économiques et environnementaux), qu'il est revenu d'offrir une sorte de garantie aux administrations enclines à soumettre leur domaine public à des formes d'aliénations partielles. En d'autres termes, l'administration peut offrir à des personnes le droit d'exploiter le domaine public. Mais, elle doit disposer de pouvoirs lui permettant de mettre fin à cette exploitation dès lors qu'elle se rend compte que l'exploitation génère plus de coûts environnementaux que d'avantages économiques, le bilan n'étant pas proportionnel. Ces pouvoirs trouvent alors, du moins en partie, leur justification dans les impératifs dictés par l'intérêt général lié à l'environnement.

Dans sa décision mettant en cause la Société des Ciments du Bénin (SCB) précitée<sup>365</sup>, le juge constitutionnel béninois a trouvé que l'implantation et l'exploitation de ladite Société dans la zone commerciale de *Ganhi* constituent une violation de la Constitution, la Cour ayant estimé que les avantages économiques et commerciaux de cette société sont largement disproportionnés par rapport au coup qu'elle porte au « *droit à un environnement sain, satisfaisant et durable* » garanti par la Constitution. Mais en termes de prérogatives dont disposait l'administration pour la délocaliser, il faut remarquer que les services de l'environnement ont été laxistes.

En droit camerounais, et concernant les occupations de domaine public, l'administration peut même exiger, en amont, des garanties avant la constitution de droits réels sur le domaine public au profit des personnes privées. Un texte prévoit qu'« *en vue d'attribuer un terrain domanial en concession provisoire, à bail, de gré-à-gré ou par adjudication, l'État peut, dans certaines conditions, exiger du postulant des garanties ou des sûretés personnelles en vue de s'assurer de l'efficacité des financements et de la réalisation des projets envisagés dans les*

<sup>363</sup> Pour parler comme Daniel MOCKLE, « La crise du droit administratif relevait davantage de la critique dont il était l'objet, sous le double impact de la contestation managériale et de la contestation néolibérale » (MOCKLE (D.), *op. cit.*, p. 508).

<sup>364</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>365</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 09 – 046 du 24 mars 2009.

*délais convenus* »<sup>366</sup>. Ces garanties peuvent être d'une utilité en matière de réparation des dommages qui seront causés excessivement pendant l'exécution à l'environnement.

Mais en cours d'exécution, le problème se situe dans la possibilité reconnue à l'administration, sous le contrôle du juge, de faire cesser les opérations entreprises et qui outrepassent largement le cadre d'une aliénation partielle. Ainsi, même si le domaine public sert d'assiette à un fonds de commerce, la vente du fonds en question n'entraîne pas la cession de la dépendance du domaine public. Ce qui a été retenu par le juge malien dans *l'affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby* du 06 avril 1998<sup>367</sup>. Cette décision du juge malien permet de conserver le domaine public et ses valeurs écologiques tout en faisant revivre le principe de l'inaliénabilité mis en veilleuse pour faciliter la valorisation du domaine public.

Par cet arrêt, le juge fait ressortir bien la limite que l'exploitant doit observer dans la valorisation de la dépendance domaniale. Puisqu'il s'agit d'une aliénation partielle, la propriété du bien domaniale reste dans les mains de l'administration, quoique la jouissance ait été transférée à l'exploitant. « *Le domaine public ne peut souffrir que ses biens lui soient soustraits d'une manière définitive pour être livrés aux caprices et illogismes d'un secteur d'exploitation privé qui échappe à toute forme de contrôle* »<sup>368</sup>. En ce sens, quelle que soit l'étendue des droits qui seront conférés aux personnes privées, l'administration conservera un pouvoir de contrôle qui fait d'elle un « *nu-propriétaire* » aux pouvoirs exorbitants. En vertu de ce pouvoir de contrôle qu'elle conserve sur son domaine public et sur les activités que l'exploitant y mène, l'administration peut encore faire cesser les atteintes que l'exploitation résultant de l'aliénation domaniale occasionne. L'exploitation économique du domaine public ne saurait donc en ce sens mettre en péril la protection des différents écosystèmes.

## **2/ La relecture des prérogatives en fin d'exécution**

En fin de la période d'aliénation du domaine public, l'administration propriétaire du domaine public concédé peut faire valoir des prérogatives importantes susceptibles de contribuer à la restauration des écosystèmes affectés par l'exploitation ou à la réparation des troubles causés au voisinage. Il s'agit, d'abord, du droit de recouvrer la pleine propriété sur la dépendance aliénée, ensuite, de la possibilité de s'approprier les ouvrages réalisés par l'occupant et enfin, du droit de soumettre l'occupant à un audit environnemental de clôture.

<sup>366</sup> Décret camerounais n° 2015/3580 PM/DU 11 août 2015 précité.

<sup>367</sup> Mali, Cour suprême, chbre civ. 1re, arrêt n° 60 du 06 avril 1998 précitée.

<sup>368</sup> Voir **CHOUINARD (N.) & DUSSAULT (R.)**, *op. cit.*, p. 117.

D'abord, lorsque le bail emphytéotique arrive à terme ou lorsque l'autorisation d'occuper est retirée, le propriétaire public recouvre la pleine propriété de la dépendance du domaine public aliénée. Dans cette dynamique, le domaine public naturel constitué de biens à valeur écologique prononcée retrouve une protection totale offerte par le principe de l'inaliénabilité, entre temps "*mis en veilleuse*" du fait de la création de droits réels au profit des occupants privés. La fin du bail emphytéotique administratif suggère que l'eau du fleuve domanial, du lac ou du domaine public maritime ainsi que les espèces fauniques et floristiques qu'elle héberge retourne entière dans les mains de l'administration pour profiter pleinement de la protection de la domanialité publique. Et il ne revient pas à l'administration de choisir de les recouvrer, c'est la loi qui l'y contraint au nom de l'intérêt général<sup>369</sup>.

Autrement dit, l'aliénation partielle ne constitue donc pas une occasion pour dépouiller l'administration de son bien ou une technique conduisant à ce que Florian MAUGARD a désigné par "*rétraction*" des biens du domaine public<sup>370</sup>. Car, la fin de l'aliénation permet à la domanialité publique de soumettre à nouveau le bien à sa rigueur totale. En effet, les biens naturels faisant partie du domaine public retrouvent une protection qui garantit la transmission aux générations futures<sup>371</sup>.

Quant aux ouvrages réalisés par l'occupant, ensuite, il semble que l'administration a le choix entre exiger leur destruction et s'arroger leur appropriation. Nous sommes d'accord avec Patrick PICARD<sup>372</sup> pour dire que la collectivité publique devient propriétaire de l'ouvrage réalisé dans le cadre du contrat. Mais, en amont la collectivité est restée toujours propriétaire du terrain sur lequel l'ouvrage a été érigé. S'il s'avère qu'on fasse recours à la théorie de l'accessoire ou même de l'accession<sup>373</sup>, l'ouvrage est, par extension, rentré dans la propriété de la collectivité publique dès sa réalisation. Et donc, ce n'est pas à la fin du bail qu'il devient la propriété de l'État. Il s'agirait d'une requalification permettant de déduire que les constructions réalisées sont des biens publics par anticipation placés sous le régime de la

<sup>369</sup> Les dépendances du domaine public constituent dans ce cadre ce que le législateur togolais a appelé les "biens de retour" dans le cadre des concessions. « *Les biens de retour sont les biens indispensables au fonctionnement du service public* ». « *Ils appartiennent à l'autorité concédante, et ce même s'ils ont été construits ou acquis par le concessionnaire* ». « *Ils sont grevés d'une clause de retour obligatoire* » (cf. article 34 de la loi togolaise n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie).

<sup>370</sup> La "*rétraction du domaine*" pouvant « *se définir comme l'abaissement général de la quantité de biens appartenant aux personnes publiques. Cette définition exclut un certain nombre de transactions qui, précisément parce qu'elles ne contribuent pas à la disparition du domaine, posent beaucoup moins de difficultés sur le plan de leur justification ou de leurs limites* » (MAUGARD (FL.), *op. cit.*, p. 16, n° 15).

<sup>371</sup> Sur le concept de « générations futures », cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B.

<sup>372</sup> PICARD (P.), *op. cit.*, p. 43.

<sup>373</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2.



domanialité publique virtuelle, s'il s'avérait qu'ils sont indispensables au maintien de l'affectation du bien à une mission d'intérêt général. En ce moment, le législateur les place d'ailleurs dans la catégorie des « *biens de reprise* » frappés d'une clause de retour facultatif<sup>374</sup>.

À ce niveau, c'est dans cette faculté que le droit de l'environnement tire ses atouts les plus précieux. En effet, toutes les installations ne sont pas toujours utiles sur le plan environnemental. L'intérêt environnemental recommandera alors que les installations qui génèrent beaucoup de nuisances soient détruites. Mais celles qui sont réellement indispensables pour assurer spécifiquement la satisfaction de l'intérêt général à l'environnement peuvent être reprises.

Enfin, vient un apport considérable du droit de l'environnement. En effet, le droit de l'environnement intime à l'occupant l'obligation d'opérer un audit de clôture avant de restituer la dépendance et les ouvrages réalisés à l'administration. Aux termes de l'article 3 du décret togolais fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental, « *[l]'audit environnemental sert à apprécier, de manière périodique l'impact que tout ou partie de la production ou de l'existence d'un organisme génère ou est susceptible, directement ou indirectement, de générer sur l'environnement* »<sup>375</sup>.

En vue de corriger les atteintes causées, dans le cadre de l'exploitation, avant de quitter les installations, il est donc normal que l'administration soit capable d'exiger un audit environnemental dans ces circonstances précises. Il peut même arriver que l'audit environnemental soit demandé dès que des soupçons de troubles à l'équilibre environnemental graves sont ressentis. Il en est ainsi lorsque dans le cadre d'une instruction d'une affaire soumise à un contrôle de constitutionnalité, l'administration « *recommande à la société Dragon S.A. de régulariser sa situation en demandant un audit environnemental dans les meilleurs délais, d'appliquer les mesures correctives résultant de l'audit et de se mettre en conformité avec la législation minière en vigueur* »<sup>376</sup>.

<sup>374</sup> L'article 35 de la loi togolaise n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie précitée dispose : « *[l]es biens de reprise sont les biens utiles au service public* ». « *Les biens de reprise reviennent à l'autorité concédante à l'expiration de la concession* ». « *Ils sont grevés d'une clause de retour facultatif* ».

<sup>375</sup> Cf. Décret n° 2011-041/PR du 16 mars 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental, *JORT* du 04 juillet 2011, p. 8.

<sup>376</sup> Cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 03-096 du 19 juin 2003, *Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)* précitée.

Dans ce paragraphe, nos analyses ont montré que la flexibilisation de l'impossibilité d'établir des droits réels sur le domaine public a produit comme conséquence la possibilité d'autoriser l'occupation du domaine public. Et cette autorisation laisse une marge de manœuvre à l'administration pour contrecarrer les dégradations environnementales qui trouveraient leur source dans cette exploitation. Mais les conséquences de l'inaliénabilité ne se limitant pas à cet aspect, il reste que l'assouplissement de l'imprescriptibilité des actions en revendication des biens aliénés suive la même dynamique sous l'influence des exigences de durabilité.

## **§2. L'assouplissement de l'imprescriptibilité des actions en revendication des biens aliénés sous l'influence des exigences de durabilité**

En réalité, c'est parce que le domaine public est inaliénable que la domanialité publique rend imprescriptible toute prise de possession intervenue sur ses dépendances<sup>377</sup>. Par imprescriptibilité, il faut entendre, selon le dictionnaire du vocabulaire juridique<sup>378</sup>, le « [c]aractère d'un droit ou d'une action en justice qui n'est pas soumis à la prescription »<sup>379</sup>. En effet, soustraire les actions en revendication des biens domaniaux aliénés à toute exigence de prescription<sup>380</sup>, c'est véritablement asseoir les bases d'une conservation des intérêts environnementaux qui s'y rattachent pour les générations futures.

À cet effet, dans l'intérêt d'une conservation des ressources écologiques, il s'avère important que l'action en revendication des dépendances domaniales ne soit réellement pas susceptible de prescription (A) et que l'exercice des actions possessoires sur les dépendances domaniales soit exclu (B).

### **A. L'imprescriptibilité de l'action en revendication des dépendances domaniales pour l'intérêt des générations futures**

Au-delà de la protection du domaine public dénué de tout intérêt environnemental, peuvent faire l'objet d'une action en revendication imprescriptible, les biens aménagés pour le service

<sup>377</sup> L' « imprescriptibilité est une conséquence du principe d'inaliénabilité (v. CE Sect. 10 juillet 1970, *Soc. Civ. du domaine de Suroit*, p. 480, liant absence du droit d'aliéner et absence du droit de prescrire). Et même si on estime (tendance judiciaire) que l'administration est seule admise à se prévaloir de l'imprescriptibilité (v. Montpellier, 16 février 1960, *Ortega c. Estournet*, D 1960, p. 438), elle en est une conséquence particulière importante » (CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 427, n° 507).

<sup>378</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 211, voir *Imprescriptibilité*.

<sup>379</sup> L'imprescriptibilité évoque l'idée du temps saisi par le droit. Sur cette question, voir CRESP (M.), « Le temps juridique en droit privé, essai d'une théorie juridique », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2010, 547 p.

<sup>380</sup> Par prescription, il faut entendre la « [s]ituation dans laquelle est pris en compte l'écoulement d'un délai générateur d'effets de droit » (CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *loc. cit.*, p. 300, voir *Prescription*).

public environnemental ou pour l'utilité publique liée à l'environnement<sup>381</sup>. Il en sera ainsi lorsque ces biens seront irrégulièrement aliénés par suite d'une maladresse administrative (1) ou des suites d'une occupation privative sans titre (2).

### 1/ L'irrégulière aliénation provoquée par la maladresse administrative

La maladresse administrative dont il est question ici suggère une action qui soumet une dépendance du domaine public à une aliénation irrégulière qui, au demeurant, se révèle catastrophique aux fonctions environnementales de celle-ci. Ceci peut bien arriver dans deux différentes circonstances. En effet, il peut arriver que l'administration accorde une autorisation d'occuper le domaine public par un acte administratif irrégulier ou que l'autorité qui le prend soit simplement incompétente. Il va, certes, y avoir une aliénation du domaine public, mais celle-ci sera frappée d'irrégularité. « *Et il importe peu qu'une erreur de délimitation imputable à l'administration soit à l'origine de l'occupation (CE 27 mai 1988, cons. Brisse, p. 777)* »<sup>382</sup>. Le juge peut, ainsi, être saisi pour annuler l'acte en question. C'est donc dans cette annulation de l'opération que les effets néfastes pourront être soulagés au profit de la nature.

Bien entendu, l'annulation de l'acte permet de retourner le bien au domaine public et de contribuer par-là à la conservation des biens qui, en tant que dépendances du domaine public, font partie du patrimoine naturel ou culturel de l'État. Car il n'y a pas lieu que la maladresse administrative puisse être source de sortie d'un bien du régime de domanialité publique pour être assujetti à un régime de droit privé à peine susceptible de mettre fin aux dérapages des propriétaires privés sur leurs biens.

Il ne sera jamais assez d'évoquer la jurisprudence *Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*<sup>383</sup> qui, au-delà d'énoncer le principe de l'inaliénabilité, rappelle l'imprescriptibilité du domaine public. Très certainement, l'imprescriptibilité du domaine public « *provoque l'imprescriptibilité de l'action en revendication de biens irrégulièrement aliénés, ainsi que celle de l'"action domaniale" c'est-à-dire de l'action en réparation des dommages causés au domaine public* »<sup>384</sup>. Ce double niveau d'imprescriptibilité résultant du principe d'imprescriptibilité lui-même est susceptible de subir les soubresauts provoqués par la question de l'aliénabilité

<sup>381</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, A.

<sup>382</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 427, n° 507.

<sup>383</sup> Mali, Cour suprême, chbre civ. 1<sup>re</sup>, arrêt n° 60 du 06 avril 1998, *Affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*, précitée.

<sup>384</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 427, n° 507.

partielle des dépendances du domaine public (développée plus haut)<sup>385</sup>, d'une part, et par les réaménagements imposés par la conciliation des exigences de la valorisation économique et celles de protection de l'environnement, d'autre part. L'imprescriptibilité de l'action en revendication de biens irrégulièrement aliénés se révèle alors comme un outil à la disposition de l'administration pour la protection non seulement de l'intégrité domaniale dans ses moindres détails mais de l'intérêt écologique de certains biens.

Mais cette double protection se raffermi surtout au profit de l'environnement, à telle enseigne que l'imprescriptibilité de l'action en revendication peut se dédoubler d'une action en réparation des dommages. Le dommage écologique trouve satisfaction d'une façon ou d'une autre, du moins, lorsque nous nous rapportons à l'arrêt rendu par la cour de cassation, dans l'affaire *Erika* du 25 septembre 2012 où des dommages-intérêts ont été alloués aux collectivités territoriales dont les plages ont été polluées<sup>386</sup>.

Revenant sur la nature irrégulière de l'aliénation, le juge n'hésite pas à annuler tout arrêté autorisant l'occupation du domaine public pris par une autorité incompétente. Dans son *arrêt N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat*<sup>387</sup>, la Cour suprême de la Côte d'Ivoire a approuvé une décision du Ministre de la construction et de l'urbanisme annulant celle du Ministre du logement, du cadre de vie et de l'environnement en matière de concession à titre définitif d'un terrain du domaine public, le motif de la cour étant l'incompétence du Ministre du logement, du cadre de vie et de l'environnement.

Enfin, vient le cas des autorisations régulièrement délivrées à des particuliers, mais dont l'activité projetée est simplement incompatible avec l'affectation de la dépendance du domaine public. Le cas de l'incompatibilité de l'affectation domaniale avec l'activité de l'occupant met en cause une question de légalité voire de constitutionnalité. La Cour constitutionnelle du Bénin n'a-t-elle pas jugé que le fait pour une installation classée pour l'environnement de s'implanter dans une zone commerciale était contraire à la Constitution<sup>388</sup>? Cependant, l'irrégularité d'une aliénation du domaine public ne provient pas forcément d'une maladresse administrative.

<sup>385</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>386</sup> **DAOUD (E.) et LE CORRE (Cl.)**, « Arrêt Erika : marée verte sur le droit de la responsabilité civile et pénale des compagnies pétrolières », in *Lamy Droit pénal des affaires*, chronique, n° 122, 2012, pp. 1-7.

<sup>387</sup> *Affaire N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat* (Côte d'Ivoire, Cour suprême, arrêt n° 20 du 31 mars 2010 précité).

<sup>388</sup> Cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 09- 046 du 24 mars 2009, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

## 2/ L'irrégulière aliénation effectuée par suite d'une occupation privative sans titre

En doctrine, il est considéré que : « [s]i une dépendance du domaine public est occupée sans autorisation, soit qu'elle n'a pas été demandée, soit qu'elle a été retirée, soit qu'elle est expirée, il y a occupation sans titre du domaine public »<sup>389</sup>. Dans notre espace d'Afrique noire francophone, c'est une situation qui se répand au "grand dam" des intérêts environnementaux. En effet, il en résulte une aliénation irrégulière de la dépendance domaniale pour telle ou telle autre activité parfois préjudiciable au voisinage, en ce sens qu'elle remet en cause les droits des riverains à un environnement sain par les pollutions qu'elles occasionnent.

Faire un champ, construire une « *habitation de fortune* », ériger un atelier ou même réaliser une fausse sceptique, *etc.* sur le domaine public sont des faits courants dans nos pays. Ce sont, pourtant, ces activités qui contribuent à polluer le domaine public. Les auteurs (de bonne ou de mauvaise foi) de ces opérations ne pourront aucunement se réclamer propriétaire des dépendances du domaine public qu'ils ont choisi à cette fin. La raison reste l'imprescriptibilité du domaine public.

L'imprescriptibilité magnifie davantage l'exorbitance du régime de domanialité publique. En ce sens, « [l]es biens du domaine public ne peuvent non seulement faire l'objet d'appropriation privative, ainsi que le confirme la jurisprudence de la Chambre administrative [de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire] qui, avec constance, regarde comme « actes inexistantes » les certificats de propriété foncière y relatifs (voir arrêt n° 63 du 23 avril 2014, Madame OUATTARA Aïchatou épouse SYLLA c/ Ministre de l'Economie et des Finances, arrêt n° 1 du 18 janvier 2012 ANAC c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme), mais de plus, ils ne supportent pas les droits réels civils, tels le bail commercial ou le bail à construction »<sup>390</sup>.

Ainsi l'idée d'une appropriation privative d'une dépendance du domaine public ne saurait être conduite avec succès. L'administration pouvant en tout temps réclamer la propriété du bien, il s'ensuit que l'imprescriptible se met au service du droit des générations futures créancières d'un droit patrimonial sur les biens d'importances écologiques, notamment lorsqu'ils sont

<sup>389</sup> EBANG MVE (U. N.), *op. cit.*, p. 4.

<sup>390</sup> KOBO (P.-Cl.), « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par voie du référé administratif », in *La tribune de la Chambre administrative*, Trimestriel, Abidjan, n° 04, avril 2015, p. 6.

incorporés au domaine public<sup>391</sup>. Le juge constitutionnel béninois a été saisi d'un cas allant dans ce sens<sup>392</sup>. Alors que « [l]e Conseil des ministres, en sa séance du mercredi 15 juin 2016, a instruit le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable et celui de l'Économie et des Finances aux fins, entre autres, de "délimiter les domaines publics ayant rapport aux autres plans d'eau dans le "Grand Nokoué"" », le projet de l'aménagement de la berge lagunaire de Cotonou se heurte à des mécontentements des populations d'Agbato se réclamant victimes desdites opérations. Estimant être installées au terme des opérations de lotissement opérées antérieurement sur ces berges lagunaires faisant partie du domaine public lacustre, elles décident de former un recours contre le Gouvernement et le préfet du Littoral devant la Cour constitutionnelle<sup>393</sup>.

Au plan de protection de l'environnement, les cas d'occupation privative sur fond d'aliénation sans titre causent un réel problème de salubrité et constituent un vrai défi à l'assainissement. Ces occupations mettent en péril des intérêts urbanistiques et environnementaux pris sous l'angle du maintien d'un cadre de vie sain. C'est d'ailleurs cela qui justifie les propos du préfet du Littoral dans cette affaire. Le projet d'aménagement vise, selon le préfet, la libération et l'assainissement des berges (dépollution de la lagune, mise en service d'épuration des eaux usées, création d'une décharge pour les déchets solides) ; l'aménagement d'une promenade sur quatre (04) kilomètres le long du chenal avec un système de passerelle, des équipements légers et des restaurants ; l'aménagement d'espaces de loisirs et de détente (aires de jeux, aires de repos, espaces de sport, esplanade de spectacles, galerie commerciale...) en ciblant plusieurs niveaux de *standing* et construction d'hôtels<sup>394</sup>.

La réaction de l'autorité béninoise dans cette affaire se fonde sur l'imprescriptibilité d'un domaine public inaliénable. L'action en revendication des dépendances domaniales ne se prescrit donc pas. Elle peut être activée chaque fois que l'administration se rend compte qu'un bien du domaine public a été irrégulièrement aliéné ou que l'intérêt général qui commande son affectation est compromis par l'intervention de l'occupant sans titres.

Au regard de ce qui précède, l'assouplissement de l'imprescriptibilité de l'action en revendication des dépendances du domaine public crée une brèche dans la protection des écosystèmes domaniaux : les occupants illégaux en profitent pour mener des actions en conflit

<sup>391</sup> Sur les droits des générations futures, voir par exemple, **CERUTTI (F.)**, « Le réchauffement de la planète et les générations futures », in *Pouvoirs*, n° 127, 2008, pp. 107-122.

<sup>392</sup> Cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 18 – 069 du 08 mars 2018.

<sup>393</sup> *Ibid.*, DCC 18 – 069 du 08 mars 2018

<sup>394</sup> *Id.*, DCC 18 – 069 du 08 mars 2018

avec les nécessités d'urbanisme et les exigences du cadre de vie sain. Mais c'est en même temps la survivance de ce principe qui permet au juge de prononcer le retour du bien dans le domaine public et ce, en ordonnant l'expulsion par exemple<sup>395</sup>. Toutefois, le principe de l'imprescriptibilité ne se résout pas seulement sur l'action en revendication des biens du domaine public, il s'applique également en matière d'exercice des actions possessoires sur les dépendances domaniales.

## **B. L'exclusion de l'exercice des actions possessoires sur les dépendances domaniales dans l'intérêt des générations futures**

Si nous continuons de considérer la conservation du patrimoine public comme une action orientée prioritairement vers la satisfaction de l'intérêt des générations futures<sup>396</sup>, l'exclusion de l'exercice des actions possessoires sur les dépendances domaniales en tant que manifestation du principe d'imprescriptibilité obéit à un principe (1) et souffre d'une exception (2).

### **1/ Le principe : l'exclusion d'une action possessoire contre l'administration**

L'action possessoire se définit comme « *une action en justice exercée par le titulaire d'un droit réel immobilier devant un tribunal (...) afin d'assurer la protection de ses prérogatives* »<sup>397</sup>. Par contre, si les prises de possession exercées sur les biens du domaine public sont, sur la base du principe de l'imprescriptibilité, intolérables, il est constant que l'exercice de l'action possessoire sur les dépendances domaniales, même de bonne foi, est donc exclu. Le Tribunal des conflits français est allé dans ce sens et ce, dans son arrêt *Couach* du 24 février 1992<sup>398</sup>.

Vu sous cet angle, le droit du domaine public entoure les ressources écologiques intégrées au patrimoine public – notamment les ressources en eau, les mines, certaines forêts ainsi que les écosystèmes fragiles (c'est-à-dire les zones humides, les versants montagneux et les parties de terrain nues ou insuffisamment boisées)<sup>399</sup> – d'une protection pour le bien d'une conservation qui pourra profiter aux générations futures. Puisque le possesseur même de bonne foi ne saurait être reconnu propriétaire du bien domanial ni sur la base d'une quelconque action

<sup>395</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2.

<sup>396</sup> En parfaite harmonie avec ceux des générations présentes. Nous y reviendrons.

<sup>397</sup> CABRILLAC (R.) (Sous la dir.), *op. cit.*, p. 14.

<sup>398</sup> France, TC, 24 février 1992, *Couach*, p. 479, *AJ* 1992, p. 327, chron. C. Maugué et R. Schwartz, *JCP* 1993, n° 21984, note C. Lavalie, *RFDA* 1992, p. 764.

<sup>399</sup> La loi accorde aux écosystèmes fragiles une protection renforcée. Voir par exemple, l'article 86 de la loi-cadre sur l'environnement de 2018 précitée.

possessoire, ni sur le fondement d'une quelconque prescription<sup>400</sup>, le bien du domaine public possédé sera en tout temps recouvré par l'administration propriétaire ou gestionnaire. À partir de cet instant, les ressources ci-dessus énumérées ne seront inquiétées de quelque altération qu'elles pourraient subir du fait du possesseur indélicat. Il y a une garantie que la ressource puisse retourner à l'administration sans possibilité pour le possesseur d'intenter une quelconque action possessoire.

En milieu urbain, la question de possession des biens du domaine public reste toujours une préoccupation quotidienne qui, parallèlement aux problèmes fonciers, rongent nos pays d'Afrique. En effet, les populations occupent les terrains faisant partie du domaine public routier, du domaine public énergétique (affecté au transport du réseau de lignes électriques haute ou moyenne tension) ou carrément des espaces assujettis de servitudes d'urbanisme à des fins d'habitation ou pour des raisons de commerce<sup>401</sup>. Comme nous le montrerons<sup>402</sup>, ces prises de possession constituent des menaces à l'intégrité du domaine public lui-même et cachent surtout des dangers énormes pour la santé de ces mêmes personnes.

Ainsi, c'est normal que l'imprescriptibilité empêche un possesseur d'exercer une action pour conserver la « *titularité* » d'un bien objet soit de propriété publique ou frappé simplement d'une servitude *non aedificandi* (pour des motifs de vices cachés ou de terrain instable ou encore pour des raisons tenant au caractère inondable du fonds<sup>403</sup>). Le non aboutissement des actions possessoires sur le domaine public s'érige donc comme protecteur de l'environnement. Dans ces circonstances, est irrecevable l'action d'un particulier occupant des parcelles du domaine public. C'est dire qu'une action possessoire en réintégrandevant le juge judiciaire ne peut aboutir puisqu'à l'opposé se retrouve l'autorité domaniale qui pourra se prévaloir l'imprescriptibilité<sup>404</sup>.

<sup>400</sup> Jusque-là, nous assistons à une confirmation du caractère dérogoire de la domanialité publique. La loi édicte trois formes de prescription qui ne sauraient s'appliquer au domaine public et ses dépendances. Il en est ainsi de la prescription acquisitive (voir article 412 de la loi togolaise n°2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée) qui se définit comme « un moyen d'acquérir un immeuble non immatriculé ou un droit réel immobilier non inscrit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi » ; de la prescription trentenaire (cf. articles 418 à 421 de même loi) et de la prescription abrégée décennale (cf. articles 422 et s. de même loi).

<sup>401</sup> Ces questions seront amplement abordées dans les développements à venir, cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2, A.

<sup>402</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2, A.

<sup>403</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, B, 1.

<sup>404</sup> La réintégrandevant suppose une action en justice exercée après trouble de la possession ou de la détention d'un immeuble, subi lors d'une voie de fait à l'origine d'une dépossession » (CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 332, voir *Réintégrandevant*).



Cette action ne peut exceptionnellement aboutir que dans le cas où l'administration a commis une voie de fait<sup>405</sup> : en ce moment, le possesseur peut reprendre possession des parcelles comme il a été jugé dans l'arrêt *De Rolland c/ Faubert*<sup>406</sup>. Nous savons que dans le cadre de la voie de fait par exemple, la protection de l'environnement est fréquemment remise en danger.

Toutefois, l'administration qui a usé de voies de droit pour faire cesser l'occupation des terrains qu'elle estimait irrégulière, n'a pas commis, quel que soit le mérite des prétentions du possesseur, une voie de fait en se croyant en droit de disposer des terrains dans l'intérêt général ou pour l'utilité publique<sup>407</sup>.

C'est là donc l'un des intérêts de l'impossibilité d'exercer des actions possessoires sur le domaine public. Et c'est justement à ce niveau que l'imprescriptibilité joue en faveur, d'une part, de l'administration propriétaire du bien elle-même, d'autre part de son concessionnaire. René CHAPUS affirme, à ce propos, que cette imprescriptibilité est inopérante en matière de « *l'exercice des actions possessoires contre la personne publique propriétaire (ou ses concessionnaires)* »<sup>408</sup>. En d'autres termes, lorsqu'un bien est affecté à un service public de l'environnement, par exemple, il importe peu que le service en question soit exploité par l'administration elle-même ou par un concessionnaire de service public. Les arguments du possesseur ne peuvent dès lors prospérer ni contre l'administration elle-même ni contre son concessionnaire, l'objectif étant dans ce contexte précis de protéger l'intérêt général lié à l'environnement à partir de la protection de l'affectation du bien. Mais, quelle que soit la force de ce principe, il reste néanmoins possible pour le possesseur d'exercer des recours contre les tiers.

## 2/ L'exception : l'admission des actions possessoires intentées contre les tiers

S'il est impossible pour un occupant d'intenter une action possessoire contre la personne publique propriétaire de la dépendance du domaine public qu'il réclame, il ne lui est, toutefois, pas impossible de poursuivre les tiers pour préserver sa possession. C'est là que réside le second intérêt de cette analyse qui apporte une exception à l'exclusion d'exercer des actions possessoires imposée aux possesseurs d'une dépendance du domaine public.

<sup>405</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 332, voir *Réintégrandes*.

<sup>406</sup> France, TC, 22 juin 1889, *De Rolland c/ Faubert*, p. 770.

<sup>407</sup> France, TC, 24 février 1992, n° 02685, *Rec. Lebon*.

<sup>408</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 427, n° 507.

En effet, si tant est que le principe posé plus haut est un outil juridique que le droit de l'environnement peut manipuler à l'avantage de la protection des espèces et espaces naturels, il n'en demeure pas moins vrai que l'exception dont celui-ci souffre peut aussi être un atout non négligeable. En réalité, l'environnement est d'une fragilité incontestable puisque certaines atteintes qui lui sont portées sont irréversibles. Pire, lorsqu'un bien regorge un intérêt écologique, il est convoité par plusieurs personnes. Qu'il s'agisse de l'eau, du bois, du gibier, voire du sol, la situation reste la même. Mais, lorsque les règles se montrent permissives à tel point que plusieurs personnes se rivalisent quant à la revendication de la propriété ou d'une quelconque possession, le risque de nuire à la valeur écologique de ce bien grandit. C'est ce que cette exception permet de combattre en offrant la possibilité au premier possesseur d'intenter une action possessoire dans le but d'empêcher les tiers de nourrir des ambitions allant dans ce sens.

En pratique, des deux personnes en cause dans cette hypothèse (notamment l'occupant et le tiers), aucune ne saurait se prévaloir de la propriété du bien en jeu. Mais, l'une est possesseur, parce qu'elle occupe déjà la dépendance. L'autre ne représente ni l'administration propriétaire ni ne dispose de la qualité de possesseur. C'est donc contre cette dernière personne que le possesseur a droit d'agir ou d'assigner pour préserver sa possession. Le retournement du possesseur dans ce cas contre le tiers appelle bien entendu une clarification de la notion de tiers. Il convient de cerner les contours de la notion de tiers, puisque la notion de tiers est fuyante sinon difficilement saisissable à telle enseigne que certains auteurs affirment que : « [l]e tiers en droit administratif n'existe pas »<sup>409</sup>.

Dans la réalité, le tiers en droit administratif s'apparente au tiers en droit civil, c'est-à-dire celui qui s'ajoute à deux autres, ou plus clairement, une « [p]ersonne qui n'a été ni partie ni représentée à un acte ou à un jugement, par conséquent non liée par son effet obligatoire »<sup>410</sup>. Rémy CABRILLAC y voit une personne *penitus extranei* « qui n'est pas partie à un acte juridique ou à un litige »<sup>411</sup>. Ainsi, dans le cadre de cette analyse, le tiers s'identifie par rapport au possesseur irrégulier et à l'administration propriétaire ou, le cas échéant, le concessionnaire. Le possesseur irrégulier peut donc, au nom du principe de l'imprescriptibilité, exercer une action possessoire contre toute personne autre que l'administration propriétaire de la dépendance du domaine public ou son concessionnaire.

<sup>409</sup> JURVILLIERS-ZUCCARD (E), « Le tiers en droit administratif », Th., Droit Pub, Université de Nancy 2, 2010, p. 32.

<sup>410</sup> GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 1825.

<sup>411</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 377.

Rentrent dans le cadre de cette action, les personnes privées ou les personnes publiques autres que l'administration concernée par la propriété du bien domanial.

En effet, lorsqu'un même bien est soumis à l'intervention de deux ou plusieurs personnes, sa préservation va d'abord poser problème. La possession ne valant que par l'exercice continu d'une activité sur le bien en question, chacune de ces personnes est obligée de suppléer les absences de l'autre pour mener la sienne<sup>412</sup>. D'une intervention à une autre, l'altération de la valeur naturelle ou culturelle chère en matière de protection de l'environnement s'ensuit. Bien entendu, c'est certainement contre ces altérations menaçantes qu'il s'avère nécessaire de voir en la possibilité offerte au possesseur, comme un outil à importance non moins capitale pour la protection de l'environnement.

Bref, le principe de l'imprescriptibilité, résultante de l'inaliénabilité du domaine public, constitue une arme subtile de protection du domaine public dans son intégrité physique. Il est, en même temps, en phase avec les règles de protection des écosystèmes et du cadre de vie de l'homme.

---

<sup>412</sup> Notons que la succession des exploitations empêche, d'ores et déjà, la possession de prospérer et elle met en danger le caractère paisible qui lui est chère.

Dans ce chapitre où notre analyse a été conduite sur la possibilité de réexaminer l'interdiction d'aliéner le domaine public sous l'influence des objectifs supérieurs de l'intérêt général (notamment les objectifs économique et environnemental), nos réflexions sont allées vers une ré-appréhension de l'inaliénabilité face à la conciliation entre l'environnement et l'économie. À ce niveau, nous sommes parvenus à déduire que le principe de l'inaliénabilité du domaine public qui reste incontestablement la « *poutre-mâtresse* »<sup>413</sup> de la domanialité publique n'était conçu ni pour faire face aux contingences résultant des impératifs d'exploitation économique du domaine public ni pour contribuer à une quelconque protection du patrimoine environnemental.

Pour permettre à la domanialité publique d'assurer efficacement son rôle premier de protection de l'intégrité domaniale – lequel rôle est, suivant les mots de Hélène SAUGEZ<sup>414</sup>, en péril suite à l'admission de la valorisation des dépendances domaniales – nos analyses aboutissent au résultat selon lequel l'inaliénabilité se réadapte ou plutôt se reconstitue continuellement à l'aune des enjeux environnementaux. Mais, curieusement, elle n'est pas parvenue à se régénérer *ex nihilo* puisque c'est avec le concours continu du droit de l'environnement que cette reconstitution finit par se faire.

Et entre-temps, il a fallu, dans un premier temps, qu'elle se prête fondamentalement à une redéfinition qui consistera à extirper toutes les idées qui font d'elle une barrière contre toute exploitation économique du domaine public. Par la suite, c'est lorsqu'elle s'avèrera presque impuissante à contrecarrer les maux causés par cette exploitation économique, que le droit de l'environnement se mettra à son secours pour pallier ses défaillances. C'est ainsi que dans un second temps très rapidement, elle finira par soumettre ses conséquences classiques, notamment l'interdiction de constituer des droits réels sur le domaine public et l'imprescriptibilité à une sorte d'assouplissement saisi par le droit de l'environnement.

Toutefois, la protection de l'intégrité du domaine public ne pouvant uniquement pas être garantie par l'inaliénabilité et ses conséquences, la police de la conservation du domaine public se réforme sous l'influence des exigences environnementales<sup>415</sup>.

<sup>413</sup> Les raisons ont été largement avancées plus haut. Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect.1, § 1.

<sup>414</sup> Lequel rôle est en péril suite à la valorisation des dépendances domaniales admise. Sur la question de valorisation, cf. SAUGEZ (H), *op. cit.*, 440 p.

<sup>415</sup> Car l'objectif, c'est de parvenir à une nette amélioration de son rendement en termes de protection du domaine public toujours dans son intégrité matérielle aux côtés du principe de l'inaliénabilité.

## CHAPITRE II. LA REFONDATION DE LA POLICE DE LA CONSERVATION DU DOMAINE PUBLIC AU REGARD DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

Les incidences des enjeux environnementaux sur la protection de l'intégrité matérielle du domaine public sont perceptibles – en dehors des changements qu'elles opèrent dans les principes de la domanialité publique – au niveau de la police de la conservation des dépendances domaniales. Elles le sont puisqu'elles postulent une refondation de cette police. En effet, selon René CHAPUS, « [c]e qu'on appelle la "police" de la conservation du domaine public est constitué par les dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet d'assurer, tant la protection de l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public, que le respect de leur affectation »<sup>416</sup>. Elle se distingue donc nettement de la police de l'ordre public<sup>417</sup> qui forme d'ailleurs un couple harmonieux avec les questions environnementales<sup>418</sup>.

Aujourd'hui, la question des enjeux environnementaux, notamment la protection de la flore, de la faune, du sol et du sous-sol et de l'atmosphère, dont le domaine public est le siège, nous amène à considérer que la police de la conservation se repositionne dans un cadre plus large, irrigué de règles environnementales afin de contenir les dégradations dont ce patrimoine écologique est l'objet. Sous l'influence du droit de l'environnement, donc, la police spéciale de protection du domaine public ne se contente plus uniquement des mesures répressives, comme le postule la conception classique et étriquée (**Section 1**), elle se construit une approche préventive<sup>419</sup> (**Section 2**).

<sup>416</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 437, n° 516.

<sup>417</sup> La police de l'ordre public est, par contre, « un des types d'action de l'administration : l'activité destinée à maintenir l'ordre public dans la société. Il s'agit, comme le disent Charles DEBBASCH et Frédéric COLIN, d'une des missions de souveraineté les plus essentielles de l'État » (DEBBASCH (C.) & COLIN (F.), *Droit administratif*, Economica, 9<sup>e</sup> éd. Paris, p. 304.).

<sup>418</sup> Il ne faut pas ignorer qu'aux cotés de la police de l'ordre public s'est développée une police de l'ordre public écologique. Sur ce sujet, voir ROMI (R.), *Droit et Administration de l'environnement*, Montchrestien, EJA, éd. 1994, Paris, p. 4 ; voir également, NAIM-GESBERT (E), « L'irrésistible ordre public écologique », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, 2007, pp. 1323-1341.

René CHAPUS écrit que la police de l'ordre public est cette police « dont la mise en œuvre se traduit par l'édition de mesures tendant au maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques, ainsi que de la moralité publique » (CHAPUS (R.), *loc. cit.*, p. 437, n° 516). Dans ce prolongement, voir LOMBARD (M.) & DUMONT (G.), *Droit administratif, Hypercours*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., Paris, 2005, p. 303, n° 593 et s.

<sup>419</sup> Ceci s'arrime à l'un des trois rôles que Maurice KAMTO attribue à la règle de droit. Le rôle du droit est préventif (exemple de la gestion rationnelle des lacs et fleuves internationaux africains), dissuasif (exemple de l'importation des déchets dangereux) et curatif (exemple de prescription des mesures de restauration) (cf. KAMTO (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF AUPELF, éd. 1996, 415 p.). De la nécessité à protéger le domaine public à l'urgence de conservation des valeurs écologiques de

## **Section 1. La police de la conservation, une police *a priori* répressive ayant une portée environnementale**

Réprimer les atteintes causées au domaine public ou l'exercice des activités susceptibles d'empêcher les dépendances du domaine public de satisfaire leur affectation, est resté l'objectif ultime de la police de la conservation<sup>420</sup>. Toute mesure de police qui n'est pas destinée à atteindre cette finalité ne relèverait pas de la police de la conservation. Il existe, tout de même, un trait d'union entre cette police et la protection de l'environnement.

Fondamentalement, la police de la conservation édicte une forme d'infraction : les contraventions de voirie. Elles sont de deux sortes, les contraventions de voirie routière<sup>421</sup> (qui ne nous intéressent pas assez dans le cadre de cette analyse en raison du fait qu'elles concernent uniquement les dégradations causées au domaine public routier)<sup>422</sup> et les contraventions de grande voirie. Ces dernières constituent une incrimination des atteintes à l'intégrité matérielle du bien public (§1) dont les sanctions sont de nature correctrice (§2).

### **§1. La contravention de grande voirie ou l'incrimination des atteintes à l'intégrité du bien public**

Un auteur a écrit que : « [l]a contravention de voirie a en effet pour objet la protection pénale du domaine public mais, pour autant, seules les dépendances pour lesquelles un texte en a expressément créé une peuvent bénéficier de celle-ci »<sup>423</sup>. L'exigence de textes en la matière est due à la nature pénale qui lui est intrinsèquement liée. Hormis les lois spéciales en matière foncière et domaniale, des textes sectoriels (des domaines de l'eau, des mines, des forêts, de l'énergie, des télécommunications, voire de l'environnement, *etc.*) prévoient des incriminations sans oublier les dispositions de la loi pénale elle-même. Chaque texte incrimine les atteintes éventuelles à la partie du domaine public qu'il régit. Les incriminations

---

ses dépendances, la prévention doit rester l'une des armes à la disposition des autorités de police ; puisqu'elle permet d'anticiper la survenue des atteintes (cf. **OUMBA (P.)**, « La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun », *in RDA*, 2014, pp. 197-214).

<sup>420</sup> **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 437, n° 516.

<sup>421</sup> En cas d'entraves à l'usage des voies publiques ouvertes à la circulation routière : « [e]st puni d'une amende de un million (1 000 000) à deux millions (2 000 000) de francs CFA et d'un emprisonnement d'un (1) à cinq (5) ans, quiconque aura édifié ou placé, ou tenté d'édifier ou de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique des véhicules ou qui aura employé ou tenté d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, ou aura donné des instructions, moyens ou facilités quelconques à cet effet » (article 16 du code togolais de la route adopté le 04 juin 2013).

<sup>422</sup> En ce qui concerne "la police de répression en matière de voirie urbaine", et suivant les règles régissant le contentieux en la matière au XIXe siècle, le doyen PROUDHON a abordé la question amplement (**PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome deuxième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Éditeur, Dijon, 1833, pp. 155 et s.)

<sup>423</sup> Voir **PROOT (Ph.)**, *op. cit.*, p. 40.

peuvent, alors, être catégorisées selon qu'elles concernent des dégradations causées par des déversements de polluants (A) ou des prélèvements non autorisés (B).

### **A. L'incrimination des dégradations du domaine public par des déversements de polluants**

Dans nos pays, le domaine public est devenu de plus en plus le réceptacle des déversements de toutes sortes contribuant à polluer ses dépendances. Résultats d'actes répréhensibles accomplis par des personnes de droit privé (1), ces déversements sont des fois effectués en complicité avec des structures administratives (2).

#### **1/ Des personnes privées, auteurs de déversements répréhensibles**

Le déversement peut se comprendre dans l'action de « *faire couler un liquide* »<sup>424</sup>. Mais il peut, par extension, insinuer l'action de « *déposer en épandant, en versant* » tout court<sup>425</sup>. En cela, il peut supposer que celui qui pose l'action cherche à se débarrasser (d'un déchet notamment) ou à entreposer quelque chose sur un domaine affecté sans autorisation. Si le déversement en soi peut se concevoir au-delà de toute considération infractionnelle, il reste que l'épandage ou l'entreposage qui s'effectue sur le domaine public, a quelque chose d'anormal. C'est donc contre cela que la police de la conservation s'insurge avec l'appui croissant des règles environnementales<sup>426</sup>.

En effet, il y a un phénomène répandu dans nos pays, ce sont les rejets de toute sorte effectués par des individus sur le domaine public. Il en va ainsi, par exemple, des déversements de tas de sable sur la voie publique en vue de travaux de construction (la plupart sans permis de construire), d'entreposage des gravats issus de démolition d'immeubles privés (sans permis de démolir non plus), de rejets des eaux usées sur le domaine routier et dans les eaux du domaine public, d'incinération à ciel ouvert des déchets domestiques dans les rues, *etc.*, malgré les nombreuses interdictions qui ont été prévues par le législateur<sup>427</sup>.

Ces actes qui constituent des contraventions de grande voirie, en général, ne sont punissables que lorsque les conditions prévues par la loi sont réunies. En tant qu'infraction, la contravention de grande voirie, pour être constituée, doit satisfaire à l'exigence d'un acte matériel avec ou sans résultat. L'article d'Eric LECARPENTIER sur "*La protection des cours*

<sup>424</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 355, voir cumulativement, *Déversement* et *Déverser*.

<sup>425</sup> *Ibid.*, p. 355, voir toujours cumulativement, *Déversement* et *Déverser*.

<sup>426</sup> Le droit de l'environnement est très regardant en ce qui concerne la gestion des déchets.

<sup>427</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

*d'eau domaniaux au moyen de la contravention de grande voirie*" nous est d'un apport considérable dans l'analyse que nous souhaitons conduire ici, précisément en ce qu'il élucide les « *éléments constitutifs de l'infraction* »<sup>428</sup>.

L'exigence d'un acte est indispensable quand on sait que l'objectif de la contravention de grande voirie, c'est de protéger l'intégrité matérielle du domaine public en réprimant les atteintes à lui portées. Compte tenu de l'ampleur des déversements, les législateurs africains se montrent fermes en interdisant simplement les actes susceptibles de constituer des atteintes au domaine public.

En droit camerounais, la loi est claire à ce propos : « *[i]l est interdit de déverser dans le domaine forestier national, ainsi que dans les domaines public, fluvial, lacustre et maritime, un produit toxique ou déchet industriel susceptible de détruire ou de modifier la faune et la flore* »<sup>429</sup>. Cette interdiction est partagée par les droits voisins du Cameroun<sup>430</sup>. Et nous percevons un intérêt particulier affiché quant à la protection des écosystèmes hydriques. Ainsi, concernant exclusivement les déversements dans les mers, « *[s]ont interdits le rejet, le déversement, le dépôt, l'immersion ou l'introduction de manière directe ou indirecte dans les eaux continentales camerounaises, les substances nocives ou dangereuse (...)* »<sup>431</sup>. Le législateur s'intéresse également aux eaux douces puisque « *[l]e déversement, l'immersion dans les cours d'eau, mares et étangs des déchets domestiques et industriels sont interdits* »<sup>432</sup>.

Ainsi, toutes les actions qui sont entreprises en violation de cette interdiction sont constitutives de contravention de grande voirie en raison des modifications et altérations qu'elles apportent au domaine public concerné. La jurisprudence administrative ne tient pas forcément à la production d'un résultat.

Le résultat est ici constitué soit par l'altération causée à l'intégrité matérielle de la dépendance du domaine public soit par la dépréciation de la qualité imputable aux déversements effectués. Dans le premier cas, la présence d'éléments étrangers est importante. Il en est ainsi lorsqu'on

<sup>428</sup> **LECARPENTIER (E.)**, « La protection des cours d'eau domaniaux au moyen de la contravention de grande voirie », in *RJE*, n° spécial 2004, le juge administratif et l'environnement, p. 170.

<sup>429</sup> Cf. article 18. - (1) de la loi camerounaise n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, disponible sur [http://www.foretcommunale-cameroun.org/download/Loi94\\_01.pdf](http://www.foretcommunale-cameroun.org/download/Loi94_01.pdf), consulté le 26 juin 2020.

<sup>430</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>431</sup> Article 3 du décret camerounais n° 2011/2585/PM du 23 août 2011 fixant la liste des substances nocives ou dangereuses et le régime de leur dans les eaux continentales, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>432</sup> Article 110 de la loi n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement du 30 mai 2008 précitée.



constate la présence de fuel dans l'eau déversée. Le Conseil d'État français a ainsi jugé dans bien des affaires qui lui ont été soumises<sup>433</sup>. Concrètement, l'exemple de fuel cité nous permet d'aborder le cas de modification qualitative de la ressource écologique. Il s'agit d'une altération simple de la qualité sans que l'affectation première de la dépendance soit compromise<sup>434</sup>. Ce cas ne retient pas toujours l'attention des juges surtout si le législateur en édictant les textes, ne prend pas soin d'inclure ces aspects<sup>435</sup>.

En revanche, « [a]llant au-delà de l'atteinte à l'intégrité physique du domaine public et des agissements compromettant son affectation, la jurisprudence a retenu qu'une activité de nature à causer des dégradations au domaine public pouvait justifier des poursuites pour contravention de grande voirie alors même qu'aucun dommage effectif n'avait été constaté à la date du procès-verbal (CE, 16 février 1977, Gorgeri, RDP 1977, p. 881). Il suffit qu'il existe un risque de compromettre la navigation (CE, 5 février 1904, Vigé, Rec, p. 442) »<sup>436</sup>.

Bref, sans nul doute, l'incrimination des déversements ou rejets sur le domaine public attentatoires à l'intégrité matérielle ou à l'affectation du bien domanial est une mesure de protection. Mais, conscientes que les poursuites des délinquants ne pourraient être faites sur la base de simples interdictions, les autorités réglementaires ont pris des textes instituant les amendes dans chaque cas de déversement répréhensible<sup>437</sup>. Toutefois, si le droit pénal punit les personnes privées auteurs de pareils agissements<sup>438</sup>, que peut-il advenir lorsque ce sont les services étatiques qui se rendent coupables en matière de contravention de grande voirie ?

## 2/ Des personnes publiques complices de déversements répréhensibles

Comme nous venons de le dire, parmi les formes de dégradation que subit le domaine public immobilier, le déversement des déchets occupe une place de choix. Cela reste une préoccupation de taille dans nos pays où les dépendances du domaine public sont considérées

<sup>433</sup> France, CE, 3 décembre 1982, *Établissements Pégurier*, GP 1983, 1<sup>er</sup> sem., p. 224 ; voir aussi CE, 29 juin 1979, *Saint-Misserart-Quint*, D. 1979, IR, 559, note Delvolvé ; voir enfin, TA Nantes, 24 novembre 1980, *Sablères d'Ancenis*, Rev. dr. immob. 1981, p. 335). Ces arrêts ont été cités par **LECARPENTIER (E.)**, *op. cit.*, p. 170.

<sup>434</sup> L'idée de l'affectation première doit être comprise en faisant abstraction des considérations environnementales.

<sup>435</sup> *Ibid.*

<sup>436</sup> *Id.*

<sup>437</sup> Pour le Togo, par exemple, voir arrêté interministériel n° 003/MEF/MSPS/2018 du 09 mars 2018 portant tarification des amendes perçues par la direction de l'hygiène et de l'assainissement de base du ministère de la santé et de la protection sociale (Togo) *JORT* du 31 mai 2018, pp. 20-21.

<sup>438</sup> Cf. article 1163 de la loi togolaise n° 2015-010 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal modifiée par la loi n° 2016-027 du 11 octobre 2016, éd. 2017, 424 p.

comme n'appartenant à personne<sup>439</sup>, chacun pouvant y laisser ce qu'il veut sans être inquiété. Et le plus étonnant est, dans certaines circonstances, l'attitude de l'autorité administrative elle-même qui se rend, par moment, complice de pareils actes.

Notre analyse va s'inspirer de l'affaire *Probo Koala/Trafigura*, dont les faits remontent à un passé récent et qui concernait la Côte d'Ivoire. L'intérêt que suscite cette affaire, qui a défrayé les chroniques et retenu l'attention de la doctrine environnementale, tient à l'ampleur des dégâts causés au domaine public avec des incidences environnementales importantes<sup>440</sup>.

Il s'avère qu'à l'issue des enquêtes effectuées, l'autorité administrative se rendrait coupable d'une complicité qui nous intéresse puisqu'en pratique la mise en jeu de la responsabilité pénale des personnes publiques est encore malaisée. Les prémisses de cette responsabilité se retrouve dans l'arrêt *Djedje Amondji Pierre c/ Ministère de l'Administration du Territoire*<sup>441</sup> rendu le 24 janvier 2007 par la chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire. En l'espèce, il s'agit d'un recours pour sursis à exécution des arrêtés n° 554 et 627 des 25 septembre et 25 octobre 2006 du Ministre de l'Administration du Territoire formé par Djédji Amondji Pierre, Gouverneur du District d'Abidjan au moment des faits, lesquels arrêtés l'avaient suspendu de ses fonctions.

En effet, «[l]'affaire *Probo Koala/Trafigura*, aussi connue sous le nom de "Bhopal d'Afrique", est une catastrophe environnementale survenue en Côte d'Ivoire en septembre 2006 et ayant provoqué la mort de 17 personnes et l'intoxication de dizaines de milliers d'autres (...)»<sup>442</sup>. L'histoire remonte à 2005 alors que la multinationale *Trafigura* fait l'acquisition d'importantes quantités de naphta de cokéfaction non raffiné, un produit utilisé dans la production du carburant à bas prix. À l'été 2006, la procédure industrielle de raffinage de la substance s'achève lors d'une traversée transatlantique à bord d'un cargo nommé *Probo Koala*, affrété par *Trafigura*. Les déchets générés sont en grande quantité et comprennent notamment un mélange de pétrole, sulfure d'hydrogène, phénols, soude caustique et de composés organiques sulfurés<sup>443</sup>. Dans cette affaire, la complicité de l'État est présumée en

<sup>439</sup> C'est une conception erronée de la question.

<sup>440</sup> Parlant de la doctrine environnementale, voir **MANIRABONA (A.) & DUVAL (M.)**, « La criminalité environnementale est-elle *neutralisable* ? Une analyse appliquée au cas *Trafigura/Probo-Koala*, in *Criminologie*, vol. 49, n° 2, 2016, pp. 45-69.

<sup>441</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., arrêt n° 3 du 24 janvier 2007, *Djedje Amondji Pierre c/ Ministère de l'Administration du Territoire*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 22 novembre 2018.

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>443</sup> *Id.*

raison de l'accostage du navire sur les côtes, d'une part<sup>444</sup>, suivant les révélations des entrepreneurs auteurs de ces rejets, d'autre part. D'ailleurs, « [l]'entreprise soutient avoir communiqué aux autorités ivoiriennes la nature de ces déchets et dit s'être préalablement assurée de leur "élimination sûre". Sur le terrain, c'est la société Tommy, créée quelques jours auparavant, qui prend en charge le traitement des déchets, et ce, à un prix dérisoire. Les déchets sont répandus non loin d'une zone habitée, ce qui provoque l'inhalation par les habitants et les passants des émanations de gaz mortels »<sup>445</sup>.

Les déchets ont été déversés sur des sites divers, y compris des dépendances du domaine public lacustre<sup>446</sup>. Suivant le rapport de la Commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques déversés dans le District d'Abidjan<sup>447</sup>, il s'avère que : « [c]es substances ont été chargées dans douze camions loués par la société Tommy – certains conduits par leurs chauffeurs pour leur propre compte et à l'insu de leur direction, – avant d'être déversées en dix-huit endroits, tous situés dans le District d'Abidjan, entre le 19 août au soir et le 20 au matin : des sites de stockage de déchets (décharge d'Akouédo, station de dépotage du Plateau Dokui), des sites qui n'ont pas vocation à accueillir des déchets (Koumassi, Abobo, route de la MACA, site Wasteel à Vridi) ou encore le réseau d'assainissement de Treichville, qui se déverse directement dans le Canal de Vridi ».

La question est : saurions-nous accuser l'État de complicité de contravention de grande voirie nonobstant l'« immunité pénale » dont il bénéficie dans nos droits positifs ? Ce n'est pas impossible<sup>448</sup> quoique présentement cela ne soit pas envisageable<sup>449</sup>. Cette question reste une

<sup>444</sup> Cf. article 81 de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement en République de la Côte d'Ivoire, disponible sur [http://www.environnement.gouv.ci/userfiles/file/CODEEnvironnement\\_decretANDE.pdf](http://www.environnement.gouv.ci/userfiles/file/CODEEnvironnement_decretANDE.pdf), consulté le 26 juin 2020.

<sup>445</sup> MANIRABONA (A.) & DUVAL (M.), *op. cit.*, p. 54.

<sup>446</sup> L'article 37 du code ivoirien de l'environnement dispose que : « Les cours d'eau, les lagunes, les lacs naturels, les nappes phréatiques, les sources, les bassins versants et les zones maritimes sont du domaine public » (cf. Loi ivoirienne n° 96-766 du 3 octobre 1996 précitée).

<sup>447</sup> Rapport de la commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques déversés dans le District d'Abidjan (créée par l'arrêté du n° 168/PM/CAB du 15 septembre 2006 modifié par l'arrêté n° 174/PM/CAB du 26 septembre 2006), remis au Premier ministre de la République de Côte d'Ivoire, le 19 Février 2007, p. 29.

<sup>448</sup> Le droit comparé (droit belge et droit anglais) révèle qu'il n'est pas exclu que les collectivités publiques soient poursuivies pénalement même si « A côté (...), le législateur a prévu des atténuations sur le principe de la responsabilité des personnes morales, étant donné que certaines peines leur sont inapplicables. Il s'agit plus particulièrement [de] (...) la dissolution et le placement sous contrôle judiciaire » (GEEROMS (S.), « La responsabilité pénale de la personne morale : une étude comparative », in RIDC, vol. 48, n° 3, juillet-septembre 1996, p. 559).

En droit français, il y a un début d'admission de la responsabilité des personnes morales de droit public notamment les EP, les groupements d'intérêt public, les centres communaux d'actions sociales, etc. (Voir sur cette question, REINALDET DOS SANTOS (T. J.), « La responsabilité pénale à l'épreuve des

préoccupation majeure surtout lorsque nous nous rendons compte que ces déversements ont entraîné des pertes en vies humaines, une dégradation considérable des écosystèmes aquatiques, la pollution de l'air, *etc.*<sup>450</sup>.

Si nous laissons de côté le fait que, de façon générale, la complicité des contraventions n'est pas punissable sous certains cieux<sup>451</sup>, il semble que le législateur togolais a retenu quelque chose d'assez fondamental qui contribuerait à résoudre le problème tel que posé<sup>452</sup>. L'article 28 alinéa 4 de l'ordonnance de 1978 portant organisation judiciaire dispose que : « [l]a responsabilité de la personne morale de droit public sera, à l'égard des tiers, substituée à celle de son agent ou préposé auteur des dommages causés dans l'exercice de ses fonctions sauf le droit pour elle de se retourner contre l'agent ou préposé en cas de faute détachable du service »<sup>453</sup>. L'alinéa 3 de ce même texte retient que « les tribunaux de première instance sont compétents en matière répressive pour statuer sur les demandes tendant à rendre une collectivité publique responsable du fait de ses agents ou préposés »<sup>454</sup>.

Pour le reste, nous retenons que la contravention de grande voirie commence à s'ériger en un instrument susceptible de contribuer à parer à certaines menaces contre l'environnement via la protection pénale qu'elle offre au domaine public<sup>455</sup>. Toutefois, en dehors de cette incrimination des déversements, il ne faudrait pas perdre de vue les prélèvements (effectués dans le cadre des exploitations ou non) qui ont un impact sur la dégradation des dépendances du domaine public.

---

personnes morales : études comparées franco-brésiliennes », Th., Droit, Université Toulouse Capitole, 2017, p. 451).

<sup>449</sup> La responsabilité pénale peut être encourue par une personne morale de droit privé, mais non par une personne morale de droit public. Un auteur constate puis s'interroge : « Il est évident qu'une réglementation introduisant une responsabilité pénale est rédigée pour les personnes morales de droit privé. Mais que faire lorsqu'une entreprise publique est en jeu ? » (**GEEROMS (S.)**, *loc. cit.*, p. 557).

<sup>450</sup> « Les populations d'Abidjan, et notamment celles qui habitent à proximité des sites pollués, ont été immédiatement indisposées par les odeurs très puissantes et suffocantes émanant de ces sites ». « Outre ces conséquences sanitaires humaines, les animaux domestiques ou sauvages, et notamment la faune de la Baie de *Cocody*, n'ont pas été épargnés. Par ailleurs, l'impact économique de la pollution a été immédiat : cessation temporaire d'activité des entreprises agricoles, artisanales, halieutiques et industrielles dans les zones polluées, abattage des animaux (...) » (Rapport de la commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques déversés dans le District d'Abidjan, *op. cit.*, p. 29).

<sup>451</sup> Exemple au Togo, l'article 49 du nouveau code pénal punit uniquement les complices des crimes et délits (cf. de la loi togolaise n° 2015-010 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal modifiée par la loi n° 2016-027 du 11 octobre 2016 précitée).

<sup>452</sup> L'originalité est à signaler par rapport au droit français qui écarte encore la responsabilité pénale de l'État (**PIN (X.)**, *Droit pénal général*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd. Paris, 2018, p. 328, n° 328).

<sup>453</sup> Cf. ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire, *JORT* du 11 septembre 1978, pp. 7-12.

<sup>454</sup> Ordonnance togolaise n° 78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire précitée.

<sup>455</sup> Voir sur cette question, **LECARPENTIER (E.)**, *op. cit.*, p. 169.

## **B. L'incrimination des dégradations du domaine public par des prélèvements non autorisés**

À l'opposé des déversements, les prélèvements s'entendent de l'action de prélever c'est-à-dire de « *soustraire d'un ensemble* »<sup>456</sup>. Le domaine public ayant englouti certains biens environnementaux tels que l'eau, les minerais, alors même que ces biens sont assujettis à des prélèvements interminables en raison de la valeur économique y relative, il importe de souligner que leur extraction reste, néanmoins, soumise à un régime qui varie selon qu'il s'agit de couvrir des besoins domestiques (1) ou commerciaux (2).

### **1/ Le régime dérogatoire des prélèvements à des fins domestiques**

Le prélèvement de certaines ressources écologiques déroge à la rigueur de la police de la conservation du domaine public. En effet, l'objectif de protection du domaine public s'accommode très bien des besoins des générations à venir au même titre que ceux des générations actuelles. Le législateur en a conscience et tient compte de cette situation lorsqu'il incrimine des actes allant dans le sens des contraventions de grande voirie. En ce sens, non seulement tous les prélèvements ne sont pas assujettis à une autorisation préalable, mais aussi, tous ces prélèvements ne constituent nécessairement pas des contraventions de grande voirie. Deux cas retiendront notre attention : d'abord les prélèvements des ressources minérales telles que l'eau et, ensuite, le prélèvement des ressources forestières qui, bien qu'elles ne rentrent nécessairement pas toutes dans le domaine public, sont toutes assujetties à un même régime dès lors qu'il s'agit de satisfaire des besoins domestiques.

En matière de prélèvement des ressources en eau à des fins domestiques, le législateur soustrait l'auteur de cet acte des cas de contravention pris en charge par la police de la conservation. Le régime de la libre utilisation est donc privilégié. Selon le législateur togolais, « *[l]'utilisation libre est celle qui peut être exercée sans déclaration, autorisation ou concession* »<sup>457</sup>. Il prévoit alors que : « *[e]st libre l'utilisation des eaux à des fins domestiques, limitée à la satisfaction des besoins individuels et familiaux, à l'hygiène des personnes, des habitations et des animaux domestiques et à l'arrosage des jardins, à condition que la profondeur de captage, la capacité de puisage et le volume d'eau prélevé ne dépassent pas les seuils arrêtés par le ministre chargé de l'Eau* »<sup>458</sup>. Cette approche du

<sup>456</sup> **Dictionnaire universel**, *op. cit.*, p. 968, voir *Prélèvement* et *Prélever*.

<sup>457</sup> Article 12 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau, *JORT* du 9 septembre 2010, pp. 1 -23.

<sup>458</sup> Article 12 alinéa 2 de la loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau précitée.

législateur se justifie par l'absence de risque de prélèvements excessifs dans les hypothèses purement domestiques.

Il peut aussi s'agir pour le législateur de contribuer à satisfaire un droit à l'eau comme cela est bien défendu par certains auteurs contemporains parmi lesquels nous pouvons citer N'Sinto H. A. T. LAWSON qui nous rappelle, d'ailleurs, l' « *article 10 de l'avant-projet de Code de l'eau de la République démocratique du Congo : "Des prélèvements et utilisations de l'eau du domaine public hydraulique à des fins domestiques peuvent être librement pratiqués. Sont considérés comme étant pratiqués à des fins domestiques, tous prélèvements et utilisations de l'eau destinée exclusivement à la satisfaction des personnes physiques dans les limites des quantités d'eau nécessaires à la consommation humaine, aux soins d'hygiène, au lavage et aux productions végétales ou animales réservées à l'alimentation de la famille d[e] ces personnes"»*<sup>459</sup>.

En ce qui concerne les ressources forestières, il faut reconnaître que, bien qu'elles ne sont pas toutes des dépendances du domaine public, leur prélèvement est fortement encadré. Exceptionnellement dans l'intérêt des populations riveraines, le législateur reconnaît l'exercice des « *droits d'usage* » soustrait à toute taxation et exempté de toute poursuite. La loi togolaise prévoit ainsi que : « *[l]exercice des droits d'usage est strictement limité à la satisfaction des besoins personnels et collectifs des usagers* »<sup>460</sup>. Cet texte poursuit que « *[l]es populations riveraines des forêts continuent à exercer leurs droits d'usage coutumier dans le domaine forestier de l'État et dans celui des collectivités territoriales* »<sup>461</sup>.

Le droit d'usage en matière d'utilisation des ressources forestières du domaine de l'État et la libre utilisation des eaux du domaine public sont des manifestations de la prise en compte des besoins primaires des populations dans la gestion des biens du patrimoine commun<sup>462</sup>. Mais, pendant que les législations se montrent permissives à certains usages des produits forestiers tels que les usages domestiques<sup>463</sup>, elles sont de plus en plus catégoriques quant à l'exploitation commerciale des espèces fauniques et floristiques du domaine public.

<sup>459</sup> LAWSON (N'S. H. A. T.), « L'effectivité du droit à l'eau face au processus de libéralisation du secteur de l'eau en Afrique subsaharienne », Th., Droit, Université de Maastricht, 2012, p. 184.

<sup>460</sup> Article 34 alinéa 1 de la loi togolaise n° 2008-009 du 19 juin 2008 portant code forestier, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>461</sup> Article 34 alinéa 2 de la loi togolaise n° 2008-009 du 19 juin 2008 portant code forestier précitée.

<sup>462</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. I, § 1, B.

<sup>463</sup> Cf. articles 42 et s. du code forestier en République de Côte d'Ivoire précité. Ce droit d'usage est restreint par l'article 47 de cette même loi notamment en ce qui concerne les usages du sol du domaine public forestier.

## 2/ Le régime des prélèvements à des fins commerciales ou industrielles

Contrairement aux prélèvements à des fins domestiques, les prélèvements à dessein commercial ou industriel sont de réelles menaces à l'intégrité des dépendances domaniales que les législateurs prennent au sérieux. Pendant qu'ils satisfont aux intérêts mesquins et capitalistes des exploitants, ces prélèvements sont des remparts contre la préservation des ressources dont le caractère non renouvelable est avéré.

L'intervention de la police de la conservation domaniale est donc indispensable. Il sera dorénavant appuyé par un régime d'autorisation préalable promu par le droit de l'environnement<sup>464</sup>. Ici encore, le domaine public de l'eau et domaine public minier seront de nouveau explorés.

Concernant le domaine public de l'eau, il faut retenir que l'eau est incorporée au domaine public<sup>465</sup>, et fait l'objet d'un encadrement strict, du moins, en ce qui concerne les utilisations dont elle peut faire l'objet tout en les soumettant à des régimes juridiques appropriés. Ainsi, les prélèvements d'eau à des fins commerciales ou industrielles ne sont pas soumis au même régime que les prélèvements à des fins domestiques<sup>466</sup>. La rigueur de la loi est fonction de la finalité à assurer. C'est ainsi que les prélèvements à des fins commerciales ou industrielles sont soumis à autorisation préalable de l'autorité en charge du secteur. Jean-Michel OLAKA<sup>467</sup> écrit à cet effet que : « [l]'établissement d'un réseau de distribution peut porter atteinte aux intérêts de la nature, notamment lorsqu'il nécessite des prélèvements massifs, des détournements ou la construction de barrage. En revanche, l'approvisionnement en eau des populations ne porte pas nécessairement atteinte à l'eau à condition que des services d'assainissement soient mis en place ».

Dans certains cas, les prélèvements d'eau rentrent dans une dynamique de gaspillage. Ce qui amène le législateur à punir le caractère abusif ou excessif de l'exploitation de la ressource. Aux termes de l'article 117 du code ivoirien de l'eau<sup>468</sup>, il est prévu que : « [q]uiconque prélève des eaux du domaine public, en quantité excessive, sans autorisation ou déclaration préalable est passible d'un emprisonnement de deux (2) à six (6) mois et d'une amende de

<sup>464</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 1.

<sup>465</sup> Cf. article 5 de la loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau précitée ; article 11 de la loi ivoirienne n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant Code de l'Eau ; article 264 de la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée ; article 7 du code domanial et foncier du Mali ; article 3 de l'ordonnance n° 14-2, du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial.

<sup>466</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, B, 1.

<sup>467</sup> OLAKA (J.-M.), *op. cit.*, pp. 53-54.

<sup>468</sup> Article 117 de la loi ivoirienne n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant Code de l'Eau.

*trois cent soixante mille (360 000) francs à cinq millions (5 000 000) de francs ou de l'une de ces deux peines seulement »<sup>469</sup>.*

Le droit camerounais s'inscrit dans une dynamique plus avancée que celle qui tend à la consécration du domaine public de l'eau et qu'on retrouve au Togo, au Bénin, au Mali et en Côte d'Ivoire notamment. Au Cameroun, l'eau fait non seulement partie du domaine public mais aussi du patrimoine commun de la nation. L'article 2- (1) de la loi portant régime de l'eau dispose que : « [l]'eau est un bien du patrimoine commun de la Nation dont l'État assure la protection et la gestion et en facilite l'accès à tous »<sup>470</sup>. Ce qui est intéressant, c'est qu'en ayant conservé l'eau dans le domaine public naturel, elle bénéficie de la protection qu'offre la contravention de grande voirie. Mieux, faire de l'eau un bien du patrimoine commun de la nation, c'est promouvoir une gestion durable de la ressource<sup>471</sup>.

Quant au droit minier, il intègre les gîtes ou mines au domaine public indépendamment du sol qui les contient. Le législateur retient que : « [l]es substances minérales, les hydrocarbures, les eaux minérales et les gîtes géothermiques sont séparés de la propriété du sol. Ils relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public (...) »<sup>472</sup>. Le propriétaire du sol est donc interdit de toute action tendant à extraire le minerai pour quelque objectif que ce soit. Mais il faut reconnaître que, dans ce contexte précis, la mesure de police ne punira que le dépassement de la jouissance des droits de propriété. On comprend que l'arbitrage que l'autorité de police doit opérer, consiste à trancher entre les droits économiques du propriétaire terrien (jouissance du droit de propriété) et les droits économiques de l'État (liés à l'exploitation du minerai enfoui)<sup>473</sup>.

<sup>469</sup> Le seul problème qui se pose à la lecture des dispositions de cet article, c'est à quelle échelle ou quantité sera appréciée l'excès réprimé ? Le législateur semble laisser au juge la liberté d'apprécier, bien qu'il s'agisse de matière pénale très rigoureuse.

<sup>470</sup> Loi camerounaise n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cameroun/Cameroun-Loi-1998-05-eau.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>471</sup> Relativement au patrimoine commun de la nation, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2.

<sup>472</sup> Article 3 de la loi togolaise n° 96-004 /PR portant code minier précitée.

Le législateur ivoirien en fait plutôt la propriété de l'État sans forcément les intégrer au domaine public. Aux termes de l'article 2 du code minier, « Toutes les substances minérales, toutes les eaux minérales et tous les gîtes géothermiques contenus dans le sol et le sous-sol, les eaux territoriales, la zone économique exclusive et sur le plateau continental de la République de Côte d'Ivoire sont propriétés de l'État » (loi ivoirienne n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant code minier, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cote-divoire/RCI-Code-minier-1995.pdf>, consulté le 26 juin 2020).

<sup>473</sup> Cet arbitrage ne sera pas facile à opérer. Car certains auteurs parlent même de « relations tourmentées que les pays africains entretiennent avec leurs ressources naturelles et minières » (AYEWOUADAN (A.), « Le contrôle de la fiscalité des ressources naturelles et minières du Togo », in *KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Études Juridiques*, n° 6, 2019, p. 410).



En outre, il arrive que ce soit un arbitrage entre les droits du propriétaire sur ses terres et l'intérêt général à l'environnement porté par la protection de la ressource. C'est en ce sens qu'au Togo, un arrêté interministériel interdit le prélèvement du sable de mer le long du littoral<sup>474</sup>. L'objectif de cette interdiction n'est pas dicté par l'intérêt général économique de l'État togolais mais plutôt la protection de l'environnement via la lutte contre l'avancée de la mer, l'érosion côtière, *etc.* C'est donc le sable continental qui est recommandé pour les travaux de construction.

Eu égard à ce qui précède, une infraction de contravention de grande voirie peut être constituée, d'abord, lorsqu'il y a dégradation d'une dépendance du domaine public par entreposage de gravats, de déchets ou de rejet de polluants de toute sorte. Elle est également constituée lorsqu'il y a prélèvement non autorisé susceptible d'altérer la consistance du domaine public. Reste pendante la question de la sanction à infliger à l'auteur de l'infraction.

## **§2. La contravention de grande voirie sous le prisme des sanctions correctives**

Le développement de règles environnementales aux côtés de la domanialité publique amène à repenser les sanctions à infliger aux auteurs des contraventions de grande voirie en vue de créer les conditions d'une réparation efficace pour sauvegarder le domaine public et les valeurs environnementales qui vont avec<sup>475</sup>. Fort de cela, nous allons aborder, d'abord, le rôle relativement dissuasif des sanctions classiques appliquées en matière de contravention de grande voirie (**A**), puis les sanctions promues par le droit de l'environnement pour la sauvegarde de l'intégrité du domaine (**B**).

### **A. Le rôle relativement dissuasif des sanctions classiques appliquées en matière de contravention de grande voirie**

La police de la conservation du domaine public applique aux cas de contravention de grande voirie, des sanctions qui, principalement, sont des amendes (**1**). En complément, le juge peut recourir à des peines complémentaires qui varient suivant les pays (**2**).

<sup>474</sup> Arrêté interministériel n° 031/MME/MERF/2011 du 05 mai 2011 portant interdiction de prélèvement du sable de mer sur tout le littoral (Togo), disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>475</sup> Certes, « La réparation renvoie aux notions de responsabilité et de dommage. En effet, l'existence de dommages impose à celui qui les crée de les réparer » (STAFFOLANI (S.), *op. cit.*, p. 83).

## 1/ Une sanction principale : des amendes soutenues par le droit de l'environnement

Les sanctions classiques aux infractions relatives à la dégradation des dépendances du domaine public ou aux actes compromettant l'usage auquel le domaine public est destiné<sup>476</sup> sont principalement les amendes. Elles le sont principalement parce que la contravention de grande voirie « possède un caractère mixte puisqu'il s'agit tout à la fois d'infliger une amende à l'auteur du déversement à l'exclusion de toute peine de prison, et de condamner le même [auteur] à réparer le préjudice causé au domaine public »<sup>477</sup>. Nous référant donc à cette affirmation d'Eric LECARPENTIER, nous nous rendons compte que les amendes occupent une place de choix.

Les amendes sont des peines de nature pécuniaire prononcée par une juridiction qui consiste à verser une somme d'argent au Trésor public<sup>478</sup>. Leur objectif est d'atteindre le contrevenant dans son patrimoine en vue de le dissuader de récidiver. D'ores et déjà, elles donnent l'impression de poser un problème quant à leur efficacité à réparer, sinon à corriger l'atteinte subie par le domaine public étant entendu que le principe de l'unicité des comptes de l'État empêche d'affecter des ressources versées au titre d'amende à une tâche précise à l'instar des travaux de réparation à entreprendre dans une pareille situation. Ce problème n'en est pas un : car les amendes ne poursuivent pas, du moins dans ce cas, l'objectif de correction de l'atteinte. Ce rôle est dévolu aux mesures complémentaires que nous verrons.

Aujourd'hui, les amendes font l'objet d'un recours, de plus en plus important non seulement en matière de protection du domaine public, mais aussi et surtout en matière environnementale. Par exemple, elles transparaîtront dans la peine prévue pour toute personne qui aura pollué, dégradé le sol et sous-sol, altéré la qualité de l'air ou des eaux. La loi-cadre sur l'environnement au Togo dispose, à cet effet, que : « [s]era punie d'un emprisonnement de six (06) mois à un (01) an et d'une amende d'un million (1.000.000) à dix millions (10.000.000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui aura pollué, dégradé le sol et sous-sol, altéré la qualité de l'air ou des eaux, en infraction aux dispositions de la présente loi »<sup>479</sup>.

<sup>476</sup> LECARPENTIER (E.), *op. cit.*, p. 170.

<sup>477</sup> *Ibid.*, 169.

<sup>478</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 25.

<sup>479</sup> Article 152 de la loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée.

Les textes prévoient ces amendes, encore et encore, tout en ouvrant une brèche pour les transactions entre l'autorité et les délinquants<sup>480</sup>. En droit forestier, par exemple, les mécanismes de transaction sont sollicités pour faire éteindre les poursuites judiciaires relatives à l'abattage des animaux sauvages protégés, par exemple. Les transactions ne deviennent définitives que lorsqu'elles ont reçu l'approbation de l'autorité compétente de l'Administration des ressources forestières qui doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la date de transmission. Passé ce délai, la transaction est acquise de droit. Après jugement définitif, les transactions ne peuvent porter que sur les amendes, restitutions, frais et dommages. L'action publique est suspendue par la transaction. Elle est éteinte en cas d'exécution<sup>481</sup>. Le système des transactions ramollit le caractère « *gendarme* » du droit répressif<sup>482</sup> sans pour autant soulager les atteintes causées au domaine public. « *La transaction n'est donc plus qu'un simple dédommagement de nature pécuniaire car le plus souvent les lieux sont laissés en l'état du fait (...)* »<sup>483</sup>.

Mais en tant que telles, les amendes ne requièrent pas une décision du juge. L'autorité administrative peut la prononcer en vertu d'une jurisprudence constitutionnelle française. « *La séparation des fonctions administratives et juridictionnelles (...) aurait pu laisser penser que le fait d'infliger une sanction, c'est-à-dire de condamner une personne physique ou morale à une peine dissuasive ou réparatrice, ne pouvait être laissée qu'à l'appréciation du juge, et même du juge pénal. Pourtant, le Conseil Constitutionnel*<sup>484</sup>, dans une décision (...) a estimé que "le principe de séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors (...) que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté (...)" »<sup>485</sup>.

<sup>480</sup> Selon Pierre VAN BOSTERHAUDT, la transaction se présente comme « une simple recherche de l'efficacité dans le mécanisme de la sanction » (VAN BOSTERHAUDT (P.), « Les valeurs des polices de l'eau », in *Droit et cultures*, vol. 68, 2014, pp. 81-142, n° 95).

<sup>481</sup> Cf. l'article 145 alinéa 2 suivant lequel : « La transaction entraîne l'extinction de l'action pénale » (loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée).

<sup>482</sup> Car, selon Pierre VAN BOSTERHAUDT, « La prééminence de la transaction pénale dans le règlement du contentieux de l'eau apparaît davantage comme un dispositif visant à sanctionner vite et bien en dépensant peu » (*ibid.*). Voir également, HALLEY (P.) & GAGNON-ROCQUE (A.), « La sanction en droit pénal canadien de l'environnement : la loi et son application », in *Les Cahiers de droit*, vol. 50, n° 3-4, 2009, p. 921.

<sup>483</sup> VAN BOSTERHAUDT (P.), *loc. cit.*, pp. 81-142, n° 93.

<sup>484</sup> France, Conseil constitutionnel, 28 juillet, 1989, *RFDA* 1989, p. 671, note Genevois.

<sup>485</sup> LOMBARD (M.) & DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 212, n° 409.

L'intervention de l'autorité administrative en matière de transaction trouve dans cette décision jurisprudentielle un fondement de taille. Est-il que l'amende n'est pas la seule peine utilisée pour sanctionner les cas de contravention.

## 2/ Des sanctions complémentaires non négligeables en termes de dissuasion

René CHAPUS affirmait que : « [à] la condamnation à l'amende (si les conditions en sont réunies) s'ajoute la condamnation du contrevenant aux mesures de réparation du dommage subi par le domaine public, et cela sans qu'y puisse faire obstacle une prescription quelconque et notamment celle de l'action répressive) ou une amnistie »<sup>486</sup>. Cette affirmation appelle une analyse sous plusieurs dimensions, surtout lorsque nous nous rendons compte que les mesures de réparation n'ont plus pour seule finalité la correction de l'atteinte causée au domaine public mais de garantir aux valeurs écologiques du domaine public altéré une réparation proportionnelle.

La prescription ne joue pas pour la condamnation à des mesures de réparation. Cela rappelle l'ombre portée du principe de l'inaliénabilité qui, dans ses conséquences, empêche la prescription des actions contre les auteurs d'actes qui altèrent le domaine public dans son aspect matériel<sup>487</sup>. Point n'est besoin de revenir sur l'atout que cela constitue pour la conservation des écosystèmes domaniaux.

L'hypothèse de commission d'une contravention de grande voirie dans le cadre de l'exécution d'un contrat qui lie l'auteur de l'infraction à l'administration peut subvenir. Dans cette hypothèse, « l'atteinte au domaine public est susceptible d'engager la responsabilité contractuelle du contrevenant, parce qu'il l'a commise au cours de l'exécution » du contrat<sup>488</sup>. Le juge administratif applique ainsi en la matière le principe de la prévalence de la responsabilité contractuelle sur la responsabilité quasi délictuelle<sup>489</sup>.

Revenant à la réparation intégrale du dommage subi par le bien domanial, il faut reconnaître que cette réparation s'apparente à ce qu'en droit de l'environnement, il est convenu d'appeler la réparation du préjudice écologique pur<sup>490</sup>. Dans cette situation précise, c'est le bien altéré

<sup>486</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 454, n° 536.

<sup>487</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 2, A.

<sup>488</sup> *Ibid.*

<sup>489</sup> *Id.*

<sup>490</sup> Sur ce sujet, voir par exemple BADINGA CITALA (M. M.), « L'indemnisation des préjudices environnementaux : une épine dans le pied de la Cour internationale de justice. Note sous l'arrêt du 2 février 2018 dans l'affaire relative à certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa-Rica c. Nicaragua) », in RCC, n°s 2 et 3, 2020, p. 165.

qui est le bénéficiaire ou le destinataire de la réparation. Le problème, c'est que la nature de cette réparation reste indéterminée. Et dans cette situation, le juge est par principe libre de prescrire la mesure qui lui convient pour réparer efficacement l'atteinte causée. Le problème n'est toutefois pas dissipé puisque comme nous l'avons dit, le principe de la légalité criminelle veut que la peine soit nommée et connue dans sa nature globale. Par conséquent, cela génère un risque de repli sur d'autres formes de peines<sup>491</sup>.

En effet, si auparavant les contraventions de grande voirie sont, par essence antinomiques des peines d'emprisonnement, aujourd'hui la tendance législative fait penser à une nette évolution. En droit malien, par exemple, les contrevenants auteurs de dégradation s'exposent en dehors des peines d'amendes à des peines d'emprisonnement allant de 1 à 10 jours. Le législateur en prévoyant ces deux types de peine laisse la possibilité au juge de les infliger soit alternativement soit cumulativement. Jusque-là, le législateur malien n'exclut pas la condamnation à des peines additionnelles. L'article 25 du code domanial et foncier est clair à cet effet. Les violations des règles relatives à la police, à la conservation et à l'utilisation du domaine public, à la police du roulage, ainsi qu'à l'exercice des servitudes militaires et des servitudes d'utilité publique « *sont passibles d'une amende de 3000 FCFA à 18.000 FCFA et d'un emprisonnement de 1 à 10 jours ou de l'une de ces deux peines seulement, le tout sans préjudice de la réparation des dommages causés ou de la démolition, aux frais du contrevenant, des ouvrages indûment établis sur le domaine public et dans les zones de servitudes ou de l'exécution également à ses frais des travaux prescrits* »<sup>492</sup>.

Il est pourtant clair que ce sont ces mesures additives relatives à la restauration du domaine public dans son état initial (hormis le cas d'emprisonnement sus-évoqué) qui sont recommandables pour sauvegarder les biens publics. C'est d'ailleurs pour cela qu'il sera déterminant de solliciter certaines sanctions promues par le droit de l'environnement en vue de renforcer les mesures punitives en cas de contravention de grande voirie.

<sup>491</sup> Exemple, en droit togolais, il est prévu que les règlements publics peuvent édicter des peines de police pour sanctionner les contraventions aux règlements qu'ils prescrivent. « Dans le cas où le règlement ne précise pas le quantum de la peine, celle-ci consiste en une amende de cinq mille (5.000) à cent cinquante mille (150.000) francs CFA » (loi togolaise n° 2015-010 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal modifiée par la loi n° 2016-027 du 11 octobre 2016 précitée).

<sup>492</sup> Cf. article 25 alinéa 2 du code domanial et foncier du Mali précité.

## **B. La remise en l'état, une sanction promue en droit de l'environnement pour la sauvegarde de l'intégrité du domaine**

L'idée de remise en état survient à la suite d'une pollution effectuée sur un domaine ou un fonds donné<sup>493</sup>. Elle fait appel à l'idée de dépollution<sup>494</sup>. En tant que sanction applicable aux contraventions de grande voirie, la remise en état d'un site pollué peut être une réponse à une obligation d'origine contractuelle (1) ou extracontractuelle (2).

### **1/ La remise en état, une résultante des obligations contractuelles**

En tant que dépendance domaniale susceptible de faire l'objet d'un bail administratif ou d'une convention d'occupation simple, les biens naturels ou même culturels peuvent subir des altérations dans le cadre de l'exécution de ces contrats. Dans le but de réparer le dommage causé directement à la nature, la remise en état peut, en amont, faire l'objet d'une clause qui préfigure dans la convention. En ce moment, la réparation suivra le cheminement tracé par les clauses contractuelles et le cocontractant fautif sera obligé de procéder à la remise en état.

En ce sens, les modifications apportées par les occupants du domaine public peuvent faire l'objet de suppression en vue de retrouver le bien domanial dans sa consistance antérieure aux travaux. En droit malien, il est prévu à l'alinéa 5 de l'article 22 du Code domanial et foncier précité que : « [a]près révocation de l'autorisation d'occuper, s'il n'est pas fait usage de la faculté de rachat (...), les lieux doivent être remis en état dans les conditions et dans un délai qui sont fixés (...) »<sup>495</sup>. Les dispositions de ce texte font croire que l'existence d'une quelconque autorisation d'occuper ne dispense pas pour autant l'occupant de sa responsabilité de remettre en l'état le domaine public altéré.

Dans certaines circonstances d'ailleurs, l'administration insère dans les conventions d'occupation du domaine des clauses relatives à la remise en l'état. Le juge administratif pour qualifier la convention en question de bail emphytéotique administratif peut se servir de cette clause. Le Conseil d'État français l'a rappelé dans l'une de ses décisions : « [p]our juger que la convention du 27 avril 2002, par laquelle la SCI Les Landes mettait à disposition de la SPEN la parcelle ZD n° 11 située à Eroudeville en vue de l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique (CET) de déchets ménagers, disposait des caractéristiques essentielles du bail emphytéotique, le tribunal a relevé que cette convention prévoyait le

<sup>493</sup> Sur la question de la remise en état, voir **GUEYE (O. K.)**, « La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales », Th., Droit public, Université de Lorraine, 2015, p. 55.

<sup>494</sup> Article 60 alinéa 1 de la loi n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement du 30 mai 2008 précitée.

<sup>495</sup> Cf. article 22 alinéa 5 du code domanial et foncier du Mali précité.

*versement d'une redevance annuelle en contrepartie de cette mise à disposition, l'engagement de la SPEN de restituer le site remis en état à l'expiration de la convention et une durée d'effet de la convention prévue jusqu'à la fin de la période post-exploitation du site, soit 58 ans* ». La remise en l'état fait donc partie d'un faisceau d'indices permettant au juge de qualifier un contrat passé par l'administration sur son domaine public.

Par ailleurs, l'apport de la législation environnementale a, dès fois, une portée plus générale, même s'il existe des dispositions spéciales. C'est ainsi que certains textes prévoient que : « [t]out site ayant fait l'objet d'une exploitation doit être remis en état »<sup>496</sup>. Les législateurs ont conscience que les textes de portée générale ne serviraient pas à grande chose. Voilà pourquoi ils n'hésitent pas pour chaque dépendance du domaine public (minier, hydrique *etc.*) à réaffirmer la nécessité de corriger les altérations éventuelles par une remise en l'état.

En droit minier ivoirien, l'exploitant d'une substance minérale « (...) est tenu de remettre en état les terrains de culture et l'irrigation normale des cultures endommagées par ses travaux »<sup>497</sup>. Le législateur ivoirien place la remise en état dans une optique de restauration des qualités agricoles et culturelles. Il va sans dire que pour parvenir à redonner au sol les richesses qu'il aurait perdues à l'occasion de l'exploitation, il faut – antérieurement aux activités prévues – faire un inventaire des éléments naturels du milieu du projet. Cela confirme l'importance des évaluations environnementales<sup>498</sup>.

En droit forestier camerounais, l'exploitation au-delà des limites fixées par la concession, par exemple, est punissable, en dehors des amendes ou toute autre peine, « *des confiscations, restitutions, dommages et intérêts et remises en état des lieux* »<sup>499</sup>. Il y a l'intention de sanctionner la violation des obligations contractuelles dans ce texte. Les espèces fauniques et floristiques qui définissent le domaine forestier sont soumises à des conditions d'exploitation strictes en raison des menaces d'extinction dont certaines font l'objet. Il est donc normal que les dépassements de prévisions contractuelles soient assujettis à la remise en état, si possibilité est.

Enfin, en droit togolais de l'eau, la question de remise en l'état est prise au sérieux, notamment dans le cadre d'une concession qui arrive à expiration. En fin d'exécution d'une

<sup>496</sup> Article 60 alinéa 1 de la loi n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement du 30 mai 2008 précitée.

<sup>497</sup> Article 47 alinéa 2 de la loi n° 95-553 du 17 juillet 1995 précitée.

<sup>498</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A.

<sup>499</sup> Voir, article 162- (1) de la loi camerounaise n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche précitée.

convention d'exploitation, l'opérateur est contraint, en principe, de procéder à une remise en état. Mais en cas de carence, la loi oblige l'autorité administrative à y procéder aux frais du concessionnaire. L'article 25 alinéa 2 du code togolais de l'eau précité dispose que : « *[e]n cas de déchéance de la concession, le ministre chargé de l'eau peut ordonner la remise des lieux en l'état initial et, le cas échéant, faire effectuer d'office cette remise en l'état aux frais du concessionnaire déchu* »<sup>500</sup>. Si la condamnation des contrevenants à une remise en état d'une dépendance du domaine public altérée est nécessaire dans le cadre d'un contrat, il n'en demeure cependant pas moins qu'il peut bien y avoir condamnation de ce genre en dehors de toute convention.

## **2/ La remise en état, une résultante des obligations extracontractuelles**

Un contrevenant peut être condamné à remettre un site en état en dehors de toute obligation contractuelle. « *Remettre en état quelque chose signifie dans un sens courant réparer, il s'agit de mettre la chose dans son état antérieur. La notion de réparation est attachée en droit, à la responsabilité mais également et, en particulier en droit de l'environnement, au principe pollueur-payeur qui vise "à imputer au pollueur le coût social de la pollution qu'il engendre"* »<sup>501</sup>. La remise en état doit être exigée par un texte puisqu'elle est, au-delà de tout, une peine.

En droit togolais, le législateur s'arrime à cette donne. L'article 515 du code foncier et domanial précité dispose que : « *[i]ndépendamment des sanctions pénales, tout contrevenant peut-être condamné à la réparation des dommages soit par la remise en état des lieux perturbés de son fait, soit par le remboursement des dépenses supportées par la personne morale affectataire victime de ses agissements* »<sup>502</sup>. La loi sépare les sanctions intrinsèquement pénales des mesures à infliger pour la remise en l'état des sites dénaturés.

La jurisprudence administrative française corrobore cette approche et va même au-delà pour ne condamner les contrevenants qu'à la remise en l'état de la dépendance du domaine public artificiel et portuaire endommagé par un navire. Il en a été ainsi dans un arrêt du Conseil d'État *Société Entreprise nationale de transport maritime des voyageurs (ENTMV) c/ Grand port maritime de Marseille et Ministre d'État, ministre de la transition écologique et*

<sup>500</sup> Cf. loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau précitée.

<sup>501</sup> STAFFOLANI (S.), *op. cit.*, p. 477.

<sup>502</sup> Article 515 de la loi togolaise n°2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.



*solidaire*<sup>503</sup>. En l'espèce, le préfet des Bouches-du-Rhône a déféré comme prévenue d'une contravention de grande voirie la société Entreprise Nationale de Transport Maritime des Voyageurs (ENTMV)<sup>504</sup>, sur la base d'un procès-verbal dressé le 6 novembre 2007 constatant les dommages causés par le navire "European Express" aux bollards n<sup>os</sup> 4 et 5 du poste 82 du Port autonome de Marseille. Par un jugement du 28 juillet 2015, le tribunal administratif de Marseille a condamné cette société à verser au Grand Port maritime de Marseille, la somme de 33 924,47 euros, correspondant aux frais de remise en état du domaine public portuaire. La société ENTMV se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 15 juin 2017 par lequel la Cour administrative d'appel de Marseille a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement. Mais, le Conseil d'État rejette le pourvoi. La remise en état est donc retenue comme seule condamnation.

Par ailleurs, il faut rappeler que certains auteurs logent la peine de remise en état dans le principe pollueur-payeur. En parcourant les législations, nous nous apercevons que cela s'avère vérifié. Hormis le législateur béninois qui a gardé le silence, les législateurs camerounais, malien et togolais définissent le principe de pollueur-payeur en débouchant sur l'obligation pour tout pollueur de procéder à la remise en l'état du site pollué.

Pour le législateur camerounais, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles s'inspire, du « *principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de la lutte contre celle-ci et de la remise en l'état des sites pollués doivent être supportés par le pollueur* »<sup>505</sup>. Cette définition, partagée par le législateur malien<sup>506</sup> et togolais<sup>507</sup>, cite nommément la remise en état en l'imposant aux personnes qui se rendraient coupables de pollution. La pollution effectuée sur le domaine public est prise en compte puisque la loi ne distingue pas la pollution de telle ou telle propriété.

La plus grande originalité en cette matière est apportée par la législation ivoirienne. En droit ivoirien, « *[t]oute personne physique ou morale dont les agissements et/ou les activités*

<sup>503</sup> France, CE, 8ème - 3ème ch. réunies, 19 septembre 2018, *Rec. Lebon*, n° 415044.

<sup>504</sup> Il est admis, en droit français, que les personnes morales de droit privé puissent être pénalement poursuivies (**PIN (X.)**, *op. cit.*, p. 328, n° 328).

<sup>505</sup> Article 9-c de la loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement

<sup>506</sup> Cf. article 2-4 de la loi malienne n° 01-120 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances.

<sup>507</sup> L'article 5 alinéa 5 de la loi-cadre sur l'environnement précitée définit le principe pollueur-payeur comme étant le principe « selon lequel les frais découlant des actions préventives contre la pollution, ainsi que des mesures de lutte contre celle-ci, y compris la remise en l'état des sites pollués, sont supportés par le pollueur ».

*causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement est soumise à une taxe et/ou à une redevance. Elle assume en outre toutes les mesures de remise en état »*<sup>508</sup>. L'originalité de cette définition par rapport à la précédente réside dans la mise en exergue de la remise en état comme procédant par toute mesure nécessaire. Cette sanction se révèle être suffisamment nécessaire dans le but de préserver les valeurs environnementales du domaine public altéré<sup>509</sup>.

Mais, comme l'a dit Sandrine STAFFOLANI, « [l]a réparation du sol altéré par une activité polluante suppose que l'identification de la pollution du sol soit préalablement effectuée et que des mesures curatives soient prises pour tenter de supprimer les effets négatifs de la pollution. La réparation du sol nécessite deux temps, celui de l'identification de la pollution et de son étendue, puis celui de la détermination de la remise en l'état »<sup>510</sup>.

Promue de plus en plus par la doctrine environmentaliste, la remise en l'état occupe une place de choix dans la correction des atteintes à l'environnement. Avec la prolifération des règles de police relatives à la contravention de grande voirie, qui entretiennent une proximité sans cesse croissante avec le droit de l'environnement, nous finissons par nous rendre compte que le champ d'application de la remise en l'état est extensible.

Au regard de ce qui précède, il est évident que la contravention de grande voirie est en mutation sous l'influence du droit de l'environnement non seulement pour mieux protéger le domaine public mais aussi pour préserver les écosystèmes qui entretiennent d'étroites relations avec les dépendances domaniales. Néanmoins, la police de la conservation, « gendarme » des dépendances du domaine public et autrefois antinomique de l'approche préventive, commence à s'intéresser aux techniques d'anticipation des atteintes.

## **Section 2. La police de la conservation, une police *a posteriori* préventive sous l'influence de l'environnement**

Prévenir, c'est anticiper la survenue d'une atteinte en prenant des mesures promptes. En effet, alors que la protection de l'environnement en a fait un principe<sup>511</sup>, la police domaniale ne s'en

<sup>508</sup> D'ailleurs, le droit forestier ivoirien établit que la remise en l'état des sites pollués trouve son fondement dans le principe pollueur-payeur. Voir sur cette question, l'article 2 du code forestier en République de Côte d'Ivoire précité relativement à la définition du principe pollueur-payeur.

<sup>509</sup> PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd. Paris, 2004, 934 p.

<sup>510</sup> STAFFOLANI (S.), *op. cit.*, p. 83.

<sup>511</sup> Parmi les principes de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, l'article 5 tiret 3 de la loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement précitée prévoit « le principe de prévention, selon lequel il importe d'anticiper et de prévenir à la source les atteintes à l'environnement ».

accommodait guère<sup>512</sup>. Mais, si avant l'admission des approches de valorisation du domaine public, la police de conservation pouvait se contenter de réprimer<sup>513</sup>, de nos jours, elle est contrainte de diversifier ses approches, étant entendu que la protection du domaine public est compromise par les interventions (régulières) d'ordre économique. C'est ainsi qu'à l'image de la police de l'ordre public<sup>514</sup>, cette police de la conservation se laisse désormais appuyer par les législations environnementales qui ont déjà pris la mesure de la situation<sup>515</sup>, afin de limiter en amont la survenue des atteintes sur le domaine public ainsi que sur les ressources écologiques<sup>516</sup>.

Dans cette étude consacrée à l'apport de ces règles environnementales, il importe de relever l'inflation des régimes d'interdiction dictés par le législateur (§2) après une analyse minutieuse de la subordination des opérations domaniales à des régimes d'autorisation préalable (§1).

### §1. La subordination des opérations domaniales au régime d'autorisation préalable

Par définition, l'autorisation est une « *permission qu'une personne doit obtenir d'une autorité pour accomplir un acte dont l'importance justifie cette exigence* »<sup>517</sup>. L'autorisation résulte bel et bien d'un acte administratif qui intervient pour permettre à l'autorité administrative d'imposer des conditions de jouissance de droits et libertés *a priori* frappés d'interdiction<sup>518</sup>.

<sup>512</sup> Ce n'est pas le propre de la police spéciale de procéder par l'anticipation des atteintes au domaine public.

<sup>513</sup> Le verbe « se contenter » n'est pas employé de façon hasardeuse. Car, toutes les mesures prises dans ce contexte étant de nature répressive, de sorte que lorsqu'elles sont reprises dans une dimension de protection de l'environnement, on peut être tenté de dire que rien n'a changé. Mais en réalité, les approches changent. C'est l'exemple de la mise en état. Avant d'impliquer le droit de l'environnement, cette mesure pouvait être prise par le juge administratif, seulement pour atteinte le contrevenant dans son patrimoine pour les dépenses liées à l'exécution de la mesure. Aujourd'hui, ou du moins, dans le contexte du droit de l'environnement, le prononcé de cette mesure dépasse le cadre restreint tel que dépeint pour viser la sauvegarde de la ressource écologique.

<sup>514</sup> La police administrative a un caractère préventif. Sur ce sujet, voir **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 296, n° 348 et **AMOUSSOU (V. L.)**, « L'ordre public sanitaire en Afrique francophone », *Th.*, Droit, Université de Bordeaux, 2017, 26 p.

<sup>515</sup> Et sur cette question le droit de l'environnement et le droit administratif sont en phase. Voir par exemple Michel PRIEUR qui attribue la prévention carrément au droit administratif (**PRIEUR (M.)**, « L'avenir du droit de l'environnement dans l'espace francophone », *in Réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF de Juin 2008*, Porto-Novo, Bénin, 2008, p. 425).

<sup>516</sup> Tel que dit, l'approche paraît très audacieuse. En effet, il y a, pour reprendre les termes de Vigny Landry AMOUSSOU à propos de l'ordre public sanitaire, un « faisceau d'indices concordants » qui permettent de n'en point douter (**AMOUSSOU (V. L.)**, *op. cit.*, p. 24).

<sup>517</sup> **CABRILLAC (R.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 38.

<sup>518</sup> « Quel que soit le contexte législatif et réglementaire dans lequel le législateur décide d'établir un système d'autorisation, il doit pour cela créer une interdiction préalable d'agir sans l'autorisation. L'autorisation, acte administratif individuel, particulier et concret, accompli sur demande, lève cette interdiction préalable » (**DELNOY (M), PÂQUES (M.) & VERCHEVAL (C.)**, « Autorisations

C'est ainsi que le processus de délivrance des autorisations va être infiltré par des exigences d'ordre environnemental pour prévenir la survenue des atteintes au cours de l'exécution des activités sur le domaine public.

C'est en ce sens que nous nous intéressons aux régimes des autorisations imposés respectivement aux exploitations des installations classées (**A**) et celles des ressources du domaine forestier (**B**), domaines de prédilection desdits régimes.

### **A. Le cas de l'exploitation des installations classées pour la protection de l'environnement**

Le législateur désigne par "*établissements classés*", les « *établissements qui présentent des risques de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage ou pour la santé publique, soit pour l'agriculture* »<sup>519</sup>. Ici c'est le risque de nuisance qui détermine le classement fait par le législateur. Penser à prévenir les atteintes à l'intégrité matérielle du domaine public, siège de l'activité économique<sup>520</sup>, ne saurait aujourd'hui se passer d'un encadrement des unités d'exploitation, notamment les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Dans nos pays d'Afrique noire francophone, ces unités sont implantées dans (**2**) ou en dehors des zones franches (**1**).

#### **1/ Les installations classées situées en dehors des zones franches**

Une zone franche est un périmètre géographique spécifique destiné à l'industrialisation à des fins d'exportation, bénéficiant de certains avantages fiscaux<sup>521</sup>. Aux yeux du législateur, une zone franche, c'est « *un domaine physiquement délimité, clôturé, aménagé, pouvant contenir une ou plusieurs entreprises agréées au statut de zone franche* »<sup>522</sup>. Les installations implantées en dehors de cette zone restent une préoccupation en termes de protection de l'environnement même si elles ne bénéficient pas des mêmes avantages. Voilà qui justifie que leur implantation soit précédée d'une autorisation préalable. En effet, dans l'esprit de rentabiliser leur domaine public, les personnes publiques n'hésitent plus à concéder les dépendances domaniales pour des projets d'installations classées.

---

administratives et troubles de voisinage », in **DAMBRE (M.) et LECOQ (P.) (éd.)**, *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police*, 20113, Bruges, La Charte, 2013, p. 101).

<sup>519</sup> Cf. article 2-26 de la loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement précitée.

<sup>520</sup> Cf. *infra*, Partie II.

<sup>521</sup> Définition lue sur le lien <http://lesdefinitions.fr/zone-franche>, consulté le 04 juin 2020.

<sup>522</sup> Cf. article 2 de la loi togolaise n° 2011- 018 du 24 juin 2011 portant statut de zone franche industrielle.

Or, la notion d'installations classées est née des constats de pollutions diverses causées par des unités de production, de transformation ou d'extraction. Loin des milieux urbanisés, le danger se réduit aux impacts sur les écosystèmes naturels. Par contre, très vite ces unités ont commencé à être dans le voisinage immédiat des lieux d'habitation, soit parce que pour des raisons de proximité par rapport au lieu de travail, les hommes ont décidé de s'agglomérer tout autour<sup>523</sup>, soit parce que le titulaire du projet a choisi de les implanter en milieu habité. Pourtant, il s'agit d'établissements dangereux. Selon Maurice HAURIOU, « [l]'idée essentielle est que l'établissement dangereux reste une propriété privée, mais qu'il est soumis à l'autorisation préalable ou à la déclaration et à une surveillance de la police »<sup>524</sup>.

Aujourd'hui, ces installations classées prennent plusieurs formes : il s'agit des usines, des ateliers, des dépôts, des chantiers, *etc.* Dans nos pays, peuvent être concernés les carrières, les stations-services, les scieries, les aéroports<sup>525</sup>, les dépôts de gaz de combustion, certaines unités agricoles, les moulins, les débits de boisson, par exemple. Sans abuser et vu la définition que le législateur apporte à la notion, il peut arriver que certains lieux de cultes fassent partie<sup>526</sup>.

En effet, prise en compte dans la législation française depuis les années 1970<sup>527</sup>, la notion d'installation classée a ciblé « *les usines, les ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit*

<sup>523</sup> Sur les constructions d'installations classées à proximité d'habitations existantes, voir **PRIEUR (M.)**, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », in *RJE*, n° 3, 1988, p. 286.

<sup>524</sup> **HAURIOU (M.)**, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey, 12<sup>e</sup> éd. 1933, p. 612 cité par **NAIM-GESBERT (E.)**, *Droit général de l'environnement, op. cit.*, p. 80.

<sup>525</sup> En tant qu'ouvrage public, les inconvénients générés par les aéroports en terme de nuisance sonore et de vibrations sont par principe soumis à une responsabilité pour faute du maître de l'ouvrage. Sur cette question, voir **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 655, n° 802.

<sup>526</sup> Au Togo, par exemple, la direction du culte logée au sein du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités, après une sensibilisation sur les pollutions sonores, a fait procéder à la fermeture de certaines églises de Lomé. En Côte d'Ivoire, certaines fermetures ont donné même lieu à des recours pour excès de pouvoir.

<sup>527</sup> Sur cette question, voir **MOUKOKO (S. R.)**, « Le plein contentieux spécial des installations classées », Th., Droit, Université Paul Verlaine - Metz, juin 2009, p. 18 et **GUILLOT (Ph. Ch.-A.)**, *Droit de l'environnement*, Ellipse, Edition Marketing, S.A., 1998, p. 53.

*pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique »*<sup>528</sup>.

Mais ce qu'il faut très vite relever, c'est que toutes ces installations ne sont pas soumises à un même régime. Les dangers qu'elles présentent ne sont, certes, pas de même intensité d'un établissement à l'autre ; ce qui fait qu'elles sont fréquemment catégorisées en régime d'autorisation préalable, d'enregistrement<sup>529</sup> ou de déclaration préalable<sup>530</sup>. Le régime de déclaration préalable étant plus souple en raison de la faible importance du danger auquel l'installation expose le voisinage, c'est le régime d'autorisation préalable qui s'occupe des cas présentant une menace et des risques sérieux à la santé des populations et de pollution du sol, du sous-sol, de la nappe aquifère, de l'air, *etc.*

Ce qui nous intéresse particulièrement ici, ce sont ces installations soumises à autorisation préalable. « *Sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts* » divers tels que relevés plus haut<sup>531</sup>, c'est-à-dire soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

La finalité poursuivie par le législateur en soumettant ces installations à un régime d'autorisation est foncièrement la protection de l'environnement dans toutes ses dimensions. Car, ces installations sont au cœur des pollutions et nuisances de toute sorte. Les émanations diverses, les rejets d'eaux usées, les émissions dans l'air et les entreposages de déchets de toxicité variable sont concernés par l'exploitation des installations classées. Les installations classées couvrent autant le domaine agricole<sup>532</sup>, minier, artisanal, commercial qu'industriel<sup>533</sup>.

Le régime d'autorisation préalable sera légèrement affaibli face aux politiques de développement qui considèrent la protection de l'environnement comme étant un frein au

<sup>528</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (Il faut noter que cette loi a été abrogée et codifiée par l'article 5 de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, *JO* du 21 septembre 2000, p. 14792), article aujourd'hui codifié sous l'article L. 511-1 du code de l'environnement.

<sup>529</sup> Il s'agit d'un régime d'autorisation simplifié tel que défini à l'article L. 512-7 du code français de l'environnement précité.

<sup>530</sup> Cf. article 128 de la loi togolaise n° 2008-005 portant Loi-cadre sur l'environnement précitée.

<sup>531</sup> Cf. article L. 512-1 alinéa 1<sup>er</sup> du code français de l'environnement précité.

<sup>532</sup> Voir par exemple, **DRUAIS (J.)**, « Le juge et les installations classées agricoles », *in RJE*, n° spécial 2004, Le juge administratif et l'environnement, p. 145.

<sup>533</sup> Cf. article 127 de la loi togolaise n° 2008-005 portant Loi-cadre sur l'environnement précitée.

décollage économique. En vue d'inciter la création d'entreprise dans nos pays, des zones franches vont naître portant un coup fatal à la rigueur instaurée par les régimes d'autorisation.

## 2/ Les installations classées enfermées dans les zones franches

Dans nos pays d'Afrique noire francophone, une bonne partie des unités soumises à autorisation préalable a été localisée dans des zones franches industrielles. Les unités qui y ont été accueillies bénéficient d'un régime préférentiel<sup>534</sup>, nonobstant les nuisances qu'elles génèrent. Il s'agit d'un régime souple institué par une législation sectorielle « *moins regardante* » sur des questions tant sociales qu'environnementales.

La raison fondamentale qui conduit à cette situation est l'intérêt général économique qu'elles contribuent à satisfaire<sup>535</sup>. Ici particulièrement, la situation des unités des zones franches nous préoccupe fortement, puisque pendant qu'elles bénéficient de faveurs en matière douanière et fiscale, ces sociétés sont au cœur d'un certain nombre de non-conformités environnementales.

Comme l'a relevé Laurence BUZENOT dans sa thèse sur "*Industrialisation, zone franche et développement socio-spatial dans les espaces insulaires*", après la seconde guerre mondiale, l'industrie est perçue comme un moyen de diversifier les structures de l'économie afin de les rendre moins vulnérables aux conjonctures des marchés des matières premières<sup>536</sup>. Dans le cadre de la réalisation de ces politiques, se sont développées des zones franches industrielles d'exportation qui ne sont qu'une expression de l'application des principes de l'économie libérale<sup>537</sup>. Libéralisation et interventionnisme étatique se conjuguent donc sur un secteur privé qui bénéficie d'un domaine de l'État bien délimité<sup>538</sup>.

Mais la création de ces zones franches n'est pas pour la plupart du temps exemptée d'antécédents fâcheux puisqu'elles l'ont été sous les régimes de partis-États. Les voies de fait antérieurement évoquées ont été enregistrées, du moins dans certains pays, dans la constitution des réserves destinées à cet effet<sup>539</sup>. Certaines administrations ont procédé par

<sup>534</sup> CA Lomé, 14 août 2013, *Affaire Société Fil Nylon Africaine (SOFINA) SARL c/ Dame Edjamtoli ASSIH*, arrêt n° 284/13, *Recueil des arrêts de la Cour d'appel de Lomé*, p. 909. Par cet arrêt, les juges ont dit « que la SOFINA est une société agréé en zone franche et par conséquent exonérée du paiement de la TVA ».

<sup>535</sup> Sur le conflit entre les intérêts économiques et environnementaux, cf. *supra*, Introduction générale, § 1.

<sup>536</sup> BUZENOT (L.), « Industrialisation, zone franche et développement socio-spatial dans les espaces insulaires. Les cas des îles de la Caraïbe et de l'île Maurice », Th., Histoire, Université de la Réunion, 2010, p. 16.

<sup>537</sup> BUZENOT (L.), *op. cit.*, p. 23.

<sup>538</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1.

<sup>539</sup> Nous y reviendrons. Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, §1, B, 1.

expropriation de fait<sup>540</sup>. Les propriétaires privés ont donc été lésés, car dépossédés sans juste et préalable indemnité. Benoît GRIMONPREZ l'exprime bien en ces termes : « [l]’interventionnisme étatique a entraîné de multiples atteintes aux droits des propriétaires, intimés de ne plus bâtir, de ne plus arracher, de ne plus puiser, sauf autorisation spéciale délivrée par le Prince. Rarement dédommagés de ces pertes d'utilités, les propriétaires n'ont pu que souffrir cet empilement successif de normes »<sup>541</sup>.

Le seul souci de l'État en créant ces zones est la prospérité économique à travers la compétitivité des produits nationaux à l'exportation et la création de l'emploi pour les nationaux. Ce souci est traduit même en conditions d'éligibilité à l'intérieur de ces zones. Le législateur togolais prévoit que pour être éligible au statut de zone franche<sup>542</sup>, les entreprises doivent satisfaire aux conditions suivantes : exercer une activité de production de biens ou de services, garantir l'exportation de la totalité de leurs productions et réserver en priorité des emplois permanents aux nationaux.

Pourtant, « [l]e développement de ces activités industrielles n'a pas tardé à provoquer des contrariétés que l'on peut appeler aujourd'hui sous le vocable de dangers et inconvénients, "allant de la simple gêne à l'épidémie, malgré l'accoutumance des habitants" (...)»<sup>543</sup>. Pour contrecarrer ces dérives préjudiciables à l'environnement, seuls les contrôles des services environnementaux tels que déclinés à partir des régimes d'autorisation permettraient de venir à bout. Mais les franchises dont bénéficient les entreprises de ce secteur rendent compliqué la situation.

Effectivement, la soumission des installations classées à un régime d'autorisation préalable devait permettre un double degré de contrôle administratif : le contrôle du ministère de tutelle de la zone franche et celui des services en charge de l'environnement. L'éternel problème de choix étatique entre, d'une part, l'intérêt général économique, d'autre part, l'intérêt général à l'environnement refait surface, l'économie triomphant très fréquemment même si la situation semble quelque peu en évolution. En marge des problèmes posés par les installations classées, l'exploitation des ressources du domaine forestier reste un défi environnemental.

<sup>540</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, A.

<sup>541</sup> GRIMONPREZ (B.), « La fonction environnementale de la propriété », *op. cit.*, p. 541.

<sup>542</sup> Article 8 de la loi togolaise n° 2011- 018 du 24 juin 2011 portant statut de zone franche industrielle précitée.

<sup>543</sup> MOUKOKO (S. R.), *op. cit.*, p. 21.



## B. Le cas de l'exploitation des ressources du domaine forestier

Le domaine forestier est un domaine particulier, situé de part et d'autre de la frontière qui sépare le domaine public du domaine privé<sup>544</sup>. Ses dépendances sont donc partagées entre la domanialité publique et la domanialité privée selon qu'elles sont affectées ou non<sup>545</sup>. Tout comme la partie non affectée, le domaine public forestier est par excellence un réservoir naturel. Comme tel, il est régi par une police de la conservation qui s'accommode des règles à dominance préventive, l'objectif étant de prévenir l'exploitation anarchique des espèces fauniques<sup>546</sup> (2) et des espèces végétales (1).

### 1/ Le régime de l'exploitation des espèces végétales

La forêt, composante non négligeable de l'environnement, est saisie en partie par la domanialité publique. En effet, il y a forêt parce qu'il y a des plantes ou des espèces végétales soutenues par un sol. Voilà pourquoi, la forêt s'assimile volontiers à « *une association d'arbres biologiquement interdépendants au cours de leur évolution et exerçant une influence sur le milieu dans un territoire plus ou moins grand* »<sup>547</sup>. À l'intérieur de nos États, l'administration dispose de forêts qui font partie des dépendances de son domaine public. Leurs affectations répondent à des fonctions purement écologiques ou récréatives. Pour protéger ces fonctions qui riment d'ailleurs avec leurs affectations, un ensemble de règlements de police sera mis en place en vue d'encadrer leur exploitation.

Dans son article intitulé "*Domanialité forestière et protection de l'environnement*"<sup>548</sup>, Léila CHIKHAOUI affirmait que « [l]a notion de domanialité forestière suppose par ailleurs l'application du régime juridique de la domanialité (publique et/ou privée) au patrimoine forestier des personnes publiques ». Donc, bien qu'on ait tendance à considérer que ce sont les règles du droit privé qui s'appliquent au domaine forestier<sup>549</sup>, nos droits africains n'excluent pas la soumission de certaines dépendances de ce domaine au droit public.

<sup>544</sup> La définition législative du domaine forestier paraît laconique. L'article 7-3 prévoit que : le domaine forestier est « l'ensemble des forêts réparties sur le territoire national » (loi togolaise n° 2008-09 portant code forestier précitée).

<sup>545</sup> CHIKHAOUI (L.), « Domanialité forestière et protection de l'environnement », in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, Montchrestien, éd. 2007, pp. 747-777.

<sup>546</sup> « L'interdiction des activités des populations « indigènes » dans les forêts intégrées dans le domaine de l'État se justifiait par des raisons dites de protection contre l'exploitation forestière anarchique imputée à ces populations » (KOUNA ELOUNDOU (Ch. G. K.), *op. cit.*, p. 42).

<sup>547</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi malienne n° 86-42/AN-RM du 30 janvier 1986 portant code forestier.

<sup>548</sup> CHIKHAOUI (L.), *op. cit.*, pp. 747-777.

<sup>549</sup> La domanialité forestière est un régime hétérogène.

Même dit ainsi, il n'est pas toujours évident d'y croire : il faut dès lors lever toute équivoque sur l'existence de forêts au sein du domaine public. En effet, aux termes de l'article 57 du code forestier du Togo, « [l]es zones de conservation et de protection des forêts, des eaux, des sols et autres sites peuvent appartenir au domaine public ou privé de l'État, au domaine des collectivités territoriales ou des particuliers »<sup>550</sup>.

En droit comparé, la situation semble identique. Il faut noter qu'« [e]n Grèce, la forêt fait partie du domaine public en tant que res communis et est donc exclue de l'aliénation. Mais, un arrêt du Conseil d'État rendu dans un contexte dominé par une volonté politique de privatisation, a ouvert la voie à la domanialité privée de la forêt »<sup>551</sup>. Bref, au sein de la domanialité forestière cohabitent la domanialité publique et la domanialité privée<sup>552</sup>. « De toute façon, le caractère administratif du droit forestier est incontestable et il crée des passerelles entre le régime forestier et le domaine public. Tout d'abord, la finalité de l'intérêt général du droit forestier renvoie à son caractère très centralisé qui impose l'application du droit public »<sup>553</sup>.

Revenant à l'exploitation des espèces de flore entendue comme un « ensemble des espèces végétales d'une région géographique »<sup>554</sup>, la question de transformation du produit bois constitue une menace pour la forêt africaine considérée comme l'un des puits d'absorption des gaz à effet de serre<sup>555</sup>. Elle est, en même temps, l'une des problématiques au cœur des défis liés à la désertification. Le régime d'autorisation préalable est donc institué pour permettre à l'administration de contrôler les différentes exploitations faites dans ce cadre. Mais c'est parce que l'inaliénabilité s'est accommodée – nous ne cesserons de le dire – des activités économiques, que le régime d'autorisation a été institué comme une passerelle débouchant sur l'octroi des permis d'exploitation.

Les pays forestiers de l'Afrique centrale en sont des exemples où l'État n'hésite pas à conférer à des particuliers des titres d'exploitation. Ces titres assujettissent l'exploitation à des

<sup>550</sup> Cf. loi togolaise n° 2008-09 portant code forestier précitée.

<sup>551</sup> **GROMITSARI -MARAGIANNI (P.)**, *op. cit.*, p. 130.

<sup>552</sup> Sur les particularités de la domanialité privée, voir **DE VILLIERS (M.) et DE BERRANGER (Th.)**, *Droit public général. Institutions politiques, administratives et commentaires Droit administratif – Fianances publiques*, Litec, 4<sup>e</sup> éd. Paris, 2009, p. 1086.

<sup>553</sup> **MARAGIANNI (P. Gr.)**, *op. cit.*, pp. 113-114.

<sup>554</sup> Article 2-31 de loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée.

<sup>555</sup> En dehors des grands fonds marins, la forêt est considérée comme un milieu de séquestration de carbone (ou puits d'absorption de carbone). Dans ce sens, voir <https://www.futura-sciences.com/planete/questions-reponses/rechauffement-climatique-puits-carbone-sont-ils-fonctionnent-ils-1212/>, consulté le 05 juin 2020.

conditions fermes dont la violation peut entraîner des sanctions. L'autorisation peut intervenir dans le cadre d'une concession. Et par voie de conséquence, lorsqu'une exploitation se fait dans le cadre d'une concession, elle ne saurait être déclarée inconstitutionnelle. La Cour constitutionnelle du Bénin a, ainsi, jugé qu'il n'y a pas lieu à statuer sur la requête d'un citoyen qui ne rapporte pas la preuve de l'exploitation massive et anarchique de la forêt sacrée de Ouèdo. Par ailleurs, la loi n° 95-009 du 02 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin a déterminé les principes fondamentaux du régime des forêts. Dans ces conditions, « *les ventes de coupes sur pied concédées par l'administration forestière à des privés dans les plantations de Ouèdo ne sont pas contraires à la Constitution* »<sup>556</sup>, statue le juge.

Cependant, l'exploitation en l'absence de tout titre expose le contrevenant à des sanctions sévères. C'est le cas dans *l'affaire CAM IRON Haut Nyong* reprise par Patrick OUMBA<sup>557</sup>. « *Il est exigé que l'exploitant justifie d'un titre d'exploitation régulièrement délivré par l'Administration forestière, sous peine de l'application des sanctions prévues par la réglementation en vigueur. C'est ce qui se dégage de l'affaire CAM IRON Haut Nyong du 28 avril 2010, dans laquelle la société CAM IRON a été astreinte à payer une somme de 13 417 633 FCFA pour exploitation non autorisée dans le domaine national* »<sup>558</sup>. Par ailleurs, le régime d'autorisation applicable pour les exploitations des espèces végétales s'étend aux espèces fauniques.

## 2/ Le régime de l'exploitation des espèces fauniques

Contrairement à la flore qui s'assimile aux immeubles, les espèces de faunes se meuvent par elles-mêmes. Ainsi, lorsqu'elles ont pour habitat une dépendance du domaine forestier assujetti à la domanialité publique, elles peuvent constituer le prolongement du domaine public mobilier. Mais avant tout, il convient de s'enquérir des contours du concept de faune. « *La faune désigne (...), l'ensemble des espèces faisant partie de tout écosystème naturel ainsi que toutes les espèces animales ayant été prélevées du milieu naturel à des fins de domestication* »<sup>559</sup>. Cette définition est partagée par la plupart des droits voisins<sup>560</sup>.

<sup>556</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-102 du 21 août 2002 *Affaire HINVI Toussaint*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>557</sup> OUMBA (P.), « La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun », *op. cit.*, pp. 201-202.

<sup>558</sup> *Ibid.*

<sup>559</sup> Article 3 de la loi camerounaise n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche précitée.

L'exploitation des ressources de la faune est encadrée par des instruments juridiques épars et rigoureux. La protection des espèces fauniques appellent tant les règles du droit national que celles du droit international<sup>561</sup>. Par contre, toutes les espèces de faune ne bénéficient pas de la même protection ; les espèces menacées d'extinction étant placées sous un régime de protection partielle ou intégrale. Le pangolin terrestre géant, le vautour pêcheur ou l'aigle huppé ne sont que partiellement protégés tandis que le guépard et le chimpanzé le sont intégralement.

En ce sens, il faut noter que la domanialité publique – applicable à l'exploitation – se réconforte d'un arsenal d'instruments nationaux et internationaux du droit de l'environnement. Les droits africains, comme ceux d'autres pays du monde, sont irrigués des stipulations de la Convention sur le Commerce International des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction encore appelée la CITES<sup>562</sup>. Au Togo, par exemple, cette convention a été internalisée à partir d'une ratification qui date du 23 octobre 1978<sup>563</sup>. Que ce soit sous l'égide des droits nationaux ou de la CITES, la protection des espèces est bâtie sur un système de permis d'importation et d'exportation. Le système des permis est le corollaire du régime d'autorisation préalable.

Malgré cette réglementation assez rigide sur la faune sauvage, des dérapages sont constatés en amont du commerce, notamment en ce qui concerne la chasse et la pêche. Ces dérapages sont par moment des réponses à comportements fâcheux de l'administration<sup>564</sup>. En effet, durant les décennies 70 et 80, au Togo par exemple, des villages entiers ont été délocalisés sous contrainte en vue de constituer des réserves de faune<sup>565</sup>. En réaction à cette politique

<sup>560</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 1, B, 2.

<sup>561</sup> Alors que la domanialité publique, dans sa conception classique, était alimentée par des règles du droit national de chaque État, l'épreuve qu'elle subit du fait des enjeux environnementaux la rend accessible aux règles du droit international de l'environnement notamment.

<sup>562</sup> La CITES a été signée en 1973 et compte 75 pays membres ; elle protège plus 33 000 espèces d'animaux et de plantes.

<sup>563</sup> À partir de cette ratification, un certain nombre de textes ont été pris pour transposer les effets de cette loi. Cf. par exemple, Arrêté n° 002/MERF du 25 mars 2004 définissant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) au Togo, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020 ; Décret n° 2003-237/PR du 26 septembre 2003 relatif à la mise en place d'un cadre normalisé de gestion des aires protégées, *JORT* du 26 septembre 2003, pp. 4-7 ; Décret n° 90-178 du 7 novembre 1990 portant modalités d'exercice de la chasse au Togo, *JORT* du 05 décembre 1990, p. 38 ; Décret n° 68-10 du 16 janvier 1968 interdisant la chasse de nuit et plus récemment la loi n° 2008-09 portant code forestier, *JORT* du 16 février 1968, p. 110.

<sup>564</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2.

<sup>565</sup> Voir sur ce sujet, MERLET (L.), « Domaine réservé : la protection de la faune », in *Réserves, Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, éd. 1987, pp. 55-66.

gouvernementale en matière faunique, les populations initient des attaques contre les animaux autrefois protégés, ceci à partir de la chute du parti-État.

Le Rapport d'investigation de la Commission Vérité Justice Réconciliation le retrace bien<sup>566</sup> : « [a]vant 1990, les parcs nationaux et les réserves disposaient d'une faune particulièrement riche. Au moment des troubles sociaux, les populations se sont livrées à une chasse effrénée pour se venger et non pour satisfaire leur besoin en gibier. C'est ainsi que le poste de contrôle de la faune de Mango, à la limite nord du parc national de la Kéran, est devenu un marché de vente de gibiers frais et boucanés, où l'offre dépasse la demande ». C'est dire que « [l]es politiques publiques environnementales ne peuvent se concentrer exclusivement, ni même très majoritairement sur des politiques de conservation contraignantes et frustrantes »<sup>567</sup>.

Voilà pourquoi dans un article intitulé " *Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement*", Patrick LE LOUARN a affirmé que : « [l]e juge administratif aurait (...) tendance à rechercher la conciliation entre protection et exploitation de la ressource environnementale »<sup>568</sup>. En d'autres termes, la protection de l'environnement ne saurait anéantir les autres finalités de l'intérêt général. Il doit permanemment être question d'arbitrage et non d'arbitraire en matière de préservation des espèces, puisque les restrictions apportées aux droits des voisins ne doivent nullement laisser penser qu'il s'agit d'une priorisation des objectifs écologiques sur l'homme. Ce qui contredirait d'ailleurs la définition de l'environnement<sup>569</sup>.

Au-delà de tout, il faut retenir que les différents régimes d'autorisation mis en place pour la protection des espèces fauniques et floristiques, ou même pour protéger les riverains des installations classées, sont fondés sur la prévention des risques de dégradation et de nuisance. Ces régimes étoffent la police de conservation domaniale en lui donnant une dimension préventive inédite. Dorénavant, les régimes d'autorisation permettront d'anticiper la survenue des atteintes préjudiciables la plupart du temps à l'affectation des dépendances domaniales. L'anticipation procèdera par la soumission de l'exploitant à des conditionnalités qui concilient ses intérêts économiques et les préoccupations environnementales. Cependant, il faut rappeler

<sup>566</sup> CVJR, Rapport final, volume 1, *op. cit.* voir, *Recommandation 29*, p. 258 et s.

<sup>567</sup> GARDES (R.), « Les politiques publiques liées à l'environnement : de la règle à la pratique locale, l'exemple des PNR », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, p. 13.

<sup>568</sup> LE LOUARN (P.), « Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement », in *RJE*, n° spécial, 2004, *Le juge administratif et l'environnement*, p. 153.

<sup>569</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

que les régimes d'autorisation ne sont pas institués *ex nihilo*. Leur prolifération est due à l'inflation des règles d'interdiction en matière environnementale.

## §2. L'inflation des régimes d'interdiction dictés par le législateur

Le droit administratif n'admet pas les interdictions absolues et générales puisqu'elles sont liberticides<sup>570</sup>. Il préfère des limitations proportionnées afin d'encadrer le dépassement du seuil de la normalité. Cependant, ces différents régimes d'interdiction prennent de l'ampleur surtout dans le domaine de l'environnement avec un effet de contagion à d'autres branches du droit, notamment le droit des biens et ce, en toute légalité. Car, les systèmes d'autorisation viennent frayer des passages – dans l'interdiction<sup>571</sup> – pour permettre l'exercice des libertés collectives et individuelles<sup>572</sup>.

Domaine privilégié de la normativité environnementale, les règles d'interdiction qui consolident désormais la police de la conservation domaniale, peuvent être catégorisées selon qu'elles postulent une interdiction totale (A) ou partielle (B).

### A. L'apport des règles environnementales d'interdiction rigoureuse dans la protection des biens publics

Une règle d'interdiction est dite rigoureuse lorsque ses dispositions sont empreintes d'une fermeté infranchissable. La plupart du temps, elle cible des activités (1) ou des outils (2) qu'elle proscriit, parce que constituant des menaces à la conservation des écosystèmes domaniaux.

#### 1/ L'interdiction rigoureuse d'activités nommées

Les règles d'interdiction peuvent contribuer à préserver le domaine public des altérations de tous ordres susceptibles de résulter des activités humaines. L'activité humaine peut être vue sous différents angles. Il peut s'agir d'activités telles que des opérations périodiques et qui

<sup>570</sup> En 2004, Gilles J. GUGLIELMI écrivait qu'« [i] est d'usage de dire que les interdictions générales et absolues sont toujours reconnues illégales par le juge administratif. En réalité, ces interdictions sont souvent illégales parce qu'il n'est pas nécessaire qu'elles soient générales ou absolues » (GUGLIELMI (G. J.), *Le droit administratif et l'invention du juge*, Cours de droit administratif, 2004, p. 188).

Même pendant l'État d'urgence sanitaire, le juge administratif reste regardant sur les mesures que l'administration prend pour éviter que la disproportion entre leur utilité (riposte contre la pandémie à coronavirus) et la violation des libertés ne soit très grande et ce, au détriment de ces libertés. Dans ce sens, voir GELBLAT (A.) et MARGUET (L.), « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », in *La Revue des droits de l'homme* [Online], *Actualités Droits-Libertés, online since 20 april 2020*, p. 4 ; URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9066>, consulté le 14 mai 2020.

<sup>571</sup> Généralement les règles d'interdiction se formulent à partir de : « Nul ne peut... » ; « Personne... » ; « Aucun... » ; « Il est interdit de... » ; « Sont Prohibés... » ; etc.

<sup>572</sup> Il s'agit entre autres des libertés économiques.

peuvent être préjudiciables à la conservation des espaces et espèces naturels, ou des activités exécutées sur une longue durée.

D'une part, les activités épisodiques que nous désignons ici par les opérations peuvent être assujetties à une interdiction pour la simple raison qu'elles peuvent constituer une menace à l'intégrité des dépendances du domaine public. En effet, l'article 4- (1) de la loi camerounaise portant régime de l'eau dispose que : « *[s]ont interdits les déversements, écoulements, jets, infiltrations, enfouissements, épandages, dépôts, directs ou indirects, dans les eaux de toute matière solide, liquide ou gazeuse et, en particulier, les déchets industriels, agricoles et atomiques susceptibles" "d'altérer la qualité des eaux de surface ou souterraines ou des eaux de la mer, dans les limites territoriales" ; "de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et la flore aquatiques ou sous-marines" et "de mettre en cause le développement économique et touristique des régions" »<sup>573</sup>. À la lecture de ce texte, nous constatons non seulement la fermeté avec laquelle le législateur a ciblé ces activités, mais aussi l'intérêt qu'il vise : la protection de l'humain autant que les ressources écologiques symbolisées par la faune et la flore.*

Par ailleurs, l'interdiction posée par ce texte concerne un certain nombre d'opérations bien énumérées. D'une part, elle cible toute une gamme de déversements tels que les écoulements, les jets, l'épandage notamment<sup>574</sup>. Nos développements précédents avaient montré la corrélation entre les déversements et la dégradation des dépendances du domaine public. Le caractère nuisible est mis en exergue à travers cette interdiction, puisque la même disposition prévoit que « *[t]outefois, le Ministre chargé de l'Eau, peut, après enquête et avis des autres Administrations concernées, autoriser et réglementer les déversements visés ci-dessus, dans le cas où ceux-ci garantissent l'innocuité et l'absence de nuisances, compte tenu des caractéristiques de l'effluent et du milieu récepteur* »<sup>575</sup>. La rigueur de l'interdiction ne concerne donc que la menace que peuvent constituer certaines formes de déversement sur le milieu aquatique et notamment sur les eaux de surface.

Le législateur ivoirien est allé dans le même sens. Aux termes de l'article 48 de la loi portant code de l'eau en République de Côte d'Ivoire<sup>576</sup>, « *[l]es déversements, dépôts de déchets de toute nature ou d'effluents radioactifs, susceptibles de provoquer ou d'accroître la pollution*

<sup>573</sup> Cf. article 4- (1) de la loi camerounaise n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau précitée.

<sup>574</sup> Sur les jets et épandage, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect.1, § 1, A.

<sup>575</sup> Cf. article 4.- (2) de la loi camerounaise n° 98-005 portant régime de l'eau précitée.

<sup>576</sup> Cf. loi n°98-755 du 23 décembre 1998 portant code de l'eau en République de Côte d'Ivoire, disponible sur [http://www.gouv.ci/doc/accords/1449056551code\\_de\\_eau.pdf](http://www.gouv.ci/doc/accords/1449056551code_de_eau.pdf), consulté le 26 juin 2020.

*des ressources en eau sont interdits* », et l'article 49 de poursuivre que « [t]out rejet d'eaux usées dans le milieu récepteur doit respecter les normes en vigueur ». Ces normes de rejet sont fixées par voie réglementaire.

L'interdiction législative de l'article 4- (1) précité prend en compte les infiltrations et enfouissements. Le danger qui motive l'édition de cette interdiction reste le même que dans le cas précédent. Cependant, les infiltrations et enfouissements n'altèrent que le sol domanial et le sous-sol qui le soutient. L'objectif de cette seconde interdiction est lié à la susceptibilité d'infiltration d'éléments toxiques et d'enfouissement de déchet, en raison de la menace qu'ils peuvent constituer pour la qualité de la nappe souterraine.

D'autre part, les activités exécutées sur une longue durée peuvent également être frappées d'interdiction, qu'elles soient d'ordre social, économique ou même destinées à la conservation des écosystèmes. Le législateur s'intéresse non à la nature même de l'activité mais à ce que cette activité contient de dangereux pour l'environnement. Et il passe alors par cette interdiction bénéfique à l'environnement pour consolider la protection de l'intégrité matérielle des dépendances du domaine public qui supportent cette valeur.

Par exemple, la réalisation des équipements de protection contre l'érosion côtière ne saurait être faite sans évaluation des impacts sur l'environnement<sup>577</sup>. Derrière cette activité, il y a le domaine public maritime qui est en jeu, mais il y a au-dessus de tout, un intérêt écologique qui fait écran à la protection des dépendances de ce domaine. C'est ainsi que cette activité de nature purement écologique n'échappe aucunement à la proscription de réalisation automatique parce que les travaux à effectuer avant d'atteindre l'objectif environnemental peuvent en eux-mêmes causer des nuisances plus déplorables que l'érosion qu'ils sont destinés à maîtriser.

Bref, des pays sahéliens (exemple du Mali)<sup>578</sup> aux pays forestiers (cas du Cameroun) en passant par les pays côtiers<sup>579</sup> (exemple du Togo, du Bénin, de la Côte d'Ivoire...), les

<sup>577</sup> Sur les études d'impacts environnementaux, **PRIEUR (M.)**, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *op. cit.*, pp. 103-128.

<sup>578</sup> « (...) toute chasse est soumise au Mali à l'autorisation d'organismes d'État et, en particulier, de la direction des Eaux et Forêts du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles. Cette direction dispose de son propre personnel d'agents semi-militaires qui surveillent l'état de la faune, des forêts classées et des réserves naturelles, ainsi que la pratique de la chasse sur terre, dans l'air et dans l'eau. Elle accorde sur demande aux citoyens maliens et aux étrangers des brevets, permis et licences pour la pratique de la chasse, tout comme d'importation et d'achat d'armes de chasse et de munitions. » (**ARSENIEV (VI.)**, « Les chasseurs *Donso* du Mali à l'épreuve du temps », in *Afrique contemporaine*, vol. 3, n° 223-224, 2007, p. 345).

<sup>579</sup> Sans oublier que le Cameroun est avant tout un pays côtier aussi.



instruments juridiques de portée environnementale ont la même configuration quant à l'instauration des régimes d'interdiction. En effet, bien que les menaces environnementales ne sont pas les mêmes d'un pays à un autre, il s'avère que face aux facteurs qui conditionnaient la vie de l'homme, les impacts des changements climatiques et autres sont ressentis avec la même virulence<sup>580</sup>. Pour cela, les législateurs n'hésitent pas à se montrer fermes quant aux dégradations dont l'environnement peut être victime. Cette fermeté peut s'étendre à l'emploi d'outils nommés par la loi.

## 2/ L'interdiction rigoureuse d'emploi d'outils ciblés

Dans le vocabulaire ordinaire, le mot "outil" s'entend d'un « *instrument qui sert à effectuer un travail* »<sup>581</sup>. Il s'agit, en d'autres termes, de tout ce qui sert à réaliser une activité. Dans notre contexte précis, l'interdiction ferme se rapporte à tout instrument permettant d'extraire un minerai, d'exploiter une ressource quelconque, ou d'effectuer une fouille sur une dépendance du domaine public protégée par la police de conservation.

En effet, l'usage de filets à maille serrée en matière de pêche, l'emploi des techniques de destruction massives des espèces en matière de chasse et de pêche, *etc.* rentrent dans le cadre de cette seconde forme d'interdiction<sup>582</sup>. En d'autres termes, les interdictions peuvent porter sur le type d'instrument ou d'outillage à utiliser dans le cadre de l'exploitation. La pêche et la chasse sont ainsi réglementées. Le type de filet de pêche ou d'armes de chasse est pris en compte par les législations nationales<sup>583</sup>, voire dans les instruments internationaux.

D'abord, parlant des législations nationales, la loi portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture au Togo, en son article 60, dispose qu'«*[i]l est interdit de détenir à bord ou d'utiliser pour la pêche, des explosifs, des détonateurs ou des armes à feu et de faire usage de poison, d'appât et de leurres toxiques ou autres substances pouvant tuer, paralyser ou changer le comportement normal des animaux aquatiques immédiatement ou ultérieurement* »<sup>584</sup>. Cette disposition cite clairement les moyens et outils qu'il est interdit d'utiliser pour la pêche. Ces dispositifs que la loi cible permettent d'éviter soit des cas de

<sup>580</sup> En effet, chaque individu s'acclimate aux conditions de vie dans son milieu. Les changements que ce milieu subit l'affectent *par ricochet*.

<sup>581</sup> Dictionnaire universel, *op. cit.*, p. 871.

<sup>582</sup> Elle est seconde par rapport aux activités rigoureuses d'activités déjà abordées.

<sup>583</sup> Cf. articles 7 et s. de la loi n° 93-011 du 03 août 1993 portant conditions de l'exercice de la chasse et du Tourisme de vision en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-93-011/>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>584</sup> Article 60 de la loi n° 2016 -026 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture au Togo précitée.

destruction massive soit des cas de capture d'espèces sans distinguer les femelles gestantes ou suitées, les nouveau-nés et les juvéniles, *etc.*<sup>585</sup>.

Des dispositions semblables sont souvent prises en matière de chasse également. Aux termes de l'article 79 code forestier togolais précité, il est prévu que : « [n]ul ne peut chasser sans être détenteur d'un titre ou d'un permis de chasse, excepté dans le cadre des droits d'usage ou de chasse traditionnelle »<sup>586</sup>. Cet article impose par le fait de cette interdiction l'obligation au chasseur de se faire délivrer un permis destiné à cet effet. Et à l'occasion de la délivrance du permis, l'autorité administrative prendra les dispositions nécessaires pour imposer des limites au droit de chasse qui est attribué au titulaire du permis en question.

La jurisprudence du Conseil d'État français en dit davantage sur cette situation. En effet, le juge administratif a rejeté la requête de la Ligue française pour la protection des oiseaux tendant à l'abrogation de l'arrêté du 17 août 1989<sup>587</sup>. L'arrêté attaqué fixe des conditions précises relativement à la pratique de la chasse tout en proclamant que le port du fusil est « *interdit pendant les opérations* ». Le fusil est donc interdit pour les mêmes raisons que nous venons de relever et surtout pour préserver des espèces fauniques attachées au domaine public forestier.

Dans cette même décision, le juge administratif rappelle l'interdiction imposée par le droit européen par rapport au recours à tous moyens de destruction massive des espèces naturelles. En ce sens, « *l'article 8 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite directive "oiseaux", impose aux États membres d'interdire " le recours à tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce (...)"* »<sup>588</sup>. L'idée de protection du patrimoine public est sous-jacente.

Bien plus, l'interdiction rigoureuse d'emploi d'outils ciblés en matière d'exploitation des ressources écologiques n'est pas la seule affaire des droits internes des États. Elle est également sollicitée par le droit international conventionnel pour protéger des espèces halieutiques menacées. Il en est ainsi dans le cadre de la Convention Internationale pour la

<sup>585</sup> « Sont interdits pour toutes les espèces animales, la chasse des femelles gestantes ou suitées, des nouveau-nés et juvéniles ainsi que le ramassage des œufs et la destruction des couvées et du nid » (article 78 de la loi togolaise n° 2008-09 portant code forestier précitée).

<sup>586</sup> Cf. article 79 de la loi togolaise n° 2008-09 portant code forestier précitée.

<sup>587</sup> France, CE, 28 décembre 2018, *Ligue française pour la protection des oiseaux (LPO)*, *Rec. Lebon*, n° 419063.

<sup>588</sup> France, CE, 28 décembre 2018, *Ligue française pour la protection des oiseaux (LPO)*, précité.

réglementation de la chasse à la baleine adoptée en 1946 dont la violation par l'État japonais a fait l'objet d'un recours devant la CIJ<sup>589</sup>. Le Règlement annexé à cette Convention tel que modifié par la Commission Baleinière Internationale (CBI) au cours de sa 62<sup>e</sup> réunion annuelle à Agadir (Maroc) en juin 2010 dispose en son paragraphe 19-a ce qui suit : « [i]l est interdit d'utiliser une usine flottante ou une station terrestre pour assurer le traitement de toute baleine, qu'elle soit ou non capturée par un navire baleinier placé sous la juridiction d'un gouvernement contractant, faisant partie d'une population protégée aux termes du paragraphe 10 (...) »<sup>590</sup>. L'interdiction mis en relief dans ce cas porte sur l'utilisation d'« usine flottante » en tant que outil de pêche. La convention définit le concept d'« usine flottante » comme étant « un navire à bord duquel les baleines sont traitées en tout ou en partie »<sup>591</sup>. L'interdiction de cet outil de pêche tend non seulement à la protection effective des ressources halieutiques mais aussi à la conservation des éléments qui rentrent dans la composition du domaine public maritime, si l'on considère la baleine comme une composante qui intervient dans l'équilibre du milieu marin.

En dehors de ces aspects ciblés par l'interdiction législative, il reste que certains critères additionnels peuvent interpeller les représentations nationales en matière d'édiction des interdictions. Il s'agit de critères tels que la nature intrinsèque de la ressource ciblée par l'exploitant<sup>592</sup> (espèce femelle en gestation, par exemple) ou la période au cours de laquelle l'exploitation est censée ne pas être faite (période de reproduction pour les poissons ou la chasse de nuit dans certains pays comme le Togo<sup>593</sup>). Toutefois, dans certaines circonstances, le législateur tente d'amoindrir la rigueur de l'interdiction en prévoyant des assouplissements.

## **B. L'apport des règles environnementales d'interdiction partielle dans la protection des biens publics**

Une interdiction devient partielle lorsqu'elle souffre d'une exception, qui contribue à adoucir sa rigueur. Il existe néanmoins des exceptions générales et innommées (2) et des exceptions précises et nommées (1) qui, contre toute attente, contribuent à renforcer la police domaniale.

<sup>589</sup> CIJ, *Affaire relative à la chasse à la baleine dans l'antarctique, (Australie c. Japon)*, Mémoire déposé par l'Australie, vol. I, du 9 mai 2011, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/148>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>590</sup> Cf. Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, Washington D.C., 2 décembre 1946, Nations Unies, *Rec. des traités*, vol. 161, p. 72 (entrée en vigueur le 10 novembre 1948).

<sup>591</sup> Article II-1 de Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine précitée.

<sup>592</sup> L'alinéa 2 de la l'article 61 dispose : « Sont notamment prohibées, la pêche, la capture, la détention et la commercialisation de toutes les espèces de tortues marines et produits dérivés ; ainsi que la chasse, la capture, la détention et la commercialisation de toutes les espèces d'oiseaux marins et produits dérivés » (loi n° 2016 -026 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture au Togo précitée).

<sup>593</sup> Cf. Décret n° 68-10 du 16 janvier 1968 interdisant la chasse de nuit, *JORT* du 16 février 1968, p. 110.

## 1/ L'interdiction partielle vue à travers des exceptions précises et nommées

Contrairement aux interdictions fermes ou rigoureuses, les interdictions partielles laissent des brèches explicites dans la formulation de la règle de droit elle-même. Il s'agit, en effet, pour le législateur de relever des exceptions à l'interdiction formulée. En ce sens, l'utilisation des exceptions de façon générale assouplit la force de l'interdiction pour éviter à la règle qui la véhicule de sombrer dans la promotion du caractère liberticide.

Cette technique législative a le mérite de s'adapter aux nécessités de conciliations des intérêts économiques et environnementaux sur le domaine public. En effet, la formulation des exceptions à la règle d'interdiction permet d'aboutir à une éligibilité sélective des exploitations selon qu'elles remplissent les conditions ou non. Ici encore, la règle environnementale évite à la police de la conservation d'attendre la survenue des atteintes à l'occasion de l'exploitation, pour procéder systématiquement à la répression sur la base de la contravention de grande voirie comme nous l'avons vu<sup>594</sup>. Car la sélectivité imposée par la formulation de l'exception écarte, d'entrée, les personnes ayant une mauvaise réputation en ce sens.

Ainsi, parmi les exceptions que le législateur pose à l'interdiction, la précision est d'une utilité remarquable, car c'est cette précision qui est gage de la conformité des règles d'interdiction aux normes supérieures, et ce, même en l'absence d'un système d'autorisation préalable. Car les libertés individuelles et collectives peuvent s'exercer à travers les failles laissées par ces exceptions aux règles d'interdiction<sup>595</sup>. Une analyse minutieuse des textes nous amène à déduire que les exceptions précises que le législateur apporte aux interdictions se rencontrent dans divers textes régissant des situations différentes.

Dans un premier temps, la qualité d'exploitant se laisse saisir par des interdictions partielles comme en témoigne le droit malien. « *Les particuliers ne peuvent bénéficier d'un permis d'exploitation dans le domaine forestier de l'État que lorsqu'ils ont la qualité d'exploitants forestiers régulièrement immatriculés au début de chaque exercice budgétaire auprès des directions régionales et cantonnements des Eaux et Forêts de leurs circonscriptions* »<sup>596</sup>. En effet, l'interdiction consisterait à dire simplement que les particuliers ne peuvent bénéficier d'un permis d'exploitation dans le domaine forestier de l'État. Si le législateur avait prévu la

<sup>594</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A.

<sup>595</sup> Sur la définition des libertés, voir **FREEDEN (M.)**, « Entre socialisme et libéralisme », in *Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, p. 45.

<sup>596</sup> Article 43 de la loi malienne n° 86-42/AN-RM du 30 janvier 1986 portant code forestier.

règle sous cette formulation, il est clair que les dépendances domaniales, notamment celles du domaine forestier de l'État, ne sauraient être valorisées.

L'interdiction de valoriser les dépendances du domaine public traduit la négation des intérêts économiques que les États peuvent tirer. L'inaliénabilité étant assouplie comme nous l'avons vu, la police domaniale est donc contrainte à se recadrer. Il semble que c'est pour ce motif qu'il a été prévu une exception à cette interdiction qui vaut seulement « *lorsqu'ils [ces particuliers] ont la qualité d'exploitants forestiers régulièrement immatriculés au début de chaque exercice budgétaire auprès des directions régionales et cantonnements des Eaux et Forêts de leurs circonscriptions* »<sup>597</sup>.

Dans un second temps, les exceptions précises et nommées sont à même de concilier la préservation de la ressource écologique protégée et l'exercice des libertés individuelles ou collectives. Par exemple, l'alinéa 2 de l'article 8 du code minier ivoirien précité dispose que : « *[s]ont considérées comme carrières, outre les tourbières, les gîtes de matériaux de construction, de viabilité, de l'industrie céramique, d'amendement pour la culture des terres et les gîtes d'autres substances analogues, à l'exception des phosphates, nitrates, sels alcalins et autres sels associés dans les mêmes gisements* »<sup>598</sup>. La loi énumère les composantes du domaine public minier qui rentrent dans la constitution des carrières. Ce principe s'affirme sur la base des exceptions par lesquelles le législateur nomme clairement les minerais qui ne sont pas concernés. Donc, non seulement les exceptions sont précises, mais aussi elles sont nommées.

Au Togo, des dispositions semblables se rencontrent dans le droit de l'eau. Certes, « *il est interdit d'établir et de construire des habitations sans autorisation, sur les terrains submersibles, des digues, levées et autres aménagements susceptibles de gêner l'écoulement des eaux d'inondation, sauf pour la protection des habitations et propriétés privées attenantes* »<sup>599</sup>. Ce texte érige un principe d'interdiction de construire sur des espaces servant de passage pour les eaux provenant des inondations. Cette interdiction protège les habitations situées sur des terrains inondables. Mais, l'exception posée à ce principe poursuit la même finalité que l'interdiction elle-même. Autrement dit, chaque fois que la construction à établir sera destinée à la protection des habitations voisines contre les eaux d'inondation, le principe

<sup>597</sup> Article 43 de la loi malienne n° 86-42/AN-RM du 30 janvier 1986 portant code forestier.

<sup>598</sup> Article 8 alinéa 2 de la loi ivoirienne n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant code minier précitée.

<sup>599</sup> Article 120 de la loi togolaise n° 2010-004 portant code de l'eau précitée.

ne saurait s'appliquer. C'est dire qu'en ce moment, la construction ne saurait être regardée comme constituant une violation de la règle édictée par ce texte.

Au demeurant, les interdictions, auxquelles les législateurs apportent des exceptions précises, constituent de véritables atouts qui interviennent dans la reconstitution de la police de conservation. Toutefois, l'atout que ces dernières présentent est, en tout point de vue, plus important que celui suscité par les exceptions imprécises.

## 2/ L'interdiction partielle vue à travers des exceptions générales et innommées

La généralité est symptomatique de l'imprécision. Si elle est souhaitée dans la formulation de la règle qui véhicule une interdiction, il n'en est pas de même pour les exceptions que le législateur assortit à cette règle<sup>600</sup>. Car, l'imprécision s'attache à la règle de droit pour lui permettre de prendre en charge des situations diverses, mais ciblées. À défaut de cibler les situations concernées, l'exception devient volontiers générale.

Cependant, il s'avère que, dans les régimes d'interdiction qui sont détestables en raison des relations conflictuelles qu'ils entretiennent avec les libertés publiques<sup>601</sup>, l'imprécision quant aux exceptions formulées noie l'interdiction dans une fermeté insoluble<sup>602</sup>, alors même que la formulation de l'exception est née, selon Komi WOLOU, de « *la nécessité de déroger à la règle générale* »<sup>603</sup>. Partant, elles deviennent moins efficaces en termes d'appui à la police de la conservation<sup>604</sup>. Tout compte fait, de l'étude que nous leur consacrons, nous nous apercevons que certaines parmi ces exceptions sombrent dans des renvois interminables pendant que d'autres butent contre l'indisponibilité des textes d'application.

D'entrée, il faut relever que certaines exceptions de portée générale et innommée peuvent, dans l'imprécision, renvoyer à un texte de valeur infra législative. C'est en effet ce que nous

<sup>600</sup> Elle n'est pas souhaitée parce que l'exception, dit-on, est d'interprétation stricte. Voir, en ce sens, **WOLOU (K.)**, « A la recherche du sens des lois », in *Les Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 3, n° 1, 2020, p. 85.

<sup>601</sup> Sur cette question, cf. *supra*, Partie II, Titre I.

<sup>602</sup> En réalité, si l'exception vient adoucir la règle d'interdiction, lorsqu'elle s'entoure d'une imprécision, il y a une sorte de retour à la case départ : c'est l'interdiction en soi qui finit par triompher parce que dans son application, le contenu de l'exception est difficile à cerner. Certains nous objecteraient volontiers qu'on pourrait recourir à certaines techniques d'interprétation des lois (cf. *Ibid.*, pp. 76-98 ; **TERRÉ (Fr.)**, *Introduction générale au droit*, Dalloz, 9e éd. 2012, p. 465 et s.).

Mais en matière d'environnement, le problème est celui-ci : l'application des règles est, surtout dans nos pays d'Afrique, l'œuvre des agents de l'administration qui n'ont nécessairement pas des connaissances sur les techniques d'interprétation. Il va sans dire que le problème ne trouve pas de solution dans le recours systématique aux techniques d'interprétation.

<sup>603</sup> **WOLOU (K.)**, *op. cit.*, p. 85.

<sup>604</sup> Elles deviennent moins efficaces par rapport aux exceptions précises et nommées déjà abordées. cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2, B, 1.

constatons dans le droit minier ivoirien. Aux termes de l'article 66 du code minier ivoirien, il est prévu que : « [a]ucun travail de prospection ou d'exploitation minière et de carrière ne peut être entrepris en surface à l'intérieur d'une zone de protection d'au moins cinquante (50) mètres établie de part et d'autre ou aux alentours de propriétés closes, de murs ou d'un dispositif équivalent sans le consentement du propriétaire ou du possesseur ou à l'égard des villages ou groupes d'habitants, puits, édifices religieux, lieux de sépulture ou lieux considérés comme sacrés sans le consentement des collectivités concernées, ou des dépendances du domaine public artificiel sauf dans les conditions établies par la réglementation minière ». L'interdiction qu'édicte ce texte porte sur les travaux de prospection ou d'exploitation minière à l'intérieur des ouvrages publics ou privés<sup>605</sup>. Jusqu'à là, la nature de l'interdiction est clairement énoncée.

Cependant, l'imprécision demeure au niveau de l'exception apportée à cette interdiction, puisque la référence est faite de manière vague aux conditions établies par toute la réglementation minière. Parce que le législateur focalise la réalisation de l'exception « *dans les conditions établies par la réglementation minière* », l'on peut affirmer que la formulation de l'exception sombre dans l'imprécision. La question que nous pouvons nous poser est : de quelle réglementation minière s'agit-il ?

Dans une première approche, la réponse concerne tous les règlements administratifs qui seraient adoptés dans le cadre de l'application de la loi minière. Cela permet, certes, de tirer ces conditions dans tout texte infra-législatif pris en ce sens. En conséquence, les décrets et arrêtés que le gouvernement aura strictement pris en matière minière pourront fixer ces conditions à l'exclusion des textes de portée générale tels que ceux relatifs à l'environnement.

Dans une deuxième approche, la réponse à cette question peut s'ouvrir sur une impasse dans le contexte où les décrets et autres textes d'application de cette loi tardaient à être adoptés. En ce temps, aucune condition particulière n'aurait été ciblée. Dans cette situation, la force de l'interdiction imposée demeure entière et la règle risque de plonger dans une certaine illégalité.

De toutes les façons, lorsque les exceptions sont formulées de manière imprécise, ou lorsqu'elles renvoient à des normes inférieures, l'ombre de la peur quant à la survivance de la

<sup>605</sup> Relativement aux ouvrages publics, nous y reviendront. Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1, A.

rigueur de l'interdiction subsiste. En effet, le législateur peut choisir de poser des exceptions en laissant le soin au pouvoir réglementaire d'affiner les domaines concernés par ces exceptions. Mais, dans bien des cas, les règlements eux aussi ne tardent pas à sombrer dans des systèmes de renvoi. Et il en résulte une chaîne de renvois interminables.

En d'autres termes, alors que le législateur renvoie à la précision par des textes réglementaires, l'autorité administrative à son tour, au lieu de préciser les conditions de réalisation de l'exception à l'interdiction, procède à un renvoi de second niveau, c'est-à-dire à la détermination des services techniques de l'État. C'est le cas dans le cadre de la réglementation des nuisances sonores et olfactives en droit camerounais. Il est prévu par un décret que : « *[s]ont interdits, les activités ou les travaux bruyants, gênants le voisinage au-delà des valeurs d'urgence et périodes prévues par l'organisme chargé de la normalisation et de la qualité* »<sup>606</sup>.

Or, en amont, le législateur camerounais avait prévu que : « *[u]n décret d'application de la présente loi [loi-cadre relative à la gestion de l'environnement], pris sur rapport conjoint des Administrations compétentes détermine* », entre-autres, « *le cas et les conditions dans lesquelles sont interdits ou réglementés les bruits causés sans nécessité absolue ou dus à un défaut de précaution* »<sup>607</sup>. Voilà qui atteste de l'épreuve dans laquelle les exceptions imprécises plongent les régimes d'interdiction. Mais, les interdictions participent à la police de la conservation tout en offrant l'occasion à une prévention des atteintes non seulement dans le cadre de la préservation de l'ordre public écologique mais surtout dans le contexte de la prévention des atteintes à l'intégrité des biens du domaine public.

<sup>606</sup> Article 6 du décret n°2011/2583/PM du 23 Août 2011 portant réglementation des nuisances sonores et olfactives au Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>607</sup> Cf. article 61 de la loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement précitée.



Dans ce chapitre qui a porté sur la refondation de la police de la conservation sous l'influence des enjeux environnementaux, nous nous apercevons, dans un premier temps, que la contravention de grande voirie se réadapte à la conjoncture que lui imposent les objectifs de valorisation des dépendances domaniales. Il en est ainsi simplement parce que dans son acception classique, la contravention de voirie est une infraction qui vient au secours de la protection du domaine public alors que celui-ci était réputé inaliénable<sup>608</sup>. Ainsi, l'admission de l'exploitation économique du domaine public, ainsi qu'il ressort de la lecture des législations édictées après la conférence de Nations-Unies de 1972 précitée, la met face à des atteintes qui ne lui paraissent pas habituelles. C'est à partir de cet instant que le droit de l'environnement vole à son secours en lui injectant des règles environnementales faites pour contrer les dégradations causées par l'activité humaine empreinte d'un souci de rentabilité.

Dans un second temps, il a été remarqué que jusque-là, la répression des atteintes attisées par la contravention de voirie, même lorsqu'elle est colmatée par des règles environnementales, reste insuffisante face à la nouvelle donne. Pour que la police de la conservation soit efficace au sein de la domanialité publique, il lui faut un brin de mesures suffisamment préventives. Car l'irréversibilité de certaines atteintes au domaine public et aux valeurs écologiques qu'il porte, l'y contraint. C'est ainsi qu'elle commence à s'allier les régimes d'interdiction et d'autorisation que le droit de l'environnement lui apporte, en vue de parer à la survenance de ces atteintes. Bref, désormais au sein de la police de la conservation cohabite répression et prévention sous l'influence grandissante de la matière environnementale.

---

<sup>608</sup> C'est d'ailleurs la seule infraction qui relève de la compétence non du juge pénal mais du juge administratif.

## CONCLUSION DU TITRE I

Nous sommes partis, somme toute, sur la base d'une hypothèse suivant laquelle les enjeux environnementaux auraient une incidence sur la protection de l'intégrité matérielle du domaine public. Très vite, nos analyses ont déduit que cette incidence est effective et prend de l'ampleur à telle enseigne que le régime de protection des dépendances du domaine public est, du moins dans sa conception classique, réellement éprouvée. La raison tient au fait qu'aujourd'hui, le domaine public fait l'objet d'une exploitation économique qui autrefois n'était point admise<sup>609</sup>. De nouvelles formes d'atteintes naissent sur le domaine public sous le regard impuissant du régime de protection. Et, c'est finalement le droit de l'environnement qui vient au secours de ce régime de protection en contribuant à son renforcement par des règles environnementales.

Dans un premier temps, il est à remarquer que cette contribution du droit de l'environnement est axée sur la reconstruction du principe de l'inaliénabilité du domaine public fragilisé par les interventions des détenteurs privés de droits réels sur le domaine public. Alors que ce principe est de près l'« armure » qui protégeait le domaine public contre les incursions des particuliers, il perd de sa force face à l'ampleur des dégâts causés par les personnes privées détentrices de titres réguliers (sur la base de l'emphytéose administrative ou de concession d'occupation notamment). Les atteintes surviennent alors même qu'aux yeux de la domanialité publique classique, il n'y a rien d'illégal. C'est en ce moment qu'entrent en jeu les règles environnementales. Elles vont renforcer le principe de l'inaliénabilité fragilisé en se réconciliant avec les intérêts économiques qui sont à la base des dégradations. Il en découlera une redéfinition du principe ainsi qu'une re-détermination de ses conséquences.

Fort des résultats de la reconstruction du principe de l'inaliénabilité, « *poutre maîtresse de la domanialité publique* », la police de la conservation va se plier à une réadaptation sous l'influence du droit de l'environnement, dans un second temps. En effet, « *bras gendarme* » de la domanialité, la police de la conservation était axée sur la répression des atteintes causées aux dépendances du domaine public. Cette mission était assumée sans heurt, avant que les législations n'admettent que le domaine public soit susceptible d'exploitation. Mais juste après, la répression faite s'avère largement restreinte à une catégorie d'atteintes devenue trop classique, les nouvelles formes d'atteintes générées échappant d'office à l'emprise de cette police. Toujours intéressé par ces formes d'épreuves que les intérêts économiques infligent, le

---

<sup>609</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 1, A.

droit de l'environnement apporte sa contribution non seulement pour re-paramétrer la contravention de voirie mais aussi pour permettre à la police de la conservation de prévenir dorénavant, à l'image de la police de l'ordre public, les atteintes au domaine public ainsi qu'aux ressources naturelles qui y ont élu siège.

Pour le reste, il n'est plus impossible de penser que le régime de protection de l'intégrité matérielle du domaine public est éprouvé par les exigences environnementales. Cependant, la question demeure quant au régime de protection du domaine public dans ses rapports avec le voisinage.

## TITRE II. L'INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC DANS SES RAPPORTS AVEC LE VOISINAGE

Les rapports entre le domaine public et son voisinage sont marqués par un certain conflit qui, prenant de l'ampleur, tend à échapper au contrôle du régime de domanialité publique<sup>610</sup>. C'est parce que les menaces réciproques que la propriété sur le domaine public et la propriété privée génèrent l'une sur l'autre sont amplifiées par des enjeux économiques liées à la valorisation domaniale qui, à l'origine, n'était pas du ressort de ce régime qu'il y a alors nécessité que les règles environnementales soient prises en compte dans la régulation des rapports entre le domaine public et son voisinage.

En fait, le domaine public n'est pas un ensemble de biens isolés loin des civilisations<sup>611</sup>. Il existe tout à côté des propriétés privées qui d'ailleurs ont été, suivant les propos de Diane ROMAN<sup>612</sup>, entre-temps amputées ou démembrées pour le constituer<sup>613</sup>. Face à la recrudescence des emprises irrégulières dans nos pays sous les partis uniques, la menace subie par les propriétés privées s'est dédoublée, puisque, désormais, les biens issus de la spoliation et ceux qui ont été régulièrement expropriés vont cohabiter ensemble dans le domaine public. Cependant, il s'avère que la jouissance paisible des droits de propriétés voisines est gage de sérénité dans la jouissance des dépendances du domaine public.

C'est donc dans l'optique de rétablir des rapports sains entre le domaine public et son voisinage que les règles environnementales tentent d'infiltrer la domanialité publique. Mais la partition que ces règles environnementales vont jouer sur la domanialité publique sera fonction, autant de l'objectif de maîtrise des atteintes causées par le domaine public à la propriété privée (**Chapitre I**), que de la nécessité de procéder à une relecture des charges de voisinage du domaine public (**Chapitre II**).

<sup>610</sup> « La préoccupation de protéger le domaine public, qui se manifeste si nettement dans les règles précédemment exposées [notamment l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité, la police de la conservation etc.], n'est pas (et c'est bien normal) entièrement absente du régime qui gouverne les rapports de voisinage dans lesquels le domaine public peut être impliqué » (**CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 457, n° 541).

<sup>611</sup> Voir l'intitulé de l'article « Les frontières de la propriété le domaine public », écrit par **CHAMARD-HEIM (C.)**, *op. cit.*, pp. 83-101.

<sup>612</sup> Voir sur cette question, **ROMAN (D.)**, « Le voisinage en droit administratif des biens », in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, confluentes, Montchrestien, Paris, 2007, p. 725.

<sup>613</sup> Puisque l'« État, garant et protecteur de la propriété privée est, en même temps celui qui autorise qu'il soit porté atteinte, au nom d'une souveraineté qui l'emporte sur celle exercée par le propriétaire sur son bien » (**MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 353 et s.). C'est d'ailleurs ce pourquoi certains auteurs ont désapprouvé le fait que l'administration soit garante de la propriété comme c'est le cas en droit camerounais (cf. article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 74-1 fixant le régime foncier du Cameroun précitée). Confier à l'administration « la garde du droit de la propriété foncière reviendrait à confier la garde de l'agneau au loup » (cf. Résumé en français, **TCHAPMEGNI (R.)**, « Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun », Th., droit et sciences criminelles, Université de Nantes, 2008, 531 p.).

## CHAPITRE I. LA CONTRIBUTION DES RÈGLES ENVIRONNEMENTALES À LA MAÎTRISE DES ATTEINTES CAUSÉES À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE

La propriété s'entend du « *droit réel conféré à une personne qui lui confère diverses prérogatives sur un bien, l'abus, le fructus et l'usus* »<sup>614</sup>. Aussi maladroite que cette définition paraisse<sup>615</sup>, elle regorge des attributs de la propriété retenus par les codes<sup>616</sup>. Autant la propriété peut être privée<sup>617</sup>, autant elle peut être publique<sup>618</sup>. La propriété et l'environnement forment traditionnellement un couple explosif<sup>619</sup>, nous l'avons dit<sup>620</sup>. L'antagonisme qui caractérise leur relation trouve ses racines dans la volonté pour l'environnement de constituer le pendant nécessaire à l'exploitation économique que la propriété promet.

En 1866, Pierre-Joseph PROUDHON écrivait dans *"Théorie de la propriété"*, « [l]a propriété, question formidable par les intérêts qu'elle met en jeu, les convoitises qu'elle éveille, les terreurs qu'elle fait naître. La propriété, mot terrible par les nombreuses acceptions que notre langue lui attribue, les équivoques qu'il permet, les amphigouris qu'il tolère ». À travers cette affirmation de l'auteur, nous pouvons en déduire que, sans la qualifier de publique ou de privée, la propriété à l'état neutre fait naître des problématiques de divers ordres.

Vu sous l'angle du droit privé, la propriété a été à l'origine sacrée et absolue<sup>621</sup>, mais elle sera très vite « *sacrifiée* »<sup>622</sup> en raison de nombreux enjeux de nature économique, juridique et environnementale dont elle fait l'objet<sup>623</sup>. Elle est « *sacrifiée* » parce qu'elle a une fonction à remplir : des restrictions vont lui être imposées pour satisfaire l'utilité publique, c'est-à-dire pour enrichir ce qu'il sera convenu d'appeler la propriété publique. Mais ces restrictions ne

<sup>614</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 312, voir *Propriété*.

<sup>615</sup> Il faut reconnaître qu'en doctrine la définition de la propriété préoccupe moins les auteurs qui préfèrent se contenter des dispositions du code civil français. En ce sens, TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.), *op. cit.*, p. 94.

<sup>616</sup> Il en est ainsi de l'article 9-93 qui la définit comme le « droit exclusif et perpétuel d'user, de jouir et de disposer des choses et des droits ; elle confère à son titulaire un pouvoir absolu sous réserve des lois qui la réglementent » (Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domaniale précitée). Ce texte est lui-même inspiré de l'article 544 du code civil français dans sa version de 1959 applicable au Togo.

<sup>617</sup> *Ibid.*, p. 85 et s.

<sup>618</sup> Sur la propriété publique, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect.1.

<sup>619</sup> Certains le qualifient même de « couple maudit ». Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>620</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>621</sup> PROUDHON (P.-J.), *Théorie de la propriété*, *op. cit.*, p. 46.

<sup>622</sup> GRIMONPREZ (B.), « La fonction environnementale de la propriété », *op. cit.*, p. 3.

<sup>623</sup> Voir sur la question des enjeux dont la propriété fait l'objet, TCHAPMEGNI (R.), *op. cit.*, p. 13.

sont pas toujours bien vues par les propriétaires privés qui n'hésitent pas à s'en prendre au domaine public, mettant dès fois en péril les valeurs environnementales qui sont les siennes. À cet égard, pour pacifier ces relations quelque peu tendues, les règles environnementales contribuent à une maîtrise des atteintes orchestrées sur les propriétés, qu'elles soient régulières (**Section 1**) ou irrégulières (**Section 2**)<sup>624</sup>.

### **Section 1. Des atteintes régulières au profit de l'intérêt général**

L'intérêt général peut justifier une atteinte à la propriété privée et la rendre légale par la même occasion<sup>625</sup>. C'est dire également que « [l]'intérêt général à ce que l'environnement soit protégé peut justifier certaines restrictions par les autorités publiques au droit de tout individu au respect de ses biens. De telles restrictions doivent être à la fois prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi »<sup>626</sup>.

Mais le malaise que suscitent les restrictions au droit de propriété privée tient plus aux procédés employés par l'administration pour déposséder le particulier de son bien. Parmi les nombreux procédés que le droit public tolère au nom de l'intérêt général et que les règles environnementales contribuent à renforcer, il y en a qui sont empreints de puissance publique (§1) car obligeant le titulaire à opérer un "*transfert forcé du bien*», sans oublier que, parfois la loi peut contraindre les propriétaires terriens à laisser la jouissance de biens enfouis dans leur sol à l'État en faisant échec à la théorie de l'accession (§2).

#### **§1. Des atteintes causées sur la base d'actes empreints de puissance publique**

Les relations de verticalité promues par le droit administratif mettent aux prises des personnes publiques disposant de prérogatives de puissance publique d'un côté et, de l'autre, des personnes de droit privé<sup>627</sup>. Défenseurs légitimes de l'intérêt général, les personnes publiques ont à leur disposition des instruments et techniques d'acquisition de biens qui transcendent l'intelligibilité du droit commun<sup>628</sup>. Et ces techniques sont utilisables chaque fois que ces

<sup>624</sup> Certains se demanderaient pourquoi choisir nécessairement de maîtriser les atteintes contre la propriété privée à partir de règles environnementales. Eh bien, la raison tient au fait la propriété et l'environnement font partie des « (...) couples que tout oppose et qui pourtant s'attirent irrésistiblement. » (**GRIMONPREZ (B.)**, *op. cit.*, p. 539). Et aujourd'hui plus qu'avant, « Propriété et environnement peuvent s'associer, plutôt que s'affronter. Et les théories classiques se renouveler et s'enrichir » (**NAIM-GESBERT (E.)**, *Droit général de l'environnement*, *op. cit.*, p. 80).

<sup>625</sup> Sur la définition de l'intérêt général, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>626</sup> *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd. du Conseil de l'Europe, 2012, p. 21.

<sup>627</sup> **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 3, n° 4.

<sup>628</sup> Exemple, l'article 9- 71 du code foncier et domanial du Togo précité définit l'expropriation pour cause d'utilité publique : « procédure par laquelle la puissance publique contraint un particulier à lui céder un

personnes justifient d'un besoin d'intérêt général. Parfois, les règles environnementales interviennent pour adoucir davantage les effets des atteintes régulières portées à la propriété au nom de l'utilité publique (A) et moyennant une préalable compensation (B).

### A. Des atteintes justifiées par l'utilité publique sous le regard du droit de l'environnement

En général, l'utilité, c'est-à-dire « *ce qui est propre à satisfaire un besoin* »<sup>629</sup>, attache une fonction à la propriété<sup>630</sup>. En ce sens, Jean-Jacques ROUSSEAU précise que « *puisque la propriété n'est fondée que sur l'utilité, où il n'y a point d'utilité possible il ne peut y avoir de propriété* »<sup>631</sup>. Lorsque « *l'utilité devient publique l'intérêt ne peut être que général* »<sup>632</sup>.

Le regard que le droit de l'environnement permet de jeter sur les atteintes portées à la propriété privée consiste en une relecture faite en deux temps : d'abord sur l'utilité publique en tant qu'exigence de l'expropriation régulière (1), ensuite sur l'utilité publique en tant qu'arme contre l'expropriation fantaisiste (2).

#### 1/ Une relecture de l'utilité publique en tant qu'exigence de l'expropriation

L'exigence fondamentale requise dans les opérations entraînant un transfert forcé de biens à une administration (notamment en matière d'expropriation), est l'utilité publique<sup>633</sup>. De ce

---

bien immobilier ou des droits réels immobiliers, dans un but d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

<sup>629</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1250, voir *Utilité et Utile*.

<sup>630</sup> DESPAX (M.), *op. cit.*, p. 543 : « Certes, à l'époque moderne, le conflit entre l'intérêt particulier du propriétaire et l'intérêt général est constant, au point que l'on a pu assigner de nos jours à la propriété privée une véritable "fonction sociale" ».

En fait, si le concept de fonction sociale de la propriété a été préalablement développé en droit privé, récemment, le droit administratif semble rejoindre cette position qui tend à restreindre une utilisation du droit de propriété contraire aux valeurs sociales. « "Roi des droits", "naturel et imprescriptible", le droit de propriété a aussi une fonction sociale à remplir ; "la propriété oblige" » (MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, pp. 353 et s.)

<sup>631</sup> ROUSSEAU (J.-J.), *Les rêveries du promeneur solitaire*, in *Collection complète des œuvres*, Genève, 1780-1789, vol. 10, in-4°, édition en ligne <http://www.rousseauonline.ch/Text/les-reveries-du-promeneur-solitaire.php>, version du 7 octobre 2012, pp. 415 -416.

<sup>632</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, *loc. cit.* p. 5.

<sup>633</sup> L'utilité publique figure donc dans les textes constitutionnels et les législateurs la répliquent dans les mêmes termes. En effet, l'alinéa 2 de l'article 11 de la loi portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire du 8 novembre 2016 dispose à cet effet que « [n]ul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation » (Cf. alinéa 2 de l'article 11 de la Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, disponible sur <http://www.sgg.gouv.ci/jo.php>, consulté le 26 juin 2020).

Et les constitutions des autres pays francophones contiennent des dispositions similaires (cf. par exemple article 13 de la Loi n° 20173/AN-RM portant révision de la Constitution du Mali, disponible sur <http://www.sgg-mali.ml/fr/journal-officiel/le-journal-officiel.html>, consulté le 26 juin 2020 ; article 27 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, *JORT* n° 36, numéro spécial du 19 octobre 1992, pp. 1-15 et

fait, une expropriation n'est régulière que lorsqu'elle satisfait à l'exigence d'utilité publique<sup>634</sup>. Il y a bien longtemps déjà, l'utilité publique s'est construite une facette environnementale. L'utilité publique peut aisément être liée à l'environnement. Un terrain peut alors être exproprié pour être affecté à la création d'une décharge publique comme le relève le communiqué sanctionnant le Conseil des ministres en République Togolaise daté du 17 juin 2019. Un « *décret adopté par le conseil déclare d'utilité publique et autorise les travaux de sécurisation du site de décharge publique principale n° 1 d'Agoè Moto Cross [grand Lomé]* »<sup>635</sup>. Le lien entre l'utilité publique déclarée et la protection de l'environnement s'établit dans ce cas en particulier surtout si l'on mesure l'importance d'une décharge dans l'assainissement de nos villes.

Suivant les propos de Yves JEGOUZO<sup>636</sup>, « *on constate que le juge admet de plus en plus largement que la protection de l'environnement et les interventions foncières qui peuvent être menées en ce sens, constituent un but d'utilité publique justifiant qu'il soit portée atteinte à la propriété privée* ». Cette interprétation extensive de l'utilité publique prend désormais en compte la protection de l'environnement.

Mais la notion d'utilité publique tire ses sources d'une doctrine positiviste défendue par Auguste COMTE et Léon DUGUIT<sup>637</sup>. Léon DUGUIT écrivait que : « *[l]a propriété est un*

---

révisée respectivement par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002 et la loi n° 2019 - 003 du 15 mai 2019, *JORT* du 15 mai 2019, pp. 1-6 et article 22 de la Constitution béninoise de 1990).

<sup>634</sup> Dans ce cas, le propriétaire ne peut se soustraire. Voir Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 04-021 du 04 mars 2004, *Affaire Kuessi TOGBE et al.*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020. En l'espèce, la Cour a jugé qu'« [i]l n'y a pas violation » du droit de propriété des requérants dès lors que ces derniers « s'opposent à toute expropriation même contre dédommagement ; que Monsieur Kuessi TOGBE a déclaré d'ailleurs qu'après leur expropriation, des parcelles leur ont été proposées et qu'ils les ont refusées ; que le Chef du village, Théophile K. GOLOU, affirme que les parcelles proposées pour le dédommagement des requérants sont encore disponibles ».

<sup>635</sup> Communiqué sanctionnant le 10<sup>e</sup> Conseil des ministres de l'année 2019 daté 17 juin tenu au Palais de la Présidence de la République Togolaise, disponible sur le lien <http://www.presidence.gouv.tg/article-le-chef-de-letat-preside-le-10e-conseil-des-ministres-de-lannee>, consulté le 19 juin 2019.

<sup>636</sup> JEGOUZO (Y.), *op. cit.*, p. 23. L'auteur poursuit son analyse jurisprudentielle en affirmant que : « Depuis l'arrêt du CE, 27 février 1998, *Thomassin (Rev. dr. rural 1998, n° 263, act. p. 262)*, on peut observer ainsi que les acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral bénéficient d'une forte présomption quant à leur utilité publique et ceci quels que soient les inconvénients que comporte l'opération pour d'autres intérêts (CAA Bordeaux, 31 mai 2001, *SA Usine du Marin*, DAUH 2003, p. 398, obs. R. Hostiou et J.-F. Struillou) ».

<sup>637</sup> Sur la définition de cette notion, retenons ce qui suit : La notion d'utilité publique est tellement omniprésente dans les écrits sur le domaine public qu'il est tentant de penser qu'elle a une définition assez évidente. Dans la réalité en revanche, il n'en est absolument rien. La notion n'est définie ni par le législateur, ni par la jurisprudence ; la seule clarification de la notion est d'ordre doctrinal. Au sein de la doctrine, il faut reconnaître que la notion d'« *utilité* » a été l'apanage des privatistes bien longtemps avant qu'elle ne retienne l'attention des publicistes sous le vocable utilité publique. La « fonction utilitariste remplie par les biens à l'égard des personnes privées, et sur laquelle insistent les civilistes, n'est pas



*droit, elle est une fonction sociale. Le propriétaire, c'est-à-dire le propriétaire d'une richesse, a, du fait qu'il détient cette richesse, une fonction sociale à remplir. Tant qu'il remplit cette mission, ses actes de propriété sont protégés. S'il ne la remplit pas, ou s'il la remplit mal, l'intervention des gouvernants est légitime pour le contraindre à remplir ces fonctions sociales* »<sup>638</sup>. Obligée à remplir une fonction sociale, la propriété privée se repositionne dans un débat sur ses rapports avec la protection de l'environnement<sup>639</sup>. Du moins, celui qui détient la propriété d'un bien, doit s'y consacrer pour la rendre utile<sup>640</sup>. Il s'agit pour le propriétaire privé de mettre en valeur son bien pour consolider sa propriété. Toutefois, cette mise en valeur n'est pas une garantie de la propriété si tant est que l'État justifie d'un intérêt environnemental jugé prépondérant par rapport à la fonction que le propriétaire assigne à son bien. L'exemple de la création de la décharge revient à l'esprit. L'État peut décider de déclarer l'utilité publique d'une zone qui, bien qu'habitée, est ciblée comme un espace propice pour la création d'une décharge publique ou pour la construction d'une retenue d'eau. L'utilité publique liée à la création de la décharge ou de la retenue d'eau triomphe sur les intérêts privés relatifs à la conservation des habitations préalablement construites sur le terrain en question, et ce, en raison de l'intérêt environnemental qu'elle cache (assainissement de tout le secteur et réponse aux inondations notamment).

Tout compte fait, « [l]a propriété ne se mesure pas sur le mérite, puisqu'elle n'est ni salaire, ni récompense, ni décoration, ni titre honorifique (...) »<sup>641</sup>. Et cela se comprend, de plus en plus, avec la théorie des inconvénients anormaux de voisinage qui se dresse en un véritable

---

étrangère au droit public » (**MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 5). Voir également, **GRIMONPREZ (B.)**, op. cit., p. 542.

En aval, elle sera évoquée par les constitutions modernes aussitôt que ces lois fondamentales déterminent les causes susceptibles d'entraîner une restriction au droit de propriété. Née des cendres de la notion de « nécessité publique » énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 en France (la dépossession d'un propriétaire de son bien exige une nécessité publique légalement constatée et précédée d'une juste et préalable indemnité. Et sur cette question, voir **NICOLLIER (P.)**, « La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 », in *Histoire du droit*, Fribourg, 1995, p. 21 ; disponible sur le site [www.liberte.ch](http://www.liberte.ch)), l'utilité publique est rentrée dans le code civil français dès 1804. C'est ainsi que l'article 545 du code civil français dispose alors que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ».

<sup>638</sup> **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 366.

<sup>639</sup> **GRIMONPREZ (B.)**, « La fonction environnementale de la propriété », op. cit., p. 543. Selon l'auteur, il s'agit d'un repositionnement qui appelle une réflexion « (...) attirée par l'instrumentalisation écologique croissante de la propriété. Au-delà des restrictions qui lui sont infligées, l'institution fait l'objet, par certains acteurs de la société, de nouveaux usages collectifs : le droit, et l'ensemble de ses attributs, sont alors mis au service d'un projet environnemental, qui prend tantôt le chemin de la maîtrise de la nature, tantôt celui de la maîtrise des pollutions ».

<sup>640</sup> **PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité du domaine de propriété ou de la distinction des biens, considérés principalement par rapport au domaine privé*, op. cit., p. 53.

<sup>641</sup> **PROUDHON (P.-J.)**, *Théorie de la propriété*, op. cit., p. 123.

rempart contre les pollutions résultant de la valorisation des propriétés<sup>642</sup>. Cela se comprend également lorsque les gouvernants décident d'exproprier un particulier qui serait enclin à faire usage de son bien porteur de valeurs écologiques fragiles à des fins qui nuiront gravement à la préservation de ce patrimoine.

Autant les propriétés privées doivent remplir une fonction sociale pour échapper à des restrictions allant jusqu'à l'amputation complète, autant les dépendances du domaine public sont astreintes à satisfaire l'utilité publique pour espérer se trouver aussi longtemps que possible dans l'emprise de la domanialité publique. Si, par exemple, l'affectation à l'utilité publique liée à l'environnement pour laquelle l'expropriation est intervenue, n'est pas établie, il est possible que le juge annule l'opération au bénéfice du propriétaire privé<sup>643</sup>.

## **2/ Une relecture de l'utilité publique en tant qu'arme contre l'expropriation fantaisiste**

Le défaut de l'utilité publique rend fantaisiste une expropriation. Cette question reste une préoccupation majeure en matière de protection de l'environnement. En effet, dans nos pays, la protection des écosystèmes est considérée comme une question réservée à l'autorité publique. Ainsi, lorsque l'autorité entreprend de déposséder un particulier d'un bien pour le soumettre à la domanialité publique en raison de l'intérêt écologique de ce dernier, il est néanmoins important que l'opération soit conduite de façon saine.

En effet, « [l]orsque le pouvoir expropriant n'a pas utilisé le bien aux fins d'utilité publique invoquées à l'appui de la demande d'expropriation, une action en rétrocession est ouverte aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit »<sup>644</sup>. Le bien sort de la protection offerte par le régime de domanialité publique. Mais le seul réconfort que la matière environnementale pourra avoir en ce moment reste du ressort du juge. Car l'action en rétrocession, en revitalisant le caractère sacré du droit de propriété, se hisse comme garante de la préservation

<sup>642</sup> Voir la position d'**EMERICH (Y.)**, « Contribution à une étude des troubles de voisinage et de la nuisance : la notion de devoirs de la propriété », in *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n° 1, 2011, pp. 3–36.

Sur d'autres plans, le Constituant camerounais intègre dans le bloc de constitutionnalité des principes parmi lesquels l'un martèle que : « Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité publique, sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui » (cf. Préambule de la Loi camerounaise n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008, disponible sur <https://www.camerlex.com/>, consulté le 26 juin 2020).

<sup>643</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B, 2.

<sup>644</sup> **MAUFROY (L.)**, « L'expropriation : un outil de maîtrise foncière, *vade mecum* », in *Les cahiers du SRDU*, n° 1, 2006, p. 20, n° 36.

des biens-environnements contre les risques d'attaques des personnes maladroitement expropriées.

Il revient alors au juge de jouer réellement sa partition. La confiance que le juge réussira à instaurer face aux citoyens sera un atout d'importance capitale dans le cadre de protection des ressources écologiques domaniales<sup>645</sup>. D'ores-et-déjà, le juge constitutionnel béninois balise la voie pour assurer une stabilité juridique de portée écologique à travers une jurisprudence exemplaire.

La Cour constitutionnelle du Bénin, dans son arrêt *KOUMAGNON Hossou Antoine, et al.* rendu du 20 mai 1998<sup>646</sup>, a estimé que « [c]onsidérant qu'il ressort du dossier que l'Arrêté n°1/031/SG-SAD du 26 mai 1997 a autorisé le morcellement du domaine réservé au marché (...) et a ordonné le recasement des sinistrés (...) sur des parcelles de ce domaine ; que ledit arrêté emporte en conséquence attribution de propriété desdites parcelles aux [requérants] sus-nommés ; que le préfet du Département de l'Ouémé ne peut, dès lors, même pour des motifs de paix publique, priver les bénéficiaires de cette attribution de leur droit de propriété, sans un juste et préalable dédommagement ; qu'en disposant comme il l'a fait, l'arrêté déféré a violé les dispositions de l'article 22 de la Constitution ». Bien que cette décision ne met pas en jeu une action en rétrocession<sup>647</sup>, elle a le mérite de faire prévaloir le droit de propriété des requérants sur la propriété publique en raison du double jeu auquel l'autorité préfectorale avait choisi de se livrer.

Une telle décision peut contribuer à calmer les requérants et par la même occasion les amener à avoir confiance en leurs institutions. Naturellement, cette confiance est indispensable dans les politiques de protection de l'environnement<sup>648</sup>. La relation entre les populations et les

<sup>645</sup> CERUTTI (F.), *op. cit.*, p. 116 et GUIORGUEFF (J.), « Le Conseil d'État garantit la prévisibilité de la loi, pas celle de la jurisprudence judiciaire », in *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, pp. 1-6, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/revdh/864>, consulté le 19 avril 2019. Ce dernier auteur a d'ailleurs sous-titré son article "Principes de sécurité juridique et de confiance légitime (Responsabilité du fait des lois)".

<sup>646</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 98-050 du 20 mai 1998, *Affaire KOUMAGNON Hossou Antoine, et al.*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>647</sup> MAUFROY (L.), *op. cit.*, p. 7. L'auteur écrit : « Dans un arrêt du 3 février 2000 (...), la Cour de cassation de Belgique lui a emboîté le pas en considérant qu'un arrêté d'expropriation doit énoncer les motifs pour lesquels l'expropriation s'avère nécessaire, ce qui implique notamment qu'il doit exister un rapport raisonnable entre l'expropriation envisagée et le but visé et que, suivant le cas, il doit apparaître de ces motifs que les options politiques prises ont été évaluées ».

<sup>648</sup> Ceci, un auteur, dans un article sur "Le réchauffement de la planète et les générations futures", l'a exprimé clairement : « la confiance, la vulnérabilité et la responsabilité sont les trois mots clés à évaluer afin de déterminer si notre obligation d'offrir aux générations à venir des chances essentielles de vie "encore assez et aussi bonnes" que celles que nous avons trouvées sur la planète peut être liée à des schémas existants efficaces. la confiance est un élément informel fondamental du tissu relationnel de la

ressources naturelles est fragile, et son entretien doit se faire au jour le jour. Les opérations de nature fantaisiste doivent être découragées pour assainir la relation. L'espoir est donc placé en l'office du juge.

Puisqu'un bien ne saurait rentrer dans le domaine public que lorsqu'il est affecté à l'usage du public ou à un service public, en déduction, la fonction principale que la dépendance doit satisfaire se décline en son affectation. L'expropriation ne saurait se faire de façon fantaisiste, l'appréciation de l'utilité publique ne se faisant pas sans restriction. Le juge administratif se montre très strict dans le contrôle de l'utilité publique des opérations.

Dans *l'affaire Consorts Métayer et Epoux Lacour*, le Conseil d'État français a annulé une déclaration d'utilité publique d'une nouvelle mairie d'une commune rurale dans une situation où cette dernière était propriétaire de plusieurs parcelles lui permettant d'exécuter son projet dans des conditions équivalentes<sup>649</sup>. Le souci de stabilité écologique semble, par conséquent, être partagé par les juges administratifs, judiciaires que constitutionnels comme notre développement le montre.

Toutefois, l'action en rétrocession, pour être recevable, doit satisfaire aux trois conditions cumulatives : d'abord celui qui exerce l'action en rétrocession doit « être titulaire du droit de propriété originaire ou ayant droit de ses titulaires » ; ensuite, « le bien doit avoir été acquis pour cause d'utilité publique. (...) En tout état de cause, il doit s'agir de biens qui ont été visés par un arrêté d'expropriation ». Et enfin, « les parcelles expropriées ne doivent pas avoir reçu l'affectation prévue »<sup>650</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'utilité publique – fut-elle environnementale ou non – ne suffit pas pour garantir la régularité d'une dépossession. Il est, en outre, exigé une juste et préalable indemnité.

## **B. Des atteintes compensées par voie d'indemnisation sous le regard du droit de l'environnement<sup>651</sup>**

Le droit de l'environnement s'intéresse aussi à l'indemnisation des personnes expropriées. Parce que dans nos pays, ce dédommagement peut éviter des scènes de résistance fatale à la

---

société, un complément nécessaire des institutions formelles telles que la loi et le gouvernement » (CERUTTI (F.), *op. cit.*, p. 116).

<sup>649</sup> France, CE, 3 avril 1987, *Consorts Métayers et Epoux Lacour*, Rec. 121 ; AJ 1987.549, obs. Prétot ; CJEG 1987.790 Concl. Vigoureux ; RFDA 1987.531, note Pacteau.

<sup>650</sup> MAUFROY (L.), *op. cit.*, p. 20.

<sup>651</sup> Voir WALINE (J), « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 413-431.

préservation des écosystèmes domaniaux, il s'agira d'analyser la nécessité d'indemniser (1) avant de revenir sur les questions relatives à l'exigibilité de la compensation (2).

### 1/ La nécessité d'indemniser née de l'expropriation pour cause d'utilité publique

C'est l'expropriation elle-même qui fait naître l'obligation de réparer le tort causé. Cette obligation de réparer n'a pas la même nature que celle qui est due du fait de la violation des droits fondamentaux comme le juge béninois l'a affirmé dans certaines de ces décisions<sup>652</sup>. Plutôt, elle trouve son fondement dans la restriction apportée au droit de propriété. Cette indemnité a un rôle important dans la sécurisation du bien public au même titre que la protection de la valeur écologique de ce bien.

Sur la question de l'indemnisation, la jurisprudence est suffisamment élaborée. Et, la tendance est à la protection du propriétaire privé, gage de sécurisation du patrimoine environnemental. En effet, lorsqu'à la suite d'une déclaration d'utilité publique, le propriétaire est obligé de céder son bien et que l'indemnité n'est pas encore versée, une double frustration naît. Et celui-ci peut être amené à compromettre certaines fonctions écologiques pour lesquelles l'opération d'expropriation est engagée.

Statuant sur la constitutionnalité de l'Arrêté n° 4/351/SG-SAD du 04 novembre 1996 portant déclaration d'utilité publique d'une parcelle de terrain sise à Covè, le juge béninois relève « qu'il ressort du dossier que la propriété des descendants GANSÊKPO GANDAHO est incluse dans le domaine déclaré d'utilité publique ; que les membres de cette collectivité, dépossédés de leur bien, n'ont pas été préalablement dédommagés ; que, dès lors, l'Arrêté n° 4/351/SG-SAD du 04 novembre 1996 viole l'article 22 de la Constitution »<sup>653</sup>. Le dédommagement se positionne alors comme une exigence qui permet de rendre régulière l'expropriation, tout en légitimant l'affectation qui la motive. La violation de l'article 22 ci-dessus compromet l'utilité publique déclarée qu'elle soit de nature environnementale ou non. Autrement dit, si l'utilité publique déclarée est destinée à intégrer, par exemple, un écosystème fragile au régime de la domanialité publique<sup>654</sup>, l'absence d'indemnisation rend

<sup>652</sup> La Cour « a jugé que les préjudices subis par toute personne, du fait de la violation de ses droits fondamentaux, ouvrent droit à réparation » (Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-065 du 05 juin 2002, *Affaire BOYA Comlan Eugène*. Antérieurement, voir DCC 02-052 du 31 mai 2002, précitées).

<sup>653</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 97-056 du 08 octobre 1997, *Affaire Collectif des descendants GANSÊKPO GANDAHO*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>654</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 2, B, 1.

toute l'opération irrégulière et anéantit cette chance tendant à lui assurer une protection renforcée.

En effet, le dédommagement est, après l'utilité publique dûment constatée, la deuxième condition posée par les textes pour qu'une opération d'expropriation pour cause d'utilité publique soit régulière<sup>655</sup>. Elle est destinée à atténuer les douleurs occasionnées par le transfert forcé de la propriété sans pour autant les faire totalement dissiper<sup>656</sup>. Cette atténuation est indispensable, en tout cas, pour la protection des ressources écologiques dans toutes leurs dimensions, c'est-à-dire qu'il s'agisse des ressources forestières, des espèces fauniques ou des ressources hydriques ou autres.

Contrairement à l'appréciation de l'utilité publique qui se fait dans la phase administrative de l'expropriation, la compensation bien que préalable se fait dans la phase judiciaire<sup>657</sup>. Parfois, il est mis en place des commissions spéciales qui se chargent de l'indemnisation<sup>658</sup>.

C'est l'exemple des commissions d'indemnisation créées dans certains pays. Au Bénin, un décret crée cette forme de commission<sup>659</sup>. L'article 16 de ce texte dispose que : « [l]a commission administrative prévue par l'article 228 du code foncier et domanial est chargée de procéder à l'évaluation des indemnités à allouer aux propriétaires et à tous autres intéressés ainsi que de l'estimation de la valeur nouvelle des propriétés assujetties à la redevance de plus-value ». Le rôle de ces commissions est déterminant, car l'évaluation des coûts en dépend. Et c'est quand elles échouent dans cette procédure amiable que le juge est saisi par la partie la plus diligente. L'évaluation des coûts et avantages intègre les avantages et

<sup>655</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, B.

<sup>656</sup> **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, p. 355.

Pour un autre auteur, et dans ce prolongement, « [o]n pourra toujours arguer du fait que le droit de propriété privée reste fragile face au droit de préemption dont est titulaire le pouvoir administratif ou face au droit d'expropriation pour cause d'utilité publique dont peut se prévaloir ce même pouvoir. Là aussi, le droit de propriété privée reste dans une certaine mesure protégé, car le propriétaire peut toujours introduire une action pour contester la légalité des actes de l'administration » (**CHICOT (P.-Y.)**, « Droit positif et sacré : l'exemple du droit de propriété inspiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », in *Les Annales de droit*, n° 8, 2014, pp. 33-57, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/add/709>, consulté le 10 avril 2018.).

<sup>657</sup> Voir relativement, à ce sujet, **SARR (S. A.)**, *op. cit.*, p. 110.

<sup>658</sup> En droit togolais, il s'agit de la Commission d'Expropriation prévue aux articles 80 et 81 de la loi n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie. Ces dispositions ont été reprises aux articles 371 et 372 de la loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial.

<sup>659</sup> Décret béninois n° 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ben146321.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

les pertes aux niveaux des espèces (faunique et floristique). Il en est ainsi de l'évaluation du coût d'un terrain boisé.

Il faut relever que l'indemnisation doit précéder l'entrée du bien dans le domaine public. Autrement dit, l'administration ne saurait affecter le bien concerné ni à l'usage du public ni à un service public sans avoir honoré l'indemnité exigible au titre de la dépossession forcée. C'est le prix à payer pour la régularité de l'opération. Et c'est en même temps une garantie constitutionnelle qui est destinée à faire triompher la justice et faire écarter la dérive administrative, même si suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, le fait que les expropriés aient trouvé le prix trop faible ne saurait s'analyser en une absence d'indemnisation.

Il en a été ainsi dans l'Affaire *Collectif des sinistrés spoliés de Gouako Cotoclomey, de Danmè Lokonon et de Vakon-Azohouè* rendue également par cette même juridiction<sup>660</sup>. La requête tendant à la restitution de « *parcelles injustement arrachées* » par le Maire de la Commune d'Akpro-Misséré, a été déclarée irrecevable par le juge, motif pris du fait que : « (...) *l'Administration avait procédé au dédommagement des victimes de cette expropriation en 1995 et que seulement quelques propriétaires terriens avaient refusé les indemnités estimant trop faible le taux de 40 F/m<sup>2</sup> appliqué tandis qu'une majorité des spoliés terriens avait été payée (...)* »<sup>661</sup>. La validité de l'indemnisation se détache entièrement du montant (élevé ou non) attribué aux expropriés. Mais, si le versement de l'indemnité est gage du respect de l'affectation du bien à une mission d'intérêt général, il reste que dans le contexte africain, l'indemnisation au franc symbolique aura du mal à atteindre les mêmes objectifs, en raison des besoins économiques des populations.

Quelle que soit l'importance accordée à l'indemnisation, son exigibilité reste essentiellement enfermée dans un cadre temporel qui ne dit pas son nom. Le respect de cette exigence permet au juge de reconnaître la validité ou d'invalider l'opération.

## **2/ L'exigibilité de la compensation à la date de démarrage des travaux**

Face aux enjeux environnementaux qui justifient l'expropriation, il ne suffit pas de prévoir l'indemnisation parce qu'elle a un rôle déterminant à jouer et ce, surtout pour la préservation

<sup>660</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 08-104 du 03 septembre 2008, *Affaire Collectif des sinistrés spoliés de Gouako Cotoclomey, de Danmè Lokonon et de Vakon-Azohouè*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>661</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 98-050 du 20 mai 1998 : nécessité d'indemniser. Jurisprudence disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.



des acquis environnementaux du fonds exproprié. Ce rôle ne se satisfait nécessairement pas par une indemnisation qui intervient à n'importe quel moment.

En effet, si la déclaration d'utilité publique cache derrière elle une affectation pour laquelle le bien est exproprié, il reste que la mise du bien à la disposition de cette mission d'intérêt général marque le point de départ d'une nouvelle étape dans la requalification de l'atteinte causée à la propriété privée. Le versement de l'indemnité avant ou après la mise à disposition du bien n'est pas perçu de la même façon par les juges.

En premier lieu, l'indemnité ne doit pas être payée après le démarrage du projet pour lequel l'État exproprie, puisque l'indemnisation – disent les textes – doit être « *préalable* ». Par conséquent, lorsque la réalisation des ouvrages du projet pour lequel l'utilité publique a été déclarée précède l'indemnisation de l'exproprié, il y a lieu de déclarer l'expropriation comme étant contraire au droit fondamental à la propriété. C'est ainsi qu'a statué le juge béninois dans sa décision *GNASSOUNOU GILLES* du 09 janvier 2002.

En l'espèce, les autorités administratives ont autorisé l'implantation d'une borne fontaine réalisée par la Société Béninoise d'Électricité et d'Eau (SBEE) en 1993 et c'est seulement en 1994 que le sous-préfet décide de dédommager la victime « *en parcelles à superficies égales* ». Le juge estime alors que les arrêtés sous-préfectoraux pris dans le cadre de cette expropriation violent la Constitution, sinon le droit fondamental du requérant à la propriété<sup>662</sup>. Voilà qui rend complexe les actions administratives. En effet, la réalisation de bornes fontaine permet de satisfaire le droit à l'eau des populations. Mais le retard dans l'indemnisation compromet simplement toute l'opération, y compris cet objectif.

En quelque sorte, l'exécution du projet sans avoir alloué l'indemnité pourrait entraîner la requalification de l'opération. Il s'agirait d'une expropriation indirecte<sup>663</sup>, puisque les conditions de validité n'étant pas respectées. Dans ce contexte, la jurisprudence de la Cour de cassation française avait déjà tracé la voie vers une annulation de l'opération d'expropriation en vue de restituer les biens aux ex-proprétaires et, éventuellement, condamner l'administration défailante à verser une indemnité pour préjudice subi<sup>664</sup>. Pire encore, le juge

<sup>662</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-003 du 09 janvier 2002, *Affaire GNASSOUNOU GILLES*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>663</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, A.

<sup>664</sup> Voir sur ce sujet, Ass. Plén., 6 janvier 1994, *cons. Baudon de Mony c/ EDF*, AJ 1994, 339, note R. Hostiou, CJEG 1994, p. 424, rapp. O. Renard-Payen, concl. M. Jéol, note D.T., D 1994, p. 153, concl. DA 1994, fasc. 7 ; Voir aussi CHAPUS (R.), *op. cit.*, pp. 570 et 571.



peut ordonner la démolition des ouvrages réalisés<sup>665</sup>. Si nous remontons à la décision ci-dessus, les bornes fontaines, même en tant que point d'accès d'eau potable peuvent être démolies parce que le sous-préfet a manqué d'indemniser dans le temps.

En second lieu, le retard dans le versement de l'indemnité ne saurait, cependant, entraîner la condamnation de l'administration dès lors qu'aucun travail n'a été entrepris sur les terrains expropriés. C'est ce que semble retenir la jurisprudence. En effet, se plaignant des conséquences éventuelles de l'exécution par la SBEE du projet d'électrification des arrondissements de *Savi* et *Gakpé*, les sieurs Célestin KINDJI, Pascal ANIAMBOSSOU et autres, saisissent la Cour aux fins de constater la violation des dispositions de l'article 22 de la Constitution béninoise<sup>666</sup>.

En l'espèce, les requérants demandent que « *l'esprit de la Constitution soit respecté pour que triomphe le droit (...)* ». La Cour déclare qu'il n'y a pas lieu à statuer en l'état au motif que même si « *aucune mesure n'est envisagée par les autorités chargées de l'exécution dudit projet, pour le dédommagement préalable des propriétaires dont les maisons pourraient de ce fait être détruites ; [et] que, dans ces conditions, l'exécution du projet pourrait porter atteinte aux dispositions de l'article 22 de la Constitution aux termes duquel : "Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et contre juste et préalable dédommagement"* », il faut néanmoins relever que le projet en cause n'est pas encore exécuté. C'est le fait que l'exécution du projet n'a pas encore démarré qui a justifié le refus de la Cour à statuer sur la demande tendant à constater la violation des dispositions de l'article 22 susvisé. La conséquence est que toute demande d'indemnisation, à cette étape-là, ne saurait non plus prospérer.

Par ailleurs, l'indemnisation d'une personne expropriée, à première vue, semble dénier de toute proximité avec les questions environnementales<sup>667</sup>. Cependant, comme nous l'avions dit,

<sup>665</sup> Au Togo, cette démolition est laissée à l'appréciation du juge par l'article 337 de la loi n° 2018- 005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial précitée.

<sup>666</sup> Cf. Loi n° 1990- 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin modifiée par la loi n° 2019 - 40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90- 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/uploads/Benin-Constitution-1990.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>667</sup> Comme c'est le cas dans *l'affaire Héritiers de Feu FOHOUNHEDO Houévoessan* précitée. La Cour constitutionnelle du Bénin (Décision DCC 00-032 du 28 juin 2000), statuant par rapport à une éventuelle violation de l'article 22 de la Constitution relativement à une opération d'expropriation, décide que « L'expropriation par le sous-préfet d'Akpro-Misséréty du terrain des héritiers Houévoessan FOHOUNHEDO a été faite en violation de la Constitution ». La Cour motive sa décision par un considérant libellé comme suit : « Considérant qu'il résulte de cette dernière correspondance que

les réalités montrent le contraire surtout dans nos pays. En effet, l'expropriation mal conduite fait la plupart du temps des frustrés prêts à employer tous les moyens en vue de recouvrer la jouissance de leur propriété. Dans ces cas, la loi ne dissuade que lorsque le respect de ses dispositions est réciproque (c'est-à-dire autant l'exproprié doit accepter le transfert forcé de son bien autant l'administration doit observer les procédures d'une dépossession régulière).

Autrement, l'exproprié peut se plier à la rigueur de la loi lorsque l'expropriant a respecté toutes les conditions imposées par les textes dans le cadre de l'expropriation. Le défaut de l'indemnisation préalable peut donc pousser l'exproprié à faire malencontreusement des incursions sur les biens expropriés, dégradant les ressources écologiques par la même occasion. La situation a été constatée au Togo comme l'atteste la résistance des propriétaires terriens expropriés pour constituer le domaine de l'Université de Lomé. Pendant plus de trois décennies, certains parmi eux ont continué à occuper des parcelles, soit en construisant des habitations, soit pour y faire des cultures saisonnières, et ceci, pour manifester leur mécontentement. Au plan environnemental, c'est une situation fâcheuse qui compromet les efforts dans le sens de l'intérêt général parce que dans l'hypothèse où les terrains expropriés sont destinés à être affectés à un service public environnemental, les acquis peuvent faire l'objet d'attaques dévastatrices<sup>668</sup>.

Au demeurant, il convient de retenir que le respect des règles prescrites peut contribuer à ce que les atteintes portées à la propriété privée sur la base des techniques empreintes de puissance publique puissent jouer en faveur de l'environnement. Le contraire peut néanmoins se révéler catastrophique en matière de protection des écosystèmes. Ceci étant, nous allons nous intéresser aux incidences des altérations causées (à la propriété privée) à la suite de la jouissance de droits acquis par application de la théorie de l'accession.

## **§2. Des atteintes causées à la propriété privée sur le fondement de la théorie de l'accession**

Le droit de l'environnement s'intéresse à la théorie de l'accession qui trouve, *a priori*, une place de choix en droit des biens<sup>669</sup>. En tant que « *mode légal d'acquérir la propriété par*

---

l'expropriation du terrain du sieur Houévoessan FOHOUNHEDO a été réalisée sans juste et préalable dédommagement ; qu'en conséquence, cette expropriation a été faite en violation de la Constitution ».

<sup>668</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B.

<sup>669</sup> La théorie de l'accession a été développée par des auteurs soit comme un facteur de la crise du domaine public (NICINSKI (S.), *op. cit.*, p. 663), soit en faisant valoir ses mécanismes pour une revendication de la *titularité* des biens prolongeant la propriété (Voir DROSS (W.), « Le mécanisme de l'accession. Éléments pour une théorie de la revendication en valeur », Th., Droit privé, Sciences de l'Homme et Société. Université Nancy II, 2000, 578 p. et voir aussi, LAM (T. Tr.), « L'acquisition de la propriété par

*extension du droit du propriétaire d'une chose aux produits de cette chose, à tout ce qui s'y unit ou s'y incorpore* »<sup>670</sup>, l'accession permet à une personne d'exercer la propriété sur des biens qui, *a priori*, ne figuraient pas dans le champ de sa propriété, mais qui y sont postérieurement arrivés par transformation de son bien ou par une incorporation résultant d'un phénomène naturel ou artificiel.

L'application de cette théorie peut engendrer des impacts sur l'exercice du droit de propriété. La maîtrise de ces impacts préoccupe autant les règles domaniales que le droit de l'environnement au travers l'intérêt qu'ils portent respectivement à la superposition des propriétés privée et publique (A) et de superposition d'affectations sur un même bien (B).

### **A. Le contexte de superposition des propriétés privée et publique**

Alors que la superposition suppose la disposition des choses « *les unes au-dessus des autres* »<sup>671</sup>, il n'est pas impossible que les propriétés privée et publique se superposent dans la réalité. Dans cette situation, la propriété privée peut se voir astreinte à des restrictions de diverses formes. Dans nos pays de l'Afrique francophone, les législations prédisposent les secteurs des mines (1) et de l'eau (2) à une telle rencontre de propriétés dont les enjeux méritent d'être analysés.

#### **1/ Les impacts environnementaux dans la superposition des propriétés privée et publique en matière minière**

Les substances minières sont déclarées propriété de l'État dans nos législations. Pourtant, elles sont enfouies ou emprisonnées à l'intérieur de fonds appartenant, pour la majeure partie des cas, aux personnes de droit privé. Leur exploitation en tant que dépendance du domaine public est très souvent à l'origine d'atteintes à l'exercice du droit de propriété sur les fonds qui les contiennent. En même temps que cela soulève des questions de jouissance foncière déterminante dans notre espace, cette exploitation fait naître également des enjeux environnementaux. D'où, les législations intègrent un aspect environnemental pour la gestion non seulement des atteintes mais aussi des risques<sup>672</sup>.

---

accession des biens en droit vietnamien – comparaison avec la France », Th., Droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2012, 436 p.)

<sup>670</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 8. Une définition similaire se retrouve dans le lexique des termes juridiques (voir CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 4).

<sup>671</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1157, voir *Superposition et Superposer*.

<sup>672</sup> Sur la différence entre les risques et atteintes surtout en matière d'environnement, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 2.

Revenant sur la question de l'accession, il faut reconnaître qu'elle se ressent déjà dans les législations. Par exemple, l'article 3 du code minier de la République togolaise précité, définissant la propriété des substances minérales, dispose que « *[l]es substances minérales, les hydrocarbures, les eaux minérales et les gîtes géothermiques sont séparés de la propriété du sol. Ils relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public particulier régi par la présente loi* »<sup>673</sup>. La législation des hydrocarbures va dans le même sens ; suivant les termes de son article 4, « *[l]es gisements d'hydrocarbures solides, liquides et gazeux sont séparés de la propriété du sol. Ils relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public particulier régi par la présente loi* »<sup>674</sup>. Ces textes formulés dans des termes similaires étendent le régime de la domanialité publique à tous les gisements ou accumulations naturelles d'hydrocarbures dans le sol ou le sous-sol du territoire national, sa mer territoriale, sa zone économique exclusive et son plateau continental, découverts ou non<sup>675</sup>.

Par suite d'une analyse de ces textes, nous en déduisons qu'à côté de l'intégration législative de toutes les substances minérales présentes au domaine public, le législateur énonce en une règle additionnelle, la possibilité pour l'État de s'emparer des gisements découverts comme ceux non encore découverts. En d'autres termes, ces dispositions législatives font échec à la théorie de l'accession qui aurait pu faire profiter la propriété de ces minerais au propriétaire du fonds qui les héberge. Mais, il faut reconnaître que les dangers liés à l'exploitation émiettée des ressources par les particuliers seraient très grands et difficilement contrôlables.

Le Conseil constitutionnel français a rappelé dans sa décision *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* du 17 janvier 2013<sup>676</sup>, la possibilité pour le propriétaire public de bénéficier de la propriété de constructions réalisées en application de la théorie de l'accession. Les juges font ainsi allusion à « *certaines logements acquis en accession à la propriété lorsque ces logements ont été construits sur des terrains qui étaient détenus par des personnes publiques (...)* »<sup>677</sup>. En ce sens, la théorie de l'accession centralise la responsabilité vers l'État. En

<sup>673</sup> Loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise précitée.

<sup>674</sup> Cf. article 4-2 de la loi n° 99-003 du 18 février 1999 portant code des hydrocarbures de la République Togolaise, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog92948.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>675</sup> Cf. article 4-1 de la loi n° 99-003 portant code des hydrocarbures de la République Togolaise précitée.

<sup>676</sup> France, Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consultée le 19 juin 2020.

<sup>677</sup> France, Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 précitée.

d'autres termes, chaque fois que l'État exploite ou fait exploiter un minerai, les dégâts que cela occasionne sur les écosystèmes et sur la santé des populations environnantes engagent de près ou de loin sa responsabilité en tant titulaire des droits réels sur la ressource.

Il faut souligner que le juge administratif ne méconnaît l'applicabilité de la théorie de l'accession que lorsqu'entre les propriétaires du fonds principal et le constructeur des biens accessoires, il y a un contrat dont les clauses stipulent le contraire ou, à tout le moins, soumettent l'application de la théorie à la satisfaction d'une condition. Il a été ainsi jugé que : « *les dispositions de l'article 555 du code civil selon lesquelles le propriétaire du fond accède à la propriété des constructions édifiées par un tiers sur le terrain qu'il possède, ne sont pas applicables lorsque, comme en l'espèce, l'ouvrage élevé a été réalisé en vertu d'un contrat conclu entre le constructeur et le propriétaire du sol* »<sup>678</sup>. La présence d'un contrat (qu'il s'agisse d'un bail emphytéotique ou une concession domaniale) permet de se passer de l'application automatique de l'accession et d'en déduire les conséquences en matière de réparation des torts de diverses natures. L'existence d'un contrat de concession met en suspens la théorie de l'accession qui situe directement sur la responsabilité pour dommage écologique par exemple<sup>679</sup>. La réparation du dommage écologique sera faite sur la base des clauses contractuelles<sup>680</sup>.

Bref, l'accession des substances minérales résultant du domaine public minier permet de situer la responsabilité au moment de l'exploitation desdites ressources. L'exploitation minière, à n'en pas douter, est source d'énormes nuisances tant sur la ressource elle-même qu'en matière de pollutions du voisinage, notamment les établissements humains, les eaux, l'air, les sols et sous-sols<sup>681</sup>. Ces écosystèmes soumis à la pollution sont majoritairement des sites d'exploitation abandonnés, d'entreposage et de traitement des matériaux, voire des sites en activité<sup>682</sup>. Vu sous l'angle du droit de l'environnement, la responsabilité des dégradations causées par l'exploitation de la ressource détenue propriétairement, par accession, incombe à l'État qui peut la transférer au titulaire du titre minier<sup>683</sup>, en vertu de l'article 28 alinéa 3 et 4

<sup>678</sup> France, CE, 5 octobre 2005, *Rec. Lebon*, n° 271842, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriAdmin.do>, consulté le 19 juin 2020.

<sup>679</sup> Sur le dommage écologique, voir France, crim. 25 septembre 2012, *Erika*, n° de pourvoi 10-82.938, publié au Bulletin, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriJudi.do>, consulté le 19 juin 2020.

<sup>680</sup> Sur le dommage écologique, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, B, 2.

<sup>681</sup> STAFFOLANI (S.), *op. cit.*, p. 54.

<sup>682</sup> GAUTHIER-DION (C.), « Décontamination d'un sol pollué par des métaux lourds par des procédés de traitement physiques et chimiques », *Mémoire, Sciences de la Terre, Université du Québec*, 2016, 144 p.

<sup>683</sup> Sur la typologie des titres, voir article 5 alinéa 2 du code minier du Togo précité.

du code minier togolais précité<sup>684</sup>. Cette responsabilité du détenteur vaut même en cas de renonciation du titre minier, notamment pour la remise en état des sites<sup>685</sup>. De ce fait, la réparation tant du préjudice écologique que des préjudices subis par les personnes lui incombe (y compris la décontamination et la restauration des sites contaminés)<sup>686</sup>. La même situation semble prévaloir au niveau de l'application de l'accession en matière de l'eau.

## **2/ Les impacts environnementaux dans la superposition de propriétés privée et publique en matière de l'eau**

En dehors du secteur minier que nous venons de voir<sup>687</sup>, la propriété publique et la propriété privée peuvent se superposer au niveau des ressources en eau. L'État détient la propriété sur les ressources en eaux qui peuvent être enclavées à l'intérieur d'un fonds appartenant à un individu. Cette superposition pose un problème quant à la « *titularité* » des fruits ou produits nés de la conjugaison des deux propriétés adjacentes. Car comme l'a écrit Caroline CHAMARD-HEIM<sup>688</sup>, « (...) contrairement à ce que l'on pourrait penser, le domaine public peut comporter des biens frugifères, car la destination publique d'un bien ne préjuge en rien de son aptitude à engendrer d'autres biens ».

En effet, il s'agit précisément de faire très exactement une mise au point par rapport à l'application de l'accession sur la ressource en eau. D'un côté, comme nous l'avons dit, la loi intègre l'eau dans le champ d'application du régime de la domanialité publique. Cette situation s'arrime parfaitement avec celle qui prévaut en matière minière<sup>689</sup>. Les eaux de surface comme les eaux souterraines peuvent être comprises à l'intérieur des limites d'un fonds privé. Et pourtant, le législateur intègre ces ressources dans le domaine public de l'eau. La théorie de l'accession échouerait encore une fois.

Il y a alors superposition de propriétés publique et privée. La valorisation des dépendances du domaine public, dans ce cas, peut largement affecter la propriété du fonds privé. Mais les atteintes qui peuvent en résulter étant solubles dans les préjudices écologiques, le propriétaire

<sup>684</sup> La responsabilité du titulaire du titre ne dispense l'État de la sienne qui résulte de l'obligation constitutionnelle imposée à l'État de « veiller à la protection de l'environnement » (Article 41 de la Constitution togolaise précitée).

<sup>685</sup> Cf. l'article 26 du code minier du Togo précité : « [l]e détenteur d'un titre minier a le droit de renoncer à son titre ou de rendre tout ou partie de la superficie de son titre à condition qu'il respecte les conditions prévues par la présente loi et ses textes d'application, (...) qu'il ait enlevé ou abandonné toutes ses installations sur la superficie concernée et ait remis cette dernière en état conformément aux textes relatifs à la protection de l'environnement ».

<sup>686</sup> *Ibid.*, 144 p.

<sup>687</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect.1, § 2, A, 1.

<sup>688</sup> CHAMARD-HEIM (C.), « Les frontières de la propriété le domaine public », *op. cit.*, pp. 83-101.

<sup>689</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect.1, § 2, A, 1.

privé peut alors se fonder sur les règles environnementales pour demander réparation. En effet, les atteintes concernées, lorsqu'elles sont constitutives de préjudices écologiques, peuvent revêtir la qualification, soit de préjudice subjectif, s'ils concernent les atteintes causées au propriétaire par le truchement de la ressource naturelle, soit de préjudices objectifs, notamment quand l'atteinte est causée à la ressource écologique sans que les effets ne puissent, de façon directe, se rapporter à la personne du propriétaire. Dans tous les cas de figure, la réparation sur la base de règles ordinaires de droit civil ou du droit administratif pouvant être mis à l'échec par les exigences de preuve du préjudice subi, la technicité des questions soulevées, et bien d'autres aspects, les principes du droit de l'environnement ainsi que les expertises environnementales peuvent être convoqués.

D'un autre côté, cependant, le droit semble reconnaître la propriété par accession sur les eaux souterraines au profit des particuliers sous certains cas<sup>690</sup>. L'accession, dans cette perspective, serait en défaveur du domaine public<sup>691</sup>. Contrairement à cette dynamique, Philippe GUTTINGER, dans son article sur "*Le statut juridique de l'eau souterraine*"<sup>692</sup>, rejette l'idée de l'application du principe posé par l'article 552 du code civil français aux termes duquel : « [l]a propriété du sol emporte la propriété du dessous » ; lequel principe conduirait à conférer la propriété des ressources souterraines, les nappes aquifères y comprises, au propriétaire du sol parce que la propriété par accession serait incompatible « avec les besoins de la société d'aujourd'hui »<sup>693</sup>. La négation de ce principe permet de se conformer à l'état de la législation en Afrique francophone, l'eau étant composante du domaine public.

Mais dans une logique inversée, et cette fois-ci sur les eaux de surface, l'accession permet au propriétaire publique d'étendre les attributs que la propriété des eaux lui confère sur les ressources halieutiques. Cela entraîne une conséquence : les poissons des eaux domaniales seraient-ils encore des *res nullius* (choses sans maître) que le premier qui s'en saisirait se

<sup>690</sup> GUTTINGER (Ph.), « Le statut juridique de l'eau souterraine », in *Économie rurale*, n° 208-209, L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables, 1992, pp. 66-69.

<sup>691</sup> Le juge exige du propriétaire qui invoque la présomption d'accession, la preuve. Les précédents jurisprudentiels en la matière montre une constance : Cour de cassation, civ. 1<sup>re</sup>, 29 novembre 1960, *Bulletin* 1960 I n° 521 p. 425 ; Civ. 3<sup>e</sup>, 13 novembre 1969, *Bulletin* 1969 III n° 730 p. 553 et Civ. 3<sup>e</sup>, 9 mars 1976, n° de pourvoi 75-10143.

<sup>692</sup> GUTTINGER (Ph.), *op. cit.*, pp. 66-69.

<sup>693</sup> L'auteur écrit par rapport à l'état du droit français que : « (...) faute de mieux, un sort spécifique a été fait à l'eau souterraine : elle n'est que l'accessoire des fonds où elle se trouve » (GUTTINGER (Ph.), *op. cit.*, p. 66).

verrait attribuer la propriété ?<sup>694</sup> La réponse est négative, du moins suivant le régime des eaux en Afrique francophone et la théorie de l'accession telle que nous venons de le voir. Le régime du principal (l'eau) s'étend aux ressources (poissons et autres) qui en sont le prolongement. C'est ainsi que la pêche sera donc soumise à un régime d'autorisation comme c'est le cas pour le prélèvement de l'eau elle-même<sup>695</sup>.

La jurisprudence est très favorable à cette perception. En effet, la troisième chambre civile de la haute juridiction judiciaire française – saisie en cassation d'un arrêt rendu sur renvoi (Fort-de-France, 7 avril 2006)<sup>696</sup> et statuant sur une requête de M. X..., propriétaire d'une exploitation agricole traversée par un canal d'irrigation, requête par laquelle il a assigné l'État en revendication de la propriété de ce canal – décide que : « [r]elève du champ d'application de l'article L. 90 du code du domaine de l'État, applicable dans les départements d'Outre-mer, un cours d'eau par dérivation d'une rivière prenant la forme d'un canal dont la conduite des eaux s'effectue artificiellement par un ouvrage établi de la main de l'homme. La Cour d'appel qui constate que la partie qui revendique la propriété d'un canal, situé dans un département d'Outre-mer, n'apporte aucun élément sur la validation, prévue par le décret n° 48-633 du 31 mars 1948 intégré sous la forme de l'article L. 90 du code du domaine de l'État, de ses titres de propriété sur ce canal, en déduit, à bon droit, qu'elle ne peut plus bénéficier de la présomption de propriété et que l'État dispose d'un titre par détermination de la loi sur cet ouvrage uni indissociablement aux eaux qu'il canalise »<sup>697</sup>.

Le juge judiciaire reconnaît la propriété de l'État sur le canal parce que cet ouvrage s'unit aux eaux qu'il canalise. Ainsi, les ressources halieutiques peuvent également recevoir la qualification de prolongement des eaux qui les contiennent. Ce qui ferait échec à certaines idées reçues, notamment le fait de qualifier les poissons par exemple de choses sans maître, la protection de ces ressources se renforçant par la même occasion avec la conjugaison des règles de domanialité publique et du droit de l'environnement.

Au demeurant, l'ampleur de l'application de l'accession au profit de l'administration propriétaire tant dans le domaine minier que dans le secteur de l'eau comporte des risques qui

<sup>694</sup> Parlant de l'application des notions de *res nullius* et *res propriae* aux espèces animales et végétales peuplant les eaux douces domaniales, l'auteur affirme que « La superficialité de la notion de *res nullius* est certaine à propos des espèces animales et végétales » (**LE BRIERO (S.)**, *op. cit.*, p. 108.).

<sup>695</sup> La loi camerounaise est assez claire à ce propos : « Les ressources génétiques du patrimoine national appartiennent à l'État du Cameroun. Nul ne peut les exploiter à des fins scientifiques, commerciales ou culturelles sans en avoir obtenu l'autorisation » (article 12. - (1) de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche précitée).

<sup>696</sup> Après cassation (Civ. 3<sup>e</sup>, 14 novembre 2002, pourvoi n° 01-00 699).

<sup>697</sup> France, Cour de cassation, chambre civile 3, 3 mai 2007, n° de pourvoi 06-16705.



affectent la jouissance des propriétés privées voisines. Ce qui rend l'administration responsable des préjudices qu'elle cause directement ou indirectement à ses voisins du fait de l'exploitation des dépendances domaniales et des fruits ou produits qui en résultent. Cette situation est une résultante de la superposition de la propriété publique et de la propriété privée. Qu'en est-il de la superposition d'affectations ?

## **B. Le contexte de superposition d'affectations sur une dépendance domaniale**

Si l'affectation laisse présumer la destination qu'on attribue à une chose<sup>698</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il soit possible d'attribuer deux (voire plusieurs) fonctions à même une chose. C'est cela que présage la superposition d'affectation des biens du domaine public. Autant un bien public peut faire objet d'une double affectation<sup>699</sup>, autant un bien privé ayant été soumis à un aménagement spécial pour une mission de service public peut en faire l'objet. Dans les deux cas, des droits réels conférés à des personnes privées peuvent être en jeu. Sans oublier que le dédoublement de l'affectation peut nuire gravement à la jouissance du bien privé, le droit de l'environnement laisse quelques pistes pour atténuer la lourdeur de la charge que subit la propriété concernée. Voilà pourquoi la question de la double affectation doit être cernée respectivement autour des biens privés (1) et des biens publics (2).

### **1/ Les enjeux environnementaux en matière de superposition d'une affectation à une mission d'intérêt général et des droits du propriétaire privé sur son bien**

Un bien privé peut être aménagé pour une mission de service public : nous le savons. C'est d'ailleurs ce que Sophie NICINSKI exprimait lorsqu'elle relevait que l'exploitation de certains services publics « *relève l'existence de biens appartenant désormais à des personnes privées, mais soumis à un régime fortement publicisé* »<sup>700</sup>. Déjà à ce niveau, il convient de

<sup>698</sup> MALLET-BRICOUT (Bl.), « Propriété, affectation, destination. Réflexion sur les liens entre propriété, usage et finalité », in *RJTUM*, n° 48, 2014, pp. 537-578.

<sup>699</sup> C'est cela que présage la superposition d'affectation des biens du domaine public. Tandis qu'une partie de la doctrine met l'accent sur l'unité irréductible de l'affectation d'une chose, l'autre postule une possibilité d'aller au-delà (REZENTHEL (R.), « Le transfert et la superposition de gestion du domaine public », in *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales, 14<sup>e</sup> Colloque de l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales*, pp. 76-83). Dans le premier sens, BELAIDI (N.) écrit que : « Selon la théorie juridique française de la destination de la chose, la destination vise l'utilisation d'un bien à un usage particulier qui permet de déterminer sa nature (juridique) (...). À une chose donnée peut sembler correspondre une destination, et une seule. Ceci peut laisser supposer, que la destination serait inhérente à la chose en question » (BELAIDI (N.), « Théorie du droit et front écologique : apport à la (re)définition de la justice environnementale », in *Développement durable et territoires*, vol. 6, n° 1, Mars 2015, p. 3, n° 10 ; disponible sur le lien URL : <http://developpementdurable.revues.org/10806>, consulté le 10 septembre 2016).

<sup>700</sup> BELAIDI (N.), *op. cit.*, p. 660.

relever que la protection des espèces naturelles peut faire appel à cette forme d'affectation en raison de l'intérêt général lié à l'environnement.

Mais le non-dit, c'est que le droit réel du propriétaire ne s'éteint pas immédiatement à la suite de cette affectation. Il survit, cohabite avec l'affectation que la personne publique donne au bien. Cette parenthèse ne peut se fermer avant de souligner que le bien en question peut recevoir une affectation de son titulaire (le particulier), comme nous le rappellent certains auteurs<sup>701</sup>. Il y a alors un dédoublement d'affectations, l'une superposée à l'autre. Ce qui intéresse le droit de l'environnement, c'est d'asseoir une harmonie entre les deux dans l'intérêt tant du domaine public mais aussi de la conservation des écosystèmes.

En effet, un bien privé peut subir des altérations en raison du concours d'affectations dont il est l'objet, lesquelles altérations attirent le droit de l'environnement. Le droit de l'environnement, par essence, s'intéresse aux atteintes causées par l'activité humaine. Mais l'application de toute règle nécessite la connaissance du phénomène pour lequel elle est élaborée. S'agissant des atteintes à la propriété privée provoquées par le dédoublement des affectations, elles restent une préoccupation qui nous intéresse, vu l'ampleur des incidences qu'elles peuvent générer sur la conservation des écosystèmes.

En effet, le problème qui peut se poser dans ce cas précis peut être lié à la volonté du propriétaire du bien à mettre en valeur celui-ci pendant qu'il est encore sous l'emprise de la domanialité publique, parce que recevant une affectation à une mission d'intérêt général. Son intérêt économique se met en conflit avec l'affectation au service public. En ce moment, l'intervention des règles environnementales sera focalisée sur la conciliation des intérêts pour préserver l'affectation.

D'ailleurs, dans de pareilles circonstances, la compréhension du phénomène peut être difficile pour le juge. Il peut en être ainsi parce qu'aucun acte n'a été pris par l'administration pour décliner l'affectation du bien privé. Il lui revient alors de rechercher, d'une part, si le bien privé est aménagé afin d'être affecté au service public, d'autre part, s'il existe des traces d'une double affectation susceptible de générer des atteintes de part et d'autre. À cet effet, un arrêt de la Cour administrative d'Appel de Nantes rendu en 2013 fait penser que le juge opte pour

---

<sup>701</sup> L'idée est contenue dans ce que la doctrine civiliste appelle « patrimoine d'affectation ». Sur ce sujet, **EMERICH (Y.)**, « Regard civiliste sur le droit des biens de la *common law* : pour une conception transsystémique de la propriété », in *Revue générale de droit*, vol. 38, n° 2, 2008, p. 365, n° 39. Sur l'affectation des biens en droit civil, voir **MALLET-BRICOUT (Bl.)**, *op. cit.*, p. 539, n° 3.

la protection de l'affectation au service public dès qu'il décèle l'existence d'un aménagement spécial<sup>702</sup>.

Alors qu'il devait se prononcer sur la compétence du juge administratif à connaître d'un litige qui mettait en cause l'occupation par voie de concession des installations du stade Pascal Laporte de la ville de Nantes, les juges du fond statuant en appel, concluent à la compétence administrative<sup>703</sup>. En l'espèce, il y a eu en amont la cession des installations sportives du stade Pascal Laporte intervenue par acte notarié des 18 et 19 janvier 2005 conclu entre l'association Stade Nantais Université Club (SNUC) et la ville de Nantes.

La cession ayant permis un transfert de la propriété des installations à ladite association, la Cour administrative d'Appel estime, néanmoins, que : « [c]onsidérant que le stade Pascal Laporte, propriété de la ville de Nantes, permet le développement d'activités physiques et sportives, notamment, la pratique du tennis et du rugby, présentant un caractère d'utilité générale ; que l'article 3 de la convention conclue le 7 avril 2004 relative, notamment, "à l'usage des installations sportives" stipule que le SNUC met "gratuitement les installations du complexe sportif et le personnel qualifié à disposition de la ville pour la fréquentation des établissements scolaires nantais" et "met en œuvre des actions d'éducation, d'intégration et de cohésion sociale en participant au développement du rugby et du tennis amateur nantais au sein de sa propre association ainsi qu'en liaison avec d'autres acteurs locaux", notamment, "en partenariat avec l'ensemble du mouvement sportif nantais dont l'Office municipal du sport" ; que, dans ces conditions, ces installations du stade ont été affectées au service public de promotion et de développement du sport ; que le stade a fait l'objet d'aménagements spéciaux en vue de l'exécution de ce service public ; que, par suite, et alors même qu'il n'a pas fait l'objet d'une décision expresse de classement, il appartient au domaine public communal ».

Cette décision des juges montre clairement que la propriété exercée par l'association sur les installations du stade, laquelle propriété est normalement régie par le droit privé, tombe sous le régime de domanialité publique du seul fait qu'elles aient fait l'objet d'un aménagement spécial pour le service public sportif<sup>704</sup>. La solution donnée par les juges semble tout de même

<sup>702</sup> NICINSKI (S.), *op. cit.*, pp. 659-683.

<sup>703</sup> CAA Nantes, 2<sup>e</sup> Chbre, 15 novembre 2013, n° 11NT02687, inédit, *Recueil Lebon*.

<sup>704</sup> Relativement à l'exigence de l'aménagement spécial, voir France, CE, Ass., 23 octobre 1998, n° 160246, *Recueil Lebon* : les juges estiment en résumé que les biens appartenant à un établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, font partie, lorsqu'ils sont affectés au service public dont

être dénuée de tout intérêt en matière d'environnement. Cependant, la portée de cet arrêt ne peut se mesurer uniquement sur des considérations relatives au service public culturel et éducatif auquel bénéficiait directement le bien en question. En effet, l'idée d'atteintes à la propriété privée transparait, puisqu'il y avait cession du bien, et l'association au profit de laquelle cette cession est intervenue souhaite le mettre en valeur au nom des droits qu'elle a désormais sur ce bien<sup>705</sup>. La survivance de l'affectation anéantit cette volonté, simplement parce qu'au moment de la conclusion de contrat, l'administration a su insérer des clauses qui ont joué en faveur du maintien de l'affectation.

C'est là, l'aspect le plus important à saisir lorsqu'on est en face d'un bien écologiquement important. Il a fallu prévoir des clauses favorables au maintien de l'affectation pour que le juge s'aligne dans ce sens. En plus, l'intérêt du propriétaire du bien n'est pas totalement compromis. Il peut toujours valoriser le bien tout en permettant que l'affectation (au sport, notamment à la pratique du Tennis et du Rugby) soit satisfaite<sup>706</sup>. La conciliation que le droit de l'environnement souhaite existe déjà. C'est en se prononçant d'ailleurs en faveur du maintien de l'affectation que la Cour d'appel faisait prévaloir l'équilibre entre l'affectation au service public et la destination que le propriétaire souhaite de son bien. Tout compte fait, la conciliation assumée ne peut être bien perçue que lorsque l'une des affectations est expressément dédiée à la conservation de l'environnement et conjuguée à l'intérêt du propriétaire privé sur son fonds. Toutefois, il faut relever que le dédoublement d'affectations ne produit pas les mêmes incidences sur la propriété privée que sur une propriété publique.

## **2/ Les enjeux environnementaux en matière de superposition de l'utilité publique et du service public sur un bien public**

Il n'est pas évident de percevoir comment une propriété privée peut être affectée dans le cadre d'une superposition d'affectations qui ne met en jeu que l'utilité publique ou un service public. Mais il se fait que ceci est bel et bien possible, chaque fois qu'au nom d'une affectation, notamment celle relative au service public, l'administration accepte concéder la réalisation à un particulier. En même temps qu'il importe de s'inquiéter des dégâts que l'attribution de droits réels sur le domaine public peut causer aux ressources écologiques,

---

cet établissement a la charge et sont spécialement aménagés à cet effet, de son patrimoine public, sauf lorsqu'y font obstacle des dispositions de loi applicables à tel établissement public ou à ses biens.

<sup>705</sup> Les attributs de la propriété sont définis par l'article 544 du code civil français selon lequel « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

<sup>706</sup> CAA Nantes, 2<sup>e</sup> Chbre, 15 novembre 2013, n° 11NT02687, inédit, *Recueil Lebon* précitée.

voire en termes de pollutions incommodes pour le voisinage, en même temps, l'on ne peut s'empêcher de penser à la préservation des intérêts privés qui rentrent en jeu.

Les droits réels d'un concessionnaire cachés par l'affectation pour laquelle il reçoit concession se superposent au final à l'autre affectation domaniale. Tellement ces droits sont cachés que leur porter atteinte serait à peine perceptible<sup>707</sup>, puisque aux yeux des tiers, le concessionnaire se confond même à l'administration. Ces formes de superposition se remarquent surtout sur le domaine public routier : la surface est affectée à la circulation, mais en même temps le dessus et le sous-sol peuvent respectivement recevoir comme affectation le déploiement des lignes électriques ou de télécommunication, et les canalisations pour l'adduction en eau potable par exemple<sup>708</sup>.

Seulement, le droit de propriété se réconforte des apports que le droit de l'environnement fait pour assainir les rapports qu'il entretient avec l'affectation domaniale. Cela est certes possible bien qu'aucun bien privé ne soit en cause. Et, le droit de propriété se définit simplement en fonction du droit réel, la propriété se rapportant sur ce droit<sup>709</sup>. L'atteinte peut, par conséquent, se mesurer aux limitations que ce droit peut subir à la suite des frottements qui naissent de sa cohabitation avec l'une ou l'autre affectation.

Sans ambiguïté, ces deux intérêts peuvent cohabiter, par voie d'affectation dédoublée<sup>710</sup>, sur une dépendance du domaine public. Dans l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes précité, la société PAC s'est vue concéder certains locaux à l'intérieur de l'infrastructure sportive où elle exploitait un service de restauration. Les juges d'Appel ont considéré que « *les locaux du club house exploités par la société PAC (...) ne sont pas divisibles de l'enceinte sportive et constituent une dépendance du domaine public communal* »<sup>711</sup>.

Cette jurisprudence place les droits du concessionnaire (c'est-à-dire les intérêts privés de la société PAC) dans le même contenant que l'affectation de cette dépendance domaniale. Les

<sup>707</sup> Les droits en question peuvent résulter, comme cela devient plus courant, d'un contrat d'une très longue durée. Cf. France, Conseil constitutionnel, 21 juillet 1994, Décision n° 94-346 DC précitée.

<sup>708</sup> TANGUY (Y.), *op. cit.*, p. 50.

<sup>709</sup> Relativement à cette question, cf. les dispositions de l'article 2372-1 du code civil français précité.

<sup>710</sup> Par ailleurs, il n'est pas exclu que l'affectation première soit dédoublée d'une autre ayant toujours la nature d'utilité publique (le domaine public routier et le domaine public ferroviaire chevauchent par moment sans problème, ainsi que le domaine public routier et les domaines publics énergétique et hertzien, etc.) ; c'est d'ailleurs ce que la majeure partie de la doctrine administrative actuelle retient. Cependant, cette deuxième affectation doit nécessairement respecter une condition préalable : la compatibilité avec la première. Pour nous, la première prime donc sur la deuxième affectation puisque lorsque cette dernière compromet la satisfaction de la première ; elle encourt annulation.

<sup>711</sup> CAA Nantes, 2<sup>e</sup> Chbre, 15 novembre 2013, n° 11NT02687, inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe n°6, précitée.

menaces contre ces intérêts privés naissent à partir de ce moment. Le service public sportif étant, dans ce contexte, l'affectation première qui justifie naturellement l'existence du bien dans le domaine public, les droits privés sont attirés dans le régime du domaine public emportant la compétence administrative sur les litiges qui en ont résulté<sup>712</sup>. Or, nous savons que le juge administratif est suffisamment nanti en matière de balance des intérêts telle que le suggère le droit de l'environnement sous le prisme du principe de proportionnalité<sup>713</sup>.

Yann TANGUY affirmait que l'occupation domaniale « *ne cesse plutôt d'aménager des espaces tampons, des hinterlands subtils qui, s'ils respectent le fond du droit, et le statut public de l'espace, n'en atténuent pas moins le caractère exclusif. Tout se passe comme si, le domaine public était en réalité affecté aux usages dominants (...)* »<sup>714</sup>. Même si le caractère exclusif de l'affectation est atténué au profit d'une affectation aux usages privatifs, il reste que des peurs subsistent quant à la tournure que peuvent prendre certaines situations : le pouvoir administratif dispose – au nom de la précarité à laquelle ces usages privatifs sont astreints – des prérogatives lui permettant de faire cesser l'activité connexe menée par le particulier.

En vue d'amenuiser les troubles de jouissance entraînée par cette forme de cohabitation induite par la superposition d'affectation, le droit de l'environnement s'invite fort heureusement pour réguler les relations de voisinage. Les règles environnementales mettent en place des mécanismes de gestion durable qui prennent en compte non seulement les objectifs des deux affectations mais aussi la nécessité de satisfaire ces affectations en symbiose avec les contraintes de préservation des intérêts privés présents<sup>715</sup>.

En somme, dans cette section, notre analyse est parvenue à un résultat : les règles environnementales se joignent à la domanialité publique pour contribuer ensemble à une maîtrise des atteintes régulières sur les propriétés privées. L'analyse doit donc se poursuivre sur l'incidence des règles du droit de l'environnement en matière de maîtrise des atteintes irrégulières à la propriété privée.

<sup>712</sup> CAA Nantes, 2<sup>e</sup> Chbre, 15 novembre 2013, n° 11NT02687, inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe n°6, précitée.

<sup>713</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, A, 2.

<sup>714</sup> TANGUY (Y.), *op. cit.*, pp. 52-53.

<sup>715</sup> « Si la fonction attribuée à la chose est un acte de volonté – l'acte selon lequel une chose est soumise à une utilisation définie – le but se réfère à la fin durable et permanente de la chose » (BELAIDI (N.), *op. cit.*, pp. 3-4, n° 11). Voir par rapport aux contraintes de voisinage, GRIMONPREZ (B.), *op. cit.*, pp. 141-160.

## Section 2. Des atteintes irrégulières perpétrées par l'administration

En dehors des cas déjà évoqués, les règles environnementales s'intéressent aux rapports de voisinage entre la propriété privée et le domaine public non pas toujours pour les atteintes régulières que les administrations leur portent, mais surtout pour les restrictions irrégulières qui se sont produites à un moment de l'histoire de nos pays d'Afrique francophone. En effet aussitôt sortis du joug colonial, nos gouvernants ont créé des États à parti unique<sup>716</sup>.

Entre autres, les propriétés privées ont été les "*parents-pauvres*" de ces régimes de parti unique où des restrictions leur étaient injustement imposées<sup>717</sup>. L'utilité publique et l'indemnisation préalable ne sont donc nécessairement pas observées dans le cadre des multiples dépossessions qui ont eu lieu. En d'autres termes, il s'agissait d'emprises irrégulières (§1) dont la régularisation par compensation à partir de la démocratisation (§2) n'a pu éteindre toutes les frustrations engendrées antérieurement.

<sup>716</sup> En ce moment, nos pays évoluaient loin de la démocratie et de l'État de droit. « L'État de droit « peut impliquer, entre autres choses, que tous les employés du gouvernement, y compris le pouvoir exécutif, soient soumis à la loi et que leurs actes soient sujets à l'enquête judiciaire, que le pouvoir judiciaire soit suffisamment indépendant et que l'autorité civile l'emporte sur l'autorité militaire » (RAWLS (J.) cité par YAMB (G. D.), « Droits humains et démocratie chez John Rawls, Jürgen Habermas et Fabien Eboussi Boulaga : contribution à la reconstruction de l'État de droit en Afrique Noire », Th., Philosophie, Université Nancy 2, 2008, p. 89).

Revenant au règne de ces partis-États et parlant spécialement du règne du Président Gnassingbé Eyadéma au Togo, un auteur utilise l'expression « après un règne sans partage de trente-huit ans » pour signifier que la configuration Exécutif, Législatif et Juridictionnel n'était qu'un leurre (cf. AHADZI-NONOU (K.), « Questions autour de l'instauration de la commission "Vérité, justice et réconciliation" (CVJR) au Togo », in « Afrique contemporaine », n° 250, 2014, pp. 91-102. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-2-page-91.htm>, consulté le 26 novembre 2018).

<sup>717</sup> Dans leur commentaire sur les dispositions de la Constitution béninoise, les commentateurs affirment relativement à l'article 22 de ladite Constitution que « [m]algré les termes clairs de cet article, certaines autorités étatiques surtout locales volent souvent le droit des citoyens, en les dépouillant de leur immeuble. C'est ainsi que la décision de la Cour constitutionnelle [du Bénin] 98-050 du 20 mai 1998 donne raison à un requérant en énonçant qu' "un préfet de département ne peut, même pour des motifs de paix publique, priver les bénéficiaires d'une attribution de leur droit de propriété sans un juste et préalable dédommagement" » (cf. DJOGBENOU (J.), et al., *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Avant-propos de David ROBERT, Editions COPEF, Fondation Konrad Adenauer, Cotonou, 2009, pp. 40-41, commentaire de l'article 22). Cette affirmation qui retrace les attitudes de l'administration béninoise est plutôt symptomatique d'une situation presque généralisée que partagent la plupart des administrations de nos pays d'Afrique francophone. Même si des traces sont encore perceptibles jusqu'alors parce que les juridictions n'ont pas réussi à faire reculer l'« arbitraire administratif ». Et sur ce sujet voir la position de Djobo-Babakane COULIBALEY relativement à la justice administrative (COULIBALEY (D.-B.), *op. cit.*, p. 34). Ces atteintes irrégulières remontent à une époque relativement lointaine

## §1. La théorie des emprises irrégulières sous les partis uniques

« Par emprise, on entend toute prise de possession par l'administration, à titre provisoire ou définitif, d'une propriété immobilière privée »<sup>718</sup>. Elle est irrégulière lorsque les procédés légaux prévus pour la dépossession n'ont pas été utilisés<sup>719</sup>. L'emprise irrégulière a été, à tort<sup>720</sup>, instrumentalisée dans le cadre de protection des espèces de faune et de flore.

Si aujourd'hui, nous sommes persuadés que la "transition démocratique en Afrique"<sup>721</sup> « apparaît, plus concrètement, comme un processus sans cesse inachevé et jamais définitivement acquis ; [et qu'] elle doit être en permanence regagnée et réinventée »<sup>722</sup>, il reste que cette réinvention doit s'efforcer à ne plus tomber dans les égarements du passé teint de spoliations des terres pour la constitution des aires protégées (A) d'une part et de l'autre, pour la constitution des réserves administratives (B).

### A. Les spoliations de terres en vue de la constitution des aires protégées

Le dictionnaire universel définit la spoliation comme étant l'action de spolier, c'est-à-dire de « déposséder de force ou par fraude »<sup>723</sup>. La dépossession forcée des particuliers avait, en partie, pour objectif la création des aires protégées, une aire protégée étant un espace

<sup>718</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 504.

<sup>719</sup> Pour Martine LOMBARD et Gilles DUMONT, la théorie de l'emprise irrégulière résulte de la jurisprudence ; « elle vise à protéger le droit de propriété sur les biens immobiliers exclusivement, bâtis ou non, qu'il y ait dépossession définitive ou simplement occupation temporaire du bien » (LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *Droit administratif*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd. Paris, 2005, p. 346). L'emprise irrégulière est voisine des voies de fait.

« La voie de fait est analysée comme un acte matériel de l'administration qui a perdu sa nature administrative et qui est devenu un acte analogue à un acte accompli par un particulier » (IRANI (C.), « La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français », Th., *Droit public*, Université de Grenoble Alpes, 2006, p. 61). Dans le même sillage, certains auteurs écrivaient que : « La voie de fait administrative [...] est une action matérielle de l'administration entachée d'une grave irrégularité et portant atteinte à certains droits fondamentaux des individus, propriétés et libertés publiques définies par la loi. » (AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, tome I, L.G.D.J., 1984 cité par IRANI (C.), *loc. cit.*, p. 61).

<sup>720</sup> À tort, parce que les conséquences de ces pratiques sont dramatiques alors que la création des aires protégées devait réjouir. Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>721</sup> Les transitions démocratiques ont été instaurées par les Conférences nationales. « Considérant que la Conférence Nationale a pour mission essentielle de redéfinir les valeurs fondamentales de la Nation et de créer les conditions d'un consensus national en vue de l'instauration d'un État de Droit et d'une démocratie pluraliste, conditions nécessaires à un développement harmonieux de notre Pays » (4<sup>e</sup> Considérant de l'Acte n° 1 du 16 juillet 1991 de la Conférence Nationale Souveraine).

<sup>722</sup> YAMB (G. D.), *op. cit.*, p. 15. Dans ce prolongement, Dodzi KOKOROKO n'a-t-il pas manqué de souligner le prétexte que la souveraineté politique constituait sur le chemin de démocratisation (KOKOROKO (D.), « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », in *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 16, n° 1, 2003, pp. 37-59).

<sup>723</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1140, voir *Spoliation et Spolier*.



dynamique servant d'habitat naturel protégé pour des espèces fauniques et floristiques<sup>724</sup>. Donc tout se résumait autour de spoliations des terres faites, soit en complicité avec l'état de la législation en vigueur (1), soit en *solo* par les administrations (2).

### 1/ Des spoliations des terres faites en complicité avec la loi

Le mot « *complicité* » doit s'entendre, du moins dans ce contexte précis, d'une sorte de permissivité imputable aux textes. En effet, les violences dans la ville de Mango (au Togo) les 6, 7 et 8 novembre 2015 en réponse au projet de réhabilitation des aires protégées sont les preuves d'un « *traumatisme profond lié à l'application de mesures draconiennes* » dans les années soixante-dix et quatre-vingt pour la protection de l'environnement dans certaines zones du pays<sup>725</sup>. Dans la réalité, au cours de cette époque, les dépossessions irrégulières se faisaient, parfois, en complicité avec l'état de la législation en vigueur, sans qu'il soit impossible d'étendre l'analyse à l'idée d'une carence fautive de l'État<sup>726</sup>.

En effet, il s'agissait d'une spoliation faite en complicité avec la loi, parce que les législations étaient riches en concepts ambigus (tels que les concepts de « *domaine national* », de « *terres vacantes* » notamment) plongeant l'application de ces textes dans l'impasse. Cela peut paraître paradoxal, mais il n'y a nul doute que l'état de la législation a certainement favorisé cette situation, d'une part, par la consécration législative du concept de « *domaine national* » aux côtés des notions de domaine privé et public de l'État.

En réalité, en droit camerounais comme en droit togolais, c'est par voie d'ordonnance que ce concept est rentré dans l'ordre juridique. Les réformes – opérées respectivement par l'ordonnance togolaise n°12 du 6 février 1974 portant réforme agro-foncière et domaniale et l'ordonnance camerounaise n°14-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial – ont pris en compte des mutations dans les secteurs agro-fonciers et domaniaux ; la finalité recherchée étant la prospérité économique par le truchement du développement du secteur primaire,

<sup>724</sup> La loi définit une aire protégée comme étant une « zone géographique délimitée sur terre ou en mer, nommément désignée, réglementée et gérée par des moyens appropriés et spécialement vouée à la conservation de la diversité biologique, des ressources naturelles ou culturelles associées » (article 2-3 de la loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée). Dans le même prolongement, voir SALEH (A.), « Un modèle et son revers : la cogestion des réserves de biosphère de Waza et de la Bénoué dans le Nord-Cameroun », Th., Géographie, Université du Maine, 2012, 337 p.

<sup>725</sup> Voir l'article de presse de Edmond D'ALMEIDA du 06 novembre 2015 publié et disponible sur lien [www.jeuneafrique.com/278664/politique/andre-johnson-recul-de-raison-simpose-projet-de-rehabilitation-aires-protégees-a-mango/](http://www.jeuneafrique.com/278664/politique/andre-johnson-recul-de-raison-simpose-projet-de-rehabilitation-aires-protégees-a-mango/), consulté 02 novembre 2018.

<sup>726</sup> France, CE, 13 mars 2019, n° 406867, *Rec. Lebon*.

l'agriculture. Selon Kokou KOFFIGO<sup>727</sup>, cette réforme était destinée à permettre à l'État de se doter « *ainsi d'un puissant moyen d'intervention dans le domaine rural en devenant un véritable administrateur de biens immobiliers*<sup>728</sup>. Les personnes physiques et morales, les collectivités les plus décidées, bénéficieront des attributions de parcelles de l'État et le principe qui veut que toute terre au Togo ait nécessairement un maître se perpétuera mais le sceptre du maître aura changé de main ». Au-delà de la prospérité économique dont la vocation est voilée, cette notion de domaine national a été instrumentalisée dans le processus de création et d'extension des aires protégées<sup>729</sup>. Mais la plus grande surprise est de constater que ce « *domaine national* » sera le principe et les autres domaines de l'État l'exception<sup>730</sup>. Ce domaine sera constitué de « *terres incultes* » et « *vacantes* ».

D'autre part, et par voie de conséquence, la notion à l'origine des polémiques ne sera directement pas le « *domaine national* » mais plutôt celle de « *terres vacantes* ». C'est donc sous le couvert de l'article 539 du code civil qui dispose que « *[t]ous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public* » que ces polémiques vont s'éclorre. C'est le cas du Mali dont le contexte retient l'attention de Moussa DJIRE<sup>731</sup> qui affirme que : « *[p]our assurer la spoliation des terres "indigènes", fut alors utilisé le concept de terres "vacantes et sans maître" déjà fixé dans l'article 539 du code civil qui en attribue la propriété à l'État* ». Dans tous les cas, ces notions ambiguës de « *domaine foncier national* » et de « *terres sans maître* » ont été instrumentalisées pour déposséder les populations de leur terre en vue de la conservation de la biodiversité.

<sup>727</sup> **KOFFIGO (K.)**, « La réforme agro-foncière au Togo », in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, éd. 1980, pp. 240-252.

<sup>728</sup> « Les dépendances non occupées ou non exploitées du domaine national sont attribuées par voie de concession provisoire. Suivant le cas, celle-ci peut être transformée en bail ou concession définitive (...) » (cf. article premier du Décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020).

<sup>729</sup> Cependant, certains critiques remarquent que : « [l]a décision d'extension du Parc national de la Kéran à toute la vallée de l'Oti limite gravement les possibilités de développement régional » (**MERLET (L.)**, *op. cit.*, pp. 55-66.).

<sup>730</sup> L'article 29 de l'ordonnance togolaise de 1974 précitée dispose ce qui suit : « ...font partie du domaine foncier national toutes les terres composant l'espace foncier du territoire national n'entrant pas dans les catégories suivantes: 1) celles qui en vertu des articles 2 et 3 ont été attribuées aux collectivités ou aux particuliers dans les limites fixées par les articles 4 et suivants; 2) celles qui constituent les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités publiques définis dans le cadre du chapitre III de la présente ordonnance ».

<sup>731</sup> **DJIRE (M.)**, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali – Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », in *Actes du Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues"*, Montpellier, 2006, p. 3.

À cet effet, cette complicité législative tombe sous le coup de la jurisprudence de la carence fautive, l'État ayant manqué d'asseoir une législation irréprochable. Le juge administratif reconnaît, par exemple<sup>732</sup>, que certains manquements peuvent engager la responsabilité de l'État pour carence fautive<sup>733</sup>. Et en doctrine, certains auteurs, comme Olivier GOHIN<sup>734</sup>, n'ont pas hésité à parler de « *la responsabilité pour faute du fait de l'activité législative irrégulière* », dès lors que la législation présente une « *contrariété* ».

Ainsi, les ambiguïtés constatées dans les textes à partir de la consécration de notions et concepts peuvent engendrer des poursuites contre l'État sur la base de la responsabilité pour carence fautive. Dans certaines circonstances, il arrive même que l'État soit condamné à verser des indemnités aux victimes de cette carence, même si le Conseil d'État français marque une réticence face à cette réparation indemnitaire<sup>735</sup>.

## 2/ Des spoliations des terres conduites en *solo* par les administrations

La stratégie de spoliation a été, en outre, menée par moment *en solo* par l'administration. Cette fois-ci, c'est le prétexte de l'utilité publique qui sera brandi alors même que, par endroit, il s'agit de détournement de pouvoir pour servir tel ou tel intérêt privé, soit celui des personnalités hiérarchiques au sein du parti-État, soit pour la satisfaction d'un intérêt non avéré de l'État. En ce sens, la procédure exorbitante de l'expropriation sert d'outil utilisé, à tort, comme l'affirme Ibrahim David SALAMI dans son article "*L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais*"<sup>736</sup>.

L'auteur écrit que : « [l]’on peut citer des cas où l’expropriation, réalisée dans le respect des procédures, se révèle par la suite être constitutive d’un détournement de pouvoir et exiger la rétrocession de la partie du terrain non affectée à l’utilité générale. Dans l’arrêt Fouda Mbala du 8 juin 1971, le juge de plein contentieux considère "qu’en l’espèce, la cité et le terrain de sport en projet de construction tendent à servir l’intérêt de quelques particuliers (personnel d’EDC à l’exclusion de l’ensemble des populations de Yaoundé) ; que dès lors ces travaux ne présentent pas le caractère d’intérêt général pouvant justifier une déclaration d’utilité publique (...); considérant que sont d’utilité publique les opérations tendant à

<sup>732</sup> France, CE, 6 mai 2019, n° 425969, inédit, *Recueil Lebon*.

<sup>733</sup> France, CE, 13 mars 2019, n° 406867, *Recueil Lebon* précité.

<sup>734</sup> GOHIN (O.), « La responsabilité de l'État en tant que législateur », in *RIDC*, Étude de droit contemporain, vol. 50, n° 2, avril-juin 1998, pp. 595-610 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1998\\_num\\_50\\_2\\_1179](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1998_num_50_2_1179), consulté le 24 juin 2019.

<sup>735</sup> France, CE, 13 mars 2019, n° 406867, *Recueil Lebon* précité.

<sup>736</sup> SALAMI (I. S.), « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *op. cit.*, p. 16.

*satisfaire les besoins de l'ensemble de la population d'une collectivité (État, Département ou Commune) ou tendant à réaliser l'objet d'utilité générale*"<sup>737</sup> ».

Il y a, dans ce cas aussi, des étincelles de carences administratives qui peuvent constituer des fautes. D'abord, parce que l'État a entrepris une expropriation pour une prétendue utilité publique qui se révèle ne pas être une, l'État fait preuve d'une carence dans la prévention des atteintes au droit à la propriété privée. Et dans ce contexte, des précédents jurisprudentiels ne manquent pas. Par exemple, « [s]ur le plan indemnitaire, le Conseil d'État a retenu une carence fautive de l'État, "du fait [de] carences dans la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante" »<sup>738</sup>. Si la prévention des risques a été prise en compte, le juge ne pourra mettre de côté la prévention des atteintes.

C'est cela qui nous conduit au second aspect de cette analyse. En effet, dans une espèce, la requérante estime que « les dommages qu'elle avait subis du fait (...) [des] inondations étaient imputables aux travaux réalisés en 2006 par le syndicat intercommunal et à l'absence d'entretien du lit et des berges de la rivière (...). Par un jugement du 16 décembre 2014, le tribunal administratif a rejeté sa demande. Par un arrêt du 17 novembre 2016, la Cour administrative d'appel de Marseille, sur appel de la société, a annulé ce jugement, [et] retenu, d'une part, la responsabilité sans faute du syndicat du fait d'opérations de travaux publics, d'autre part, sa responsabilité pour faute en raison de sa carence dans l'entretien du lit de la rivière et l'a condamné à verser à la société la somme de 25 450 euros en réparation des préjudices subis à la suite des inondations survenues en 2011 et 2013 »<sup>739</sup>. Dans le cas de cette espèce, l'impact de l'inondation que la requérante impute aux travaux de l'administration sort du cadre d'un simple risque pour constituer une atteinte. Ce que les juges du second degré ont admis et indemnisé.

Alors, l'atteinte que subissent les ressources fauniques et floristiques – dans des situations comme celles qui ont prévalu dans la préfecture de l'Oti (Togo) dans un passé récent – du fait du détournement de pouvoir commis par l'autorité administrative peut faire l'objet d'une saisine du juge administratif pour réparation du préjudice écologique. En résumé,

<sup>737</sup> CFJ-CAY arrêt du 08 juin 1971, *Fouda Mbala c/État du Cameroun Oriental*, cité par **SALAMI (I. S.)**, « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », *op. cit.*, p. 16.

<sup>738</sup> France, CE, 3 mars 2004, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts X*, n° 241150, cité par **Conseil d'État**, *La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse*, Étude adoptée par l'assemblée générale plénière, le 26 avril 2018, *La Documentation française*, p. 69.

<sup>739</sup> France, CE, 13 mars 2019, n° 406867, *Recueil Lebon* précité.

l'irrégularité des décisions administratives de création des aires protégées affectent gravement la propriété privée. Toutefois, les conséquences de l'attitude autoritaire de l'administration se répercutent aussi en matière de constitution des réserves administratives, point de départ d'un problème intarissable d'insécurité foncière surtout en milieu urbain.

## **B. Les emprises effectuées dans la constitution des réserves administratives**

La notion de « *réserves administratives* »<sup>740</sup> est, en principe, le résultat d'un processus d'urbanisation mettant en relief une dépossession des terres à l'occasion de lotissement<sup>741</sup>. « *Fruits de l'appropriation anticipée de terrains ayant vocation à faire l'objet, à moyen ou à long terme, d'un aménagement en vue de leur utilisation définitive (...)* »<sup>742</sup>, ces réserves atteignent la propriété privée dans sa consistance pour le bénéfice d'une affectation future à des missions d'intérêt général.

Dans notre espace francophone d'Afrique noire, il est arrivé que des réserves administratives naissent de contingences urbanistiques (1) porteuses d'enjeux environnementaux (2), le tout, résultant des dépossession illégales.

### **1/ Une notion de réserves administratives née des contingences urbanistiques**

Les préoccupations d'urbanisme se plaisent de la constitution des réserves administratives. L'évolution du tissu urbain est assez rapide. Pour répondre aux besoins futurs en infrastructures socio-collectives, l'État et les collectivités territoriales se constituent des réserves foncières en zone urbaine ou périurbaine. L'intérêt environnemental s'imbrique d'une façon ou d'une autre au travers l'urbanisme. Car selon certains auteurs, « *on peut se risquer à avancer que le droit de l'urbanisme est le droit de l'environnement urbain* »<sup>743</sup>.

En effet, l'administration en constituant ces réserves n'est en principe pas en contradiction avec le droit qui régit la question, puisque les textes qui le prévoient, veulent anticiper sur les

<sup>740</sup> « Depuis bientôt cinquante ans, les réserves foncières constituent un instrument majeur de la politique foncière » (JEANNENEY (J.), « Le détournement des réserves foncières à des fins mercantiles », *in RFDA*, vol. 31, n° 5, 2015, p. 937).

<sup>741</sup> « Constitue un lotissement (...), l'opération ayant pour résultat la division d'une propriété foncière en lots » (article 1<sup>er</sup> du Décret camerounais n° 79-194 du 19 mai 1979 fixant les règles relatives à la création des lotissements, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020. Voir aussi, article 35 du décret togolais n° 67-228 du 24 octobre 1967 relatif à l'urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations, disponible sur [https://construireautogo.gouv.tg/asset\\_uplds/files/Decret%201967%20.pdf](https://construireautogo.gouv.tg/asset_uplds/files/Decret%201967%20.pdf), consulté le 24 juin 2020).

<sup>742</sup> JEANNENEY (J.), *op. cit.*, p. 937.

<sup>743</sup> GUILLOT (Ph. Ch. -A.), *op. cit.*, p. 101.

besoins en équipements dans les agglomérations. En effet, dans l'introduction de sa thèse<sup>744</sup>, Yabo Gabriel OGALAMA faisait remarquer que « [l]e processus d'urbanisation est un phénomène inéluctable. Selon les projections de l'ONU, ce processus multiplie le nombre de citadins. En 1900, ils étaient 254 millions. En 1950, ils sont 737 millions. Soit une multiplication par 2,9 en un demi-siècle ». Le phénomène de l'urbanisation crée des défis pour les pouvoirs publics parmi lesquels la satisfaction de services sociaux (marchés, écoles, terrains de jeu, hôpitaux, etc.) tout en exigeant une anticipation par la constitution de réserves de terrains, l'objectif étant de les affecter ultérieurement.

Nos pays d'Afrique francophone, au lendemain des indépendances, se sont lancés dans des processus d'urbanisation qui ont été conduits à partir d'une dépossession des propriétés privées justifiée moins par des exigences d'intérêt général que par la satisfaction de besoins partisans et personnels. Or, la constitution de réserves foncières doit obéir à des objectifs d'intérêt général qui s'accommodent des impératifs environnementaux.

Mais en usant de procédés inappropriés pour constituer ces réserves, l'autorité administrative dessert l'environnement. Elle soumet les ressources écologiques à une situation méprisante. Les populations dont la propriété est affectée injustement méprisent l'intérêt écologique du bien. Elles vont en tout temps s'armer tout en espérant l'occasion la plus appropriée pour s'attaquer aux espèces naturelles. Ce qui est dramatique, c'est que l'attaque ne se limitera pas uniquement aux ressources situées sur les terres spoliées, elle s'étendra au-delà, l'essentiel étant de manifester la frustration.

Ceci étant, les juges s'en tiennent aux objectifs qui correspondent à la satisfaction de l'intérêt général<sup>745</sup>. La satisfaction d'autres objectifs qui s'écartent des besoins ultérieurs pour la réalisation des équipements encourt annulation. Dans un arrêt<sup>746</sup>, le Conseil d'État français a ainsi jugé que la création des emplacements réservés par une commune « afin de geler définitivement toute spéculation foncière sur la constructibilité éventuelle de cet espace » est

<sup>744</sup> OGALAMA (Y. G.), « La pratique de l'urbanisme en Afrique subsaharienne : bilan et perspective stratégique. L'exemple de la ville de Bangui (Centrafrique) », Th., Aménagement de l'espace, urbanisme, Université François-Rabelais de Tours, 2013, 276 p.

<sup>745</sup> La réserve foncière « permet de fixer des emplacements (...) pour des voies et ouvrages publics, des installations d'intérêt général ainsi que des espaces verts. Dès lors, les dispositions du PLU de la commune réservant un emplacement en vue d'un autre objet que ceux qui sont énumérés à l'article L. 151-41 méconnaissent ces dispositions » (cf. CAA de Marseille, 13 décembre 2018, n° 17MA03739, inédit, *Recueil Lebon*, paragraphe 4).

<sup>746</sup> CAA de Marseille, 13 décembre 2018, n° 17MA03739, inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe 4, précité.

contraire aux dispositions du code de l'urbanisme applicables aux réserves foncières<sup>747</sup>.

La constitution de réserves foncières apporte normalement des restrictions à la propriété privée. Il est, alors, important que leur création ait pour finalité les objectifs définis par les instruments juridiques. Dans l'arrêt précité, les requérants « *ont demandé au tribunal administratif de Toulon, à titre principal, d'annuler totalement la délibération du 24 février 2016 du conseil municipal de Sanary-sur-Mer approuvant le plan local d'urbanisme communal et, à titre subsidiaire, de l'annuler mais seulement en tant qu'elle institue les emplacements réservés n° 35 et 48* ». Par un jugement du 27 juin 2017, le tribunal a annulé cette délibération, mais seulement en tant qu'elle approuve la création des emplacements réservés n° 31, 35, 49 et 52. Le jugement admet la création de la réserve n° 48 et rejette la création de celle portant n° 35 entre-autres. Le Conseil d'État procède plus tard au rejet de la création de la parcelle n° 48 pour ajouter à la liste de réserves dont la création a été annulée<sup>748</sup>.

L'intervention du juge permet de rétablir le propriétaire dans ses droits. Par-delà, cette intervention du juge a des impacts sur l'environnement dont la protection pourrait tomber en insécurité face à l'hostilité des personnes injustement dépossédées. Tout compte fait, les réserves administratives comprennent les réserves pour équipements et les réserves foncières spéciales<sup>749</sup>. Les réserves administratives pour équipements sont des sites prévus dans les plans d'urbanisme de détails pour la réalisation des équipements socio-collectifs<sup>750</sup>. Tout lotisseur est tenu de contribuer à la constitution de l'emprise des voies publiques et des réserves administratives pour équipements en cédant en toute propriété 50% de la superficie de ses fonds conformément à la législation relative à l'urbanisme<sup>751</sup>. Lorsqu'aucune réserve administrative pour équipements n'est prévue dans la zone, le complément à 50% de la surface occupée par les voies publiques dans la propriété de tout individu, personne physique ou morale, est incorporé au domaine privé de l'État et des collectivités locales sous la dénomination de réserve administrative spéciale<sup>752</sup>.

Tout propriétaire dont le fonds est entièrement inclus dans les réserves administratives pour équipements ou dans l'emprise des voies publiques est rétabli dans 50% de ses droits par

<sup>747</sup> Code de l'urbanisme, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFE](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFE), consulté le 24 juin 2020.

<sup>748</sup> CAA de Marseille, 13 décembre 2018, n° 17MA03739, inédit, *Rec. Lebon*, précité.

<sup>749</sup> Article 564 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

<sup>750</sup> *Ibid.*, article 565.

<sup>751</sup> *Id.*, article 567.

<sup>752</sup> Article 568 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.



cession, dans la même localité, d'une portion du domaine privé de l'État ou des collectivités locales à titre de compensation proportionnelle à sa surface utile<sup>753</sup>. Mais, en tant que vectrice de tremplin urbanistique, la réserve administrative est saisie d'enjeux environnementaux qu'il convient de cerner.

## 2/ Une notion de réserves administratives saisie par les enjeux environnementaux

Les dépossession irrégulièrement opérées avant la démocratisation de nos États qui ont permis d'enrichir les réserves foncières d'intérêt général établissent des relations de cause à effets entre les atteintes à la propriété et la conservation des écosystèmes. Les atteintes irrégulières à la propriété privée pour enrichir les réserves administratives contribuent, certes, au plan de l'urbanisme et au-delà, de l'environnement urbain à doter l'État d'équipements et d'infrastructures socio-collectifs<sup>754</sup>.

*« Le constat que de nombreuses communes peuvent avoir tendance à constituer des réserves foncières de long terme, alors qu'elles mettent en œuvre dans le même temps une urbanisation des secteurs immédiatement constructibles sous une forme peu dense, s'est traduit par des préconisations en faveur d'un meilleur encadrement de l'urbanisation de long terme (...) »<sup>755</sup>.*

L'urbanisation à long terme s'arrime ainsi avec une planification qui identifie d'avance les emplacements qui pourront accueillir les équipements et ouvrages publics. Les sites de retenue d'eau de ruissellement, le réseau d'assainissement, les sites devant être affectés aux décharges publiques *etc.* rentrent dans le cadre de définition et de la détermination des réserves foncières. Partant, nous nous apercevons très bien que les réserves constituées répondent à un objectif d'urbanisme avec un versant environnemental non négligeable. C'est d'ailleurs ce qui justifie cette affirmation de Philippe Ch.-A. GUILLOT selon laquelle : *« la frontière entre droit de l'urbanisme et droit de l'environnement est poreuse »<sup>756</sup>.*

Mais la porosité de cette frontière fait que les opérations d'urbanisme mal conduites puissent avoir des effets sur la protection de l'environnement<sup>757</sup>. La revendication de rétrocession des droits de propriété sur les parcelles ayant servi de décharge d'Agoè Moto Cross pour le grand

<sup>753</sup> Article 570 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

<sup>754</sup> GUILLOT (Ph. Ch. -A.), *op. cit.* p. 101.

<sup>755</sup> MELOT (R.) et BRANSIECQ (M.), « Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'état sur les projets locaux », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2016, p. 792, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-767.htm>, consulté le 26 juin 2019.

<sup>756</sup> GUILLOT (Ph. Ch. -A.), *op. cit.* p. 101.

<sup>757</sup> Elles peuvent être mal conduites simplement lorsqu'elles résultent d'un détournement tel qu'évoqué par JEANNENEY (J), *op. cit.*, pp. 937-955.



Lomé est un exemple important. Le Communiqué du Conseil des Ministres précité rappelait en ce sens que : « [l]a décharge publique principale n° 1 d'Agoè Moto Cross fut créée (...). L'entrée en possession de ce site par l'État et son exploitation n'ont été précédées d'aucune formalité juridique. Aussi, l'État fait-il face à diverses actions en restitution de parcelles de terrain intentées par les propriétaires dépossédés »<sup>758</sup>.

Or, il est avéré que la jurisprudence est favorable à l'annulation des opérations conduites illégalement en vue de rétablir les particuliers dans leurs droits<sup>759</sup>. La restitution de cette propriété peut entraîner des risques énormes dans la jouissance de la propriété sur le bien qui, du fait de l'entreposage des déchets, comporte au final des vices. Les tonnages de déchets déchargés sur ce site le rendent inconstructible pour de très longues années encore<sup>760</sup>. La rétrocession des terrains aurait donc des conséquences plus graves en ce sens que la construction de maisons d'habitation à cet endroit sans dépollution serait très dangereuse pour la santé des occupants.

Par ailleurs, le système instauré par les réserves administratives confère presque de façon automatique des droits à l'administration, chaque fois qu'un propriétaire terrien prend l'initiative de lotir sa propriété foncière. Le problème vient du fait que, en dehors de ces droits que les législations d'urbanisme lui confèrent, l'administration n'hésitait pas à outrepasser les limites que les schémas d'urbanisme dessinent à son avantage, dès fois sur fond de prétextes d'expropriation, comme c'est le cas dans *l'affaire Port Autonome de Lomé c/ Collectivités AKLOKPO Agbodji*<sup>761</sup>. En l'espèce, les services étatiques ne justifient ni de droits résultant d'une quelconque expropriation ni des droits constitués par suite de lotissement. Il s'agit, bel et bien, d'une atteinte irrégulière à la propriété de la Collectivité AKLOKPO Agbodji que le juge n'a pas hésité à rétablir dans ses droits.

Partant, les règles environnementales ne se contentent pas uniquement des annulations d'opérations. Elles suggèrent la dépollution préalable<sup>762</sup>, surtout si le terrain irrégulièrement dépossédé a fait l'objet d'une pollution soit parce qu'il y a eu une activité industrielle ou parce que le site était affectée aux déversements des déchets comme dans le cas cité ci-dessus. Alors, le juge doit dépasser l'étape de la simple annulation pour prévoir des condamnations

<sup>758</sup> Communiqué sanctionnant le 10<sup>e</sup> Conseil des ministres de l'année 2019 daté 17 juin tenu au Palais de la Présidence de la République Togolaise, précité.

<sup>759</sup> La législation togolaise même est favorable comme nous l'avons dit.

<sup>760</sup> Sur les sites inconstructibles, cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, B.

<sup>761</sup> Cf. Togo, Cour suprême, arrêt n° 10/11 du 17 février 2011.

<sup>762</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

additionnelles qui tendent à la restauration des sites ou à leur remise en état avant de procéder à leur rétrocession. Cependant, à défaut d'une annulation, une régularisation peut être faite, par voie d'arrangements compensatoires, chaque fois que l'intérêt général le recommande.

## **§2. La régularisation par compensation à partir des années 1990**

Le règne des partis-États s'est éteint avec les conférences nationales. Une nouvelle ère a commencé avec ses contraintes : la démocratisation et l'instauration de l'État de droit. Les errements du passé récent vont être convoqués parce que, entre-temps, des droits humains ont été bafoués (privation de liberté et spoliation de propriété) avec en toile de fond l'arbitraire de l'administration qu'il convient de corriger. Alors, des mécanismes de régularisation ont été institués (A). Toutefois, cela n'a pas suffi à éteindre les actions regrettables (B) menées en réponse aux frustrations autrefois engendrées.

### **A. Une régularisation fondée sur la théorie jurisprudentielle d'expropriation indirecte**

Aux termes de l'article 334 du code foncier et domanial du Togo, « *il y a expropriation de fait toutes les fois que l'administration prend possession irrégulièrement d'un bien, sans avoir engagé ou fait aboutir la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, et sans l'accord du propriétaire* »<sup>763</sup>. La dépossession illégale d'une propriété privée induit des conséquences importantes dans la conservation des biens publics et environnementaux. Il se fait que le droit postule, par moments, la régularisation dont le sens (1) et le fondement (2) méritent d'être appréhendés en vue de contribuer à la pérennité des acquis environnementaux ainsi que des biens du domaine.

#### **1/ Le sens de la régularisation d'une atteinte**

Pour le législateur togolais, « *[l]a régularisation foncière est (...) l'acte par lequel l'État rend conforme à la loi une occupation de fait, à son initiative, d'une terre appartenant à un particulier, soit en recourant à une cession forcée, soit en consentant un contrat translatif de propriété ou de jouissance de droit privé* ». Dans sa nature intrinsèque, elle recherche à soulager la personne spoliée de toutes ses frustrations. C'est en cela qu'elle devient un outil au service des écosystèmes menacés par les interventions des populations dépossédées.

Le droit du domaine public s'intéresse à l'idée de régularisation au même titre que le droit de l'environnement. Parce qu'elle consiste en une « *mise en conformité d'un acte aux exigences*

<sup>763</sup> Cf. loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

*légal*es par l'accomplissement d'une formalité manquante à l'origine »<sup>764</sup>, la régularisation est un outil qui permet de rétablir la justice. Brahim DALIL estimait ainsi dans sa thèse sur *"Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique"*<sup>765</sup> que : « [l]a régularisation permet de maintenir des situations illégales à la suite de la correction de l'acte qui en est le support. Une fois une telle correction accomplie, la situation, initialement illégale, est désormais jugée légale non seulement à partir de l'accomplissement de l'acte de régularisation mais depuis l'origine ». En ce sens, elle peut être vue, soit comme une correction d'une atteinte illégale à effet rétroactif, soit comme une alternative à l'annulation de l'opération.

D'abord, lorsqu'elle est considérée comme fondement de la correction des atteintes, elle s'arrime au principe du droit de l'environnement, notamment le principe de correction à la source. Il s'agit, suivant les dispositions de l'article 9 –b de la loi camerounaise portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, du principe « *de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable* »<sup>766</sup>. Sur cette base, les questions relatives à la régularisation des atteintes nées antérieurement et qui ont des effets dans le sens de la protection de l'environnement pourront être réglées si elles s'y prêtent, bien sûr. Autrement dit, certaines atteintes sont irréversibles et la correction ne pourra rien apporter de sérieux.

Ensuite, la régularisation se présente comme une alternative à l'annulation de l'opération ayant causé une atteinte illégale. Il se fait que l'irrégularité de l'opération devait entraîner l'annulation de l'acte par le juge<sup>767</sup>. Nous l'avons dit antérieurement en invoquant certaines jurisprudences constitutionnelle<sup>768</sup> et administrative<sup>769</sup>. Cette alternative trouve sa place, car s'il s'avère que le bien est d'importance écologique avérée, il y a très certainement un intérêt à l'intégrer ou à le conserver dans le patrimoine environnemental avec tous les avantages que ce régime offre en termes de protection.

<sup>764</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 332.

<sup>765</sup> DALIL (B.), « Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique », Th., Droit, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, 2015, p. 86.

<sup>766</sup> Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cmr19578.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>767</sup> Le juge peut refuser de procéder à la régularisation (exemple : CAA de Bordeaux, 25 juin 2019, n° 17BX02436, inédit, *Rec. Lebon*).

<sup>768</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-003 du 09 janvier 2002, *Affaire GNASSOUNOU GILLES*, précitée.

<sup>769</sup> Bénin, Cour suprême, Chbre adm., Arrêt n° 5/CA du 08 juin 1995, *Affaire Cocker Ismaïla Siaka c/ Préfet de l'Atlantique*, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet\\_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfait\\_pays\\_juridiction%3AB%C3%A9nin\\_%7C\\_Cour\\_supr%C3%Aame?page=162](https://juricaf.org/recherche/chambre+administrative/facet_pays%3AB%C3%A9nin%2Cfait_pays_juridiction%3AB%C3%A9nin_%7C_Cour_supr%C3%Aame?page=162), consulté le 28 juin 2020.

L'annulation ne perd pas de son importance, certes, telle que cela se lit dans l'*arrêt Cocker Ismaila Siaka c/ Préfet de l'Atlantique*, où le juge administratif béninois a reconnu l'illégalité d'un arrêté préfectoral par lequel le préfet a illégalement dépossédé un citoyen<sup>770</sup>. La régularisation sera non pas une option laissée à l'administration mais une obligation quand l'intérêt général, notamment celui lié à l'environnement l'exige. Il serait improprie d'ailleurs de rétrocéder les terres constituant les aires protégées à leurs propriétaires dépossédés à un moment où le monde entier regrette l'extinction de certaines espèces par exemple. Puisque décider de le faire, c'est laisser aux propriétaires le choix du type de valorisation qu'ils souhaiteront faire de leurs terrains rétrocedés. Et l'une des options qui s'offre à eux, c'est de détruire les forêts et faire des cultures pour leurs besoins économiques<sup>771</sup>.

Enfin, régulariser un acte revient à extirper toute l'illégalité qui l'entachait<sup>772</sup>. Contrairement à l'indemnisation instituée par les textes en matière d'expropriation que nous avons déjà abordée dans nos précédents développements, il s'agit cette fois-ci d'une régularisation d'une situation irrégulière parce que l'étape de l'indemnisation préalable est passée. Régulariser suppose évidemment un rétablissement d'une situation qui a échappé à la normalité. Le dictionnaire universel le définit par le fait de « rendre régulier, conforme aux lois »<sup>773</sup>. Au-delà de sa posture juridique qui nous intéresse ici, cette régularisation prend une dimension politique, voire sociale<sup>774</sup>. Elle a une dimension juridique parce que le fait que le temps de l'indemnisation préalable (exigible en matière d'expropriation) n'ait pas été observé n'éteint

<sup>770</sup> Le recours pour excès de pouvoir qui entraîne annulation peut être substitué par un recours en responsabilité (**RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 505, n° 576).

<sup>771</sup> Voir sur ce sujet, **CONAN (H.)**, « Propriété et protection de l'environnement : l'épreuve de l'agriculture », Annexe 1, in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n° 15089 du 23 novembre 1992, p. 203, n° 2.

<sup>772</sup> Le Rapport d'activité du Conseil d'État 2016, inspiré d'un arrêt des juges du fond (CAA Marseille, 18 octobre 2016, *M. et Mme S.*, n° 14MA01340) relevait que : « [s]i une illégalité affecte un plan local d'urbanisme, le juge administratif procède à son annulation après s'être assuré, en cas d'irrégularité formelle, que celle-ci est susceptible d'avoir porté atteinte à une garantie ou exercé une influence sur la délibération approuvant le document d'urbanisme. Mais il peut aussi, si l'illégalité peut être régularisée, faire usage de la faculté offerte par l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme. Il prononce alors un sursis à statuer et fixe le délai au terme duquel la régularisation devra être intervenue sous peine d'annulation du plan » (**CE français**, *Rapport d'activité 2016*, adopté par assemblée générale le 9 mars 2017, EDCE, Collection « Les rapports du Conseil d'État », p. 174).

<sup>773</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1028.

<sup>774</sup> Les dimensions politique et sociale de cette forme de réparation est très perceptible dans nos pays. Les expropriés résistants contre la décision administrative n'hésitent pas à occuper les lieux, faute de pouvoir se reloger. Certains auteurs estiment d'ailleurs que : « la régularisation, ou l'action de régulariser, n'est pas une notion purement juridique » (**BOURDON (P.)**, « Contrat administratif et régularisation (s) », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Laurent RICHER, A propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, éditions *Lextenso*, p. 499, n° 1).

pas le droit de l'expropriétaire à une réparation<sup>775</sup>. Elle prend, de ce fait, l'allure d' « un mécanisme de traitement des actes administratif en vue de les purger de leur caractère illégal. Par ce biais, l'acte à l'origine illégal est voué à une annulation erga omnes, [et] reprend vie par le fait qu'il soit régularisé. Il s'agit là d'une sorte de protection de la sécurité juridique à la fois des destinataires de l'acte régularisés mais également des tiers concernés par ce même acte »<sup>776</sup>. La sécurité juridique recherchée aboutit à un résultat à double dimension. D'un côté, la régularisation sécurise les rapports entre les droits de propriétés privée et publique, en ce qu'elle apporte un correctif à la spoliation du particulier. D'un autre côté, et comme nous le verrons plus amplement<sup>777</sup>, elle tend à sécuriser les valeurs environnementales dont la conservation se révèle comme un enjeu dans le cadre de ces rapports.

## 2/ Le fondement de la régularisation des atteintes

La régularisation est, sans nul doute, garante de la conservation du patrimoine environnemental. Servant de correctif d'une atteinte à la propriété, la régularisation peut être fondée sur la théorie de l'expropriation indirecte. Le recours à la théorie d'expropriation indirecte a permis au juge de résoudre efficacement les cas de dépossession irrégulière. Ainsi, au plan environnemental, la théorie de l'expropriation indirecte, en tant que solution jurisprudentielle, permet de régulariser une situation qui est restée pendant un moment inacceptable et frustrante. Les valeurs écologiques d'un terrain irrégulièrement exproprié peuvent être sauvées par suite d'une régularisation. L'inacceptable devenant acceptable à l'issue de la réparation, l'expropriétaire peut se débarrasser de l'idée que le bien exproprié est le sien. Et les fréquentes incursions dévastatrices vont s'amenuiser.

Au sein de la doctrine, la théorie jurisprudentielle de l'expropriation indirecte a été l'objet d'une vive controverse qui finira par perdre tout intérêt<sup>778</sup>. D'aucuns ont critiqué la théorie. C'est le cas d'Henri BERTHELEMY<sup>779</sup>. D'autres comme Édouard LAFERRIERE<sup>780</sup>, par contre, l'ont trouvée merveilleuse.

<sup>775</sup> Alors l'indemnité préalable est fondée sur des textes, la réparation résultant d'une situation d'emprise irrégulière n'exige pas un fondement textuel. Sur cette question, voir **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*

<sup>776</sup> **DALIL (B.)**, *op. cit.*, p. 87.

<sup>777</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, A, 2.

<sup>778</sup> Voir sur ce sujet, **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 464, n° 552.

<sup>779</sup> **BERTHELEMY (H.)**, *Traité élémentaire de droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., 1930, p. 552 et s. ; cité par **CHAPUS (R.)**, *op. cit.* p. 464, n° 552.

L'expropriation indirecte pose le problème d'une dépossession irrégulière que le juge constitutionnel béninois n'hésite pas à déclarer inconstitutionnelle. Il a ainsi jugé dans l'*Affaire ADEGBIDIN A. Issiaka*, qu'« il ressort des éléments du dossier que des latrines ont été construites en novembre 2003 sur la parcelle « a » du lot 216 du lotissement de Djègan-Daho sans acte administratif et sans juste et préalable dédommagement de Monsieur Issiaka A. ADEGBIDIN qui en est propriétaire ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger que le Maire de la Commune de Porto-Novo [à l'origine de cette opération] a violé » les dispositions des articles 22 de la Constitution béninoise et 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples<sup>781</sup>.

Mais la régularisation en tant qu'alternative permet de mettre de côté l'idée de l'annulation comme nous l'avions dit. En effet, si la dépossession irrégulière n'est pas annulée « *en temps utile, et si elle devient en conséquence définitive, il résulte d'une jurisprudence largement centenaire*<sup>782</sup> que le propriétaire dépossédé par la délimitation irrégulière est en droit de saisir les tribunaux judiciaires, "gardiens de la propriété privée", d'une demande de dommages-intérêts dirigée contre l'État et fondée sur le fait qu'il a été "indirectement exproprié" de son bien »<sup>783</sup>. Le correctif apporté par cette théorie jurisprudentielle se résout en des dommages-intérêts. Comme tel, il semble servir l'individu victime de la dépossession plus qu'il ne sert en matière de réparation des dommages écologiques (c'est-à-dire des dommages causés à la nature brute) qui ont besoin d'action matérielle de correction appropriée.

Le juge administratif préfère se fier à la régularisation<sup>784</sup>. En ce qui concerne la nature de la régularisation, il faudra se transporter au cœur de la jurisprudence de la Cour Européenne des

<sup>780</sup> LAFERRIERE (E.), *Traité*, 2<sup>e</sup> éd., t. 1, p. 551 et s. ; voir également HAURIUO (M.), *Précis de droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., 1933, p. 838 et s., tous deux cités par CHAPUS (R.), *loc. cit.* p. 464, n° 552.

<sup>781</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 04-039 du 20 avril 2004, *Affaire ADEGBIDIN A. Issiaka*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>782</sup> France, TC, 11 janvier 1873, *Pâris-Labrosse*, 1<sup>er</sup> suppl., p. 26, *D* 1873.3.70, concl. Contr. David, *S.* 1873.2.25.

<sup>783</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 464, n° 552.

<sup>784</sup> « Considérant que la commune de E...a fait poser en 2004, dans le cadre de travaux d'extension de son réseau d'alimentation en eau potable, une canalisation dans le sous-sol de la parcelle cadastrée B n° 538 appartenant depuis 1982 en indivision à plusieurs copropriétaires dont Mme A... ; que, par délibération du 11 avril 2007, le conseil municipal de cette même commune a décidé l'installation d'une ligne assurant l'alimentation électrique du point de captage de Saint-Fons surplombant la même parcelle ; qu'il résulte de l'instruction que l'implantation desdits ouvrages n'a été précédée ni d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, ni de l'instauration de servitudes ; (...) qu'en revanche, la situation a été régularisée en ce qui concerne la canalisation litigieuse par l'intervention de l'arrêté préfectoral de servitude de passage du 14 janvier 2013 » (CAA de Marseille, 25 avril 2016, n° 15MA01057, inédit, *Recueil Lebon*, paragraphe 9).

Droits de l'Homme (CEDH). Les affaires *Messana c/ Italie*<sup>785</sup> et *Guiso-Gallisay c/ Italie*<sup>786</sup> vont nous permettre de clarifier la question. Si le juge européen a clairement exposé sa position quant à l'expropriation indirecte dans l'affaire *Guiso-Gallisay c/ Italie* précitée, il convient de rappeler que récemment, en 2017, il n'a pas manqué de se montrer davantage ferme contre les cas de dépossesion irrégulière, notamment dans son arrêt *Messana c/ Italie*. Il s'agit, en l'espèce, d'une occupation d'un terrain constructible pour la réalisation d'un projet de construction d'habitations à loyer modéré (HLM). Le terrain a été transformé pendant qu' « aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenues »<sup>787</sup>. La Cour a ainsi condamné l'État italien à réparer les dommages matériels et moraux que les requérants ont subis. En prévision de l'inexécution rapide de l'État, la Cour a prévu des intérêts moratoires ou astreintes que les propriétaires dépossédés doivent recevoir. La solution de la Cour européenne est fort intéressante. Elle a dépassé le cadre des dommages-intérêts pour accorder une réparation matérielle puis des astreintes. Sur le terrain de la réparation des atteintes aux écosystèmes, les astreintes permettent de décourager la résistance de l'auteur de l'atteinte pour l'amener à procéder très rapidement à la réparation matérielle. Et la réparation matérielle peut consister en une substitution de terrain par exemple, si tant est que l'intérêt général le recommande<sup>788</sup>.

La théorie de l'expropriation de fait ou d'expropriation indirecte a été imaginée pour préserver la garantie constitutionnelle relative à la protection de la propriété<sup>789</sup>. Autrement dit, cette théorie permet véritablement de régulariser la situation illégale créée par l'emprise irrégulière. En procédant ainsi, cette théorie s'érige *par ricochet* comme un outil de préservation de l'environnement, par le simple fait qu'elle pacifie les rapports de voisinage entre le domaine public et les propriétés voisines. L'intérêt d'une instrumentalisation de cette théorie à des fins de protection de l'environnement se révèle alors croissant.

<sup>785</sup> CEDH, 9 février 2017, Affaire *Messana c/ Italie*, Requête n° 26128/04, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>786</sup> CEDH, 22 décembre 2009, Affaire *Guiso-Gallisay c/ Italie*, Requête n° 58858/00, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>787</sup> Cf. la jurisprudence *Guiso-Gallisay c/ Italie* précitée, paragraphe 9.

<sup>788</sup> Voir dans le même sens, **SABLIÈRE (P.)**, « L'intangibilité de l'ouvrage public au risque de l'exécution des décisions de justice », in *AJDA* 2003, p. 784.

<sup>789</sup> **OCDE**, *L' "expropriation indirecte" et le "droit de réglementer" dans le droit international de l'investissement*, OCDE Éditions, 2004, 24 p. Voir également, **EL BOUDOUIHI (S.)**, « L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements », in *Annuaire français de droit international*, volume 51, 2005, pp. 542-563 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_2005\\_num\\_51\\_1\\_3897](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2005_num_51_1_3897), consulté le 29 juin 2019.

Toutefois, il faut rappeler que ce n'est pas en soi la démocratisation, en tant que changement de régime politique, qui fait éteindre les frustrations ; c'est bien la réparation, même tardive qui génère le sentiment de satisfaction chez l'exproprié. Subsiste le problème des emprises irrégulières dont les victimes n'ont pas saisi le juge.

## **B. Une persistance des dégradations perpétrées sur les écosystèmes**

Le concept d'écosystème se décline, au-delà des définitions techniques auxquelles nous convient les textes, à un « *ensemble écologique constitué par un milieu (sol, eau, etc.) et des êtres vivants, entre lesquels existent des relations énergiques, trophiques, etc. Un lac, une forêt en équilibre biologique constituent chacun un écosystème* »<sup>790</sup>. Les frustrations nées de la gestion administrative sous les partis uniques continuent de hanter le présent de nos États, et ceci, dans le cadre de la conservation des écosystèmes domaniaux. En effet, les victimes des dépossessions antérieures n'hésitent pas à aggraver le degré des impacts subis par des attaques savamment orchestrées. Pour mieux cerner cette question, nous comptons nous intéresser distinctement du cas des pays à sensibilité écologique élevée (1) de celui des pays à sensibilité écologique moyenne (2).

### **1/ Le cas des pays à sensibilité écologique élevée**

Les pays forestiers et les pays désertiques se distinguent par leur positionnement sur l'échelle environnementale. Ils représentent, pour nous, les deux catégories de pays situés aux deux extrêmes de l'échelle écologique. La sensibilité écologique est dépendante de la pression sur les ressources et la capacité à supporter les changements intervenus dans la conservation communément placés sous le vocable de résilience.

D'abord, les pays dits forestiers se vantant de disposer d'un couvert végétal conséquent et possiblement d'une faune assez riche ne sont pas à l'abri des dégradations qui peuvent entraîner des impacts importants sur leurs écosystèmes naturels ainsi que sur les conditions de vie de leurs populations. C'est l'exemple du Cameroun. « *Le Cameroun est écologiquement et culturellement riche avec une biodiversité flor[ist]ique et faunique abondante. L'essentiel de la biodiversité du pays se trouve dans les zones boisées reconnues pour le nombre important d'espèces végétales et animales endémiques qu'on y trouve* »<sup>791</sup>. Cette richesse écologique est

<sup>790</sup> *Dictionnaire universel, op. cit.*, p. 393, voir *Écosystème*.

<sup>791</sup> **AWUNG (N. S.), MARCHANT (R.) et MOLUA (E. L.)**, « Perspectives sur les droits fonciers dans la participation de la communauté locale aux projets de conservation forestière sur le Mont Cameroun », *in La Revue Nature & Faune*, vol. 30, n° 2, p. 43.



partagée par bien des pays de l'Afrique centrale<sup>792</sup>. Il en est ainsi de la République Centrafricaine : « [d]epuis 1960 jusqu'à nos jours, plusieurs actions ont été menées par les différents régimes pour l'exploitation et la protection des ressources forestières en RCA. Certaines actions ont été reprises par les uns et les autres tout en suivant la politique coloniale en matière d'environnement »<sup>793</sup>.

Cependant, pour ce qui concerne ces pays de l'Afrique forestière, si la conservation des ressources écologiques a été l'une des préoccupations majeures sous les différents régimes qui se sont succédés jusqu'à la démocratisation, il reste, comme le reconnaissent certains auteurs, que ces écosystèmes sont sujets à une certaine fragilité due aux menaces auxquelles elles sont exposées<sup>794</sup>. Stéphane DOUMBE-BILLE affirmait que : « [p]ris cas par cas, certains des pays de cette zone forestière comme le Cameroun connaissent au demeurant des situations écologiques particulières qui posent des problèmes d'une nature très différentes de ceux qui se posent dans les pays voisins »<sup>795</sup>. Leur variabilité atteste néanmoins de la persistance de la dégradation des écosystèmes naturels provoquée par une conjugaison entre l'intervention des populations qui estiment être trichées dans la dépossession dont elles ont été victimes au profit de la conservation de la nature, d'une part, du développement de l'"industrie du bois"<sup>796</sup>, d'autre part. La pression exercée par ces deux formes d'intervention reflète une sensibilité écologique dont les pesanteurs ne sont pas des moindres. Toutefois, cette sensibilité écologique, aux yeux du "commun des mortels", semble plus accrue dans le cas des pays désertiques.

Concernant les pays francophones sahéliens, l'enjeu est de taille face à la désertification<sup>797</sup>, et aux effets des changements climatiques<sup>798</sup>. La rigueur de l'autorité administrative en matière

<sup>792</sup> Sur la richesse écologique du Cameroun, voir **GARTLAN (S.)**, *La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 1989, 186 p.

<sup>793</sup> **TCHAKOSSA (B.)**, « L'exploitation et la protection des ressources forestières en République centrafricaine de la période précoloniale à nos jours », Th., Histoire, Université de Nantes, 2012, p. 204.

<sup>794</sup> Relativement aux diverses pressions, voir **NGUIFFO (S.) et TALLA (M.)**, « La législation relative à la faune sauvage au Cameroun : entre usages locaux et perception légale », in *Unasylva* 236, vol. 61, 2010, pp. 14-18.

<sup>795</sup> **DOUMBE-BILLE (S.)**, « Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale : Annale comparée », in *Études juridiques de la FAO*, Rome, 2004, 38 p.

<sup>796</sup> **TCHAKOSSA (B.)**, *loc. cit.*, p. 208. L'auteur affirme ainsi que « [l']industrie du bois se développe remarquablement bien. En effet, la vitalité de l'exploitation forestière est importante depuis ces dernières années ».

<sup>797</sup> Par rapport à la dégradation de la faune, à la lutte contre la sécheresse, voir **ARSENEV (VI.)**, « Les chasseurs *Donso* du Mali à l'épreuve du temps », in *Afrique contemporaine*, 2007/3 (n° 223-224), pp. 341-361.

<sup>798</sup> Voir Avant-propos, **GAZULL (L.)**, « La bassin d'approvisionnement en bois-énergie de Bamako. Une approche par un modèle d'interaction spatiale », Th., Géographie, Université Paris Diderot Paris 7, 2009, 390 p.

de sanctions infligées aux personnes défaillantes dans la protection des écosystèmes décourage davantage et empêche l'éclosion d'une citoyenneté environnementale. Au Mali, « [u]ne étude menée (...) avait révélé que les paysans préfèrent enlever beaucoup de jeunes plants parce qu'ils craignent de se voir infliger des amendes s'ils taillaient les grands arbres. Cette pratique de l'enlèvement de tous les jeunes plants d'un champ (en particulier l'*Acacia raddiana*) était ouvertement reconnue comme étant une stratégie destinée à limiter le nombre d'arbres avant qu'ils ne deviennent « trop » repérables par les agents des Eaux et Forêts »<sup>799</sup>. Il s'infère que les traces de l'autoritarisme dans la politique de conservation de la nature ont fait et continuent de faire rejaillir des répercussions en matière environnementale. Les pays sahéliens s'exposent alors à une rigueur des changements climatiques dont les sources se retrouvent dans l'approche de gouvernance entonnée par les partis-uniques.

Dans les deux cas que nous venons d'analyser, il faut reconnaître que les exactions que subit la nature après la chute des régimes autocratiques de parti-unique dans nos pays de l'espace francophone d'Afrique se produisent malgré l'ampleur que prend la protection de l'environnement dès le début de la décennie 1990<sup>800</sup> et l'importance des correctifs apportés par la démocratisation (notamment la mise en œuvre du principe de participation<sup>801</sup>) dans l'incorporation des biens au domaine public. Il faut, tout de même, reconnaître que la situation des pays à sensibilité élevée n'est pas restée, dans une stricte dimension, leur seul apanage.

## 2/ Le cas des pays à sensibilité écologique moyenne

Nous estimons que les pays côtiers d'Afrique sont dans une situation de sensibilité écologique, non pas inférieure à celle des pays que nous venons d'étudier, mais à échelle moyenne. L'idée de sensibilité écologique moyenne se justifie, en effet, par la disponibilité des facteurs (climatique, géographique, *etc.*) en vue de redressements de la normalité écologique face aux écarts nés des exactions sur les biens-environnements, et au-delà en matière de pollutions.

Depuis la disparition des partis-uniques en Afrique francophone, l'autorité administrative est parvenue à faire cesser les atteintes illégales à la propriété privée, certes. Mais, l'ampleur des

<sup>799</sup> Voir sur ce sujet, **TOURE (M. D.) & KANOUTE (A.)**, « La prise en compte des systèmes agro forestiers par la législation au mali : contexte et objectifs de la révision du code forestier en 1995 », Institut International de l'Environnement et Développement (IIED)/ Sahel ECO, Mali, 2006, p. 5.

<sup>800</sup> **TCHEUWA (J.-Cl.)**, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », in *RJE*, n° 1, 2006, pp. 21-42 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2006\\_num\\_31\\_1\\_4510](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2006_num_31_1_4510), consulté le 29 juin 2009.

<sup>801</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, B.

dégradations causées en réponse aux frustrations causées par les décisions administratives dans le passé est ressentie aussi dans les pays côtiers. Même lorsque nous estimons qu'aujourd'hui l'administration se plie à la rigueur de la loi et qu'elle a, *par ricochet*, cessé de déposséder irrégulièrement les propriétaires privés de leurs biens, il n'en demeure pas moins que les faits du passé refont surface par endroit et par moment.

En effet, les cas d'emprise irrégulièrement perpétrés avant la décennie 1990 n'ont pas, dans leur totalité, fait l'objet de réparation. Ce qui entraîne jusqu'ici des impacts environnementaux et des risques de dégradation insolubles. Ces risques et impacts dépassent largement ceux résultant des usages autorisés à l'intérieur des espaces protégés<sup>802</sup>. Bien que la tendance est presque la même dans tous les pays de l'Afrique subsaharienne, il y a des spécificités qu'il convient de prendre en compte dans le cadre de cette analyse, même si l'orientation que nous donnons est d'aborder la question relative à la création et à la gestion des espaces de biodiversité<sup>803</sup>.

D'abord, parlant du cas du Bénin, un constat est fait : « *[l]e commerce de la viande de brousse dans le sud du Bénin est une activité lucrative importante alimentée par la chasse illégale dans la forêt de la Lama voisine et ses habitats environnants* »<sup>804</sup>. L'intervention des populations dans l'exploitation des produits forestiers domaniaux montre la survivance d'une situation de pression écologique en droit béninois malgré l'amélioration continue des arsenaux législatifs dans les perspectives de développement durable. La situation est identique dans d'autres pays voisins du Bénin.

Ensuite, suite à une évaluation des parcs et réserves du Togo faite en 2008<sup>805</sup>, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) constate que : « *[l]es aires protégées du Togo sont soumises à de fortes pressions, essentiellement dues à l'influence des populations. Les principales pressions identifiées sont le braconnage et la pêche,*

<sup>802</sup> Dans les différents écosystèmes, le législateur laisse certains prélèvements en dehors du régime d'interdiction. Il s'agit notamment des prélèvements à des fins domestiques d'eau, de bois... Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, B, 1.

<sup>803</sup> Elodie BUARD affirme que « L'idée de créer des espaces privilégiés pour la biodiversité est née au 19<sup>e</sup> siècle aux États-Unis : le premier statut de parc national fut accordé en 1872 au parc du *Yellowstone*, connu pour sa biodiversité d'espèces, ses nombreux écosystèmes et ses geysers » (BUARD (E.), « Dynamiques des interactions espèces-espace. Mise en relation des pratiques de déplacement des populations d'herbivores et l'évolution de l'occupation du sol dans le parc de Hwange (Zimbabwe) », Th., Géographie, Université Paris I, 2003, p. 9).

<sup>804</sup> SOGBOHOSSOU (E. A.) et KASSA (B. D.), « Le commerce de la viande de brousse et les moyens d'existence dans le sud du Bénin : Une enquête préparatoire », in *La Revue Nature & Faune*, vol. 30, n° 2, p. 31.

<sup>805</sup> UICN/PACO, « Évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées : aires protégées du Togo », Ouagadougou, 2008, 41 p.

*l'exploitation forestière, les autres activités humaines engendrées par la croissance démographique, les feux de brousse incontrôlés et la récolte des produits forestiers non ligneux. Les zones soumises aux pressions les plus importantes sont les parcs d'Oti-Kéran et de Fazao, et la Réserve de Faune d'Oti-Mandouri. La pression foncière a d'ailleurs conduit à la disparition du parc de la Fosse aux Lions et le blocage du couloir de passage des éléphants. Les activités illégales sont difficiles à surveiller dans toutes les aires du pays ».*

Les impacts environnementaux de l'intervention des populations à l'intérieur des parcs et réserves sont importants. La réalité est que les ressources fauniques et floristiques sont devenues les cibles des populations<sup>806</sup>, non pas nécessairement pour satisfaire des besoins de quelque nature que ce soit<sup>807</sup>, mais plutôt pour se venger contre une politique d'aires protégées menées au dépens de leurs droits. En effet, il s'agit d'un sentiment de rejet qui se justifie entièrement par les emprises illégales<sup>808</sup>. « *Sourd et latent avant 1990, martèle la Commission Vérité Justice Réconciliation (CVJR) du Togo<sup>809</sup>, ce sentiment de rejet est apparu au grand jour dès le début du processus de démocratisation. Le secteur forestier a été l'objet d'attaques diverses (coupes anarchiques de bois, défrichements illicites, réinstallation illégale des villages jadis déplacés et destruction massive de la faune sauvage* »<sup>810</sup>.

Toujours, en ce qui concerne les pays du Golfe de Guinée, la remarque est générale ; c'est-à-dire que malgré les nombreuses réglementations édictées pour préserver la diversité biologique, les progrès sont à peine perceptibles. Par exemple, « *[e]n Côte d'Ivoire, à l'instar des pays de l'Amérique latine et Caraïbes, Pacifiques et de l'Afrique possédant d'importantes ressources forestières tropicales dans le monde, nous constatons la continuité de l'épuisement de ces ressources forestières en général et/ou plus particulièrement pour les forêts protégées domaniales, et ce, malgré les initiatives politiques visant à les protéger et à les restaurer*

<sup>806</sup> « Cette hostilité est fondée sur le fait que la mise en œuvre de la politique de réserves de faunes, notamment dans la région des savanes avait été à l'origine de nombreuses violations des droits humains qui ont fini par donner l'impression que le pouvoir préférerait les animaux et les végétaux aux hommes » (cf. Recommandation 29 relatives aux problèmes liés à la faune, **CVJR**, *op. cit.*, 309 p.).

<sup>807</sup> Sur ce sujet, voir **KABORE (A.)** « Brousse des uns, aire protégée des autres ; Histoire du peuplement, perceptions de la nature et politique des aires protégées dans le Gourma burkinabè : l'exemple de la Réserve partielle de faune de Pama », Th., Études du développement, Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genève, 2010, p. 18.

<sup>808</sup> **AUBERT (P.-M.)**, « Action publique et société rurale dans la gestion des forêts marocaines : changement social et efficacité environnementale », Th., Sociologie, AgroParisTech, 2010, p. 13.

<sup>809</sup> Relativement aux raisons ayant motivé la création de cette commission, voir **AHADZI-NONOU (K.)**, *op. cit.*

<sup>810</sup> **CVJR**, *op. cit.*, pp. 258-259.

(FAO, 2009) »<sup>811</sup>. Et cette dégradation des forêts contamine fort malheureusement les aires protégées en général.

---

<sup>811</sup> **ANDON (N. S.)**, « Évaluation de la politique de protection forestière domaniale de la Côte d'Ivoire à partir d'outils géomatiques : cas du parc national de la Marahoué », Th., Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 2010, p. 17.

Au regard de tout ce qui a été développé dans ce chapitre, il convient de relever que les rapports entre le domaine public et son voisinage, c'est-à-dire avec les biens privés voisins sont lourdement éprouvés. En effet, que ce soit sous la bannière de l'intérêt général ou de façon illégale, l'exercice des droits de propriété privé dans le voisinage d'une dépendance du domaine public se confronte à une intervention administrative qui laisse des traces indélébiles en termes d'atteintes. Bien entendu, ces atteintes peuvent être cernées selon qu'elles sont causées sur la base d'actes empreints de puissance publique ou qu'elles résultent de l'application de la théorie de l'accession, d'une part, selon qu'elles sont le résultat de la théorie des emprises irrégulières sous les partis uniques dont les impacts continuent d'être ressentis au plan interne de nos différents États, d'autre part.

Ces résultats d'analyse viennent confirmer nos hypothèses qui nous avaient guidées à penser que les règles environnementales contribuent à une maîtrise de ces atteintes causées à la propriété privée afin de sécuriser les rapports qu'elle entretient avec le domaine public. Il est important de ne guère ignorer que l'altération des rapports de voisinage entre le domaine public et la propriété privée ne trouve pas sa cause uniquement dans les amputations totales et définitives des droits de propriété. Elle s'étend également aux servitudes ou aux charges de voisinage qui peuvent assujettir un fond privé en vue de permettre au domaine public de satisfaire, dans des conditions optimales, son affectation. En tant que charges imposées à la propriété voisine, les servitudes requièrent notre attention ; et cette fois-ci, il s'agira de faire une relecture de la situation qui prévaut, ceci toujours par rapport aux incidences des préoccupations environnementales.

## CHAPITRE II. LA RELECTURE DES CHARGES DE VOISINAGE DU DOMAINE PUBLIC PAR RAPPORT AUX PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES

Si le domaine public crée des droits réels principaux au profit de son titulaire (l'administration)<sup>812</sup>, les servitudes administratives ou charges de voisinage constituent, quant à elles, des droits réels accessoires qui concourent à la protection du domaine public. Les servitudes administratives sont des charges grevant un bien immeuble pour l'utilité du domaine public ou au profit de l'intérêt général<sup>813</sup>. Parce qu'elles constituent de véritables limitations au droit de propriété, les servitudes administratives sont dans le collimateur du droit de l'environnement au point où dès le début de la décennie 1970, une étude y a été consacrée<sup>814</sup>. L'intérêt du droit de l'environnement pour les servitudes administratives se situe très exactement au niveau des possibilités que ces charges peuvent offrir en termes de maîtrise des nuisances et pollutions que les personnes, dans la jouissance de leur propriété, causent à l'environnement. Puisqu'elles n'entraînent pas un quelconque transfert de propriété<sup>815</sup>, ces servitudes s'érigent donc en des outils dont le recours permet à l'administration de satisfaire l'intérêt général à l'environnement sans nécessairement déposséder le propriétaire de son bien.

Ainsi, dans la relecture de ces servitudes que notre thèse propose, il sera indispensable d'adopter une démarche qui tend à considérer, d'une part, l'indissociabilité matérielle des fonds grevant et grevé comme un critère à réexaminer pour la protection de l'environnement (**Section 1**). D'autre part, il s'agira de réexaminer le critère fonctionnel à l'aune de l'adaptabilité des servitudes toujours pour une protection efficace de l'environnement (**Section 2**)

<sup>812</sup> C'est ce qui fonde son existence au sein de la propriété publique. Sur ce sujet, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A.

<sup>813</sup> Cette définition a été adoptée par le législateur béninois. L'article 1<sup>er</sup> du code du numérique définit les servitudes comme étant des « obligations grevant les propriétés privées au profit du domaine public ou dans un but d'intérêt général » (loi n° 2017-20 du 13 juin 2017 portant code du numérique en République du Bénin, disponible sur <https://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2018/06/Benin-Loi-2017-20-Portant-code-du-numerique-en-Republique-du-Benin.pdf>, consulté le 26 juin 2020). Aussi, la jurisprudence n'a-t-elle pas manqué de contribuer à fournir une définition aux servitudes administratives. En effet, le Conseil constitutionnel français dans une décision datée du 13 décembre 1985 affirmait que les servitudes administratives ou d'utilité publique, distinctes des limitations apportées au droit de propriété par des mesures de police spéciale, « grevent une propriété en raison de son emplacement ou de son élévation » et sont établies au profit de la collectivité des citoyens dans un but d'intérêt général (Conseil Constitutionnel français, 13 décembre 1985, DC 85.168).

<sup>814</sup> **PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-CL.)**, *Servitudes de droit public et de droit privé : Limitation du droit de propriété en faveur de l'environnement*, Moniteur, 4<sup>e</sup> éd. 1979, 510 p.

<sup>815</sup> Elles constituent des démembrements de la propriété. Sur cette question, voir **CORLAY (P.)**, « Chronique de droit des biens », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3, 1990, pp. 413-429.

## Section 1. L'indissociabilité matérielle des fonds grevant et grevé, un critère à réexaminer pour la protection de l'environnement

Dans l'acception des servitudes vantée par le code civil français depuis 1804, une charge de voisinage – en tant que servitude d'utilité publique<sup>816</sup> – ne doit son existence qu'à la réunion de deux éléments matériels : un fonds grevant (le domaine public) et un fonds grevé (la propriété privée). Affectant l'utilisation des sols, ces servitudes d'utilité publique – qui mettent en valeur l'indissociabilité matérielle, c'est-à-dire l'existence matérielle d'un trait d'union entre le fonds grevant et le fonds grevé – assujettissent la propriété privée (fonds grevé) d'une charge en raison de sa proximité avec un bien du domaine public (fonds grevant). Et c'est en cela que se révèle l'intérêt de cette étude pour la protection de l'environnement.

Dans les droits des pays de l'Afrique francophone, les législations prévoient des servitudes remplissant ces caractéristiques au bénéfice de différentes dépendances domaniales (domaine public routier, minier, de l'eau, du réseau électrique, de télécommunication, *etc.*)<sup>817</sup> (§1). Dans une logique inversée, il arrive que le domaine public supporte quelques charges pour l'utilité d'une propriété privée (§2).

### §1. Les servitudes imposées aux fonds privés pour l'utilité du domaine public

Certaines questions environnementales telles que les pollutions et dégradations diverses se résolvent par le biais d'imposition d'obligations de diverses natures telles que des obligations de s'abstenir (servitude *in non faciundo*), des obligations de supporter (servitude *in patiundo*) et des obligations de faire (servitude *in faciundo*)<sup>818</sup> sur les fonds privés pour faciliter

<sup>816</sup> La notion de servitude d'utilité publique qui constitue l'une des sous-catégories phares des servitudes administratives a été l'œuvre des articles 649 et 650 du code civil. Et comme les servitudes de droit privé, ces servitudes d'utilité publique présentent le trait commun d'être établies au profit d'un fonds dominant constitué par le domaine public ou un ouvrage public (PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*, p. 32).

Dans nos droits africains, des dispositions similaires s'observent : « Les servitudes sont des charges imposées à un immeuble appelé fonds servant au profit d'un autre immeuble appartenant à un propriétaire distinct appelé fonds dominant. » (cf. article 54 de la loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée). Les mêmes termes sont consacrés par l'article 455 alinéa 1 de la loi togolaise portant code foncier et domanial précitée.

<sup>817</sup> « Des servitudes de passage, d'implantation, d'appui et de circulation nécessaires à l'établissement, à l'entretien et à l'exploitation des lignes télégraphiques, des conducteurs d'énergie et des conduites d'eau classées dans le domaine public peuvent être imposées par décret à des immeubles privés » (article 6 alinéa 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun précitée).

<sup>818</sup> Relativement à la nature des obligations que créent les servitudes d'utilité publique, voir CHAPUS (R.), *op. cit.*, pp. 471 et s., n° 566. En outre, la nature de l'obligation est déterminée, selon la loi, après la détermination de l'utilité publique que la charge doit servir ; c'est ce que dit le droit togolais : « Le domaine public grève les fonds riverains de servitudes d'utilité publique dont la nature et l'importance sont déterminées d'après la destination assignée aux terrains concernés. Aucune indemnité n'est due aux



l'utilisation soit d'un ouvrage public (A) soit d'une dépendance du domaine public naturel ou non (B).

### A. Les servitudes imposées pour l'utilité d'un ouvrage public

Pour faire simple, un ouvrage public, c'est un « *bien immobilier résultant d'un aménagement spécial ayant reçu une affectation d'intérêt général* »<sup>819</sup>. L'ouvrage public, ce que René CAPITANT désignait sous le vocable d'un "*immeuble œuvré*"<sup>820</sup>, est le fruit d'un aménagement qui utilise des ressources naturelles (eau, sable, granite, fer, produits forestiers, etc.) pour asseoir une infrastructure sur un sol ferme ou sur le sol sous-marin<sup>821</sup>. L'existence d'un ouvrage public dans un milieu peut être à l'origine de restrictions diverses sur les propriétés voisines. Autant les travaux de réalisation de ces ouvrages (1), en amont, sollicitent l'imposition des servitudes, autant l'affectation à l'utilité publique (2) en exige, le tout soulevant des questions capitales en matière environnementale.

#### 1/ Les incidences environnementales sur les servitudes d'utilité publique au profit des ouvrages publics : l'analyse à l'étape des travaux

Ici particulièrement, l'idée de travaux doit être comprise par rapport aux travaux immobiliers qui conditionnent la réalisation de l'ouvrage public. S'il y a un intérêt environnemental à analyser les charges imposables à la propriété privée au profit des travaux de réalisation des ouvrages publics<sup>822</sup>, cet intérêt tiendrait au caractère de ces opérations et à leur nature

---

propriétaires en raison de ces servitudes. Toutefois, s'il est nécessaire, pour leur plein exercice, de procéder à la destruction de bâtiments ou de plantations, il est dû aux propriétaires intéressés une indemnité fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique » (article 513 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée).

<sup>819</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 283.

Il faut reconnaître que la notion d'ouvrage public est difficile à définir. Sur cette question, voir HOEFFNER (W.), « L'ouvrage public et le droit international », Th., Droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, p. 4.

En ce sens, « Il est remarquable de relever que malgré les différents intérêts qu'elle attache à la notion d'ouvrage public, la jurisprudence est à peu près dépourvue d'indications générales sur les éléments qui permettent de déterminer cette notion » (AUBY (J.-M.), *L'ouvrage public*, CJEG, 1961, p. 529, cité par MELLERAY (F.), « Définition de la notion d'ouvrage public et précisions sur le service public de l'électricité », note sous Tribunal des conflits, 12 avril 2010, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c/ Michel* et Conseil d'État, ass., avis cont., 29 avril 2010, *M. et Mme Béliгаud*, in RFDA, 2010, p. 572).

<sup>820</sup> Cité par *ibid.*, p. 572.

<sup>821</sup> La jurisprudence du Conseil d'État considère que les balises ou les cibles flottantes servant à des exercices de tir comme des ouvrages publics, dès lors qu'elles sont reliées et fixées au sol sous-marin (France, CE sect., 4 décembre 1970, *Starr*, p. 734, *AJ* 1971, p. 112, note F. Moderne, *D* 1971, p. 253, note P. Tedeschi ; *JCP* 1971, n° 16764, note D. Ruzié, *RDP* 1971, p. 1271, note M. Waline, *RGDIP* 1971, p. 114, conclusions G. Guillaume).

<sup>822</sup> Trois critères ont été retenus par la doctrine sur la base de la jurisprudence pour identifier un ouvrage public notamment « (...) présenter un caractère immobilier et non mobilier ; résulter d'un aménagement,

intrinsèque. La matière environnementale peut également s'intéresser au caractère immobilier des travaux à mener ainsi qu'à l'intervention de l'homme dans leur réalisation.

L'indissociabilité matérielle des servitudes d'utilité publique se met en relief au profit des ouvrages publics en s'attachant, dans un premier temps, au caractère immobilier des travaux qui s'effectuent pour leur construction. La fixité de l'ouvrage au sol est donc un élément déterminant qui intéresse les analyses au plan environnemental<sup>823</sup>. En effet, cette fixité du fonds dominant (ouvrage public) permet au droit de l'environnement de faire de la servitude imposée un "*baromètre*" de mesure de l'atteinte causée à la propriété. Ainsi, le principe de responsabilité cher en matière environnementale peut facilement s'immiscer dans la correction de l'atteinte<sup>824</sup>, l'objectif étant toujours de contribuer à asseoir des rapports de voisinage sains entre le domaine public et les propriétés riveraines. À cet effet, il est exigé que l'atteinte à la propriété dans le cadre de l'exercice de la servitude d'utilité publique soit proportionnelle à la nature de la charge imposée. Le dépassement du niveau d'atteinte toléré par la servitude peut engager la responsabilité de l'État<sup>825</sup>.

Mais, pour que cette responsabilité puisse être engagée, il faut que la victime de l'atteinte, c'est-à-dire le propriétaire du bien grevé, puisse démontrer qu'il s'agit d'un dommage résultant d'un bien immobilier. Le Conseil d'État français, dans un arrêt rendu le 26 septembre 2001, *Département du Bas-Rhin*, a jugé « *que la responsabilité de la personne publique maître d'un bien à l'égard de l'usager qui a été victime d'un dommage imputé à ce bien n'est engagée de plein droit pour défaut d'entretien normal, sans que l'intéressé ait à établir l'existence d'une faute à la charge de cette personne publique, qu'à la condition que le dommage soit imputable à un bien immobilier, seul susceptible de recevoir la qualification d'ouvrage public* »<sup>826</sup>.

Par ailleurs, si le principe de responsabilité tel qu'il résulte du droit de l'environnement peut être mis en marche dans ce contexte précis, c'est parce que l'action humaine est sous-

---

autrement dit d'un travail de l'homme (...) ; être affecté à un service public » (AUBY (J.-M.), *L'ouvrage public*, CJEG, 1961, p. 529 cité par *id.*, p. 572).

<sup>823</sup> La jurisprudence du Conseil d'État considère que les balises ou les cibles flottantes servant à des exercices de tir comme des ouvrages publics, dès lors qu'elles sont reliées et fixées au sol sous-marin (France, CE sect., 4 décembre 1970, *Starr*, p. 734, AJ 1971, p. 112, note F. Moderne, *D* 1971, p. 253, note P. Tedeschi ; *JCP* 1971, n° 16764, note D. Ruzié, *RDP* 1971, p. 1271, note M. Waline, *RGDIP* 1971, p. 114, conclusion G. Guillaume).

<sup>824</sup> Sur le principe de correction à la source, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

<sup>825</sup> « Le propriétaire du fonds dominant ne peut user de la servitude que suivant son titre et sans aggraver la situation du fonds servant » (article 465 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée).

<sup>826</sup> France, CE, 26 septembre 2001, *Département du Bas-Rhin*, req. n° 204575.

jacente<sup>827</sup>. Le droit de l'environnement, comme toute autre branche du droit, ne peut sévir que lorsque l'action humaine est à l'origine du dommage. Mais, particulièrement dans le cadre de cette analyse, l'intervention humaine est indispensable parce que parmi les dommages qui intéressent le domaine de l'environnement, il y en a qui trouvent leur source dans des phénomènes naturels. Par exemple, la réalisation d'un barrage sur un fleuve domanial peut entraîner des inondations sur les propriétés riveraines. Mais en même temps, une intempérie ou une pluviométrie débordante peut également entraîner des inondations similaires. Il faut donc distinguer les causes de chaque phénomène.

En ce sens, alors qu'il devait se prononcer sur la responsabilité d'un syndicat intercommunal, le juge administratif français a jugé, dans un arrêt, que seuls 30 % des préjudices subis par la société requérante du fait d'une inondation étaient imputables à ce syndicat<sup>828</sup>. En l'espèce, les travaux entrepris par un syndicat intercommunal sur une levée de terre endommagée par des inondations sur le fondement de l'article L. 211-7 du code français de l'environnement après que le préfet eut prononcé leur caractère d'intérêt général, qui ont été effectués dans le cadre des missions de service public confiées au syndicat intercommunal pour la lutte contre les inondations, ont le caractère de travaux publics. La responsabilité de l'État pour carence fautive est retenue partiellement parce qu'avant ces travaux, l'inondation se produisait sur cette propriété.

En plus, l'ouvrage public utilise, dans la phase de construction, des ressources naturelles (eau, sable, granite, fer, produits forestiers, etc.) d'une part, et génère des pollutions sonores et des nuisances de toutes sortes, d'autre part. Les impacts environnementaux de la réalisation d'un ouvrage public peuvent être ressentis sur les écosystèmes. C'est donc en vue d'une maîtrise de ces impacts que le droit de l'environnement cherche à instrumentaliser les servitudes d'utilité publique. Cependant, dès la réception de l'ouvrage, cet immeuble peut jouer un « *rôle positif sur l'environnement* »<sup>829</sup> en contribuant à une meilleure gestion des écosystèmes<sup>830</sup>.

<sup>827</sup> Sur la nature des travaux pouvant conduire à un ouvrage public, voir France, CE, 3 juillet 1970, *Commune de Dourgne*, req. n° 76289 : un dépôt d'ordures aménagé par une commune est un ouvrage public ; *a contrario* CE 28 octobre 1977 *Commune de Merfy*, req. n° 95537 et 01493 : un dépôt d'ordures constitué en dehors de toute intervention administrative n'est pas un ouvrage public.

<sup>828</sup> France, CE, 13 mars 2019, n° 406867, *Recueil Lebon*, précité.

<sup>829</sup> Expression utilisée par **CHALMETON (H.)**, « Préservation de l'environnement et travaux publics : Difficultés pratiques et solutions juridiques », Th., Droit, Université de Nantes, 2007, p. 21.

<sup>830</sup> Exemple des ouvrages réalisés pour la sécurisation des côtes togolaises contre l'érosion côtière. Voir sur ce sujet, **KOKU-AZONKO (F.)**, « L'impact de l'érosion côtière sur la pêche artisanale maritime au Togo », in *Revue de Géographie Tropicale et d'Environnement*, n° 2, 2013, 13 p. Sur ce même sujet, cf. Ministère de l'environnement et des ressources forestières (MERF), *Revue d'information trimestrielle sur l'environnement au Togo*, n° 001, juin 2015, 52 p.

## 2/ Les incidences environnementales sur les servitudes d'utilité publique au profit des ouvrages publics : l'analyse sur l' « *immeuble œuvré* »

L'expression « *immeuble œuvré* » est, nous l'avons dit, employée par René CAPITANT pour désigner l'ouvrage public en tant que résultat final des travaux publics<sup>831</sup>. C'est donc à l'ouvrage public proprement dit que nous faisons allusion en évoquant cette expression.

Le rôle des servitudes d'utilité publique dans la conservation des valeurs environnementales mises en jeu dans les rapports de voisinage entre un ouvrage public et un fonds privé peut s'avérer important suivant les différentes affectations en cause au niveau de chaque fonds servant. Les différentes affectations des ouvrages publics déterminent, alors, la proximité entre la servitude d'utilité publique et sa contribution à la conservation du patrimoine environnemental. Il en est ainsi pour les servitudes établies au profit des ouvrages hydrauliques, des ouvrages de télécommunication et des ouvrages de distribution de l'énergie électrique, *etc*<sup>832</sup>.

Bien entendu, dans certains cas, ce sont les différentes utilisations – des fonds dominants (constitués d'ouvrage public) – qui dictent l'établissement d'une servitude d'utilité publique. Par peur que le propriétaire puisse mener, par exemple, sur son fonds établi dans le voisinage des activités dont la dangerosité est redoutée au niveau du fonctionnement de l'ouvrage public, l'autorité peut être amenée à imposer aux propriétés situées dans le voisinage une charge entraînant des obligations de faire, de ne pas faire ou de supporter. L'application des servitudes est réalisée lors de la délivrance des permis qui s'y rapportent. Pour les cas des constructions, c'est au moment de la délivrance du permis de construire<sup>833</sup>, tandis que pour les servitudes d'utilité publique autour du domaine public aéroportuaire, c'est à l'étape de délivrance des autorisations d'utilisation du sol<sup>834</sup>.

Marie-Laure DUSSART affirmait que : « [*l]es servitudes administratives, dont on rappelle qu'elles "sont mises en œuvre dans le seul but de satisfaire l'utilité publique", s'apparentent à*

<sup>831</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>832</sup> Voir les servitudes de protection des équipements d'intérêt public, (FRIER (P.-L.), « Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols », in JEGOUZO (Y.) (Sous la dir.), *Urbanisme : Règlements - Documents d'urbanisme - Permis de construire – Autorisations – Lotissements - Z.A.C. - Habitat sociaux – Fiscalité – Expropriation - Droit de préemption – Environnement - Patrimoine culturel*, Dalloz, éd. Paris, 1995, pp. 1079-1085).

<sup>833</sup> Les permis de construire « permettent de mettre en œuvre et d'imposer directement aux propriétaires les servitudes édictées dans les plans d'urbanisme ou les plans d'occupation des sols » (PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*, p. 321).

<sup>834</sup> PIERRE (B.), « Servitudes et grandeurs aéroportuaires », in *Revue Juridique de l'Ouest*, n° 2, 1999, p. 243.

*de simples limitations du droit de propriété. Le propriétaire est seulement atteint dans l'exercice de son droit : il n'en est en principe pas privé »<sup>835</sup>. C'est de la limitation dans l'exercice de certains attributs de la propriété qu'il doit s'agir et non d'une privation pure et simple de la propriété entière.*

Cette limitation est destinée à permettre à l'ouvrage public de remplir les exigences de son affectation. Le maintien de l'affectation est indispensable à l'exercice de la servitude. Mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit « *du socle d'un transformateur et des (...) poteaux électriques non utilisés actuellement pour la distribution électrique* »<sup>836</sup>. Au plan environnemental, il est important de tenir compte de ces exemptions pour assouplir la rigueur de la charge apportée par la servitude. Un poteau électrique ne présente de danger que par rapport à la charge électrique qu'il transporte. La cessation d'utilisation du poteau à cette fin n'exige plus la continuation dans l'exercice de la servitude, l'utilité environnementale liée à l'existence de la servitude ayant disparu. Car il convient de rappeler qu'en amont un poteau électrique haute tension en service est considéré comme un ouvrage public exceptionnellement dangereux, et ce en raison du danger qu'il supporte par rapport à la vie humaine<sup>837</sup>.

Dans ce prolongement, la domanialité publique se met en veilleuse pour alléger le poids de la servitude sur le fonds privé. En tout cas, cela semble évident dans l'esprit de l'arrêt *Société Titaua limited compagny*<sup>838</sup>. Le juge retient que : « *[c]onsidérant qu'un bien immeuble résultant d'un aménagement et qui est directement affecté à un service public a la qualité d'ouvrage public ; que, dans le cas où un ouvrage implanté sur le domaine public fait l'objet d'une convention d'occupation de ce domaine dont les stipulations prévoient expressément son affectation à une personne privée afin qu'elle y exerce une activité qui n'a pas le caractère d'un service public, le bien en cause ne peut plus être qualifié d'ouvrage tant qu'il n'est pas de nouveau affecté à une activité publique, alors même que, n'ayant fait l'objet d'aucune procédure de déclassement, il n'a pas cessé de relever du domaine public* ».

<sup>835</sup> **DUSSART (M.-L.)**, « Les servitudes administratives en "question" », in *Jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Presses Universitaires de France*, vol. 2, n° 90, 2012, pp. 414. Note sous la Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *Tarassi*.

<sup>836</sup> France, CE, 9 décembre 2011 *Lahiton*, req. n° 333756, *Recueil CE*, p. 847.

<sup>837</sup> France, CE Ass. 6 juillet 1973 *Ministre de l'équipement c/ Dalleau, R.*, 1973, 482, *AJDA*, 1973, 588, Chr. Franc et Boyon, *J.-Cl. Maître, Cahiers du centre universitaire de la Réunion*, janv. 1975, 38 cité par **GODFRIN (Ph.)**, *Droit administratif des biens, Domaine, travaux, expropriation*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd. Paris, 2001, p. 346.

<sup>838</sup> France, CE, 27 mars 2015, *Société Titaua limited compagny*, req. n° 361673.

Mais, s'il est admis que l'ouvrage public peut contribuer à la protection des écosystèmes, il n'y a nul doute que les servitudes d'utilité publique qui lui profite concourent également à la protection de l'environnement. Et les exemples ne sont pas rares dans ce cas : il en est ainsi des servitudes instituées autour des ouvrages hydrauliques qui servent à protéger les ressources en eau tant en qualité qu'en quantité. Ces servitudes, que les différentes législations relatives au régime de l'eau édictent, sont d'une importance indéniable au même titre que celles qui protègent les ouvrages d'assainissement en milieu urbain, ou même celles qui le sont pour le patrimoine architectural. Par ailleurs, l'utilité publique, légitimant l'établissement d'une sujétion administrative, peut aussi bénéficier à une dépendance du domaine public naturel.

### **B. Les servitudes imposées pour l'utilité d'une dépendance du domaine public naturel**

Le domaine public naturel a la particularité d'être constitué d'espèces naturelles comme étant ses dépendances. Les servitudes qui lui profitent, profitent *par ricochet* à la conservation de ses ressources (1). Au-delà, ces servitudes peuvent encore leur profiter en protégeant directement les périmètres délimités autour d'elles (2).

#### **1/ Des servitudes imposées au profit des ressources naturelles du domaine public**

Au sein de la doctrine comme chez les législateurs<sup>839</sup>, le domaine public naturel est presque toujours partagé entre les dépendances lacustres, fluviales et maritimes<sup>840</sup>. Cette position doit être relativisée, vu le caractère naturel qui fait du domaine public le contenant qui regroupe en partie les biens naturels soustraits à l'intervention humaine. Aujourd'hui, certaines dépendances telles que les mines et l'espace hertzien peuvent être ajoutées à la catégorie naturelle du domaine public<sup>841</sup>. Bref, au profit de ces biens naturels, des servitudes d'utilité publique peuvent être établies.

En ce sens, les servitudes d'utilité publique peuvent profiter aux ressources naturelles telles que les écosystèmes aquatiques et marins, les mines, l'espace hertzien, les écosystèmes fragiles (montagne, marécage, *etc.*).

<sup>839</sup> Sur ce sujet, cf. **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 459, n° 545.

<sup>840</sup> Cette approche est partagée par l'état de nos législations. Selon l'article 507 de la loi togolaise portant code foncier et domanial précitée, « [f]ont partie du domaine public naturel, le domaine public maritime et le domaine public fluvial ».

<sup>841</sup> Nous y reviendrons. Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B, 2.

En effet, la particularité du domaine public fluvial et maritime, qui lui a permis de se soustraire des contingences du domaine public artificiel, sont presque implacablement repérables au niveau du domaine public des mines et celui hertzien<sup>842</sup>. Naturellement, les mines – du moins dans nos législations – sont incorporées au domaine public sans nécessairement procéder à une opération d'expropriation. Elles le sont parce qu'elles relèvent de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public particulier. Il s'agit d'un domaine public par détermination de la loi<sup>843</sup> qui est soustrait des techniques et procédures administratives d'acquisition forcée ou volontaires destinées à enrichir le domaine public artificiel<sup>844</sup>. Autant que le domaine public minier, les dépendances hertziennes du domaine public préexistent à l'intervention de l'homme<sup>845</sup> ; les quelques interventions humaines ne sont nécessaires que pour rendre exploitable et gérable lesdites dépendances.

Par conséquent, les servitudes établies pour faciliter l'utilisation de ces dépendances rentrent dans le champ de cette analyse. L'utilité publique est, dans ce cas précis, fondamentalement tournée vers une finalité écologique, et l'atteinte à la propriété privée toujours enfermée dans les carcans posés par les servitudes elles-mêmes, c'est-à-dire les diverses limitations intervenant dans son exercice.

En droit de l'eau, « [t]oute exploitation ou installation relative à l'utilisation des ressources en eau dans un but d'intérêt général grève les fonds de terre intermédiaires d'une servitude de passage, d'implantation, d'appui et de circulation, conformément aux lois et règlements en vigueur »<sup>846</sup>. Le droit de l'eau admet en ce sens des restrictions à la jouissance du droit de propriété sur les fonds privés. Ces restrictions profitent à l'eau en tant que ressource et en tant que dépendance du domaine public.

<sup>842</sup> Cette analyse qui tend à élargir le champ du domaine public naturel en y intégrant d'autres dépendances se situe dans la droite ligne dessinée par le législateur camerounais. L'ordonnance camerounaise n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial établit en son article 3 que le domaine public naturel comprend : le domaine public maritime ; le domaine public fluvial et le domaine public terrestre et aérien. La référence au domaine public terrestre et aérien est une manière de créer une sous-catégorie que la théorie du domaine public devra s'approprier. Et cette sous-catégorie prend en compte les dépendances minières et hertziennes que nous avons utilisées comme exemples pour conduire notre argumentaire.

<sup>843</sup> Cf. article 3 de la loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise précitée.

<sup>844</sup> Nous savons que le domaine public naturel fait l'objet d'une délimitation unilatérale « c'est -à- dire, non du tout de façon arbitraire, mais par voie de décisions de l'autorité administrative, ces décisions étant d'autre part prises sous le contrôle du juge » (voir **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 458, n° 542).

<sup>845</sup> Cf. article 146 alinéa 2 de l'ordonnance ivoirienne n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cote-divoire/RCI-Code-2012-telecommunications.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>846</sup> Article 18 de la loi n° 98-755 portant code de l'eau en République de Côte d'Ivoire précitée.

Par ailleurs, le droit de la télécommunication va dans le même sens, en admettant que des servitudes d'utilité publique soient profitables au spectre. « *Afin d'assurer la transmission et la réception de signaux radioélectriques ainsi que la construction et le fonctionnement efficace des réseaux dans un but d'intérêt général, il peut être institué des servitudes administratives ou des droits d'usage au bénéfice des opérateurs* »<sup>847</sup>. Cette disposition du droit ivoirien appelle une précision : les servitudes administratives prévues se mettent au service des signaux radioélectriques qui n'ont pas le caractère écologique tel que l'eau. Cependant, le domaine public des signaux radioélectriques ou le domaine public hertzien est sujet à un doute scientifique quant au danger auquel il expose les populations comme en témoigne la jurisprudence *Kouassi Séverin GANDONOU* relativement au « *recours pour dénoncer "(...) des ennuis causés par l'antenne géante MTN installée à Dowa à Porto-Novo"* » en raison des ondes électromagnétiques<sup>848</sup>.

Par conséquent, les servitudes d'utilité publique établies au profit du domaine public des signaux radioélectriques relaient l'un des principes cardinaux du droit de l'environnement. Il s'agit du principe de précaution. Puisque les dangers émanant de ce domaine sont encore du ressort d'une incertitude, la précaution s'impose. Il faut donc assujettir les propriétés voisines de restrictions pour amenuiser les chances d'une exposition à ce danger<sup>849</sup>. Mais le domaine public naturel peut bénéficier de servitude par l'entremise d'une imposition qui profite en premier au périmètre autour de la ressource naturelle.

## **2/ Des servitudes imposées au profit du périmètre délimité autour de la ressource naturelle**

Il est important de rappeler que la servitude d'utilité publique présente, pour les dépendances du domaine public naturel auxquelles elle profite, un intérêt capital puisque, dans une large mesure, elle contribue à leur protection. Aujourd'hui, les législations relatives, par exemple, au régime de l'eau introduisent les servitudes d'utilité publique dans la définition des

<sup>847</sup> Cf. article 146 alinéa 2 de l'ordonnance ivoirienne n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication précitée.

<sup>848</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-205 du 19 octobre 2017, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>849</sup> France, CE, 8 avril 2019, n° 411862, Inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe 10 : le juge rappelle d'ailleurs que « [u]ne opération qui méconnaît les exigences du principe de précaution ne peut légalement être déclarée d'utilité publique. Il appartient dès lors à l'autorité compétente de l'État, saisie d'une demande tendant à ce qu'un projet soit déclaré d'utilité publique, de rechercher s'il existe des éléments circonstanciés de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé, qui justifierait, en dépit des incertitudes subsistant quant à sa réalité et à sa portée en l'état des connaissances scientifiques, l'application du principe de précaution ».



périmètres de protection délimités autour de point d'eau. Le périmètre de protection s'érige donc comme une zone tampon délimitée autour du domaine public de l'eau.

Certes, en tant que tel, le périmètre de protection assujettit les propriétés comprises dans cette zone d'obligations parmi lesquelles certaines sont véritablement des mesures de police – en raison de leur caractère général –, tandis que d'autres constituent des sujétions administratives particulières<sup>850</sup>. C'est ainsi que l'article 5 de la loi portant gestion de l'eau en République du Bénin définit le périmètre de protection<sup>851</sup>. Aux termes de cet article, le périmètre de protection est un « *[d]omaine délimité autour d'un captage utilisé pour la production d'eau potable, dans lequel diverses mesures sont prises et des servitudes ou des interdictions sont prescrites dans le but de protéger les installations et la qualité de l'eau captée* ».

Dans d'autres législations, la situation est légèrement ambiguë en raison du silence du législateur sur la nature des obligations imposées aux propriétés comprises dans la zone de protection. Le législateur panche plutôt sur la finalité poursuivie par l'institution de la zone de protection au détriment des charges auxquelles les propriétaires riverains sont astreints. C'est le cas au Cameroun et au Mali. La loi camerounaise dispose en son article 7-1 ce qui suit : « *[e]n vue de protéger la qualité de l'eau destinée à l'alimentation, il est institué un périmètre de protection autour des points de captage, de traitement et de stockage des eaux* »<sup>852</sup>. Ces dispositions qui laissent transparaître une même approche que celle inscrite à l'article 1<sup>er</sup> alinéa 22 du code de l'eau du Mali<sup>853</sup> mettent un accent sur la préservation de l'eau contre les pollutions à partir des zones de protection établies. Mais, si le législateur malien s'est contenté de cette définition, la loi camerounaise prévoit en filigrane, à travers l'article 7-2, une disposition dont la portée est l'établissement d'une servitude à l'intérieur des périmètres. Il est donc dit que : « *[l]es terrains compris dans les périmètres de protection sont déclarés d'utilité publique* »<sup>854</sup>.

En effet, si les périmètres de protection des points d'eau peuvent être constitués de mesures de police et des servitudes d'utilité publique, il reste que seules les servitudes d'utilité publique exigent, dans leur établissement, la procédure de déclaration d'utilité publique. Il va sans dire

<sup>850</sup> Sur la différence entre les sujétions administratives (servitudes administratives) et les mesures de police, cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1.

<sup>851</sup> Article 5 de la loi n° 2010-44 du 21 octobre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin, disponible sur <http://sgg.gouv.bj/doc/loi-2010-44/download>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>852</sup> Loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau du Cameroun précitée.

<sup>853</sup> D'après cet article, le périmètre de protection est une « zone mise en place autour du point d'eau et de ses installations en vue de le préserver des risques de pollution provenant des activités exercées à proximité » (article 1<sup>er</sup> alinéa 22 de la loi n° 02- 006/ du 31 janvier 2002 portant code de l'eau du Mali).

<sup>854</sup> Cf. article 7 -2 de la loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau du Cameroun précitée.

que le contenu de l'article 7-2 de la loi camerounaise cité ne faisant pas référence à l'expropriation, la question de déclaration d'utilité publique évoquée concerne *ipso facto* les servitudes d'utilité publique.

Plus élaborée est la législation togolaise qui consacre un chapitre entier aux servitudes en général autour du domaine public de l'eau<sup>855</sup>. L'article 32 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi togolaise prévoit que : « [l]es propriétés riveraines des cours d'eau, lacs, aqueducs, conduites d'eau enterrées ou non, canaux d'irrigation ou d'assainissement affectés à un usage public, sont soumises à une servitude dans la limite d'une largeur suffisante définie par voie réglementaire destinée à permettre le libre passage du personnel et des engins administratifs, ainsi que le dépôt de produits de curage ou l'exécution d'installations et de travaux d'intérêt public ». L'alinéa 2 du même texte poursuit en créant une obligation nommée. Il dispose à cet effet que « [c]ette servitude fait obligation aux riverains de s'abstenir de tout acte de nature à nuire au fonctionnement, à l'entretien et à la conservation des cours d'eau, lacs et ouvrages ». Il s'agit d'une obligation *in non faciendo* qui pèse donc sur les propriétés assujetties dans le voisinage du domaine public de l'eau.

Il n'y a, par conséquent, plus de doute que les propriétés riveraines sont atteintes et diminuées dès lors qu'elles supportent une charge administrative profitable au domaine public naturel. Cependant, « [l]es règles relatives aux servitudes d'utilité publique nécessaires à la conservation du patrimoine national, à l'utilisation de certaines ressources »<sup>856</sup> admettent que si l'exercice d'une servitude est devenu définitivement impossible, le propriétaire du fonds servant peut, à tout moment, en faire constater l'extinction par le juge<sup>857</sup>. Bien plus, il faut remarquer que dans certaines circonstances bien précises, il n'est pas exclu que le domaine public puisse supporter des servitudes au profit d'un fonds privé.

## §2. Les servitudes grevant le domaine public pour l'utilité d'une propriété privée

Contrairement à ce que faisait penser la jurisprudence, le domaine public peut supporter une servitude (notamment les aisances de voirie)<sup>858</sup> au profit d'un fonds riverain<sup>859</sup>. Mais, dans

<sup>855</sup> Voir loi togolaise n° 2010-004 portant code de l'eau précitée, Titre 2, chapitre 3.

<sup>856</sup> Cf. article 405 de la loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

<sup>857</sup> *Ibid.*, article 467.

<sup>858</sup> Ces aisances « se traduisent, selon René CHAPUS, par certains droits pour les riverains en matière d'utilisation de la voie, ainsi que certaines obligations pour la personne publique propriétaire » (CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 473, n° 570).

<sup>859</sup> Ce qui n'est pas impossible, car la jurisprudence administrative a, dans son périple, fini par admettre que le domaine public pouvait être assujetti de servitudes, dès lors que cette charge est compatible avec son affectation.

nos villes et agglomérations, les aisances de voiries sont carrément perçues par leur titulaire comme des aires qui composent leur propriété et sur lesquelles ils pensent avoir tous les droits (*usus, fructus* et même *abusus*)<sup>860</sup>. C'est ainsi que leur utilisation affecte gravement la salubrité dans les agglomérations (A), d'une part, l'intégrité matérielle des dépendances domaniales concernées (B), d'autre part.

### A. L'impact de l'utilisation des aisances de voirie sur la salubrité dans les agglomérations

« Il n'est guère que les voies publiques qui soient grevées de charges de voisinage au profit des immeubles riverains. Ces charges constituent ce qu'on appelle les "aisances de voirie" », affirmait René CHAPUS<sup>861</sup>. Les rapports de voisinage entre le domaine public et la propriété privée riveraine soulèvent un questionnement autour de l'utilisation des aisances de voirie en conformité avec les exigences environnementales. Bien qu'elles constituent une atteinte proportionnée née du voisinage (1), leur utilisation ne doit pas nuire à la salubrité des milieux urbains (2).

#### 1/ L'aisance de voirie ou une atteinte proportionnée née du voisinage

Il est normal que le riverain du domaine public (notamment routier) puisse jouir d'un droit d'accès, de vue, de déversement des eaux, *etc.* sur le domaine public, comme l'a si bien rappelé une décision de la Cour administrative d'appel de Paris<sup>862</sup>. La jouissance de ces droits appelle des compromis de la part de l'administration sur son domaine (fonds grevé) en vue de permettre au riverain de jouir pleinement de sa propriété (fonds grevant). La garantie d'une

---

En droit comparé, le nouveau Code Général français de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006 avec l'adoption de l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 prévoit en son article L. 2122-4 la possibilité d'établissement d'une servitude conventionnelle sur le domaine public sous réserve qu'elle soit compatible avec l'affectation du domaine. Ce qui constitue une nette avancée vis-à-vis d'une position jurisprudentielle. Le Conseil d'État affirmait dans son arrêt Commune de Champigny-sur-Yonne qu'« [a]ucune servitude ne peut être valablement instituée sur le domaine public » (France, CE, 10 Décembre 1954, *Commune de Champigny-sur-Yonne*. Voir également France, TC, 28 Avril 1980, *SCIF Résidence des Pierriers* ; décisions citées par CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 431 et s).

<sup>860</sup> Puisque « [e]n droit civil, la propriété est classiquement définie par le biais de ses attributs : *usus, fructus* et *abusus* » (Cf. EMERICH (Y.), « Regard civiliste sur le droit des biens de la *common law* : pour une conception transsystème de la propriété », *op. cit.*, p. 346, n° 10. Voir également KALIEU (Y.), « Réflexions sur les nouveaux attributs du droit de propriété : à propos de la propriété utilisée aux fins de garantie des crédits », in *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang*, Tome 1, vol. 1, 1997, p. 193 et JEAN (R.), « Le droit de l'environnement lié à la propriété », in *Forêt méditerranéenne*, tome XVI, n° 3, juillet 1995, p. 209.

<sup>861</sup> CHAPUS (R.), *loc. cit.*, p. 473, n° 569.

<sup>862</sup> CAA Paris, 1<sup>re</sup> chambre, 20 mai 2015, n° 14PA01148, inédit, *Rec. Lebon*.

jouissance paisible est gage de maintien de rapports de voisinage exempts d'un certain conflit nuisible à la préservation de la qualité de l'environnement.

En réalité, dans nos villes, les schémas et plans d'urbanisme dessinent les voies qui devront quadriller les habitations en vue de faciliter la circulation des biens, personnes et services. Ces voies sont bordées de propriétés et d'habitations rarement enclavées. Ainsi, la frontière entre la voie tracée et la propriété riveraine est régie par l'institution de charges qui soumettent le domaine public, son propriétaire et ses usagers à des contraintes et restrictions en harmonie avec l'affectation proprement dite de la voie concernée. Contrairement à d'autres servitudes de droit privé, les aisances de voirie ont, sauf usage contraire, la particularité d'être compatibles avec l'affectation d'une dépendance à la circulation, par exemple.

Même si cette compatibilité peut être compromise lorsque le propriétaire du fonds bénéficiaire se livre à des activités non tolérées par la charge imposée telles que l'entreposage de déchets ou toute autre activité polluante, il est cependant important de rappeler que le droit réel accessoire que ces aisances confèrent s'apparente à une liberté fondamentale. Dans la jurisprudence du Conseil d'État français, le droit des riverains résultant de la servitude dite aisance de voirie peut être analysé comme une liberté fondamentale dont la violation peut faire l'objet d'une saisine du juge de l'urgence. L'arrêt *Commune de Galluis* rendu le 14 mars 2011 en dit long<sup>863</sup>.

En l'espèce, était en cause un arrêté municipal en date du 3 octobre 2009, qui réglementait le stationnement et la circulation dans une partie d'une rue pour en faire une voie piétonne. Sur la base de cet arrêté, le maire de la Commune de *Galluis* a fait procéder le 4 février 2011 à la pose de bacs contenant des arbustes sur la chaussée de cette rue. En raison de leur poids, de leur volume, de leur disposition et de la largeur de la voie, ces outils et bacs faisaient obstacle au passage de tout véhicule automobile sur cette portion de la rue. Or celle-ci constituait l'accès à la porte du domicile de M. et Mme A. Les époux A. ont donc saisi le Président du Tribunal administratif de Versailles d'une requête de référé-liberté et ils ont obtenu une ordonnance qui enjoint au maire de faire procéder à l'enlèvement des bacs litigieux.

Cette décision du Conseil d'État ne surprend guère, puisque les conditions du référé-liberté, telles que relevées par Martine LOMBART et Gilles DUMONT<sup>864</sup>, étaient réunies dans cette

<sup>863</sup> France, CE, 14 mars 2011, *Cne de Galluis*, req. n° 347.345.

<sup>864</sup> Relativement aux conditions applicables au référé-liberté, voir **LOMBARD (M.) & DUMONT (G.)**, *op. cit.*, pp. 404 et s., n° 800 et s. Dans le prolongement, voir **AIDARA (M. M.)**, « Référé administratif et

affaire. La première condition est qu'il doit s'agir d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Or, le libre accès des riverains à la voie publique qui constitue un accessoire au droit de propriété peut, dans le prolongement de la jurisprudence *Sté Kerry*<sup>865</sup>, être considéré comme une liberté fondamentale.

Quant à la seconde condition d'un référé-liberté, elle vise surtout une situation d'urgence. Cette condition est également satisfaite en l'espèce, car les difficultés qu'éprouveraient M. et Mme A. à accéder à la porte de leur domicile ne sauraient être appréciées autrement. Le Conseil d'État en conclut donc que la commune de *Galluis* n'était pas fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qui avait prescrit la seule mesure utile, à savoir l'enlèvement des bacs.

Par conséquent, l'autorité administrative ne peut, par une quelconque décision, empêcher l'exercice des droits conférés par une aisance de voirie. La position du juge administratif permet de réduire les chances de restrictions illégales à la jouissance de droits résultant de ces servitudes. Il y a néanmoins une exception qui est admise. En effet, il peut en être ainsi en cas de la réalisation de travaux tendant à satisfaire un objectif d'intérêt général notamment la construction de caniveaux pour soulager les quartiers des effets de l'inondation. On en déduit qu'une question environnementale peut justifier la restriction de la jouissance de la servitude.

Mais, si la garantie de leur exercice est indispensable au maintien de rapports de voisinage sains entre les propriétés qu'elles desservent et le domaine public assujetti, il reste que dans certains cas, l'utilisation de ces servitudes est à peine conciliable avec les exigences de salubrité nécessaire au maintien d'un cadre de vie sain.

## 2/ L'utilisation nuisible des aisances de voirie par rapport à la salubrité

Du latin *Salubritas*, la notion de « *salubrité* » s'entend de la qualité de ce qui est salubre<sup>866</sup>, c'est-à-dire de « *ce qui est favorable à la santé* »<sup>867</sup>. Elle pose un problème de santé publique

---

unité de juridiction au Sénégal », in *Revue Électronique Afrilex*, 21 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/refere-administratif-et-unite-de.html>, consulté le 23 mai 2019.

<sup>865</sup> France, CE, 3 janvier 2003, *Sté Kerry*, *AJDA*.2003.342. et antérieurement, 21 novembre 2002, *GDF*, *AJDA*.2002.1368.

<sup>866</sup> À l'opposé, voir insalubrité. En ce sens, **FIJALKOW (Y.)**, « La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation 1850-1902 », in *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 20/21, 2000, pp. 1-22, disponible en ligne sur URL : <http://journals.openedition.org/rh19/213>, consulté le 30 avril 2019.

<sup>867</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1083, voir *Salubrité et Salubre*.

en lien avec les exigences de l'environnement sain<sup>868</sup>. Contrairement au fait que, dans une dimension, c'est l'administration qui entrave la jouissance d'une aisance de voirie, dans d'autres circonstances, et particulièrement dans nos pays en développement, c'est plutôt les riverains qui abusent des droits que leur confèrent ces aisances. Il en résulte que la gestion des aisances de voirie pose réellement un problème de salubrité non négligeable. Constitutive d'une liberté fondamentale comme rappelé ci-dessus, certains riverains posent des actions qui – même si elles ne compromettent pas directement l'affectation domaniale – produisent des effets importants sur le domaine public et sur l'environnement. Certaines de ces actions sont polluantes en raison des nuisances olfactives qu'elles génèrent, tandis que d'autres nuisent directement à l'aspect esthétique de nos villes.

D'abord, il faut noter que certains riverains se permettent de faire des branchements de leurs fosses septiques sur le réseau d'assainissement urbain rarement couvert dans nos villes. L'effet est immédiat : les odeurs résultant des détritiques s'échappent dans la nature, incommodant le voisinage et rendant difficilement praticable les rues concernées. Cela peut entraîner un questionnement autour de la compatibilité de la servitude vis-à-vis de l'affectation à la circulation.

Ensuite, par endroits, c'est l'aspect esthétique du domaine public routier qui en est victime. En effet, dans certains quartiers des villes africaines, les aisances de voirie servent carrément d'espaces d'incinération d'ordures ménagères, alors que cette pratique est interdite par les textes. À ce propos, l'article 109 de la loi togolaise portant loi-cadre sur l'environnement précitée prévoit que : « *[l]e brûlage en plein air des déchets combustibles pouvant engendrer des nuisances est interdit* ». Cette interdiction, bien qu'elle n'est pas édictée exclusivement contre les incinérations opérées sur le domaine public, traduit bel et bien une préoccupation environnementale dont le champ s'étend à tout espace territorial, qu'il s'agisse d'une propriété privée ou publique. Partant, la jouissance des aisances de voirie produit des effets qui peuvent *par ricochet* être qualifiés d'incommodants.

Par conséquent, il se pose un problème dans la jouissance des aisances de voirie en conformité avec les règles de police environnementale. Puisque l'utilisation des aisances de voirie porte un coup à la salubrité, elle soulève un problème de préservation de l'ordre public.

<sup>868</sup> Parce que la salubrité est consubstantielle à la santé, le code de la santé publique y consacre les articles 49-63 (cf. loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique de République Togolaise, *JORT* du 25 mai 2009, p. 1).

« Si l'ordre public est un outil de règlement des conflits entre des intérêts a priori contradictoires, il ne s'y réduit pas simplement. En apportant une réponse juridique à un conflit de valeurs, il permet de désigner les valeurs sociales essentielles. L'ensemble de principes élaborés dans l'intérêt général de l'humanité fondés sur la justice environnementale qui permet de sauvegarder les ressources naturelles et leurs équilibres entre elles et par rapport aux humains ainsi que d'assurer l'accès équitable à ces ressources à toute personne et à toute autre espèce vivante" »<sup>869</sup>.

L'utilisation de la servitude se trouve en conflit avec la nécessité de maintenir l'ordre public écologique comme le reconnaît Gérard MONEDIAIRE<sup>870</sup>. « Nécessairement distinct des morales, il [l'ordre public écologique] entretient en outre des relations toujours potentiellement conflictuelles avec les libertés fondamentales (...) ». Ce qui peut entraîner l'intervention de l'autorité de police par l'adoption de mesures proportionnées pour amoindrir les impacts de cette mauvaise utilisation sur la qualité de l'environnement domaniale.

Au-delà de ces impacts substantiellement localisés sur la salubrité des dépendances domaniales, il n'en demeure pas moins que les riverains du domaine public puissent également profiter des servitudes qui leur sont offertes sur les voies publiques pour mener des actions qui affectent l'intégrité matérielle de ces dépendances.

## **B. Les impacts de l'utilisation des aisanes de voirie sur l'intégrité matérielle domaniale**

L'intégrité matérielle du domaine public peut être exagérément affectée des suites d'une utilisation incorrecte des aisanes de voirie. C'est en cela qu'il convient d'analyser les opérations de construction (1) et de réalisation de fouilles sur les aisanes de voirie (2) en raison des impacts écologiques qu'elles génèrent.

<sup>869</sup> BELAIDI (N.), « Identité et perspectives d'un ordre public écologique », in *Droit et cultures*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 15-49, n° 6 ; disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/3401>, consulté le 02 juillet 2019.

<sup>870</sup> MONEDIAIRE (G.), « L'ordre public écologique (*Towards an Ecological Public Order*) », Marguerite BOUTELET et Jean-Claude FRITZ (Sous la dir.), in *RJE*, n° 4, 2005, pp. 505-506 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2005\\_num\\_30\\_4\\_4484\\_t1\\_0505\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2005_num_30_4_4484_t1_0505_0000_1), consulté le 02 juillet 2019. Dans le même sens, voir VINCENT-LEGOUX (M.-C.), « Conflits de valeurs et police(s) de l'eau : quelle place pour l'ordre public écologique ? », in *Droit et cultures*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 51-80, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/3418>, consulté le 02 juillet 2019.

## 1/ Les impacts écologiques des opérations de construction sur les aisanes de voirie

Dans nos pays, les aisanes de voirie sont parfois utilisées au-delà de la nature de la charge qui pèse sur le fonds grevé, notamment la dépendance du domaine public. Cette utilisation peut consister en des opérations de construction attentatoires tant à l'intégrité domaniale ainsi qu'à la valeur écologique du bien public.

En effet, pour les besoins de commerce, le riverain peut entreprendre des constructions sans l'autorisation des services municipaux, empêchant de façon péremptoire la circulation des personnes, et donc compromettant l'affectation de la voie publique. Dans le prolongement de cette situation, il arrive que pour empêcher les eaux de ruissellement d'envahir leurs habitations dans les zones inondables, les riverains construisent des ouvrages sur les dépendances du domaine public contigu. Le pire reste les violences perpétrées par moment contre les usagers du domaine routier qui, par défaut de passage, bravent les interdictions de ces riverains pour aller d'un point à un autre.

Ces actes sont répréhensibles suivant les règles du droit pénal. L'article 16 du code togolais de la route édicte des peines dans ce sens. Il est prévu que : « *[e]st puni d'une amende de un million (1 000 000) à deux millions (2 000 000) de francs CFA et d'un emprisonnement d'un (1) à cinq (5) ans, quiconque aura édifié ou placé, ou tenté d'édifier ou de placer, sur une voie ouverte à la circulation publique des véhicules ou qui aura employé ou tenté d'employer un moyen quelconque pour y mettre obstacle, ou aura donné des instructions, moyens ou facilités quelconques à cet effet* »<sup>871</sup>. De cette pénalisation des atteintes portées au domaine public, une analyse incidente peut être menée.

D'abord, le législateur cherche à dissuader les atteintes causées directement au domaine public, mais cette dissuasion peut contribuer à protéger l'environnement. Par analogie, la peine peut s'étendre au cas des personnes qui se rendent coupable de création de décharge incontrôlée dans les agglomérations. Car, de façon subtile, l'entreposage de déchets sur le domaine public modifie l'aspect physique de la dépendance et risque d'entraver la satisfaction de son affectation. Or, la première chose qui permet à une dépendance domaniale d'atteindre son objectif, celui de satisfaire son affectation, est la préservation de l'intégrité physique dans l'état où l'acte d'affectation est intervenu. Il s'avère que le domaine public, en sa qualité de fonds grevé, peut être altéré par le fait des titulaires de fonds dominants (les propriétaires riverains).

<sup>871</sup> Cf. loi togolaise portant code de la route adoptée le 04 juin 2013, *JORT* du 07 juin 2013, pp. 4-7.



Le législateur camerounais assoit des règles pénales moins sévères. Aux termes de la loi camerounaise portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale, sont passibles d'une amende de 50.000 à 200.000 francs et d'un emprisonnement de deux (2) mois à trois (3) ans ou de l'une de ces deux peines seulement, entre autre, ceux qui exploitent ou se maintiennent sur un terrain sans autorisation préalable du propriétaire. La juridiction compétente peut ordonner le déguerpissement immédiat de l'occupant à ses propres frais<sup>872</sup>.

En outre, l'opération réalisée sur ledit terrain sous forme de plantations, de constructions ou d'ouvrages de quelque nature que ce soit est acquise de plein droit au propriétaire public, sans aucune indemnité pour l'occupant<sup>873</sup>. L'article 4 de ce texte précise que ces sanctions sont applicables « *aux personnes qui, en violation de la législation en vigueur, exploitent ou se maintiennent sur une parcelle du domaine privé de l'État, ou sur une dépendance du domaine public ou du domaine national* »<sup>874</sup>. Ces dispositions punissent nommément les personnes qui s'installent et se maintiennent sur les dépendances du domaine public.

Mais, les riverains bénéficiaires d'aisance de voirie ne se retrouvent pas sur le domaine public par le fait d'un hasard. Ils s'y retrouvent par le fait des droits que leur confère la servitude. Il convient de se demander si les textes précités leur sont, au demeurant, véritablement applicables. Pour y répondre, il importe de relever que les droits conférés du fait de la servitude ne postulent aucunement une occupation de longue durée. Par exemple, le droit d'accès laisse la liberté au riverain d'assurer une transition *soft* entre ses qualités de riverain (lorsqu'il se retrouve dans sa propriété) et d'usager du domaine routier<sup>875</sup> (lorsqu'il emprunte la voie publique contiguë) ; cela ne saurait donc créer une situation d'occupation pérenne. Par conséquent, ces actes ne pourraient se soustraire à la rigueur de ces textes. La rigueur de ces textes peut s'étendre, d'ailleurs, aux opérations de fouille.

## 2/ Les impacts écologiques des opérations de fouille sur les aisances de voirie

Une fouille est une excavation pratiquée dans le sol<sup>876</sup>. Et, de plus en plus, le domaine public est souvent affecté par des opérations de fouille effectuées par les propriétaires riverains sous

<sup>872</sup> Cf. article 2 de la loi camerounaise n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant Répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale, disponible sur [http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-22\\_14071980.pdf](http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-22_14071980.pdf), consulté le 26 juin 2020.

<sup>873</sup> Cf. article 3 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi camerounaise n° 80-22 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale précitée.

<sup>874</sup> Cf. article 4 de la loi camerounaise n° 80-22 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale précitée.

<sup>875</sup> Relativement au droit d'accès des riverains, voir **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 473 et s., n° 569.

<sup>876</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.* p. 498, voir *Fouille*.

le prétexte des aisances de voirie dont ils jouiraient. Il en résulte des impacts écologiques non négligeables. En effet, si jouir d'une aisance de voirie est synonyme de l'exercice d'une liberté fondamentale<sup>877</sup>, cette jouissance qui entraîne la dégradation matérielle du fonds grevé (domaine public) peut être interprétée comme un abus qui tombe sous le coup des réglementations en vigueur. Dans le contexte présent, il s'avère que certains riverains utilisent les aisances de voirie pour des travaux de fouille non autorisés : prélèvements de matériaux non autorisés, réalisation d'excavation pour des fins d'enfouissements de câbles électriques, des déchets, *etc.*

En outre, il peut s'agir parfois même de fosses septiques réalisées par les riverains eux-mêmes. Les fouilles, en ce moment, sont faites à l'extérieur du périmètre de la propriété riveraine. En d'autres termes, c'est le domaine public assujéti à l'aisance de voirie qui accueille par substitution la fosse. Il est évident que cette opération ne peut être compatible avec la circulation, affectation normale de la dépendance.

Mais, destinées à accueillir des eaux usées, ces fosses sont en conflit avec la conservation des valeurs écologiques. La nappe aquifère peut donc être gravement affectée. Voilà pourquoi la loi interdit, dans l'intérêt de la préservation des eaux souterraines, des opérations de cette nature. Le droit togolais prévoit alors que : « *[l]es déversements, dépôts et enfouissements de déchets, de corps, d'objets ou de liquides usés et plus généralement, tout fait susceptible d'altérer directement ou indirectement la qualité des eaux de surface et souterraines sont interdits* »<sup>878</sup>. Cette interdiction qui prend l'allure d'une réelle mesure de police environnementale pour préserver la qualité de l'eau a une portée très importante en matière de santé publique. Il va sans dire que la nécessité de préserver l'intégrité matérielle peut être au service des préoccupations sanitaires.

En effet, la réalisation d'une fosse pour accueillir des eaux usées ou des excréments, lorsqu'elle est faite sur le domaine public en toute illégalité sous le prétexte d'une servitude, peuvent entraîner des pollutions de la nappe phréatique qui dessert ces mêmes populations en eau à partir de forages réalisés, la plupart du temps, à quelques mètres seulement. Le danger est là et le risque connu.

---

<sup>877</sup> C'est une liberté fondamentale par le fait que cette aisance est un accessoire au droit de propriété tel que prévu à l'article 27 de la Constitution togolaise, par exemple.

<sup>878</sup> Article 74 de la loi-cadre sur l'environnement précitée.

Voilà pourquoi le droit confère à l'autorité des pouvoirs importants (suppressions d'accès ou modification des conditions d'accès)<sup>879</sup> pour faire cesser ces atteintes<sup>880</sup>. « *Pour assurer la protection de la qualité des eaux potables, le préfet dispose de pouvoirs énergiques. En cas d'atteinte accidentelle au milieu aquatique, s'il y a un risque pour la santé publique et l'alimentation en eau potable, le préfet peut prendre ou faire exécuter les mesures nécessaires aux frais et risques des personnes responsables (...)* »<sup>881</sup>.

Par ailleurs, il peut également être question de prélèvements de sable pour des travaux divers. Dans tous les cas, il s'agit des situations intolérables qui affectent l'intégrité physique des dépendances du domaine public. Or, la seule condition dont la satisfaction légitime de la jouissance des aisances de voirie est et reste, nous ne cesserons de rappeler, la compatibilité de leur exercice à l'affectation domaniale. Ainsi, l'aménagement des fouilles de toute sorte ne sauraient être en phase avec l'usage du public dans le cadre de la circulation pour laquelle le domaine est affecté.

Qu'il s'agisse des servitudes affectant l'utilisation des propriétés privées ou de celles qui affectent le domaine public lui-même, il ressort que l'indissociabilité matérielle des fonds grevant et grevé est un critère déterminant dans la maîtrise des atteintes causées en toute réciprocité. Bien plus, cette maîtrise des atteintes peut contribuer à la protection des différents écosystèmes, voire du cadre de vie des populations.

Toutefois, cette analyse ne laisse pas entrevoir toute la dimension des enjeux environnementaux que d'autres servitudes administratives emportent, notamment les servitudes d'intérêt général. D'où la nécessité de mener une analyse autour du critère fonctionnel que ces dernières valorisent.

<sup>879</sup> Sur ces questions, voir **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 475 et s., n° 575.

<sup>880</sup> Toutefois, il arrive que le juge dessaisisse le préfet des pouvoirs d'intervenir, notamment lorsque la mesure prise pour faire cesser l'atteinte est disproportionnée à l'atteinte causée.

La Cour administrative d'Appel a jugé « que les caractéristiques de construction, l'ampleur et la durée de cette installation ne permettent pas de faire regarder celle-ci comme ne comportant pas d'emprise sur le domaine public et relevant d'un permis de stationnement, quand bien même elle ne comporte aucun ancrage direct dans le sol préexistant ; que les installations litigieuses relevaient donc d'une permission de voirie » (CAA de Paris, 1<sup>re</sup> chambre, 20 mai 2015, n° 14PA01148, inédit, *Recueil Lebon*, précitée).

<sup>881</sup> **VINCENT-LEGOUX (M.-C.)**, *op. cit.*, pp. 51-80, n° 7.

## Section 2. Le critère fonctionnel, un fondement nécessaire à l'adaptabilité des servitudes pour la protection de l'environnement

« L'idée d'une chose fonctionnelle désigne (...) une chose particulièrement adaptée à une fonction déterminée »<sup>882</sup>. Le critère fonctionnel est alors celui qui définit les servitudes par rapport à la fonction qu'elles sont censées remplir<sup>883</sup>, abstraction faite à la double exigence de fonds servant et dominant<sup>884</sup>. Cette fonction est partagée entre les préoccupations urbanistiques et environnementales, faisant d'elles de véritables servitudes d'intérêt général. Ces servitudes frappent la propriété privée d'obligations au profit de l'intérêt général<sup>885</sup>, tout en imposant leur particularité dans ce qu'il convient d'appeler la théorie des servitudes administratives<sup>886</sup>.

Fort de ce qui vient d'être dit, la relecture de ces servitudes d'intérêt général tendra à les distinguer des mesures de police administrative (§1) avec lesquelles elles semblent se

<sup>882</sup> SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 34

<sup>883</sup> Voir sur ce sujet, IRANI (C.), *op. cit.*, p. 164.

Les servitudes d'intérêt général se défont de l'idée d'un fonds dominant au profit duquel la charge est établie. C'est l'origine de la valorisation du critère fonctionnel. « La doctrine et la jurisprudence ont admis qu'il pouvait exister des servitudes en droit public en l'absence des caractères classiques des servitudes privées » (PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*, pp. 32 et s.). Le juge français partage cette catégorisation au sein des servitudes administratives qui tend à la consécration des servitudes d'intérêt général. En effet, le Conseil constitutionnel français, dans une décision datée du 13 décembre 1985, affirmait que les servitudes administratives ou d'utilité publique, distinctes des limitations apportées au droit de propriété par des mesures de police spéciale, « grèvent une propriété en raison de son emplacement ou de son élévation » et sont établies au profit de la collectivité des citoyens dans un but d'intérêt général (France, Conseil constitutionnel, 13 décembre 1985, DC 85.168). Le juge constitutionnel attribue le bénéfice de ces servitudes à l'intérêt général et non à un autre bien. En ayant recours à certaines obligations administratives, notamment l'interdiction de hauteur, le Conseil Constitutionnel français reconnaît l'existence des servitudes d'intérêt général ; bien que, le juge civil a entrepris cette approche quelques décennies plutôt en affirmant que les servitudes administratives ne comportent forcément pas de fonds dominant (France, Cass. Civ, 09 juin 1959, *Bull. Civ.I-n° 291*).

<sup>884</sup> Le critère matériel est mis en relief à travers l'article 54 du code béninois foncier et domanial précité ; aux termes duquel : « [I]es servitudes sont des charges imposées à un immeuble appelé fonds servant au profit d'un autre immeuble appartenant à un propriétaire distinct appelé fonds dominant ».

<sup>885</sup> Et elles finissent par prendre le nom de servitudes d'intérêt général. Ces servitudes d'intérêt général sont, alors, des charges instituées indifféremment de l'existence d'un quelconque fonds dominant. Il suffit qu'existe un fonds grevé (propriété privée), le fonds grevant étant substitué par l'intérêt général qui légitime son institution. Exemple des servitudes *non aedificandi* et des servitudes *non altius tollendi*.

<sup>886</sup> Construite *a priori* sur des bases tracées par le droit civil et le code civil, la notion de servitude administrative a fini par se forger une spécificité qui va lui valoir le désir de certains auteurs de parler d'un véritable « droit des servitudes administratives » (PIQUEMAL (M.), *Droit des servitudes administratives*, Paris, Berger-Levrault, collection « L'Administration nouvelle », 1967, 304 p.).

Cette reconnaissance débouche, quelques années plus tard, sur un « bref essai de théorie générale des servitudes administratives » (PIQUEMAL (M.), « Droit des servitudes administratives », in *RIDC*, vol. 21, n° 1, Janvier-mars 1969, p. 284).

« La doctrine et jurisprudence ont admis qu'il pouvait exister des servitudes en droit public en l'absence des caractères classiques des servitudes privées » (PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*, p. 32 et s). Les servitudes administratives ne comportent forcément pas de fonds dominant (France, Cass. Civ, 09 juin 1959, *Bull., Civ.I-n° 291*).

confondre, avant de cerner le critère fonctionnel comme un fondement de l'extension de la notion de servitude administrative au profit de l'intérêt général lié à l'environnement (§2).

### **§1. Le critère fonctionnel, un fondement de la différenciation des servitudes administratives et des mesures de police**

Les charges imposées par les servitudes d'intérêt général se distinguent nettement, comme le reconnaît Pierre-Laurent FRIER<sup>887</sup>, des restrictions apportées par les mesures de police. En effet, en reniant l'existence d'un fonds dominant, ces charges tendent à ressembler aux mesures de police. Mais en réalité, il n'en est rien. Inspirée de l'influence importante de la matière environnementale sur ces charges, la distinction se fait non seulement au niveau de la nature intrinsèque des obligations imposées de part et d'autre (A), mais aussi au niveau du champ d'application respectif de chacune des deux notions (B).

#### **A. Une différenciation au regard de la nature intrinsèque des obligations imposées**

La police et les servitudes imposent des obligations restrictives des droits et libertés en phase avec les objectifs de protection de l'environnement. Mais, si les servitudes grèvent un fonds en lui imposant des obligations spécifiques ou des charges réelles (1) ; les mesures de police édictent, quant à elles, des obligations de portée générale (2).

##### **1/ Des charges réelles saisies par les préoccupations environnementales**

Les charges réelles sont des obligations grevant une chose au profit d'une personne<sup>888</sup>. Vues sous l'angle du droit administratif, certaines charges réelles sont véritablement des servitudes d'intérêt général<sup>889</sup>. Elles constituent une catégorie de servitudes administratives qui entretient une proximité très étroite avec les préoccupations environnementales en raison de la nature des charges qu'elles peuvent imposer à une propriété. La raison de cette proximité tient fondamentalement à l'appropriation des questions environnementales diverses par la notion d'intérêt général<sup>890</sup>. C'est d'ailleurs pour cela que le droit de l'environnement influence, de

<sup>887</sup> FRIER (P.-L.), *op. cit.*, pp. 1079-1085.

<sup>888</sup> Sur la définition de charges, voir CABRILLAC (R.), *op. cit.*, p. 66, voir *Charges*.

Par analogie aux droits réels, voir TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.), *op. cit.*, p. 59, n° 47.

<sup>889</sup> Elles le sont par opposition aux servitudes d'utilité publique que nous avions étudiée. L'appellation servitudes d'intérêt général se passe volontiers de l'existence inconditionnelle d'un fonds dominant au profit duquel la charge serait imposée, l'essentiel étant qu'il y ait un besoin d'intérêt général qui y tient. Voir en ce sens, PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*, p. 32 et s.

<sup>890</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, notes de bas de page.

plus en plus, la création ou l'imposition de charges sur la propriété privée chaque fois que les enjeux environnementaux le recommandent.

En effet, les obligations nées de l'établissement des servitudes d'intérêt général tiennent compte de la position géographique du fonds servant par rapport à l'intérêt à satisfaire. Elles peuvent, par exemple, facilement assujettir une propriété en raison des pollutions que celle-ci génère ou du danger qu'elle comporte intrinsèquement. À partir de là, elles ne sauraient être générales puisque ce sont des obligations extrêmement spécifiques qui sont imposées dans chaque cas. Si, en général, il peut s'agir d'obligations de faire, de s'abstenir de faire ou de supporter<sup>891</sup>, il reste que certains fonds servants peuvent être grevés de l'une ou l'autre de ses obligations suivant la finalité recherchée. Ainsi, une servitude peut frapper un terrain inondable d'une interdiction de bâtir<sup>892</sup>. Ce qu'une mesure de police ne saurait faire sans entraîner une rupture d'égalité<sup>893</sup>.

Pour mieux cerner les contours des obligations qu'une servitude d'intérêt général peut imposer, l'analyse d'une décision du Conseil constitutionnel français (CC., 10 mai 2016, Décision n° 2016-540 QPC) s'impose<sup>894</sup>. Dans cette affaire, la société requérante soutient qu'en permettant à l'autorité administrative d'instituer une servitude interdisant l'usage des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive en période hivernale sans prévoir une indemnisation du propriétaire, les dispositions contestées méconnaissent les exigences de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 relatif au droit de propriété. Elle estime que cette servitude, qui ne serait ni justifiée par un motif d'intérêt général ni proportionnée à l'objectif poursuivi et dont l'institution ne serait entourée d'aucune garantie procédurale, méconnaîtrait également les exigences de l'article 2 de ladite Déclaration.

Mais le juge constitutionnel décide que les dispositions en question sont conformes à la Constitution aux motifs que « [d]'une part, la servitude instituée en vertu des dispositions contestées n'entraîne pas une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 mais une limitation à l'exercice du droit de propriété ». « D'autre part, en permettant d'instituer une telle servitude, le législateur a voulu éviter que l'autorisation de réaliser des travaux sur des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive ait pour conséquence de faire peser de nouvelles obligations de desserte de ces bâtiments par les voies et réseaux. Il

<sup>891</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2.

<sup>892</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>893</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>894</sup> France, Conseil constitutionnel, 10 mai 2016, Décision n° 2016-540 QPC, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020, paragraphe 3.

a également voulu garantir la sécurité des personnes en période hivernale. Ainsi le législateur a poursuivi un motif d'intérêt général »<sup>895</sup>. Il en résulte qu'une raison de sécurité ou de santé publique peut aisément justifier la restriction de jouissance d'une propriété privée, l'objectif étant de préserver des vies humaines.

Il y a également lieu d'en déduire que non seulement « l'institution par le législateur d'une servitude administrative... n'est pas en soi contraire aux principes constitutionnels »<sup>896</sup>, mais encore et surtout que la servitude atteint la propriété partiellement et non dans tous ses attributs. Par exemple, s'il s'avère qu'un immeuble revêt un intérêt archéologique, architectural ou culturel avéré, la charge peut consister à une interdiction de modifier sa structure. Les autres attributs de la propriété peuvent encore être exercés s'ils n'ont pour effet de le modifier. Les exigences de patrimoine culturel s'imposent. Pour Bruno LOMBAERT<sup>897</sup>, « [l]es servitudes (...) établies pour la protection des monuments et des sites impliquent également des limitations à l'exercice du droit de propriété. Le propriétaire d'un monument ou d'un site classé peut se voir interdire d'y apporter des changements définitifs qui en modifieraient l'aspect ou l'affectation ». Comme telle, elle permet de protéger les sites faisant partie du patrimoine naturel ou culturel. C'est ainsi qu'en matière de protection du patrimoine culturel, il est constant que les biens culturels détenus privativement puissent être classés ou inscrits suivant les exigences législatives en vigueur.

En droit togolais, une loi relative à la protection du patrimoine culturel national définit le classement<sup>898</sup>, en tenant compte de cette exigence. L'article 11 de ce texte retient que « [l]e classement est l'acte juridique par lequel l'État impose au propriétaire, détenteur ou occupant d'un bien culturel d'intérêt public, des servitudes particulières qui en grevent l'utilisation ou la libre-disposition ». Cette disposition fait penser d'abord qu'une servitude peut être instituée par classement tout comme l'administration peut aussi procéder par classement pour intégrer un bien dans son domaine public. Il serait tentant de penser que la loi institue cette technique pour permettre à l'administration d'incorporer des biens dans son domaine public culturel. Contre toute attente, l'article fait clairement allusion aux servitudes et insiste en énonçant les obligations qui peuvent en résulter, notamment la restriction des

<sup>895</sup> France, Conseil constitutionnel, 10 mai 2016, Décision n° 2016-540 QPC, précitée, paragraphes 6 et 7.

<sup>896</sup> France, Conseil constitutionnel, 13 décembre 1985, Décision n° 85-198 DC, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020, paragraphe 7.

<sup>897</sup> LOMBAERT (B.), *op. cit.*, p. 37, n° 6.

<sup>898</sup> Loi togolaise n° 90-24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national, *JORT* du 05 décembre 1990, pp. 14-17.

usages dont le bien peut être l'objet, d'une part, la limitation de la libre-disposition, d'autre part. Ces limitations, somme toute importantes, ne confèrent pas la « *titularité* » du bien assujetti à l'administration ou à l'État<sup>899</sup>.

Pour s'assurer du respect des obligations imposées au titre de la servitude, le législateur soumet certaines activités sur le bien grevé à un régime d'autorisation préalable. Aux termes de l'article 17 du même texte, il est prévu que : « [l]e classement entraîne pour le propriétaire, le détenteur ou l'occupant du bien classé, l'interdiction de procéder désormais à tous travaux de destruction, démolition, défiguration, mutilation, transformation, réparation, peinture, agrandissement ou restauration, sans autorisation expresse et préalable du ministre chargé, selon le cas, de la culture ou des travaux publics et de l'urbanisme »<sup>900</sup>. Comme l'indique cet article, les restrictions concernent toute forme de travaux sur le bien servant<sup>901</sup>.

Bref, les charges nées de l'établissement d'une servitude d'intérêt général ont un caractère de droit réel. Ce qui n'est pas le cas des mesures imposées dans le cadre du maintien de l'ordre public, qu'il soit écologique ou non.

## 2/ Des mesures de portée générale saisies par les préoccupations environnementales

Contrairement aux servitudes d'intérêt général qui se définissent comme des charges imposées à une propriété pour la satisfaction de l'intérêt général, la police administrative désigne quant à elle « *l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société* »<sup>902</sup>. La vie en société commande que les individus n'usent de leurs droits pour causer des effets dommageables à leurs semblables. C'est ainsi que le législateur prévoit des polices spéciales, notamment la police des déchets et la police des installations classées, comme le rappelle la jurisprudence administrative<sup>903</sup>.

Mais, en matière de police, à la différence de ce qui se fait en matière des servitudes d'intérêt général, l'intervention de l'autorité administrative est destinée à édicter des règles de portée générale pour préserver l'ordre public. Les enjeux d'un sujet peuvent rendre l'intervention de l'autorité plus déterminante, à telle enseigne que sa carence soit constitutive d'une faute qui

<sup>899</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1.

<sup>900</sup> Cf. loi togolaise n° 90-24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national précitée.

<sup>901</sup> D'ailleurs, « (...) l'exécution de travaux peut être soumise à des prescriptions spéciales (...) » (GRIMONPREZ (B.), « Le voisinage à l'aune de l'environnement », *op. cit.*, p. 154).

<sup>902</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 295, n° 347.

<sup>903</sup> CAA de Lyon, 25 avril 2013, n° 12LY00338, Inédit, *Recueil Lebon*, paragraphe 5.



engage la responsabilité de la collectivité publique qu'elle représente. Bon PIERRE mentionne dans un commentaire sous l'arrêt *Commune de Baalon*<sup>904</sup> que : « [l]a carence du maire à mettre en œuvre les pouvoirs de police spéciale des immeubles menaçant ruine que lui confie les articles L. 51 1-1 et ss. du code de la construction est susceptible d'engager la responsabilité de la commune dans des conditions qui ont été précisées par les quelques arrêts rendus par le Conseil d'État en la matière »<sup>905</sup>.

Les pouvoirs de police peuvent donc s'exercer de façon étendue, imposant des interdictions qui s'appliquent en toutes circonstances et à toutes les personnes qui se trouveraient dans la situation concernée. Michel PRIEUR & Guy-Claude HENRIOT n'ont-ils pas écrit, à ce propos, que lorsqu'il s'agit d'imposer des conditions générales de construction valables en toutes circonstances, il s'agit d'une obligation administrative trouvant son origine dans un règlement administratif<sup>906</sup>. En ce sens, si en matière environnementale autant les servitudes d'intérêt général que les mesures de police peuvent être imposées, les mesures de police peuvent interdire la coupe de bois sans autorisation alors que les charges réelles se contenteront de limiter une pareille interdiction au niveau d'un fonds bien ciblé. Cette différence est nettement remarquable en matière de réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement. La police des installations classées édictera des mesures sur toutes installations classées d'une même catégorie tandis que la servitude s'intéressa uniquement à une unité de production précise.

En outre, l'exercice des pouvoirs de police ne se fait pas de façon automatique : l'autorité préfectorale qui refuse d'user de ses pouvoirs de police spéciale pour contraindre l'exploitant d'un site à le dépolluer n'a pas fait preuve de carence<sup>907</sup>.

Statuant en appel sur un recours en annulation du jugement n° 0805571 en date du 17 novembre 2011 du Tribunal administratif de Lyon, la Cour administrative d'Appel de Lyon a rejeté la demande de la société requérante en ce qu'elle souhaite que le juge annule « la décision implicite par laquelle le préfet du Rhône a rejeté sa demande en date du 22 avril 2008 tendant, d'une part, à ce qu'il impose au maire de Dardilly et/ou se substitue à lui aux fins de contraindre par toutes voies juridiques ou judiciaires le dernier exploitant du site du

<sup>904</sup> France, CE, 27 septembre 2006, *Commune de Baalon*, req. n° 284022 : *BJCL*, n° 11/06, concl. T. Oison ; *JCP A* 2006, n° 1305, note G. Pellissier ; *AJDA* 2007, p. 385, note F. Lemaire.

<sup>905</sup> PIERRE (B.), « VII. Police », in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 27, 2007, Les collectivités territoriales et l'énergie, p. 295.

<sup>906</sup> PRIEUR (M.) et HENRIOT (G.-Cl.), *op. cit.*

<sup>907</sup> CAA de Lyon, 25 avril 2013, n° 12LY00338, inédit, *Rec. Lebon*, précitée.

*Bouquis ou son avatar actuel, la société Total, à supporter financièrement la remise en état des sols pollués, à déterminer la nature des pollutions qui affectent les sols, à excaver systématiquement les terres polluées pour les évacuer et les traiter, à extraire tous les déchets et résidus qui empoisonnent le sol, à prévoir toutes les mesures nécessaires aux fins de réhabiliter le site en vue de son urbanisation, à ce qu'il impose au maire de Dardilly et/ou se substitue à lui aux fins d'assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires à la dépollution du site du Bouquis, aux frais du responsable (...) ».* La Cour d'appel estime qu' « *il ne ressort pas des pièces du dossier que les mesures de sécurisation existantes sur le site du Bouquis seraient insuffisantes et devraient être complétées ; qu'il suit de là qu'en absence de péril éminent le maire de Dardilly n'avait pas à prononcer des mesures au titre du pouvoir de police générale dont il dispose (...)* »<sup>908</sup>. Il va sans dire que l'intervention de l'autorité de police exige l'existence d'un danger dont les rapports d'experts signaleraient l'imminence.

Enfin, les mesures de police se distinguent des charges imposées par la servitude en ce qu'elles s'intéressent à l'individu et non à un immeuble. C'est ainsi que la police s'intéressera aux individus exerçant les activités de pêches, de chasse, de pâturage, *etc.* alors que les charges réelles cibleront par exemple un bâtiment menaçant ruine, une aire protégée, un terrain inondable, une installation aéroportuaire. Dans l'arrêt que nous venons de citer, on ressent que la société requérante demande que des obligations soient imposées à l'exploitant. Les servitudes ne s'intéressent pas à l'individu mais au bien immeuble. À partir de la nature des obligations que les servitudes administratives d'intérêt général et les mesures de police génèrent, la différence est très notable. Et cette différence s'étend même au champ d'application respectif.

## **B. Une différenciation au regard du champ d'application**

En dehors de la nature des obligations qui permet de distinguer les servitudes d'intérêt général des mesures de police, il faut noter que la différenciation peut se poursuivre au niveau du champ d'application qui inclut de part et d'autre des aspects environnementaux<sup>909</sup>, sans les

<sup>908</sup> CAA de Lyon, 25 avril 2013, n° 12LY00338, inédit, *Rec. Lebon*, précitée, paragraphe 8.

<sup>909</sup> En droit, la notion de champ d'application fait partie des notions prises pour évidentes à tel point que sa définition ne retient l'attention ni du législateur, ni du juge. Et pourtant, elle revient dans les textes de loi et même en matière de détermination de la compétence des tribunaux. Par contre, certains auteurs – quelques rares d'ailleurs – ont tenté de clarifier la notion. Parmi les plus récents, il y a Nicolas BALAT, qui dans sa thèse a essayé d'apporter une lumière autour de cette notion (BALAT (N.), « Essai sur le droit commun », Th., Droit, Université Panthéon-Assas, 2014, p. 49). Établissant un rapport de synonymie entre le champ d'application et le domaine d'application, l'auteur, se référant au Vocabulaire juridique de l'Association G. CORNU retient que le domaine d'application : « se dit non seulement des limites territoriales à l'intérieur desquelles la règle est applicable (un État, une circonscription, un ressort) mais

traiter de la même façon. Notre analyse va s'appesantir respectivement sur les champs d'application *ratione materiae* (1) et *ratione personae* (2).

### 1/ Le champ d'application *ratione materiae* : domaine de prédilection des servitudes

Le champ d'application matériel des servitudes d'intérêt général se distingue nettement de celui de la police administrative. Bien entendu, les deux domaines respectifs s'élargissent sous l'effet des enjeux environnementaux. D'ailleurs, les servitudes s'appliquent uniquement aux biens immeubles<sup>910</sup>. Les charges imposées ne peuvent être établies qu'à l'égard des biens immeubles (privés ou publics) appartenant à deux personnes différentes. C'est ce qui fait qu'elles sont qualifiées de charges réelles<sup>911</sup>. En matière environnementale, ces charges réelles qui grèvent la propriété privée peuvent être destinées à satisfaire un objectif environnemental, qu'il soit écologique ou lié à la santé humaine.

Ainsi, lorsque le législateur prend l'initiative d'instituer une servitude *non altius tollendi* (c'est-à-dire l'interdiction de construire en hauteur) autour d'une zone aéroportuaire, par exemple, cela peut certes être perçu comme une charge dont la finalité est de permettre l'utilisation du domaine public aéroportuaire. Mais, il ne faut pas ignorer que cette charge qui pèse sur les fonds attenants au domaine public aéroportuaire permet plutôt de satisfaire des exigences environnementales de taille : la préservation des riverains contre les pollutions sonores (bruit des aéronefs), les vibrations et la prévention contre les risques d'accidents. Ces objectifs d'intérêt général prennent le dessus sur la facilité à offrir dans le cadre de l'utilisation du domaine public.

---

aussi [...] de l'ensemble des matières ou des personnes auxquelles s'applique la règle » (**CORNU (G.) (sous la dir.)**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 10e éd., 2013, voir « Application (champ d'—) » cité par **BALAT (N.)**, op. cit., p. 49). Bref, le champ d'application est le domaine dans lequel s'applique une règle de droit. Les obligations que la règle diffuse sont circonscrites par rapport à un ressort géographique, à un espace temporel, à certaines matières, ou à certaines personnes à qui elles s'appliquent. Le champ d'application délimite, circonscrit et restreint l'application. D'où, le champ d'application peut être, soit *ratione personae* (en raison de la personne), soit *ratione materiae* (en raison de la matière) ou soit *ratione loci* (en raison du lieu) ou encore *ratione temporis* (en raison du temps). Par rapport au champ d'application *ratione loci*, voir **COUDERT (P.)**, « Le Champ d'application territoriale des monopoles des établissements de crédit et des prestataires de services d'investissement », Th., Droit, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2004, 529 p.

Les obligations résultant tant des mesures de police que des servitudes d'intérêt général ont un champ d'application qui leur est propre les unes et les autres. Mieux, de par leur spécificité respective, les servitudes ont un champ d'application très restreint par rapport aux mesures de police. Seuls les champs d'application matériel et personnel vont nous intéresser dans le cadre cette analyse.

<sup>910</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1.

<sup>911</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, A, 1.

Cependant, les mesures de police s'intéressent à l'ordre public qu'elles doivent contribuer à maintenir. Selon Jean RIVERO et Jean WALINE<sup>912</sup>, « (...) *dans une société démocratique, l'ordre public inclut le respect des libertés fondamentales. Leur exercice est menacé là où le désordre s'installe* ». Ainsi, au-delà des composantes essentielles de l'ordre public que sont la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques, rentre dans le champ de la police, la préservation des libertés au rang desquelles les droits de propriété occupent une place de choix. Il peut sembler par-là même que nous entretenons une contradiction dans notre argumentation puisque nous avons dit que la police restreint les libertés ; alors comment pourrait-elle par la même occasion les préserver ? Cette contradiction de façade ne saurait se perpétuer au point de murir ; parce qu'en l'absence de l'ordre que cherche à établir la police, aucune liberté ne pourra aisément être exercée. Donc, « *[l]es limitations que la police peut imposer à la liberté peuvent la servir* »<sup>913</sup>.

À titre d'exemple, l'article 7 alinéa 1 du décret togolais relatif à l'urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations dispose qu'« *aucune construction ne peut être élevée sur un terrain impropre à la construction non stabilisé, soumis à l'érosion, inondable ou insalubre* ». Cette disposition appelle deux remarques fondamentales. La première tient au fait que les dispositions de cet article imposent une règle de police ayant un caractère impersonnel et général, car elle s'applique sur tout le territoire national. Les obligations de ne pas construire, bien qu'elles aient une résonance de servitude *non aedificandi*, véhiculent des normes de nature policière.

La deuxième remarque – qui n'est pas des moindres et qui vient en complément nécessaire à la première – tient quant à elle au fait que l'interdiction générale et impersonnelle de l'article 7-1 est destinée à protéger l'homme (le propriétaire terrien) contre ses propres imprudences ; et par-là même, elle concourt à préserver les droits des personnes à la propriété. En effet, un terrain non stabilisé, soumis à l'érosion, inondable ou insalubre est porteur de risques pour la santé humaine. Ces risques affectent par eux-mêmes la jouissance de la propriété. L'édiction de la mesure de police ne vient que pour la maîtrise de ces derniers et pour préserver *par ricochet* la santé humaine. La restriction apportée ne se hisse pas en réalité contre la liberté fondamentale que la jouissance de la propriété constitue, mais plutôt elle la sert.

Mieux, lorsque la police concernée est de type spécial, le champ d'application peut plus

<sup>912</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 299, n° 349.

<sup>913</sup> *Ibid.*

aisément s'accommoder des préoccupations environnementales. Une décision constitutionnelle française en adopte un considérant très illustratif. « *Considérant que, selon l'article L. 214-3 du code de l'environnement, les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique sont soumis à une autorisation préalable de l'État ; qu'aux termes du paragraphe II de l'article L. 214-4 du code de l'environnement, qui fait l'objet de la question prioritaire de constitutionnalité : "[l] autorisation peut être retirée ou modifiée, sans indemnité de la part de l'État exerçant ses pouvoirs de police (...)"* »<sup>914</sup>. La possibilité reconnue à l'autorité de police de retirer l'autorisation manifeste une approche environnementale marquée par l'appréciation subjective des cas qui se présentent. Mais jusque-là, la police administrative continue de marquer sa distance vis-à-vis des servitudes administratives.

## 2/ Le champ d'application *ratione personae* : domaine de prédilection de la police

Si une charge réelle affecte un individu par le biais de l'impact qu'elle génère en matière de jouissance du bien auquel elle est destinée, les obligations imposées par les mesures de police dans le cadre du maintien de l'ordre public ont pour destinataires les individus. Voilà l'axe sur lequel l'analyse de la différenciation entre les servitudes d'intérêt général et la police administrative sera construite cette fois-ci.

En effet, la notion de champ d'application *ratione personae* fait allusion à l'applicabilité d'une règle en « *fonction de la qualité personnelle* »<sup>915</sup>. Il peut s'agir du propriétaire d'un bien, du détenteur, du concessionnaire, du gestionnaire, du gardien, ou même de tout individu. Les mesures de police, ayant un caractère impersonnel et général comme toute règle de droit, couvrent des personnes placées dans une situation objective donnée. Pendant ce temps, la servitude se cantonne à diffuser les effets de sa charge sur le propriétaire du bien qu'elle grève. Ceci étant, l'apport du droit de l'environnement sera beaucoup plus ressenti en matière processuelle. Nous y reviendrons<sup>916</sup>.

Puisque, dans la réalité, la servitude est une charge réelle qui n'atteint pas l'individu, c'est seulement en ses droits qu'il est affecté et non personnellement. Ainsi, pour qu'il y ait

<sup>914</sup> France, Conseil constitutionnel, 24 juin 2011, Décision n° 2011-141 QPC, paragraphe 1.

<sup>915</sup> **GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.)** (sous la dir.), *op. cit.*, p. 423.

<sup>916</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B, 1.

servitude, « *le fonds servant doit donc supporter une charge réelle qui se traduit par une amputation des droits du propriétaire du fonds servant* »<sup>917</sup>. En empêchant le propriétaire du bien de faire usage de certains attributs de sa propriété, la servitude peut contribuer à restreindre la conduite de certaines activités écologiquement désastreuses. Mieux, elle peut carrément le condamner à ne réaliser qu'une forme particulière de construction par exemple sur son terrain, motif pris d'une utilité environnementale. Dans une zone habitable, le propriétaire qui souhaite construire une unité industrielle ne pourra pas le faire, la servitude étant destinée à protéger les populations résidentes contre les pollutions sonores, olfactives, etc.

Alors, la police et les servitudes se rejoignent pour créer des obligations qui atteignent, d'une façon ou d'une autre, l'individu. Mais, il faut très vite dresser un constat quant à la différence d'échelle qui existe, relativement aux personnes concernées par le respect de l'obligation. La mesure de police étant, par essence, une règle de droit, le nombre de personnes qu'elle couvre dans son application est important, du moins, vis-à-vis des personnes couvertes par une servitude d'intérêt général. *A priori*, l'on peut se permettre de dénombrer les personnes concernées par une servitude puisqu'elles entretiennent une relation avec l'immeuble assujéti par la proximité ou le lien de propriété. Ce qui n'est pas pensable pour une mesure de police.

Toutefois, dans le cadre des polices spéciales, la mesure peut être prise de façon ciblée comme en témoigne une décision du Conseil constitutionnel français. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le juge français estime que l'exercice des pouvoirs de police par l'administration compétente peut s'avérer utile à l'encontre d'un titulaire d'une autorisation qui méconnaîtrait les obligations résultant de cette autorisation. En l'espèce, le juge retient que : « *les modifications ou retraits des autorisations délivrées par l'État au titre de la police des eaux, (...), ne peuvent intervenir sans indemnité que (...) [lorsqu'ils] sont opérés dans des circonstances qui, extérieures à la volonté de l'autorité administrative, relèvent (...) de l'exercice des pouvoirs de police de l'administration en cas d' "inondation", de "menace pour la sécurité publique" ou de "menace majeure pour le milieu aquatique", (...) que le champ des dispositions contestées est ainsi strictement proportionné aux buts d'intérêt général de la préservation du "milieu aquatique" et de protection de la sécurité et de la*

<sup>917</sup> **GUIZARD (A.) et DUBOISSPAENLÉ (Cl.-M.)**, « Le sort des servitudes en cas de vente ou de location des biens relevant du domaine privé des personnes publiques », in *Actes Pratiques & Ingénierie Immobilière - Revue Trimestrielle LexisNexis Jurisclasseur* - Juillet-Août-Septembre 2013, p. 14.

*salubrité publiques* »<sup>918</sup>. Ainsi, le concessionnaire d'une dépendance domaniale ou le titulaire d'une autorisation peut être ciblée par une mesure de police dans le but de satisfaire les objectifs d'une police spéciale concernée telle que celles des installations classées, de l'eau ou des mines, *etc.*

Le champ d'application *ratione personae* balise la voie à la compétence juridictionnelle<sup>919</sup>. Il permet de fixer, à peu près, la compétence personnelle des tribunaux. Ainsi en cas de violation d'une mesure de police par un exploitant, le tribunal compétent sera celui du siège de ce dernier<sup>920</sup>. Cependant, la destination de la charge étant l'immeuble grevé et non son propriétaire, en cas de violation des obligations nées de cette charge, c'est le tribunal dans le ressort duquel se retrouve le bien servant qui sera naturellement compétent.

Au plan environnemental, cette compétence est gage de conduite d'une bonne instruction des affaires, en ce qu'elle permet de cerner tous les contours du problème, notamment la nature des pollutions. La technicité de certaines questions impliquant la matière environnementale exige une instruction qui soit teinte d'un œil d'environnementaliste dans l'appréciation des rapports d'expertise, dans la conduite de la visite sur les lieux, *etc.*<sup>921</sup>. En d'autres termes, les troubles que le propriétaire du fonds grevé aura causés à l'intérêt général lié à l'existence de la servitude pourront être cernés par le juge par l'écoute des témoins, la visite sur les lieux effectués par le juge lui-même<sup>922</sup>, *etc.*

Au demeurant, dans ce paragraphe, le critère fonctionnel des servitudes d'intérêt général a permis de les distinguer des restrictions imposées par les mesures de police. Ce critère peut donc être vu comme une marque de la spécificité des servitudes d'intérêt général, même si ces servitudes ne restent aucunement indifférentes aux préoccupations environnementales.

<sup>918</sup> France, Conseil constitutionnel, 24 juin 2011, Décision n° 2011-141 QPC, précité, paragraphe 6.

<sup>919</sup> Il faut souligner que la matière environnementale n'est pas l'apanage d'un juge. Mais le contentieux de l'environnement est en même temps judiciaire, administratif, constitutionnel, *etc.*

<sup>920</sup> **GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 423.

<sup>921</sup> Cf. articles 67 et s. du décret togolais n° 82-50 du 15 mars 1982 portant code de procédure civile, *JORT* du 15 mars 1982, p. 1.

<sup>922</sup> Cf. articles 23 et s. loi togolaise n° 81-10 du 23 juin 1981 fixant la procédure à suivre devant la chambre administrative de la Cour d'appel, *JORT* du 6 juillet 1981 (cette juridiction est encore compétente en premier et dernier ressort en matière administrative sauf pour le REP).

## §2. Le critère fonctionnel, un fondement de l'extension de la notion de servitude administrative au profit de l'intérêt général lié à l'environnement

Comme nous l'avons dit<sup>923</sup>, la mise en relief du critère fonctionnel permet d'imposer des servitudes administratives aux immeubles dans un but de satisfaire l'intérêt général. Il en résulte qu'influencée par la matière environnementale, l'atteinte causée à la propriété privée verdit, parce qu'elle sert, pour la plupart du temps, une cause écologique ou anthropocentrique. Partant, certaines servitudes d'intérêt général y parviennent en assurant une fonction urbanistique de façade, comme c'est bien le cas des limitations de hauteur des immeubles (A), tandis que d'autres, à l'instar des interdictions de construire, se consacrent à la protection des ressources écologiques en mettant en valeur la théorie de vice caché (B).

### A. L'intérêt urbanistique des limitations de hauteur des immeubles

Les limitations de hauteur des immeubles bâtis sont des servitudes d'urbanisme que la matière environnementale est en train de phagocyter. Encore appelées servitudes *non altius tollendi*, ces servitudes d'intérêt général grèvent une propriété, non pas pour l'utilité d'un quelconque fonds dominant, mais en rapport avec le risque sanitaire (1) ou les exigences du cadre de vie (2).

#### 1/ Les servitudes *non altius tollendi* et le risque sanitaire

« Le risque, selon Michel PRIEUR, est un défi pour le droit. Il se caractérise par l'incertitude sur le futur »<sup>924</sup>. De cette incertitude, le droit de l'urbanisme s'oblige à prévenir, comme le droit de l'environnement<sup>925</sup>, l'éventualité de la survenue d'évènements catastrophiques. En d'autres termes, « [l]a gestion urbaine impose une sérieuse préparation des situations de crise. L'habitude d'interventions au coup par coup doit être remplacée par la prévention des catastrophes urbaines. La gestion des crises remplace le laisser faire fondé sur la fatalité »<sup>926</sup>. C'est, donc, en ce sens que les charges imposées restreignent l'usage des droits de propriété sur la partie supérieure qui surplombe certains immeubles.

<sup>923</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2.

<sup>924</sup> PRIEUR (M.) (sous la dir.), *Vers un droit de l'environnement urbain, Actes des 2emes journées scientifiques du « Réseau droit de l'environnement »* de l'AUPELF-UREF, A l'Université Cheikh Anta Diop Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p. 142.

<sup>925</sup> Le droit de l'environnement véhicule le principe de prévention.

<sup>926</sup> *Ibid.*, p. 146.



Les servitudes *non altius tollendi* mettent en cause la propriété immobilière<sup>927</sup>, en raison des risques qui peuvent résulter de l'utilisation de l'espace surplombant le bien grevé. Elle atteint la propriété seulement au nom de la formule du code civil français selon laquelle « *tout ce qui s'unit et s'incorpore à la chose appartient au propriétaire* » que William DROSS a qualifié de lapidaire<sup>928</sup>. Ces servitudes n'affectent pas nécessairement le sol<sup>929</sup>. Elles s'intéressent à la partie supérieure dans le sens de l'altitude, le risque prenant de l'importance en termes de collision éventuelle d'un aéronef.

En allant en altitude, la propriété privée côtoie parfois le domaine public aérien affecté à la navigation. À partir de cet instant, une question peut surgir : les limitations de hauteur ne peuvent-elles pas être qualifiées de servitudes d'utilité publique ? Cette question trouve légitimement sa place puisque au moment où une riveraineté est établie entre le bien grevé et la dépendance aérienne du domaine public, la servitude vire vers une requalification. Elle prend l'apparence d'une servitude d'utilité publique dès lors qu'elle permet véritablement l'utilisation de la dépendance domaniale.

Cependant, il faut relever que les limitations de hauteur des constructions ne frappent pas nécessairement un immeuble pour permettre l'exploitation et l'utilisation d'une dépendance quelconque du domaine public, qu'elle soit aérienne ou non. Prévues par les règlements d'urbanisme, ces servitudes tirent leur source des nécessités de satisfaire l'intérêt général lié à la sûreté et à la santé publique. C'est ainsi qu'elles vont se hisser comme des outils à la disposition de l'autorité publique pour protéger le propriétaire du fonds grevé contre les risques liés à la navigation aérienne, ou carrément pour asseoir un aspect architectural qui répond au besoin d'esthétique nécessaire pour le développement de nos villes.

D'abord, en ce qui concerne la protection du propriétaire de fonds grevés contre les dangers liés à la navigation aérienne, que le droit de l'environnement récupère, les servitudes d'intérêt général imposent à certaines propriétés riveraines des aéroports des limites pour les différentes constructions qu'elles devront accueillir<sup>930</sup>. C'est simplement pour prévenir les risques de catastrophe qu'un crash d'aéronef peut causer soit au décollage soit à l'atterrissage.

<sup>927</sup> « Un immeuble désigne et qualifie un bien qui ne peut normalement pas être déplacé et dissimulé par opposition aux biens meubles » (cf. définition du dictionnaire général du bâtiment, **DE VIGAN (J.)**, *Dicobat*, édition Arcature, 2<sup>e</sup> éd., 1996, cité par **MORNET(M.)**, « L'immeuble face aux risques », Th., Droit, Université du Maine, 2009, p. 18, n° 8.

<sup>928</sup> **DROSS (W.)**, *op. cit.*, p. 13.

<sup>929</sup> Ceci, au risque d'être requalifié en des servitudes *non aedificandi*.

<sup>930</sup> **PRIEUR (M.)**, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *op. cit.*, p. 283.

De ce fait, ces servitudes mettent le risque sanitaire en particulier au cœur de leur préoccupation.

Cette restriction ne saurait frapper la propriété depuis le sol au risque d'une requalification de la servitude en une servitude *non aedificandi*<sup>931</sup>. Elle s'applique à une distance définie au-dessus du sol. Ce n'est certainement pas pour faciliter le décollage et l'atterrissage des aéronefs que cette servitude est instituée, dans le voisinage des aérodromes. Mais cette servitude a un intérêt qu'elle protège : la protection des populations contre les risques de collision d'aéronefs. Ces situations qui sont des défis énormes pour la gestion du trafic aérien en milieu urbain justifient que l'autorité puisse agir de façon préventive en interdisant la construction de bâtiments sur une certaine hauteur<sup>932</sup>.

En termes d'impacts sur les propriétés privées, il faut reconnaître que dans certains pays développés, lorsque la zone aéroportuaire commence à être entourée d'habitations, l'autorité prononce la désaffectation ou gère le trafic de telle sorte qu'il ne devienne pas encombrant. Dans sa décision *Loi relative aux aéroports*, le Conseil constitutionnel français a, même, estimé que : « le déclassement d'un bien appartenant au domaine public ne saurait avoir pour effet de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics auxquels il reste affecté »<sup>933</sup>. Il s'agit là d'une limite apportée par la jurisprudence à la possibilité de déclassement. Cette limite tient au fait que le déclassement entreprise ne puisse entraîner la suspension du service public auquel le bien était affecté.

Quoi qu'il en soit, il importe de retenir que des exigences sanitaires et sécuritaires peuvent se camoufler derrière l'établissement d'une servitude *non altius tollendi*. Toutefois, il n'est pas exclu que l'imposition de cette servitude d'intérêt général soit dictée par un objectif de qualité de vie.

<sup>931</sup> Cf. *infra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, B.

<sup>932</sup> Sur la prévention de risques autour des aérodromes, voir *ibid.*, p. 285.

<sup>933</sup> Était à l'origine de cette décision, une prétention des requérants résumée dans le considérant suivant : « [c]onsidérant que, selon les requérants, ni cet article, ni aucune autre disposition du titre Ier de la loi déferée ne prévoient les garanties nécessaires au “ respect des exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics “ ; qu'ils estiment, en particulier, que les biens déclassés et remis en pleine propriété à Aéroports de Paris en vertu de la loi déferée auraient dû être “ soumis à un régime particulier permettant de garantir la continuité du service public “ ; qu'ils font valoir que l'autorité administrative doit être en mesure “ de reprendre sans délai la maîtrise directe de l'exploitation des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly “ si l'exigent “ des motifs d'intérêt général... » (France, Conseil constitutionnel, 14 avril 2005 - Décision n° 2005-513 DC, *Loi relative aux aéroports*).

## 2/ Les servitudes *non altius tollendi* et la qualité de vie

Ibrahima LY abordant la question de la qualité de vie dans sa thèse précitée écrivait : « [l]a consécration de la notion d'Environnement ne suffit pas à améliorer les conditions de vie de l'homme. Il faut en plus, se tourner vers la recherche du qualitatif. J. LAMARQUE considère que la qualité de la vie "ne peut constituer que le vague fondement moral de la protection de l'Environnement, elle ne peut être objet de droit" »<sup>934</sup>. Nous ajouterons que, c'est bel et bien un fondement moral que le droit de l'environnement a su emprunter au droit de l'urbanisme en raison de la porosité qui caractérise leur relation<sup>935</sup>.

Cette relation est foncièrement poreuse parce qu'exactement les questions urbanistiques se fondent entièrement en matière environnementale<sup>936</sup>. L'urbanisme porte en lui, les préoccupations relatives au cadre de vie de l'homme, à la santé des populations, à la salubrité et à l'assainissement<sup>937</sup>. Et partant, il traduit l'aspect anthropocentrique de la définition de l'environnement<sup>938</sup>. Il s'avère que les limitations que la propriété privée subit sous le vocal de servitude *non altius tollendi* (ou limitation de hauteur des constructions) se situent dans cette perspective.

En effet, l'imposition de servitude *non altius tollendi* est une affaire de réglementation des constructions dans les villes pour offrir au milieu urbain une harmonie, ou simplement la beauté qu'il lui faut pour le développement du tissu urbain. Pour les villes modernes,

<sup>934</sup> LY (I.), *op. cit.*, p. 10.

<sup>935</sup> GUILLOT (Ph. Ch.-A.), *op. cit.*, p. 101.

<sup>936</sup> Il arrive même que la ville s'accommode de la protection de la nature. Dans ses contributions sur « La ville et la nature » présentées au colloque de Dakar de 1996, Mohamed Ali MEKOUAR affirme que « En milieu urbain et périurbain, des îlots d'espaces plus ou moins verts ou "naturels" peuvent être préservés, créés ou reconstitués par le jeu, notamment, des dispositions régissant les servitudes d'urbanisme et de celles relatives aux espaces verts. Ainsi, en France, au titre des servitudes d'urbanisme, il est possible de conserver rigoureusement des "espaces boisés classés", qui sont protégés à des fins récréatives ou de pureté de l'air dans la ville, en les mettant à l'abri des coupes, défrichements et lotissements » (PRIEUR (M.) (Sous la dir.), *Vers un droit de l'environnement urbain*, *op. cit.*, p. 153, n° 17).

<sup>937</sup> Relativement à la salubrité en milieu urbain, le code de la santé publique de la République togolaise dispose en son article 49 que « lorsqu'un immeuble, achevé au non, attenant ou non à la voie publique, constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, un danger pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou, à défaut, l'autorité de tutelle, saisi par un rapport motivé de l'autorité sanitaire ou du bureau municipal d'hygiène concluant à l'insalubrité de tout ou partie de l'immeuble, est tenu de requérir l'avis du ministre chargé de la Santé qui doit se prononcer dans un délai de deux (02) mois sur » la réalité et les causes de l'insalubrité et les mesures propres à y remédier. Parmi les mesures que l'autorité peut prescrire pour mettre fin à l'insalubrité constatée, les servitudes administratives figurent en bonne place. L'article 50 alinéa 1 poursuit à cet effet que : « Dans le cas où il aurait été conclu à la réalité de l'insalubrité et à l'impossibilité d'y remédier, le maire ou, à défaut, l'autorité de tutelle, est tenu dans un délai d'un (01) mois de prononcer, par arrêté, l'interdiction définitive d'habiter l'immeuble. » (cf. loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique de République Togolaise, précitée).

<sup>938</sup> L'auteur affirme que « (...) on peut se risquer à avancer que le droit de l'urbanisme est le droit de l'environnement urbain » (GUILLOT (Ph. Ch.-A.), *op. cit.*, p. 101).

l'esthétique reste dans l'appréciation du cadre de vie. Elle prend toute son ampleur depuis les opérations quotidiennes d'assainissement, jusqu'à la réglementation des constructions. Les servitudes d'intérêt général permettent d'atteindre cet objectif. Dans la stratégie d'occupation des sols, il est souvent prévu des contraintes dans le choix des matériaux de construction, la forme architecturale des constructions et leur taille. La servitude *non altius tollendi* s'invite dans ce recadrage selon les zones.

Un exemple est offert par la cité dite « Cité OUA » au cœur de la ville de Lomé. Le schéma imposé pour les constructions est homogène à l'intérieur de cette cité qui a vu le jour, comme son nom l'indique, pour accueillir le sommet au cours duquel l'organisation continentale dite Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a fait place à la nouvelle dénommée Union Africaine (UA)<sup>939</sup>. Bref, les charges imposées atteignent les immeubles dans leur ascension, la hauteur ne devant dépasser le niveau (R+2)<sup>940</sup>.

À la lecture des obligations résultant des servitudes *non altius tollendi*, nous nous rendons compte que la charge imposée ne profite à rien d'autre qu'à un intérêt urbanistique et sanitaire, porte-flambeau de la splendeur des villes et des équilibres environnementaux. D'un autre côté, il apparaît que la théorie de vice caché entraîne, par moments, l'imposition de charges d'intérêt général d'une toute autre nature. Il s'agit des servitudes *non aedificandi*.

## **B. Les interdictions de construire et la théorie de vice caché**

L'interdiction de bâtir, ou la servitude *non aedificandi*, est au carrefour de la domanialité publique et du droit de l'environnement. Car, en tant que servitude administrative sujette aux règles domaniales, cette interdiction intègre parfaitement les préoccupations environnementales en permettant de jeter un regard avisé sur la constructibilité des sols. C'est ainsi qu'elle s'accommode du danger enfoui (1) au même titre que du vice lié aux nuisances (2).

### **1/ La constructibilité d'un sol : analyse du vice face à un danger enfoui**

La théorie de vice caché fait bon ménage avec la protection de l'environnement. Théorie développée tant en droit privé qu'en droit administratif, le vice caché désigne dans son

<sup>939</sup> En témoigne l'article 33-1 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine adopté à Lomé, le 11 juillet 2000 : « Le présent Acte remplace la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine » (Acte constitutif de l'Union Africaine signé à Lomé le 11 juillet 2000, disponible sur [https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021\\_-\\_constitutive\\_act\\_of\\_the\\_african\\_union\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_f.pdf), consulté le 27 juin 2020).

<sup>940</sup> Dans le langage courant, cela signifie immeuble construit sur deux étages.

acception civiliste<sup>941</sup> et selon le lexique des termes juridiques<sup>942</sup>, un « [d]éfaut de la chose vendue qui ne se révèle pas à premier examen et qui la rend impropre à l'usage auquel elle est destinée, ou qui diminue tellement cet usage que l'acheteur ne l'aurait pas acquise, ou n'en aurait donné qu'un moindre prix, s'il l'avait connu. Dans le but de renforcer la protection des consommateurs, les conditions générales de vente applicables aux contrats de consommation doivent mentionner l'existence, les conditions de mise en œuvre et le contenu de cette garantie et, le cas échéant, l'existence d'une garantie commerciale optionnelle et payante, et d'un service après-vente »<sup>943</sup>. De cette définition fortement inspirée du droit de la consommation, nous en tirerons les éléments d'analyse. Quoique certains aspects soient propres au droit de la consommation<sup>944</sup>, la définition comporte des éléments utiles pour cette analyse.

La théorie de vice caché s'applique aussi bien aux meubles qu'aux immeubles. Mais les servitudes ne s'intéressant qu'aux immeubles, la corrélation que nous allons y établir à partir de cette analyse ne saurait s'étendre aux biens meubles. Il importe de faire une remarque de taille. Les civilistes se préoccupent de l'impact du vice dans les relations contractuelles (contrat de vente et de bail, par exemple)<sup>945</sup>. En ce sens, le juge judiciaire dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain. La Cour de cassation estime d'ailleurs que les juges du fond apprécient souverainement si la chose vendue est impropre à sa destination<sup>946</sup>. C'est ainsi que l'impropriété du bien à la constructibilité constitue, d'après le juge, un vice caché de la chose vendue<sup>947</sup>. Cette position du juge judiciaire traduit le rôle du vice caché dans la validité des contrats en droit privé.

Saisie par le droit public, cette notion ne mettra pas nécessairement aux prises les rapports entre les personnes, mais elle sera employée pour mettre un accent particulier sur le caractère

<sup>941</sup> Sur les développements relatifs à la notion de vice caché, voir **DUCHAINE (Ch.) et COCHE (A.)**, « La notion de vices cachés et les garanties du Code civil lors de la vente de terrains contaminés : modalités d'exercice et principaux écueils », in *Développements récents en droit de l'environnement*, pp. 359-441.

<sup>942</sup> **GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 1909, voir *Vice caché*.

<sup>943</sup> « En *common law*, toutes les notions qui renvoient à ce qui est caché et à ce qui est dissimulé peuvent être qualifiées d'*occultes* au sens péjoratif. Ainsi, dans le droit de la responsabilité délictuelle, le *danger caché* ("hidden danger") et le *vice caché* ("latent defect") sont *occultes* dans la mesure où ils ne sont ni divulgués ni notoires, sans l'acte volontaire du propriétaire du bien ou du produit, tandis que le *danger dissimulé* ("concealed danger") ou le *vice dissimulé* ("concealed defect") sont *occultes* du fait de l'acte intentionnel du propriétaire. De plus, est *occulte* ce qui est « non publié » par enregistrement » (**PICOTTE (J.)**, *op. cit.*, p. 2134, n° 5).

<sup>944</sup> **JULIEN (J.)**, *Droit de la consommation*, LGDJ, éd. Paris, p. 303, n° 299.

<sup>945</sup> **MALAUURIE (Ph.)**, **AYNÈS (L.)** et **STOFFEL-MUNCK (Ph.)**, *Droit des obligations*, LGDJ, 8<sup>e</sup> éd. Paris, 2016, p. 166, n° 304 et **JULIEN (J.)**, *loc. cit.* p. 303, n° 299.

<sup>946</sup> France, Civ. 3<sup>e</sup>, 22 janvier 1997 : *Bull. civ.* III, n° 23 ; *JCP N* 1997.II.778.

<sup>947</sup> France, Civ. 3<sup>e</sup>, 1<sup>er</sup> octobre 1997 : *Bull. civ.* III, n°181 ; *D. Affaires* 1997. 1283 ; *Défrenois* 1998. 944, note Dagonne-Labbe.

impropre du bien concerné. Le fait que, par exemple, un terrain soit impropre à la construction est un fait majeur si nous prenons en compte le phénomène de la prolifération des déchets dans nos villes. C'est ainsi que le droit positif part en guerre contre l'impropriété des terrains en y instituant des servitudes d'intérêt général. L'article 18 du décret togolais portant réglementation de la délivrance des actes d'urbanisme dispose que « *[d]ans les cas où le terrain ne peut être affecté à la construction ou utilisé pour la réalisation d'une opération spécifique, le certificat d'urbanisme motive la décision de l'inconstructibilité du terrain quant à l'opération projetée par les dispositifs tirés des plans d'urbanisme, des limitations administratives au droit de propriété ou des conditions de desserte par les équipements publics qui s'y opposent* »<sup>948</sup>.

L'intervention administrative se justifie par les impératifs de l'intérêt général lié à l'environnement avec l'aide de l'urbanisme. « *Avec l'émergence du droit de l'urbanisme, branche du droit administratif qui « repose sur le droit de construire, son étendue, et sur ses limites », le droit de construire est plus précisément devenu la rencontre du droit de propriété avec la possibilité donnée par l'administration, en principe par un document d'urbanisme, de l'exercer. C'est à cette dernière que revient le pouvoir de déterminer la règle de constructibilité et de l'apprécier par le biais de l'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme* »<sup>949</sup>. L'intervention de l'administration est donc déterminante, parce que c'est par cette voie que les servitudes *non aedificandi* ou interdictions de construire vont être imposées à un immeuble en raison du vice qu'il contient.

En effet, les contraintes et limites au droit des propriétaires d'ériger une construction sur leur propriété sont elles-mêmes préconfigurées dans la notion de constructibilité. Et, « *[p]ar constructibilité, il convient d'entendre, selon Sébastien LAMY-WILLING<sup>950</sup>, la densité maximale de construction exprimée en mètres carrés de surface de plancher autorisée par la réglementation d'urbanisme, combinée à l'ensemble des limitations civiles et administratives du droit d'édifier* ».

Là particulièrement, le vice évoqué est caractérisé par les différentes formes de déchets que le terrain a enfoui préalablement. Le caractère impropre du terrain ou de l'immeuble sera fonction de la dangerosité des déchets en question. « *Après la naissance et le développement*

<sup>948</sup> Cf. Décret n° 2016-043/PR du 18 avril 2016 portant réglementation de la délivrance des actes d'urbanisme, *JORT* du 20 juin 2016, n° spécial, p. 12, précité.

<sup>949</sup> LAMY-WILLING (S.), « La constructibilité des propriétés foncières : entre la règle et le contrat », *Th.*, Droit, Université d'Aix-Marseille, 2016, p. 33, n° 20.

<sup>950</sup> LAMY-WILLING (S.), *op. cit.*, p.7.

*des règles d'urbanisme, des auteurs ont tenté de définir le terrain à bâtir. Ainsi, Me Georges BAZAILLES (...) dans son rapport lors du Congrès des Notaires du Mai 1963 écrivait que : "le terrain à bâtir était de prime abord celui qui avait vocation à recevoir toute sorte de construction qu'elles qu'en soient la nature et la destination" »<sup>951</sup>. Le terrain qui contient un vice caché ne rentre pas dans cette catégorie.*

En effet, le vice ou le défaut de la chose, en tant que résultat des actions de l'homme, est, soit lié à un déversement de déchets dont les traces ne transparaissent plus, soit à l'utilisation de produits d'une toxicité scientifiquement avérée résultant des installations préexistantes. Alors, le vice serait constitué lorsque le terrain contient des déchets enfouis antérieurement. Et, il peut simplement s'agir d'une décharge désaffectée plus tôt.

L'intérêt général commande, alors, l'établissement d'une interdiction de construire en vue de préserver le cadre de vie de l'homme des dangers. Dans ce contexte, la propriété est altérée certes, mais elle l'est dans l'intérêt du propriétaire lui-même, même si cela reste subtile à percevoir. La servitude dans ce cas est une mesure préventive qui fait peser sur la propriété une interdiction de construire. Cependant, l'interdiction de construire peut s'avérer utile lorsque la zone est jugée infecte.

## **2/ La constructibilité d'un sol : analyse du vice par rapport aux nuisances**

Le concept de nuisance, consubstantiel à celui de pollution<sup>952</sup>, s'identifie à *"toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel, entourant l'homme"*<sup>953</sup>. Les nuisances de diverses formes peuvent affecter la constructibilité d'un sol alors même qu'elles n'y sont pas enfouies. Le bruit, les vibrations ou les émanations radioactives notamment peuvent conduire l'autorité administrative à imposer à des fonds précis des interdictions de construire. Le vice existe toujours, seulement il n'est pas enfoui. Cependant, parce qu'il n'est pas apparent au premier contact, son caractère caché n'est pas dissipé.

Lorsque le caractère caché est totalement dissipé, la responsabilité de la personne à l'origine du vice ne peut être engagée. La Cour administrative d'Appel de Lyon a ainsi jugé que *« la communauté de communes des Hautes-Terres n'est pas davantage fondée à engager la*

<sup>951</sup> CARBONNEL (Ch.), « La notion de terrain à bâtir », Tome II, Th., Université de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales de Paris, 1989, p. 5.

<sup>952</sup> LY (I.), *op. cit.*, pp. 108 et s.

<sup>953</sup> CABALLERO (Fr.), *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, Paris, 1981, p. 6, cité par LY (I.), *op. cit.*, p. 108.

*responsabilité de l'exposante sur le fondement de la garantie des vices cachés dès lors, d'une part, que l'inadaptation du système de préhension ne saurait constituer un tel vice ; dès lors, d'autre part, qu'un tel vice n'était nullement caché lors de la vente et qu'aucune impropriété de la benne à ordures ménagères n'était à déplorer, dès lors, enfin, que la communauté de communes ne saurait être considérée comme profane en la matière »<sup>954</sup>.*

Par ailleurs, en droit camerounais, la loi a prévu que « [d]es servitudes de non aedificandi ou des limitations de hauteur, des bâtiments, des prescriptions d'abattage d'arbres peuvent (...) être édictées par décret dans les zones de protection des aérodomes ou des installations militaires, ainsi que la sauvegarde de la navigation aérienne »<sup>955</sup>. Ces servitudes de l'article 6 alinéa 2 de l'ordonnance camerounaise du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial sont, d'après la typologie législative, les plus importantes qui rentrent dans la catégorisation des servitudes d'intérêt général. Mais, l'établissement d'une interdiction de bâtir suivant les dispositions de cet article peut être fait autour de dépendances du domaine public qui abritent des activités dangereuses telles que la navigation aérienne, le stockage et la manipulation des armes notamment. L'interdiction de construire une maison dans le voisinage prend donc en compte le risque auquel ces activités dangereuses exposent les personnes.

Plus loin, et en ce qui concerne les nuisances, le cas des nuisances sonores est à relever clairement. Dans nos pays, les zones aéroportuaires sont aujourd'hui carrément entourées de maisons d'habitations jusqu'à une certaine limite. Les espaces attenants au domaine public aéroportuaire étant frappés de servitude *non aedificandi*, les constructions y sont interdites surtout pour éviter les nuisances sonores, vu l'impact du bruit sur la santé de l'homme, et ce, malgré les critiques que certains auteurs profèrent contre la qualification que le droit réserve au bruit<sup>956</sup>.

En plus, les émanations radioactives diverses provoquées par des catastrophes naturelles ou technologiques peuvent entraîner l'activation d'une servitude *non aedificandi* sur les fonds concernés. « L'exemple le plus dramatique fut la catastrophe de Bhopal (Inde) 1984 : 3800 morts, 200000 blessés. Il s'agissait d'une usine de pesticides d'une filiale américaine d'Union

<sup>954</sup> CAA de Lyon, 30 avril 2014, n° 12LY20413, Inédit, *Rec. Lebon*.

<sup>955</sup> Article 6 alinéa 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun précitée.

<sup>956</sup> « Le bruit est chargé de sens. Il traduit une façon de vivre. Une ville bruyante évoque le dynamisme. Alors qu'un hameau silencieux peut renvoyer à l'idée du désert, un lieu où rien ne se passe. L'approche scientifique ne prend pas en compte la dimension sociale du bruit, perception plus subjective, circonstancielle. Et le droit ne considère le bruit qu'en tant que nuisance et non pas sous ses autres aspects » (COCHET (C.), « Bruit et urbanisme : une approche juridique », Th., Droit public, Université des Antilles et de la Guyane, 2014, p. 20).



*Carbide. (...) On peut citer aussi Tchernobyl en 1986 où la ville de Pripiat fut évacuée parce que menacée par une pollution à longue distance. Ces accidents en milieu urbain posent le problème de la localisation liée aux règles d'urbanisme »<sup>957</sup>. En ce moment, la servitude est établie pour protéger les populations contre le danger sanitaire auquel elles s'exposent en occupant les sites grevés.*

Dans chacun de ces cas, le terrain concerné peut être assujéti d'une servitude *non aedificandi* en raison du risque que les éventuels occupants encourent. Mais, relativement aux garanties que la théorie de vice caché offre aux victimes, l'action en indemnisation pour vice caché peut être évoquée devant le juge en marge de l'action en annulation des opérations projetées en violation de la servitude<sup>958</sup>. Cette action en indemnisation est une action autonome qui peut être exercée indépendamment d'une action rédhibitoire<sup>959</sup>.

Les incidences du droit de l'environnement sur la domanialité publique n'épargnent pas les servitudes administratives, qu'il convient de distinguer des servitudes de droit privé<sup>960</sup>. En effet, parce que, d'une part, considérées comme étant au service d'un ouvrage public ou d'une dépendance du domaine public, ces servitudes affectent la propriété privée située dans le voisinage immédiat. Des enjeux environnementaux naissent de l'existence de la charge notamment par rapport à l'exploitation de la dépendance du domaine public en tant que fonds dominant ou comme fonds servant<sup>961</sup>. Les pollutions, qui en résultent, interpellent le droit de l'environnement. C'est ainsi que des règles environnementales vont intervenir pour assainir les rapports de voisinage entre les propriétés privées et publiques impliquées (comme fonds servant ou fonds dominant).

<sup>957</sup> **PRIEUR (M.)**, « Les risques industriels et naturels et la gestion urbaine », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (Sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, op. cit., p.143.

<sup>958</sup> « Il n'empêche que dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État (France, CE, 26 juill. 2011, n° 328651, *Commune de Palais-sur-Vienne*, D. 2011, p. 2705, obs. F.-G. Trébulle, *Rev. Environnement* 2011, n° 12, comm. 131, obs. P. Billet ; CE, 1er mars 2013, n° 348912, et 354188 ; CE, 25 sept. 2013, n° 358923, *Wattelez*, *JCP G* 2013, n° 1320, p. 2284, note B. Parance) et la Cour de cassation (Cass. 3e civ., 11 juill. 2012, n° 11-10.478 : *RTDI* 2012/3, p. 29, obs. P. Billet, D. 2012, p. 2182, obs. B. Parance, D. 2012, p. 2208, obs. M. Boutonnet) ont étendu l'obligation de dépollution au propriétaire du terrain, lorsqu'aucun autre responsable ne peut être poursuivi : « qu'en l'absence de tout producteur ou de tout autre détenteur connu, le propriétaire du terrain sur lequel ont été déposés des déchets peut être regardé comme leur détenteur au sens de l'article L. 541-2, notamment s'il a fait preuve de négligence à l'égard d'abandons sur son terrain, et être de ce fait assujéti à l'obligation d'éliminer ces déchets » (France, CE, 25 sept. 2013, préc.) » (**GRIMONPREZ (B.)**, « La fonction environnementale de la propriété », in *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, Dalloz, 2015, 3, pp. 539-550).

<sup>959</sup> Action en garantie des vices cachés par laquelle l'acheteur demande la résolution du contrat.

<sup>960</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II.

<sup>961</sup> Cf. aisance de voirie. *Supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

D'autre part, parce que même en l'absence d'un support (domanial) comme fonds dominant, les servitudes d'intérêt général qui atteignent une propriété sont, comme les servitudes d'utilité publique, saisies par les préoccupations environnementales. Car, l'intérêt général au profit duquel elles imposent des charges (sur la propriété privée) attire la matière environnementale. La rencontre entre les servitudes d'intérêt général et le droit de l'environnement produit alors un impact non seulement sur la protection de la charge elle-même, mais aussi sur la protection des personnes contre les risques et atteintes de tous ordres. À partir de cet instant, il est évident que la domanialité publique, dans son office de protection du domaine public, s'enrichit constamment des contributions que le droit de l'environnement lui apporte.

## CONCLUSION DU TITRE II

L'analyse des rapports entre le domaine public et son voisinage est riche en enseignements. En effet, aussi bien pour constituer le domaine public que pour son utilisation, les propriétés voisines peuvent être soit amputées ou altérées dans leurs attributs. Il se trouve que les valeurs environnementales dont le domaine public est le siège se retrouvent par-là même en danger en raison des possibles et éventuelles incursions qui peuvent être encaissées du fait des personnes dépossédées. En d'autres termes, l'idée que ces atteintes sont des fois causées illégalement, s'est avérée juste à l'issue d'une analyse minutieuse de la situation de nos pays d'Afrique francophone. Ce qui justifie les incidences du droit de l'environnement dans la relecture des rapports de voisinage entre le domaine public et les propriétés privées.

En effet, il faut distinguer au sein de la pratique administrative deux temps : la période postcoloniale (allant jusqu'à la fin des années 1980) et la période qui suit les Conférences nationales aboutissant à l'entame d'une ère de démocratisation que Babakane COULIBALEY<sup>962</sup> a désigné sous le vocable de "*renouveau démocratique*". D'après notre analyse, au cours de la première période, nos États d'Afrique francophone fonctionnaient sous les régimes de parti unique où les administrations, chargées de satisfaire les ambitions écologiques fortes des gouvernants ont usé de procédés arbitraires, conduisant à la création de réserves de faune ou d'aires protégées. Cette pratique, additionnée aux échecs des réformes agro-foncières amorcées dans certains pays comme le Togo, vont créer des situations frustrantes au sein des populations.

Au sortir du joug des partis uniques, la situation dégénère par endroit et par moment, à telle enseigne qu'au Togo, des soulèvements populaires sont enregistrés dans des régions où la politique forestière a été la plus cruelle dans le passé. La domanialité publique montre ses limites. Elle se révèle impuissante pour la maîtrise des atteintes et ne parvient plus à protéger solidement le domaine public. Il faut cependant noter que chaque fois qu'une dépendance du domaine public est attaquée, ce sont des ressources écologiques qui en payent le prix fort : destruction des forêts, chasse effrénée, *etc.*

Fort de ce constat, il s'avère que les règles environnementales interviennent pour appuyer le régime de protection domaniale en vue de refonder les rapports de voisinage entre le domaine public et les propriétés riveraines, gage d'une maîtrise des atteintes causées réciproquement, d'une part. D'autre part, cette intervention des règles environnementales aboutit foncièrement

---

<sup>962</sup> COULIBALEY (D. -B.), *op. cit.*, p. 3.

à une relecture des charges de voisinage (servitudes administratives). À ce niveau également, nous nous sommes rendu compte que les atteintes causées sont réciproques. Les voisins du domaine public mènent des activités (dès fois incompatibles) qui affectent matériellement les dépendances domaniales, soit sous la bannière des aisanances de voirie, soit par le jeu des occupations illicites, tandis que, pour l'utilité du domaine public, des servitudes administratives assujettissent les propriétés voisines. Ceci étant, les critères matériel et fonctionnel de définition de ces servitudes administratives sont pénétrés par la norme environnementale.

## CONCLUSION PARTIELLE (PARTIE I)

Axée autour de la problématique d'un régime de protection du domaine public éprouvé par les enjeux environnementaux, cette première partie de notre développement, analysant la situation qui prévaut dans nos pays d'Afrique francophone, a été conduite sur deux hypothèses, somme toute, déterminantes. La première a consisté à affirmer que les enjeux environnementaux ont une incidence sur la protection de l'intégrité matérielle du domaine public, tandis que la seconde étend cette incidence au régime de protection du domaine public dans ses rapports avec le voisinage.

Soumis à un régime rigide et dérogoire construit à partir des principes de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité, d'incessibilité, d'insaisissabilité, d'immunité fiscale et la police de conservation, la protection du domaine public s'est fragilisée au fil du temps en raison des contraintes imposées par les évolutions en droit public économique qui n'occultent pas l'exploitation des biens domaniaux.

Or, qui dit exploitation domaniale, dit altération de la consistance des dépendances du domaine public. Le domaine public étant affecté pour des besoins économiques, l'environnement subit des dégradations de diverses natures. Il se fait donc que l'ampleur des dégâts causés par l'exploitation économique du domaine public va en grandissant. La domanialité publique étant dans l'incapacité de freiner cet élan, le concours de règles environnementales devient indispensable. Désormais, la domanialité publique va puiser dans les règles et principes du droit de l'environnement pour combler ses propres insuffisances et lacunes ; l'état de la jurisprudence (judiciaire, constitutionnelle et administrative) le favorisant. C'est ainsi que nous sommes parvenu à la conclusion selon laquelle les règles environnementales contribuent réellement, d'un côté, à renforcer le principe de l'inaliénabilité, entre-temps fragilisé et, de l'autre, à refonder la police de la conservation. D'ailleurs, cette police autrefois axée sur la répression au nom de la contravention de voirie, s'allie fortement et ce, sous l'influence des règles environnementales comme nous l'avons vu, une approche préventive alimentée par des régimes d'interdiction et d'autorisation.

Il reste, cependant, qu'en matière de protection du domaine public, un autre défi réside dans l'hostilité qui sévit entre le domaine public et son voisinage. En effet, le domaine public s'enrichit des altérations des biens de son voisinage soit par amputation soit par constitution de droits réels accessoires. La conduite régulière des procédés entraînant ces altérations ne suscite pas trop de crainte. C'est plutôt les techniques irrégulières qui ont prévalu avant la

démocratisation de nos pays qui ont insufflé une dynamique frustrante à l'égard des propriétaires spoliés. Aujourd'hui, les effets de cette approche sont ressentis tant dans les incursions fréquentes faites sur le domaine public qu'en matière de protection des ressources écologiques. La jurisprudence constitutionnelle du Bénin (*Affaire Héritiers de Feu FOHOUNHEDO Houévoessan*)<sup>963</sup>, relative à l'expropriation en particulier et aux litiges relatifs à la propriété en général, en atteste.

Enfin, les servitudes administratives sont saisies par les préoccupations environnementales notamment lorsqu'elles sont perçues comme étant au service d'une dépendance domaniale ou de l'intérêt général. De l'analyse du critère matériel, nous avons conclu que l'incidence de la matière environnementale se fait sentir dans la maîtrise des atteintes réciproques que le domaine public et les propriétés voisines s'infligent. Il en est ainsi lorsque les aïances de voirie sont détournées de leur objet à des fins polluantes et attentatoires à l'intégrité matérielle du domaine public et réciproquement lorsque des charges sont imposées à la propriété privée pour un ouvrage public ou une dépendance d'une toute autre nature.

Quant au critère fonctionnel qui se montre plus influençable par les règles environnementales, nous nous sommes rendu compte que ce critère met en valeur les limitations de hauteur (servitude *non altius tollendi*) et les interdictions de construire (servitude *non aedificandi*). Légitimée par les besoins de l'intérêt général, leur institution s'entoure d'une portée environnementale sans cesse croissante pour préserver l'individu contre ses propres imprudences, notamment lorsqu'il décide de faire une construction habitable sur un terrain impropre ou dans une zone infecte (pollution sonore, olfactive, *etc.*).

En définitive, dire que le régime de protection du domaine public est éprouvé par les enjeux environnementaux ne relève plus d'une aberration. Il l'est davantage dans nos droits d'Afrique noire francophone. Mais, aussi marquante que cette épreuve l'a été pour la protection du domaine public tant dans ses relations avec le voisinage que dans son intégrité matérielle, il importe toutefois de s'interroger si l'épreuve en question ne s'étendrait pas au régime de gestion du domaine public. En d'autres termes, les utilisations ordinaires dont le domaine public est quotidiennement l'objet et les préoccupations relatives à la valorisation ne sont-elles pas également influencées par les enjeux environnementaux ?

<sup>963</sup> Cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 00-032 du 28 juin 2000, *Affaire Héritiers de Feu FOHOUNHEDO Houévoessan*), disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020. Relativement à la jurisprudence de la Cour suprême, voir par exemple, Bénin, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n° 5/CA du 08 juin 1995, *Aff. Cocker Ismaïla Siaka c/ Préfet de l'Atlantique*, précitée.

**PARTIE II. LE RÉGIME DE GESTION DU DOMAINE  
PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX  
ENVIRONNEMENTAUX**

La mise à l'épreuve de la domanialité publique par les enjeux environnementaux crée – outre le réexamen du régime de protection des biens publics – des incidences sur le régime de gestion des dépendances du domaine public<sup>964</sup>. Le droit de l'environnement manifeste un intérêt particulier pour ce régime de gestion. Cela se justifie par le simple fait que celui-ci tolère, aujourd'hui, la conduite des activités économiques sur le domaine public.

En effet, ce n'est plus exagéré de penser que la domanialité publique admet et garantit une gestion propriétaire des biens qu'elle régit. Gérer le domaine public pour en tirer profit n'est plus absolument inconcevable<sup>965</sup>. C'est ainsi que la domanialité publique s'efforce de s'accommoder avec les exigences de cette gestion<sup>966</sup>.

C'est donc à ce niveau que le droit de l'environnement se retrouve indexer, parce que par le fait de l'activité économique entreprise sur le domaine public, des dommages écologiques commencent à voir le jour. Il en résulte que la gestion du domaine public va exposer la domanialité publique à une épreuve sous le regard des enjeux environnementaux. Parce que les règles de domanialité publique n'étaient pas préconfigurées à prendre en compte ces dommages d'une spécificité remarquable, le droit de l'environnement vient en renfort : il intègre ses règles au sein du régime du domaine public pour lui permettre de répondre à ce nouveau défi. Mais très certainement, les principes de liberté, de gratuité, d'égalité<sup>967</sup>, de

<sup>964</sup> Cette épreuve est, d'abord, issue d'une transplantation des problèmes relevés dans l'analyse du régime de protection puisqu'il est tentant de croire – ce qui n'est pas totalement erroné – que le régime de gestion du domaine public n'est pas constitué de règles *sui generis*, et que ce sont les mêmes règles et principes autrefois chargés de la protection, qui voit leur fonction se dédoubler pour s'occuper de garantir l'exploitation du domaine public en parfaite harmonie avec son affectation.

<sup>965</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II.

<sup>966</sup> **LAGARDE (M.)**, *op. cit.*, p. 6. Suivant cet auteur, au sein de la domanialité publique, « [a]ux préoccupations de protection se joignent indissociablement les finalités de gestion ». L'une des priorités de cette gestion est principalement la garantie des affectations de concert avec la rentabilisation des dépendances.

<sup>967</sup> Le principe d'égalité – qui nous intéressera très peu dans le cadre de cette analyse – a retenu l'attention de bien des auteurs autant que la jurisprudence. Au sein de la doctrine, certains ont essayé de le clarifier amplement. C'est le cas de Kossivi **HOUNAKE** qui a affirmé que : « [g]énéralement assimilé au principe de non-discrimination, il est l'un des principes cardinaux des droits de l'Homme qui signifie que tous les êtres humains doivent jouir de tous les droits sans discrimination » (**HOUNAKE (K.)**, « Les juridictions constitutionnelles dans les démocraties émergentes de l'Afrique noire francophone : les cas du Bénin, du Gabon, du Niger, du Sénégal et du Togo », Th., Droit public, Université de Lomé et Université de Poitiers, p. 165).

En même temps, il faut retenir que l'égalité dans l'utilisation du domaine public n'exclut pas *a contrario* que certaines discriminations positives puissent être établies en toute légalité puisque pour Adama **KPODAR**, par exemple, « [e]n réalité, tous les êtres humains ne naissent pas libres et égaux en dignité et en droit » (**KPODAR (A.)**, « Les droits catégoriels : philosophie et spécificité », in *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 27-56 cité par **HOUNAKE (K.)**, *op. cit.*, p. 165). Sur cette position, voir également, Cour constitutionnelle du Togo, 09 juillet 2009, Décision n° C-003/09.



subordination des utilisations privatives à une autorisation préalable<sup>968</sup>, et au paiement de redevances<sup>969</sup> et enfin le principe de précarité des usages privatifs<sup>970</sup>, qui constituent le socle du régime de gestion du domaine public, gouvernent les utilisations en même temps que la valorisation de ses dépendances. À partir de cet instant, il convient d'analyser l'impact des préoccupations environnementales respectivement sur les utilisations ordinaires du domaine public (**TITRE I**) et la valorisation du domaine public (**TITRE II**).

---

<sup>968</sup> C'est ce principe que René CHAPUS a qualifié de "principe de la nécessité d'autorisation" (**CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 496, n° 598), lequel principe ne souffre d'exception que de façon ponctuelle. En droit togolais, les articles 516, 607-1 et 619-1 de la loi portant code foncier et domanial précitée se rapportent à ce principe.

<sup>969</sup> Sur la nature législative de ces principes, voir en droit français, en ce qui concerne l'exigence d'une redevance, l'article L. 29 du code du domaine de l'État et l'article L. 28 du même code qui institue la subordination à autorisation. En droit togolais, sur l'exigence de redevance en matière de concession, voir l'article 9-38 de la loi portant code foncier et domanial précitée.

<sup>970</sup> Le principe de précarité est, quant à lui, tiré de l'article L. 113-2 du code français de la voirie routière. L'article 9-38 de la loi togolaise portant code foncier et domanial précitée s'y rapporte également.

## TITRE I. LES UTILISATIONS ORDINAIRES DU DOMAINE PUBLIC SAISIES PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES

Les utilisations ordinaires, c'est-à-dire les usages collectifs et privés, du domaine public sont parfois en conflit avec les libertés publiques dont l'exercice, même normal, peut constituer une menace pour l'environnement. L'arbitrage entre les libertés d'ordre individuel et ce qu'il est convenu d'appeler l'intérêt de tous, devient déterminant. Cet arbitrage est indispensable puisque « *[a]vancer l'idée d'intérêt général, cette "très vieille idée", c'est proposer, comme l'a affirmé Nirmal NIVERT, une notion capable de repenser l'articulation entre liberté du sujet et liberté de tous* »<sup>971</sup>.

C'est ainsi que la préservation des acquis environnementaux peut exiger des restrictions dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux individus. Par exemple, la route est ouverte à la circulation. Mais, dans un contexte particulier et vu les nuisances que la circulation à bord de certains véhicules entraîne, le régime de gestion va imposer une taxation pour dissuader les utilisateurs de ces engins polluants de recourir à ces moyens de circulation sur la voie publique. Le principe de gratuité est donc atteint d'une restriction, somme toute, juste. C'est ainsi que les préoccupations environnementales influencent le régime des utilisations ordinaires du domaine public.

Dans nos États d'Afrique francophone, il est reproché aux pouvoirs publics de tenter de porter excessivement atteinte aux libertés individuelles et collectives au nom de l'intérêt général dont ils sont les légitimes défenseurs. Cependant, il reste flagrant que les individus font, à l'inverse, du domaine public un lieu d'exercice de libertés en outrepassant les limites nécessaires<sup>972</sup>. Il importe alors de mener une analyse minutieuse sur l'intégration des préoccupations environnementales dans l'utilisation collective du domaine public (**Chapitre I**) ainsi que sur l'utilisation privée (**Chapitre II**) dont ce domaine peut faire l'objet.

<sup>971</sup> NIVERT (N.), « Intérêt général et droits fondamentaux », Th., Droit, Université de la Réunion, 2012, p. 20, n° 17.

<sup>972</sup> Parmi ces libertés, on peut citer la liberté de commerce et d'industrie et la liberté de réunion et de manifestation.

Historiquement, il n'y avait pas la liberté du commerce et de l'industrie sous l'Ancien Régime : activités économiques très réglementées par le système des corporations. Turgot, ministre de Louis XVI supprime les corporations par un édit de février 1776, établissant ainsi la liberté du commerce et de l'industrie « toutes personnes françaises ou étrangères (sont) libres d'embrasser et d'exercer (...) telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers qui bon leur semblera et même d'en réunir plusieurs ». Mais en août 1776, un nouvel édit rétablit les corporations. La liberté du commerce et de l'industrie sera finalement proclamée par la loi du 2-17 mars 1791 : décret d'Allarde, texte à portée fiscale qui crée la patente.

## CHAPITRE I. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'UTILISATION COLLECTIVE DU DOMAINE PUBLIC

L'utilisation collective fait allusion à l'ouverture d'une dépendance du domaine public directement au public. « *Se traduisant par la circulation et le stationnement des piétons et véhicules, l'utilisation collective des voies publiques est le type même de l'utilisation collective, par une pluralité de personnes non individualisées, du domaine public en général* »<sup>973</sup>. Ce n'est certes pas dans ce cas de figure uniquement que les utilisations collectives peuvent être retrouvées. Elles se retrouvent également sous d'autres formes telles que les promenades publiques, la navigation sur les cours d'eau et lacs domaniaux ou encore l'usage des rivages des mers<sup>974</sup>.

En réalité, les règles de la domanialité publique applicables directement à ces utilisations de type collectif sont fondamentalement les principes de liberté, d'égalité et de gratuité. Un intérêt particulier sera accordé aux principes de liberté et de gratuité en raison des pesanteurs économiques dont ils sont porteurs. Le principe d'égalité n'est pas négligeable, certes. Mais lorsque se pose le problème de l'intégration des préoccupations environnementales dans l'utilisation collective du domaine public, l'analyse de ce principe est de loin le plus utilitaire au même titre que les principes de liberté et de gratuité. Voilà qui justifie l'intérêt de ce choix. Fort de tout ceci, notre analyse tâchera d'appréhender sous le prisme de l'environnement le principe de la libre utilisation du domaine public (**Section 1**), et puis le principe de l'utilisation gratuite de ses dépendances (**Section 2**).

### **Section 1. Le principe de la libre utilisation du domaine public appréhendé sous le prisme de l'environnement**

Le régime des utilisations collectives du domaine public admet volontiers que les dépendances concernées soient librement utilisées par le public tout en s'attirant par la même occasion les convoitises du droit de l'environnement. René CHAPUS écrivait<sup>975</sup>, en effet,

<sup>973</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 478, n° 580.

<sup>974</sup> GEORGES (Ph.), *Droit public, notions essentielles*, 7<sup>e</sup> éd. Sirey, Paris, 1989, pp. 406-407. L'auteur aborde de façon exhaustive les biens affectés à l'usage du public.

<sup>975</sup> CHAPUS (R.), *loc. cit.*, p. 478, n° 581.

que : « [l]’utilisation des dépendances domaniales affectées au public est libre en principe en ce sens qu’elle n’est pas, en principe, soumise à autorisation »<sup>976</sup>.

L’exercice des libertés sur le domaine public peut attenter à la conservation de l’environnement<sup>977</sup>. À partir de cet instant, il importe de cerner la place des exigences environnementales dans l’exercice des activités commerciales sur le domaine public (§1), d’une part, dans l’exercice des activités extra commerciales sur ces mêmes dépendances (§2), d’autre part.

### §1. La place des exigences environnementales dans l’exercice des activités commerciales sur le domaine public

Il arrive que le domaine public soit, suivant les termes de Philippe YOLKA<sup>978</sup>, un « *champ de bataille* » pour les libertés<sup>979</sup>. En effet, l’exercice de l’activité commerciale est une liberté qui doit s’exercer en harmonie avec d’autres droits et libertés, le droit à un environnement sain par exemple<sup>980</sup>. Toutefois, « [l]es propriétés publiques étant le siège d’activités économiques, on sait, en particulier depuis l’arrêt Société EDA<sup>981</sup>, qu’il appartient aux personnes publiques de respecter [s]es règles lorsqu’elles prennent des actes de gestion du domaine ou des mesures de police en rapport avec ce domaine »<sup>982</sup>. Ainsi l’autorité administrative doit veiller à ce que l’exercice des activités commerciales d’intérêt privé (A) et d’intérêt général (B) sur le domaine public prenne en compte les défis environnementaux.

<sup>976</sup> Certes, elle n’exige aucune autorisation préalable parce que – comme nous l’avions dit plus haut – l’essence même des autorisations est intrinsèquement liée au régime des interdictions ; ce qui n’est pas le cas ici. Puisque la dépendance est affectée à un usage collectif, c’est-à-dire à un usage direct du public, la liberté est donc la règle et la restriction, l’exception.

<sup>977</sup> Il advient que cette liberté manifestée sur le domaine public soit « *surveillée* » comme l’affirme certains auteurs (cf. **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 478, n° 581). Cette surveillance – qui peut prendre la forme environnementale – doit, pourtant, être l’objet d’un encadrement pour éviter d’attenter à la quintessence même du principe.

<sup>978</sup> **YOLKA (Ph.)**, *op. cit.*, p. 1.

<sup>979</sup> Contrairement à ce que l’on est tenté de penser, les usages collectifs du domaine public ne sont pas antinomiques de l’exercice d’activités commerciales. Ils s’accommodent sans difficulté d’ailleurs à leur exercice dès lors que ni l’affectation n’est compromise ni un objectif d’intérêt général n’en souffre. En ce moment précis, la liberté trouve tout son sens.

<sup>980</sup> Jean UNTERMAIER montre sa préférence pour un dérivé du droit à un environnement sain et écrit que : « [a]u fronton de la Charte du 1er mars figure le droit à l’environnement. C’est de lui que tout procède. Ne dissimulons pas le plaisir attendu depuis une trentaine d’années, d’utiliser pour le citer, non plus le conditionnel mais le présent. Et au passage, profitons de l’occasion pour approuver la formulation retenue – "un environnement équilibré et respectueux de la santé" – préféré à un "environnement sain". L’environnement sain évoquait trop la maxime *Mens sana in corpore sano* (...) » (**UNTERMAIER (J.)**, « La charte de l’environnement face au droit administratif », *op. cit.*, pp. 145-159).

<sup>981</sup> France, CE, 26 mars 1999, *Société EDA*, n° 202260, *Rec.* p. 107 avec les conclusions de J.-H. Stahl.

<sup>982</sup> **SAUVE (J.-M.)**, « Introduction », in *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, Les entretiens du Conseil d’Etat en droit public économique*, 6 juillet 2011, p. 8, n° 2.

## A. L'exercice des activités commerciales d'intérêt privé et les défis environnementaux

Dans nos pays, les petits commerces s'exercent assez facilement sur les dépendances du domaine public ouvertes à l'usage collectif. L'impact de ces commerces sur la protection de l'environnement se mesure selon qu'il s'agit d'activités sédentaires (1) ou passagères (2).

### 1/ Le domaine public siège d'une activité cantonnée en conflit avec l'environnement

Par activité cantonnée, il faut entendre toute activité commerciale exercée sur place (en particulier sur une dépendance du domaine public). L'activité commerciale d'intérêt privé cantonnée sur une dépendance affectée à l'utilisation collective<sup>983</sup>, bien que protégée par des sources constitutionnelles sous la bannière de liberté d'entreprendre<sup>984</sup>, peut poser un réel problème de nature environnementale. En effet, campée sur le domaine public ouvert à la circulation, par exemple, cette activité peut à la fois causer un encombrement nuisible à cette affectation et, au-delà, être à l'origine de rejet de déchets volatils comme c'est bien le cas dans nombre de nos villes africaines.

Certaines villes sont le théâtre d'activités commerciales dont le contrôle échappe la plupart du temps à l'autorité publique. Le secteur des transports impose à nos villes la prolifération de lieux de stationnements « sauvages » sur les voies publiques où s'attroupent passagers, transporteurs, voire revendeuses. Le développement de ces activités en milieu urbain crée un danger lié au risque d'accidents de circulation et des pollutions diverses.

Il y a alors un conflit entre l'activité en question et les exigences de protection de l'environnement urbain. En effet, Gaston JEZE écrivait au début du XX<sup>e</sup> siècle que « [*l]es routes et les chemins ont été et sont créés, entretenus pour donner satisfaction à ce besoin primordial de l'homme : circuler, aller et venir là où l'appellent ses intérêts, ses affaires, ses plaisirs. Et il est donné satisfaction à ce besoin par le procédé du service public. Les routes et les chemins sont donc un service public ayant pour objet essentiel la circulation des individus* »<sup>985</sup>. « "Objet essentiel", en italique dans ce texte, poursuit Samuel

<sup>983</sup> Sur cette question, voir CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 480, n° 583.

<sup>984</sup> Voir, DE BECHILLON (D.), « Le volontarisme politique contre la liberté d'entreprendre », in *Lextenso, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 4, n° 49, 2015, pp. 5- 14, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2015-4-page-5.htm>, consulté le 07 juillet 2019 et ARDANT (Ph.), « Les constitutions et les libertés », in *Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, p. 62.

<sup>985</sup> JEZE (G.), « Nature juridique du droit du public sur les routes et chemins », note sous CE 14 mai 1915, *Poincloux*, n° 53899, *RD publ.* 1910. 695, spéc. p. 469, cité par DELIANCOURT (S), « L'illégalité de la "taxe trottoir" : l'utilisation momentanée du domaine public par les clients d'un commerce », Conclusion

*DELIANCOURT*<sup>986</sup>, sans aucun doute, mais non exclusif dès lors que cet usage est compatible avec la destination de cette dépendance. Le domaine public routier sert aujourd'hui bien plus qu'à circuler librement, sans encombres et sans péages ». L'objectif de circuler librement se dédouble d'activités commerciales d'intérêt privé.

Il est classiquement connu à partir de la jurisprudence administrative que l'affectation à l'usage collectif tolère parfois des activités conformes à la destination de la dépendance domaniale. En procédant ainsi, ce sont les libertés économiques que le juge administratif tente de mettre en relief. Il a ainsi été jugé dans un arrêt rendu par la Cour administrative d'Appel de Bordeaux que : « l'arrêté litigieux n'ayant par ailleurs ni pour objet de réglementer l'exercice d'une activité économique ni de permettre la prise en charge par la commune d'une telle activité, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de liberté du commerce et de l'industrie doit être écarté »<sup>987</sup>. Il en résulte que si l'autorité administrative avait dans son arrêté porté atteinte à la liberté du commerce et d'industrie, le juge n'hésiterait point à prononcer l'annulation de cette décision<sup>988</sup>. Si à l'inverse, il y avait méconnaissance de la liberté de commerce et d'industrie, et qu'à l'occasion de l'exercice de cette activité autorisée par le juge un conflit survient avec les questions d'ordre environnemental, un arbitrage s'imposerait par application du principe de proportionnalité (les coûts environnementaux devant être proportionnés aux bénéfices économiques)<sup>989</sup>.

« Ajoutons que [sur le domaine public], nombre de libertés économiques – d'entreprendre, du commerce et de l'industrie – s'y déploient de manière privilégiée (cf. circulation des marchandises, prestation de services, exploitation de réseaux, etc.) »<sup>990</sup>. Ces libertés économiques ont une valeur constitutionnelle<sup>991</sup>. En droit ivoirien, la Constitution de 2016

---

sur CAA de Marseille, 26 juin 2012, *M. Chiappinelli et autres*, n° 11 MAO 1675 et n° MAO1676, *AJDA* 2012, 1254 ; *RFDA* 2012, p. 902.

<sup>986</sup> **DELIANCOURT (S)**, *op. cit.*, p. 902.

<sup>987</sup> CAA de Bordeaux, 6 juin 2019, n° 17BX01446, Inédit, *Recueil Lebon*.

<sup>988</sup> À un moment donné, ces libertés économiques semblaient être moins protégées par le juge. « On a longtemps pu croire que la liberté d'entreprendre souffrait surtout de n'être pas suffisamment protégée par le Conseil constitutionnel lorsque la loi lui porte atteinte. Cette idée est devenue inexacte. La menace principale vient aujourd'hui d'ailleurs et principalement de ces bonnes intentions dont l'enfer est pavé » (**DE BECHILLON (D.)**, *op. cit.*, p. 7).

<sup>989</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, A.

<sup>990</sup> **YOLKA (Ph.)**, *op. cit.*, p. 2.

<sup>991</sup> Dans son éditorial intitulé " La vitalité constitutionnelle de la liberté d'entreprise" paru dans la Revue des droits de l'homme en 2014, Antoine LYON-CAEN écrivait : « [c]eux qui n'avaient pas prévu le mouvement ou ne parvenaient pas à le prendre au sérieux sont dorénavant prévenus : la liberté d'entreprendre et le droit de propriété deviennent des mesures constitutionnelles courantes des lois anciennes comme des textes nouveaux » (**LYON-CAEN (A.)**, « La vitalité constitutionnelle de la liberté d'entreprise », in *La Revue des droits de l'homme*, n° 5, 2014, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/830>, consulté le 07 juillet 2019).

prévoit en son article 13 que « [l]e droit de tout citoyen à la libre entreprise est garanti dans les limites prévues par la loi »<sup>992</sup>.

Cependant, au nom des impératifs environnementaux, le constituant ivoirien soumet la liberté d'entreprise à des restrictions que seul le législateur peut prescrire. Il est important de rappeler, par ailleurs, que le bloc de constitutionnalité ivoirien contient également des règles de protection du droit à un environnement sain. Au-delà du préambule de la Constitution, les articles 27 et 40 en disent davantage. Les dispositions de l'article 27 prévoient que : « [l]e droit à un environnement sain est reconnu à tous sur l'ensemble du territoire national ». Et l'article 40 alinéa 1<sup>er</sup> poursuit que : « [l]a protection de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique ou morale ».

En déduction, nous pouvons compter au rang des restrictions susceptibles d'être apportées à ces libertés économiques le droit à l'environnement sain que l'exercice d'activités sédentaires contribuerait à compromettre par le rejet de déchets et la mise en danger de la santé des personnes<sup>993</sup>. En ce moment, l'autorité administrative peut user de ses pouvoirs de police pour prendre des mesures restrictives de la liberté d'entreprendre ou d'industrie et de commerce. Elle peut même interdire l'exercice de l'activité en toute légalité. Nous avons très bien conscience du poids du mot « *légalité* » utilisé dans cette circonstance particulière<sup>994</sup>, puisque l'activité déjà de nature sédentaire étant en amont en conflit latent avec l'affectation à l'utilisation collective elle-même, peut être jugée de trop, lorsqu'elle se met, par la suite, en confrontation avec l'objectif sanitaire ou environnemental<sup>995</sup>. L'on peut se demander si la même solution peut être retenue lorsque l'activité est passagère.

## 2/ Le domaine public siège d'une activité passagère en conflit avec l'environnement

Évidemment, dans l'exercice de ses droits et libertés sur une dépendance du domaine public affecté à un usage collectif, l'individu peut en toute légalité sommairement mener une activité commerciale sur ladite dépendance : il s'agit d'une manifestation d'une liberté admise dans le cadre de l'usage collectif dès lors qu'elle est compatible avec l'affectation de la dépendance concernée. La question a fait l'objet d'une jurisprudence étoffée avec les activités de photo-

<sup>992</sup> Cf. article 13 de la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire précitée.

<sup>993</sup> STIRN (B.), « Ordre public et libertés publiques », in *Actes du Colloque sur l'Ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit*, les 17 et 18 septembre 2015, p. 4.

<sup>994</sup> FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), *Droit administratif*, Précis, Domat, 12<sup>e</sup> éd. 2018-2019, p. 42, n° 45.

<sup>995</sup> Dans cette logique, voir CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 480, n° 583.

filmeurs principalement<sup>996</sup>. Mais aujourd'hui, et dans le contexte africain qui est le nôtre, elle peut s'étendre aux commerçants ambulants d'eau en sachets, par exemple.

Si vu sous l'angle d'activités simplement photographiques, l'exercice de la liberté économique paraît entretenir une relation plus ou moins paisible avec la protection de l'environnement, il n'en est pas de même lorsque nous nous plaçons sur le terrain du commerce de l'eau en sachets. L'une des formes de pollution dont nos villes sont victimes ces dernières décennies sont causées par les déchets plastiques. En témoignent les différentes réglementations adoptées par certains pays en vue d'interdire la production et la commercialisation du sachet plastique<sup>997</sup>.

Liberté d'entreprise des uns contre droit à un environnement sain des autres, le tout conjugué sur le domaine public, cela pose un réel problème qui n'est pas propre uniquement au droit ivoirien<sup>998</sup>. Le droit positif d'autres pays comme le Mali va dans le même sens. Aux termes de l'article 14 de la Constitution malienne précitée, « [l]a liberté d'entreprise est garantie dans le cadre des lois et règlements en vigueur »<sup>999</sup>. L'article 15 de cette même Constitution prévoit ensuite que : « [t]oute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État »<sup>1000</sup>. Dans ce contexte, l'activité commerciale peut être tolérée sur le domaine public au nom des dispositions de l'article 14 précité. En retour, l'individu qui s'est vu offrir cette possibilité doit remplir son devoir constitutionnel de préserver l'environnement (domanial) de tout acte qui compromettrait sa qualité. Par exemple, il pourra donc vendre son eau mais en prenant soin de récupérer les sachets auprès de ses clients.

C'est ainsi que le juge constitutionnel se préoccupe autant de la protection de la liberté économique des individus que de la protection de l'environnement. La Cour constitutionnelle

<sup>996</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 480, n° 583.

<sup>997</sup> L'article 11 du Décret togolais n° 2011-003/PR du 05 janvier 2011 fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo dispose : « L'utilisation des sachets collectés et recyclés dans la fabrication d'emballages destinés à contenir directement des produits alimentaires est strictement interdite », disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog143632.pdf>, consulté le 24 juin 2020. Dans certains systèmes juridiques, l'utilisation de l'emballage plastique a fait l'objet d'une écotaxe. Voir sur ce sujet, SADELEER (N. de), « Les écotaxes et la gestion des emballages et des déchets d'emballages : droit comparé et droit communautaire », in *L'introduction des écotaxes en droit belge*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1994, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/13277>, consulté le 10 août 2020.

<sup>998</sup> En référence à ce qui a été dit plus haut.

<sup>999</sup> Cf. article 14 de la Constitution malienne précitée.

<sup>1000</sup> *Ibid.*, article 15.



du Bénin, dans l'*Affaire BOYA Comlan Eugène*<sup>1001</sup>, a montré sa détermination à protéger le droit à un environnement sain. La Cour a ainsi jugé que l'installation d'un poulailler contre le mur mitoyen d'un voisin au mépris de l'article 27 de la Constitution béninoise viole le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable qui y est inscrit.

Bref, le conflit entre la liberté d'entreprise et le droit à un environnement sain sur une dépendance du domaine public met sur les plateaux de la balance deux droits subjectifs de valeur juridique identique que la domanialité publique aura du mal à arbitrer si elle se cantonne uniquement à y voir des enjeux économiques. Ceci étant, il importe de repenser l'exercice des activités commerciales et industrielles d'intérêt privé par rapport aux exigences du développement durable. Ce sont les mécanismes de conciliation (mieux développés en droit de l'environnement)<sup>1002</sup> qui doivent faire l'objet d'un recours dans ces circonstances. Autrement dit, il s'agira de cerner les impacts créés par l'entrepreneur privé non sédentaire sur les écosystèmes. Les impacts ici doivent être entendus surtout comme des nuisances ou pollutions<sup>1003</sup>, du moins, si nous devons le plus nous appesantir sur la signification de la notion d'environnement sain<sup>1004</sup>.

En droit français, « [l]’occupation de la [p]lace peut intervenir à certaines périodes consacrées par la Coutume locale. Ces manifestations sont en principe exclusivement ouvertes au commerce non-sédentaire »<sup>1005</sup>. Alors, que ces occupations aient lieu sur le domaine routier ou sur le domaine naturel, le régime des utilisations doit nécessairement être réconforté par l'office du pouvoir de police administrative<sup>1006</sup>.

Comme l'a affirmé le juge administratif ivoirien dans son arrêt *Église Messianique c/ Maire de la Commune de Yopougon* du 23 mai 2012<sup>1007</sup>, il revient à l'autorité de police administrative d'adopter des mesures proportionnées tendant à une restriction justifiée de la

<sup>1001</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 02-065 du 05 juin 2002, *Affaire BOYA Comlan Eugène*, précitée.

<sup>1002</sup> Voir sur ce sujet, **TOMADINI (A.)**, « La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation », in *RDLF*, 2015, Thèse n° 02, disponible sur le site [www.revedlf.com](http://www.revedlf.com), consulté le 07 juillet 2019.

<sup>1003</sup> Sur les contours de ces notions, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1.

<sup>1004</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>1005</sup> **TANGUY (Y.)**, *op. cit.*, p. 51.

<sup>1006</sup> **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 479, n° 581.

<sup>1007</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm, *Église Messianique c/ Maire de la Commune de Yopougon*, arrêt n° 76 du 23 mai 2012. « Considérant que par arrêté n° 2005-15/MY/SG du 12 mai 2005, le Maire de la Commune de Yopougon a décidé de la fermeture temporaire du Temple Messianique de Yopougon Attié pour troubles répétés à l'ordre public », le juge administratif annule ledit arrêté aux motifs « (...) qu'il résulte de l'instruction du dossier que les troubles allégués par le Maire de Yopougon ne présentaient pas un degré de gravité tel qu'il ne pouvait, sans fermer le Temple Messianique, maintenir l'ordre au cours des cultes en édictant des mesures de police qu'il lui appartenait de prendre conformément à la loi (...) ». (Arrêt disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 22 novembre 2018).

liberté d'entreprise de l'utilisateur en adéquation avec les exigences du droit à un environnement sain ou, tout au moins, de l'ordre public écologique<sup>1008</sup>. Cette solution paraît plus facile à appliquer parce que la liberté d'entreprise est exercée dans l'intérêt privé. Mais lorsque c'est plutôt l'intérêt général qui motive l'activité commerciale sur une dépendance domaniale affectée à l'usage de tous, la situation peut devenir un tant soit peu difficile à gérer.

## **B. L'exercice d'activités commerciales d'intérêt général et les défis environnementaux**

L'activité commerciale d'intérêt général exercée sur le domaine public peut entretenir des relations conflictuelles avec l'intérêt général à l'environnement<sup>1009</sup>. Il faut donc analyser cette relation en tenant compte des cadres national, par l'entremise de la notion d'activité d'intérêt général (1) et communautaire, sous la bannière d'activité économique général<sup>1010</sup> (2).

### **1/ Le domaine public siège d'une activité commerciale d'intérêt général en conflit avec l'environnement**

Face à la montée en puissance des désirs étatiques à un développement économique fondé sur une croissance plus affirmée, les personnes publiques ne négligent plus aucune piste, et l'intérêt général s'ouvre à des activités diverses parmi lesquelles le secteur commercial. Si l'activité commerciale est vectrice de l'intérêt général économique, elle se positionne dans une confrontation avec l'intérêt général à l'environnement<sup>1011</sup> (l'environnement étant pris ici pour patrimoine public)<sup>1012</sup>.

« *En vertu de la jurisprudence, le caractère d'intérêt général d'activités commerciales privées exercées sur le domaine public permet à l'autorité administrative de soumettre ces activités à des réglementations propres à assurer au mieux le service de l'intérêt général* »<sup>1013</sup>. Parce que ces réglementations prennent en compte les exigences des évaluations environnementales<sup>1014</sup>, elles contribuent à une maîtrise des impacts sur l'environnement, tout en alimentant de plus en plus la domanialité publique.

Lorsque nous optons pour un recadrage du problème dans l'espace francophone d'Afrique, nous nous rendons compte que la confrontation de ces composantes majeures de l'intérêt

<sup>1008</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, A, 2.

<sup>1009</sup> Voir EWALD (Fr.), « Le droit de l'environnement : un droit de riches ? », in *Pouvoirs*, n° 127, 2008, p. 16.

<sup>1010</sup> Voir sur cette notion, VALETTE (J.-P.), *Droit public économique*, Hachette Livre, Paris, 2015, 165 p.

<sup>1011</sup> Sur les raisons de cette confrontation, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, A.

<sup>1012</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A.

<sup>1013</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 481, n° 584.

<sup>1014</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A.

général, l'environnement sain d'un côté et les droits économiques de l'autre, peut se fondre dans une jurisprudence, somme toute, classique qui cherche à se passer des interdictions pures et simples d'exercice de libertés. Ainsi, le pouvoir conféré au maire ne consiste pas à édicter des interdictions fermes, plutôt, il lui revient d'édicter des mesures propres en vue de faciliter la restriction qu'il souhaite apporter suivant la solution du juge ivoirien dans l'arrêt *Eglise Messianique c/ Maire de la Commune de Yopougon* du 23 mai 2012 précité<sup>1015</sup>.

Par ailleurs, le caractère écologique, récréatif ou patrimonial d'un site faisant partie du domaine public affecté à l'usage de tous peut faire l'objet d'une activité connexe de type commercial d'intérêt général dès lors que cette activité ne met pas en danger le caractère environnemental défendu par l'affectation. C'est ainsi que la Cour administrative d'Appel de Paris a jugé dans une affaire datée du 29 mars 2018 que : « *l'affectation d'une parcelle à la promenade publique, tel un jardin public ou espace vert, n'est pas incompatible avec des activités de loisirs et de détente, et notamment l'accueil d'une fête foraine sous réserve que l'activité de fête foraine soit encadrée, par des restrictions de lieu, afin de ne pas compromettre la destination du jardin public ; (...) le moyen tiré de ce que la convention d'occupation du domaine public serait incompatible avec l'affectation du site et son caractère de site classé pittoresque, en tant qu'il dépend du Bois de Boulogne, est inopérant* »<sup>1016</sup>. Le juge rejette l'argument de l'affectation liée au classement du site comme patrimoine naturel pour faire prévaloir la possibilité d'y mener des activités de loisirs, en estimant qu'il y a compatibilité entre l'affectation et l'activité projetée. Il s'ensuit que l'idée d'arbitrage est, toujours de mise devant le juge.

Il faut remarquer que la concession d'occupation peut, en outre, porter sur une activité d'intérêt général du secteur des transports<sup>1017</sup>. Cet argumentaire tire sa force de la jurisprudence *Soc. des autobus antibois*<sup>1018</sup> dont les considérants fixent les pouvoirs du maire en ce qui concerne les entreprises de transports en commun intercommunales. En l'espèce dans cette affaire, le maire de Cannes, par un arrêté daté du 14 février 1927, a « *interdit à toute voiture de transports en commun de stationner ainsi que de s'arrêter ou même de ralentir en cours de route pour prendre ou laisser des voyageurs dans l'agglomération de*

<sup>1015</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm, arrêt n° 76 du 23 mai 2012, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 22 novembre 2018. Dans cette affaire, le juge administratif a annulé un arrêté au motif que la mesure prise par le maire est excessive par rapport l'ordre public à préserver.

<sup>1016</sup> CAA de Paris, 29 mars 2018, n° 16PA01198, inédit, *Recueil Lebon*.

<sup>1017</sup> **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 481, n° 584.

<sup>1018</sup> France, CE, 29 janvier 1932, *Soc. des autobus antibois*, p. 117, *D* 1932.3.60, concl. R. Latournerie, *RDP* 1932, p. 505, concl., *S.* 1932.3.65, note P.L.

*Cannes sans autorisation du maire ; qu'il résulte des termes mêmes de cet arrêté, dont le sens d'ailleurs est précisé par les observations présentées au nom de la ville de Cannes, que le maire ne s'est pas borné à spécifier que les entrepreneurs de transports en commun recevraient sur leur demande une autorisation qui déterminerait les points d'arrêt ou de stationnement de leurs voitures, mais qu'il a entendu interdire d'une façon générale auxdits entrepreneurs, sauf autorisation qu'il se réserve d'accorder ou de refuser discrétionnairement, de prendre ou laisser des voyageurs dans l'agglomération* ». L'interdiction de portée générale édictée par le maire porte, d'une part, atteinte à l'intérêt général économique véhiculé par le stationnement<sup>1019</sup>, gage d'un développement du secteur des transports en milieu urbain.

D'autre part, revenant aux faits<sup>1020</sup>, l'activité est exercée par des sociétés de droit privé, mais cela ne lui enlève aucunement son caractère d'intérêt général ; même s'il est reconnu que : « [l]es droits économiques, particulièrement ceux des entrepreneurs et des entreprises, ont à l'origine un fondement patrimonial, marqué par l'exercice du droit de propriété sur les moyens de production (...) »<sup>1021</sup>. Faire obstacle à la jouissance de droits économiques est *a priori* salubre pour la sauvegarde de l'environnement urbain. Mais, il convient de relever une fois encore que la protection de l'environnement ne postule pas une négation de l'exercice de droits économiques. Elle envisage plutôt un arbitrage entre ces deux composantes de l'intérêt général. Dans cette optique, « [l]'office du juge revient (...), selon Rostane MEHDI, à identifier le point d'équilibre optimal entre protection de l'intérêt général et sauvegarde d'une liberté ou d'un droit fondamental »<sup>1022</sup>.

L'arbitrage entre les deux pans de l'intérêt général dans le contexte de l'utilisation collective contribuera à satisfaire les intérêts des générations présentes et futures<sup>1023</sup>. Toutefois, cet arbitrage qui reste strictement enfermé dans des dimensions de l'intérêt général à l'échelle

<sup>1019</sup> Sur le concept de stationnement, cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B.

<sup>1020</sup> France, CE, 29 janvier 1932, *Soc. des autobus antibois*, p. 117, précité.

<sup>1021</sup> DRAGO (G), « Droit de propriété et liberté d'entreprendre dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : une relecture », *op. cit.*, p. 33.

<sup>1022</sup> MEHDI (R.), « Intérêt général et droit de l'Union européenne – Réflexions cursives sur une notion "indéfinissable". L'intérêt général », in *Mélanges en l'honneur du Professeur D. Truchet*, Dalloz, 2015, p. 10.

<sup>1023</sup> Sur la question relative aux générations présentes et futures, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B.

nationale peut également concerner l'intérêt écologique et une dimension de l'intérêt général vanté par le droit communautaire, c'est-à-dire l'intérêt économique général<sup>1024</sup>.

## 2/ Le domaine public siège d'une activité d'intérêt économique général en conflit avec l'environnement

Le droit communautaire ventile, depuis récemment, une nouvelle forme d'intérêt général appelée intérêt économique général applicable sur le territoire de la communauté au nom de l'intégration économique et de la prospérité du marché commun<sup>1025</sup>. Comme au plan national (avec l'intérêt général<sup>1026</sup>), l'intérêt économique général poursuit des objectifs qui ne tardent pas à marquer leur hostilité originelle aux préoccupations environnementales, même si la situation semble maîtrisable en raison de l'arbitrage mené en amont par les institutions communautaires.

En effet, l'intégration économique ayant atteint un certain niveau, l'activité économique est sujette à une concurrence qui met « à genoux » la tendance monopolistique promue par les États à l'intérieur de leurs frontières. Dès lors, « *il n'est pas surprenant que la création d'espaces de libre-échange dans des organisations d'intégration économique dans les pays en développement s'accompagne d'une "régulation" de la concurrence. En Afrique subsaharienne, l'UEMOA, la CEMAC, le COMESA, la SADC [et la CEDEAO] ont adopté des politiques régionales de la concurrence plus ou moins fonctionnelles* »<sup>1027</sup>.

« *La protection de l'environnement (...) considérée comme un intérêt collectif majeur, justifie qu'elle soit soumise à un véritable droit de police visant à faire respecter un "ordre public environnemental", souvent opposé à toute activité économique extensive ou à toute démarche*

<sup>1024</sup> VALETTE (J.-P.), *op. cit.*, p. 131. L'auteur affirme que la CJCE « a accepté dès les années 1990 que les États membres confèrent à des entreprises gérant des services d'intérêt économique général (SIEG) les droits exclusifs nécessaires à l'accomplissement de leur mission particulière (CJCE, 19 mai 1993, Paul Corbeau, Rec. I-2563). Cette jurisprudence a permis d'accepter une compensation entre secteurs d'activité rentables et secteurs non rentables au nom de l'intérêt général ».

<sup>1025</sup> « Mais (...), l'UE n'impose pas la dérégulation des fonctions dites « régaliennes » de l'État (l'armée, l'éducation, la santé), mais uniquement de cette partie des services d'intérêt général qui ont une valeur « marchande », c'est-à-dire ceux qui équilibrent leurs comptes et leurs recettes à la manière des entreprises concurrentielles agissant dans d'autres secteurs. (Des explications plus détaillées quant à l'utilisation de ces termes sont prévues dans le second chapitre de ce mémoire.) Concrètement, il s'agit des services de transport, de télécommunications, de poste, d'électricité et de gaz » (GEORGESCU (I. M.), « L'avenir des services d'intérêt économique général (SIEG) dans l'Union Européenne », Mémoire, Institut Européen des Hautes Internationales, 2005/2006, p. 2).

<sup>1026</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I.

<sup>1027</sup> BAKHOUM (M.), « Perspectives africaines d'une politique de la concurrence dans l'espace OHADA », in *Revue internationale de droit économique*, t. XXV, n° 3, 2011, p. 355 ; disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-3-page-351.htm>, consulté le 07 juillet 2019.

de type utilitariste. En effet, c'est sans doute dans le domaine de l'environnement qu'il est le plus souvent donné de vérifier que la finalité des intérêts économiques risque d'aller à l'encontre de l'intérêt général en l'absence d'intervention publique »<sup>1028</sup>. Cette intervention est faite sous le contrôle du juge.

À cet effet, les juges veillent au respect du droit de la concurrence par les personnes publiques. Ainsi, « la décision de délivrer ou non une autorisation d'occuper une dépendance du domaine public, (...) n'est pas susceptible, par elle-même, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie (...). La personne publique ne peut toutefois délivrer légalement une telle autorisation lorsque sa décision aurait pour effet de méconnaître le droit de la concurrence, notamment en plaçant automatiquement l'occupant en situation d'abuser d'une position dominante (...) »<sup>1029</sup>.

Or, comme l'a dit Julie MALET-VIGNEAUX<sup>1030</sup>, la rencontre entre le droit de l'environnement et le droit de la concurrence était inattendue tant l'antinomie naturelle entre ces deux droits peut frapper au préalable : l'environnement, valeur non marchande, est en principe exclu des mécanismes de l'ordre concurrentiel. Si, *in fine*, « l'environnement est attiré par le marché, il doit être capable d'y déroger en lui imposant sa spécificité »<sup>1031</sup>. Alors, « il faut absolument tendre vers une régulation des marchés prenant mieux en compte les enjeux environnementaux »<sup>1032</sup>.

La Cour de Justice des Communautés Européennes, dans l'affaire *Commune d'Almelo*<sup>1033</sup>, a reconnu que certains services d'intérêt économique général pouvaient justifier une limitation de la concurrence. « Les motifs d'intérêt général susceptibles de légitimer une entrave aux libertés de circulation ne peuvent jamais être de nature économique [CJCE, 11 juin 1985, *Commission c. Irlande*, aff. 288/83]. Toutefois, la Cour estime que relèvent de l'impératif non-économique de la protection de la santé publique "des intérêts d'ordre économique ayant pour objectif le maintien d'un service médical et hospitalier équilibré et accessibles à tous [...] dans la mesure où il[s] contribu[ent] à la réalisation d'un niveau élevé de santé

<sup>1028</sup> CALMETTE (J.-Fr.), « Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », in *RJE*, n° 3, 2008, p. 266.

<sup>1029</sup> CAA de Bordeaux, 6 juin 2019, n° 17BX01446, Inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe 6.

<sup>1030</sup> MALET-VIGNEAUX (J.), « L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de la concurrence », Th., Droit, Université de Nice, 2014, p. 283.

<sup>1031</sup> *Ibid.*, p. 283.

<sup>1032</sup> *Id.*

<sup>1033</sup> CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, JOCE C 393/92.

*publique* »<sup>1034</sup>. En d'autres termes, on peut légitimement faire entrave à la liberté de circuler chaque fois que l'objectif poursuivi est lié à la protection de la santé des populations.

Ainsi, l'exercice d'une activité commerciale sur une dépendance du domaine public affecté à l'usage de tous peut être ouvert à la concurrence dans des conditions bien déterminées. Il faut un certain droit de réglementer, constitutif en lui-même d'une sorte de rempart contre les utilisations qui menaceraient l'équilibre écologique et la santé des populations à l'intérieur des agglomérations. Donc « *[e]n tant que principe d'action permettant la réalisation des valeurs fondamentales d'une société, la promotion de l'intérêt général reste un enjeu* »<sup>1035</sup> que seules les autolimitations conjuguées par ces différentes composantes permettraient de maîtriser. Pour des raisons économiques, l'environnement doit accepter des compromis ; et l'économie doit, dans une dynamique inversée, admettre que les impératifs de protection de l'environnement l'atteignent dans une proportionnalité adéquate<sup>1036</sup>.

Du principe de la libre utilisation du domaine public<sup>1037</sup>, il ressort que les usagers peuvent exercer des droits économiques sur ses dépendances. Cela ne suppose pas que ce sont seuls ces droits qui peuvent être exercés sur le domaine public ouvert directement au public ; puisque les dépendances domaniales admettent des activités non commerciales dont l'impact environnemental mérite une analyse.

## **§2. La place des exigences environnementales dans l'exercice des activités extra commerciales sur le domaine public**

Les dépendances du domaine public affectées à l'usage direct du public peuvent également être le siège d'activités extra-commerciales. L'environnement s'invite au demeurant dans le débat chaque fois que leur exercice peut générer des pollutions ou nuisances de tous ordres. Fondamentalement nous plaçons, au cœur de ce débat, les libertés collectives **(A)**. En addition, les questions des stationnements sauvages en plein milieu urbain **(B)** nous interpellent en tant que ressortissants de pays en développement.

<sup>1034</sup> MEHDI (R.), *op. cit.*, p. 11.

<sup>1035</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>1036</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, A.

<sup>1037</sup> Cette libre utilisation connaît des limitations même d'ordre sécuritaire. Voir sur cette question, DECHENAUD (D.), « La pénalisation de l'exercice des libertés », in RDLF, *Le droit des libertés en question (s)*, Colloque des 5ans de la RDLF, 2018, chron. n° 3, p. 4.

## A. L'exercice des libertés collectives et les exigences environnementales

Les libertés collectives (liberté de manifester, de réunion, d'association, *etc.*) forment, avec les libertés individuelles, ce qu'il est convenu d'appeler, libertés publiques<sup>1038</sup>. Il s'agit en fait des libertés garanties par les textes législatifs et donc par l'État. Certaines parmi elles s'exercent sur l'espace public<sup>1039</sup>. Le caractère public, en tant que manifestation d'une extériorisation des libertés vis-à-vis des propriétés privées<sup>1040</sup>, fait transparaître l'idée de domaine public. Leur exercice étant confronté au maintien de l'ordre public, la présence des

<sup>1038</sup> En d'autres termes, les libertés ne sont dites publiques que si l'État intervient pour les reconnaître et les aménager, quel qu'en soit l'objet. Elles tirent dès lors leur source du droit positif contrairement à la notion de droits de l'homme issue du droit naturel. Voir sur ce sujet, **LOCHAK (D.)**, *Les droits de l'homme*, Éditions La Découverte, 2009, pp. 5-6 ; voir aussi **RIVERO (J.)**, *Les libertés publiques*, PUF, Paris, 1983, pp. 7-14 ; **WACHSMANN (P.)**, *Libertés publiques*, Dalloz, 2013, pp. 4-6 et **PICARD (É.)**, « L'émergence des droits fondamentaux en France », *AJDA* 1998, pp. 6-42.

Jean-Michel OLAKA fait remarquer que : « [l]a notion de "libertés publiques" est classiquement utilisée en France. Pourtant, la notion même de libertés publiques est relativement complexe. D'abord, parce qu'il n'existe aucune définition de la liberté en droit positif, ensuite parce que la Constitution française elle-même renvoie à des notions diverses. Elle évoque en effet les "Droits de l'homme" dans son Préambule : "Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme (...) tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le Préambule de la Constitution de 1946" » (**OLAKA (J.-M.)**, *op. cit.*, p. 46). Cependant, si la liberté publique manque de définition comme le fait remarquer cet auteur, la notion de liberté, alors qu'elle était à l'objet de nombreuses préoccupations doctrinales déjà aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles (**MONTESQUIEU (Ch. de S. de)**, *De l'esprit des lois*, Tome premier, 1758, réédition électronique établie par Laurent Versini, Gallimard, Paris, 1995, p.111 ; **TOCQUEVILLE (A. de)**, *L'Ancien régime et la révolution*, Edition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, à partir du livre d'Alexis de Tocqueville, 1856, complétée le 15 février 2002, Chicoutimi, p. 158, **SCHALCK de la FAVERIE (A.)**, « [l]a Révolution américaine et la Révolution française », *in Journal de la Société des Américanistes de Paris*, tome 11, 1919, pp. 385-401) a été récemment réexaminée par Nirmal NIVERT dans sa thèse comme ceci : « La liberté est une action qui ne connaît donc pas non plus de limite extérieure. Elle serait une capacité d'agir totale que ni l'entendement humain, ni l'environnement physique ne seraient en mesure de borner. Sous réserve de ce que l'homme est physiquement capable de faire et intellectuellement apte à concevoir et à faire, la liberté lui ouvre un champ des possibles infini et indéterminable » (**NIVERT (N.)**, *op. cit.*, p. 12.).

<sup>1039</sup> Dans son ouvrage intitulé *Libertés et droits fondamentaux dans les Constitutions des États ayant le français en partage*, Jacques-Yvan MORIN affirmait que : « [l]'entière soumission des gouvernants et des agents de l'État au droit et la protection des gouvernés contre tout abus de pouvoir ne sont pas des objectifs faciles à réaliser, mais la technique constitutionnelle est un outil qui a déjà rendu de grands services dans de nombreux États depuis qu'elle a été mise au point, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle » (**MORIN (J.-Y.)**, *Libertés et droits fondamentaux dans les Constitutions des États ayant le français en partage*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 12). L'affirmation des préoccupations de l'humanité en matière de liberté publique s'est donc annoncée depuis les révolutions américaines de 1776 et française de 1789. La déclaration française (DDHC) dédiée à cette cause a été intégrée au bloc de constitutionnalité. Aujourd'hui, les droits et libertés annoncés dans cette déclaration ont valeur constitutionnelle en France. Par ailleurs, à l'échelle universelle, le système onusien a initié en 1948 la déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) qui sera l'objet de référence par les Constitutions modernes adoptées après la chute du mur de Berlin en Afrique francophone, traduisant l'attachement des peuples aux principes démocratiques, à l'État de droit, et la protection des citoyens contre l'arbitraire des gouvernants.

<sup>1040</sup> L'article 2 alinéa 1<sup>er</sup> de loi togolaise n° 2011-010 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques, disponible sur <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94359/110722/F-262939474/TGO-94359.pdf>, consulté le 27 juin 2020, sort les manifestations tenues dans les lieux privés du régime applicable aux manifestations publiques. Il dispose ce qui suit : « [l]a présente loi ne s'applique pas aux réunions et manifestations privées, qui sont libres. Toutefois, elles restent soumises à la stricte observation des lois et règlements concernant la sécurité, la tranquillité et la moralité publiques ».



objectifs environnementaux peut s'analyser selon qu'ils font osmose avec ces libertés (1) ou qu'ils font front contre elles (2).

### 1/ Un duo confronté au maintien de l'ordre public

Employé pour désigner la réunion du concept d'environnement et de libertés collectives, le terme "*duo*" doit s'entendre, particulièrement dans ce contexte, comme le symbole d'un couple homogène au sein duquel l'un (notamment l'environnement) se sert des outils qu'offre l'autre (les libertés collectives) pour atteindre ses finalités. Sur le domaine public, l'environnement peut être vu simplement comme un droit dont la revendication exige une manifestation publique.

Dans ce cadre, l'environnement s'unit avec les autres libertés publiques sur un domaine public qui exige tranquillité, sécurité, sûreté, bon ordre, notamment. Le duo liberté de manifestation et droit à un environnement équilibré prend tout son sens.

Pour analyser ce sujet, il convient de tenir compte des différents objectifs que « *la rue* »<sup>1041</sup> peut permettre d'exiger dans ce contexte précis : il peut s'agir de revendiquer la cessation d'un projet public ayant une connivence avec des objectifs jugés antinomiques des enjeux environnementaux ou d'exiger de l'administration la prise de certaines actions salutaires pour l'environnement ou simplement le climat.

Les manifestations de rue sont de plus en plus instrumentalisées pour exiger davantage d'action pour le climat. En effet, les changements climatiques représentent un danger qui menace l'existence humaine sur la planète terre<sup>1042</sup>. Il s'est avéré, en fin d'année 2015, que les dirigeants politiques se sont retrouvés à Paris sur l'initiative du Gouvernement français et de la diplomatie onusienne pour conclure un accord de type contraignant sur le climat<sup>1043</sup>. En marge, les activistes se sont mobilisés pour amener les décideurs à plus d'actions, tant les inondations, les tempêtes, les sècheresses, en tant que manifestations de ces changements climatiques deviennent assez récurrentes.

Leur mobilisation mettant en cause le maintien de l'ordre public dans la ville de Paris, l'autorité administrative n'a pas manqué d'assigner certaines personnes à résidence pendant le

<sup>1041</sup> La rue, ou encore le domaine public routier, est le lieu de l'expression du public, de revendication de droits, etc., il en est ainsi même si certains comme J. P. RAFFARIN en 2003 proclamait que « *La rue ne gouverne pas* » (RAFFARIN (J. P.) cité par TARTAKOWSKY (D.), « Quand la rue fait l'histoire », *in Pouvoirs*, n° 116, 2006, pp. 19-30).

<sup>1042</sup> Sur les changements climatiques, cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>1043</sup> Nous y reviendrons amplement en détail sur cette question.

temps de la Conférence. Le Conseil d'État français, statuant en matière de référé<sup>1044</sup>, a retenu que : « *dans ces conditions, qu'il n'apparaît pas, en l'état, qu'en prononçant l'assignation à résidence de Mme B... jusqu'à la fin de la conférence des Nations-Unies sur les changements climatiques au motif qu'il existait de sérieuses raisons de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics et en en fixant les modalités d'exécution, le ministre de l'intérieur, conciliant les différents intérêts en présence, aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir* ». La liberté d'aller et venir, se conjuguant à un objectif de défense du climat et à la liberté de manifestation, a prévalu sur les raisons de maintien de l'ordre public évoqué par l'autorité.

En réalité, l'autorité administrative ne doit pas oublier que le maintien de l'ordre public ne peut entraîner l'interdiction de manifester. À l'inverse, les individus ne doivent pas abuser de leur droit comme le rappelle la Cour constitutionnelle du Bénin<sup>1045</sup>, dans l'*Affaire BANNI Sidi, DEMON Abdoulaye* : « *la jouissance des libertés par les citoyens, doit se faire dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements ; que de telles dispositions visent à éviter les abus tant dans la jouissance desdites libertés par les citoyens que dans leur restriction par les autorités chargées de l'Administration territoriale* ».

Les manifestations de rue peuvent être instrumentalisées par les individus pour amener l'administration à surseoir à l'exécution d'un projet dont la taille et les impacts négatifs sur l'environnement paraissent plus lourds que les avantages qu'il doit combler. Il peut même en être ainsi dans le cadre d'un projet de construction d'une infrastructure, à l'instar du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en France. « *Il a pour origine l'ambitieuse politique d'aménagement du territoire initiée dans les années 1960 par la DATAR, avec la mise en place des « métropoles d'équilibre » capables de contrer le « surpoids » de Paris. Aussi, pour accompagner le développement de l'aire métropolitaine de Nantes-Saint-Nazaire, l'idée d'un grand aéroport naît*<sup>1046</sup>. Le projet se heurte à des résistances des populations concernées et des associations diverses. La liberté de manifestation sera empruntée pour empêcher la réalisation d'un projet aux enjeux multiples.

<sup>1044</sup> France, CE, 11 décembre 2015, n° 394993, inédit, *Recueil Lebon*, paragraphe 21.

<sup>1045</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 06- 047 du 05 avril 2006, *Affaire BANNI Sidi, DEMON Abdoulaye*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>1046</sup> RIALLAND-JUIN (C.), « Le conflit de Notre-Dame-des-Landes : les terres agricoles, entre réalités agraires et utopies foncières », in *Noroi*, n° 1-2, 2016, p. 134, disponible sur lien <http://noroi.revues.org/5907>, consulté le 18 janvier 2019.

Dans un article intitulé " *Le conflit de Notre-Dame-des-Landes : les terres agricoles, entre réalités agraires et utopies foncières*", Cécile RIALLAND-JUIN<sup>1047</sup> se résume en ses termes : « Depuis 1974, les promoteurs du projet d'aéroport du Grand Ouest ont réservé une zone d'aménagement différé (ZAD) de 1650 hectares autour de la commune de Notre-Dame-des-Landes, à une vingtaine de kilomètres au nord de l'agglomération nantaise. Près de quarante années ont passé et, après une série de rebonds, le projet aéroportuaire est rentré dans sa phase opérationnelle lors de la déclaration de son utilité publique en 2008. Il s'est alors heurté à une amplification et radicalisation du mouvement d'opposition. Près de 300 personnes issues de mouvements alternatifs occupent alors illégalement la ZAD et la transforment en "zone à défendre" (ZAD) ».

Ces mouvements se justifient par les peurs vis-à-vis de la perte des terres culturelles, mais aussi des risques et atteintes que l'implantation de l'aéroport infligerait au voisinage. Les questions de bruit et de vibrations diverses nuisibles à la santé et dont l'impact sera également ressenti sur la conservation de la faune, notamment sont de premiers ordres. Il est d'ailleurs relevé que : « [s]ur les 47 exploitations concernées par l'emprise aéroportuaire, 11 sont fortement impactées. Ces dernières, au gré des cessations d'activités des exploitants voisins, présentent des surfaces souvent supérieures à la moyenne départementale (plus de 100 hectares). Elles sont orientées vers une polyculture [et de l'] élevage à dominante laitière qui alimente le bassin laitier du nord de la Loire-Atlantique »<sup>1048</sup>.

C'est vrai que ce genre de manifestation ne retient pas encore assez l'attention des populations africaines en raison des luttes politiques et économiques qui constituent jusqu'ici les premières préoccupations du continent. Cependant, cela reste une réalité si nous voulons nous focaliser sur les manifestations typiquement liées aux effets des exploitations minières dans certains pays de l'Afrique francophone.

Au-delà de tout ceci, l'exercice des libertés de manifestation peut se hisser à l'opposé de la protection de l'environnement. Cela paraît paradoxal.

<sup>1047</sup> Cf. Résumé de l'article, RIALLAND-JUIN (C.), *op. cit.*, pp. 133-145.

<sup>1048</sup> RIALLAND-JUIN (C.), *op. cit.*, p. 139.

## 2/ Un duel, l'environnement étant attiré par l'ordre public

À l'opposé du terme "*duo*"<sup>1049</sup>, le mot "*duel*" tire ici son sens d'un face-à-face entre les questions environnementales et les libertés dans certains cas. En effet, le maintien de l'ordre public incluant des questions sanitaires et écologiques<sup>1050</sup>, l'environnement peut être affecté par les comportements des individus exprimant publiquement leurs libertés.

En effet, le domaine public peut être le théâtre de manifestations publiques à partir desquelles des exactions seront causées, par les manifestants, au patrimoine architectural, culturel ou même naturel. En ce moment, l'environnement se défait de sa posture d'un droit subjectif (arrimé aux libertés)<sup>1051</sup> pour se revêtir de sa « *toge peinte* » d'intérêt général<sup>1052</sup>. Elle se laisse attirer par l'ordre public classique ou même par l'ordre public environnemental<sup>1053</sup>.

Si les exemples de défis sécuritaires sont légion sur le domaine public à telle enseigne qu'il n'est plus difficile de se faire une idée face à la récurrence des attentats suicides, voitures piégées<sup>1054</sup>, ou des manifestations qui transforment la voie publique à un « *champ de bataille* » pour emprunter les mots de Philippe YOLKA<sup>1055</sup>, il n'est, par contre, pas aisé de s'imaginer les types de défis environnementaux dont le domaine public peut être l'objet. Et pourtant, les menaces contre l'environnement ne sont pas inexistantes. Elles prennent corps avec l'exercice des libertés de manifestation et se taillent une place de choix au cœur des troubles à l'ordre public<sup>1056</sup>.

La liberté de manifestation qui retient particulièrement notre attention ici constitue l'archétype d'activité qui est prise en étau entre des considérations politiques et administratives.

<sup>1049</sup> L'environnement a beau forger une affinité avec les libertés collectives telles que les manifestations publiques, il reste mieux servi par les polices administratives spéciales ; ce qui fait qu'il est sérieusement attiré par l'ordre public.

<sup>1050</sup> Les notions d'ordre public sanitaire et écologique ne souffrent plus de critiques en doctrine. Voir par exemple, AMOUSSOU (V. L.), *op. cit.*, 433 p.

<sup>1051</sup> Nous faisons allusion au droit à un environnement sain et ses dérivés.

<sup>1052</sup> Voir en ce sens, UNTERMAIER (J.), « La charte de l'environnement face au droit administratif », *op. cit.*, p. 159.

<sup>1053</sup> AMOUSSOU (V. L.), *op. cit.*, 433 p.

<sup>1054</sup> Certains auteurs ont déjà abordé le sujet face aux enjeux sécuritaires. Pour eux, la domanialité publique doit subir une perfusion des règles du droit pénal. C'est cette approche que soutient David DECHENAUD. Il affirme que : « Si le droit pénal protège la liberté de réunion, il sanctionne donc encore les personnes qui, ce faisant, entravent la liberté de circulation. À ce sujet, il est utile d'évoquer spécialement un article du Code de la route qui punit de 2 ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende le fait d'entraver ou de gêner la circulation par un quelconque moyen ». L'auteur fait remarquer que « [d]ans un contexte par ailleurs marqué par la recrudescence de la menace terroriste, la politique pénale conduite depuis plusieurs années conduit au renforcement de la pénalisation de l'exercice des libertés habituellement reconnues dans l'espace public » (DECHENAUD (D.), *op. cit.*, p. 4).

<sup>1055</sup> YOLKA (Ph.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1056</sup> AMOUSSOU (V. L.), *loc. cit.*, p. 77. L'auteur parle même de « trouble à l'ordre public sanitaire ».

Politiques d'abord, parce que ces libertés sont le baromètre d'une démocratie bien assise, du moins du point de vue de l'extérieur, même s'il s'avère que ces considérations sont manipulées, de part et d'autre, par les politiques. Déjà, les manifestations peuvent être un moyen pour les partis d'opposition leur permettant de défigurer les biens publics par des casses et des actes de vandalisme qu'ils justifieront par l'intervention de la police répressive<sup>1057</sup>. À ce niveau, des biens publics de valeur écologique peuvent être saccagés. Dans une autre dimension, l'intervention répressive des forces de sécurité peut également être source de pollutions diverses (pollutions atmosphériques notamment).

Administratives ensuite, parce que les manifestations, vues par le législateur togolais<sup>1058</sup> comme étant tout « *cortège, défilé, rassemblement de personnes dans le but de défendre des idées et des intérêts* », sont assujetties à un régime particulier. C'est d'ailleurs pour cela que Paul CASSIA affirmait, par rapport au régime applicable aux autres libertés publiques, que : « *[l]e régime le plus libéral est celui de la manifestation sur la voie publique. La manifestation est l'exercice d'un droit ; elle participe de la liberté d'opinion. Toutefois, elle peut aussi être source de troubles graves ou plus simplement de difficultés de circulation du fait qu'elle se tient sur la voie publique. En conséquence, les pouvoirs publics ont encadré le régime de la manifestation, tout en conservant son caractère libéral* »<sup>1059</sup>. Dans le sillage de cette affirmation, le législateur togolais proclame que : « *[l]es réunions et les manifestations sur la voie publique sont libres au Togo sous réserve du respect des dispositions de la présente loi* »<sup>1060</sup>. La restriction imposée par le législateur n'enlève pas le caractère libéral aux dites manifestations.

Mais puisqu'elles sont à la disposition du pouvoir de police, le tout doit se résoudre en termes d'arbitrage et non d'arbitraire. La pesée des intérêts tient compte, certes, de la composante de l'ordre public à satisfaire (la protection de l'environnement y compris). Cette pesée des intérêts est héritière de la philosophie politique des juridictions administratives, puisqu'à l'origine de cette balance se trouve l'État et l'individu<sup>1061</sup>. Le juge administratif choisit « *primauté de l'individu face à l'État et affirmation de "droits naturels et imprescriptibles de l'homme". (...) Entre la liberté et l'autorité, il choisit sans hésitation la*

<sup>1057</sup> Elle intervient lorsqu'une infraction est commise. **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, 296, n° 348.

<sup>1058</sup> Cf. article 3 de loi togolaise n° 2011-010 du 16 mai 2011 précitée.

<sup>1059</sup> **CASSIA (P.)**, *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>1060</sup> Cf. article 1er de loi togolaise n° 2011-010 du 16 mai 2011 précitée.

<sup>1061</sup> **WEIL (Pr.) et POUYAUD (D.)**, *Le droit administratif*, PUF, Que sais-je, Paris, 1997, p. 11.

*première comme donnée primordiale, liberté pouvant seulement être restreinte lorsque la loi le permet. "Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché" »<sup>1062</sup>.*

C'est en cela que l'encadrement de l'exercice de la liberté ne doit pas occulter la préservation du caractère libéral de l'activité. En outre, l'usage collectif du domaine public soumet ses dépendances à des stationnements « sauvages » imposant au cadre de vie une « affligeante laideur »<sup>1063</sup>.

## **B. La domanialité publique face à l'« affligeante laideur » imposée par les stationnements « sauvages » en milieu urbain**

L'« affligeante laideur », cette expression du juge dans l'arrêt *Soc. des Affichages Giraudy* sur laquelle nous reviendrons longuement<sup>1064</sup>, pose le problème d'un domaine public assujéti à des comportements individuels qui remettent en cause sa beauté. Dans certaines villes africaines, les dépendances du domaine public affectées à l'usage direct du public sont asphyxiées par des stationnements de tout genre accablant l'esthétique de ces agglomérations. Il s'agit tant de stationnements « sauvage » (1) que de stationnements abusifs (2).

### **1/ Requalifier la notion de stationnement « sauvage » ?**

Le stationnement peut être défini à partir de la relation que ce terme entretient avec le verbe « stationner ». Le stationnement, ou l'action de stationner, suppose l'idée de « s'arrêter et [de] demeurer au même endroit ». C'est ainsi que le dictionnaire universel clarifie le mot<sup>1065</sup>. Mais simplement, l'idée d'un stationnement évoque une immobilisation du véhicule sur la route pour un long temps. C'est la durée assez importante du stationnement qui, dans notre contexte africain, appelle parfois l'adjectif « sauvage » dont l'effectivité remet en cause les efforts de garantie du droit à un environnement sain.

À l'opposé de la beauté ou de l'esthétique des villes, la laideur en milieu urbain est répugnante en matière de protection du cadre de vie. Les stationnements dits « sauvages » imposent à nos villes une vue déplaisante qui allie déchets et dépendance du domaine public routier principalement. Non seulement, la formation paradoxale de ce couple déchets-domaine public met en cause l'affectation de la dépendance concernée, mais aussi elle pose un problème environnemental dans les milieux urbains.

<sup>1062</sup> WEIL (Pr.) et POUYAUD (D.), *op. cit.*, p. 11.

<sup>1063</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B.

<sup>1064</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B.

<sup>1065</sup> Dictionnaire universel, *op. cit.*, p. 1143, voir *Stationner*.

En effet, le stationnement va au-delà d'un simple arrêt<sup>1066</sup>, en ce sens qu'il suppose, selon les mots de Jacqueline MORAND-DEVILLER<sup>1067</sup>, « l'immobilisation d'un véhicule sur une route hors des circonstances caractérisant l'arrêt ». En tant que tel, le stationnement sur un domaine affecté à l'usage du public peut compromettre l'affectation de la dépendance dès lors qu'il est opéré dans des circonstances particulières. Parmi ces circonstances, le stationnement fait sur une vaste étendue du domaine public interpelle, lorsque l'auteur de l'acte a pour intention de transformer la dépendance domaniale en un garage.

« Comme la voie publique n'est pas destinée à servir de garage, le stationnement des véhicules peut y être l'objet de réglementations de limitation dans le temps, tout à la fois restrictives et libérales : restrictives du point de vue de ceux qui ont une place de stationnement et qui vont devoir y renoncer après un bref laps de temps ; libérale du point de vue des autres, à la recherche d'une place de stationnement, qu'ils auront plus de chances de trouver », écrit René CHAPUS<sup>1068</sup>. La question nous préoccupe dans le cadre de cette thèse simplement parce que dans nos villes d'Afrique, il y a véritablement un problème de stationnement qui sort du cadre normal en s'adjoignant quelque chose de « sauvage ». Autrement, il s'agit d'un stationnement fait en violation de règles destinées à cet effet.

En effet, réputés pour l'importation de véhicules usagés, comme l'a souligné N'Guessan H. J. KABLAN dans son article *"L'invasion des véhicules d'occasion en transit par le port d'Abidjan : le dynamisme ambivalent d'une activité en plein essor"*<sup>1069</sup>, nos pays sont dotés de parc automobile particulièrement caractérisés par la vétusté des engins qui traînent sur le long des voies publiques.

Il s'agit de stationnements, quelques fois, déguisés. En effet, prétextant avoir stationné au début, on finit par se rendre compte que le propriétaire de l'engin s'en est débarrassé. Il s'agit bien d'une situation qui impose une requalification puisqu'au demeurant l'objectif est de transformer volontairement ou non cet espace occupé en une décharge, ou au mieux en une occupation privative sans titre.

<sup>1066</sup> « L'arrêt est "l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente des personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer" » (MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 245).

<sup>1067</sup> *Ibid.*

<sup>1068</sup> CHAPUS (R.), op. cit., p. 479, n° 582.

<sup>1069</sup> KABLAN (N. H. J.), « L'invasion des véhicules d'occasion en transit par le port d'Abidjan : le dynamisme ambivalent d'une activité en plein essor », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 2010, n° 251, p. 365.

Dans cette approche de requalification, le régime du libre stationnement encadré cède au profit, soit du régime applicable aux « *décharges sauvages* » dans le collimateur des normes environnementales, soit du régime des occupations privatives. Si notre analyse évite d'aborder le cas des occupations privatives en raison des développements que nous consacrerons plus loin<sup>1070</sup>, il reste que ces stationnements peuvent être requalifiés en des décharges effectuées sur le domaine public. En ce moment, le droit de l'environnement se saisit de la question.

En droit camerounais, le législateur a prévu que : « [*l]e dépôt des déchets en décharge doit se faire dans des décharges faisant l'objet de contrôles périodiques et respectant les normes techniques minima d'aménagement des décharges* »<sup>1071</sup>. C'est une obligation qui est imposée aux personnes qui tentent de se débarrasser de leur bien en raison de la dégradation que ces biens ont subi ou du fait que ces biens ne peuvent plus être d'aucune utilité pour eux. Cette obligation trouve son fondement dans la nécessité pour le législateur d'adopter des instruments qui garantissent la salubrité et la commodité<sup>1072</sup>.

En ce sens, l'abandon des véhicules vétustes sur le domaine public routier déguisé en stationnement constitue une violation de ces textes. Certains textes disposent d'ailleurs qu'« [*e]st strictement interdit le dépôt des déchets sur le domaine public, y compris le domaine public maritime (...)* »<sup>1073</sup>. Cependant, à défaut d'être considéré comme tel, ces stationnements deviennent immanquablement abusifs.

## 2/ La question préoccupante des stationnements abusifs

Dans le prolongement des développements précédents, il est important de revenir sur les stationnements assujettissant les dépendances du domaine public à une utilisation entravant leur affectation. Lorsque nous continuons de considérer ces stationnements comme étant de simples stationnements excluant l'idée de déchet, ils peuvent tomber sous le coup de « *stationnements abusifs* » frappés, somme toute, d'interdiction<sup>1074</sup>. Dépouillé de toute idée de

<sup>1070</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II.

<sup>1071</sup> Article 47-2 de la loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement précitée

<sup>1072</sup> Cela est perceptible dans le texte qui a consacré cette disposition en droit camerounais. En effet, l'article en question est prévu sous le Chapitre IV intitulé "Des installations classées dangereuses, insalubres ou incommodes et des activités polluantes" (cf. loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement précitée).

<sup>1073</sup> Article 50-2 de la loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement précitée

<sup>1074</sup> MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 244.



déchet, les stationnements sur le domaine public s'attirent encore des préoccupations d'ordre environnemental.

En effet, la qualité de vie s'invite encore comme un aspect déterminant de l'analyse<sup>1075</sup>. Elle prend corps dans les exigences de la police administrative. Dans les années 30, le Conseil d'État français rendit une série d'arrêts reconnaissant la licéité des mesures de police, le plus souvent municipale, limitant les possibilités de stationnement. L'idée générale est que lorsque le stationnement cesse d'être un simple « *arrêt momentané* », il devient abusif de la voie publique<sup>1076</sup>. Ce n'est pas le nombre d'engins stationnés qui importe ici mais plutôt la durée du stationnement même isolé.

Le stationnement abusif soumet la domanialité publique à une double contingence, d'une part, au regard des exigences de la commodité, d'autre part, en ce qui concerne l'impact sur le sol et le sous-sol domanial<sup>1077</sup>. En ce qui concerne les exigences de la commodité qui font appel à la qualité de vie<sup>1078</sup>, composante du cadre de vie, elles questionnent la dynamique des stationnements sur ce que la jurisprudence qualifie d'« *affligeante laideur* »<sup>1079</sup>. Les exemples ne manquent pas. Depuis le début de la décennie 2010, les capitales des pays francophones d'Afrique (Yaoundé, Abidjan, Cotonou, Lomé...) sont l'objet d'interventions quelques fois musclées des autorités administratives pour dégager les emprises des voiries.

Dans ce contexte précis, l'autorité préfectorale de la ville de Lomé a fait dégager, courant mois de juin 2015, les emprises de la voirie en général d'innombrables véhicules abandonnés ou en état de stationnement, devenu pendant longtemps, abusif. Les environs du grand carrefour communément appelé GTA (Lomé) ont fini par avoir un air aéré, les tas de ferrailles ayant été dégagés<sup>1080</sup>. L'autorité a substitué ces tas de ferraille par des espaces verts. Cette nouvelle politique urbaine, qui consiste à dépouiller le domaine public routier d'engins stationnant abusivement, contribue à améliorer la qualité du cadre de vie.

<sup>1075</sup> Sur ce sujet, voir **LY (I.)**, *op. cit.*, p. 441.

<sup>1076</sup> **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 244.

<sup>1077</sup> Sur cette question, voir **DELMAS-GADRAS (C.)**, « Influence des conditions physico-chimiques sur la mobilité du plomb et du zinc dans un sol et un sédiment en domaine routier », Th., Chimie et microbiologie de l'eau, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2000, 191 p.

<sup>1078</sup> Sur ce sujet, voir **LY (I.)**, *op. cit.*, p. 441.

<sup>1079</sup> Cf. arrêts CE, 2 mai 1969, *Soc. des Affichages Giraudy* ; antérieurement 13 juillet 1951, *SA La Nouvelle Jetée-Promenade de Nice* et postérieurement, 7 janvier 1987, *Ville de Bordeaux*. Ces arrêts sont, du moins au plan jurisprudentiel, le fondement des restrictions apportées pour préserver l'esthétique sur le domaine public ouvert au public. Voir dans ce sens, les développements de **MORAND-DEVILLER (J.)**, *loc. cit.*, pp. 268 et 306 et s.

<sup>1080</sup> Cf. <http://m.icilome.com/?idnews=861553&t=kossi-aboka-declare-la-guerre-aux-occupants-des-alentours-de-la-nationale-n°1>, consulté le 27 février 2019.

Toutefois, c'est de l'esthétique de la ville qu'il s'agit. Bien qu'elle n'ait pas été reconnue comme étant une composante de l'ordre public<sup>1081</sup>, l'esthétique peut justifier l'imposition de mesures administratives pour encadrer l'usage des dépendances domaniales aux fins de stationnements<sup>1082</sup>. Ces mesures pourraient être comprises dans ce que le législateur togolais a appelé par « *salubrité des agglomérations* »<sup>1083</sup>. Certes, présentement le code de la santé publique contient cette rubrique comprise dans le chapitre intitulé « *Mesures de salubrité publique* »<sup>1084</sup>, mais nous avons foi que dans les prochaines révisions de cette loi, cet aspect pourra y être pris en compte, en raison de l'impact de ce phénomène sur le milieu de vie.

Le principe de la libre utilisation du domaine public appréhendé dans le cadre des activités commerciales et extra-commerciales occasionnelles admises ne peut presque plus être cerné en marge des préoccupations environnementales. C'est cela qui ressort de cette analyse, car les règles environnementales interviennent dans l'encadrement qui leur est dédié et étoffe le régime des utilisations du domaine public. La libre utilisation du domaine public est alors réellement dans le collimateur de la matière environnementale. Et cela s'étend, de plus en plus de nos jours, au principe de gratuité gouvernant ces utilisations collectives.

## **Section 2. Le principe de l'utilisation gratuite du domaine public appréhendé sous le prisme de l'environnement**

L'utilisation collective du domaine public est bâtie sur un principe de gratuité dont le champ d'application s'atrophie sans cesse<sup>1085</sup>. Objet de controverses quant à son érection en un principe<sup>1086</sup>, la gratuité perd au fil du temps le moindre espace qui lui était accordé en matière des utilisations collectives du domaine public<sup>1087</sup>. À défaut de les inscrire dans la sphère des

<sup>1081</sup> MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 268.

<sup>1082</sup> Le juge administratif français a estimé que « Le conseil municipal peut légalement concéder l'affichage sur ces emplacements à une société d'affichage en se fondant sur des motifs d'ordre esthétique ou financier » (arrêt *Soc. des Affichages Giraudy* précité).

<sup>1083</sup> Cf. loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique de République Togolaise précitée.

<sup>1084</sup> Cf. loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique de République Togolaise précitée.

<sup>1085</sup> La gratuité en soi suppose l'absence de contrepartie. C'est le caractère de ce que l' « on donne sans faire payer » ou que l' « on reçoit sans payer » (*Dictionnaire universel, op. cit.*, p. 548).

<sup>1086</sup> Le Conseil Constitutionnel français a statué sur la question en lui reconnaissant la nature d'un principe sans pour autant l'ériger en un principe à valeur constitutionnelle. Voir sur ce sujet, Conseil constitutionnel français, 12 juillet 1979, *Ponts à péage*, p. 31, *AJ* 1979, n° 9, p. 46, *RDP* 1979, p. 1726. En tant que principe, la gratuité inspirera le juge administratif français dans certaines de ses décisions. Il en va ainsi dans CE français, 22 janvier 1991, *Comm. de Bagnères-de-Luchon*, p. 63 *DA* 1991, n° 179.

<sup>1087</sup> Il faut noter qu'en dehors de cette matière, la gratuité ne requiert pas l'assentiment des autres branches du droit administratif, notamment le droit du service public qui l'a fortement combattu depuis le clivage SPA/SPIC. Il faut néanmoins reconnaître que l'existence d'un SPIC ne suppose pas nécessairement absence de gratuité (voir la note 48, GARCERIES (S.), « L'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial. (Retour sur un instrument de la mise en œuvre d'une séparation du

utilisations soumises au paiement de redevances<sup>1088</sup>, les usages collectifs ne sont que relativement soumis à la gratuité.

C'est ainsi que sans faire formellement échec au principe, nos États optent pour des approches qui nous amènent à croire que la gratuité des utilisations collectives des dépendances domaniales devient quelque peu monnayée sous l'influence des règles environnementales<sup>1089</sup>. À partir de ce moment, il importe d'axer l'analyse de cette question d'abord sur l'impact de la perception de la taxe carbone (§1) et des taxes minières (§2) sur le principe de gratuité tel que forgé par la domanialité publique.

### §1. Une gratuité monnayée au regard de la perception de la taxe carbone

La taxe carbone est une redevance que l'individu paie pour avoir causé du tort à l'environnement. Elle est, de ce fait, une résultante du principe "pollueur-payeur" en ce que « [t]oute personne physique ou morale dont les agissements et/ou les activités causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement est soumise à une taxe et/ou à une redevance »<sup>1090</sup>.

Ainsi en matière de gestion domaniale, les États ont décidé de faire entorse au principe de gratuité des usages collectifs du domaine public au moment où la libre utilisation s'inscrit dans une dynamique de pollution atmosphérique jugée excessive<sup>1091</sup> : la perception de la taxe carbone s'inscrit dans cette logique<sup>1092</sup>. Dans la réalité, bien des pays d'Afrique francophone

---

"politique" et de l' "économique" en droit administratif français) », t. 1, Th., Droit public, Université de Cergy-Pontoise, 2010, p. 11.

« La gratuité n'est pas, comme le reconnaissent Martine LOMBARD et Gilles DUMONT, une loi fondamentale du service public (...). Il n'existe pas non plus un principe général du droit imposant la gratuité des services publics administratifs (France, CE, Ass., 10 juil. 1996, *Sté Direct Mail Production*, AJDA 1997, p. 189) (cf. LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 283, n° 575).

<sup>1088</sup> La notion de redevance est présente dans différentes branches du droit (droit de la consommation, droit fiscal, etc.). Ces définitions varient donc en tenant compte des spécificités de chaque secteur. Mais, la notion peut être comprise de façon générale comme une somme versée en contrepartie d'un avantage. En ce sens, voir *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1022 et CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 326.

<sup>1089</sup> En effet, elle devient monnayée parce que l'autorité fait payer, par exemple, l'entretien des routes par les usagers à travers le système des péages. Elle le devient en plus parce que la fiscalité environnementale (écotaxes notamment) assoit des règles de prélèvements qui contribuent à dissoudre le principe.

<sup>1090</sup> Cf. article 35.5 de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement en République de la Côte d'Ivoire précitée.

<sup>1091</sup> Certains auteurs voient dans cette écotaxe, un véritable instrument au profit de l'environnement. Voir sur ce sujet, JADOT (B.), « Les écotaxes, instrument pertinent de droit de l'environnement ? », in *L'introduction des écotaxes en droit belge*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1994, pp. 189-199, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/13286>, consulté le 10 août 2020.

<sup>1092</sup> Voir sur ce sujet, BLANCHARD (O.) et CRIQUI (P.), « La valeur du carbone : Un concept générique pour les politiques de réduction des émissions », in *Économie internationale, la revue du CEPIL*, n° 82, 2e trimestre 2000, pp. 75-102 ; COMBET (E.), GHERSI (Fr.), HOURCADE (J.-Ch.) et THUBIN (C.), « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », in *Revue française d'économie*, vol. XXV, n° 2,

ont commencé à adopter des législations qui promeuvent la perception de cette taxe ; ce qui nous amène à axer notre analyse sur l'apport du droit international y afférent (**A**) et la partition des droits nationaux de nos États en la matière (**B**).

### **A. L'apport du droit international conventionnel**

La portée de l'épreuve subie par la domanialité publique se lit aussi à travers les contributions du droit international de l'environnement. Les conventions internationales conclues entre les États en matière de changement climatique ont posé les prémisses d'une éco-taxation. À ce jour, l'évolution capitalisée dans ce secteur est structurée, soit antérieurement (**1**), soit à partir de l'Accord de Paris de 2015 (**2**).

#### **1/ L'apport des règles conventionnelles antérieures à l'Accord de Paris**

Le droit international de l'environnement, branche du droit qui façonne constamment le devenir des règles du droit interne, secrète, depuis la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC)<sup>1093</sup>, des normes qui créent des incidences sur le régime des utilisations du domaine public<sup>1094</sup>. C'est ainsi que le droit du domaine public subit une perfusion de la part des règles environnementales internationales dans le cadre des usages dont le domaine public fait l'objet. Il y a une sorte d'ingérence de la règle conventionnelle dans la domanialité publique qu'il importe d'analyser ici. Cette ingérence contribue à éprouver une règle cardinale de l'utilisation collective des dépendances du domaine public, notamment le principe de gratuité. Sous l'influence de cette perfusion, la gratuité va perdre du terrain et cela va reconforter le caractère monnayé de la gratuité des usages collectifs que nous défendons dans le cadre de cette thèse.

---

2010, pp. 59- 91 ; **PILUSO (N.) et Le HERON (E.)**, « La taxe carbone dans une économie d'inspiration keynésienne », in *Développement durable et territoires* [En ligne], vol. 8, n° 3, 2017, mis en ligne le 25 novembre 2017, pp.1-17 et **MOUTAOUAKKIL (S.)**, « Utilisation des revenus de la taxe carbone pour le financement de l'investissement public en infrastructures : une analyse en équilibre général », Mémoire, Science économique, Université d'Ottawa, 2018, 45 p.

<sup>1093</sup> Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) adoptée à Rio en 1992, disponible sur [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=fr), consulté le 23 juin 2020.

<sup>1094</sup> Cette influence a été prédite par Michel PRIEUR en ces termes : « [l]a mesure de l'influence du droit international de l'environnement sur les droits nationaux pourrait probablement se faire désormais avec les outils électroniques des banques de données juridiques en confrontant le vocabulaire utilisé dans les conventions internationales et dans des lois nationales : on retrouverait partout les mêmes concepts nés avec le droit de l'environnement à l'échelle internationale et intégrés dans les droits nationaux (par exemple concepts de diversité biologique, d'équilibre écologique, de développement durable, de gestion rationnelle et économe des ressources, de patrimoine commun, de générations futures, de précaution, etc...) » (**PRIEUR (M.)**, « L'influence des conventions internationales sur le droit interne de l'environnement », in Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF, juin 2008, Porto -Novo, Bénin, p. 292).

Le dioxyde de carbone, gaz à effet de serre produit par l'activité humaine<sup>1095</sup>, est à l'épicentre des débats sur les changements climatiques<sup>1096</sup>. Le droit international va donc poser un regard sur les pollutions atmosphériques émises depuis les tréfonds des États. « *La pollution atmosphérique ou pollution de l'air est l'émission volontaire ou accidentelle dans la couche atmosphérique de gaz, de fumée ou de substances de nature à créer des nuisances pour les êtres vivants, à compromettre leur santé ou la sécurité publique ou à nuire à la production agricole, à la conservation des édifices ou au caractère des sites et paysages* »<sup>1097</sup>.

À partir de cet instant, le droit international (conventionnel en particulier) va inciter les États à adopter des législations qui vont dissuader des comportements tendant à émettre, de façon excessive, ce gaz à effet de serre sur leur territoire<sup>1098</sup>. Ce droit international conventionnel résulte fondamentalement de deux instruments, notamment la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques précitée et son protocole adopté à Kyoto en décembre 1997<sup>1099</sup> qui a institué certains mécanismes de flexibilité<sup>1100</sup>. L'encadrement des émissions a été initialement construit sur la base d'un droit dit *hard law* (droit « dur » ou « rigide » suivant la doctrine)<sup>1101</sup>.

Cependant, « *[e]n raison de la difficulté d'atteindre le consensus nécessaire à la naissance de normes internationales précises et obligatoires, l'adoption de principes généraux et de normes non obligatoires, dont la concrétisation peut se produire de forme progressive, apparaît comme une alternative* »<sup>1102</sup>. Mais c'est en même temps sous cette approche que des

<sup>1095</sup> Selon l'article 1- 5 de la CCNUCC adoptée à Rio en 1992, « [o]n entend par "gaz à effet de serre" les constituants gazeux de l'atmosphère, tant naturels qu'anthropiques, qui absorbent et réémettent le rayonnement infrarouge ».

<sup>1096</sup> Aux termes de l'article 1-2 de la CCNUCC précitée, « [o]n entend par "changements climatiques" des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables ».

<sup>1097</sup> Telle est la définition retenue par le législateur ivoirien (cf. loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement en République de la Côte d'Ivoire précitée).

<sup>1098</sup> Il faut reconnaître que l'émission du dioxyde de carbone est particulièrement ciblée parce qu'elle représente à elle seule 74% du total tous modes d'émissions d'origine anthropique réunis.

<sup>1099</sup> Protocole à la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques encore appelé Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, disponible sur <https://www.levert.ma/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLE-DE-KYOTO-V-FR.pdf>, consulté le 23 juin 2020.

<sup>1100</sup> Le Protocole de Kyoto institue le "mécanisme pour un développement «propre»" dont l'objet « est d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions prévues à l'article 3 » (cf. article 12).

<sup>1101</sup> Un rapport a, *a contrario*, trouvé que les objectifs du Protocole sont trop rigides (GUESNERIE (R.), Rapport sur Kyoto et l'économie de l'effet de serre, La documentation française, Paris 2003, pp. 49 et s.)

<sup>1102</sup> GAMA SÁ (J.) « Le Fonds pour l'Environnement Mondial », Th., Droit, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille, 2011, p. 9.

normes initialement obligatoires finissent par devenir du *soft law* (droit « mou »<sup>1103</sup> ou « flexible »)<sup>1104</sup>. Bien entendu, la « flexibilité » progressive<sup>1105</sup> des règles applicables aux États en matière de changements climatiques a été enregistrée depuis l'adoption du Protocole de Kyoto qui va accoucher des mécanismes de flexibilité institués pour faciliter davantage l'application des règles conventionnelles en cas de dépassement de seuil comme c'est bien le cas en matière de taxation carbone<sup>1106</sup>.

La taxe carbone assouplit la gratuité de l'utilisation du domaine public. Cet assouplissement concerne les utilisateurs d'engins excessivement pollués. En d'autres termes, il est connu que tous les engins circulant sur le domaine routier bien que pollués à des degrés divers, ne sont pas assujettis à la rigueur de la taxe carbone : l'idée de seuil de pollution est toujours d'actualité. Il s'agit bien entendu (comme le postule le droit de l'environnement) d'une restriction de l'excès dans la jouissance de ces droits économiques formulée en "quotas d'émission"<sup>1107</sup>. Et cette restriction est fondée sur le principe pollueur-payeur comme nous l'avons souligné<sup>1108</sup>.

Au demeurant, le principe de « *responsabilités communes mais différenciées* »<sup>1109</sup> – consacré à l'article 10 dudit Protocole s'est révélé très vite désuet face à l'émergence des pays

<sup>1103</sup> Sur la question du droit « mou », voir **PRIEUR (M.)**, « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », in *Pouvoirs*, n° 127, 2008, p. 57.

<sup>1104</sup> Sur ces questions, voir **TERRÉ (Fr.)**, *op. cit.*, p. 159, n° 189.

<sup>1105</sup> La flexibilité générée a amené certains auteurs à se demander si ces mécanismes vont tenir leurs promesses. Sur ce sujet, voir **BOULANGER (P.-M.) et al.**, « Le Mécanisme pour un Développement Propre tiendra-t-il ses promesses ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome XLIV, n° 3, 2005, pp. 5-27.

<sup>1106</sup> « La Belgique, dont le retard avait été dénoncé dans un avis du Conseil Central de l'Économie a finalement décidé d'acquiescer 12,3 Mt de CO<sub>2</sub> équivalent pour la période 2008-2012 via des projets MDP ou d'application conjointe » (*ibid.*, p. 6).

<sup>1107</sup> Sur les quotas d'émission, voir **BLANCHARD (O.) et al.**, « Au-delà de Kyoto : enjeux d'équité et d'efficacité dans la négociation sur le changement climatique », in *Économie & prévision*, n° 143-144, 2000, Économie de l'environnement et des ressources naturelles, p. 20.

Sur la légitimité des limitations apportées aux droits économiques, voir **BLANCHARD (O.) et CRIQUI (P.)**, *op. cit.*, p. 76.

<sup>1108</sup> **DE SABRAN PONTEVES (E.)**, « Le principe pollueur-payeur en droit communautaire », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 1, 2008, pp. 21-60. Selon cet auteur, il s'agit bien « d'un principe à appliquer afin de "favoriser l'imputation des coûts des mesures de prévention et de lutte contre la pollution, principe qui favorise l'emploi rationnel des ressources limitées de l'environnement tout en évitant des distorsions dans le commerce et les investissements internationaux". Le seul principe apte, selon l'OCDE, à remplir ces conditions est celui du pollueur-payeur qui est aussi présenté comme une "règle de bon sens économique, juridique et politique" » (**DE SABRAN PONTEVES (E.)**, *op. cit.*, p. 22). Dans ce prolongement et relativement au lien entre ce principe et la fiscalité environnementale, voir **CHIROLEU-ASSOULINE (M.)**, « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », in *Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po*, 2015, pp.129-165.

<sup>1109</sup> « Par le Protocole de Kyoto, les pays dits de l'annexe I de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (EGES), conformément au principe des "responsabilités communes mais différenciées" » (**DEMAZE (M. T.)**, «

pollueurs d'une nouvelle génération (exemple du Brésil, de la Chine, de l'Inde, *etc.*) dans le rang des pays du Sud *a priori* dispensés d'efforts de réduction – a contribué à fragiliser ces instruments. Cette situation quelque peu regrettable en tout cas pour la préservation de la qualité de notre climat, « sert à "préparer le chemin" pour l'évolution et l'adoption de normes du type *hard law* »<sup>1110</sup>, à l'image de l'instrument de Paris.

## 2/ L'apport des règles conventionnelles depuis l'Accord de Paris

Aujourd'hui, ou du moins depuis l'Accord de Paris de 2015<sup>1111</sup>, il y a un principe retenu par la communauté internationale et qui est le résultat d'une mise à jour du concept d' "*engagement chiffré*"<sup>1112</sup> vecteur du principe de « *responsabilités communes mais différenciées* »<sup>1113</sup> : c'est le principe de "*contribution nationale*". L'Accord de Paris, en tant qu'il est un texte de portée contraignante, balise la voie à une taxation écologique qui aura des incidences sérieuses dans l'application du principe de gratuité en matière d'utilisation collective du domaine public. La gratuité ne disparaît entièrement pas, elle est juste monnayée.

Le système des contributions nationales marque le point de départ d'une approche douce<sup>1114</sup> et malléable pour les acteurs du droit international promettant une approche plus rigoureuse en ce qu'il n'est pas permis à un État quelconque de réviser à la baisse sa contribution nationale, même si le contraire est possible. « *Une Partie peut à tout moment modifier sa contribution déterminée au niveau national afin d'en relever le niveau d'ambition, conformément aux directives adoptées par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent Accord* »<sup>1115</sup>. Pour parvenir à cette fin, il peut s'avérer nécessaire de

---

Les retombées du "Mécanisme pour un Développement Propre" pour les pays en développement : une faible réception de technologie et un développement durable vague », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 262, avril-juin 2013, pp. 137-288 ; mis en ligne le 01 avril 2016, consulté le 11 janvier 2017 URL : <http://com.revues.org/6870>).

<sup>1110</sup> GAMA SÁ (J.), *op. cit.*, p. 9.

<sup>1111</sup> Accord de Paris sur le climat adopté par la Conférence des Parties le 12 décembre 2015 à l'issue de la vingt et unième session, Paris, 30 novembre-11 décembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9.

<sup>1112</sup> « Les Parties visées à l'annexe I font en sorte, individuellement ou conjointement, que leurs émissions anthropiques agrégées, exprimées en équivalent-dioxyde de carbone, des gaz à effet de serre indiqués à l'annexe A ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'annexe B et conformément aux dispositions du présent article, en vue de réduire le total de leurs émissions de ces gaz d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 ». (Article 3 -1 du Protocole à la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques encore appelé Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 précité).

<sup>1113</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect.2, § 1, A, 1.

<sup>1114</sup> Un droit doux n'est pas nécessairement un droit mou. Sur cette différenciation, voir TERRÉ (Fr.), *op. cit.*, p. 159, n° 189.

<sup>1115</sup> Cf. article 4-11 de l'Accord de Paris précité.



revoir à un niveau inférieur le seuil de pollution toléré dans le cadre de l'utilisation collective du domaine public<sup>1116</sup>. Le dépassement s'expose à un versement de la taxe carbone.

Mais, paradoxalement, l'Accord de Paris qui inspirait un espoir au niveau juridique en raison de son caractère contraignant à l'origine a très vite laissé les populations du monde sur leur soif, confirmant les craintes d'une partie de la doctrine<sup>1117</sup>. En effet, à Katowice en Pologne en décembre 2018, les parties s'accordent à adopter un texte d'application non contraignant. L'adoption de ce texte a révélé, semblerait-il, la volonté limitée des politiques à réduire l'émission de gaz à effets de serre à l'échelle internationale.

Quels que soient les retournements de la situation, les pays en développement (les pays d'Afrique noire francophones y compris) restent attachés à la portée des conventions internationales sur les changements climatiques. La raison fondamentale tient au régime préférentiel qui leur est applicable, d'une part<sup>1118</sup>, aux avantages qu'ils tirent en étant partie<sup>1119</sup>, d'autre part. Partant sur cette base, ces États s'obligent, d'une façon ou d'une autre, en s'appropriant les mesures prévues par lesdits instruments internationaux. Et la seule manière d'y procéder consiste, pour eux, à restreindre la jouissance de certains droits.

<sup>1116</sup> Par exemple, le conseil d'État vient de reconnaître, le 19 novembre 2020, que l'inaction climatique de l'État est illégale, que c'est une faute, qui engage sa responsabilité. Le tribunal doit maintenant décider s'il ordonne à l'État de prendre des mesures supplémentaires pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre et respecter ses engagements pour le climat (Conseil d'État, 6ème - 5ème chambres réunies, 19/11/2020, 427301, Publié au *Recueil Lebon*).

<sup>1117</sup> À propos de quelques contradictions et insuffisances de l'Accord de Paris, voir **DEHM (J.)**, « *Reflections on Paris: thoughts towards a critical approach to climate law* », in *Revue Québécoise de Droit International*, Hors-série, septembre 2018, p. 84.

<sup>1118</sup> « Les Parties tiennent compte, dans la mise en œuvre du présent Accord, des préoccupations des Parties dont l'économie est particulièrement touchée par les effets des mesures de riposte, en particulier les pays en développement Parties » (cf. article 4-15 de l'Accord de Paris précité).

<sup>1119</sup> Ces propos du Président Donald TRUMP relativement à l'Accord de Paris sont illustratifs. En effet, il affirmait que : « Cet accord porte moins sur le climat que sur [le fait] que d'autres pays obtiennent un avantage financier aux dépens des États-Unis » (**COLVIN (J.)** et **PACE (J.)**, « Les États-Unis se retirent de l'accord de Paris sur le climat », du 1<sup>er</sup> juin 2017, mis à jour le 2 juin 2017, article de presse en ligne publié sur <https://www.lesoleil.com/actualite/monde/les-etats-unis-se-retirent-de-laccord-de-paris-sur-le-climat-55681dcb8a6c18c89cf18326cfa54b66>, consulté le 25 décembre 2018). Toutefois, dès les premières heures de son investiture, le successeur de Trump à la maison blanche, le Président Joe Biden annonce le retour des États-Unis dans l'accord de Paris sur le climat, le 21 janvier 2021.

Sous d'autres angles, les organisations internationales tentent de s'adapter aux évolutions insufflées par le cadre conventionnel international : le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) « a dû s'adapter aux évolutions qui ont eu lieu sur la scène internationale, où de nouveaux flux de ressources sous forme de marché du carbone sont apparus, destinés à des projets d'atténuation dans les PED. Par conséquent, les aides du FEM dans le domaine du changement climatique ont eu pour objet de faciliter, mobiliser et compléter d'autres sources de financement » (**GAMA SÁ (J.)** *op. cit.*, p. 208). Sur cette même lancée, voir **OUMBA (P.)**, « Préface de l'ouvrage "La mise en œuvre du Mécanisme pour un développement propre au Cameroun : le cas du projet de récupération des gaz à effet de serre", de Victorine NZINO, Edilivre, 2015, 144 pages », 3 p.



L'utilisation gratuite des dépendances du domaine ouvert au public ne sera pas occultée tant que la dissuasion en cette matière est susceptible d'impacter le comportement de l'utilisateur.

Il n'y a plus de doute que les conventions internationales influencent, d'une manière ou d'une autre, l'adoption de mesures internes dans la perception de redevances à l'intérieur des frontières de nos États. Il reste à cerner concrètement comment ces États y procèdent.

## **B. L'apport de la réglementation interne des États**

Subordonner l'utilisation collective d'une dépendance domaniale au paiement d'une taxe n'est pas une nouveauté dans nos États. Ce qui est nouveau, c'est l'institution d'une taxe typiquement écologique. Dans ce prolongement, il existe des bribes de taxation écologique de nature, soit répressive (1), soit préventive (2).

### **1/ Des taxes écologiques répressives**

La taxe écologique commence à retenir l'attention des législateurs de nos États. Cette taxe constitue un instrument de répression des impacts négatifs sur l'environnement, en ce que sa perception n'intervient pas en amont (avant la pollution), mais plutôt en aval. Elle est, ainsi, faite pour dissuader les éventuels candidats à une utilisation dommageable du domaine public. Elle punit, ainsi, l'utilisateur du domaine public qui a pris l'initiative d'utiliser des engins polluants et prend l'allure d'une redevance. La redevance payée est-elle de nature fiscale ou le prix estimé en contrepartie du service offert à l'utilisateur. C'est là que se retrouve l'interrogation à laquelle notre analyse va s'intéresser.

En effet, les sources du droit interne ont déjà reconnu une entorse au principe de gratuité des usages collectifs du domaine public. Cette entorse placée sous le vocable de péages est analysée comme un prix payé et non comme une recette fiscale. C'est le fruit d'une évolution jurisprudentielle qui est partie de la décision du 28 juin 1965, *D<sup>lle</sup> Ruban*, où le tribunal des conflits français<sup>1120</sup>, tout en reconnaissant un caractère légal et réglementaire à la situation de l'utilisateur d'une autoroute, s'est prononcé en faveur d'un caractère fiscal des péages<sup>1121</sup>. Mais le juge administratif français dans un arrêt du 13 mai 1977, *Compagnie financière et industrielle des autoroutes*<sup>1122</sup> a décidé que les péages devaient être regardés, non comme des recettes

<sup>1120</sup> Cf. France, TC, 28 juin 1965, *D<sup>lle</sup> Ruban*.

<sup>1121</sup> MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 305.

<sup>1122</sup> Cf. France, CE, 13 mai 1977, *Compagnie financière et industrielle des autoroutes*.

fiscales, mais comme un prix, quelle que soit la nature des rapports du service avec les usagers<sup>1123</sup>.

Cette position du juge administratif français peut être justifiée par le fait qu'une redevance ne saurait être qualifiée de fiscale que lorsqu'elle tire sa source d'une prescription législative. Or, les tarifs payés aux structures de perception de péages sont, *a contrario*, fixés par les concessionnaires en charge de la question ou l'administration des transports. Dès lors, leur conférer le caractère fiscal entraînerait leur illégalité. La jurisprudence ivoirienne, nous en dit plus sur cette question. En effet, dans un arrêt *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*<sup>1124</sup>, la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne, saisie d'une demande en annulation pour excès de pouvoir formée par la Confédération Générale des Entreprises de Côte d'Ivoire (CGECI) contre deux arrêtés, notamment les arrêtés n° 00972 et 00973 du 14 novembre 2007 du Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts<sup>1125</sup> par lesquels le ministre « *impose aux opérateurs économiques le paiement de divers taxes, redevances et frais* » en vue de la réalisation des évaluations environnementales de leurs projets (Études d'impacts environnemental et social et audits environnementaux). Le juge reçoit la requête de la Confédération et annule les actes attaqués.

Le juge administratif ivoirien, examinant les dispositions des arrêtés instituant ces charges financières, motive sa décision par un considérant fort expressif : « *[c]onsidérant que ces différentes contributions mises à la charge des opérateurs économiques, initiateurs de projets de développement ou qui sollicitent un agrément ou en raison des contrôles exercés par l'administration sur les études d'impact et les audits environnementaux, ne trouvent pas leur contrepartie dans les prestations fournies par l'administration ; qu'elles excèdent manifestement le coût réel des services mis à la disposition des usagers du service public de l'environnement ; que, par ailleurs, elles ne sont pas instituées dans le seul intérêt des usagers, mais ont pour objet essentiel l'intérêt général de la protection de l'environnement et de la sécurité publique ; qu'ainsi, ces contributions ne sauraient être regardées comme des redevances, des rémunérations pour services rendus ou frais, mais comme des taxes et impôts*

<sup>1123</sup> MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 305.

<sup>1124</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 24 novembre 2010, Arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 22 novembre 2018.

<sup>1125</sup> Il s'agit des arrêtés suivants : l'arrêté n° 00972 du 14 novembre 2007 relatif à l'application du décret n° 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement et l'arrêté n° 00973 du 14 novembre 2007 relatif à l'application du décret n° 2005-03 du 6 janvier 2005 portant audit environnemental.

*dont l'institution et le recouvrement est réservé au législateur par l'article 71 de la Constitution ; que, par suite, leur création par arrêté ministériel est illégale »<sup>1126</sup>.*

La position du juge ivoirien est claire. Il s'agit bel et bien de taxe fiscale, dont la nature fiscale exige l'intervention, en amont, du législateur. Cette jurisprudence situe sur une question d'importance capitale sur laquelle certaines juridictions administratives voisines n'ont pas eu à intervenir, conduisant la doctrine à y voir un contrôle inexistant. À cet effet, Akodah AYEWOUDAN en se référant au cas du Togo, écrit que : « [c]e contrôle peut se faire au plan administratif et au plan judiciaire. Dans les faits, l'on se rend compte que le contrôle des juridictions administratives est inexistant »<sup>1127</sup>.

Au demeurant, ce qui retient notre attention, c'est que la taxe écologique qui frappe l'utilisateur du domaine public sous forme de redevance ou même de péage, que nos pays prélèvent, depuis un certain temps déjà, atteint ce dernier en raison de la pollution qu'il engendre du fait de l'usage d'une dépendance domaniale. Elle réprime plus qu'elle ne prévient. Toutefois, la taxation carbone transcende les simples préoccupations des péages envisagés comme prix<sup>1128</sup> et se construit fondamentalement une nature fiscale. Mieux, il s'agit d'une fiscalité qui peut se réclamer d'origine environnementale<sup>1129</sup>, en raison des règles environnementales qui la véhiculent et de la dissuasion qu'elle est censée apporter dans l'atteinte que l'individu est tenté de causer à l'atmosphère. N'empêche, il peut être institué une taxation écologique qui soit de nature préventive.

## 2/ Des taxes écologiques préventives

« [L]'objectif de la contribution carbone est de "mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions" de gaz à effet de serre afin de lutter contre le réchauffement de la planète (...) »<sup>1130</sup>. Pour servir d'un instrument efficace, la contribution ou

<sup>1126</sup> Dans le même sens, voir Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 13-135 du 17 septembre 2013 : « [u]ne note de service ne peut créer un prélèvement pécuniaire obligatoire ».

<sup>1127</sup> AYEWOUDAN (A.), *op. cit.*, p. 412.

<sup>1128</sup> Y compris certaines redevances payées en contrepartie de l'occupation autorisée du domaine public, voir DELIANCOURT (S), *op. cit.*, p. 902. Relativement aux stationnements payants, cf. CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 488, n° 589.

<sup>1129</sup> « (...) la fiscalité environnementale peut être, très classiquement, conçue comme l'ensemble des dispositifs fiscaux, allant des prélèvements fiscaux (impôts et taxes) aux dépenses fiscales (aménagements de ces impôts et taxes) destinés à favoriser des comportements plus respectueux de l'environnement » (CARUANA (N.), « La fiscalité environnementale. Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale », Th., Droit et Sciences politiques, Aix-Marseille Université, p. 29).

<sup>1130</sup> France, Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, Décision n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour*

la taxe carbone affecte, de façon préventive, le principe de gratuité des utilisations collectives du domaine public.

Aujourd'hui, nos États d'Afrique francophone n'hésitent pas à s'y aventurer. C'est dans ce sillage d'ailleurs qu'en décembre 2016, soit au lendemain de la Conférence de Paris précitée<sup>1131</sup>, l'Autorité Nationale du Mécanisme pour un Développement Propre de la Côte d'Ivoire, a mené une étude de faisabilité de l'initiative dite « *instauration d'un prix du carbone en Côte d'Ivoire* »<sup>1132</sup>. Cette fiscalité carbone procède par des taxes proprement dites et le système de permis<sup>1133</sup>. Et elle peut frapper de façon préventive ou sanctionner l'option polluante de l'utilisateur ou du porteur du projet<sup>1134</sup>.

En droit camerounais, en vue d'une application de la loi de finances, exercice 2017, une circulaire a prévu, de façon préventive, que : « *[t]ous les véhicules de tourisme de 11ans et plus (...) sont, quelle que soit leur cylindrée, soumis aux droits d'accise au taux réduit de 12,5%. Ainsi, tous les véhicules dont la date de première immatriculation est antérieure au 1er janvier 2007 sont soumis aux droits d'accise au taux sus-indiqué dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017* »<sup>1135</sup>. A priori, cette disposition dissuasive de portée fiscale semble indifférente à toute préoccupation environnementale. En réalité, c'est pour débarrasser le parc automobile camerounais de véhicules d'un âge avancé puis enclins à la pollution de l'espace atmosphérique que cette circulaire prévoit une pareille disposition.

En droit français, la prévention est mise en exergue expressément d'une manière exceptionnelle. D'ailleurs, dans une espèce, il est dit que l' « *article 1010 du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2006 applicable au litige, soumet les sociétés à une taxe annuelle à raison des véhicules de tourisme qu'elles utilisent en*

2010, paragraphe 81.

<sup>1131</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 1, A.

<sup>1132</sup> **Autorité Nationale du Mécanisme pour un Développement Propre**, *Étude de faisabilité de l'initiative « instauration d'un prix du carbone en Côte d'Ivoire »*, Rapport final, Abidjan, Décembre 2016, 90 p.

<sup>1133</sup> **CHIROLEU-ASSOULINE (M.)**, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », in *RFFP, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Lextenso*, 2011, pp. 17-25.

<sup>1134</sup> En vertu de l'article 54 de la loi-cadre togolaise sur l'environnement de 2008 précité, « Les activités autorisées polluant l'environnement ou dégradant les ressources naturelles et les activités à but lucratif utilisant les ressources naturelles sont frappées de taxes écologiques (...) ».

<sup>1135</sup> Cf. Point 3 intitulé « Dispositions relatives à la taxation des véhicules et autres matériels roulants » de la Circulaire n° 371/MINFI/DGD du 23 décembre 2016 précisant les modalités d'application des dispositions de la loi n° 2016/018 du 14 décembre 2016 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2017, disponible sur <http://www.lc-doc.com/document/circulaire-n371-minfi-dgd-du-23-decembre-2016-precisant-les-modalites-d-application-des-dispositions-de-la-loi-n2016-018-du-14-decembre-2016-portant-loi-de-finances-de-la-republique-du-cameroun-pour-l-exercice-2017/8045>, consulté le 26 juin 2020.

*France, quel que soit l'état dans lequel ils sont immatriculés, ou qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France. Pour les véhicules dont la première mise en circulation intervient à compter du 1er juin 2004 et qui n'étaient pas possédés ou utilisés par la société redevable avant le 1er janvier 2006, il fixe un tarif de la taxe en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone »<sup>1136</sup>. La taxe carbone frappe préventivement les personnes physiques comme morales en raison des véhicules qu'elles utilisent.*

La prévention par la taxe carbone atteint, par ailleurs, les produits dont l'utilisation est source de pollution atmosphérique. Une décision constitutionnelle française rappelle cette situation : « *Considérant que l'article 7 de la loi déferée institue au profit du budget de l'État une contribution carbone sur certains produits énergétiques mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible ; que l'article 9 institue un crédit d'impôt en faveur des personnes physiques afin de leur rétrocéder de façon forfaitaire la contribution carbone qu'elles ont acquittée ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée qui lui est afférente ; que l'article 10 dispose que la consommation de fioul domestique, de fioul lourd et de divers autres produits énergétiques par les agriculteurs fait l'objet d'un remboursement des trois quarts de la contribution carbone »<sup>1137</sup>. L'approche préventive promue dans ce contexte assujettit lesdits produits à telle enseigne que certains remboursements sont prévus pour amoindrir la lourdeur de la taxe pendant que l'utilisation est jugée relativement moins exposante à la pollution.*

La portée dissuasive de la taxe carbone promue par les droits positifs de nos États intéresse à bien des égards du moins au plan théorique. Mais c'est l'instrumentalisation de cette taxe à des fins d'investissement économique et non écologiques qui décourage<sup>1138</sup>. La situation n'est pas différente en matière de taxes minières.

## **§2. Une gratuité monnayée au regard de la perception des taxes minières**

À l'image de la perception de la taxe carbone qui constitue un frein à l'enclage du principe de gratuité, l'exploitation du domaine public minier renie la gratuité, puisque cette exploitation est assujettie à une taxation minière<sup>1139</sup>. Il faut, d'entrée, relever que le domaine public minier

<sup>1136</sup> France, Conseil d'État, 27 octobre 2015, n° 392152, inédit, *Rec. Lebon*, paragraphe 5.

<sup>1137</sup> France, Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, Décision n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020, paragraphe 77.

<sup>1138</sup> En ce sens, voir **CARUANA (N.)**, *op. cit.*, et **CHIROLEU-ASSOULINE (M.)**, *op. cit.*,

<sup>1139</sup> Sur cette question, voir **AYEWOUADAN (A.)**, *op. cit.* pp. 410-417.

n'est pas, par principe, ouvert au public<sup>1140</sup>. Néanmoins, si nous avons choisi de l'évoquer dans cette partie de notre développement, c'est précisément parce qu'une fiscalité écologique y trouve un champ de prédilection, contribuant *de facto* à récuser l'application du principe de gratuité des utilisations du domaine public.

Dans certains pays francophones, à l'instar du Togo, l'exploitation du domaine public minier est frappée d'une double obligation : la première tient à la perception des taxes ordinaires liées à l'exploitation minière proprement dite (**A**), tandis que la seconde est afférente aux contributions légales auxquelles les exploitants sont assujettis au titre du développement local (**B**).

#### **A. Les obligations de perception des taxes liées *stricto sensu* à l'exploitation minière**

Selon le législateur communautaire de l'UEMOA<sup>1141</sup>, l'exploitation minière renvoie à « l'ensemble des travaux préparatoires, d'extraction, de transport, d'analyse et de traitement effectués sur un gisement donné pour transformer les substances minérales en produits commercialisables et/ou utilisables »<sup>1142</sup>. La taxe liée strictement à cette exploitation minière emprunte différentes formes : elle peut être une redevance exigible pour la superficie occupée par l'exploitant (**1**) ou une redevance liée à la substance minière extraite (or, diamant, etc.)<sup>1143</sup> (**2**).

<sup>1140</sup> En droit des biens, est possible l'utilisation à titre gratuit d'une dépendance du domaine public soumise à usage privatif soumis à redevance (**CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 506, n° 610).

Revenant à notre contexte précis, certaines substances minières qualifiées par le législateur togolais de substances « de construction » ou encore « non métalliques utilisées pour la construction ou les travaux publics », telles que le sable, l'argile, et les pierres ornementales, sont accessibles au public du moins dans certains pays. Ces substances sont ainsi qualifiées par l'article 4-b du code minier togolais précité.

Prenons l'exemple du sable : de l'interdiction de prélèvement du sable de mer le long du littoral togolais, ainsi qu'il est prévu par l'arrêté interministériel n° 031/MME/MERF/2011 du 05 mai 2011 précité, on peut en déduire que le prélèvement du sable continental n'est pas interdit. La pratique artisanale qui domine le secteur n'est qu'une illustration parfaite. Les individus s'en procurent sans remplir la moindre formalité particulière, contrairement à l'exploitation d'autres substances, comme le gneiss où des permis sont exigés préalablement.

<sup>1141</sup> Article 1-12° du Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant Code minier communautaire de l'UEMOA, disponible sur [www.Droit-Afrique.com](http://www.Droit-Afrique.com), consulté le 12 février 2013.

<sup>1142</sup> Cette exploitation peut être artisanale ou industrielle. Cf. les définitions retenues aux articles 1-13° et 1-14° du Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003 portant Code minier communautaire de l'UEMOA, précité.

<sup>1143</sup> Les auteurs l'ont si bien affirmés suivant l'assertion suivante : « Les sociétés minières sont souvent passibles d'une redevance fixe perçue à l'attribution ou au renouvellement du permis, d'une redevance superficielle, qui est fonction de la superficie du permis octroyé, et d'une redevance proportionnelle, qui est fonction de la nature et de la valeur de la substance minière extraite » (**CHARLET (A.)**, **LAPORTE (B.)** et **ROTA-GRAZIOSI (Gr.)**, « La fiscalité minière en Afrique de l'Ouest et du Centre », *in Revue de Droit Fiscal*, n° 48, 2013, p. 3, n° 9).

## 1/ Des redevances exigibles pour la superficie occupée par l'exploitant

En principe, une redevance n'est pas synonyme d'une taxe ; même si la différenciation ne retient pas assez notre attention ici, en raison des confusions terminologiques entretenues par le législateur<sup>1144</sup>. En effet, pour Palouki MASSINA, « (...) la redevance est le prix d'un service rendu par une personne publique à un client qui en fait la commande. Par rapport à la taxe, la redevance est créée par voie réglementaire et est en principe proportionnelle au service rendu »<sup>1145</sup>. Cette définition ne cadre pas totalement avec le contexte qui est le nôtre, car ici la redevance sera due pour occupation « *superficiare* » en vue de l'exploitation d'une ressource minière. L'exploitant ne fait donc pas une commande mais prélève et valorise un bien domanial.

La perception de la redevance exigible pour la superficie occupée par l'exploitant encore appelée la redevance « *superficiare* »<sup>1146</sup> se justifie par le fait que le minerais (bien du domaine public par détermination de la loi)<sup>1147</sup> est, la plupart du temps, enfoui dans un sol et dont l'exploitation empêche la propriété foncière de satisfaire la fonction utilitaire qui lui est assignée. Mais au-delà, cette redevance est censée prendre en compte les dégradations que le sol et le sous-sol subissent du fait de l'exploitation, sans préjudice des dommages-et-intérêts exigibles en matière de responsabilité civile ou des amendes en matière pénale. À cet effet, le législateur togolais la définit comme étant les « *frais payés au Trésor public par le détenteur d'un titre minier et qui sont calculés en fonction de la superficie du titre* »<sup>1148</sup>.

L'imposition de l'activité minière en Afrique est d'une nécessité d'ordre socio-économique pour nos États bien sûr<sup>1149</sup>, mais elle est également et surtout d'ordre politique et environnemental<sup>1150</sup>. Car, pour certains auteurs, « *[l]'Afrique, qui demeure le continent le*

<sup>1144</sup> MASSINA (P.), « Impôt et droits de l'Homme, un couple incestueux », in *RCC*, n° 2 et 3, 2020, p. 35.

<sup>1145</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>1146</sup> Cf. article 80 de la loi ivoirienne n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant code minier précitée.

<sup>1147</sup> Sur ce sujet, cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

<sup>1148</sup> Cf. article 4-18 de la loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise précitée.

<sup>1149</sup> Akodah AYEWOUDAN écrivait à cet effet que : « *[l]'importance de la mobilisation de recettes fiscales internes pour les pays en développement n'est plus à démontrer* » (AYEWOUDAN (A.), *op. cit.*, p. 410).

<sup>1150</sup> « L'impôt est défini par les auteurs classiques comme l'instrument régalién par excellence destiné à permettre la contribution de tout un chacun, dans le respect de ses capacités contributives, à la couverture des charges publiques. Mais depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, l'impôt s'est progressivement vu assigner d'autres buts. Il constitue désormais un outil à part entière des politiques économiques, des politiques sociales, voire des politiques culturelles. Il est utilisé comme un moyen d'obtenir des citoyens qu'ils relaient l'intervention de l'État » (COLLIN (P.), « Fiscalité environnementale et Constitution », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, Le Conseil constitutionnel et l'environnement, avril 2014, p. 1).

*moins exploré, contiendrait environ 30 % de tous les minerais de la planète »<sup>1151</sup>. Si au plan politique, il est clair que les exploitations minières en Afrique sont destinées à alimenter l'industrie étrangère<sup>1152</sup>, une fiscalité s'impose pour faire rentrer dans les caisses des États des ressources issues de cette activité dont leurs territoires respectifs sont le siège. Les législations n'hésitent donc pas à créer des taxes et redevances disparates dont la redevance « superficielle ».*

*« D'un point de vue juridique, la redevance minière est en principe la contrepartie pour la société minière du droit d'exploiter le gisement »<sup>1153</sup>. Elle participe au financement des programmes et projets étatiques. En effet, en tant que taxe minière, par excellence, la redevance « superficielle » est un instrument à forte résonance économique. « La fiscalité minière (fiscalité de droit commun et fiscalité spécifique) répond [donc] à un arbitrage entre la nécessité d'attirer des entreprises étrangères capables de valoriser le sous-sol national et le besoin d'obtenir une part équitable de la rente minière<sup>1154</sup> »<sup>1155</sup>. L'idée de rente minière révèle toute la dimension économique de la question.*

L'exploitation minière se défait totalement de la gratuité pour se plonger dans l'idée d'une contrepartie financière légitime. C'est en ce sens que les législations s'attachent à la création de cette redevance « superficielle » aux côtés d'autres taxes. Le droit minier ivoirien prévoit, à cet effet, que : « [o]utre les redevances et taxes prévues au Code Général des Impôts, y compris l'impôt sur le Bénéfice Industriel et Commercial (BIC), le titulaire d'un titre minier ou bénéficiaire d'une autorisation est assujéti, pour ses activités en République de Côte d'Ivoire au paiement d'un droit fixe, d'une redevance superficielle et d'une taxe ad valorem ou proportionnelle »<sup>1156</sup>.

Au plan environnemental, la perception de cette redevance appelle un débat, somme toute, sur son utilité dans la préservation de l'environnement. Certes, la redevance « superficielle » est, comme toute la taxation minière, le coût d'une externalité qui ne dit pas son nom. En effet, l'idée d'une fiscalité minière « part du constat selon lequel les comportements des agents économiques, entreprises, ménages mais aussi organismes du secteur public ne tiennent

<sup>1151</sup> CHARLET (A.), LAPORTE (B.) et ROTA-GRAZIOSI (Gr.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1152</sup> Les tenants de cette position l'appuient par le fait que nos pays n'ont pas d'usines de transformation.

<sup>1153</sup> CHARLET (A.), LAPORTE (B.) et ROTA-GRAZIOSI (Gr.), *op. cit.*, p. 3, n° 9.

<sup>1154</sup> « La rente minière, ou rente économique, est la différence entre les revenus générés par l'activité minière et les coûts imputés à l'activité, ces derniers incluant la rémunération « normale » du facteur capital » (*ibid.*, p. 4, n° 7).

<sup>1155</sup> *Id.*, p. 4, n° 6.

<sup>1156</sup> Cf. article 80 de la loi ivoirienne n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant code minier précitée.



*spontanément compte, pour prendre leurs décisions, ni du coût des dommages que leurs activités causent à l'environnement, ni, sinon très imparfaitement, de la rareté future des énergies et des matières premières* »<sup>1157</sup>. Ainsi cette redevance doit prendre en compte les exigences de l'exploitation rationnelle indispensable pour un développement durable<sup>1158</sup>.

Cependant destinée à être reversée dans les comptes du Trésor public, les recettes de cette taxation se noient dans des investissements qui n'ont à proprement parler aucun lien avec les objectifs environnementaux. Leur efficacité peut donc être remise en cause. Ce débat peut se poursuivre également sur les redevances liées à la substance minière.

## **2/ Des redevances liées intrinsèquement à la substance minière extraite**

En dehors des redevances « *superficiaires* »<sup>1159</sup>, le secteur minier est assujéti à une autre imposition de nature fiscale dont le caractère écologique paraît plus prononcé. Il s'agit des redevances liées à la substance minière exploitée. Elle prend la forme d'une limitation apportée au principe de gratuité en matière d'utilisation des dépendances du domaine public et manifeste en elle l'idée de l'épreuve infligée par la matière écologique à la domanialité publique.

En réalité, la redevance liée à la substance minière extraite ou redevance minière est, comme son nom l'indique, une redevance perçue sur le minerai ou le gisement exploité. Elle représente les « *frais payés au Trésor public par le détenteur d'un titre minier et qui sont calculés en pourcentage de la valeur* »<sup>1160</sup>. Le système d'imposition de cette redevance fait penser à l'institution d'un revenu fiscal prélevé en raison du fait que les biens exploités relèvent « *de la souveraineté de l'État et constituent un domaine public* »<sup>1161</sup> suivant les dispositions de l'article 3 du code minier togolais qui attribue la propriété des substances minières à l'État<sup>1162</sup>.

Mais dans la réalité, cette redevance est destinée à une maîtrise des exploitations d'échelle. Et l'objectif caché est d'éviter l'épuisement des ressources naturelles. Elle est donc une véritable taxe écologique engagée sur la voie du développement durable. En effet, parce qu'elle n'interdit pas l'exploitation de la ressource, elle peut contribuer à un développement

<sup>1157</sup> COLLIN (P.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1158</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 1, C.

<sup>1159</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 2, A, 1.

<sup>1160</sup> Cf. article 4-19 de la loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise précitée.

<sup>1161</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>1162</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

économique profitable aux générations présentes. Par contre, le prélèvement proportionnel effectué étant destiné à décourager l'exploitant d'opérer des exploitations de grandes échelles, elle se met au service d'une lutte contre les gaspillages, gage de satisfaction des intérêts des générations à venir<sup>1163</sup>.

L'importance du prélèvement de cette taxe qui fait entorse au principe de gratuité se révèle à partir des impacts environnementaux que l'exploitation minière impose à nos sociétés. C'est ainsi que les juges se préoccupent des atteintes que l'exploitation des mines génère afin de décider si l'activité en elle-même est conforme aux instruments juridiques nationaux ou non. *L'Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)* précitée en illustre<sup>1164</sup>. En effet, alors qu'elle est saisie d'une requête destinée à déclarer inconstitutionnelle l'activité d'exploitation artisanale du sable dans un marécage, la Cour constitutionnelle du Bénin demande à la société exploitante, de concert avec les services étatiques concernés, « *de produire un rapport circonstancié sur l'impact environnemental du dragage de sable dans la zone de Dékungbé par la société Dragon S.A. ; que de l'examen du rapport produit, il ressort que* »<sup>1165</sup> : d'abord, « *[l]a société Dragon S.A., qui exploite le gisement de sable de la zone marécageuse de Dékungbé depuis mars 2003, ne dispose pas d'un certificat de conformité environnementale* »<sup>1166</sup>.

L'absence de ce certificat suppose que l'exploitation n'a pas été précédée d'une étude d'impact sur l'environnement<sup>1167</sup>. En ce moment, il est clair que la société exploitante opère sans autorisation et qu'elle se soustrait par la même occasion à un contrôle<sup>1168</sup>. Les impacts environnementaux liés à l'exploitation de ce sable peuvent donc s'avérer importants. C'est ainsi que le rapport relève, par ailleurs, que : « *[l]e fonctionnement de la Drague provoque une turbidité de l'eau et par conséquent une zone anoxique (pauvre en oxygène dissous) préjudiciable à la vie aquatique : c'est ce qui explique le sautellement des alevins et autres menus poissons en quête d'oxygène* »<sup>1169</sup>. Il se fait alors que le caractère artisanal de

<sup>1163</sup> Sur la question des intérêts des générations futures, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B, 2.

<sup>1164</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 03-096 du 19 juin 2003, *Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)* précitée, Considérant 5.

<sup>1165</sup> *Ibid.*, Considérant 5.

<sup>1166</sup> *Id.*

<sup>1167</sup> Sur les ÉIE, cf. *infra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>1168</sup> Cette situation présume de la soustraction de l'entreprise aux contrôles effectués par les services d'environnement. Car les ÉIE permettent de sortir les plans de gestion de risques notamment, qui guident les services techniques dans le contrôle périodique de l'exploitation.

<sup>1169</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 03-096 du 19 juin 2003, précitée, Considérant 5.

l'exploitation n'a pas contribué à dispenser les écosystèmes d'altérations non moins importantes.

En outre, la perception de ces taxes et redevances réconforte la thèse de l'amenuisement du champ d'application de la gratuité sur le domaine public. Autant légales qu'elles soient, ces impositions fiscales minières s'adjoignent d'autres contributions légales qui assaillent la gratuité des usages domaniaux.

Bien que désignées sous le vocable redevance, ces dernières sont de véritables taxes qui frappent l'usager d'une dépendance du domaine public, puisque tout comme les impositions de droit commun, ces taxes ont une assiette (la superficie concernée par l'exploitation ou le minerai à exploiter), d'une part, le taux de prélèvement frappe la taille de l'exploitation proportionnellement<sup>1170</sup>, d'autre part.

## **B. Les obligations de contribution au développement local imposé aux exploitants**

Le minerai est situé sur un espace géographique bien déterminé. Alors que son exploitation devait profiter en partie aux populations de cette localité, il en était autrement, du moins, en droit togolais. Aujourd'hui, le concept de développement local impose à l'exploitant minier des obligations financières additionnelles au-delà des redevances sus-évoquées. Deux fondements sous-tendent cette obligation, l'un est d'ordre constitutionnel **(1)** et l'autre d'ordre législatif **(2)**.

### **1/ Le fondement constitutionnel de l'obligation de contribuer au développement local**

Les obligations fiscales et parafiscales n'exonèrent aucunement pas les exploitants miniers de leur obligation de contribuer directement au développement des localités où ils mènent leurs activités. Le bénéfice de l'exploitation doit contribuer à satisfaire les besoins socio-collectifs (notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, *etc.*) des populations riveraines de leur projet. Tirant ses sources du bloc de constitutionnalité de nos États<sup>1171</sup>, cette obligation

<sup>1170</sup> Sur ce sujet, voir les dispositions de l'article 69 al. 1<sup>er</sup> du code pétrolier de Côte d'Ivoire de 1996. Suivant ces dispositions, « [l]e titulaire de contrats de concession visés à l'article 14 de la présente loi sont tenus d'acquitter mensuellement une redevance proportionnelle à la production. Le taux de cette redevance, ainsi que ses règles d'assiette et de recouvrement, qui peuvent être différents pour les hydrocarbures liquides et les hydrocarbures gazeux ; sont précisés par le contrat de concession ».

<sup>1171</sup> Pour Jean RIVERO et Jean WALINE, le bloc de constitutionnalité désigne « les règles de valeurs constitutionnelles dont le respect s'impose tant au législateur qu'à l'administration » (**RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 233, n° 287).

financière étreint le champ d'application du principe de gratuité dans le cadre des utilisations du domaine public.

En effet, le fondement constitutionnel de cette obligation se retrouve dans le bloc de constitutionnalité. D'abord, il peut être tiré de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 que nos pays ont intégrée dans leur bloc de constitutionnalité<sup>1172</sup>. Les articles 21 et 22 de cette Charte ayant trait à l'exploitation des richesses et ressources naturelles reconnaissent, d'une façon ou d'une autre, la nécessité de contribuer au développement des peuples. Sans avoir mis un accent particulier sur l'idée de riveraineté contenu dans le concept de développement local, ses dispositions méritent une analyse dans le cadre de cette thèse. Mais avant tout, la riveraineté ici se rapporte à un ressort géographique bien déterminée. « *Au sens de la (...) loi, le terme "local" se rapporte au village ou au canton concerné par l'exploitation et le terme « régional" se rapporte à la préfecture concernée* »<sup>1173</sup>. À partir de cette définition, nous en déduisons que le champ de la contribution au développement local s'identifie par rapport à la proximité entre l'ouvrage réalisé sur la base de cette obligation et la territorialité intrinsèque du projet d'exploitation minière.

Revenant aux dispositions sus-évoquées, il faut souligner que l'article 21-1 alinéa 1<sup>er</sup> de cette Charte prévoit que « *[l]es peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations* »<sup>1174</sup>. L'alinéa 2 de ce texte poursuit que : « *[e]n aucun cas, un peuple ne peut en être privé* »<sup>1175</sup>. Ces dispositions proclament le droit exclusif des peuples sur les ressources naturelles qui sont les leurs. Cette exclusivité appelle normalement une exploitation propriétaire par les populations. Mais, vues comme des dépendances du patrimoine commun de l'humanité<sup>1176</sup>, et par-delà du domaine public<sup>1177</sup>, ces ressources naturelles se soustraient par la même occasion de

<sup>1172</sup> En droit béninois, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples est expressément incorporée à la Constitution. Aux termes de l'article 7 de ladite Constitution, « [l]es droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois » (Constitution béninoise du 11 décembre 1990 précitée).

<sup>1173</sup> Cf. article 1<sup>er</sup> al. 2 de la loi togolaise n° 2011-008 du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional, disponible sur <https://itietogo.org/wp-content/uploads/2019/11/Loi-N%C2%B02011-008-du-05-mai-2011.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>1174</sup> Cf. article 21-1 alinéa 1<sup>er</sup> de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en 1981 précitée.

<sup>1175</sup> *Ibid.*, article 21-1 alinéa 2.

<sup>1176</sup> Cette notion de patrimoine commun de l'humanité sera amplement abordée dans la suite de nos développements (cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 2).

<sup>1177</sup> « Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culture, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité » (*Id.*, article 22-1).

l'exploitation individuelle pour tomber dans le cadre d'une gestion faite sous l'autorité de l'État.

Seulement, l'État a le devoir d'assurer la redistribution des ressources récoltées dans le cadre de l'exploitation du minerai. C'est en ce sens que l'article 22-2 de cette Charte dispose que : « [l]es États ont le devoir (...) d'assurer l'exercice du droit au développement »<sup>1178</sup>. Nous retiendrons que l'attribution du droit exclusif aux populations quant à la disposition des richesses et ressources naturelles sous-tend l'obligation de l'État d'exiger du concessionnaire (exploitant d'une mine) de contribuer au développement de la localité qui accueille le projet d'exploitation.

Ensuite, il faut relever que le Préambule de la Constitution togolaise fait référence aux pactes internationaux de 1966. Parmi ces instruments internationaux, dont les stipulations ont valeur constitutionnelle dans notre droit positif, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels retient particulièrement notre attention en ce qu'il reconnaît aux populations le droit au développement économique par l'exploitation de leurs richesses<sup>1179</sup>. Ce droit a pour corollaire l'obligation pour toute personne qui opérerait pour l'exploitation d'une mine locale de laisser *in situ* des traces positives en contrepartie des prélèvements effectués. Ce droit fondamental des populations locales se conjugue, aux yeux du constituant togolais, avec l'obligation imposée à l'État de veiller « *au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional* »<sup>1180</sup>.

Ces fondements constitutionnels tracent le cadre général des contributions exigibles des exploitants miniers au développement économique des localités où ils mènent leur activité. Mais, ces contributions au développement local tirent directement leurs fondements des dispositions législatives.

<sup>1178</sup> Cf. article 22-2 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en 1981 précitée.

<sup>1179</sup> Cf. article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, conclu à New York le 16 décembre 1966, disponible sur <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, consulté le 23 juin 2020.

<sup>1180</sup> Article 142 de la Constitution togolaise de la IV<sup>e</sup> République, adoptée par Référendum le 27 septembre 1992 précitée.

## 2/ Le fondement législatif de l'obligation de contribuer au développement local

L'obligation de contribuer au développement local que nous relevons comme source de paiement de redevances parafiscales porteuses d'une limite dans l'application de la gratuité en matière d'utilisation du domaine public est consacrée dans certains États comme le Togo.

Comme pour matérialiser les objectifs poursuivis par les dispositions de portée constitutionnelle relevées précédemment, une loi relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional a été adoptée par l'Assemblée nationale togolaise le 5 mai 2011<sup>1181</sup>. Son article 1<sup>er</sup> alinéa 1 dispose que : « *[t]out exploitant de ressources minières, titulaire de permis d'exploitation à grande ou petite échelle ou titulaire d'une autorisation d'exploitation artisanale tel que défini par le code minier, est tenu de contribuer au développement local et régional* ». Cette loi de seulement 4 articles a défini les modalités de la participation financière et de gestion des contributions.

En effet, la participation ne peut être en nature ; elle doit être financière. Aux termes de l'article 2 de cette loi<sup>1182</sup>, « *[l]a participation financière est annuelle. Elle est versée à la fin de chaque année d'exploitation* ». Le législateur n'instituant pas cette charge financière par pure fantaisie, il a un souci d'équité qui guide ses orientations<sup>1183</sup> ; et c'est cette équité qui sous-tend le terme annuel fixé par son office. Car il serait injuste de demander au titulaire du titre minier de payer, dès l'obtention du permis, une somme quelconque pour le développement local. De la même façon, il serait injuste de mettre le versement de la contribution sur plusieurs années par peur des difficultés de recouvrement en cas de faillite. Bref, le choix d'un terme court d'un an permet de faire supporter, aux bénéfices réalisés au cours d'un exercice budgétaire de l'entreprise, la contribution au développement local.

Par ailleurs, le législateur fait prévaloir un souci de transparence dans la gestion des ressources issues des contributions au développement local. L'article 3 de la loi togolaise relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional précitée prévoit que : « *[l]a gestion de la contribution financière des exploitants des ressources minières est assurée par un organe tripartite, représentant l'administration, les exploitants*

<sup>1181</sup> Cf. loi togolaise n° 2011-008 du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional précitée.

<sup>1182</sup> *Ibid.*

<sup>1183</sup> Même si « *[l]a notion d'équité demeure subjective et varie d'un pays à l'autre selon de multiples facteurs dont son histoire, en particulier son histoire minière, mais également la stabilité de son régime politique* » (CHARLET (A.), LAPORTE (B.) et ROTA-GRAZIOSI (Gr.), *op. cit.*, p. 4, n° 6.

*et la population locale* »<sup>1184</sup>. Ce texte garantit l'affectation des ressources versées par l'exploitant à un compte spécifique tout en évitant de les noyer dans les comptes du Trésor public. Ensuite, la gestion tripartite permet aux populations locales de suivre l'affectation définitive de ces ressources, sinon de soumettre des projets sociaux concrets en vue d'obtenir des financements.

---

<sup>1184</sup> Cf. loi togolaise n° 2011-008 du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional précitée.

Dans ce chapitre, notre étude est parvenue à la conclusion que les utilisations (surtout collectives) du domaine public qui, à l'origine étaient gratuites, commencent à être monnayées. Le champ du principe de la gratuité de l'utilisation des dépendances ouvertes au public s'atrophie ; et ceci, de plus en plus, sous l'influence des règles environnementales. Les instruments internationaux sur l'environnement inspirent les droits nationaux des états d'Afrique francophone en matière de fiscalité environnementale, et particulièrement en ce qui concerne la taxation carbone. C'est ainsi qu'il est porté un coup au principe de l'utilisation gratuite du domaine public.

Pendant ce temps, le principe de la libre utilisation du domaine public – appréhendé dans le cadre des activités commerciales et extra-commerciales occasionnelles – est également en train de subir des épreuves imposées par les enjeux environnementaux. Parce que la libre utilisation sert parfois d'occasions à certains usagers de polluer, elle est de plus en plus sujette à des restrictions pour préserver l'environnement. À cet effet, les questions environnementales s'inscrivent, dans certains cas, au cœur de la police de l'ordre public (ordre public écologique et ordre public sanitaire) pour amener l'administration à prendre des mesures de restriction proportionnées sous le contrôle du juge.

Toutefois, il est clair que ces principes de la libre utilisation et de l'utilisation gratuite du domaine public ne s'appliquent pas totalement aux utilisations privatives<sup>1185</sup>. Voilà pourquoi il importe de cerner le poids des questions environnementales sur les dépendances du domaine public affectées à l'usage privatif au travers les principes spécifiques qui lui sont applicables.

---

<sup>1185</sup> MORAND-DEVILLER (J), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 257.



## CHAPITRE II. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC

Par définition, les utilisations privatives « *se traduisent par l'occupation, par une personne déterminée, d'une dépendance du domaine public, qui du fait de cette occupation se trouve soustraite à toute possibilité d'utilisation par d'autres* »<sup>1186</sup>. Les règles du droit de l'environnement interviennent, ces derniers temps, dans la gestion de ces utilisations privatives. Elles influencent les règles classiques établies, au nom de la domanialité publique, pour régir les usages privatifs sur les dépendances du domaine public. C'est ainsi que prend corps l'épreuve infligée par les enjeux environnementaux sur le régime des utilisations privatives du domaine public. L'épreuve en question est en bonne partie le résultat d'une confrontation de l'acceptation des investissements privés sur le domaine public et des enjeux environnementaux y afférents.

En effet, les investisseurs privés, préoccupés par leurs intérêts capitalistes, mettent de côté les questions d'exploitation rationnelle et font de la dégradation illimitée un outil de leur rentabilité<sup>1187</sup>. C'est donc contre cette rentabilité bâtie sur une exploitation « *sauvage* » du domaine public que les règles environnementales vont s'armer ; s'armer, certes, mais pas pour les anéantir. Les règles environnementales s'intéressent à l'encadrement de cette utilisation privative. Elles atteignent donc le contenu des principes qui constituent l'armature spécifique du régime propre à cette forme d'utilisation<sup>1188</sup>.

C'est pour cette raison qu'une analyse minutieuse de l'influence des règles environnementales sur le régime de l'usage privatif doit être faite en procédant à un examen des actes unilatéraux (**Section 1**) et des actes contractuels (**Section 2**), puisque les actes administratifs sont le cheminement par lequel l'administration procède pour accorder un accès aux particuliers à l'utilisation privative d'une dépendance domaniale<sup>1189</sup>.

<sup>1186</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 491, n° 591.

<sup>1187</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2.

<sup>1188</sup> René CHAPUS écrit que : « [c]ontrairement aux utilisations collectives, les occupations du domaine public sont soumises à autorisation et donnent lieu à perception de redevances. De plus, elles ont un caractère précaire. Ce sont là les trois principes dominant leur régime » (*ibid.*, p. 495, n° 597).

<sup>1189</sup> Parmi les actes administratifs, Léon DUGUIT et ses disciples ont distingué les actes unilatéraux des actes *bi* ou *pluri* latéraux. Sur ce sujet, voir RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 341, n° 396.

## Section 1. L'utilisation privative d'une dépendance domaniale par le jeu d'actes unilatéraux

Aujourd'hui, l'obtention d'une autorisation d'occupation privative du domaine public pour la réalisation d'un projet de développement (économique ou non) fait l'objet d'une intervention de l'autorité administrative ayant en charge les préoccupations environnementales<sup>1190</sup>. Puisque les projets, pour être réalisés, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, l'autorisation des services d'environnement est requise. Aucun pays francophone d'Afrique ne fait l'exception en cette matière. Il convient donc de s'arrêter pour examiner la fonction environnementale des actes unilatéraux en matière d'utilisation privative du domaine public (§1) avant d'appréhender l'importance du contrôle juridictionnel de ces actes exécutoires en matière de protection de l'environnement (§2).

### §1. L'affirmation de la fonction environnementale des actes unilatéraux en matière d'utilisation privative du domaine public

L'analyse que nous comptons mener sous ce paragraphe va spécialement concerner les instruments réglementaires pris dans le contexte des évaluations environnementales<sup>1191</sup>. Il

<sup>1190</sup> Les dispositions de l'article 516 de la loi togolaise portant code foncier et domanial subordonnent les activités des particuliers sur le domaine public à une autorisation administrative. « Dans des conditions fixées par les autorités administratives compétentes, il peut être délivré des autorisations spéciales conférant à des particuliers ou à des collectivités, le droit d'extraire des matériaux, d'établir des prises d'eau sur les dépendances du domaine public et d'exercer des droits de pêche ou de chasse » (cf. loi togolaise n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée).

En droit béninois, par exemple, les articles 272 et 281 al.1 de la loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée font allusion à l'autorisation d'occupation le domaine public. Le droit camerounais procède à la répression de l'occupation sans autorisation (cf. article 2-a de la loi camerounaise n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale précitée). En droit malien, ce sont les articles 20 et 21 al.1 de l'Ordonnance malienne n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier modifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020, qui prévoient l'obligation d'obtenir les autorisations préalablement à toute occupation privative du domaine public.

L'autorisation administrative est obtenue par la délivrance d'un acte unilatéral. Il faut rappeler que la notion d'actes unilatéraux n'est pas propre au droit administratif ; elle s'invite notamment en droit civil (voir **MORON-PUECH (B.)**, « Contrat ou acte juridique ? : Étude à partir de la relation médicale », Th., Droit, Université Panthéon-Assas (Paris II) - Laboratoire de droit civil, 2016, 648 p.) et en droit international (voir **CEDEÑO (V. R.)**, « Les actes unilatéraux des États », in *Cinquième rapport sur les actes unilatéraux des États*, Document A/CN.4/525 et Add. 1 et 2, 2002, pp. 89-116).

Il est convenu de désigner le vocable d'acte unilatéral, « un acte juridique accompli unilatéralement par une autorité publique administrative et créant pour les tiers des droits ou des obligations ». C'est la définition donnée par (**RIVERO (J.) & WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 344, n° 397. En outre, voir **DEAU (R.)**, « Les actes administratifs unilatéraux négociés », Th., Droit, Université d'Angers, 2006, p. 16) ou une décision exécutoire tout simplement.

<sup>1191</sup> Les actes unilatéraux se hissent en de véritables outils indispensables à la protection de l'environnement, parce que c'est en principe à partir de ces actes que l'administration délivre les permis d'exploitation de ressources écologiques, les certificats de conformité environnementale, gage de démarrage de projets économiques, etc. Les actes unilatéraux en particuliers ont donc une fonction environnementale – que ce soit en matière de prévention des atteintes ou du risque environnemental – à jouer et qu'il importe

s'agira prioritairement des arrêtés pris à l'issue des évaluations environnementales des projets **(A)** susceptibles de concerner l'occupation privative du domaine public et qui mettent en valeur le principe de participation cher au droit de l'environnement **(B)**.

### **A. Les arrêtés pris à l'issue des évaluations environnementales des projets**

Il s'agira principalement d'analyser, d'une part, le processus technique d'évaluations environnementales en tant que préalable à une autorisation environnementale des projets **(1)**, d'autre part, l'influence des évaluations environnementales dans l'adoption des règlements d'autorisation de réalisation des projets **(2)**.

#### **1/ Du processus technique des évaluations environnementales, un préalable à une autorisation environnementale des projets**

Avant tout, il convient de cerner la notion d'évaluations environnementales. Bien que présente dans nos législations, cette notion n'y a pas été définie. C'est en doctrine que des approches définitionnelles se dégagent. Parlant donc des évaluations environnementales, les auteurs estiment qu'« [i]l s'agit d'un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources des systèmes naturels et des systèmes humains afin de faciliter la planification d'un développement durable et la prise de décision en général »<sup>1192</sup>. Pendant qu'elles sont destinées à aider l'autorité administrative dans la prise de décision relativement à la faisabilité des projets à elle soumis<sup>1193</sup>, ces évaluations environnementales doivent généralement être catégorisées<sup>1194</sup>

---

d'examiner. « Selon Christine NOIVILLE, un risque peut être défini comme "la probabilité qu'un événement incertain se réalise" » (NOIVILLE (Ch.), *Du bon gouvernement des risques*, PUF (éd.), 2003, p. 2, cité par DOZE (E.), « L'appréhension juridique du risque inhérent aux espaces naturels littoraux », Th., Droit, Aix Marseille Université, 2016, p. 2). Toujours par rapport au risque, « Patrick PERETTI-WATEL souligne ainsi que la prévention du risque "est rendue possible par son caractère aléatoire", lequel ouvre des perspectives de calcul mathématique et comporte intrinsèquement une composante future » (PERETTI-WATEL (P.), *La société du risque*, La Découverte, coll. Repères, Paris, 2010, p. 18, cité par DOZE (E.), *loc. cit.*).

<sup>1192</sup> ANDRE (P.), DELISLE (C. E.) et REVERET (J.-P.), *L'évaluation des impacts sur l'environnement - Processus, acteurs et pratique pour un développement durable*, Presse internationale Polytechnique, 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 55, cité par BOURSIER-LEPINE (D.), « L'évaluation environnementale stratégique : une procédure à intégrer au système d'évaluation environnementale québécois », Essai, Maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, Québec, 2012, p. 4.

<sup>1193</sup> La finalité des évaluations environnementales est traduite par les institutions financières internationales (la Banque Mondiale en particulier) qui prennent au sérieux la question : « [I]a politique et les procédures de la Banque mondiale en matière d'évaluation environnementale (ÉE) visent à faire en sorte que les options de développement envisagées soient respectueuses de l'environnement et s'accordent avec les principes de développement durable; elles visent aussi à ce que les conséquences pour l'environnement soient connues le plus tôt possible et prises en considération dans l'élaboration des projets » (La Banque mondiale, *Manuel d'évaluation environnementale*, édition française, volume I, Politiques, procédures et questions intersectorielles, Washington, 1999, p. 1, n° 1).

selon qu'il s'agit des études d'impacts sur l'environnement (EIE)<sup>1195</sup>, des audits environnementaux (AE)<sup>1196</sup> ou des évaluations environnementales stratégiques (EES)<sup>1197</sup>. Notre analyse sera restreinte au cas des études d'impacts qui est la forme la plus sollicitée<sup>1198</sup> et qui est la manifestation même du principe de prévention vanté par le droit de l'environnement<sup>1199</sup>.

Les évaluations environnementales suivent un processus technique qui aboutit à l'adoption d'un texte réglementaire autorisant la réalisation des activités et des projets. Notre préoccupation, dans cette étude, c'est bien de jeter un regard sur ce processus qui peut avoir

<sup>1194</sup> Il faut néanmoins relever que le droit français assimile les évaluations environnementales aux seules études d'impacts. L'article L. 122-1-III du code français de l'environnement dispose que : « [l]évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après "étude d'impact " (...) » (cf. Code français de l'environnement, édition du 26 février 2019).

<sup>1195</sup> La notion d' « étude d'impact environnemental » n'a pas la même définition d'un pays à un autre. Elle est définie soit en rapport avec son contenu : (en droit ivoirien, « [l]étude d'impact environnemental est un rapport d'évaluation de l'impact probable d'une activité envisagée sur l'environnement » (cf. article 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement en République de la Côte d'Ivoire précitée)), soit par rapport à son but (pour le législateur camerounais, c'est « l'examen systématique en vue de déterminer si un projet a ou n'a pas un effet défavorable sur l'environnement » (article 4 (o) de la loi camerounaise n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement précitée). Voir dans ce même sens, l'article 87 de la loi-cadre béninoise « "l'étude d'impact" est la procédure qui permet de déterminer les effets que la réalisation ou l'exécution d'un projet ou d'un programme peut avoir sur l'environnement » (cf. loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin précitée)).

<sup>1196</sup> Au Togo, les audits sont régis par le décret n° 2006-058 / PR du 5 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à Étude d'Impact sur l'Environnement et décret n° 2011-041/ PR fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental, *JORT* du 04 juillet 2011, p. 8, rendant obligatoire la réalisation de l'audit environnemental par les sociétés dont les activités ont un impact sur les composantes de l'environnement.

Ainsi un audit environnemental est un « processus de vérification systématique, périodique et documenté de la gestion environnementale, d'un équipement ou d'une institution afin de contrôler objectivement les performances des dispositions mises en œuvre pour supprimer ou atténuer l'impact et assurer la protection de l'environnement » (article 2 §4 du décret togolais n° 2011-041/ PR fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental précité).

<sup>1197</sup> « Une ÉES peut (...) servir à évaluer les impacts d'un programme touchant à l'ensemble d'un secteur d'activités, par exemple un plan de lutte contre les criquets pèlerins ; il s'agit là d'une variante que l'on désigne souvent sous l'appellation d'« évaluation environnementale stratégique », dans la mesure où ce type de programme appliqué à divers endroits aura plus ou moins les mêmes effets (...). Une évaluation environnementale stratégique peut fournir, entre autres, des lignes directrices permettant de réaliser le projet et de répondre préalablement aux questions qui se posent par rapport à l'emplacement » (**La Banque mondiale**, *op. cit.*, p. 16, n° 44).

<sup>1198</sup> En France, « (...) l'étude d'impact a été instituée par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature qui, dans son article 2, exige qu'une telle étude vienne compléter celles conduites préalablement à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce milieu, à telle fin de permettre d'en apprécier les conséquences sur l'environnement et, partant, que les mesures appropriées puissent être prises » (**DUPUY (R.-C.)**, « Méthode de contrôle du juge administratif sur les études d'impacts », *in RJE*, n° spécial, 2004. Le juge administratif et l'environnement, pp. 83-87).

<sup>1199</sup> Une décision constitutionnelle fait mention, à l'inverse, du caractère correctif promu par l'audit environnemental. Cf. Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 03-096 du 19 juin 2003, *Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)*, précitée.

pour finalité d'influencer l'autorité administrative dans la prise des décisions d'autorisation d'occuper, de façon privative, le domaine public.

Dans le processus d'évaluation environnementale<sup>1200</sup>, de nombreux textes sont la plupart du temps pris ; certains en amont (exemple des arrêtés portant création de comité *ad'hoc* chargé de l'évaluation du processus et du rapport qui en résultera), d'autres en aval. Les premiers ayant une portée plus technique et organisationnelle, ils ne vont pas nous intéresser ici. Nous allons plutôt nous appesantir sur les actes pris en fin du processus technique d'évaluation et qui confèrent le plus souvent le droit de réaliser ou de poursuivre l'exécution du projet, du moins au plan environnemental, en raison de sa conformité avec les exigences du secteur.

Aux termes de l'article 38 de la loi-cadre togolaise sur l'environnement précité, « *[l]es activités, projets, programmes et plans de développement qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur les milieux naturel et humain, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement sont soumis à une autorisation préalable du ministre chargé de l'environnement* ». L'alinéa 2 de ce texte poursuit que : « *[c]ette autorisation est accordée sur la base d'une étude d'impact appréciant les conséquences négatives ou positives sur l'environnement que peuvent générer les activités, projets, programmes et plans envisagés* »<sup>1201</sup>. Le caractère préalable de l'autorisation administrative instituée par le législateur trouve sa justification dans l'irréversibilité de certains dommages à l'environnement. Et donc les études d'impacts prennent le pas sur leur survenue.

Le droit béninois se montre beaucoup plus clair par le fait qu'il assujettit les projets conduits directement sur les dépendances du domaine public. Le législateur béninois prévoit en fait qu'« *[a]ucune occupation, exploitation, construction, établissement susceptible de constituer une source de nuisance de quelque nature que ce soit ne peut être effectué ou réalisé sur le rivage de la mer et sur toute l'étendue du domaine public maritime sans une autorisation des autorités béninoises compétentes* »<sup>1202</sup>. Dans le but de clarifier la nature de l'autorisation requise, l'alinéa 2 de ce texte poursuit : « *[l]'autorisation (...) mentionnée n'est accordée qu'après avis technique de l'Agence qui doit faire rapport sur l'étude d'impact produite par*

<sup>1200</sup> Cette approche décrite est inspirée de la pratique en droit togolais, cas de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE) en matière d'étude d'impact. Cf. Décret n° 2009-090/PR du 22 avril 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE), disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/Tog179486.pdf>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>1201</sup> Cf. loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée.

<sup>1202</sup> Cf. article 43 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin précitée.

*le maître de l'ouvrage et ne concerne que l'accomplissement d'activités d'intérêt général, et ne doit pas entraver le libre accès au domaine public maritime ni la libre circulation sur la plage ».*

Ce qui nous intéresse particulièrement dans les termes de cette disposition est bien l'allusion faite aux études d'impact environnemental et social et surtout l'exigence législative qui veut que cette étude précède toute occupation, exploitation, construction ou tout établissement sur les dépendances du domaine public susceptibles de constituer une source de nuisance. La loi cible uniquement les dépendances du domaine public maritime. Mais, il faut reconnaître que ce n'est pas seulement le domaine public maritime qui requiert cette exigence dans le cadre de son occupation privative. Elle s'étend à toute logique d'occupation privative. Toutefois, cette exigence laisse sous-entendre l'influence de l'évaluation dans l'octroi de l'autorisation.

## **2/ De l'influence des évaluations environnementales dans l'adoption des règlements d'autorisation de réalisation des projets**

Lorsque l'autorité reçoit l'avis des services techniques en rapport avec le contenu de l'étude<sup>1203</sup>, il procède à la prise de décision. Le choix est entre : autoriser la réalisation de l'activité ou l'interdire, purement et simplement, en raison des effets qu'elle aura sur les écosystèmes domaniaux ou sur la santé des populations riveraines.

Il s'avère que, dans bien des situations, la conduite du processus n'ayant que pour effet de fournir un avis sur le projet pour une prise de décision politique, l'étude d'impact devient carrément un jeu dans nos pays d'Afrique francophone. Parce que l'avis défavorable n'a aucune incidence sur l'orientation que l'autorité choisira, nous pouvons dire que l'étude en question n'est que du « *folklore* ». Cette situation est doublement inquiétante.

D'abord, elle l'est parce que le triomphe des pesanteurs politiques sur la pertinence du résultat de l'étude réalisée peut entraîner la conduite d'un projet dont les impacts irréversibles s'avèrent plus importants que la rentabilité économique dans le cadre d'une occupation privative. En d'autres termes, l'étude faisant ressortir les avantages et inconvénients environnementaux, elle devait être l'objet d'une référence sans intrusion des aspects politiques. Michel PRIEUR<sup>1204</sup> affirmait à cet effet que : « [l]e mécanisme de l'étude d'impact n'a d'utilité que s'il s'accompagne d'une transparence de la décision et permet au public

<sup>1203</sup> Cette analyse est, comme nous l'avions dit, inspirée de la pratique en droit togolais, cas de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE) en matière d'étude d'impact.

<sup>1204</sup> PRIEUR (M.), « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *op. cit.* p. 121.

*d'exprimer ses réticences avant qu'il ne soit trop tard. Sinon, ce n'est qu'une formalité de plus qui ne permet pas de résoudre les conflits d'intérêts posés par la défense de l'environnement ».*

Elle l'est, ensuite, surtout lorsque nous nous rendons compte, « (...) *est-il besoin de rappeler que la charge de la preuve de démontrer la nécessité ou l'insuffisance du contenu d'une étude d'impact, incombe au requérant (...)* »<sup>1205</sup>. Malgré cette situation inquiétante et « *[b]ien qu'elle soit toujours rassurante en raison de son caractère préventif, comme l'affirme Maurice KAMTO, l'étude d'impact est coûteuse et ne saurait être engagée de manière fantaisiste* »<sup>1206</sup>. Elle ne doit non plus être instituée pour la mobilisation de recettes en vue de financement du budget de l'État.

L'arrêt *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts* du 24 novembre 2010 rendu par la Cour suprême ivoirienne précité tranche sur cette question<sup>1207</sup>. Le juge ivoirien, relativement à des contributions financières mises à la charge des opérateurs économiques<sup>1208</sup>, initiateurs de projets de développement, dans le cadre des études d'impact et audits environnementaux, trouve que ces charges sont exorbitantes et ne trouvent pas leur contrepartie dans les prestations fournies par l'administration. « *[E]lles excèdent manifestement le coût réel des services mis à la disposition des usagers du service public de l'environnement* »<sup>1209</sup>. Par ailleurs, le juge trouve illégales les charges instituées par l'autorité administrative sur les prestations conduites dans le cadre de l'étude parce qu'« *elles ne sont pas instituées dans le seul intérêt des usagers* »<sup>1210</sup>. L'attitude du juge se comprend parce qu'il n'est pas important de soumettre les porteurs de projets de développement à une étude très coûteuse au risque de les décourager dans leurs initiatives – qui rentrent dans le cadre de

<sup>1205</sup> DUPUY (R. –C.), « Méthode de contrôle du juge administratif sur les études d'impacts », in *RJE*, n° spécial, 2004, *Le juge administratif et l'environnement*, p. 84.

<sup>1206</sup> KAMTO (M.), *op. cit.*, p. 96.

<sup>1207</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 24 novembre 2010, Arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts* précité.

<sup>1208</sup> En voici le rappel de ces contributions financières : « Considérant que l'article 25 de l'arrêté n° 00972 assujettit les bureaux d'études environnementales au paiement de frais d'agrément pour les activités d'étude d'impact environnemental (E.I.E) fixé à 5.000.000 F CFA ; que l'article 26 fixe à 5.000.000 F CFA les frais d'élaboration et d'enregistrement des termes de référence (T.D.R.) imputables au promoteur ; que l'article 27 détermine diverses redevances payables à l'Agence Nationale de l'Environnement (ANDE) chargée, entre autres, de la reconnaissance du site, de l'organisation des enquêtes publiques et de l'évaluation de l'E.I.E. variant de 10.000.000 F CFA à 70.000.000 F CFA selon la nature du projet ; que l'article 28 fixe de 1.500.000 à 3.000.000 F CFA les frais d'élaboration des T.D.R. des stations-service » (*ibid.*, arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*).

<sup>1209</sup> *Id.*, arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*.

<sup>1210</sup> *Id.*, arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*.

la liberté d'entreprise constitutionnellement protégée – ou de les amener à réaliser leur projet en se soustrayant à la rigueur de l'évaluation environnementale.

Bref, ce qu'il faut retenir est que l'influence des évaluations environnementales est encore relative, notamment dans nos pays où les questions politiques interfèrent dans l'adoption des règlements d'autorisation de réalisation des projets de développement en général et de ceux relatifs à l'occupation privative de dépendances domaniales en particulier. Cependant, qu'il s'agisse des évaluations environnementales, en général, ou des études d'impact, en particulier, il faut reconnaître que les processus ne sauraient ignorer la participation des populations concernés par les projets.

## **B. La valeur juridique du principe de participation en matière d'évaluation des impacts environnementaux des projets**

L'évaluation de l'impact des activités projetées sur le domaine public ou non doit nécessairement être conduite dans un processus qui inclut les populations bénéficiaires<sup>1211</sup>. C'est cela que postule le principe de participation. En ce sens, le principe de participation prend la forme d'une norme débitrice d'obligation (1) et créatrice d'un droit de contrôle administratif (2).

### **1/ La participation, une norme débitrice d'une obligation de consulter le public**

La décision administrative relative à l'autorisation d'occuper le domaine public fait partie des « [d]écisions publiques soumises à participation »<sup>1212</sup>, en raison de la forte implication des questions environnementales. Cela traduit une nouvelle forme d'administration insufflée par l'enracinement des sciences juridiques de l'environnement. « Cette conception nouvelle du fonctionnement administratif s'est affirmée de façon particulière en matière environnementale »<sup>1213</sup>. Et elle prend la forme d'une norme débitrice d'obligations au profit des populations, puisqu'en réalité, la participation est une occasion offerte pour un contrôle du public<sup>1214</sup>.

<sup>1211</sup> PRIEUR (M.), « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *op. cit.* p. 121.

<sup>1212</sup> DELNOY (M.), « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in JADOT (B.) (sous la dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé par le Centre d'Étude du Droit de l'Environnement (CEDRE), des Facultés universitaires Saint-Louis, le 27 mai 2004, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 11.

<sup>1213</sup> VAN LANG (A.), « Le principe de participation : un succès inattendu », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, avril 2014, *Le Conseil constitutionnel et l'environnement*, p. 1.

<sup>1214</sup> PRIEUR (M.), « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *loc. cit.* p. 121.



Désignant « *l'action de prendre part à quelque chose* »<sup>1215</sup>, la participation suppose l'implication des populations riveraines dans l'évaluation des incidences des projets économiques sur le milieu naturel – constitué, dans le cadre de cette analyse, de dépendances du domaine public – et sur leurs propres conditions de vie. « *La participation peut être définie, selon Michel Prieur, comme "une forme d'association et d'intervention des citoyens à la préparation et à la prise de décision administrative"* »<sup>1216</sup>. La participation surpasse donc les connotations strictement environnementales pour incorporer des dimensions juridiques prononcées<sup>1217</sup>. Tirant ses origines des exigences démocratiques et de l'État de droit, la participation a fini par être appropriée par le droit de l'environnement dès sa tendre jeunesse.

En effet, la participation renie l'imposition des décisions dont l'exécution devient moins rentable et peu efficace, parce que les populations ne sont pas impliquées au processus décisionnel<sup>1218</sup>. C'est contre cela que la démocratie environnementale a milité en faveur de son érection en un principe devenant un déterminant essentiel de l'action de l'autorité administrative<sup>1219</sup>. Dorénavant, « *[l]es autorités publiques doivent prendre en compte les intérêts des individus lors de la prise de décisions ayant une incidence sur les questions environnementales. Dans ce contexte, il est important que le public soit en mesure de faire des observations aux autorités publiques* »<sup>1220</sup>.

Mieux, cette faculté de faire des observations reconnues aux populations s'imposent aux autorités publiques. Le domaine de l'environnement en fait une exigence particulière pour permettre l'adhésion desdites populations au projet et préserver par-là les acquis environnementaux. Nous avons mentionné les conséquences de la négligence de la participation sur la protection de l'environnement au moment des partis uniques<sup>1221</sup>.

Mais la question qui reste non résolue est : quelle est la valeur juridique du principe de participation ? En réalité, affirmé par des instruments déclaratoires à l'échelle internationale

<sup>1215</sup> *Dictionnaire universel, op. cit.*, p. 890, voir *Participation*.

<sup>1216</sup> VAN LANG (A.), « Le principe de participation : un succès inattendu », *op. cit.*, pp. 1-14.

<sup>1217</sup> Cf. arrêté togolais n° 018/MERF du 9 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement. En son article 2 alinéa 1<sup>er</sup>, ce texte dispose que « [l]a participation du public est définie comme étant l'implication du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement afin de fournir les éléments nécessaires à la prise de décision ».

<sup>1218</sup> « Il vise à améliorer le processus de décision et à rendre acceptable le projet en intégrant les observations, suggestions et critiques du public » (KAMTO (M.), *op. cit.*, p. 98).

<sup>1219</sup> Sur la notion de démocratie environnementale, voir KONATE (A.), « Pour une démocratie environnementale en Afrique : de nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement », in RADE, n° 01, Dakar, 2014, pp. 37-51.

<sup>1220</sup> Cf. *Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd. du Conseil de l'Europe, 2012, p. 23.

<sup>1221</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1.

notamment les Déclarations de Stockholm et de Rio<sup>1222</sup>, le principe de participation a été internalisé dans nos droits par les nombreuses lois-cadres ou codes qui régissent les préoccupations environnementales dans nos pays francophones. Et après, ce sont les textes de portée réglementaire qui vont le relayer<sup>1223</sup>. Alors, dans la hiérarchie des normes, quelle serait *in fine* la place de ce principe ?

Si en droit français, le principe de participation est connu comme ayant valeur constitutionnelle en raison de son intégration au bloc de constitutionnalité par le truchement de la Charte constitutionnelle<sup>1224</sup>, dans notre espace francophone d'Afrique, ce principe n'a pas retenu l'attention du constituant. Mais sa consécration par voie législative lui confère une valeur législative qui tend à servir de fondement à un droit subjectif de contrôle de l'administration.

## 2/ La participation, une norme créatrice d'un droit de contrôle administratif

En matière d'évaluation environnementale, la participation est le principe et non l'exception<sup>1225</sup>. Il en est ainsi parce que le principe qui le véhicule est empreint d'une normativité créatrice d'un droit subjectif de contrôle préalable de l'action administrative<sup>1226</sup>. Le principe de participation sacralise une forme de contrôle de l'action administrative. « *Le contrôle du public est, pour ainsi dire, un contrôle démocratique qui se fait au nom du principe de participation des citoyens en matière environnementale* »<sup>1227</sup>. Il fonde, du coup, le processus des évaluations environnementales. Ce droit subjectif ne peut être exercé concrètement qu'en ayant une vue claire des personnes à qui il est reconnu, d'une part. D'autre part, il convient de savoir le type d'institution étatique à qui il incombe de mettre en marche, dans le cadre des évaluations environnementales, le principe de participation.

<sup>1222</sup> Cf. Principe 10 de la déclaration de Rio de 1992, lequel principe a été repris ultérieurement notamment au sommet de Rio + 20 dans la partie "Notre vision commune" de la Déclaration finale : « Nous reconnaissons qu'il est indispensable, pour réaliser le développement durable, que les peuples aient la possibilité d'agir sur leur vie et leur avenir, de participer aux processus décisionnels et d'exprimer leurs préoccupations (...) » (**Nations Unies, Déclaration finale du sommet "Rio + 20", L'avenir que nous voulons**, Rio de Janeiro, 22 juin 2012, point 13).

<sup>1223</sup> Exemples : Arrêté n° 18/MERF du 09 octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'informations et de participation du public au processus d'EIE (Togo), disponible sur [https://togo.eregulations.org/media/Arrete%20n%C2%B0%20013%20\\_MERF%20portant%20regelementation%20de%20la%20procedure%20de%20la%20methode%20et%20du%20contenu%20des%20EIE.pdf](https://togo.eregulations.org/media/Arrete%20n%C2%B0%20013%20_MERF%20portant%20regelementation%20de%20la%20procedure%20de%20la%20methode%20et%20du%20contenu%20des%20EIE.pdf), consulté le 24 juin 2020 et Décret n° 2011-190 du 19 juin 2011 portant organisation de la procédure d'audience publique en République du Bénin, disponible sur <http://bj.chm-cbd.net/implementation/lois/fo1655809/fo1787758/decrap.pdf/>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>1224</sup> France, Conseil constitutionnel, 19 juin 2008, n° 2008-564 DC, *Loi sur les OGM*, Rec. p. 313 ; France, CE, Ass. 3 oct. 2008, *Cne d'Annecy*, Rec. p. 322.

<sup>1225</sup> PRIEUR (M.), « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *op. cit.* p. 127.

<sup>1226</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>1227</sup> KAMTO (M.), *op. cit.*, p. 98.

En effet, en ce qui concerne les personnes dépositaires du droit de contrôle véhiculé par le principe de participation, les textes juridiques tendent à faire allusion aux personnes bénéficiaires du projet d'occupation. Des arrêtés ministériels ont été adoptés spécialement pour réaffirmer l'attachement de l'État au principe de participation et fixant les modalités de son exécution. Il en est ainsi de l'arrêté togolais n° 018/MERF fixant les modalités et les procédures d'information et de participation du public au processus d'étude d'impact sur l'environnement.

Ce texte clarifie les types de personnes concernées par la participation au processus décisionnel entonné par l'évaluation environnementale du projet d'activité prévue dans le cadre d'une occupation privative du domaine public. L'article 3 alinéa 1 de ce texte dispose en ce sens que : le public concerné est celui « *dont les intérêts sont touchés par les décisions prises en matière d'environnement relativement au projet ou* » « *qui a des intérêts à défendre ou à faire valoir dans le cadre du processus décisionnel conduisant à la délivrance du certificat de conformité environnementale* »<sup>1228</sup>. L'arrêté, en disposant ainsi, cible particulièrement les riverains du projet et non des personnes n'ayant aucune affinité directe et immédiate avec le projet<sup>1229</sup>. Aussi, la participation peut-elle se faire selon ce texte de trois manières, notamment la consultation des documents du rapport de l'étude sur place, la consultation du public par enquête publique ou par audience publique et, enfin, la participation des représentants du public concerné (chefferie traditionnelle, comités cantonaux ou villageois de développement ou ceux des quartiers si possible)<sup>1230</sup>.

Par ailleurs, les associations et organisations non gouvernementales œuvrant en matière d'environnement et de développement durable, régulièrement constituées se situent dans la deuxième catégorie de personnes concernées par la participation<sup>1231</sup>. Et la prise en compte des associations de droit privé permet la mise en œuvre de la responsabilité environnementale, dès lors que l'administration ignore volontiers l'avis défavorable du comité ayant évalué l'impact du projet sur l'environnement domanial.

Quant aux institutions étatiques à qui il incombe de mettre en marche, dans le cadre des évaluations environnementales, le principe de participation, les législateurs attribuent la

<sup>1228</sup> Cf. article 3 alinéa 1 de l'arrêté togolais n° 018/MERF du 9 octobre 2006 précité.

<sup>1229</sup> *Ibid.*, article 3.

<sup>1230</sup> *Id.*, article 4.

<sup>1231</sup> *Id.*, article 3 alinéa 2.

compétence aux agences étatiques de gestion de l'environnement<sup>1232</sup>. L'autre approche est celle du droit camerounais. Dans le contexte camerounais, la participation est l'objet de référence dans des textes épars<sup>1233</sup>. Mais aucun texte spécifique n'est dédié à la question, surtout dans le contexte de l'évaluation environnementale. Toutefois, il se fait que le décret portant réorganisation de l'Agence du Service Civique National de Participation au Développement<sup>1234</sup> a intégré dans les missions de cette agence étatique le rôle de « *la sensibilisation à la protection de l'environnement* »<sup>1235</sup> dans le cadre de « *la mobilisation des énergies pour le développement économique, social et culturel national et patriotique, du sens de la discipline, de la tolérance, de l'intérêt général, de la dignité du travail, de l'esprit civique et de la culture de la paix* »<sup>1236</sup>.

Au-delà de l'affirmation de la fonction environnementale des actes unilatéraux en matière d'utilisation privative du domaine public, il reste à en découdre avec le contrôle juridictionnel qui est réservé à ces actes dans l'intérêt de la préservation de l'environnement domanial contre les utilisations perfides.

<sup>1232</sup> En droit ivoirien, il s'agit de l'Agence Nationale de l'Environnement (ANDE) (cf. article 74 de la loi ivoirienne n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement précitée. En droit togolais, il s'agit de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE) (cf. loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 précitée. En droit malien, « [l]a consultation publique est organisée par le représentant de l'État dans la collectivité du lieu d'implantation du projet avec le concours des services techniques et la participation du promoteur » (cf. article 17 alinéa 2 du Décret malien n° 03- 594/ P-RM du 31 décembre 2003 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020). La consultation est donc organisée de façon tripartite, au Mali, de concert avec les services techniques de la Direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances et ses démembrements. Enfin, au Bénin, la compétence est reconnue simplement à l'Agence Béninoise de l'Environnement (ABE) (cf. article 11 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin précitée).

<sup>1233</sup> Exemple, article 11(1) du Décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social en République du Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020. Suivant les dispositions de cet article : « La réalisation de l'étude d'impact environnemental doit être faite avec la participation des populations concernées à travers des consultants et audience publique, afin de recueillir les avis des populations sur le projet ». Mais quelles sont les modalités de cette participation ? La question reste en suspens.

<sup>1234</sup> Décret camerounais n° 2018/630 du 26 octobre 2018 portant réorganisation de l'Agence du Service Civique National de Participation au Développement.

<sup>1235</sup> Sur le renfort que le principe de participation peut recevoir d'autres principes du droit de l'environnement (voir sur ce sujet, **NADAUD (S.)**, « Catastrophes écologiques et retour d'expérience : Quelles évolutions, quelles révolutions pour le droit de l'environnement », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, p. 33).

<sup>1236</sup> Cf. article 3 du décret camerounais n° 2018/630 du 26 octobre 2018 précité.

## §2. L'importance du contrôle juridictionnel de l'acte administratif en matière de protection de l'environnement

En réalité, « (...) on considère que si l'Administration manque au Droit c'est au juge administratif qu'il revient de le sanctionner ». C'est cela le contrôle juridictionnel tel que décliné par Jean RIVERO et Jean WALINE<sup>1237</sup>. Et ce contrôle concerne les actes décisifs de l'administration tels que ceux pris en matière environnementale. En effet, face aux différents enjeux économiques et environnementaux qui se présentent lors de l'adoption d'un acte unilatéral, l'administration n'adopte pas toujours une position mesurée. Le contrôle de proportionnalité dans les choix opérés par l'autorité (A) et le contrôle des nuisances sur la base de la théorie jurisprudentielle des troubles de voisinage (B) peuvent permettre de corriger le déséquilibre créé<sup>1238</sup>.

### A. La théorie du bilan coûts-avantages : le contrôle de proportionnalité

Autant le domaine public doit être exploité économiquement, autant cette exploitation doit être faite en harmonie avec les exigences environnementales. Dans nos pays africains en particulier, il arrive que le contrôle des juges dont la finalité est de garantir cette harmonie soit, soit opéré par le juge spécialisé de l'administration (1) soit par le juge constitutionnel<sup>1239</sup> (2).

#### 1/ Le contrôle de proportionnalité opéré par le juge administratif

« La "théorie du bilan" est, comme l'affirme Grenfieth DE J. SIERRA CADENA<sup>1240</sup>, une (...) solution visant un équilibre entre l'intérêt général et les droits des administrés apparue dans la jurisprudence du Conseil d'État français dans l'arrêt "Ville nouvelle Est" du 28 mai 1971 ». En effet, à défaut que l'administration par ses décisions favorise un arbitrage entre les intérêts économiques et environnementaux liés à l'utilisation privative des dépendances du

<sup>1237</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 21, n° 44.

<sup>1238</sup> Il s'agit d'une sorte de conciliation qui est au cœur du contrôle que le juge opère. Dans un article intitulé "Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement", Patrick LE LOUARN a écrit que : « [l]e juge administratif aurait (...) tendance à rechercher la conciliation entre protection et exploitation de la ressource environnementale » (LE LOUARN (P.), *op. cit.*, p. 153).

<sup>1239</sup> Sur ce sujet, voir GOESEL-LE BIHAN (V.), « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », in *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 22, Dossier : *Le réalisme en droit constitutionnel*, 2007, pp. 1-9.

<sup>1240</sup> DE J. SIERRA CADENA (Gr.), « L'imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l'ère de l'eupérisation du droit administratif », in *RIDC*, vol. 66, n° 4, 2014, pp. 957-982 ; [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2014\\_num\\_66\\_4\\_20442](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2014_num_66_4_20442), consulté le 09 avril 2018.

domaine public, le juge administratif devient le dernier rempart sur qui il faut compter pour rétablir cet équilibre<sup>1241</sup>.

Comme l'ont affirmé certains auteurs sur les missions des juridictions administratives de nos pays francophones d'Afrique, il convient de retenir que : « *[l]egs en effet d'un colonisateur soucieux non seulement de profits et de commerce marchands, mais aussi d'assimilation et de transposition de ses règles, principes, institutions et valeurs, la justice administrative recueillie et pratiquée depuis lors doit tenir le pari de disqualifier l'arbitraire des gouvernants et d'assurer corrélativement la protection juridictionnelle des citoyens* »<sup>1242</sup>.

Toutefois, nous avons remarqué que l'arbitraire de l'autorité administrative qui privilégie les intérêts environnementaux sur les intérêts économiques – comme ça a été le cas avant les Conférences nationales<sup>1243</sup> – ne permet pas (en tout cas, pas plus que l'inverse)<sup>1244</sup> de garantir la protection de l'environnement. C'est contre cette dynamique que s'insurge le contrôle de proportionnalité imaginé par les juridictions administratives qui sacralisent la théorie du bilan coûts-avantages.

Depuis quelques décennies déjà, la jurisprudence administrative a balisé la voie en instituant cette théorie du bilan coûts-avantages<sup>1245</sup>. Elle postule une péréquation entre les coûts ou inconvénients d'une opération telle que celle relative à l'occupation privative du domaine public en phase avec les avantages qu'elle suscite. Le Conseil d'État français a, donc, estimé que : « (...) *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social [et environnemental] qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* »<sup>1246</sup>.

Au regard de la portée de cette décision, s'il est à considérer que les opérations domaniales conduites sur la base d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative sont enclines à satisfaire l'intérêt économique des investisseurs, les coûts qui peuvent en résulter sont, du moins en partie, environnementaux. Le juge, opérant un contrôle de proportionnalité, mettra sur les deux plateaux de la balance, les avantages attendus, d'un côté, les coûts, de l'autre.

<sup>1241</sup> COULIBALEY (D. -B.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1242</sup> COULIBALEY (D. -B.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1243</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 1, C.

<sup>1244</sup> L'inverse dans ce cas concerne le fait pour l'autorité administrative de privilégier les intérêts économiques de l'État sur les besoins de protection de l'environnement.

<sup>1245</sup> France, CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'Équipement et du Logement c/ Fédération de Défense des Personnes Concernées par le Projet actuellement dénommé " Ville Nouvelle-Est"*, Recueil Lebon, p. 409.

<sup>1246</sup> *Ibid.*, arrêt CE, Ass., 28 mai 1971, *Ville Nouvelle-Est*".

L'opportunité, en soi, étant considérée comme « *le caractère de ce qui est opportun* » c'est-à-dire « *ce qui convient* » ou tout court « *ce qui est convenable* », l'étendue du contrôle exercé par le juge dépasse le simple contrôle de la qualification des faits – mis en route en matière du contrôle de la légalité interne<sup>1247</sup> – pour aborder, entre autres, un examen des circonstances et des moyens dont dispose l'administration. Il y a un glissement de la légalité vers l'opportunité<sup>1248</sup> ; lequel glissement prend corps chaque fois que la qualification des faits découle, non de critères objectifs, mais d'une appréciation subjective<sup>1249</sup>.

À cet effet, et en raison de l'importance des risques environnementaux qui peuvent concerner l'opération projetée, la théorie du bilan fait une sorte d'imbrication avec le principe de précaution tel que défini plus haut<sup>1250</sup>. De cette imbrication, le principe de précaution se mue en « *un principe substantiel pour déterminer la légalité de mesures exceptionnelles prises par l'administration dans des circonstances de risque* »<sup>1251</sup>.

Seulement dans le contexte africain qui est le nôtre, les chambres administratives qui jouent le rôle dévolu aux juridictions administratives – comme c'est le cas par exemple en Côte d'Ivoire<sup>1252</sup>, au Mali, au Bénin, au Cameroun<sup>1253</sup>, au Togo<sup>1254</sup> – y procèdent dans les mêmes

<sup>1247</sup> Le contrôle de légalité interne procède de l'examen des aspects suivants : la violation de la loi et l'erreur de droit, l'erreur de fait et l'erreur dans la qualification juridique des faits, et le détournement de pouvoir. Donc, « Le contrôle de la légalité interne permet au juge de vérifier que l'acte qui lui est soumis respecte la hiérarchie des normes, c'est-à-dire est soumis aux éléments du bloc de légalité qui lui sont supérieurs » (**LOMBARD (M.) et DUMONT (G.)**, *op. cit.*, p.438). « L'examen de la légalité des décisions administratives varie sensiblement selon qu'il relève du contrôle minimum, restreint, normal voire maximum et que le juge veille au respect de la proportionnalité, de la nécessité, du "bilan coûts-avantages" ou de l'adéquation » (**SEILLER (B.)**, « Les grandes distinctions en contentieux administratif », *in RDA*, 2013, p. 61.).

<sup>1248</sup> Le contrôle de légalité fait de la qualification des faits une appréciation objective qui peut s'avérer insuffisante à la protection de l'environnement ; puisque « Pour sa part, le juge administratif a tenté de conserver sa sérénité en exerçant son contrôle de légalité dans le respect de principes intangibles : contrôle de la forme des actes, contrôle de la régularité de la procédure, contrôle du respect de la loi... se gardant bien d'exprimer une opinion personnelle et d'opposer nécessité de production agricole et nécessité de protection de l'environnement » (**DRUAIS (J.)**, *op. cit.*, p. 147).

<sup>1249</sup> Propos empruntés à **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 558, n° 641. Sur ce point, voir également, **LOMBARD (M.) et DUMONT (G.)**, *loc. cit.*, p. 437.

<sup>1250</sup> Parlant du principe de précaution, « [i] est vrai que la jurisprudence, au lendemain de sa reconnaissance par la loi Barnier, n'a pas tardé à en déduire des conséquences concrètes dans le domaine de la santé publique et de la lutte contre les pollutions, à propos également des antennes-relais de téléphonie mobile, ou encore pour approuver l'interdiction du "gaucho" » (**UNTERMAIER (J.)**, « La charte de l'environnement face au droit administratif », *op. cit.*, p. 149).

<sup>1251</sup> **DE J. SIERRA CADENA (Gr.)**, *op. cit.*, p. 957.

<sup>1252</sup> Et la jurisprudence de la chambre administrative en témoigne comme c'est le cas dans les arrêts, Cour suprême de la Côte d'Ivoire, Chbre Adm., 18 avril 2012, *Sally Sally Josue c/ Ministre de l'Économie et des Finances*, Arrêt n° 74 (recevable et acte annulé) et *Guillaume Koffi c/ Ministre de l'Économie et des Finances*, Arrêt n° 73 (irrecevable).

<sup>1253</sup> Cameroun, Cour suprême, Affaire n° 151 du 19 décembre 1995, *Edzana Sebastien c/ Etat du Cameroun.*, le juge déclare le REP irrecevable.

conditions que le juge administratif français, sous réserve de la nonchalance remarquée dans le décollage du contentieux administratif dans certains cas. De toutes les façons, le contrôle de proportionnalité s'érige comme un véritable instrument à la disposition du juge administratif pour freiner les dérives administratives catastrophiques pour l'environnement. Cependant, le caractère diffus du contentieux administratif typiquement africain fait observer le même type de contrôle dans des décisions rendues par d'autres juridictions.

## 2/ Le contrôle de proportionnalité opéré par les juridictions constitutionnelles

Aujourd'hui, le contrôle de proportionnalité n'est plus l'apanage du seul juge administratif<sup>1255</sup>. La mise en balance des différents intérêts en jeu dans une affaire intéresse d'autres juridictions, notamment les juridictions constitutionnelles, surtout en matière d'arbitrage entre les libertés individuelles ou collectives. Se faisant souvent dans le cadre des libertés d'entreprise, l'occupation privative du domaine public met aux prises lesdites libertés et la nécessité de maintenir l'ordre public (l'ordre public écologique y compris). Et le juge constitutionnel saisi par voie d'action ou d'exception fait de ce contrôle son outil le plus précieux pour trancher les problèmes les plus délicats<sup>1256</sup>.

Par voie d'exception, il convient de rappeler une décision du juge constitutionnel togolais du 24 avril 2019 dans laquelle ce dernier a tenu à souligner l'importance d'opérer une balance des intérêts divergents en jeu. Il s'agit de l'*Affaire Exception d'inconstitutionnalité (Ministère public, mesdames Marie-Thérèse BLONDEL et Joëlle BORDENEUVE et l'ONG MOND'ACTION c/ Togo Tribune et monsieur Jean LEGRAND de Togo Tribune*, le juge

<sup>1254</sup> Alors que sous l'ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire précitée, les chambres administratives sont prévues seulement au niveau des cours d'appel et de la Cour suprême, la réforme impulsée par loi n° 2019-015 du 30 octobre 2019 portant code de l'organisation judiciaire, *JORT* du 30 octobre 2019, pp. 2-32, en crée également au niveau des tribunaux. Ainsi avec la nouvelle organisation judiciaire, on note que les chambres administratives sont devant les juridictions du 1er degré, d'appel et de cassation.

<sup>1255</sup> Voir **GOESEL-LE BIHAN (V.)**, *op. cit.*, pp. 1-9.

<sup>1256</sup> Sur la nature de la saisine, voir par exemple, Cour constitutionnelle du Togo, Décision n° C-001/16 du 1er juin 2016 portant saisine de *MM. ADJEVI-ZAN Lassey et Messanvi ETIM*, *JORT* du 20 juin 2016, pp. 2-4, considérant 7 et Décision n° C-007/19 du 24 avril 2019, *Affaire Exception d'inconstitutionnalité (Ministère public, mesdames Marie-Thérèse BLONDEL et Joëlle BORDENEUVE et l'ONG MOND'ACTION c/Togo Tribune et monsieur Jean LEGRAND de Togo Tribune*, *JORT* du 28 Avril 2019, pp. 4-5, considérant 2.

Et dans ce prolongement, voir également **LE BOT (O.)**, « Contrôles de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* en Europe », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 40, Dossier : Le Conseil constitutionnel : trois ans de QPC, juin 2013, pp. 1-10.



constitutionnel togolais a mis en relief la nécessité d'une balance entre les libertés publiques et individuelles<sup>1257</sup>.

En outre, le contrôle de proportionnalité prend une dimension importante lors du contrôle de constitutionnalité des actes administratifs et ce, par voie d'action, comme c'est bien le cas dans certains pays africains comme le Bénin. En effet, appréhendé sous l'angle d'un contrôle de constitutionnalité, le bilan coût-avantage peut permettre de faire des enjeux environnementaux un aspect important dans les différents processus économiques de nos États, y compris en matière de concessions domaniales appelant des investissements économiques de plus en plus importants.

En ce sens, s'emparant d'une bonne partie du contentieux administratif, « (...) *la Cour constitutionnelle du Bénin se veut le juge qui applique les règles constitutionnelles erga omnes, tant à l'égard des pouvoirs publics constitutionnels que dans les rapports de particulier à particulier. Elle s'impose ainsi comme la gardienne des libertés (...)* »<sup>1258</sup>. Cette situation, qui marque notamment le particularisme de la justice constitutionnelle béninoise, a retenu l'attention de la doctrine africaine<sup>1259</sup>.

Le juge constitutionnel peut alors faire valoir le contrôle de proportionnalité à travers un contrôle de constitutionnalité des actes administratifs. Il arrive même que le juge béninois déclare inconstitutionnel une dépossession d'une propriété destinée à être incorporée au domaine public du fait de l'absence d'un acte administratif. C'est bien le cas dans *l'Affaire ADEGBIDIN A. Issiaka* précitée<sup>1260</sup>. Dans cette décision, le juge opère en filigrane une pesée entre l'intérêt général lié à l'expropriation et le droit à la propriété privée. Il trouve d'ailleurs que l'absence d'un acte administratif préalable rend la dépossession excessive au regard de l'intérêt privé en jeu.

<sup>1257</sup> Togo, Cour constitutionnelle, Décision n° C-007/19 du 24 avril 2019 précitée, considérant 9.

<sup>1258</sup> **MEDE (N.)**, note sous la Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 02-058 du 04 juin 2002, *FAVI Adèle, Recueil*, 2002, p. 243, in *Revue électronique Afrilex* n° 4, p. 358.

<sup>1259</sup> P. MOUDOUDOU écrivait à ce propos qu'« [u]ne « aventure ambigüe » ; voilà comment on pourrait qualifier le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain francophone » (**MOUDOUDOU (P.)**, « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », in *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sc. Jur. et Pol.*, 2011-2012, 12-13 (3), pp. 65-91). Voir dans ce prolongement, « Le contentieux des droits et libertés est topique des singularités de la Cour constitutionnelle du Bénin. Il pose la question de l'équilibre entre les garanties accordées aux citoyens et la façon dont, en concourant à leur sauvegarde, la Cour constitutionnelle exerce ses fonctions » (**DEGBOE (D.)**, « Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle du Bénin », in *Les Annales de droit* [En ligne], n° 10, 2016, pp. 120-121).

<sup>1260</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 04-039 du 20 avril 2004, *Affaire ADEGBIDIN A. Issiaka* précitée.

De toutes les façons, il y a intérêt à y procéder si le juge, par son contrôle de l'acte administratif, veut contribuer à préserver au-delà des intérêts économiques apparents, des préoccupations environnementales qui peuvent être sous-jacents. En d'autres termes, derrière une dépossession illégale, par exemple, peut se cacher des besoins environnementaux à protéger, mais l'illégalité va concourir à les saper. Le contrôle de proportionnalité opéré par le juge constitutionnel peut alors contribuer à apporter une sécurité juridique garante des valeurs environnementales<sup>1261</sup>.

Bref, si, d'une part, les juridictions constitutionnelles (cas de Bénin<sup>1262</sup> et du Gabon par exemple) mettent en jeu le bilan coût- avantage en matière d'expropriation pour garantir la propriété privée en tant que composante des libertés publiques suivant nos développements antérieurs, d'autre part, les chambres administratives – comme c'est le cas par exemple en Côte d'Ivoire<sup>1263</sup>, au Mali, au Cameroun, au Togo y procèdent dans les mêmes conditions que le juge administratif français<sup>1264</sup>. Dans tous les cas, le contrôle de proportionnalité s'érige comme un véritable instrument à la disposition du juge pour promouvoir la protection des valeurs écologiques et arrêter, le cas échéant, les dérives administratives sources de nuisances diverses.

## B. La théorie jurisprudentielle de troubles de voisinage : le contrôle des nuisances

La notion de nuisance (à l'origine d'un trouble)<sup>1265</sup> est consubstantielle à celle de dommage<sup>1266</sup>, c'est-à-dire une atteinte jugée abusive<sup>1267</sup>, voire simplement anormale ou

<sup>1261</sup> Voir sur cet aspect, **LYON-CAEN (A.)**, *op. cit.* L'auteur estime d'ailleurs que : « [d]ans une économie mondiale au sein de laquelle les États connaissent une érosion de leurs pouvoirs normatifs, on saisit mieux, avec cet exemple, l'importance que revêt la pesée du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre dans leur conciliation avec les droits qui fondent l'État social ».

<sup>1262</sup> Bénin, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n° 5/CA du 08 juin 1995, *Affaire Cocker Ismaila Siaka c/ Préfet de l'Atlantique* précitée : Le préfet de l'Atlantique, par arrêté préfectoral n° 2/DEP-ATL/SG/SAD du 31 décembre 19 portant retrait et attribution de parcelle 92, a retiré à Dame Cocker Raliatou, fille du requérant une parcelle dont elle est propriétaire pour l'attribuer à une autre personne. Le juge administratif béninois annule ledit arrêté préfectoral pour illégalité.

<sup>1263</sup> Statuant en matière de REP, voir les arrêts, Cour suprême de la Côte d'Ivoire, Chbre Adm., 18 avril 2012, *Sally Sally Josue c/ Ministre de l'Économie et des Finances*, arrêt n° 74 (recevable et acte annulé) et *Guillaume Koffi c/ Ministre de l'Économie et des Finances*, arrêt n° 73 (irrecevable), disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.

<sup>1264</sup> *Supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect.1, § 2, A, 1.

<sup>1265</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>1266</sup> « (...) la notion de nuisance apparaît à bien des égards comme étrangère à la culture juridique et sociale de l'Afrique traditionnelle, laquelle laisse à chaque membre de la collectivité le loisir d'apprécier par elle-même le niveau de nuisance qu'il peut imposer à ses voisins » (**KAMTO (M.)**, *op. cit.*, p. 329). Cette assertion de l'auteur n'est plus vérifiée dans tous les pays francophones d'Afrique de nos jours. Les cas du Bénin et du Cameroun où des normes de rejet dans l'air, dans l'eau et sur le sol ont été définies sont à relever avec le développement d'un contentieux de troubles de voisinage. Voir par exemple, le Décret n°

excessive par le droit<sup>1268</sup>. Ici, nous allons nous intéresser d'abord à la notion de trouble de voisinage (1) avant de revenir sur à son applicabilité par le juge (2).

### 1/ La notion de trouble de voisinage dans la jurisprudence

L'atteinte, par opposition au risque<sup>1269</sup>, est analysée suivant les différents aspects de la pollution que le domaine public peut subir du fait de l'utilisation privative. Elle peut être cernée comme des rejets dans l'air, dans l'eau ou sur le sol domanial. Dans une large mesure, un auteur écrit que : « [l]es sources de conflits les plus fréquentes sont liées aux craintes de nuisances d'odeurs pour les porcheries ou élevages producteurs de lisier et à une moindre mesure le bruit pour les élevages de chiens en particulier »<sup>1270</sup>. Elles s'étendent aux nuisances sonores créées par des sources fixes (scierie, etc.)<sup>1271</sup>. Elles s'affairent enfin aux pollutions du sol et du sous-sol domanial par le rejet de déchets de tous ordres.

Quand il y a conflit, ou litige, c'est au juge d'intervenir pour trancher. La théorie de troubles de voisinage que le contentieux de l'environnement appelle de tout son vœu permet de faire cesser ces nuisances. Pendant que le droit privé l'entretient si fermement<sup>1272</sup>, le droit public ne s'en éloigne pas non plus. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin en

---

2011/2582/PM du 23 août 2011 fixant les modalités de protection de l'atmosphère au Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020 et le Décret n° 2001-110 du 04 avril 2001 fixant les normes de qualité de l'air en République du Bénin, disponible sur <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/legislenv.htm>, consulté le 27 juin 2020.

<sup>1267</sup> Lorsqu'elle est abusive, le fondement juridique est centré sur l'adage « *summum jus, summa injuria* ».

<sup>1268</sup> « L'anormalité rejoint la notion de nuisance » suivant cette affirmation de C. COCHET ; quoique nous ayons savamment ignoré le débat entre trouble de voisinage et inconvénients anormaux de voisinage que cet auteur semble mettre en exergue ici (notamment la notion d'inconvénients anormaux de voisinage) en poursuivant son argumentaire dans cette direction : « Le seuil de normalité/anormalité est purement juridique. Mais il se fonde sur un seuil fixé scientifiquement permettant de traduire le seuil d'acceptabilité sociale. Ce seuil scientifique constitue la passerelle entre l'acceptabilité relevant du domaine social et l'anormalité juridique » (COCHET (C.), *op. cit.*, p. 20).

<sup>1269</sup> « (...) le risque, "consubstantiel de l'activité humaine" est concerné par la question des seuils d'acceptabilité » (DOZE (E.), « L'appréhension juridique du risque inhérent aux espaces naturels littoraux », Th., Droit, Aix Marseille Université, 2016, p. 6).

<sup>1270</sup> BOISSELEAU (D.), « Les conflits environnementaux : rôle du tribunal administratif », in *RJE*, n° spécial 2004, Le juge administratif et l'environnement, p. 141.

<sup>1271</sup> Par exemple, « Les niveaux de bruit sur toute l'étendue du territoire de la République du Bénin sont fixés en décibel (dB) comme suit selon les tranches horaires », de 22 heures à 6 heures comme suit : en zone d'habitation 45, en zone commerciale 50 et en zone industrielle 70 (article 7 du Décret n° 2001-294 du 08 août 2001 portant réglementation du bruit en République du Bénin, disponible sur <http://abe.bj/documentation/>, consulté le 27 juin 2020).

<sup>1272</sup> Comme en témoigne la jurisprudence du tribunal de Lomé dans l'affaire *sieur BANKA Joseph c/ sieur Gbongli Louis* où il a été décidé que le requis causait au requérant « des troubles anormaux de voisinage notamment par la production anormale de poussière et de bruits » (Togo, TPI de Lomé, jugement n° 0282/2020 du 19 février 2020).

témoigne<sup>1273</sup>. Dans une affaire mettant en cause les installations de MTN en raison du trouble qu'elles génèrent sur le voisinage, le juge béninois rend une décision importante. En effet, saisie d'une requête du 03 avril 2017 par laquelle Monsieur Kouassi Séverin GANDONOU forme un recours pour dénoncer « *la récurrence des ennuis causés par l'antenne géante MTN installée à Dowa à Porto-Novo* »<sup>1274</sup>, le juge béninois déclare la requête sans objet après avoir examiné tous les fondements juridiques de cette requête et instruit le dossier.

En effet, le requérant, se fondant sur les articles 8 et 9 de la Constitution béninoise – qui n'ont pas trait à l'environnement – expose : « *...Les habitants de la maison GANDONOU Séverin K., située au quartier Dowa-Dédomè à Porto-Novo, souffrent le martyre, ayant du mal à se reposer de jour comme de nuit du fait d'une des machines alimentant l'antenne MTN installée juste à côté de celle-ci et qui ne cesse de travailler à longueur de journée. Il n'y a vraiment pas un moyen de dormir jusqu'aux oreilles dans cette maison mitoyenne de cette ferraille qu'on ne peut plus supporter à nos côtés. Ajouté à ceci le fait que les ondes électromagnétiques nous baignent constamment sans répit (...)* »<sup>1275</sup>. Le requérant, dans cet exposé, relève deux types de nuisance très importants : les nuisances sonores et les nuisances provenant des ondes électromagnétiques, le tout résultant de l'utilisation privative du domaine public hertzien.

La Cour ne se laisse pas lier par les visas (articles 8 et 9 de la Constitution béninoise) évoqués par le requérant. Elle se transporte sur le terrain des articles 27 de la Constitution et 16 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (laquelle charte fait partie du bloc de constitutionnalité de la République du Bénin<sup>1276</sup>). Ces derniers textes visés se rapportent, tous deux, à la protection de l'environnement<sup>1277</sup>.

Au demeurant, le juge retient que : « *[c]onsidérant qu'il ressort des éléments du dossier que la maison de Monsieur Kouassi Séverin GANDONOU est voisine à la station de base qui héberge le site radioélectrique de la société SPACETEL BENIN SA au quartier Dowa-*

<sup>1273</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-205 du 19 octobre 2017 : relativement à un trouble causé par les installations de MTN à un voisin.

<sup>1274</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-205 du 19 octobre 2017 précitée.

<sup>1275</sup> *Ibid.*, DCC 17-205 du 19 octobre 2017 précitée.

<sup>1276</sup> Sur la définition du bloc de constitutionnalité, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 2, B, 1.

<sup>1277</sup> En voici les dispositions des deux articles énoncées respectivement par la Cour : « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement » ; « Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. Les États parties à la présente Charte s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie ».

*Dédomè à Porto-Novo ; qu'il se plaint des nuisances sonores ainsi que des effets nocifs des émissions d'ondes radioélectriques sur la santé, émis par ce site radioélectrique et a saisi l'Autorité de régulation des Communications électroniques et de la Poste (ARCEP-BENIN ; que l'équipe technique dépêchée par cette dernière sur le site a constaté que la nuisance sonore est avérée et le bruit produit par le site est perceptible dans un rayon de vingt (20) mètres ; qu'invité par l'ARCEP-BENIN, la société SPACETEL BENIN SA a pris les mesures nécessaires pour remédier auxdits troubles (...) »<sup>1278</sup>.*

De cette décision, nous en déduisons que le fait de déclarer sans objet le recours est dû aux mesures prises par la société SPACETEL BENIN SA, gestionnaire des installations du réseau MTN, pour parer au bruit émis. En l'absence de pareilles mesures, la Cour n'aurait pas hésité à reconnaître la violation des droits du requérant et à condamner cette société à la réparation. Néanmoins, si les motivations de la Cour sont ainsi fondées, il reste que les mesures prises par la société ne sont pas destinées à arrêter les nuisances résultant de l'émission d'ondes électromagnétiques. Le silence du juge peut être analysé comme si ces émissions ne rentrent pas dans le champ des articles visés ou plutôt que la notion d'environnement sain, satisfaisant et durable n'inclut pas un environnement pollué par des ondes électromagnétiques<sup>1279</sup>. Cela pose un problème de l'applicabilité de la théorie.

## **2/ L'applicabilité de la théorie de trouble de voisinage par le juge**

L'intervention du juge en matière de nuisances, quelle que soit leur nature, revient à faire un arbitrage typique de celui qu'il opère en matière du bilan coûts-avantages. Seulement ici, l'arbitrage se situe entre la liberté d'entreprendre sur une dépendance du domaine public réservé à l'utilisation privative et les questions environnementales qui s'y rapportent<sup>1280</sup>. « *Il est, selon Jacqueline MORAND-DEVILLER<sup>1281</sup>, arbitre des élégances lorsqu'il s'agit*

<sup>1278</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-205 du 19 octobre 2017 précitée, pp. 15-16.

<sup>1279</sup> Toutefois, en droit français, la résiliation d'une convention d'occupation dont l'objet est l'implantation d'antenne de téléphonie mobile a été prononcée unilatéralement par l'administration suite aux inquiétudes formulées par les parents d'élèves. Car c'est le domaine scolaire qui devait accueillir les ouvrages. La Cour de cassation a approuvé la décision administrative. S'il est clair qu'une antenne relais ne génère que rarement des nuisances sonores, les plaintes formulées sont nécessairement fondées sur les ondes magnétiques susceptibles de polluer l'environnement. Cf. France, Cour de cassation, Chbre civ. 1<sup>re</sup>, 31 mai 2005, inédit, n° de pourvoi : 03-18636.

<sup>1280</sup> Le travail peut, dans certains cas, consister à constater que le législateur peut apporter à la liberté d'entreprendre « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » (Déc. n° 2009-584, DC du 16 juillet 2009, *Rec.* 140 § 18 cité par **DRAGO (G)**, « Droit de propriété et liberté d'entreprendre dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : une relecture », *op. cit.*, pp. 36-37).

<sup>1281</sup> **MORAND-DEVILLER (J.)**, « Conclusions : Le juge administratif et l'environnement », *in RJE*, numéro spécial, Le juge administratif et l'environnement, 2004, pp. 193-198.

*d'apprécier esthétique, arbitre des redoutables pollutions et nuisances lorsqu'il lui faut intervenir, avec les pouvoirs énergiques que l'on sait, en matière d'installation classée, "festival de pouvoirs". Il lui faut alors parvenir à un juste équilibre entre la liberté d'entreprendre, le développement de l'emploi, la recherche du progrès et les exigences de la protection environnementale, il lui faut établir des priorités, des seuils d'acceptabilité, prendre en compte la précaution ».*

La mise en jeu de la responsabilité des personnes sur la base de la théorie des troubles de voisinage n'empêche pas la mise en œuvre de la responsabilité pour faute. C'est ce que retient le juge constitutionnel français dans sa décision QPC, *M. Michel Z. et autre, Troubles du voisinage et environnement*<sup>1282</sup>. Mais, lorsque c'est la théorie de trouble qui sert de fondement à l'action, il est nécessaire, pour qu'elle puisse être retenue, que la nuisance soit excessive et que le trouble présente un caractère anormal. Ces critères relèvent, bien entendu, de l'appréciation souveraine des juges qui disposent d'un champ particulièrement large en la matière<sup>1283</sup>.

Néanmoins, la théorie de troubles de voisinage essuie des critiques en doctrine. « *Sous son aspect libéral et progressiste, dans la mesure où la faute n'est pas exigée et la responsabilité présumée, la théorie des troubles du voisinage est en réalité un régime désuet et ségrégationniste, qui sert la politique de développement industriel et de croissance illimitée* »<sup>1284</sup>.

Elle bute, par ailleurs, contre la théorie de pré-occupation. « *La théorie de la pré-occupation doit être distinguée de l'exception d'antériorité qui a été très tôt admise comme interdisant à une personne de remettre en cause une autorisation administrative préexistante. Cette exception d'antériorité a été consacrée dans l'article 9 du décret impérial du 15 octobre 1810 qui prévoyait que "tout individu qui ferait des constructions dans le voisinage de ces manufactures et ateliers, après que la formation en aura été permise, ne sera plus admis à en*

---

Relativement aux interactions entre le principe de précaution du droit de l'environnement et la théorie du bilan, voir **DE J. SIERRA CADENA (Gr.)**, *op. cit.*, pp. 957-982.

<sup>1282</sup> France, Conseil constitutionnel, 8 avril 2011, Décision N° 2011-116 QPC, *M. Michel Z. et autre, Troubles du voisinage et environnement*, considérant 7.

<sup>1283</sup> **PRIEUR (M.)**, cité par **DE SABRAN-PONTEVÈS (E.)**, « Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur », in *Presses universitaires d'Aix-Marseille*, Nouvelle édition, en ligne, Aix-en-Provence, 2007, pp. 171-192, n° 7, disponible sur le lien <http://books.openedition.org/puam/1248>, consulté le 14 juillet 2019.

<sup>1284</sup> *Ibid.*

*solliciter l'éloignement" »<sup>1285</sup>. La théorie de pré-occupation fait obstacle, quant à elle, à la possibilité pour une victime installée postérieurement à l'installation qui serait à l'origine des troubles pour lesquels elle demande réparation<sup>1286</sup>.*

Au demeurant, les actes réglementaires sont donc susceptibles d'être manipulés avec toute la prudence que cela nécessite en vue d'une prise en compte des enjeux environnementaux en matière d'utilisation privative du domaine public. C'est ce que postulent nos développements sous cette section qui s'achève. Mais il faut reconnaître que, de plus en plus, l'administration se sert d'actes contractuels pour satisfaire les objectifs d'intérêt général à elle assignés. D'où il importe de jeter un regard sur les possibilités qui s'offrent pour une instrumentalisation du contrat administratif pour une utilisation privative du domaine public en phase avec les impératifs environnementaux.

## **Section 2. L'utilisation privative d'une dépendance domaniale par le jeu du contrat administratif**

Yves JÉGOUZO affirmait que le contrat est « *l'outil classiquement utilisé par la puissance publique lorsqu'elle a comme but d'obtenir des personnes privées et, notamment, des agents économiques la mise en œuvre d'actions au service des objectifs environnementaux qui doivent reposer sur le consensus, l'engagement volontaire [...] »<sup>1287</sup>. À cet effet, l'utilisation privative d'une dépendance domaniale peut bien être le fruit d'une entente conclue entre l'usager et l'administration propriétaire, notamment par le truchement des conventions d'occupation privative<sup>1288</sup>. Ces conventions, objet d'un recours de plus en plus croissant<sup>1289</sup>, dans le cadre de l'utilisation du domaine public, appellent une analyse à l'aune d'une instrumentalisation au regard de la protection de l'environnement.*

<sup>1285</sup> **TREBULLE (Fr. G.)**, « Le Conseil constitutionnel, l'environnement et la responsabilité : entre vigilance environnementale et pré-occupation », in *RDI*, 2011, p. 369.

<sup>1286</sup> « Demolombe considérait également que "le propriétaire qui ferait des constructions dans le voisinage d'un établissement industriel antérieurement créé se serait lui-même, et de son plein gré, soumis à en supporter les inconvénients" » (*ibid.*, p. 369.).

<sup>1287</sup> **JÉGOUZO (Y.)**, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *Pouvoirs*, n° 127, 2008, p. 28. Sur ce même sujet, voir **BORDERON-CARREZ (S.)**, « La négociation écologique en droit des études d'impact environnemental », Th., Droit, 2017, pp. 220-221.

<sup>1288</sup> Sur le caractère administratif des conventions d'occupations privatives du domaine public, voir **LOMBARD (M.) et DUMONT (G.)**, *op. cit.*, p. 248, n° 506.

<sup>1289</sup> Ce recours croissant se justifie, selon Yves JÉGOUZO, par « [l]es limites de l'action unilatérale » (**JÉGOUZO (Y.)**, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *loc. cit.*, p. 26).

Mais, en tant qu'acte contractuel qui côtoie les actes réglementaires en matière de délivrance d'autorisation d'occupation privative du domaine public<sup>1290</sup>, les conventions d'occupation domaniale doivent être repensées en vue d'une prise en compte des enjeux environnementaux dans leur contenu (§1). Et en cas d'absence d'autorisation formelle d'occupation, les règles de portée environnementale peuvent servir d'appui pour fonder la décision d'expulsion prise par l'autorité (§2).

### **§1. La prise en compte des enjeux environnementaux dans les contrats portant occupation privative d'une dépendance domaniale**

Point n'est besoin de rappeler que c'est à l'occasion des occupations privatives que les dépendances domaniales subissent des dégradations qui affectent durablement les ressources écologiques qu'elles contiennent ainsi que la vie des populations du voisinage. Alors puisque cette occupation est, par moment, le fruit d'une autorisation accordée par le jeu d'un contrat, l'administration peut facilement user de ses prérogatives de puissance publique pour imposer le respect des exigences environnementales à son cocontractant<sup>1291</sup>. Ainsi, des clauses exorbitantes de droit commun à coloration écologique peuvent y être insérées (A). Par ailleurs, les pouvoirs de modification unilatérale, de contrôle et de direction, voire les pouvoirs de résiliation et de sanction conférée à l'administration peuvent être d'une utilité environnementale incontestable (B).

#### **A. La protection de l'environnement par l'instrumentalisation de la notion de clause exorbitante**

Si une clause doit être comprise comme une stipulation prévue par les parties à un contrat<sup>1292</sup>, celle-ci devient exorbitante lorsqu'« *il s'agit donc de clauses impossibles à invoquer dans un contrat privé, qu'elles soient illégales ou simplement inhabituelles* »<sup>1293</sup>. Ainsi définie, l'instrumentalisation de la clause exorbitante peut procéder par une prise en compte des questions environnementales tant au niveau des conditions de sélection du cocontractant (1) qu'en matière d'imposition des conditions d'exécution (2).

<sup>1290</sup> « C'est ainsi que l'acte administratif unilatéral, qui ne permet pas, *a priori*, de refléter une entente entre acteurs, est dépassé par l'émergence de nouveaux instruments économiques, tels que le contrat, mieux adapté à cette situation » (BORDERON-CARREZ (S.), *op. cit.*, p. 220).

<sup>1291</sup> Relativement au pouvoir de l'administration en matière de concession par exemple, voir RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, pp. 335 et s.

<sup>1292</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 70, voir *Clause*.

<sup>1293</sup> LOMBARD (M.) & DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 241, n° 486.



## 1/ La clause environnementale exorbitante imposant des conditions de sélection

« Par une décision du 14 juillet 2016 concernant l'Italie (...), la Cour de Justice de l'Union Européenne [CJUE, *Promoimpresa Srl c/ Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia*, aff. C-485/14] impose une procédure de sélection préalable à l'attribution des concessions à objet économique relatives à une exploitation domaniale »<sup>1294</sup>. Cette obligation faite à l'État et ses démembrements est liée à la soumission au droit de la concurrence et au droit de la commande publique. Bien entendu, en ce moment, les conventions d'occupation privative du domaine public peuvent être instrumentalisées à travers les clauses assujettissant la sélection de ses cocontractants dans le contexte de protection de l'environnement.

Inhabituelle ou inconcevable dans un contrat de droit privé<sup>1295</sup>, la clause exorbitante du droit commun est une « [s]tipulation insérée dans un contrat passé par l'Administration ou pour son compte, et dont le caractère exorbitant du droit privé entraîne la qualification administrative de ce contrat »<sup>1296</sup>. En d'autres termes, la clause exorbitante, est celle qui révèle le caractère d'intérêt général d'un contrat et implique, de ce fait, l'application des règles du droit administratif<sup>1297</sup>.

Ainsi, l'intérêt général lié à l'environnement peut commander l'insertion dans une convention d'occupation privative d'une dépendance du domaine public d'une clause dans ce genre. Dans sa thèse sur "*L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de la concurrence*", Julie MALET-VIGNEAUX écrivait, d'ailleurs, que : « [s]i l'environnement est attiré par le marché, il doit être capable d'y déroger en lui imposant sa spécificité. C'est ainsi que la protection de l'environnement définit parfois les limites du marché et du droit de la concurrence »<sup>1298</sup>. Il revient à l'administration de prévoir des clauses contraignant le cocontractant à se plier aux exigences environnementales, même si ces clauses sont de nature

<sup>1294</sup> CRESSIN (V.) et QUESSETTE (L.), « Le domaine public du marché. Pour une critique du droit domaniale de la concurrence », in *Journal du Droit Administratif (JDA)*, Chronique administrative, art. 35, 2016-2018, disponible sur le lien [www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=2326#](http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=2326#), consulté le 14 juillet 2019.

<sup>1295</sup> AJJOUB (M.), *op. cit.*, p. 363, n° 703.

<sup>1296</sup> Cf. GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 360.

<sup>1297</sup> *Ibid.*, p. 360.

<sup>1298</sup> MALET-VIGNEAUX (J.), *op. cit.*, p. 283. Sur le même sujet, voir REIS (P.), « Concurrence entravée et concurrence excessive : Liberté d'accès au marché et le développement durable », Th., Droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2008, p. 1.

inadmissible en droit civil. Et c'est exactement ainsi que le droit de l'environnement pourra imposer des limites aux règles contractuelles classiques du droit administratif<sup>1299</sup>.

Par conséquent, si le bail emphytéotique administratif est l'un des outils contractuels le plus sollicité dans l'utilisation des dépendances domaniales, cela n'empêche que d'autres types de marchés puissent concerner l'usage privatif du domaine public. Alors, à défaut d'une convention d'occupation privative allant dans ce sens, nous comptons opérer, en outre, une analyse des clauses d'un marché de travaux publics. En d'autres termes, l'exemple que nous comptons exploiter porte sur un marché de travaux de construction routière en droit togolais qui prend en compte les dimensions environnementales au travers des stipulations de ses clauses<sup>1300</sup>.

Les cahiers de charges destinés à cet effet imposent des obligations de préservation de la faune, de la flore, et du voisinage contre toute atteinte. C'est ainsi qu'avant de soumissionner, il est prévu d'ailleurs que : l'entrepreneur soumissionnaire doit disposer de compétences nécessaires pour conduire à bien les travaux, et être capable d'effectuer les travaux en préservant au maximum les composantes de l'environnement contre les pollutions. Aussi, comme le prévoit un Cahier de Charges Administratives Générales (CCAG), l'entrepreneur est réputé avoir inspecté et examiné le site et ses environs et avoir pris connaissance et analysé les données disponibles s'y rapportant avant de remettre son offre, notamment en ce qui concerne « *la topographie du site et la nature du chantier, y compris les conditions du sous-sol ; les conditions hydrologiques, climatiques, l'état de la faune de la flore et du milieu humain* »<sup>1301</sup>.

En réalité, cette clause relative à la compétence du soumissionnaire présume le désir de l'administration de faire exécuter les travaux par une entreprise qui regorge des capacités techniques en matière de gestion des éléments écologiques tels que cités par ladite clause. L'administration procède à une rupture d'égalité dans les conditions de sélection de l'adjudicataire<sup>1302</sup>. Il s'agit, toutefois, d'une rupture d'égalité qui est justifié par l'intérêt

<sup>1299</sup> MALET-VIGNEAUX (J.), *op. cit.*, p. 283.

<sup>1300</sup> Cf. **Ministère des Travaux Publics du Togo**, Avenant n° 1 au marché n° 123/2011/MTP/CAB/DGTP/DCRR du 1<sup>er</sup> septembre 2011, in *Projet d'aménagement et de bitumage des rues de Lomé, Tranche ferme : Rue n° 1 Gare routière Agbalépédogan-Station service CAP Agoè Assiyéyé (4,835 km) et Tranche conditionnelle : Rue n° 2 École Essiba-Léo 2000-Carrefour entreprise de l'Union (3,034 km) et Rue n° 3 carrefour Lycée Agoè-Immeuble Limousine-fin pavé Station Total Totsi (3,147 km).*

<sup>1301</sup> Cf. Clause 5.1.2 alinéa 1<sup>er</sup> CCAG in **Ministère des Travaux Publics du Togo**, Avenant n° 1 au marché n° 123/2011/MTP/CAB/DGTP/DCRR du 1<sup>er</sup> septembre 2011, *op. cit.*.

<sup>1302</sup> La rupture d'égalité suggérée se justifie par l'intérêt général lié à l'environnement.

général lié à l'environnement<sup>1303</sup>. En mettant en application cette clause, seules les entreprises qui satisfont à cette exigence sont éligibles. Dans le même prolongement, l'exécution du contrat d'occupation privative doit également être l'objet de clauses environnementales exorbitantes.

## 2/ La clause environnementale exorbitante imposant des conditions d'exécution

Imposer l'obligation de disposer des compétences susceptibles de permettre la conduite des travaux en préservant au maximum les composantes de l'environnement contre les pollutions<sup>1304</sup>, n'est pas suffisant si à l'étape de l'exécution de travaux, l'environnement n'est pas respecté. Et cela tient tant dans l'exploitation des matériaux (c'est-à-dire les ressources écologiques, notamment le gneiss, le sable, l'eau, *etc.*) que dans la dégradation occasionnée sur le couvert végétal ainsi qu'en termes de rejet dans l'air, l'eau et autres.

La notion de clause exorbitante doit être instrumentalisée pour imposer des obligations au cocontractant de l'administration en vue d'une gestion responsable des sites du projet pendant les travaux et à la clôture. L'instrumentalisation de la clause contractuelle doit alors avoir pour finalité d'optimiser l'utilisation des ressources écologiques pendant l'exécution et d'assurer la remise en état des sites à la clôture des travaux<sup>1305</sup>.

D'abord, il est important de relever que la clause contractuelle ne vaut que par l'application que les parties en font d'elle. Ainsi, au cours de l'exécution, le cocontractant est tenu d'observer toutes les mesures nécessaires dans le but de satisfaire le contenu de la clause environnementale. Ceci étant, l'utilisation des matériaux (bois de coffrage, sable, gravier et autres) doit être faite dans un souci de rationalité.

Au niveau végétal, le concessionnaire doit éviter de détruire le couvert végétal, si cela ne s'avère pas nécessaire pour l'exécution du projet. En d'autres termes, les arbres qui jonchent le site ne doivent être coupés que si leur présence empêche la réalisation d'un aspect du projet. La coupe ne doit donc pas être faite de façon systématique ou fantaisiste.

<sup>1303</sup> Cf. Sénégal, Cour suprême, 24 octobre 2013, *Angélique International Limited (A.I.L) c/ ARMP* : le juge considère qu'à partir du moment où les critères n'ont pas été portés à la connaissance des candidats, il y a violation de l'obligation de publicité et des principes fondamentaux de transparence, d'égalité des candidats et de non-discrimination. Dans le même sens, voir Sénégal, Cour suprême, arrêt du 07 avril 2011, *Bureau VERITAS SA contre ARMP*, Bulletin des arrêts de la Cour suprême de 2012.

<sup>1304</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>1305</sup> Sur la remise en état, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

Au niveau de la matière inerte (sable, gravier, *etc.*), certains concessionnaires disposent de leurs propres sites d'extraction. Néanmoins, dans le cadre de l'exécution d'un marché, le concessionnaire doit éviter de procéder à l'exploitation anarchique. En d'autres termes, le prélèvement doit être fait en respectant les exigences des services d'environnement au moment de l'étude d'impact sur la création de la carrière<sup>1306</sup>.

Au niveau des pollutions, il est important que le concessionnaire minimise les rejets divers sur le sol, dans les eaux et dans l'air. En effet, sur certains chantiers, par exemple, les huiles de vidange se retrouvent à même le sol, entraînant la pollution du sol et du sous-sol. En cas de dragage de sable, les précautions doivent être multipliées pour préserver les espèces aquatiques. Aussi les poussières et autres rejets dans l'air doivent-ils faire l'objet d'un contrôle strict en interne.

Ensuite, en remontant au marché de travaux ci-dessus cité, il convient de souligner que ce dernier a, par exemple, prévu qu'en fin de projet d'exploitation de carrière, il est exigé une remise en état du site et des actions de reboisement compensatoires. « *Au niveau de chaque carrière exploitée pour les travaux de chantier, une remise en état est prévue. La remise en état comprend : le nettoyage des sites, la remise en état des aires de dépôt, le remodelage du terrain, la création des aires de drainage, la protection contre l'érosion, la revégétalisation, les plantations* »<sup>1307</sup>.

Cette clause, qui prend en compte une dimension relative à la clôture des travaux d'exécution, traduit un aspect très important de la protection de l'environnement que nous avons abordé dans nos précédents développements : la remise en l'état<sup>1308</sup>. Elle met, par ailleurs, en exergue le reboisement compensatoire, c'est-à-dire le remplacement du couvert végétal détruit au cours de l'exécution des travaux.

La mise en œuvre des stipulations de ces clauses de nature environnementale doit retenir l'attention des services de contrôle. Cette mise en œuvre doit être une préoccupation du cocontractant même si les exigences de réciprocité sont de mise, par principe, dans les rapports contractuels. Georges SALON, dans un article sur "Gaston JEZE et la théorie

<sup>1306</sup> Sur les études d'impacts environnemental et social, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>1307</sup> Cf. Clause relative à l'aménagement des carrières après exploitation contenue dans le CCAP, in **Ministère des Travaux Publics**, Avenant n° 1 au marché n° 123/2011/MTP/CAB/DGTP/DCRR du 1<sup>er</sup> septembre 2011, *op. cit.*, p. 194.

<sup>1308</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

générale des contrats administratifs"<sup>1309</sup>, écrit que le régime de tous les contrats est dominé par les mêmes principes de justice et d'équité. L'auteur affirme que « *découlent de quelques idées fondamentales ; la parole donnée doit être respectée ; celui qui commet une faute dans l'exécution de ses obligations doit en supporter la conséquence ; les clauses d'un contrat doivent être interprétées et exécutées raisonnablement d'après la commune intention des parties sans s'attacher trop étroitement au sens littéral des termes employés, les obligations des parties ne sont pas seulement celles qui sont formellement exprimées dans le contrat, mais toutes celles qui résultent de la nature du contrat et des usages admis par ces contrats, etc...* ». Cette réciprocité n'exclut pas qu'au nom des prérogatives de puissance publique qui lui sont dévolues, l'administration use de certains pouvoirs contre son cocontractant en vue de satisfaire l'intérêt général à l'environnement.

## **B. La protection de l'environnement par l'instrumentalisation des prérogatives administratives en matière contractuelle**

Parmi les prérogatives dont dispose l'administration en matière contractuelle et qui sont instrumentalisées pour la protection de l'environnement, il y en a qui ont une nature rectificative du contenu du marché préalablement conclu **(1)** tandis que d'autres tendent à mettre définitivement fin **(2)**.

### **1/ L'instrumentalisation des prérogatives rectificatives**

Le contrat d'occupation privative du domaine public peut être conclu en faisant abstraction de toute préoccupation environnementale. Mais, les pouvoirs de contrôle et de modification peuvent être actionnés par l'administration pour permettre d'intégrer de nouvelles clauses en vue d'une maîtrise des impacts des activités domaniales sur l'environnement<sup>1310</sup>.

En effet, les pouvoirs (de contrôle, de sanction ou de modification unilatérale) dont il est question ici tirent leur fondement de l'intérêt général, puisqu'en l'absence de l'intérêt général l'exercice de ces pouvoirs devient illégal. Voilà qui justifie l'approche reprise par Vera BOLGAR et qui traduit le fait que « *[l]'idée de l'intérêt général fut (...) introduite par Saleilles dans le domaine des contrats* »<sup>1311</sup>. Défenseur de l'intérêt général et disposant des prérogatives de puissance publique, l'administration peut, bel et bien, se servir de ses

<sup>1309</sup> SALON (G.), *op. cit.*, p. 75.

<sup>1310</sup> Certes « [l]a modification du contrat n'est possible que dans des conditions très exigeantes, ce qui en fait une procédure exceptionnelle » (AJJOUB (M.), *op. cit.*, p. 276, n° 526).

<sup>1311</sup> BOLGAR (V.), *op. cit.*, p. 334.

pouvoirs pour réorienter, redresser ou recadrer sa ligne de conduite dans une convention d'occupation du domaine public.

D'abord, commençant par le pouvoir de modification unilatérale, l'administration qui accepte de mettre à la disposition d'un investisseur une dépendance de son domaine peut, pendant l'exécution du contrat d'occupation, revenir sur le contenu des stipulations contractuelles et ajouter des clauses permettant de maintenir l'environnement dans un état acceptable à l'issue de cet usage privatif. Il va sans dire que les aspects non pris en compte dans le contrat initial peuvent être sauvés grâce au pouvoir de modification reconnue à l'administration contractante. L'usager privatif ne peut se soustraire à la rigueur des modifications au risque d'encourir, soit des sanctions, soit une résiliation unilatérale de son contrat.

« *Le pouvoir de modification unilatérale des contrats a été reconnu très tôt par la jurisprudence. Le Conseil d'État a admis, en 1910, qu'un préfet pouvait modifier le service d'une compagnie de tramways, tel qu'il figurait pourtant dans le contrat (CE, 21 mars 1910, Compagnie générale française des tramways, GAJA n° 22), car il avait le pouvoir de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service* », affirmaient Martine LOMBARD et Gilles DUMONT<sup>1312</sup>.

Bien entendu, le droit de l'environnement est attiré par l'approche préventive<sup>1313</sup>. Cela confirme l'importance d'insérer dans les actes contractuels des clauses environnementales. Il ne répugne, cependant, pas la correction tant qu'elle est destinée à apporter une protection renforcée aux écosystèmes. En matière du contrat administratif, les prévisions faites par l'administration à travers les clauses initiales sont d'ordre préventif. Mais, il s'avère que l'exécution du contrat exige parfois des modifications<sup>1314</sup>.

Particulièrement, le droit du contrat administratif offre à l'administration des prérogatives exclusives – ou « *prérogatives exorbitantes du "droit commun" constitué par le droit civil* » selon les propos de René DAVID – lui permettant d'imposer des changements qui vont à l'encontre des stipulations contractuelles initiales<sup>1315</sup> : le domaine du contrat administratif est

<sup>1312</sup> LOMBARD (M.) & DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 252, n° 520.

<sup>1313</sup> C'est simplement en raison de l'irréversibilité de certaines atteintes comme nous l'avions dit. Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>1314</sup> LOMBARD (M.) & DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 252, n° 520.

<sup>1315</sup> « [E]lle [l'administration] peut ainsi, selon certaines règles, imposer certaines modifications au contrat et elle peut également imposer à son contractant, dans le cas d'inexécution du contrat par celui-ci, certaines sanctions, sous le contrôle des tribunaux » (DAVID (R.), *op. cit.*, p. 479). Le juge constitutionnel français est allé dans ce sens dans la décision du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*, Décision n° 94-346 DC, précitée ; voir

donc un domaine qui admet volontiers des avenants<sup>1316</sup>. Ce sont ces pouvoirs que nous voulons cerner par rapport à leur contribution en termes de protection des ressources écologiques et du cadre de vie.

Ensuite, l'administration contractante peut, entre-temps, exercer un pouvoir de contrôle sur l'utilisateur privatif. Ce pouvoir de contrôle est destiné à évaluer techniquement les activités effectuées par le cocontractant par rapport à celles que le contrat d'occupation a autorisé.

« *Le contrat, en règle générale, réserve à l'administration le droit, soit de diriger, soit de contrôler les opérations d'exécution. En matière de travaux publics, par exemple, les ingénieurs de l'administration de ponts et chaussées accèdent librement aux chantiers, et adressent à l'entrepreneur des ordres de service* »<sup>1317</sup>. Au cours de ces contrôles, les ingénieurs peuvent relever des manquements préjudiciables à l'environnement et exiger, par la même occasion, la correction immédiate. Une forme d'évaluation étape par étape est, donc, effectuée.

Dans l'échelonnement de cette évaluation, l'administration doit, cette fois-ci, vérifier l'utilisation conforme de la dépendance confiée au cocontractant par rapport à son affectation et veiller à la mise en application des exigences environnementales afférentes à la convention d'occupation. Le refus du cocontractant d'observer les impératifs environnementaux du contrat administratif expose le cocontractant à des sanctions ou à la résiliation unilatérale du contrat comme c'est le cas dans l'arrêt *Société Dragages et Travaux Publics c/ Ministère de la Construction et de l'Urbanisme* rendue par la Cour suprême de la Côte d'Ivoire le 20 avril 1988<sup>1318</sup>.

## 2/ L'instrumentalisation de la prérogative de résiliation

« *Le pouvoir de résiliation constitue le prolongement du pouvoir de modification. Il appartient à l'administration "en tout état de cause, en vertu des règles applicables aux contrats administratifs" (CE Ass., 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, Rec., p. 246, AJDA 1958, p. 582, concl. Kahn), même en l'absence de faute du cocontractant et peut*

---

notamment 11<sup>e</sup> considérant.

<sup>1316</sup> Par avenant, il faut entendre un « document constatant cette modification » (CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 41, voir *Avenant*).

<sup>1317</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 395.

<sup>1318</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 20 avril 1988, *Société Dragages et Travaux Publics c/ Ministère de la Construction et de l'Urbanisme*, Arrêt n° 10, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.

*intervenir en tout moment* »<sup>1319</sup>. En matière environnementale, résilier peut s'avérer nécessaire dans l'hypothèse où les modifications apportées ne sont mises en œuvre, de sorte que les atteintes aux écosystèmes persistent. Il peut en être également ainsi, lorsque les impacts sur l'environnement deviennent plus importants que ce que suggère l'étude d'impact<sup>1320</sup>.

Dans l'arrêt *Société Dragages et Travaux Publics c/ Ministère de la Construction et de l'Urbanisme* précité<sup>1321</sup>, le motif de la résiliation du contrat a été mis en relief. Même si le motif de la résiliation n'était pas d'ordre environnemental (mais plutôt économique ou plutôt financier)<sup>1322</sup>, il convient d'analyser cette espèce, en raison de l'exercice par l'administration de son pouvoir de résiliation unilatérale.

En l'espèce, « *sur appel d'Offres de la SETU, pour des Travaux de V D R à Korhogo, la Société Dragages et TP a remis une Offre le 10 août 1982 ; que par lettre du 22 novembre 1982, la SETU avisait les Dragages de ce qu'elle était déclarée adjudicatrice de Marché et demandait par la même occasion à ladite Société de confirmer son acceptation formelle en apposant la mention "Lu et Approuvé"; que par note de service n° 83-28 du 15 avril 1983, la SETU notifiait aux Dragages de démarrer les travaux ; que contre toute attente, sur le reçu de notification, les Dragages conditionnaient le démarrage des travaux à l'acceptation par la SETU de l'actualisation des prix du Marché ; que par lettre du 24 juin 1983, la SETU mettait en demeure les Dragages de commencer les travaux sous huitaine, faute de quoi, elle se verrait dans l'obligation d'engager contre elle la procédure de résiliation du Marché ; que les Dragages n'ayant pas obtempéré à l'expiration du délai, par arrêté (...) du 24 août 1983, le Ministre de la Construction et de l'Urbanisme résiliait aux torts exclusifs des Dragages le marché en cause* »<sup>1323</sup>.

Les faits de cet arrêt rappellent l'exercice par le ministre du pouvoir de résiliation unilatérale. Saisie d'une demande en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel du 24 août 1983 qui a résilié aux torts exclusifs des Dragages et TP ledit marché passé avec la SETU

<sup>1319</sup> **LOMBARD (M.) & DUMONT (G.)**, *op. cit.*, p. 253, n° 521.

<sup>1320</sup> Cas des études d'impacts mal conduits susceptibles d'engager la responsabilité de l'état, voir **PRIEUR (M.)**, « La maîtrise de l'urbanisation autour des installations industrielles », *op. cit.*, p. 127.

<sup>1321</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 20 avril 1988, arrêt n° 10 précité.

<sup>1322</sup> « L'importance économique du domaine public doit conduire à ce que » l'autorité administrative ait en vue le temps à gagner et les pertes à éviter chaque fois que son cocontractant a une attitude préjudiciable (sur cette question, voir **TERRIEN (G.)**, « Le point de vue des chambres régionales des comptes », *in L'application du droit de la concurrence par les juridictions administratives et les juridictions financière, Première table ronde, XIII<sup>e</sup> Colloque National de l'AFAC, Droit public de la concurrence et droit de la concurrence publique*, 5 octobre 2006, p. 53.

<sup>1323</sup> Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 20 avril 1988, arrêt n° 10 précité.



pour des travaux d'aménagements de voirie et de drainage de la ville de Korhogo, la chambre administrative de la Cour suprême ivoirienne rejette la requête des Dragages et TP, au motif que non seulement, le cahier des charges ne contient aucune disposition autorisant une possibilité d'actualisation des prix du marché, que mieux, les Dragages et TP n'apportent pas la preuve que depuis l'ouverture des plis, il y a eu une hausse sensible des prix des matières premières devant justifier cette demande de réactualisation des prix du marché. La résiliation est alors consommée.

Comme nous l'avons dit, le pouvoir de résiliation unilatérale, comme toutes prérogatives conférées à l'administration en matière contractuelle, a pour finalité de permettre à cette dernière de jouer pleinement son rôle de défenseur de l'intérêt général, qu'il soit économique ou environnemental. Il n'y a pas de doute que ce pouvoir puisse être actionné lorsque le cocontractant ou l'utilisateur privatif fait dos aux exigences contractuelles de sauvegarde des différents écosystèmes.

L'autorisation d'occupation domaniale émanant d'un acte contractuel est, sur la base des éléments de cette analyse, susceptible d'être instrumentalisée pour la protection de l'environnement. Il va sans dire que la domanialité publique est toujours sous perfusion des règles environnementales. Et la situation ne risque pas de s'inverser de sitôt.

## §2. L'absence de titre attribuant l'occupation privative, fondement des expulsions

Selon le Dictionnaire du vocabulaire juridique, l'expulsion est une « *mesure forcée obligeant une personne à libérer un bien qu'elle occupe sans droit* »<sup>1324</sup>. Ainsi, l'irrégularité de la situation d'un occupant d'une dépendance du domaine public peut entraîner son expulsion<sup>1325</sup>. En effet, il est connu que l'utilisation privative est sujette à des autorisations préalables parmi lesquelles celle des services en charge de l'environnement occupe ces derniers temps un rang de choix.

<sup>1324</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 182, voir *Expulsion*.

<sup>1325</sup> Devenue "monnaie courante" dans nos pays d'Afrique francophone, l'expulsion est une question traitée par la plupart des auteurs qui abordent le thème du droit administratif des biens. C'est ainsi que, pour René CHAPUS, « [d]ès lors qu'une dépendance du domaine public est occupée sans autorisation – que cette dernière n'ait jamais été demandée ou obtenue, ou qu'elle soit venue à expiration, ou qu'elle ait été retirée – il y a occupation sans titre et l'administration est en droit de poursuivre l'expulsion des occupants qui se maintiendront sur les lieux, ainsi que l'enlèvement de leurs installations » (CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 503, n° 607).

Ainsi, de l'étude d'impact (initiale) aux audits environnementaux prévus chaque quatre ans – si nous nous référons au droit togolais<sup>1326</sup> – en passant par la mise en œuvre des plans de gestion environnementale et de risques, l'autorisation environnementale peut être révoquée entraînant la possibilité, sinon l'obligation de retrait de l'autorisation d'occupation<sup>1327</sup>. Ce qu'il faut retenir, c'est que les règles du droit domaniale classique bénéficient d'un appui de règles environnementales, qu'elles aient une portée sanitaire (A) ou écologique (B), pour régler la situation des occupants illégaux.

### **A. L'expulsion pour motif sanitaire d'une dépendance domaniale**

Le motif sanitaire est prégnant d'une urgence qui justifie l'intervention du juge des référés (2). Cette urgence tient à la nécessité de protéger l'occupant et les riverains des dangers (1).

#### **1/ L'expulsion pour motif sanitaire : les personnes mises en danger**

Lorsqu'est en cause une occupation irrégulière, l'occupant irrégulier peut bien mettre en danger la santé des riverains par les diverses activités qu'il entreprend sur la dépendance domaniale concernée. Puisque l'irrégularité cohabite souvent avec l'exploitation d'une activité dans l'informel, les exigences environnementales et sociales dont l'accomplissement précède l'autorisation ne seront pas accomplies par ce dernier. C'est ainsi que survient alors un motif sanitaire (justifiant l'expulsion) qui entretient une proximité avec les nécessités de maintien de l'ordre public sanitaire, si nous voulons emprunter les termes de Vigny Landry AMOUSSOU<sup>1328</sup>.

*« En effet, les nuisances sonores, bruits et troubles du voisinage peuvent, s'ils ne sont pas maîtrisés à temps par l'autorité de police, affecter durablement la santé des populations environnantes. On peut notamment se référer aux effets du bruit sur la santé qu'ils soient immédiats et passagers (troubles cardio-vasculaires ; diminution de l'attention et de la capacité de mémorisation ; agitation ; réduction du champ visuel ; troubles gastro-intestinaux) ou à long terme (fatigue physique et nerveuse ; troubles du sommeil avec insomnie ; boulimie ; hypertension artérielle chronique anxiété ; comportement dépressif et agressif) »<sup>1329</sup>.*

<sup>1326</sup> Cf. article 5 du Décret togolais n° 2011-041/PR du 16 mars 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental précité.

<sup>1327</sup> Il faut distinguer l'autorisation environnementale (matérialisée par les certificats de conformité et délivrée par les services environnementaux) des autorisations d'occupation délivrées par les services du domaine.

<sup>1328</sup> AMOUSSOU (V. L.), *op. cit.*, 433 p.

<sup>1329</sup> *Ibid.*, p. 29.

Ainsi, qu'une expulsion soit motivée par un défaut d'autorisation ou une autorisation expirée ou retirée ou encore une autorisation irrégulière, cela n'a rien de nouveau<sup>1330</sup>. Ce qui paraît nouveau, c'est de fonder l'expulsion sur un motif sanitaire. C'est cela que postule notre thèse.

En effet, l'avenir des expulsions domaniales en Afrique noire francophone – si cela ne l'est pas encore – peut être fait de fondements juridiques du domaine sanitaire. Certes, nous reconnaissons qu'au plan doctrinal, il n'y a pas d'approche allant dans le sens d'un croisement de l'exigence sanitaire avec les expulsions d'occupants sans titre, excepté les questions relatives à l'ordre public (sanitaire ou écologique)<sup>1331</sup>.

La jurisprudence est, quant à elle, exclusivement développée sur les expulsions, notamment devant le juge constitutionnel béninois, surtout lorsqu'elle se heurte à des droits et libertés fondamentaux<sup>1332</sup>. Elle l'est également dans la jurisprudence administrative comme en témoigne le droit ivoirien. Il convient alors d'analyser cette jurisprudence pour faire ressortir les axes permettant d'orienter la décision du juge dans ce sens, à défaut de la spontanée réaction de l'administration<sup>1333</sup>.

Le motif sanitaire met aux prises la santé des populations et les problèmes de pollution (sur lesquels il n'est plus utile de s'attarder)<sup>1334</sup>. Le droit à la santé va exiger une protection de l'individu contre son gré et face à ses imprudences<sup>1335</sup>. Les règles environnementales éprouvent le droit domaniale ici pour permettre d'asseoir une protection de l'individu (l'occupant illégal) contre ses imprudences. C'est en ce sens, qu'il importe d'analyser, par exemple, les expulsions sur le domaine public du réseau électrique en raison du « *caractère*

<sup>1330</sup> C'est le cas lorsque le titre a été délivré par une autorité incompétente, notamment le Ministre de la Construction et de l'Urbanisme sur des parcelles du domaine public ; voir arrêt n° 20 du 31 mars 2010 *N'GORAN Yao Mathieu c/ Ministre de la Construction et de l'Urbanisme* ; arrêt n° 25 du 21 avril 2010 *PAA c/ Ministre de la Construction et de l'urbanisme*. Sur cette même question, voir **KOBO (P.-Cl.)**, *op. cit.*, p. 7.

<sup>1331</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2, A, 1.

<sup>1332</sup> *A contrario*, le juge constitutionnel se déclare incompétent surtout lorsqu'il s'agit d'examiner la régularité d'une décision administrative de déguerpissement ou d'expulsion (cf. Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 17-019 du 31 Janvier 2017 ; dans le même prolongement, Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 17 – 047 du 07 mars 2017 et Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 17-159 du 20 juillet 2017).

<sup>1333</sup> L'administration peut de son propre chef ordonner l'expulsion d'un occupant sans titre. Exemple en droit français de l'Arrêté n° 128/1284 ordonnant l'expulsion de « *Pokémons* » occupant illégalement le territoire de la ville de Toulouse dont l'article 1er dispose que : « L'occupation du domaine public de la ville de Toulouse par les *Pokémons* précités est désormais prohibée. Le présent arrêté ordonne donc l'expulsion des dits *Pokémons* du domaine public de la commune de Toulouse ».

<sup>1334</sup> La raison tient au fait que nous en avons suffisamment parlé précédemment en faisant allusion à la typologie des pollutions (pollutions sonores, olfactives, des eaux, *etc.*).

<sup>1335</sup> Sur le droit à la santé, voir **AKEREKORO (H.) (sous la dir.)**, *La protection du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne*, Les Éditions de la Miséricorde, Abomey-Calavi, 2019, 285 p.

*exceptionnellement dangereux* »<sup>1336</sup> qui s'applique à ces ouvrages et installations. Il en va, de même, pour les occupants des côtes ou du domaine public maritime en proie à l'avancée de la mer.

Dans un second contexte, l'expulsion n'est pas destinée à protéger l'occupant lui-même, mais plutôt les riverains. Dans ce contexte précis, c'est l'activité entreprise qui pose problème. En effet, le problème se pose, soit parce que l'occupant a échappé (légalement ou par des manœuvres frauduleuses) à la rigueur des études d'impacts – puisque certaines activités sont soustraites à la législation de ces évaluations en raison de leur faible incidence sur l'environnement –, soit parce que l'utilisateur privatif, après avoir obtenu ses autorisations (certificat de conformité environnementale et autorisation d'occupation privative), se décide d'adjoindre à son activité déclarée, une activité connexe qui constitue une menace contre la santé des riverains. La menace serait constituée par les nuisances générées et qui entraînent la susceptibilité d'évoquer un inconvénient anormal de voisinage.

Ainsi, l'occupation privative illégale peut entraîner l'expulsion de l'occupant pour préserver la santé de ce dernier ou pour protéger les riverains du domaine occupé contre les nuisances créées par l'occupant. L'importance des dangers qui constituent une menace contre la santé dans le cadre de l'occupation illégale appelle dès fois l'intervention du juge de l'urgence.

## **2/ L'expulsion pour motif sanitaire : l'appréhension de l'urgence**

Le motif sanitaire fait bon ménage avec les procédures d'urgence. Le nombre d'affaires traité par le juge de l'urgence de mars à mai 2020, en France<sup>1337</sup>, pendant que sévit la Covid-19, en témoigne.

En effet, de façon générale, et pour la plupart des préoccupations sanitaires, le temps est une denrée rare. Or, les tribunaux ont besoin du temps pour statuer au fond. Ce qui justifie que, pour des motifs sanitaires, les expulsions soient commanditées par l'administration elle-même et, le cas échéant, le recours au juge soit fait par voie de référé. « *Procédure contradictoire permettant, principalement en cas d'urgence ou d'absence de contestation sérieuse, d'obtenir du président de la juridiction ou de son délégué, sans examen du fond, une décision*

<sup>1336</sup> France, CE, Ass. 6 juillet 1973 *Ministre de l'équipement c/ Dalleau, R.*, 1973, 482, *AJDA*, 1973, 588, Chr. Franc et Boyon, *J.-Cl. Maistre, Cahiers du centre universitaire de la Réunion*, janv. 1975, 38 cité par **GODFRIN (Ph.)**, *op. cit.*, p. 346.

<sup>1337</sup> France, CE, ord., 22 mars 2020, n° 439674 ; 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, Req. n° 440057.

*provisoire exécutoire de plein droit* »<sup>1338</sup>, le référé administratif permet de statuer dans un délai relativement court face à l'urgence<sup>1339</sup> que présente le motif sanitaire.

Le président de la Chambre administrative de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire, compétent en matière de référé, a rendu neuf ordonnances au cours de l'année judiciaire 2012-2013<sup>1340</sup>. Parmi elles, il a ordonné l'expulsion d'occupants illégaux dans deux cas, notamment les affaires *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Pascal Armement* et *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Société DAFCI*<sup>1341</sup>.

Suivant le rapport des activités de cette chambre<sup>1342</sup>, pour ne considérer que la demande d'expulsion d'occupants sans titre du domaine public, qui constitue une "*terre d'élection*" du référé conservatoire<sup>1343</sup>, il est établi que l'illégalité de l'occupation ne suffit pas. L'urgence ne peut être inférée du seul caractère irrégulier de l'occupation. L'urgence sera refusée, faute pour le gestionnaire du domaine public de démontrer la nécessité de disposer immédiatement du terrain ou de l'emplacement occupé, de la lésion que cause l'occupant du domaine public à un intérêt public qu'il entend défendre. Lorsque le juge des référés est saisi d'une demande d'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public, il doit tenir compte, dans l'appréciation de l'urgence, de l'intérêt particulier de ce dernier à se maintenir sur le domaine et le mettre en balance avec l'intérêt invoqué par le gestionnaire du domaine public<sup>1344</sup>.

Ainsi, l'urgence que présente la défense du droit à la santé peut commander la saisine du juge des référés pour ordonner l'expulsion des occupants sans titre du domaine public<sup>1345</sup>. Bien

<sup>1338</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 326 et s.

<sup>1339</sup> Sur cette position, voir RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 572, n° 663.

<sup>1340</sup> Cf. Annexe 6 - Ordonnances du Président Kobo Pierre Claver, in **Cour suprême de la Côte d'Ivoire Chambre Administrative**, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, 66 p. disponible sur le lien [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/CACS\\_rapport\\_annuel\\_2013.pdf&ved=2ahUKewjJ4JX1hfgAhVhoXEKHdANCcAQFjAAegQIAhAB&usg=AOvVaw2DHUTTNmUFtWwtgh8t4Eqd](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/CACS_rapport_annuel_2013.pdf&ved=2ahUKewjJ4JX1hfgAhVhoXEKHdANCcAQFjAAegQIAhAB&usg=AOvVaw2DHUTTNmUFtWwtgh8t4Eqd), consulté le 10 mars 2019.

<sup>1341</sup> Il s'agit respectivement des ordonnances, n° 005 du 18 juillet 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Pascal Armement* et n° 002 du 07 mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Société DAFCI*.

<sup>1342</sup> Cf. **Cour suprême de la Côte d'Ivoire Chambre Administrative**, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, *op. cit.*, p. 36.

<sup>1343</sup> « (...) il s'agit ici d'une procédure d'urgence, dont la mise œuvre suppose donc que l'urgence soit expressément démontrée ». Trois conditions sont nécessaires pour que la demande soit accueillie : la prescription des mesures doit être utile ; la mise en œuvre de ces mesures doit être urgente et enfin la mesure ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative. Relativement à ce qui précède, cf. LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 399, n°s 786 et 787.

<sup>1344</sup> Cf. **Cour suprême de la Côte d'Ivoire Chambre Administrative**, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, *op. cit.*, p. 36.

<sup>1345</sup> « À l'évidence le juge administratif a été conduit à se préoccuper de la protection environnementale depuis fort longtemps. Quand fut reconnu le caractère de mission de service public à la capture des vipères et à l'enlèvement des dépouilles des bêtes mortes sur la chaussée de Montpellier : arrêts *Terrier* et

plus, il peut arriver qu'au-delà du motif sanitaire, des préoccupations d'ordre purement écologique justifient l'expulsion d'un occupant illégal du domaine public.

## **B. L'expulsion pour motif écologique d'une dépendance domaniale**

Contrairement au motif sanitaire qui se rapporte – comme nous venons de le voir – à la santé de l'homme, le motif écologique se préoccupe essentiellement des dégâts que l'occupation cause aux écosystèmes. Il s'agira ici de cerner la position du juge pénal (1) et celle du juge des libertés face à l'occupant illégal (2).

### **1/ La position du juge pénal face à l'occupant illégal**

Au sein des préoccupations environnementales générales, les questions d'ordre sanitaire côtoient celles relatives aux composantes de la nature (eau, forêt, faune, sol, sous-sol, air notamment). La préservation de l'environnement ne saurait ignorer l'élément matriciel qu'est la lutte contre l'épuisement des ressources, leur dégradation infinie, *etc.* comme nous l'avons relevé dans notre introduction<sup>1346</sup>. Ce qui fait que dans le processus des évaluations environnementales, un accent est mis sur l'exploitation rationnelle des éléments écologiques, espèces et espaces.

L'occupation privative basée sur le régime des autorisations qui prend corps au sein de la domanialité publique est, ou peut-être, – comme nous l'avons démontré – subordonnée à une autorisation environnementale sans laquelle la convention d'occupation ne saurait être signée par l'administration<sup>1347</sup>. L'autorisation environnementale bénéficie d'une primauté sur les autres autorisations en raison du caractère irréversible de certains dommages causés à l'environnement. Il faut, à partir de là, remarquer que l'étape technique d'évaluation de l'impact de l'activité projetée par le candidat à l'occupation privative évalue les enjeux écologiques qui s'y rattachent. L'incidence de l'activité sur l'eau, la faune, la flore, le sol et le sous-sol doit être prise en compte.

Ce faisant, lorsque le cocontractant de l'administration, titulaire d'un titre d'occupation parvient, par le jeu de son activité, à outrepasser les conditions, à lui, imposées par l'autorisation environnementale pour la réalisation de son activité, il peut certainement

---

*Feutry*, ne s'agissait-il pas de prendre en compte l'aspect le plus novateur du droit de l'environnement, le risque sanitaire, alias salubrité publique ? » (MORAND-DEVILLER (J.), « Conclusions : Le juge administratif et l'environnement », in *RJE*, numéro spécial, Le juge administratif et l'environnement, 2004, pp. 193-198).

<sup>1346</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>1347</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 2, B.

encourir expulsion. En cela, il est déterminant d'analyser la jurisprudence de l'expulsion à l'aune des sanctions pénales qui peuvent être prises à l'encontre de l'occupant illégal<sup>1348</sup>. La raison de l'intervention des sanctions répressives tient fondamentalement à la présence des règles d'interdiction.

Allusion faite au contexte camerounais, Pierre OUMBA écrit<sup>1349</sup>, « [l]e rapport du Ministère de l'environnement et de la protection de la nature et du développement durable relatif aux Entreprises qui ne respectent pas l'environnement, notamment pour manque d'étude d'impact environnemental et défaut d'audit environnemental, est une illustration parfaite de la répression des atteintes à l'environnement par ladite Administration. Il s'ensuit que la société HYSACAM, à la suite d'une procédure contentieuse menée par le Ministère de l'environnement et du développement durable, a été condamnée à verser une somme de huit millions (8000 000) FCFA pour dommage causé à l'environnement. En effet, le Ministère a estimé que HYSACAM en installant sa décharge d'ordure dans la localité de Konveu, dans la région de l'ouest, avait modifié l'écosystème, causant ainsi un dommage grave à l'environnement. Il conclut dès lors que la Société HYSACAM ne s'était pas conformée aux dispositions de l'article 42 de la Loi-cadre (...) ».

L'administration a opté pour une approche pénale, parce qu'à l'origine, l'entrepreneur a manqué de commanditer une étude d'impact. Il faut remarquer qu'en droit togolais, des peines d'emprisonnement pouvaient précéder l'amende. L'article 151 de la loi-cadre sur l'environnement dispose à cet effet que sera punie d'un emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans et d'une amende de cinq millions (5.000.000) à cinquante millions (50.000.000) de francs CFA, ou l'une de ces deux peines seulement, toute personne qui : « aura réalisé, sans étude d'impact, des activités, projets ou programmes de développement nécessitant une étude d'impact »<sup>1350</sup>. Par ailleurs, ceci est également possible lorsque l'audit environnemental périodique (de chaque quatre (04) ans) n'a pas été respecté<sup>1351</sup>.

L'absence de l'évaluation environnementale<sup>1352</sup>, dans ce cas, peut être à l'origine d'une dégradation de la ressource écologique, même lorsque l'occupant dispose en amont d'un

<sup>1348</sup> Relativement aux sanctions pénales, **KOBO (P.-Cl.)**, *op. cit.*, p. 7.

<sup>1349</sup> **OUMBA (P.)**, « La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun », *op. cit.*, pp. 202-203.

<sup>1350</sup> Cf. loi togolaise n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement précitée.

<sup>1351</sup> La périodicité quadriennale est typiquement inspirée du droit togolais. Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 2, § 2.

<sup>1352</sup> Sur la définition des évaluations environnementales, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect.1, § 1, A.

titre<sup>1353</sup>. L'illégalité de l'occupation tire, en ce moment, sa source non du droit domanial classique, mais des règles environnementales qui viennent en appui aux régimes juridiques des occupations privatives. Mais l'approche répressive mise en exergue dans le cas camerounais susmentionné en matière d'occupation illégale n'est pas exclusive. Il peut également arriver que la situation de l'occupant illégal puisse intéresser le juge des libertés.

## 2/ La position du juge des libertés face à l'occupant illégal

Si le juge des libertés, par principe, est le juge judiciaire<sup>1354</sup>, il reste qu'en droit béninois, par exemple, le juge constitutionnel exerce un pouvoir similaire en matière des libertés fondamentales. L'expulsion des occupants illégaux du domaine public mettant en cause la nécessité de conservation des dépendances du domaine public et les libertés, le juge, statuant en matière des libertés, peut être saisi. L'intervention de juge des libertés contribue parfois à prévenir des atteintes irréversibles sur les ressources écologiques.

Concernant le juge judiciaire, statuant en matière de référé conservatoire, il est retenu que le trouble manifestement illicite qui fonde l'action d'une commune n'est nécessairement subordonné à aucune notion d'urgence : il suffit que le juge constate l'existence d'un tel trouble constitué par l'occupation illégale ou pire, la dégradation d'un bien-environnement. En ce sens, dans une affaire, « *Mme X... et seize autres personnes ont relevé appel, puis saisi le premier président [de la Cour d'Appel de Toulouse] (...), à la suite d'une ordonnance de référé du président du tribunal de grande instance de Toulouse en date du 16 février 2001 qui, sur la demande de la commune C, a ordonné l'expulsion des défendeurs occupant par leur véhicule d'habitation le domaine public de la commune passé un délai de 24 heures à compter de la signification, leur occupation des espaces publics caractérisant un trouble manifestement illicite* »<sup>1355</sup>. L'existence d'un trouble manifestement illicite a suffi pour que le Président de la Cour d'Appel confirme l'expulsion des occupants.

En réalité, cette forme d'expulsion peut s'appliquer pour préserver les espèces naturelles contre l'intervention illégale des populations riveraines<sup>1356</sup>. En effet, l'absence des autorisations (environnementale et d'occupation privative) est constatable et préjudiciable dans certains pays. La situation particulière du Togo intéresse. En effet, dans la partie

<sup>1353</sup> EBANG MVE (U. N.), *op. cit.*, pp. 1-22.

<sup>1354</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 501, n° 571 : « [l]e juge judiciaire est le gardien des libertés publiques ».

<sup>1355</sup> France, CA de Toulouse, 26 juillet 2001, n° de RG : 2001/01246.

<sup>1356</sup> En réalité, cette question a été profondément abordée plus haut, *cf. supra*, Introduction générale, § 1, C.



septentrionale (notamment dans le canton d'*Aléhéridè*)<sup>1357</sup>, des individus occupent illégalement des terrains tout en procédant à l'exploitation artisanale du minerai d'or<sup>1358</sup> notamment. L'or faisant partie du domaine public minier de l'État<sup>1359</sup>, quelle que soit la propriété (c'est-à-dire le fonds) qui le supporte, il ne devrait souffrir d'aucune exploitation sans l'aval de l'autorité étatique. Mais compte tenu des pesanteurs sociales (état de pauvreté des riverains) et politiques, l'État a du mal à faire cesser cette exploitation non contrôlée contribuant à la dégradation de la ressource, des terres et autres, quoique l'état de la jurisprudence lui est favorable.

D'ailleurs, quant au juge constitutionnel, statuant en tant que juges des libertés, en droit béninois, il a été saisi de plusieurs cas d'expulsion où il s'est déclaré incompétent dans la plupart. Le motif du juge étant fondé sur l'absence de violation d'un droit fondamental. Seulement, dans la Décision DCC Bénin 17-159 du 20 juillet 2017, le juge était saisi de quatre recours, tous portant sur le même objet et tendant aux mêmes fins, et selon lesquels, le maire de *Gogounou* intime l'ordre de déguerpir de leurs maisons sans autres formalités aux requérants au motif que des boutiques y seront érigées au profit de la mairie. Il retient que le maire de la Commune de *Gogounou* n'a pas violé la Constitution.

La décision est motivée comme suit : « [c]onsidérant qu'il ressort de l'analyse du dossier que les requérants ne fournissent aucun titre de propriété sur le domaine qu'ils occupent, domaine destiné aux infrastructures communautaires et administratives ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le maire de la commune de *Gogounou* n'a pas violé l'article 22 précité de la Constitution »<sup>1360</sup>. Le juge fait prévaloir, par cette décision, le droit de l'administration sur son domaine au détriment des droits des occupants illégaux à un habitat. Cette position jurisprudentielle constante, qui tend à affirmer que les décisions administratives ordonnant l'expulsion des occupants illégaux ne violent pas les droits fondamentaux, augure de l'espoir quant à la protection des ressources écologiques domaniales. L'espoir se dédouble quand on se rend compte que la procédure du référé administratif peut également contribuer d'une façon ou d'une autre à atteindre les mêmes fins, c'est-à-dire la conservation du patrimoine naturel<sup>1361</sup>.

<sup>1357</sup> *Aléhéridè* est un village de la Préfecture d'*Assoli* au Togo.

<sup>1358</sup> Cf. *Rapport National sur le Développement Durable*, Togo, DP/MERF, mars 2010, p. 16. Ce rapport fait allusion à l'exploitation artisanale.

<sup>1359</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

<sup>1360</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-159 du 20 juillet 2017 précitée.

<sup>1361</sup> Voir sur la contribution du référé administratif, la position de **KOBO (P.-Cl.)**, *op. cit.*, pp. 5-16.

Dans ce chapitre qui a porté sur l'intégration des préoccupations environnementales dans le régime de l'utilisation privative du domaine public, le point de chute de notre analyse est que la matière environnementale instrumentalise les actes administratifs (unilatéraux comme contractuels). Cette instrumentalisation a pour finalité d'apporter un appui au régime des utilisations privatives du domaine public, lequel régime est également éprouvé par les enjeux environnementaux nés de l'exploitation économique domaniale.

Ainsi dans un premier temps, il a été remarqué qu'un nombre croissant d'actes unilatéraux sont pris par les services de l'État, notamment ceux en charge de l'environnement et qui subordonne la délivrance d'une autorisation d'occuper le domaine public à une évaluation des impacts du projet sur l'environnement. Les principes de proportionnalité et de participation tels que véhiculés par le droit de l'environnement se mettent alors au service du régime des utilisations domaniales, le tout en symbiose avec les principes de la précarité et du paiement des redevances que la domanialité publique *stricto sensu* imposait à l'occupant.

Dans un second temps, la matière environnementale exploite les atouts que lui offrent les instruments contractuels relatifs à l'occupation domaniale pour appuyer ce régime des usages du domaine public. En effet, la notion de clause environnementale prend toute son importance, en ce qu'elle permet d'imposer à l'occupant des conditions d'exécution du contrat pour sauvegarder l'environnement, sans oublier que déjà à la phase de sélection les dimensions environnementales jouent, de plus en plus, un rôle dans la sélection des cocontractants de l'administration. Le refus de celui-ci de se plier à la norme environnementale peut entraîner la résiliation unilatérale sans faute de l'administration alors même que l'absence de titre autorisant l'occupation entraîne carrément son expulsion.

## CONCLUSION DU TITRE I

De l'étude que nous avons consacrée sous ce titre, nous en concluons qu'il n'y a plus de doute que le régime propre aux utilisations ordinaires du domaine public est saisi par les préoccupations environnementales. Il l'est, d'abord, parce que les règles applicables aux utilisations collectives des dépendances du domaine public sont irriguées du droit de l'environnement. Pour nous en convaincre, il a fallu faire une analyse des principes gouvernant ces utilisations sous le prisme des exigences environnementales. D'une part, le principe de la libre utilisation des dépendances du domaine ouvert au public se réajuste au regard des règles environnementales, et ce, dans l'exercice des activités commerciales (qu'elles soient d'intérêt privé ou d'intérêt général) sur le domaine public. Ce réajustement s'est étendu à l'exercice des activités extra commerciales sur le domaine public, notamment les libertés publiques classiques exercées sur le domaine public ou en matière de stationnements « *sauvages* » en milieu urbain.

D'autre part, le principe de l'utilisation gratuite des dépendances domaniales ouvertes au public se repositionne sous le prisme de l'environnement. Ce repositionnement est le résultat d'une situation qui s'impose du fait des enjeux environnementaux qui prennent de l'ampleur et qui repoussent la frontière de la gratuité tout en se rapprochant du caractère onéreux. À cet effet, la fiscalité environnementale contribue à une taxation de l'utilisation des dépendances ouvertes au public. Par conséquent, la gratuité des usages collectifs du domaine public devient une gratuité monnayée.

Ensuite, le régime des utilisations privatives des dépendances du domaine public est aussi saisi par les préoccupations environnementales, parce que les autorisations d'occupation accordées par l'administration aux particuliers sont renforcées par les règles du droit de l'environnement. Il va sans dire que les impératifs de protection du cadre de vie de l'homme ou les objectifs écologiques astreignent à une instrumentalisation des actes unilatéraux de l'administration. À partir de là, les actes décisifs de l'administration se voient assignés une fonction environnementale. Et des actes de portée exclusivement environnementale se développent dans les droits nationaux des États sous l'influence des évaluations environnementales. En outre, l'acte décisif, lorsqu'il est soumis au juge, fait l'objet d'un contrôle de proportionnalité (coûts-avantages) où la dimension environnementale occupe une place importante. Bref, dans ce type de contrôle, l'appréciation objective des options –

économiques pour la plupart – prises par l'administration se fait compléter par une lecture subjective ; ce qui est un avantage pour la protection de l'environnement.

La même situation se transpose en matière des conventions d'occupation des dépendances affectées à l'usage privatif. Mais, une remarque doit être faite ; nos pays francophones d'Afrique optent, de plus en plus, pour une approche contractuelle marquée par une instrumentalisation depuis son contenu (c'est-à-dire au niveau des clauses) et des prérogatives conférées à l'administration, le tout sous l'influence du droit de l'environnement. Le défaut ou le manque d'autorisation d'occupation entraîne une expulsion qui trouve de nouveaux arguments au niveau des motifs sanitaire et écologique. Toutefois, la valorisation du domaine public ne pourra non plus échapper à cette nouvelle donne impulsée par les préoccupations environnementales.

## TITRE II. LA VALORISATION DU DOMAINE PUBLIC SAISIE PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES

Valoriser un bien, c'est très exactement lui « *donner une valeur économique plus grande* »<sup>1362</sup>, nous l'avions effleuré dans l'introduction<sup>1363</sup>. La valorisation du domaine public est à l'épicentre de la grande problématique relative à l'épreuve dont le régime de domanialité publique est l'objet vis-à-vis des règles environnementales<sup>1364</sup>.

En effet, les personnes publiques font certainement partie des riches propriétaires de notre planète. Leur parc immobilier à lui seul le prouve<sup>1365</sup>. Mais, pendant longtemps, la problématique de l'antinomie entre la rentabilité économique et la protection des biens est restée insoluble dans le régime de domanialité publique classique. Aujourd'hui, c'est un débat dépassé aussi bien en doctrine<sup>1366</sup>, en jurisprudence que dans les législations<sup>1367</sup>. Les personnes publiques acceptent soumettre leurs biens à l'exploitation, parce que l'inaliénabilité du domaine public n'est plus un frein<sup>1368</sup>. La méfiance se dissipe et la confiance s'installe entre les personnes publiques et les investisseurs privés<sup>1369</sup>. Néanmoins, c'est cette présence des investisseurs privés (préoccupés par la recherche de la plus-value) qui attire le regard des règles du droit de l'environnement.

Mais, ce mouvement en faveur d'une gestion économique durable du domaine public n'est pas arrivé *ex nihilo*. Il a fallu que la personne publique soit préalablement reconnue propriétaire des dépendances du domaine public, à elle, confiées. La négation de la thèse anti propriétaire sur le domaine public<sup>1370</sup> s'érige alors comme point de départ de la reconnaissance de la propriété publique sur les biens publics<sup>1371</sup>. Constituée et admise<sup>1372</sup>, la

<sup>1362</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 1254, voir *Valoriser*.

<sup>1363</sup> Cf. *supra*, Introduction générale, § 3, A.

<sup>1364</sup> GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 37, Dossier : Le Conseil Const. et le droit administratif, 2012, pp. 1-7.

<sup>1365</sup> Voir sur ce sujet, SAUVE (J.-M.), *op. cit.*, p. 2.

<sup>1366</sup> Relativement à cette question, Yves GAUDEMET parle d'« une production doctrinale continue et convergente » (GAUDEMET (Y.), Préface, in *Institut de la Gestion Déléguée, Valorisation des propriétés publiques*, Rapport du groupe de travail, 2004, 92 p.).

<sup>1367</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B.

<sup>1368</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I.

<sup>1369</sup> Les relations contractuelles évoluent pour atteindre le cadre des partenariats public-privé. Sur ce sujet, voir France, Conseil constitutionnel, Déc. n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, *Loi de simplification du droit, à propos de la ratification implicite de diverses dispositions d'une ordonnance du 17 juin 2004 ayant trait à la passation de contrats de partenariat public-privé*, *Rec.*, p. 211, citée par AJJOUB (M.), *op. cit.*, p. 23.

<sup>1370</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2.

<sup>1371</sup> NICINSKI (S), *op. cit.*, p. 667. L'idée de propriété publique prend corps avec toutes les spécificités qu'elle va se forger vis-à-vis de la propriété privée.

<sup>1372</sup> GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », *loc. cit.*, pp. 1-7.

propriété publique balisera la voie à une réflexion autour de la gestion du patrimoine ainsi formé suivant les exigences du patrimoine environnemental, avec comme corollaire une « *titularité* » attribuée possiblement aux générations futures<sup>1373</sup>.

Eu égard à ce qui précède, la valorisation du domaine public semble s'enfermer uniquement dans une acception économique. Et pourtant, elle est aussi fonctionnelle. C'est ainsi que notre analyse sera conduite sur la prise en compte des préoccupations environnementales dans la valorisation fonctionnelle du domaine public (**Chapitre I**), d'une part, dans la valorisation économique du domaine public (**Chapitre II**), d'autre part.

---

<sup>1373</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B.

## CHAPITRE I. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION FONCTIONNELLE DU DOMAINE PUBLIC

Antécédent de la valorisation économique (que nous aborderons)<sup>1374</sup>, la valorisation fonctionnelle est cernée par les préoccupations environnementales. En effet, une valorisation est dite fonctionnelle lorsqu'elle est rationnellement adaptée à une fonction à remplir, celle de l'intérêt général. Mais en réalité, il n'y a d'intérêt général que ce que la personne publique définit comme tel. À partir de cet instant, la valorisation fonctionnelle se détache de cet élément matériel pour se rapprocher intimement de la personne de celui qui est appelé à définir l'intérêt général, parce que c'est dans le cadre que définit cette personne que la valorisation finira par se résoudre. Alors, contrairement à l'affirmation de Philippe YOLKA reprise par Amélie SAINSON selon laquelle « (...) la conception fonctionnelle complète la conception organique ou institutionnelle qui désigne la propriété publique »<sup>1375</sup>, la valorisation fonctionnelle ne complète pas, mais sous-tend plutôt la conception organique.

Au plan de la protection de l'environnement, cette conception est d'une utilité implacable. Car, le droit de propriété reconnu aux personnes publiques sur les biens de leur domaine permet de diriger la responsabilité en fonction du type de gestion dont les dépendances doivent être l'objet et au titre des atteintes causées à l'environnement du fait de cette gestion. D'où la nécessité de faire une double appréciation : l'appréciation de l'approche *propriétaire* du domaine public (**Section 1**) et l'appréciation de l'approche patrimoniale de ses dépendances à l'aune des questions environnementales (**Section 2**).

### **Section 1. L'appréciation de l'approche *propriétaire* du domaine public à l'aune des questions environnementales**

L'approche *propriétaire* du domaine public opposée, à l'origine, à la théorie proudhonienne du droit de garde<sup>1376</sup>, est une conception qui présente les dépendances de ce domaine comme faisant l'objet de propriété au profit des personnes publiques<sup>1377</sup>, tout en tombant dans le commerce juridique<sup>1378</sup>. Faire une appréciation de l'approche *propriétaire* du domaine

<sup>1374</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II.

<sup>1375</sup> SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 34.

<sup>1376</sup> Nous y reviendrons. Cf. Partie II, Titre II, Chap. I, Sect.1, § 1, A, 1.

<sup>1377</sup> Il s'agit de la « propriété publique » désignée par Maurice HAURIOU par la notion voisine de « propriété administrative » (HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, cité par *ibid.*, p. 237).

<sup>1378</sup> Selon un auteur, « [l]e droit de propriété des personnes publiques et la conception *propriétaire* vont réellement s'affirmer à la fin de la Première Guerre mondiale, les biens publics n'étant plus considérés en dehors du commerce juridique (*id.*, p. 83.)

public à l'aune des questions environnementales de l'heure n'est pas un sujet dénué de tout intérêt, surtout lorsqu'on sait le risque de dégradation qui menace les écosystèmes face aux choix déplaisants que certaines autorités administratives font à l'occasion de l'exploitation du domaine public.

Pour ce faire, nous comptons mener cette analyse sous deux angles : d'abord, il conviendra de réfléchir sur le contexte dans lequel la propriété publique est prise pour un critère de la domanialité publique (§1) avant de revenir sur le fait que cette propriété constitue le fondement de la valorisation économique domaniale (§2).

### **§1. La propriété publique, un critère de la domanialité publique en dépréciation**<sup>1379</sup>

Selon Jacques PICOTTE<sup>1380</sup>, « *la propriété publique est l'ensemble des biens qui appartiennent aux personnes publiques* ». C'est donc une enveloppe dans laquelle les biens du domaine public et du domaine privé se retrouvent<sup>1381</sup>, la domanialité publique ne s'appliquant pas à toute la propriété publique<sup>1382</sup>.

L'application des règles et principes de la domanialité publique, même irriguée de règles environnementales, ne peut se faire pour le simple motif qu'il s'agit d'une propriété publique. Cela n'empêche pas une appréciation de cette propriété à la lumière des questions environnementales. De toutes les façons, cette appréciation ne peut se passer de revenir sur l'affirmation d'un véritable droit de propriété sur le domaine public (B), laquelle affirmation est précédée de la négation du droit de garde sur le domaine public (A).

#### **A. La négation du droit de garde de l'administration sur le domaine public**

La propriété sur le domaine public est née de la négation d'un droit de garde (1) autrefois défendu par la doctrine proudhonienne et combattue postérieurement par Maurice HAURIOU<sup>1383</sup>. Le droit de garde conféré à l'administration (2) sur les biens du domaine public présume un respect des valeurs environnementales<sup>1384</sup>.

---

Sur ce même sujet, voir notamment GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », *op. cit.*, pp. 1-7 et SAUGEZ (H.), *op. cit.*, p. 113.

<sup>1379</sup> GIJSBERS (Ch.), *op. cit.*, p. 46.

<sup>1380</sup> PICOTTE (J.), *op. cit.*, p. 1535.

<sup>1381</sup> De ce fait, la propriété publique est soumise à deux régimes juridiques, notamment la domanialité publique et de la domanialité privée.

<sup>1382</sup> Nous y reviendrons amplement.

<sup>1383</sup> HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, cité par SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 137.

<sup>1384</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 1.



## 1/ Une relecture du droit de garde face aux enjeux environnementaux

Définie comme le « [p]ouvoir d'usage, de direction et de contrôle sur une chose ou un animal, exercé par une personne, le gardien, et susceptible d'engager sa responsabilité »<sup>1385</sup>, la notion de garde, telle qu'elle s'impose dans ce contexte, mérite d'être appréhendée à la lumière des enjeux environnementaux qui sont ceux des dépendances domaniales. La raison tient particulièrement au fait que la notion de garde est le pendant de celle de propriété<sup>1386</sup>. Pendant que les interactions entre la propriété et l'environnement sont bien connues et amplement évoquées par la doctrine contemporaine<sup>1387</sup>, la notion de garde laisse planer un ombrage sur ses relations avec les préoccupations environnementales. La garde des dépendances du domaine public telle qu'évoquée par le courant doctrinal conduit par J.-B.-Victor PROUDHON en matière d'étude domaniale au XIX<sup>e</sup> siècle mérite alors d'être exploré<sup>1388</sup>.

Certes, la notion de garde n'est pas propre au droit public. Elle est bien connue de la doctrine civiliste<sup>1389</sup> autant que la jurisprudence judiciaire<sup>1390</sup>. En effet, le droit privé s'intéresse plus à la garde des choses qui se meuvent d'elles-mêmes (animal par exemple)<sup>1391</sup> ou qu'on peut facilement mouvoir (un véhicule ou un bateau) ou encore de la garde de personne mineure (enfant)<sup>1392</sup>. Le droit public place, quant à lui, la notion de garde dans le cadre de la responsabilité administrative, mais surtout dans le cadre de la théorie du domaine public. Vu sous l'angle du droit domanial, la garde des biens publics reconnus aux administrations fait présumer et sous-entendre une protection de l'environnement par l'entremise du régime exorbitant constitué en partie par le principe de l'inaliénabilité.

<sup>1385</sup> **CABRILLAC (R.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 197, voir *Garde*.

<sup>1386</sup> Dans notre contexte, la garde ne confère pas à l'administration les mêmes droits sur les biens du domaine public que la propriété qui s'y rapporte. La propriété emporte l'aliénabilité du bien, ce qui n'est pas possible sous la garde.

<sup>1387</sup> **GRIMONPREZ (B.)**, « La fonction environnementale de la propriété », *op. cit.*, p. 539.

<sup>1388</sup> Sur la position de PROUDHON, voir la synthèse de **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 371, n° 437.

<sup>1389</sup> Exemple : **POURAMEDE (M.)**, *Droit des obligations Cours et Travaux dirigés*, LGDJ, coll. Cours, 3<sup>e</sup> éd, 2014, p. 599.

<sup>1390</sup> France, C. Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 17 mars 1965 : *JCP* 1965. II. 14436, note Esmein ; *RTD civ.* 1965. 656, obs. R. Rodière : la Cour de cassation française a estimé que la responsabilité édictée par l'article 1385 (devenue depuis la récente réforme l'article 1243), à l'encontre du propriétaire ou de celui qui s'en sert, est fondée sur l'obligation de garde, corrélative aux pouvoirs de direction, de contrôle et d'usage qui la caractérisent.

<sup>1391</sup> Voir, par exemple, France, C. Cass., Civ. 2<sup>e</sup>, 8 juillet 1970, *D.* 1970. 704 ; 20 nov. 1970 : *Gaz. Pal.* 1971 : les juges estiment que celui qui exerce les pouvoirs (de direction, de contrôle et d'usage) est responsable même s'il n'est pas le propriétaire de l'animal.

<sup>1392</sup> Par exemple, les arrêts d'Ass. Plén., *Lemaire, Derguini et Epoux Gabillet* rendus le 09 mai 1984 par la Cour de cassation française. Voir, Cass. ass. plén. 9 mai 1984, n<sup>os</sup> 80-93.031, 80-93.481, 82-92.934 (3 esp.), *Lemaire, Derguini et Samir*, *Bull. ass. plén.*, n<sup>os</sup> 2 et 3 et *Bull. crim.* n° 162 ; *GAJC*, t. II, 13<sup>e</sup> éd., 2015, n° 196 ;

En effet, nous l'avions dit, mais il n'est pas exagéré de le reprendre. L'inaliénabilité dans son acception classique faisait obstacle à toute exploitation économique des dépendances domaniales. Elle protégeait donc le domaine public et facilitait la conservation des biens du domaine. Les ressources environnementales profitent de cette protection et leur dégradation devient difficilement envisageable.

Le droit de garde administratif fondé sur cette philosophie contribue à amenuiser les chances de dégradation des ressources et écosystèmes. C'est en cela que le droit de garde et de surintendance semble, en tout point de vue, profitable. Effectivement, lorsque nous nous reportons à sa définition telle que rappelée ci-dessus, la garde offre trois pouvoirs sur la chose à laquelle elle se rapporte : le pouvoir d'usage, le pouvoir de direction et le pouvoir de contrôle.

Dans la doctrine proudhonienne, le pouvoir d'usage traduit une utilisation conforme à l'affectation du bien domanial. Sur ce plan, les biens affectés à un service public environnemental ou à l'utilité publique liée à l'environnement feront l'objet d'une utilisation conforme à cette affectation. Mais cela ne dissipe en rien les risques d'utilisation contraire à cette destination publique<sup>1393</sup>.

Quant aux pouvoirs de direction et de contrôle des dépendances placées sous la garde d'une personne publique, ils présagent un rôle qui vient en complément au pouvoir d'usage. La dépendance pouvant être affectée à l'usage privatif ou collectif, le gardien, c'est-à-dire la personne publique, est contrainte de veiller à ce que cette affectation soit respectée. Les usagers contrevenants peuvent donc s'exposer à des sanctions administratives comme à des poursuites pénales. L'avantage de ces pouvoirs réside dans la possibilité d'expulser les occupants illégaux à l'origine des atteintes à la santé des riverains du domaine public (par le truchement des pollutions qu'ils causent)<sup>1394</sup> ou de dégradation de ressources écologiques<sup>1395</sup>.

Bref, les dépendances du domaine public (ainsi que les valeurs écologiques qui sont les leurs) étaient trop importantes, selon la position défendue par PROUDHON, pour être délaissées dans les mains d'une personne – publique soit elle – qui s'en prévaudrait propriétairement. Allusion faite aux immeubles et leur valeur écologique et paraphrasant une phrase célèbre, Edgar PISANI écrivait d'ailleurs que : « *la protection du sol est devenue chose trop sérieuse*

---

<sup>1393</sup> En d'autres termes, l'administration gardienne peut utiliser le bien pour une fin contraire à son affectation.

<sup>1394</sup> Voir, sur ce sujet, AMOUSSOU (V. L.), *op. cit.*, 433 p.

<sup>1395</sup> Voir, sur ce sujet, LE BRIERO (S.), *op. cit.*, p. 3.

*pour être confiée au propriétaire »*<sup>1396</sup>. Ce qui justifia que « (...) *la thèse du droit de la garde régnera sur la doctrine française pendant près d'un siècle, c'est-à-dire tant que le droit des biens publics s'intéressera plus à la conservation des biens domaniaux qu'à leur exploitation »*<sup>1397</sup>. La thèse du droit de garde avait le mérite de loger les biens publics en dehors du commerce juridique. Et en procédant ainsi, elle offrait par la même occasion une protection très importante aux ressources écologiques domaniales. Bien entendu, cette protection ne tombera qu'avec la négation de cette conception.

Les vertus du droit de garde conféré aux personnes publiques sur les dépendances publiques ne se limitent pas uniquement aux pouvoirs d'usage, de direction et de contrôle examinés. Elles s'étendent aux obligations qui accompagnent ces pouvoirs à l'égard du gardien.

## **2/ Une relecture des obligations de la personne publique gardienne face au risque environnemental**

La personne publique (c'est-à-dire État, collectivités locales, et les établissements publics) est, selon la doctrine proudhonienne, gardienne des dépendances du domaine public<sup>1398</sup>. Avoir la garde sur un bien, c'est être prétendument susceptible d'être désigné responsable des dommages qu'elle cause à autrui. La question de responsabilité fait donc partie de la construction doctrinale de la garde des biens publics. Et cela se justifie aisément, parce que la dynamique des défenseurs de cette position doctrinale est de conserver les biens du domaine public. Il importait donc de lever le niveau de responsabilité du gardien pour parvenir à cette conservation qui finira par profiter aux ressources écologiques. Il faut alors cerner la question, surtout en ayant en vue la dimension environnementale (c'est-à-dire les différents risques d'émissions susceptibles de polluer l'eau, le sol ou de contribuer au réchauffement climatique, *etc.*)<sup>1399</sup>.

L'obligation de l'administration gardienne consiste à ne pas utiliser le bien dans un sens opposé aux affectations. C'est un aspect important. En réalité, le gardien du bien public qui se permettrait de faire un tel usage s'expose à des condamnations. C'est donc le point de départ d'une responsabilité qui, du point de vue environnementale, peut être salutaire. En effet, si le droit de la garde se limitait uniquement aux pouvoirs de contrôle, de direction et d'usage de la

<sup>1396</sup> HUMBERT DEMANS (D.), « Rapport terminal », in COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.), *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n° 15089 du 23 novembre 1992, pp.86.

<sup>1397</sup> GIJSBERS (Ch.), *op. cit.*, p. 47.

<sup>1398</sup> POURAMEDE (M.), *op. cit.*, p. 599.

<sup>1399</sup> Sur le risque en matière d'environnement, cf. *supra*, Introduction générale.

dépendance publique, la personne publique gardienne pouvait, pour un bien affecté à un service public environnemental, procéder à une réaffectation (changement d'affectation)<sup>1400</sup>. La réaffectation n'offre aucune garantie quant à la sauvegarde de l'intérêt environnemental autrefois préservé par l'affectation (la première).

Le fait pour la personne publique gardienne de répondre de l'abus de pouvoirs sur le bien public dont elle a la garde est en soi dissuasif. Bien que le bien public ne soit pas sa propriété, elle ne peut s'exonérer, dès lors que le dommage s'est avéré réel, et le préjudice imputable à elle-même<sup>1401</sup>. La garde n'empêche pas une détermination du responsable. C'est à la personne publique qui a la garde du bien public que la réparation incombe. En matière de protection de l'environnement, le gardien peut se voir imputer les troubles ou inconvénients anormaux causés au voisinage du fait de l'utilisation du bien public.

Se pose alors le problème de l'identification exacte du gardien. La détermination du gardien obéit à deux critères, notamment formel et matériel. Ces critères s'inspirent d'une approche privatiste. « *Pour déterminer qui est le gardien de la chose deux critères sont, a priori, envisageables. Le premier est un critère purement juridique. Il s'agit, ici, de désigner comme gardien celui qui dispose d'un titre juridique sur la chose : le propriétaire, l'usufruitier, le locataire, etc. Le second est un critère matériel : est gardien de la chose celui qui, concrètement, avait au moment du dommage le pouvoir effectif de l'empêcher. C'est ce dernier critère qui l'a emporté depuis l'arrêt Franck rendu le 2 décembre 1941 (Ch. réunies, 2 déc. 1941, JCP 1942, II, 776, note Mihura), qui a nettement opté pour le critère matériel de la garde* »<sup>1402</sup>. Le critère formel (ou critère juridique selon Matthieu POUMARÈDE)<sup>1403</sup> tenant à la disponibilité d'un titre enferme la réparation d'un éventuel dommage dans une conditionnalité qui aura du mal à être satisfaite dans bien des cas. Or, le droit administratif et le droit de l'environnement se sont assignés pour objectif de faciliter la réparation<sup>1404</sup>. En particulier le droit de l'environnement met quant à lui en jeu des principes de

<sup>1400</sup> Sur la question de changement d'affectation, voir **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, pp. 111 et s.

<sup>1401</sup> **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 420, n° 471. D'après ces auteurs, « *le dommage n'est réparable qu'autant que l'on peut l'imputer au fait d'une personne publique déterminée et que celle-ci ne puisse pas invoquer un fait l'exonérant en tout ou partie de cette responsabilité* ».

<sup>1402</sup> **POUMARÈDE (M.)**, *op. cit.*, p. 599.

<sup>1403</sup> *Ibid.*

<sup>1404</sup> Cf. **LOMBARD (M.) et DUMONT (G.)**, *op. cit.*, p. 474, n° 941.

responsabilité<sup>1405</sup> (notamment les principes de pollueur-payeur et utilisateur-payeur, *etc.*) très intransigeants trouvant leur fondement dans les législations nationales ou internationales<sup>1406</sup>.

La force de ce critère formel réside dans l'inflation des législations applicables au secteur domanial et qui ont pris en compte les aspects environnementaux (les textes sur le secteur de l'eau, du réseau électrique, le domaine public hertzien, le domaine public minier, *etc.*). Seulement, l'adoption de ces textes n'est pas faite dans un contexte qui cadre avec la doctrine proudhonienne, puisqu'ils ont pour objectif d'attribuer la propriété des différentes dépendances à l'État ou à ses démembrements. Ce critère a donc une portée limitée. Car l'identification de la personne publique gardienne sur la base d'un titre formellement établi n'est pas aussi évidente<sup>1407</sup>.

Quant au second critère (matériel) que le juge judiciaire privilégie (cf. arrêt *Franck*)<sup>1408</sup>, il semble être plus approprié. Identifier le gardien de la chose à la personne qui avait, au moment du dommage, le pouvoir effectif de l'empêcher, c'est faire preuve de pragmatisme. Par exemple, lorsque nous nous reportons à la jurisprudence relative aux ouvrages publics dits « *exceptionnellement dangereux* »<sup>1409</sup>, il peut s'avérer plus aisé au juge de rechercher celui qui aurait pu, par l'entretien routier qu'il a en charge, empêcher la survenue d'accidents par la suite d'éboulements. Il y a là un atout, peu subtil d'ailleurs, pour la protection de l'environnement, surtout dans sa facette anthropocentrique.

<sup>1405</sup> Parlant des "nouveaux verbes de la responsabilité environnementale", Laurent FONBAUSTIER affirme que : « Les problématiques contemporaines de la remise en état des sites et sols pollués et le développement des fonds d'indemnisation nous indiquent que la responsabilité environnementale reste d'une grande pertinence dans sa visée réparatrice » (FONBAUSTIER (L.), « L'État et la responsabilité environnementale », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, Tome XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, p. 41).

<sup>1406</sup> Article 3 de la loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau précitée définit les deux principes comme ceci : « Principe "pollueur-payeur", selon lequel le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives non seulement à la lutte contre la pollution des eaux mais aussi aux mesures préventives engagées par les pouvoirs publics » (cf. article 3 -9) et « Principe "utilisateur-payeur", ensemble de règles définies qui permettent de faire une tarification de l'utilisation de l'eau selon les usages, la qualité et la quantité d'eau utilisée » (cf. article 3-10).

Quant au principe de responsabilité lui-même, il est inscrit à l'article 5-6 de loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée. Aux termes de cette disposition, « le principe de responsabilité, selon lequel toute personne qui, par son action crée des conditions de nature à porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement, est tenue de prendre des mesures propres à faire cesser et à réparer le dommage occasionné » (cf. article 5-6 de loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée).

<sup>1407</sup> Il ne faut pas perdre de vue la critique essuyée par le courant doctrinal de Maurice HAURIOU, notamment en faisant allusion à la notion d'« affectation formelle ». Sur ce sujet, voir les développements de CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 374.

<sup>1408</sup> Arrêt *Franck* rendu le 2 décembre 1941 (France, Cass. Ch. réunies, 2 déc. 1941 précitée).

<sup>1409</sup> Cf. par exemple, France, CE Ass. 6 juillet 1973 *Ministre de l'équipement c/ Dalleau, R.*, 1973, 482, *AJDA*, 1973, 588, Chr. Franc et Boyon, *J.-Cl. Maistre, Cahiers du centre universitaire de la Réunion*, janv. 1975, 38.

L'hostilité de la nature contre la vie humaine doit être contrôlée. Lorsque cela relève de l'usage collectif du domaine public il y a un problème qui soulève la compétence de l'administration et qui, au-delà, interpelle sa responsabilité, comme en témoigne la traditionnelle responsabilité de l'État<sup>1410</sup>. Traditionnellement, l'État « *peut en effet être condamné pour faits de pollutions ou d'atteintes à l'environnement qui lui sont directement imputables. Il peut se trouver en position d'accusé direct lorsque la nuisance trouve sa source dans la réalisation d'un travail public ou dans le fonctionnement d'un ouvrage public. La solution de la responsabilité sans faute de la collectivité maître d'ouvrage de travaux publics ayant eu pour effet de polluer un cours d'eau situé en aval, d'en diminuer le débit, de bloquer l'écoulement des eaux pluviales, d'assécher un puits, d'interrompre durablement l'alimentation en eau, d'avoir nui aux populations piscicoles en raison de l'augmentation de l'acidité de la rivière ou, encore, d'avoir détruit des bancs de sable utiles à la reproduction de salmonidés, etc., sont autant de solutions classiques et qui n'appellent pas de commentaires particuliers* »<sup>1411</sup>.

L'hypothèse selon laquelle le droit de garde sur le domaine public serait adaptée à la protection de l'environnement n'est pas erronée, comme en témoignent les résultats de cette analyse. Mais il se fait que cette position doctrinale est combattue au profit de l'appropriation publique des dépendances du domaine public.

## **B. L'affirmation d'un véritable droit de propriété sur le domaine public**

D'entrée, nous tenons à rappeler que l'affirmation de la propriété des personnes publiques sur le domaine public date d'avant la décolonisation<sup>1412</sup>. Nos pays francophones ont donc hérité du droit administratif à un moment où le débat doctrinal sur la garde et la propriété était encore pendant et vif. Seulement, comme toute propriété, la propriété publique fait ressurgir le conflit pendant avec l'environnement et qu'il importe d'analyser en se positionnant soit au niveau de la définition de la propriété publique elle-même **(1)** soit au niveau de la détermination de l'appréhension de la notion d' « *échelle de domanialité* » **(2)**.

<sup>1410</sup> Voir notamment, **JUAN (S.)**, « La responsabilité de l'État du fait de l'action normative en droit administratif français », Th., Droit public, Université de Metz, 2004, 613 p. et **BERNARDIN (H.)**, « La responsabilité des constructeurs de voirie et réseaux divers (état des lieux et perspectives) », Th., Droit, Université Nancy 2, 2010, 695 p.

<sup>1411</sup> **FONBAUSTIER (L.)**, *op. cit.*, p. 131.

<sup>1412</sup> « L'avènement d'une conception "propriétariste" du domaine public – C'est principalement au doyen Maurice Hauriou que l'on doit d'avoir rompu avec la théorie de la garde et d'avoir inauguré une vision "propriétariste" du domaine public » (**GIJSBERS (Ch.)**, *op. cit.*, p. 47.).

## 1/ L'identification des pesanteurs environnementales dans la définition de la propriété publique

L'environnement et la propriété privée ont eu et continuent d'ailleurs d'avoir des altercations quant à l'exercice des attributs que la propriété confère à son titulaire et qui sont préjudiciables aussi bien en termes de conservation des éléments écologiques qu'en matière d'inconvénients de voisinage. Il faut donc mener une réflexion sur les attributs qu'offre la propriété publique, à son tour, aux personnes publiques en vue de cerner réellement l'influence qu'ils peuvent avoir sur l'environnement. Sur cette question, Charles GIJSBERS inspiré de « *la doctrine moderne, emmenée par Philippe YOLKA, a proposé une double évolution* »<sup>1413</sup>.

Dans un premier temps, la définition de la notion de propriété publique s'est faite par désintéressement vis-à-vis de la notion d'affectation. Cela « *consiste à expurger la propriété publique de toute référence à l'affectation pour en recentrer la définition autour du seul critère organique tirée de la qualité – publique – de son titulaire* »<sup>1414</sup>. Cette approche conduira à fondre à l'intérieur de l'enveloppe constituée par la propriété publique non seulement les biens du domaine public mais aussi les biens du domaine privé. Les préoccupations environnementales vont donc se saisir des biens appartenant aux personnes publiques sans les distinguer selon qu'elles sont affectées ou désaffectées.

Ainsi l'intérêt que l'environnement porte à cette approche tient aux impacts bruts que l'exercice des attributs de la propriété (en général) entraîne sur la sauvegarde des milieux naturels et sur la préservation des espèces écologiques. « *En effet, la propriété oisive ne produit aucun profit. Le propriétaire cherchera donc à exploiter son bien : or, en cultivant de façon trop intensive sa terre, en installant une usine polluante sur son terrain, ou en vendant les arbres qui se situent sur sa parcelle, il nuit au milieu naturel* », écrit Marine FRIANT<sup>1415</sup>. En d'autres termes, envisagée au-delà de l'affectation, la propriété publique est donc arrimée à l'exploitation économique. Et le défaut d'un contrepoids constitué par les règles environnementales balise la voie à des dégradations difficilement contrôlables, puisque faute d'être configurée dans les carcans de l'affectation, l'inaliénabilité ne saurait être appliquée.

<sup>1413</sup> GIJSBERS (Ch.), *op. cit.*, p. 51.

<sup>1414</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>1415</sup> FRIANT (M.), « La propriété, la protection de l'environnement et le juge », Annexe 3, in COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (Sous dir.), *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, subvention 92/175, p. 459.

Dans un second temps, la définition de la propriété publique est faite en tenant compte du régime de domanialité applicable<sup>1416</sup>. Confondant domaine public et domaine privé, la propriété publique saute les verrous de l'application automatique des principes de domanialité publique<sup>1417</sup>. Désormais, au sein de la propriété publique, les régimes de domanialité publique et de domanialité privée régissent chacun les biens qui relèvent de son domaine. Mais autant que la domanialité publique, la domanialité privée – qu'il faut distinguer des règles du droit commun – subissent une épreuve provoquée par les enjeux environnementaux actuels. Certes, ce n'est pas parce qu'il s'agit des biens du domaine privé des personnes publiques que lorsqu'une activité ou un projet doit y être réalisé, les impératifs d'évaluations environnementales ne s'imposeraient point. Ces impératifs vont donc s'imposer dans les mêmes termes que nous l'avons vu précédemment, entraînant des conséquences en matière de relecture des règles et principes de domanialité privée.

Conséquemment, « (...) la propriété du domaine public doit être considérée comme une propriété différente de la propriété privée ; Hauriou lui a donné à juste titre le nom de "propriété administrative" indiquant par là qu'il s'agit d'une catégorie transposée du droit civil avec un fonds essentiel commun, mais des différences, comme le contrat administratif par rapport au contrat du droit civil »<sup>1418</sup>. Autant la propriété publique que la propriété privée causent, dans leur exercice, des effets néfastes sur l'environnement. La propriété publique se définit par rapport au lien qui s'établit entre la personne publique et le bien. Chaque fois qu'une personne publique entre en jeu, la notion de prérogatives de puissance publique s'invite dans le débat. Pour nos pays, cela se résout difficilement, surtout lorsque la propriété du « *Prince* » venait à causer des dommages à l'environnement. Le reste se transforme en un questionnement sur l'enracinement de l'État de droit et la possibilité du juge administratif à se constituer en un véritable rempart contre les dérapages de l'administration.

<sup>1416</sup> Dans cette conception moderne des biens publics, « La domanialité publique n'y est plus conçue comme un substitut au régime de la propriété mais comme une réglementation "superposée" dont le seul objectif est de protéger la destination publique de la chose. S'il en résulte des limitations aux attributs classiques de la propriété (puisque la domanialité publique place le bien hors du commerce et le rend insusceptible d'usucapion), ce régime ne se substitue en aucun cas à la propriété, "laquelle d'ailleurs réapparaît pure de ce régime d'affectation lorsque cessent les conditions de la domanialité publique" » (GLJSBERS (Ch.), *op. cit.*, p. 51).

<sup>1417</sup> « Si la distinction de la propriété et de la domanialité publiques fut si longue à voir le jour, c'est que l'on a longtemps tenu ces deux termes comme s'excluant l'un et l'autre, l'idée de propriété – qui suppose un usage privatif – étant jugée antinomique avec celle de domaine public – qui implique une mise à disposition collective. Et lorsque, enfin, les esprits acceptèrent la notion de propriété publique (sous l'influence décisive du doyen Hauriou), ce fut pour la confondre aussitôt avec celle de domanialité publique » (*ibid.*, p. 46).

<sup>1418</sup> Cf. André de LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1968, p. 115, n° 205, cité par CHOINARD (N.) & DUSSAULT (R.), *op. cit.*, p. 15.



## 2/ L'identification des pesanteurs environnementales dans la détermination de l'« échelle de domanialité »

L'« échelle de domanialité » évoque une gradation dans l'application du régime de domanialité. En d'autres termes, toutes les règles de domanialité ne sont pas appelées à s'appliquer à tous les biens publics de la même façon. Cela suppose une catégorisation suivant l'intérêt particulier de chaque bien. L'intérêt refait surface encore ici. C'est de la manipulation de l'intérêt que l'« échelle de la domanialité » se transformera en un instrument efficace pour la protection de l'environnement, surtout lorsque nous nous apercevons que l'idée d'échelle n'est pas l'apanage du seul droit domanial.

D'ailleurs, en matière environnementale, la règle de protection s'applique selon l'intérêt environnemental que le bien porte en lui. Cette situation est perceptible dans le cadre des études d'impacts et audits environnementaux. L'échelle intervient dans la détermination du type d'étude à conduire : par exemple, certaines activités sont dispensées d'étude d'impact, d'autres sont assujetties à une étude simplifiée, et enfin, d'autres encore sont carrément placées sous le régime d'étude approfondie<sup>1419</sup>.

Inspirée du droit de l'environnement tel que rappelé, l'« échelle de domanialité » se devra d'être axée sur la taille de l'intérêt du bien domanial afin de lui garantir si nécessaire un régime suffisamment contraignant. Pour cela, notre analyse tâchera d'une part de plancher sur la position *duguiste*, d'une part, sur celle de Nelly SUDRES<sup>1420</sup>, d'autre part. L'« échelle de domanialité » est évoquée par les deux auteurs, le premier, pour procéder à une remise en cause de la distinction domaine public - domaine privé, et le second, pour afficher une position sur la domanialité publique virtuelle.

D'abord, en ce qui concerne le courant *duguiste*, il fait observer qu'il n'y a pas deux régimes distincts, l'un propre au domaine public et l'autre propre au domaine privé<sup>1421</sup>. Si l'argumentaire développé se limitait là, nous aurions pu déduire que la propriété publique peut

<sup>1419</sup> « L'étude d'impact sur l'environnement peut être, soit approfondie, soit simplifiée suivant la nature technique et l'ampleur des projets ainsi que la sensibilité du milieu d'implantation » (cf. article 3 alinéa 2 du Décret togolais n° 2006-058 /PR du 05 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à étude d'impact sur l'environnement et les principales règles de cette étude, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC067452/>, consulté le 24 juin 2020).

<sup>1420</sup> SUDRES (N.), *op. cit.*, pp. 1-41.

Il faut néanmoins rappeler que la position de Nelly SUDRES est bâtie sur une notion énoncée par Henri BERTHELEMY bien longtemps déjà. Il s'agit de la notion de domanialité publique virtuelle. Voir, en ce sens, MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 16.

<sup>1421</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 375, n° 443.

s'attirer la rigueur de quelque règle que ce soit, qu'elle soit de nature exorbitante ou non, environnementale ou non. Mais le raisonnement s'est poursuivi.

« *Systématisant peut-être à l'excès cette façon de voir [c'est-à-dire la juxtaposition d'une pluralité de régimes qui ne sont séparés que par des différences de degré], Duguit a cru pouvoir établir en conséquence une "échelle de la domanialité", constituée par le classement de six régimes de biens, mentionnés dans l'ordre de publicisation décroissante du régime applicable : biens affectés à l'usage du public, chemins de fer, ouvrages militaires, forêts, immeubles affectés au fonctionnement d'un service public, objets mobiliers* »<sup>1422</sup>. Cette classification n'est pas exempte d'une explication rationnelle. Et cette explication tient à l'importance du bien dans la satisfaction de l'utilité publique. C'est à partir de là que l'affectation du bien transparait d'une façon ou d'une autre. Et nous savons déjà le lien qui existe entre l'affectation et les questions environnementales.

Mais, revenant sur l'« échelle de la domanialité » dans le contexte évoqué par Nelly SUDRES, elle ne s'écarte pas, pour autant, du squelette dessiné par Léon DUGUIT. En effet, l'auteur s'inspire de la jurisprudence *Commune de Baillargues*<sup>1423</sup> pour déduire l'application des règles de domanialité publique aux biens qui sont en attente d'être intégrés au domaine public. « *L'approche promue par la domanialité publique virtuelle, pour complexe qu'elle puisse être, a le mérite de protéger les biens susceptibles d'être incorporés au domaine public en ne les y intégrant que si l'affectation devient effective par la concrétisation des aménagements. Cette logique d'une protection graduée et adaptée présente l'avantage d'éviter une approche excessive dans ses effets* »<sup>1424</sup>. La domanialité publique virtuelle étant alors bâtie sur la notion d'aménagement indispensable<sup>1425</sup>, il convient de cerner cet aménagement en ayant en vue la proximité qui peut s'établir avec la conservation des écosystèmes naturels. L'aménagement peut s'avérer indispensable pour une mission de service public de nature environnementale. Dans ce cas précis, l'échelle de domanialité répondra en imposant sa rigueur en raison de l'intérêt général environnemental qui se profile à l'horizon. Le cas contraire suppose l'application d'une domanialité publique légèrement assouplie.

<sup>1422</sup> CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 375, n° 443.

<sup>1423</sup> France, CE, 13 avril 2016, *Commune de Baillargues*, précité.

<sup>1424</sup> SUDRES (N.), *op. cit.*, p. 36.

<sup>1425</sup> « À l'origine, le critère de l'aménagement spécial [aujourd'hui aménagement indispensable] ne devait s'appliquer qu'aux biens affectés à un service public. Il s'agissait de maîtriser l'extension prévisible de la domanialité publique en l'accompagnant d'un critère réducteur » (MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 34).

Bref, même en se plaçant sous la propriété publique, le bien n'évince pas l'application de la domanialité publique. De même, la domanialité publique « (...) *peut dissimuler voire modifier certains aspects du droit de propriété ; mais la propriété reste sous-jacente et, en cas de désaffectation, elle réapparaît dans ses caractéristiques essentielles que révèle le régime du domaine privé* »<sup>1426</sup>. Recentrée dans la catégorie des biens du domaine public, le bien s'attire l'œil de la valorisation économique tout en souffrant des interpellations d'ordre environnemental.

## §2. La propriété publique, un fondement de la valorisation économique domaniale

La propriété publique est l'élément qui a déclenché l'avidité de l'exploitation économique promue par le droit public économique en vue de renflouer les comptes du Trésor public. Le domaine public n'est plus sujet d'un simple *usus*<sup>1427</sup>. Il peut être aliéné pour rentabiliser<sup>1428</sup>. Le trait d'union entre la propriété dont il (le domaine public) fait l'objet et la recherche du profit reste dans le collimateur de la durabilité ; qu'il s'agisse du domaine de l'État (A) ou de celui des collectivités locales (B)<sup>1429</sup>.

### A. La rentabilisation du domaine de l'État à l'aune de la durabilité

La valorisation fonctionnelle du domaine public à l'échelle nationale interpelle au premier chef, l'État. Son action peut être source d'un salut pour l'économie nationale et déplorable pour l'environnement (1). De même, son inaction ne nous dispense pas des catastrophes, notamment dans nos pays du sud (2).

#### 1/ Le domaine de l'État : entre exploitation effective et dégâts sur l'environnement

La plupart du temps, les voix s'élèvent pour dénoncer les actions de l'État qui tendent à mettre en péril les atouts environnementaux du pays. Les États, de nos jours, sont constamment responsables de graves crimes écologiques commis en tant que complices ou auteur au sens propre. Les problèmes recensés dans l'exploitation du domaine public minier

<sup>1426</sup> GAUDEMET (Y.), « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 2.

<sup>1427</sup> Comme c'était le cas sous l'empire de la doctrine du droit de la garde proudhonien.

<sup>1428</sup> « Ce sont là, pour Yves GAUDEMET, un apport et une clarification juridique considérables, riches de conséquences sur la «valorisation» possible des propriétés publiques dès lors qu'est reconnue aux collectivités publiques la jouissance d'un véritable droit de propriété sur leurs biens » (GAUDEMET (Y.), « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 2).

<sup>1429</sup> Le législateur laisse la gestion du domaine public non seulement au soin de l'État mais aussi des collectivités territoriales. C'est bien le cas au Togo : l'article 522 de la loi togolaise portant code foncier et domanial du 14 juin 2018 précitée dispose : « La gestion des portions du domaine public immobilier de l'État et de leurs dépendances relève du ministre chargé des affaires foncières, des ministres sectoriels ou des maires. ».

en sont des exemples que nous préférons ne plus détailler. Certes, lorsqu'un navire échoue dans la mer territoriale d'un État, le problème se résout avec une complexité douce parce que là ce sont les multinationales qui sont en cause et l'État est, par moment, partie civile.

L'État titulaire de son domaine n'a pas les ressources nécessaires pour y entreprendre. Il doit faire appel à un secteur privé vorace. Les dégâts à l'environnement sont pour la plupart du temps enregistrés quand le souci de rentabilité devient exagéré. Faire appel au secteur privé suit deux schémas, l'un, dont les impacts sont déjà connus, l'autre, dont les montages juridico-économiques dissimulent le sort réservé concrètement à l'environnement (puisqu'ils viennent à peine d'être sollicités)<sup>1430</sup>. Il s'agit respectivement des conventions d'exploitation minière et des conventions de partenariat public-privé (PPP)<sup>1431</sup>.

Propriété exclusive de l'État<sup>1432</sup>, les substances minérales sont exploitées suivant ce que les législateurs appellent variablement contrat de concession ou convention d'investissement ou encore convention minière passée entre l'État et l'exploitant<sup>1433</sup>. La gestion de la dimension environnementale par les exploitants (fréquemment des multinationales) pose des problèmes. Mais la mise en relief de la propriété publique étatique se traduit par l'autorité à laquelle la loi attribue la compétence pour négocier la convention. Le législateur gabonais laisse le soin au Ministre en charge des mines pour le faire. L'article 19 alinéa 2 de la loi portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise dispose que : « *la convention minière est négociée sous l'autorité du Ministre chargé des Mines et signée entre l'État et le*

<sup>1430</sup> Relativement, le mépris d'une partie de la doctrine quant à leur réelle utilité, voir par exemple, **SUEUR (J. P.) et PORTELLI (H.)**, « Les contrats de partenariat : des bombes à retardement ! », in Rapport d'information n° 733, Commission des Lois du Sénat, 16 juillet 2014, p. 27. Sur la même question, voir, **OUEDRAOGO (S. M.)**, « La promotion des contrats de partenariat public-privé par les aides publiques dans l'espace UEMOA », p. 33. Cet auteur affirme : « À l'évidence, les partenariats publics privés au lieu d'être des instruments de développement des infrastructures peuvent devenir de véritables bombes à retardement favorisant un endettement public déguisé ».

<sup>1431</sup> Les conventions de partenariat public-privé peuvent emporter occupation du domaine public. Voir par exemple, l'article 26 – I de la loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali, disponible sur [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Relative\\_Partenariats\\_Public-Prive\\_Mali\\_2016\\_FR.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Relative_Partenariats_Public-Prive_Mali_2016_FR.pdf), consulté le 27 juin 2020. Aux termes des dispositions de cet article, « Lorsque le contrat emporte occupation du domaine de l'autorité contractante, il vaut autorisation d'occupation de ce domaine pour sa durée. Le partenaire privé a, sauf stipulation contraire du contrat, des droits réels sur les ouvrages et les équipements qu'il réalise ».

<sup>1432</sup> Cf. article 2 de la loi ivoirienne n° 95-553 portant code minier précitée.

<sup>1433</sup> Le législateur ivoirien parle de contrat de concession tandis que les législateurs togolais et gabonais parlent respectivement de convention d'investissement (cf. article 8 de la loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise précitée) ou encore convention minière (cf. article 19 de la loi n° 017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise, *JORG* du 29 mai 2015, pp. 1-44).

*titulaire du titre minier* »<sup>1434</sup>. Destinée à l'attribution du titre d'exploitation, la conduite des négociations contractuelles par le soin du seul ministre chargé du secteur des mines semble critiquable. En effet, les questions environnementales sont d'une délicatesse, et l'instrument contractuel qui engage l'État doit en principe permettre à ce dernier de défendre ses intérêts économiques au même titre que les préoccupations environnementales qui seront celles liées à l'exploitation du minerai en question. Une brèche est donc susceptible de s'ouvrir pour une exploitation peu respectueuse de l'environnement.

Nos États, pour exploiter leur domaine public (routier, hertzien, aéroportuaire, portuaire, *etc.*), font appel à des mécanismes de taille. Les conventions classiques d'occupation cèdent la place à de nouvelles formes de conventions montées suivant des approches juridico-économiques formellement complexes<sup>1435</sup>. Il s'agit des conventions de partenariat public-privé. L'exploitation du domaine public étatique n'est pas hostile aux conventions de partenariat public-privé. Au contraire, elle s'y plait de plus en plus. L'objectif affiché est la soutenabilité budgétaire et la réalisation d'ouvrages publics (notamment les superstructures)<sup>1436</sup>.

Instrument juridique contemporain, les partenariats prennent en compte la préoccupation environnementale de l'heure dans leur montage. Le Mali dispose d'une loi qui encadre le secteur et qu'il convient d'analyser<sup>1437</sup>. Le législateur malien intègre la dimension environnementale déjà à l'étape de passation du marché de partenariat. Aux termes de l'article 9 de la loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali, il est exigé une évaluation préalable multidimensionnelle<sup>1438</sup>. Cette évaluation prend en compte

<sup>1434</sup> Cf. loi n° 017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

<sup>1435</sup> Au sein de la doctrine, des auteurs s'interrogent sur comment l'administration et ses usagers peuvent s'enfermer dans un partenariat. Philippe BRACHET écrit alors : « Si le partenariat est une "association d'entreprises, d'institutions en vue il s'agit d'une action commune", comment donc peut-il être question de partenariat entre une administration et ses usagers? Seule, en effet, la première dispose des moyens et de la permanence, alors que le partenariat suppose une certaine égalité entre partenaires » (BRACHET (Ph.), « Problématique du partenariat de service public », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 1, 1995, p. 89 ; disponible sur le lien [http://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1995\\_num\\_13\\_1\\_2040](http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_num_13_1_2040), consulté le 25 février 2017).

<sup>1436</sup> « C'est dans le domaine des infrastructures que l'on relève des exemples de réussite des partenariats public privé dans l'espace UEMOA » (OUEDRAOGO (S. M.), *op. cit.*, p. 22).

<sup>1437</sup> D'autres pays de l'espace francophone d'Afrique en ont également. Exemple : loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso et son décret n°2013- 493 /PRES promulguant la loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso ; la loi n° 2011-30 du 25 octobre 2011, ratifiant l'ordonnance n° 2011-07 du 16 septembre 2011 portant Régime général des Contrats de partenariat public privé en République du Niger et la loi sénégalaise n° 2014- 09 du 20/02/2014 relative aux contrats de partenariat (PPP).

<sup>1438</sup> Sur ce plan, le droit burkinabé est plus élaboré. L'article 9 alinéa 3 de la loi burkinabé exige de « tenir compte de préoccupations de développement durable notamment les impacts environnemental et social »

l'utilité économique autant que sociale et environnementale. L'évaluation préalable au lancement d'une procédure de passation comprend à cet effet, « [u]ne analyse démontrant que le projet présente une utilité économique et sociale pour la collectivité ainsi qu'un bilan environnemental positif »<sup>1439</sup>. Mais la complexité dont ces partenariats font l'objet empêche d'anticiper les atteintes susceptibles d'être causées au domaine public ainsi qu'aux espèces et écosystèmes naturels. Les principes de prévention et de précaution doivent en tout temps être sollicités à l'étape de la réalisation des projets<sup>1440</sup>.

Domaine public, valorisation et environnement génère un rapport inquiétant. En même temps, le rapport inversé c'est-à-dire domaine public, renonciation de valoriser et environnement devait soulager, mais la situation semble différente.

## 2/ Le domaine de l'État : entre oisiveté de l'État et attitude agressive des riverains

Contrairement à ce que l'on peut croire, le droit de l'environnement ne promeut pas la cessation de l'activité de production économique, ni l'abstention d'entreprendre toute activité économique, qu'elles soient motivées par la nécessité de préserver l'environnement ou non. Ce n'est pas dans l'abstention que l'environnement trouvera son salut. À quoi servirait la nature brute sans son animateur de tous les jours, l'homme. Or, la vie humaine et la dimension économique sont intrinsèquement liées. Se servir de sa propriété pour générer une plus-value en parfaite harmonie avec l'environnement, c'est cela la ligne maîtresse qui oriente la conception rationnelle de la protection de l'environnement défendue depuis le rapport *Brundtland*<sup>1441</sup>.

En réalité, la propriété publique du domaine public détenue par des personnes publiques dotées de prérogatives régaliennes de puissance publique n'est pas dispensée de remplir des

---

dans le processus d'évaluation préalable (cf. loi n° 020-2013/AN du 23 mai 2013 portant régime juridique du partenariat public-privé au Burkina Faso précitée).

<sup>1439</sup> Cf. article 9, alinéa 1 de la loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali précitée.

<sup>1440</sup> N'est-ce pas ce que Jacqueline MORAND-DEVILLER cherchait à insinuer lorsqu'elle affirmait : « Le sigle à la mode : PPP évoque d'ordinaire le partenariat public-privé. Le président Daniel Labetoulle lui a donné un autre sens : prévision - prévention – précaution » (MORAND-DEVILLER (J.), « Conclusions : Le juge administratif et l'environnement », *op. cit.*, p. 198).

<sup>1441</sup> Abordant le sujet sous l'angle de la protection des forêts, ce rapport dit : « Les gouvernements peuvent endiguer la destruction des forêts tropicales et des autres réservoirs d'espèces biologiques, tout en assurant la mise en valeur économique des mêmes forêts. En modifiant les systèmes de rentabilité financière et d'octroi de concessions pour l'exploitation forestière, on pourrait gagner des milliards de dollars de revenus supplémentaires, améliorer le rendement des forêts, la durée de leur mise en exploitation et mettre fin au déboisement » (BRUNDTLAND (G. H.), *Notre avenir à tous*, Rapport Brundtland, AG-NU, Oslo, 20 mars 1987, p. 18).

fonctions sociales à l'image de celles que le droit privé applique à la propriété privée<sup>1442</sup>. Puisque c'est en remplissant cette fonction que la propriété publique se légitime, la personne publique propriétaire est obligée de se défaire de l'inaction pour mener des actions qui valorisent sa propriété.

Pour reprendre Léon DUGUIT<sup>1443</sup>, « *la propriété est un droit, elle est une fonction sociale. Le propriétaire, c'est-à-dire le propriétaire d'une richesse, a, du fait qu'il détient cette richesse, une fonction sociale à remplir. Tant qu'il remplit cette mission ces actes de propriétaire sont protégés* ». Même lorsqu'elle devient publique, elle ne saurait échapper à cette obligation juridico-sociale<sup>1444</sup>. C'est cela qui sous-tend l'existence d'une utilité publique justifiant l'entrée d'un bien dans le domaine public. Le propriétaire d'une dépendance du domaine public, s'il ne remplit pas cette obligation, ou s'il la remplit mal, cela peut exposer sa propriété publique à des actions en justice, tendant à sortir le bien du domaine public. Le cas échéant, ce sont des actes d'agression de tout genre qui pourront être orchestrés sur la dépendance.

Nous sommes convaincus que bien de personnes s'étonneraient que notre analyse s'oriente vers une incitation de l'administration à la valorisation de sa propriété. Nous en sommes convaincus parce que ces personnes, ayant une idée des dégradations que la valorisation peut causer sur le milieu naturel ou sur la santé des populations en termes de pollution, finiraient par conclure que notre position est de nature paradoxale. Néanmoins, hormis le fait que le droit de l'environnement accepte volontiers cohabiter avec les exploitations économiques en admettant des pollutions d'un seuil donné<sup>1445</sup>, il faut s'apercevoir, surtout dans le contexte africain qui est le nôtre, des dangers auxquels les interventions illégales des riverains exposent le domaine public, et, par-delà, l'environnement domanial.

En effet, deux cas de figure retiennent notre attention. Le premier se rapporte au défaut d'exploitation minière. Le domaine public minier appartient à l'État sur la base de la souveraineté interne. Les biens (minerais) constituant ce domaine sont entourés de propriétés

<sup>1442</sup> « L'assimilation de la propriété publique, entendue comme celle des personnes publiques sur leurs biens, à la propriété privée des particuliers est en harmonie avec l'objectif actuel de valorisation des propriétés publiques » (GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 2).

<sup>1443</sup> Cité par MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens*, *op. cit.*, p. 366.

<sup>1444</sup> Comme l'a affirmé Bertold BRECHT, « Les choses appartiennent à ceux qui les rendent meilleures » (BRECHT (B.), *La bonne âme de Sé-Tchouan*, édition de l'Arche, 2004, cité par CHALMETON (H.), *op. cit.*, p.15.

<sup>1445</sup> Il suffit alors que l'on garantisse « ainsi que le dommage ne dépasse pas un certain seuil » (BACACHE-BEAUVALLET (M.), « Marché et droit : la logique économique du droit de l'environnement », *in Pouvoirs*, n° 127, 2008, p. 40).

terriennes. L'inaction de l'État et son absence laissent ces substances en proie aux riverains. Le risque environnemental se monnaie en impact dès lors que ces derniers choisissent d'extraire par des procédés artisanaux illégaux. Nous en avons parlé dans nos précédents développements. Il s'avère que les exploitations artisanales entreprises par les personnes privées laissent des impacts sur le sol et le sous-sol tout en mettant en danger leur santé en raison des excavations laissées pêle-mêle. Les terrains, siège de ces exploitations, deviennent de véritables mines prêtes à ensevelir des vies humaines.

Le deuxième cas concerne les autres dépendances du domaine public qui ne relèvent pas du domaine minier. Il serait anormal d'aborder ce sujet sans distinguer, à l'intérieur du domaine public, les biens qui sont facilement accessibles aux personnes de droit privé et dont les prélèvements illégaux paraîtraient subtils mais source de dégâts, des biens qui sont à peine accessibles (tels que le gypse, la barytine, le charbon, le lignite, le soufre, la tourbe, le sable à verre, le talc, le disthène, le rutile, l'ilménite, l'uranium, le lithium, le thorium, le béryllium, *etc.*<sup>1446</sup>). Ce deuxième cas tente de mettre un bémol quant à la possibilité des individus d'intervenir sur une propriété publique face au laxisme de l'administration propriétaire.

Rentabiliser le domaine public est une résultante de l'admission du droit de propriété reconnu aux personnes publiques sur ses dépendances. Aussi bien au niveau de l'État qu'au niveau de ses démembrements, la valorisation ne saurait souffrir d'illégalité.

## **B. La rentabilisation du domaine des collectivités locales**

Dans notre espace francophone d'Afrique, les législations ont prévu comme collectivités locales les communes, les préfectures ou départements, les régions et, par moment, les districts<sup>1447</sup>. Rentabiliser le domaine public de ces collectivités locales se plie aux mêmes

<sup>1446</sup> Sur cette liste, cf. article 4-b du code minier de la République togolaise précité.

<sup>1447</sup> Au Cameroun, « [I]es collectivités territoriales de la République sont les régions et les communes ». Article 3 (1) de la loi camerounaise n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation précitée.

En droit malien, il est prévu que : « Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les Collectivités territoriales de la République du Mali sont : la Commune, le Cercle, la Région et le District » (article 1er alinéa 1 de la loi malienne n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, *JORM* du 6 octobre 2017, pp. 1586-1589).

En République de Côte d'Ivoire, « L'Administration décentralisée est assurée dans le cadre de collectivités territoriales que sont : les Régions, les Communes » (cf. article 32 ). En plus, la même loi prévoit les districts autonomes. « Le District Autonome est une entité territoriale particulière. [II] " est régi par des règles de la déconcentration et de la décentralisation (article 47). « Le District Autonome regroupe soit un ensemble de régions, soit un ensemble de Départements, de Communes et de Sous-Préfectures (article 48).

Par ailleurs, la jurisprudence malienne confère la gestion de certains biens domaniaux au soin de l'autorité villageoise (cf. *Affaire Chef du village de N'Goro c/ Dame Dicko Galo*, Cour suprême du Mali,



contraintes économiques et environnementales que celles afférentes à la propriété publique étatique. Mais, comme pour asseoir sa particularité, cette rentabilisation va se faire à l'aune des règles de compétences locales. Résultante de la subsidiarité<sup>1448</sup>, la répartition des compétences relègue aux collectivités locales certaines attributions réparties selon qu'elles leur sont propres (1) ou partagées (2) et qui ont des incidences en matière de valorisation durable du domaine public local<sup>1449</sup>.

### 1/ La rentabilisation par l'exercice des compétences propres en matière de gestion durable du domaine public local

La gestion de la propriété publique locale est axée sur le rendement économique dans le seul but de mobiliser les ressources pour financer les projets d'intérêt local<sup>1450</sup>. Le développement à la base étant érigé en une priorité, les recettes locales doivent contribuer à son financement. Partant, des craintes fusent quant à la préservation de l'environnement local, surtout lorsque nous nous apercevons que le droit de l'environnement s'intéresse de plus en plus à l'action des entités décentralisées. Il se fait que le champ d'intervention de ces entités est encadré par les textes, notamment en ce qui concerne leur "*compétence propre*".

La notion de "*compétence propre*" est présente dans les législations relatives à la décentralisation<sup>1451</sup>. Cependant, elle n'y a pas été définie. La doctrine non plus ne s'est pas

---

Chbre civ. , arrêt n° 132 du 17 mai 1999 : avait reconnu la possibilité pour le chef du village de gérer des biens résultant d'une "succession vacante" au nom de la collectivité. Cet arrêt intègre dans le droit du domaine public des champs et concession en raison de la coutume du milieu). Nous pouvons alors nous demander si les autorités villageoises, notamment la chefferie traditionnelle, a qualité de gestionnaire du domaine public simplement ou si le village est en train d'être érigé en une collectivité locale tout en faisant de lui le propriétaire des dépendances à lui attribuer par le juge.

<sup>1448</sup> Relativement au principe de subsidiarité, voir **HANSON (S.)**, « Entre Union Européenne et Région Wallonne : Multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale. Analyse de la subsidiarité territoriale au travers des directives Seveso, IPPC, responsabilité environnementale et de leurs mesures de transposition en Région wallonne », Th., Science politique et sociale, Université de Liège, 2011-2012, p. 1.

<sup>1449</sup> Sur le domaine public local et les atteintes liées à l'exploitation économique, voir **SAINSON (A.)**, *op. cit.*, p. 145.

<sup>1450</sup> Un auteur parle de « [l']autorisation d'occupation à la recherche de la rentabilité financière » (**KOUPOKPA (T.)**, « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », *op. cit.*, p. 7).

Dans le même sens, voir l'Article 35 alinéa 2 de loi béninoise : « Les recettes de la commune sont exclusivement affectées aux dépenses de la commune » (cf. loi n° 98-007 du 15 Janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-007/>, consulté le 26 juin 2020).

<sup>1451</sup> Par exemple, article 17 (1) de la loi camerounaise n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, disponible sur <https://www.camerlex.com/loi-n-2004017-22-juillet-2004-portant-orientation-de-decentralisation/>, consulté le 26 juin 2020 et article 10 de la loi n° 2009- 17 b adopté le 19 mai 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin, disponible sur [http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil\\_des\\_lois\\_sur\\_la\\_decentralisation.pdf](http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil_des_lois_sur_la_decentralisation.pdf), consulté le 26 juin 2020.

aventurée sur la question<sup>1452</sup>. La compétence étant « *l'aptitude d'une autorité administrative (...) à procéder à certains actes dans des conditions déterminées par la loi* »<sup>1453</sup>, elle (cette compétence) devient propre lorsqu'elle semble relever d'une sorte d'exclusivité<sup>1454</sup>.

La question des compétences est un aspect qui permet de déterminer ou de situer, du moins au plan de la protection de l'environnement, la responsabilité entre les autorités nationales et locales. La compétence propre est-elle porteuse d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une compétence liée ? La question semble à tous égards être d'une importance secondaire. Cependant, la matière environnementale en sort enrichie lorsque le juge dispose de larges pouvoirs pour arrêter l'arbitraire administratif préjudiciable à la préservation de l'environnement. Cela est déterminant, tant le type de contrôle que le juge peut avoir sur les décisions prises en ce sens dépendra de la réponse qui en découlera. S'agira-t-il d'un contrôle étendu ou d'un contrôle restreint ? La question est précisément là.

Dans un premier temps, il est possible d'estimer que la compétence propre évoquée suppose une compétence discrétionnaire vectrice d'un contrôle de légalité restreint. Les compétences propres tendent à s'assimiler au pouvoir discrétionnaire local. En ce sens, la matière environnementale (l'hydraulique, l'environnement, l'hygiène et la salubrité, l'urbanisme, *etc.*) que les textes attribuent à compétence propre des collectivités locales sera l'objet d'une appréciation discrétionnaire. Il faut craindre en ce sens les dérapages des administrations locales qui peuvent se laisser aveugler par l'objectif budgétaire local. En même temps, le juge

<sup>1452</sup> Voir en ce sens, **SAINSON (A.)**, *loc. cit.* p. 145 ; **KONE (S.)**, « La décentralisation face à l'Ordre ancien », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 14, 1997, mis en ligne le 29 janvier 2007, pp. 1-8, URL : <http://apad.revues.org/586> Consulté le 23 mars 2019 ; **OLIVIER de SARDAN (J.-P.)**, « Décentralisation et développement local », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 17, 1999, pp. 1-2, mis en ligne le 03 octobre 2006, URL : <http://apad.revues.org/491>, consulté le 23 mars 2019 ; **HAHONOU (E. K.)**, « La chefferie coutumière face au projet de décentralisation dans une localité de l'Ouest nigérien », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 23-24, 2002, mis en ligne le 15 décembre 2006, pp. 1-16, URL : <http://apad.revues.org/141>, consulté le 23 mars 2019 ; **BOUTINOT (L.)**, « La décentralisation de la gestion des ressources forestières au Sénégal : un processus contraint par le marché ? », in *Bull. de l'APAD* [En ligne], 26 | 2003, mis en ligne le 16 juin 2008, pp. 1-15, URL : <http://apad.revues.org/3583>, consulté le 23 mars 2019 ; **BAKO-ARIFARI (N.) et LAURENT (P.-J.)**, « La Décentralisation comme Ambition Multiple », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 15, 1998, mis en ligne le 19 décembre 2006, pp. 1-8, URL : <http://apad.revues.org/552>, consulté le 23 mars 2019 ; **LEMARCHAND (R.)**, « La Face Cachée de la Décentralisation : Réseaux, Clientèles et Capital Social », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 16, 1998, mis en ligne le 06 octobre 2006, pp. 1-10, URL : <http://apad.revues.org/522>, consulté le 23 mars 2019 et **MEDARD (J. Fr.)**, « Décentralisation du système de santé publique et ressources humaines au Cameroun », in *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n° 21, 2001, mis en ligne le 27 mars 2006, pp. 1-24, URL : <http://journals.openedition.org/apad/35>, consulté le 23 mars 2019.

<sup>1453</sup> *Dictionnaire universel*, *op. cit.*, p. 256, voir *Compétence*.

<sup>1454</sup> À contrario, voir l'article 15 (2) de la loi camerounaise n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation précitée.

administratif ne pourrait être d'aucun secours. Car dans cette optique de contrôle très restreint, le juge est limité en ce qu'il ne peut se substituer à l'administration<sup>1455</sup>.

Dans le second cas, il faut placer la notion de compétence propre dans un sillage de compétence liée. « *On dit qu'il y a compétence liée lorsque, les circonstances prévues par un texte se trouvant réunies, l'agent public n'a aucun choix à exercer : il a l'obligation de prendre une décision* »<sup>1456</sup>. Cette affirmation de Jean RIVERO et Jean WALINE montre suffisamment que, du moins dans le contexte de la décentralisation, la compétence propre des collectivités territoriales est enfermée dans l'absence de choix. Ce qui convient parfaitement à la matière environnementale.

En effet, si ces collectivités ont la pleine compétence dans la gestion de leur domaine public – position à relativiser d'ailleurs notamment en matière d'exploitation des substances minérales locales – la matière environnementale échappe à la dynamique de l'exclusivité et tombe dans une sphère de concours de compétences. Ce qui peut bien se traduire par ce qui suit : « *Les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'État ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'État et celles-ci, dans les conditions et modalités prévues par la loi* »<sup>1457</sup>.

La compétence liée laisse des possibilités au juge administratif qui peut opérer un contrôle étendu sur un domaine où l'autorité locale est limitée dans ses choix. L'exemple nous est offert en matière du contentieux des installations classées qui se trouve être un contentieux de l'excès de pouvoir. Léon DUGUIT<sup>1458</sup>, s'agissant du recours contentieux d'un industriel, enseignait que dans un « *cas où c'est l'industriel qui agit, il se plaint que le préfet lui a refusé l'autorisation ou l'a subordonnée à des conditions trop sévères ou qu'il refuse de les atténuer. Il ne prétend point qu'il existe une situation juridique subjective dans laquelle l'administration serait débitrice d'une prestation ou d'une somme envers lui. En réalité, il soutient seulement que le préfet a excédé sa compétence parce que, s'il est compétent pour accorder ou refuser l'autorisation d'ouvrir l'établissement, pour soumettre cette ouverture à certaines conditions, il ne possède à cet égard qu'une compétence liée, c'est-à-dire une compétence limitée par les circonstances de fait. Il ne peut refuser l'autorisation que si*

<sup>1455</sup> CABRILLAC (R.) (sous la dir.), *op. cit.*, p. 86, voir *Compétence discrétionnaire*.

<sup>1456</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 353, n° 406.

<sup>1457</sup> Cf. article 15 (2) de la loi camerounaise n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation précitée.

<sup>1458</sup> MOUKOKO (S. R.), *op. cit.*, pp. 47-48.

*l'établissement est véritablement en fait dangereux, insalubre ou incommode pour le voisinage ; il n'est compétent pour prescrire que les conditions qui sont strictement nécessaires pour éviter, ou du moins pour réduire au minimum, le danger, l'insalubrité ou l'inconfort. S'il va au-delà, le préfet excède sa compétence ».*

Au regard de ce qui précède, la valorisation du domaine public local ne s'oppose pas à la protection de l'environnement. Car l'exercice des compétences propres ne saurait être illimité. C'est certainement la même situation qui prévaut en matière de compétences partagées.

## **2/ La rentabilisation par l'exercice des compétences partagées en matière de gestion durable du domaine public local**

Le concept de compétences partagées trouve un terrain de prédilection avec le développement de l'intercommunalité. Le principe de l'intercommunalité permet aux collectivités locales de s'unir pour satisfaire des objectifs communs d'intérêt général. L'intercommunalité permet donc de gérer des projets de développement et qu'il convient d'analyser à la lumière du droit de l'environnement.

Contrairement aux compétences propres, les compétences partagées comme leur nom l'indique sont des compétences dont un certain nombre de collectivités territoriales décident de se dessaisir au profit d'une nouvelle entité qu'elles s'entendent mettre en place. Il s'agit pour la plupart du temps d'un établissement public de coopération intercommunale. Il y a un transfert de compétences qui se réalise. Il s'agit d'un transfert de second ordre. Car déjà, les mêmes compétences ont été *a priori* l'objet d'un premier transfert résultant de l'État<sup>1459</sup>. Parmi les compétences transférables, le domaine de l'environnement y figure. Et il ne faut pas oublier que pour la réalisation des objectifs assignés à cet établissement, le transfert de gestion des dépendances du domaine peut s'imposer.

À cet effet, comme l'indiquait Amélie SAINSON, « [l]es transferts des compétences et des biens opérés par chacun de ces actes, ainsi que les difficultés financières rencontrées par les collectivités territoriales ont créé de nouveaux impératifs et renforcé la vision selon laquelle le domaine public local est un patrimoine dont il faut assurer la bonne gestion en vue de procéder à son exploitation économique. Le domaine public local apparaît désormais pleinement comme un poste stratégique qui doit faire l'objet d'une gestion économique des

<sup>1459</sup> Selon l'article 523 de la loi togolaise, « L'État peut transférer, par décret en conseil des ministres, la gestion d'une partie de son domaine public immobilier à une collectivité territoriale qui en assure la conservation » (cf. loi portant code foncier et domanial du 14 juin 2018 précitée).

*plus rationnelles et optimales, non seulement afin de réduire au maximum les coûts d'administration et d'entretien du bien, mais surtout pour en faire une source de revenus intéressante qui participe à l'autonomie financière et à la libre administration* »<sup>1460</sup>. Cette optimisation ou gestion rationnelle sous-entend, en tout cas, la prise en compte des préoccupations d'ordre écologique<sup>1461</sup>.

Les compétences partagées portent, en droit béninois, sur divers domaines. Aux termes de l'article 10 de la loi portant modalités de l'intercommunalité au Bénin, il est prévu que : « [t]outes leurs compétences partagées qui se rapportent, à titre indicatif et non limitatif, aux domaines suivants » : pour les trois catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (enseignement maternel et primaire ; alphabétisation et éducation des adultes ; santé et action sociale ; culture, sports, jeunesse et loisirs) et pour les communautés d'agglomération : (enseignements secondaire et professionnel)<sup>1462</sup>.

Après une première lecture de cette disposition, l'impression qui se dégage, en *grosso modo*, est que les domaines transférables se rapportent uniquement et subtilement au secteur de l'éducation. L'éducation environnementale des populations locales peut y trouver une satisfaction. Mais en approfondissant l'analyse, nous constatons que le législateur béninois ne limite pas le domaine transférable à ce secteur seulement puisqu'il a bien précisé que c'est à titre indicatif que ces secteurs ont été énumérés. Il va sans dire que les autres matières telles que l'exploitation d'une forêt classée qui s'étend de part et d'autre des frontières (ressort territorial) de deux ou plusieurs collectivités peut entraîner un transfert de la gestion de la ressource à une entité régie par la réglementation sur l'intercommunalité.

Au regard de ce qui précède, la valorisation du domaine public local ou national est fondée sur la reconnaissance de la propriété des collectivités publiques. Et c'est en même temps cette reconnaissance qui leur laisse la possibilité d'aliéner les dépendances du domaine public au profit d'un investissement privé que le droit de l'environnement cherche à encadrer. Mais

<sup>1460</sup> SAINSON (A.), *op. cit.*, p. 202.

<sup>1461</sup> C'est un sous-entendu qui résulte d'interprétation de la rationalité évoquée par l'auteur (Amélie SAINSON) et qu'il convient d'appairer avec la notion de durabilité. C'est que cet auteur affirme: "Thus, I argue that the terms valued in the discourse in efforts to render environmental law more coherent with its protection objective should be rethought to exclude "sustainable development" and its related, manifestations, its market-oriented logic, as well as its underlying assumption that such a concept can be objectively and rationally evaluated and implemented." (TREMBLAY-HUET (S.), "Should environmental law learn from animal law? compassion as a guiding principle for international environmental law instead of sustainable development", in *RQDI*, Hors-Série, juin 2018, p. 144).

<sup>1462</sup> Article 10 (2) de la loi n° 2009- 17 b adopté le 19 mai 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin précitée.

cette approche *propriétariste* (autrefois critère d'application de la domanialité publique) et les conséquences qu'elle emporte en matière de sauvegarde de l'environnement n'exclut pas que le domaine public puisse être géré suivant une seconde approche patrimoniale.

## Section 2. L'appréciation de l'approche patrimoniale du domaine public à l'aune des questions environnementales

L'approche patrimoniale de la gestion du domaine public est<sup>1463</sup>, de loin une approche inspirée de la théorie civiliste du patrimoine<sup>1464</sup>, même si une partie de la doctrine administrative se laisse, à tort, conduire par celle-ci<sup>1465</sup>. Née pour contribuer à sécuriser les biens publics contre les effets pervers de leur entrée dans le commerce juridique provoqué par la reconnaissance de la propriété publique sur le domaine public<sup>1466</sup>, cette approche emprunte différents concepts tels que patrimoine public, patrimoine de l'État ou patrimoine commun national<sup>1467</sup>, *etc.* dans nos législations.

Biens extrapatrimoniaux sous la doctrine proudhonienne<sup>1468</sup>, les biens du domaine public deviennent des biens patrimoniaux atypiques<sup>1469</sup>, protégés par une domanialité publique enrichie d'une normativité environnementale. Cette patrimonialisation se poursuit sous l'influence du droit de l'environnement, notamment à travers les règles nationales (§1) puis à travers les règles du droit international (§2).

<sup>1463</sup> L'auteure considère qu'il y a eu un passage « d'un domaine public extrapatrimonial à un domaine public propriété publique » depuis le reversement de la théorie proudhonienne de garde à celle développée par Maurice HAURIOU. Sur ce sujet, voir **LATOURNERIE (M.-A.)**, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1464</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>1465</sup> Voir par exemple, **SAINSON (A.)**, *op. cit.*, p. 200. L'auteur affirme que : « La consécration de la vision propriétaire, née sous l'influence du Doyen Hauriou ou encore du Professeur Marcel Waline, a introduit des considérations patrimoniales au sein de la domanialité publique. L'existence d'un patrimoine implique en effet d'en assurer la gestion et se traduit par des décisions d'ordre économique et financière ». Loger cette gestion sous le sceau des décisions économiques uniquement sous-entend que le patrimoine public emprunte le caractère monnayable des biens du patrimoine civiliste sans aucun particularisme. Or, il y a bel et bien un particularisme qui distingue ce patrimoine public de son homologue civiliste. Nous y reviendront amplement.

<sup>1466</sup> Pour ceux qui pensent que le patrimoine public permet de tirer des profits de l'exploitation économique des biens publics, la question qui se pose est : ce concept serait-il alors synonyme du concept de propriété publique, puisque ce dernier assure déjà cette fonction comme le reconnaît déjà la doctrine ? La réponse est évidemment non, et c'est sa différence qui préoccupe justement le droit de l'environnement.

<sup>1467</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1.

<sup>1468</sup> Sur ce sujet, voir **LATOURNERIE (M.-A.)**, *op. cit.*, p. 20.

<sup>1469</sup> Il ne faut pas perdre de vue que l'aliénabilité du domaine public reste toujours partielle. À cet effet, Amélie SAINSON reconnaît que « la faculté d'aliéner la dépendance incarnée par l'*abusus* se trouve bloquée par cette même affectation à l'utilité publique » (**SAINSON (A.)**, *op. cit.*, p. 349).

## §1. La gestion patrimoniale du domaine public à la lumière des règles environnementales nationales

La question de la gestion patrimoniale du domaine public peut être abordée sous divers angles. Mais lorsqu'il faut l'aborder sous l'influence des règles environnementales, un aspect devient important, celui axant les pistes d'analyse sur le titulaire de ce patrimoine. Puisque le patrimoine public va générer des obligations dont les titulaires seront, selon les cas, créancier ou débiteur dans l'intérêt de l'environnement<sup>1470</sup>, les législations nationales de nos États vont nommer des titulaires fluctuants (A), même si dans certains cas tout porte à croire que le titulaire est une personne fictive, les générations futures (B).

### A. Le patrimoine public et la problématique d'une "titularité" fluctuante

« Il convient avant tout, pour éviter toute confusion, de distinguer le titulaire juridique d'un bien, qui ne peut être qu'une personne publique ou privée, du titulaire patrimonial, qui n'est jamais une personne juridique »<sup>1471</sup>. Le caractère fluctuant dans le choix des terminologies par le législateur peut être dû à la confusion entre ces deux titulaires. Voilà qui pourrait justifier que l'État (1) et la nation (2) se disputent la "titularité" de ce patrimoine public.

#### 1/ L'État, titulaire du patrimoine public

Les législateurs béninois et togolais s'accordent pour définir le domaine public comme étant une partie du patrimoine de l'État. En effet, dans les mêmes termes, les articles 9 -55 de la loi togolaise<sup>1472</sup> et 7 alinéa 25 de la loi béninoise<sup>1473</sup> disposent que le domaine public est la « partie inaliénable du patrimoine de l'État (...) qui est soumise à un régime juridique et au contentieux de droit administratif ». Les textes consacrent un patrimoine dont l'État est le légitime titulaire. Les questions qui surgissent dès la lecture de ces textes sont de deux ordres : d'abord, de quel patrimoine s'agit-il ? Ensuite, de quel titulaire (juridique ou patrimonial) s'agit-il ? C'est en répondant à ces interrogations que nous finirons par nous apercevoir de l'influence que la patrimonialisation peut avoir sur la gestion du domaine public dans un contexte de maîtrise des impacts de la valorisation sur l'environnement.

<sup>1470</sup> Allusion faite aux titulaires juridique et patrimonial, un auteur affirme que : « Ce qui est nouveau, c'est l'existence d'obligations réciproques entre les deux titulaires, génératrices de créances et de dettes, ainsi que d'une responsabilité du titulaire juridique envers le titulaire patrimonial fondée sur son obligation de maintenir l'intégrité du bien dont il a la garde. En conséquence de cette responsabilité, le non-respect de ses obligations "patrimoniales" de conservation par le titulaire devrait pouvoir mettre en cause sa responsabilité civile au bénéfice du titulaire patrimonial et l'obliger à une remise en état des lieux ou, lorsque cela n'est pas possible, à lui verser des dommages-intérêts » (DE KLEMM (C.), *op. cit.*, p. 161).

<sup>1471</sup> DE KLEMM (C.), *op. cit.*, p. 160.

<sup>1472</sup> Cf. loi togolaise n° 2018- 005 du 14 juin 2018 portant Code foncier et domanial précitée.

<sup>1473</sup> Cf. loi n° 2013-001 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée.

Face à la première question, il importe d'identifier la nature du patrimoine dont a hérité l'État. La notion de patrimoine suivant la doctrine civiliste est définie comme une enveloppe contenant des actifs et passifs d'une personne. « *Le patrimoine est l'ensemble des biens d'une personne, envisagée comme formant une universalité de droit* »<sup>1474</sup>. À l'analyse des contextes dans lesquels le mot est employé par le législateur en matière domaniale et foncière, nous remarquons que la définition civiliste est trop large pour que le patrimoine public puisse aisément s'identifier au patrimoine de droit privé. Le patrimoine public de l'État est partagé entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé. Le passif de l'État aura du mal à s'y insérer pour la simple raison que si le droit civil met les deux (passif et actif) ensemble pour permettre aux créanciers du titulaire du patrimoine de se faire payer à partir d'un débit provenant des actifs patrimoniaux, dans le cas du patrimoine public la situation ne peut pas être la même : les biens du domaine public sont couverts par le principe de l'insaisissabilité. Le patrimoine public est, donc, dans une large mesure identifié dans un rapport de synonymie quasi-établie avec la notion de propriété publique<sup>1475</sup>.

Mais alors, pourquoi le législateur n'emploie-t-il pas directement le terme propriété publique à la place de patrimoine public ? C'est tout simplement parce que la propriété, par essence, peut être utilisée jusqu'à la destruction totale du bien. Ce qui ne peut être le cas d'un patrimoine qui appelle la préservation. Voilà ce pourquoi Sophie NICINSKI<sup>1476</sup> affirme que : « *[u]n patrimoine peut se définir comme un "ensemble de biens communément reconnus comme ayant une valeur éminente"* ». L'auteur poursuit d'ailleurs que « *[p]our résumer, le propre d'un patrimoine est d'être conservé et transmis* ». C'est donc en ce sens que le patrimoine public revêt une dimension qui intéresse les défenseurs de l'environnement. La conservation du patrimoine public serait un atout pour la préservation des biens environnementaux, et ce, au détriment des dangers que font peser les exploitations excessives.

<sup>1474</sup> Cf. **AUBRY (Ch.) et RAU (Ch.)**, *Cours de droit civil français, d'après la méthode de Zachariae*, 4<sup>e</sup> éd. revue et complétée par Ch. AUBRY et Ch. RAU, t. 6, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence Cosse, Marchal et Billard, Imprimeurs-Editeurs, Libraire de la Cour de cassation, 1873 t. 6, 1873, § 573, p. 229 cités par **THOMAT-RAYNAUD (A.-L.)**, *op. cit.*, pp. 13-33.

<sup>1475</sup> Selon le Conseil constitutionnel français, « le droit de disposer librement de son patrimoine [...] est un attribut essentiel du droit de propriété » (Décision n° 1998-103 DC du 29 juillet 1998). Dans ce prolongement, « Les droits patrimoniaux d'une personne sont constitués de l'ensemble de ses biens, des droits réels dont elle est titulaire ainsi que des droits de créance qui lui permettent d'exiger d'une autre personne l'exécution d'une prestation » (**CHAMARD-HEIM (C.)**, « Les frontières de la propriété le domaine public », *op. cit.*, pp. 83-101). Par ailleurs, Sophie NICINSKI affirme que : « Un patrimoine peut se définir comme un "ensemble de biens communément reconnus comme ayant une valeur éminente" » (cf. **NICINSKI (S.)**, *op. cit.*, p. 673).

<sup>1476</sup> *Ibid.*, p. 674.



Bref, en ce moment-là, le patrimoine public est assimilable à ce que la doctrine environnementale a désigné par patrimoine-environnement. Michel PRIEUR, par exemple, considère que la notion de patrimoine « *fait appel à l'idée d'un héritage légué par les générations qui nous ont précédé et que nous devons transmettre intact aux générations qui nous suivent* »<sup>1477</sup>. L'idée d'un héritage, d'une richesse ou d'une ressource est toujours pendante et facilite la valorisation. Seulement la seule exigence qui pèse, consiste à tout faire pour ne pas épuiser la ressource : l'idée de sécurisation évoquée plus haut prend alors tout son sens, puisque, même objet de propriété publique, le bien public échappe à la destruction de son titulaire. C'est cette exigence qui est alors imposée à l'État par le législateur lorsqu'il lui attribue la "titularité" de ce patrimoine. Ce qui nous renvoie à la deuxième question, de quelle "titularité" l'État hérite-t-il, puisqu'il y a la *titularité* patrimoniale qu'il faut distinguer de la *titularité* juridique sur le patrimoine ?

Cyril de KLEMM qui est l'un des pionniers dans la distinction entre le titulaire juridique et le titulaire patrimonial affirme de façon catégorique que le titulaire patrimonial n'est « *jamais une personne juridique, il lui (titulaire patrimonial) faut un représentant légal capable d'agir en son nom. Il ne faut pas cependant confondre ce représentant avec le titulaire lui-même* »<sup>1478</sup>. Sans besoin de noyer notre analyse dans un commentaire qui contribuerait à étouffer la clarté des propos de cet auteur que nous partageons parfaitement, nous dirons simplement que l'État ne peut, en raison de la détermination législative, s'identifier au titulaire patrimonial. En effet, les textes cités plus haut parlent, bien sûr, du patrimoine public de l'État mais d'autres dispositions juridiques compromettent la désignation de l'État comme titulaire patrimonial.

L'État est alors simplement le représentant légal de ce titulaire patrimonial, c'est-à-dire le titulaire juridique. À partir de cet instant, l'État est débiteur d'obligations de maintenir, de conserver et de préserver le domaine public et les valeurs environnementales qui vont avec, au profit du titulaire patrimonial du domaine public. Si l'État est placé dans la peau d'un mandataire quant à la valorisation du patrimoine public, qui est alors le titulaire patrimonial des biens publics ? Serait-il la nation ?

<sup>1477</sup> Cf. PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1991, p. 5, cité par DE KLEMM (C.), *op. cit.*, p. 145.

<sup>1478</sup> *Ibid.*, p. 163.

## 2/ La nation, titulaire du patrimoine public

Nos développements précédents montrent une proximité inédite entre patrimoine public et protection de l'environnement en raison des exigences conservatoires que la notion de patrimoine cultive tant dans son acception publiciste qu'environnementaliste. Dans l'intérêt de qui la conservation de ce patrimoine est envisagée ? Au plan national, des pistes montrent que le législateur laisse présager l'intérêt national. Derrière l'intérêt national se cache très certainement une entité : la nation<sup>1479</sup>.

Lorsqu'une dépendance du domaine public porte en elle un intérêt environnemental d'une importance élevée, le législateur ne fait plus appel à la notion de patrimoine public qui donne des indices sur le titulaire juridique comme si cela devait permettre de conférer des pouvoirs plus étendus à ce dernier. Le législateur parle alors couramment de patrimoine national ou de patrimoine commun national. Ce qui est remarquable, c'est qu'il s'agit toujours de dépendances du domaine public. Cela est perceptible dans les textes applicables au domaine public de l'eau (patrimoine naturel) et aux sites classés ou inscrits pour les intérêts culturel et architectural (patrimoine culturel).

D'abord, concernant le domaine public de l'eau, les législateurs semblent s'accorder sur cette approche. Le droit béninois retient que : « [l] 'eau, élément du patrimoine commun national, fait partie du domaine public »<sup>1480</sup>. De même, l'article 7 alinéa 1 du code ivoirien de l'eau dispose que : « [l] 'eau fait partie du patrimoine commun national »<sup>1481</sup>.

De l'autre côté, la loi met dans le patrimoine culturel national, des biens bénéficiant autant de la protection de la domanialité publique que de celle émanant des exigences patrimoniales. En

<sup>1479</sup> La définition doctrinale du mot "nation" est inspirée de deux conceptions, l'une française et l'autre allemande. « En France, le concept de nation est venu se superposer à un État depuis longtemps unifié. L'Allemagne " -c'est-à-dire, jusqu'au XIXe siècle, une mosaïque d'États souverains -, a peiné à se définir en tant qu'État. D'où les problèmes d'affirmation d'un nationalisme allemand par ailleurs largement influencé par la Révolution française. Il a fallu trouver d'autres éléments unificateurs, comme la généalogie et la culture, qui sont à l'origine du *jus sanguinis* » (RUF (W. Kl.), « La conception de la nation en France et en Allemagne », in *Hommes et Migrations*, n° 1223, janvier-février 2000, Regards croisés France-Allemagne, p. 12).

Au plan jurisprudentiel, l'affaire *Nottebohm* reste un arrêt de référence en matière de détermination du lien de nationalité en ce qu'il fait allusion du lien affectif entre l'individu et la nation. CIJ, 6 avril 1955, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, Recueil 1955, p. 4, disponible sur <https://www.icj-cij.org/en/case/18>, consulté le 24 juin 2020. Dans le prolongement de cette affaire, voir GRAWITZ (M.), « Arrêts Nottebohm du 18 novembre 1953 compétence et du 6 avril 1955 fond », in *Annuaire français de droit international*, vol. 1, 1955. pp. 262-277 ; disponible en ligne [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1955\\_num\\_1\\_1\\_1169](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1955_num_1_1_1169), consulté le 1er avril 2019.

<sup>1480</sup> L'article 17 de loi n° 2010-44 du 21 octobre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin précitée.

<sup>1481</sup> Cf. loi n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant code de l'eau en République de Côte d'Ivoire précitée.

effet, « on entend par patrimoine culturel, l'ensemble des biens, meubles ou immeubles au sens du code civil, religieux, artistique, littéraire ou touristique et dont la conservation et la protection revêtent une importance majeure pour la communauté nationale »<sup>1482</sup>. Les biens devant composer le patrimoine culturel, doivent être marquants par la spécificité de leur nature.

Qu'il soit désigné comme patrimoine national tout court ou comme patrimoine commun national, le bien patrimonial appartient à la communauté des personnes encore appelée la nation. La nation dans ce contexte fait office de titulaire patrimonial. En tant que tel elle peut exiger de ses mandataires, l'État en premier et ses démembrés, voire les personnes de droit privé<sup>1483</sup>, une obligation de rendre compte de la gestion qu'ils font des biens à eux confiés<sup>1484</sup>. Cela peut se résoudre en termes de contrôle parlementaire et de contrôle juridictionnel. Et chaque fois que ces contrôles se profilent à l'horizon, l'environnement s'en sort réconforté.

En effet, contrepoids énoncé par Montesquieu, le contrôle parlementaire permet aux représentations nationales, de réclamer des comptes à l'Exécutif (défenseur de l'État)<sup>1485</sup>. Les questions de réchauffement climatique<sup>1486</sup>, de pollutions de divers ordres et de dégradation des ressources écologiques sont examinées au cours des questions orales et écrites au parlement. Mais cette arme qui peut s'avérer favorable à l'environnement, devient inefficace

<sup>1482</sup> Cf. l'article 2 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi togolaise n° 90-24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national précitée. Son alinéa 2 poursuit, « Entre notamment dans ces catégories de biens culturels, des sites, monuments, des objets et documents archéologiques, historiques et ethnologiques, des édifices et ensembles architecturaux, des œuvres d'art, d'artisanat et de littérature tombés dans le domaine public, des collections et spécimens scientifiques des trois règnes animal, végétal ou minéral ».

<sup>1483</sup> Cela est envisageable dans le cas où le patrimoine national s'étend au bien du domaine foncier, comme c'est le cas en République de Côte d'Ivoire. L'article 1, alinéa 1 dispose : « Le Domaine Foncier Rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur ». L'alinéa 2 de ce même article poursuit que ce domaine foncier « constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires » (cf. Loi ivoirienne n° 98-750 du 23 décembre 1998 modifiée par la loi du 28 juillet 2004 relative au domaine foncier rural, disponible sur [http://www.gouv.ci/doc/LOI\\_N98-750relativeaudomainerural.pdf](http://www.gouv.ci/doc/LOI_N98-750relativeaudomainerural.pdf), consulté le 26 juin 2020).

<sup>1484</sup> C'est au nom de cette obligation que l'État s'astreint à assurer la protection et la sauvegarde des biens de ces patrimoines. « L'État assure la protection, et la sauvegarde du patrimoine culturel national » (cf. article 1 de la loi togolaise n° 90-24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national précitée).

<sup>1485</sup> MONTESQUIEU (Ch. de S. de), *De l'esprit des lois*, Gallimard, rééd. Paris, 1995, p. 560. Nous nous intéressons à l'affirmation de l'auteur suivant laquelle : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

<sup>1486</sup> Voir par exemple, CERUTTI (F.), *op. cit.*, pp. 107-122.

dans la plupart de nos pays. La raison tient à l'ampleur du fait majoritaire<sup>1487</sup> qui amenuise les chances d'une défense de l'environnement pour l'intérêt de la nation par la voie du parlement (porte-parole de la nation)<sup>1488</sup>.

De cette analyse, nous déduisons qu'il y a une sorte de superposition de titulaires. « *La consécration juridique de la notion de patrimoine commun a pour conséquences juridiques, de superposer un titulaire patrimonial au titulaire juridique du bien environnemental. Ce dernier peut être une personne publique ou privée (...)* »<sup>1489</sup>. L'action contre l'État débiteur de l'obligation de conservation du domaine public et de ses valeurs écologiques doit être réexaminée, puisque la dynamique patrimoniale laisse la possibilité à la nation, titulaire patrimonial, de lui réclamer des comptes.

Le droit de l'environnement a révélé depuis la jurisprudence française *Erika* du 25 septembre 2012 qu'une association légalement constituée peut demander réparation du préjudice écologique<sup>1490</sup>. À partir de cette jurisprudence, les droits patrimoniaux de la nation peuvent être exigibles par l'entremise des associations.

Au demeurant, le caractère fluctuant qui caractérise la désignation légale du titulaire du patrimoine à l'intérieur de nos États ne se résume pas aux tergiversations entre l'État et la nation. Les générations futures peuvent être regardées comme titulaire du patrimoine.

<sup>1487</sup> Voir sur ce sujet, **MATHIEU (Ch.)**, « Le principe de séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in **DAUGERON (B.) et LE POURHIET (A.-M.) (sous la dir.)**, *IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, A.F.D.C., Lyon, 26-28 juin 2014, Atelier C – Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs, pp. 1-21. L'auteur affirme que : « la séparation des pouvoirs était inappliquée dans les faits en raison de l'apparition du fait majoritaire ».

<sup>1488</sup> Aux termes de l'article 4 de la loi-cadre sur l'environnement du Togo précitée, « L'environnement togolais est un patrimoine national et fait partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité ».

<sup>1489</sup> **SANI (A.)**, *op. cit.*, p. 77.

<sup>1490</sup> « Admettre l'existence d'un préjudice écologique, c'est admettre qu'une pollution, une marée noire, par exemple, ne cause pas seulement des préjudices classiques au sens du droit de la responsabilité civile, comme des préjudices matériels (par exemple les frais de nettoyage exposés par les collectivités), des préjudices économiques (par exemple la perte de revenus des professionnels qui auront vu les touristes désertier les plages souillées) ou encore les préjudices moraux (par exemple le préjudice subi par les associations qui voient leurs efforts de préservation réduits à néant par la dégradation du milieu qu'elles ont vocation à protéger). La notion de préjudice écologique vise des dommages qui n'ont aucune répercussion immédiate sur les personnes ou leur patrimoine, comme peut l'être, par exemple, la disparition d'une espèce animale ou végétale, empoisonnée par les hydrocarbures, et ne faisant l'objet d'aucune exploitation directe ou indirecte de l'homme » (**REBEYROL (V.)**, « Où en est la réparation du préjudice écologique ? », in *Recueil Dalloz*, 2010, p. 1804).

## **B. Le patrimoine public et la problématique de la "titularité" conférée aux générations futures**

La valorisation fonctionnelle du domaine public centrée sur l'attribution des compétences ne saurait aujourd'hui être abordée à l'aune d'une approche patrimoniale en faisant fi des générations futures. D'emblée, l'aborder comme cela, exclut toute assimilation de ces générations au titulaire juridique (encore appelé mandataire). Car absentes, elles ne peuvent qu'être envisagée comme titulaire patrimonial. Les générations futures sont donc, d'un point de vue juridique, une fiction créée au bénéfice de la conservation de l'environnement<sup>1491</sup> (1). Mais les droits qui leur sont conférés sont difficilement exigibles (2).

### **1/ Les générations futures, une fiction juridique destinée à la conservation de l'environnement**

Le futur n'est pas encore là, mais il est le successeur légitime et inéluctable du présent. Les générations futures constituent une communauté d'individus placée dans l'avenir. Certain qu'elle sera présente à un moment ou à un autre, et peut-être plus tôt que prévu, le droit de l'environnement s'appuie sur les intérêts de cette communauté d'individus pour obliger les générations présentes à la rationalité dans les actions, les utilisations et les exploitations domaniales. Et cette obligation est l'une des plus importantes que véhicule l'idée de patrimonialité telle qu'évoquée ici.

N'empêche, cette notion de générations futures est et reste une fiction inventée par le droit. Puisqu'elle sous-tend le principe de développement durable consacré par les lois<sup>1492</sup>, cette notion est devenue l'avatar de toute dynamique de développement économique. L'exploitation domaniale est, en cela, enfermée dans un étau constitué par les impératifs de conservation de l'environnement dans une perspective de transmission intacte à nos progénitures qui sont les vrais titulaires de ce patrimoine<sup>1493</sup>. Cependant, ce sont ces

<sup>1491</sup> Sur les interactions entre la protection de l'environnement et les générations futures dans la jurisprudence, voir CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996 *relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/95>, consulté le 24 juin 2020. La Cour a estimé que : « l'environnement n'est pas une abstraction mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé pour les générations à venir ».

<sup>1492</sup> Le premier principe énoncé par le législateur togolais en gestion de l'environnement et des ressources naturelles est : « le principe de développement durable selon lequel le développement doit répondre, sur le plan environnemental, aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » (cf. article 5 la loi togolaise n° 2008-005 portant loi-cadre sur l'environnement précitée).

<sup>1493</sup> DE KLEMM (C.), *op. cit.*, p. 145 et s. et SANI (A.), *op. cit.*, p. 77.

progénitures complètement noyées dans le vague et l'imprécision <sup>1494</sup> que le droit place au cœur de la réglementation pour des fins de protection de l'environnement. D'où, il reste pertinemment convainquant que la notion de générations futures est une fiction.

La fiction en droit se définit comme une « [t]echnique législative qui consiste à déformer la réalité pour lui faire produire des effets juridiques considérés comme souhaitables et que la stricte analyse de la situation n'aurait pas permis d'appliquer ». C'est comme cela que le dictionnaire du vocabulaire juridique définit la fiction juridique<sup>1495</sup>. Les générations futures constituent une fiction, certes, dont l'objet est de protéger l'intérêt général lié à l'environnement<sup>1496</sup>. Une analyse par analogie s'impose pour parvenir à cette conclusion.

Le droit de la filiation a consacré la fiction de l'enfant conçu ("*infans conceptus pro nato habetur quoties de commodis ejus agitur*"), « mais non encore né quand son intérêt patrimonial l'exige ou encore la transmission de la personnalité d'un défunt à ses héritiers de manière à ce qu'ils soient saisis de son patrimoine dès son décès »<sup>1497</sup>. Sur la base de cette fiction, des ressemblances émergent et font croire que la fiction sur laquelle la notion de générations futures est construite, ne saurait souffrir de critiques scientifiquement tenables. Comme la fiction de l'enfant conçu qui préserve l'intérêt d'un être absent mais dont la venue est annoncée et très prochaine, la fiction des générations futures est également bâtie sur la protection de l'intérêt d'une communauté d'individus présentement absente et qui est appelée à substituer les générations présentes. Reproduisant *in extenso* Antoine de SAINT EXUPERY

<sup>1494</sup> La notion est noyée dans le vague car il est difficile de dire avec exactitude de quelle communauté de personnes il s'agit tant sur le plan temporel que sur le plan spatial.

<sup>1495</sup> **CABRILLAC (R.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 187, voir fiction (théorie).

<sup>1496</sup> Les interactions entre l'intérêt général et les générations futures ont été appréhendées par certains auteurs comme suit : « [l']inclusion des générations futures dans le cadre de référence des définitions de l'intérêt général peut être observée dans différents domaines, comme la gestion de la dette publique ou les systèmes de protection sociale. C'est cependant à propos de l'environnement que semble se poser aujourd'hui avec le plus d'évidence le problème du rapport aux générations futures » (**GAUTIER (Cl.)**, **VALLUY (J.)**, *op. cit.*, pp. 9-10).

<sup>1497</sup> **PICOTTE (J.)**, *op. cit.*, p. 1759. L'auteur affirme : « [l]a qualification de la fiction s'opère par l'emploi soit de la préposition contre (catégorie des fictions contre l'histoire ou contre l'historique ou encore contre les antécédents des parties, par exemple, la fiction de l'accomplissement de la condition rattachée à une obligation lorsque son débiteur en empêche la réalisation, les fictions contre la science : par exemple, la distinction créée entre les biens meubles et les biens immeubles, entre les biens réels et les biens personnels), soit d'un participe présent (fictions permettant d'attribuer ou de modifier la personnalité : par exemple, l'attribution fictive d'une personnalité morale à des personnes physiques formant un groupe, à des masses de capitaux, l'attribution des avantages de la personnalité à l'enfant conçu mais non encore né quand son intérêt patrimonial l'exige ou encore la transmission de la personnalité d'un défunt à ses héritiers de manière à ce qu'ils soient saisis de son patrimoine dès son décès), soit d'une locution prépositive : fictions à l'encontre de la logique (elles portent atteinte au principe d'identité ou de causalité (...)) » (*ibid.*).

sur les toutes premières pages de sa thèse<sup>1498</sup>, un auteur écrit que : « [n]ous n'avons pas hérité la terre de nos ancêtres, nous l'avons emprunté à nos enfants ». Nous pouvons sans hésiter affirmer que le mot "terre" est employé dans un sens figuré pour désigner la nature ou tout ce qui ne provient pas de l'ingénierie humaine.

Le prêteur de cette nature – c'est-à-dire les générations futures, ou plutôt comme les a appelées Antoine de SAINT EXUPERY, nos enfants – est créancier de droits que nous, générations présentes, devons honorer. Ainsi, pour parvenir à cet objectif de conservation, les biens du patrimoine sont soumis à un régime de domanialité publique appuyé par des règles de gestion de ce patrimoine que le droit de l'environnement promeut<sup>1499</sup>. Mais l'application de ce régime exorbitant de droit commun ne se fera pas de la même façon d'un bien à autre. C'est une position doctrinale prônée par Cyrille de KLEMM et reprise constamment par d'autres auteurs, notamment Caroline CHAMARD-HEIM<sup>1500</sup>.

Pour Caroline CHAMARD-HEIM<sup>1501</sup>, « [t]out ce que l'on peut déduire du régime de la domanialité publique, c'est que ces biens ne bénéficient pas du même degré de patrimonialité qu'un bien privé ou qu'un bien public relevant du domaine privé. Seuls les biens librement aliénables par leur propriétaire, à l'image des biens du domaine privé, jouissent du niveau de patrimonialité le plus élevé : ceux-ci sont évaluables financièrement et cessibles. Les biens du domaine public se situent, quant à eux, à un degré inférieur de patrimonialité : ils ont une valeur économique tout en étant indisponibles à l'égard des personnes privées ». Cette position que nous partageons fait surgir une sorte d' « échelle de patrimonialité » dont les portées sont similaires à l' « échelle de domanialité »<sup>1502</sup>.

La fiction juridique des générations futures destinée à la conservation de l'environnement n'a de mérite que lorsqu'elle permet de produire des effets de droit. Le problème restant est celui de la possibilité de l'action en justice pour la réparation des droits patrimoniaux de ces générations futures.

<sup>1498</sup> **DI MEO (P. A.-M.)**, « Le dommage à l'environnement : esquisse d'une responsabilité, le droit italien pour modèle », Th., Droit, Université du Maine & *Universita Degli Studi di Bologna*, 2004, p. 3.

<sup>1499</sup> « Les biens "patrimoniaux" ne sont donc pas des biens comme les autres. La nécessité de leur sauvegarde, une fois reconnue comme un objectif de société, justifie alors l'institution de régimes particuliers nécessaires à leur protection et l'application de règles exorbitantes de droit commun, par exemple, des limitations du droit de propriété, l'instauration d'un droit de préemption au bénéfice de personnes publiques, des restrictions à la liberté de commerce pour certains biens mobiliers ou l'octroi d'avantages particuliers, subventions ou dégrèvements fiscaux, en faveur de ceux qui subissent des contraintes nécessaires à la préservation des biens patrimoniaux » (**DE KLEMM (C.)**, *op. cit.*, p. 146).

<sup>1500</sup> Cf. **CHAMARD-HEIM (C.)**, « Les frontières de la propriété le domaine public », *op. cit.*, pp. 83-101.

<sup>1501</sup> *Ibid.*

<sup>1502</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, B, 1.

## 2/ Les générations futures titulaires de droits difficilement exigibles

La fierté que toute personne titulaire d'un droit a, c'est de pouvoir le faire valoir devant les tribunaux. Le contraire annihilerait toute la valeur du droit en question. Les générations futures, en tant que titulaire patrimonial, sont créancières de droits sur des biens dont la conservation est dans les mains de l'État. Pour demander des comptes à l'État, débiteur de cette obligation de conservation<sup>1503</sup>, le titulaire du patrimoine public environnemental doit remplir certaines conditions classiques lui permettant d'ester en justice.

Jean RIVERO et Jean WALINE ont, à cet effet, rappelé que : « [l]a responsabilité, en droit public comme en droit privé, suppose réunies trois conditions : - l'existence d'un dommage ; - la possibilité de rattacher ce dommage à une personne déterminée, ou imputabilité du dommage ; - enfin un fait générateur présentant certains caractères juridiques d'où découle l'obligation de réparer »<sup>1504</sup>. Ces conditionnalités, face à la réparation des dommages causés aux biens environnementaux, posent problème.

En effet, dès lors que la "titularité" des biens patrimoniaux est reconnue aux générations futures, il se pose un problème quant à la satisfaction des conditions sus-énoncées. Par exemple, le dommage causé au bien patrimonial doit, comme tout dommage, être certain, direct et spécial<sup>1505</sup>. Mais il se fait que les préjudices causés aux biens publics couverts par la patrimonialité souffrent d'un défaut de caractère spécial<sup>1506</sup>. Car un dommage est dit spécial, quand il est particulier à la personne qui en est victime, et non commun à l'ensemble des membres d'une collectivité<sup>1507</sup>. Le préjudice écologique dont les générations futures – titulaire patrimonial – peuvent demander réparation<sup>1508</sup>, n'est pas particulier à une ou des personnes identifiées. Se poserait la question suivante : qui peut alors exercer l'action en réparation en lieu et place des générations futures ?<sup>1509</sup> L'État, même en tant que défenseur de l'intérêt

<sup>1503</sup> Puisque comme le dit Sophie NICINSKI, « le propre d'un patrimoine est d'être conservé et transmis » (cf. NICINSKI (S.), *op. cit.*, p. 674).

<sup>1504</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 413.

<sup>1505</sup> *Ibid.* p. 413, n° 468.

<sup>1506</sup> Voir sur ce sujet, GOHIN (O.), *op. cit.*, p. 604. L'auteur écrit que « Quant à la spécialité du préjudice il s'agit d'une notion plus diffuse... ».

<sup>1507</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 413.

Dans le sens de réparation du préjudice, voir GOHIN (O.), *op. cit.*, p. 605.

<sup>1508</sup> BADINGA CITALA (M. M.), *op. cit.*, pp. 165-214.

<sup>1509</sup> Cette question fait suite à celle-ci : « Comment justifier nos obligations envers les générations futures ? » (posée par CERUTTI (F.), *op. cit.*, p. 111) et à laquelle nous avons répondu déjà.

L'auteur quant à lui y répond en ces termes : « Nos obligations envers les générations futures qui, dans *Théorie de la justice*, sont définies en terme d'épargne équitable en leur faveur, pourraient bien être comprises comme incluant le fait de leur donner la chance de naître et de préserver la terre dans un état accueillant... » (*ibid.*, p. 113).



général, est disqualifié pour jouer ce rôle, parce que c'est contre lui (l'État) que l'action est dirigée. Les autres personnes publiques étant le prolongement de l'État, elles ne sont non plus éligibles. Les seules pistes restantes sont orientées vers la société civile<sup>1510</sup>.

En plus, « [i]l ne peut y avoir préjudice, affirme Jean CARON, que pour une personne vivante »<sup>1511</sup>. Sur cette base, les droits des générations futures sont un défi pour la pensée<sup>1512</sup> : « (...) l'expression même de "droit des générations futures" fait difficulté. Il pourrait s'agir de ces mots qui permettent facilement les effets de manche parce qu'ils sont nébuleux et ne désignent rien de précis. Se mêlent sous le même vocable la désignation de classes d'âge qui coexistent et sont, au moins pour une partie de leur vie, contemporaines et le renvoi à des générations qui n'existent pas encore et sont donc très éloignées dans le temps »<sup>1513</sup>. Il est vrai que la fiction créée au profit de ce concept permet de surmonter quelque peu cette difficulté. N'empêche que la recevabilité de l'action en réparation des dommages causés à la suite de la violation des droits des générations futures reste encore entourée d'une difficulté quant à son acceptation.

Par ailleurs, dans le fait que le dommage doit être anormal, il y a un aspect propre au dommage environnemental qu'il convient de relever. L'anormalité est un aspect promu par le droit de l'environnement. Le droit de l'environnement, nous l'avons dit, n'annihile pas les chances d'une valorisation économique de biens sujets à l'appropriation<sup>1514</sup>. C'est l'excès dans l'exploitation qui est visé par la règle environnementale. Le titulaire patrimonial ne peut pas engager la responsabilité de l'État gardien des biens patrimoniaux sur le simple fait d'une exploitation. Dans ce cas par exemple, la délivrance d'une autorisation d'exploitation d'une substance minérale ne peut en soi être constitutive d'un fait générateur de responsabilité administrative. Mais peuvent, sur la base d'une exploitation excessive, engager la responsabilité de l'État, des autorisations délivrées pour le pompage abusif des eaux d'un fleuve entraînant son tarissement.

<sup>1510</sup> En ce sens, voir **POMADE (A.)**, « La Société Civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques », Th., Droit privé, Université d'Orléans, 2009, 619 p.

<sup>1511</sup> **CARON (J.)**, « Générations futures, sans voix ni droit ? », in *Revue Projet* 2012/5, n° 330, p. 8.

<sup>1512</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>1513</sup> **CARON (J.)**, *op. cit.*, p. 8.

<sup>1514</sup> « Le concept de patrimoine commun signifie juridiquement maintenir la productivité des ressources naturelles dans le long terme. En effet, "de l'inventaire de toutes les définitions possibles du patrimoine, émerge un élément commun tenant à la préoccupation de garder ou d'utiliser un acquis de telle manière que soient conservées les possibilités d'usage ultérieur, et proscrite les dégradations irréversibles" » (**SANI (A.)**, *op. cit.*, p. 77).

L'action en réparation du dommage doit être enfin analysée par rapport à ses effets. « *En effet, dès lors qu'il est question de dommage écologique, il ne sera jamais assez répété que la réparation doit se traduire par une action effective en faveur de l'environnement, et non par une simple allocation de dommages et intérêts au demandeur* »<sup>1515</sup>. Condamner le fautif au versement de dommages-intérêts ne résout pas les torts causés à l'environnement, surtout si les dégâts sont irréversibles. Ce n'est que pour dissuader les délinquants écologiques, qu'ils soient des personnes publiques ou des personnes de droit privé, que les dommages-intérêts sont souhaitables, surtout lorsqu'il s'agit de dommages irréversibles. Pour les autres types de dommages à l'environnement qui peuvent être corrigés, c'est la réparation en nature soit par la remise en état, la restauration, *etc.* qui est souhaitée.

Dans ce paragraphe, nous avons décelé l'impact des règles environnementales nationales sur la gestion patrimoniale du domaine public. L'influence que ces règles ont sur la gestion du patrimoine public confirme l'épreuve que subit le régime de la gestion du domaine public (c'est-à-dire la domanialité publique). L'analyse doit être poursuivie pour cerner l'influence des règles du droit international dans cette même gestion patrimoniale.

## **§2. La gestion patrimoniale du domaine public à la lumière des règles du droit international de l'environnement**

Il paraît un peu absurde d'aborder la gestion patrimoniale du domaine public à la lumière des règles du droit international de l'environnement. Cependant, cela est bien possible, puisque dans le domaine public des États, il y a des biens (à l'instar de la mer territoriale, des fleuves et lacs internationaux...) qui revêtent une importance capitale en raison des enjeux transfrontaliers. Le droit international s'invite alors pour appuyer la domanialité publique dans la gestion des biens publics naturels (A) et des ouvrages publics transfrontaliers (B).

### **A. La gestion patrimoniale des biens publics naturels transfrontaliers**

La gestion patrimoniale des biens publics appelle une internationalisation sans cesse croissante du régime applicable. Le caractère transfrontière crée une célérité dans ce processus. Enfermant notre analyse dans un contexte régional ou sous-régional (en Afrique en particulier), nous nous focaliserons sur les cas respectifs des espaces fluviaux (1) et des espaces lacustres (2) internationaux.

<sup>1515</sup> REBEYROL (V.), *op. cit.*, p. 1804.

## 1/ Cas des écosystèmes fluviaux transfrontaliers

Dans sa thèse sur *"Le Fonds pour l'Environnement Mondial"*, Jeanine GAMA SÁ écrit : « [l]es problèmes environnementaux revêtent une caractéristique particulière : l'interdépendance des écosystèmes au niveau mondial est incompatible avec la gestion isolée des ressources naturelles par chaque État »<sup>1516</sup>. Dans cet ordre d'idées, certains fleuves, par leur nature, leur étendue et la taille des enjeux économiques et environnementaux dont ils sont l'objet, raffermissent cette interdépendance. Aucun État ne peut donc se mettre seul à les gérer. Leur gestion dépasse le cadre restreint d'une réglementation interne d'un État et transcende les paramètres souverainistes qui plombent l'ordre public international. Désormais, l'espace fluvial tend à s'inscrire dans un patrimoine commun (non national mais que les peuples de ses États ont en partage).

C'est bien le cas du fleuve Niger. C'est bien la gestion de ce fleuve (et de son bassin en général) qui va nous intéresser particulièrement. Irriguant les économies des pays qu'ils traversent, le fleuve Niger et ses affluents font partie des dépendances du domaine public de ces États<sup>1517</sup>. Mais, en même temps, ce sont des biens domaniaux qui ont la particularité de créer un lien entre les peuples de ces pays. Leur gestion ne saurait donc relever du seul intérêt d'un peuple<sup>1518</sup>. Ce qui justifie que les États concernés aient transférés les compétences de la valorisation des parties de ce bassin qui leur reviennent à une organisation intergouvernementale dite l'Autorité du Bassin du Niger (ABN)<sup>1519</sup>.

<sup>1516</sup> GAMA SÁ (J.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>1517</sup> Sur une zone de pêche faisant partie du domaine public fluvial, notamment sur le fleuve Niger en territoire malien, le juge judiciaire a reconnu l'appartenance de cette partie au domaine public. Voir en ce sens, Mali, Cour suprême, Civ. 2<sup>ème</sup>, Arrêt n° 399 du 24 novembre 1999 précitée.

<sup>1518</sup> C'est dans ce contexte que l'article 4 -3 alinéa 1 de la Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger signée à N'Djamena le 29 octobre 1987, disponible sur <http://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0e.htm>, consulté le 27 juin 2020, stipule : « Les États membres s'engagent à informer le Secrétariat Exécutif de tous les projets et travaux qu'ils se proposeraient d'entreprendre dans le bassin ». La décision de mener, par exemple, une activité sur le fleuve regarde l'ensemble des pays qu'il traverse. Voir en ce sens, Décision n° 2 relative à l'accélération des études techniques et environnementales pour permettre la réalisation du barrage de Fomi en Guinée lors 10<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013 précitée.

<sup>1519</sup> Cf. Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger précitée.

L'Autorité du Bassin du Niger, « est l'une de plus ancienne organisation intergouvernementale de la région, puisqu'elle est l'héritière de la Commission du fleuve Niger créée en 1964 [Accord relatif à la Commission du Fleuve Niger et à la navigation et aux transports sur le Fleuve Niger signé à Niamey le 25 Février 1964, révisé à Niamey le 2 février 1968 et le 15 juin 1973 et à Lagos le 26 janvier 1979]. Cette dernière est transformée en Autorité du Bassin du Niger par la convention de Faranah [Convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger signée le 21 novembre 1980 à Faranah, République de Guinée, disponible sur <https://www.riob.org/fr/recherche?f%5B0%5D=regional%3A13&f%5B1%5D=language%3Aen&f%5B2>

Zone humide dans un espace désertique<sup>1520</sup>, le bassin du Niger fait l'objet d'une attention particulière. Ce qui fait que, même si sa gestion n'est pas formellement déclarée d'ordre patrimonial, elle déroge cependant au cadre d'une gestion ordinaire. Elle est entreprise en tenant compte des exigences de la durabilité et ce, pour préserver le bassin dans l'intérêt des générations futures. Les preuves résident dans les textes mêmes de la convention créatrice de l'autorité et les décisions de l'organe suprême qu'est le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement (en vertu de l'article 6 de la Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger<sup>1521</sup>).

Les États membres de l'Autorité « *s'engagent (...) à s'abstenir d'exécuter sur la portion du Fleuve, de ses affluents et sous-affluents relevant de leur juridiction territoriale, tous travaux susceptibles de polluer les eaux ou de modifier négativement les caractéristiques biologiques de la faune et de la flore* ». Et pourtant, il ne faudrait pas ignorer que cet engagement est pris pendant que lesdites portions fluviales restent et demeurent la propriété publique de ces États. Ils choisissent volontiers de ne point s'aventurer dans des valorisations égoïstes qui compromettraient les chances d'une préservation des ressources du bassin aux générations à venir. C'est cela qui se manifeste dans les décisions des organes de l'Autorité ayant bénéficié d'un transfert de compétences.

Le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement a décidé de confier à l'Autorité les fonctions de la maîtrise d'ouvrage concernant : « *l'établissement et le suivi du respect des règles générales de gestion stratégique des ouvrages hydrauliques à impact transfrontalier* » ; « *la conduite, en liaison avec les pays concernés, des études d'impact environnemental et social, et éventuellement des études techniques et socioéconomiques des projets d'ouvrages structurants à impact transfrontalier, de la recherche de leur financement et du suivi-évaluation des nouveaux projets et programmes* »<sup>1522</sup>.

---

[%5D=theme%3A302](#), consulté le 23 juin 2020] et regroupe le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Le Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad. La Convention de Faranah a été révisée en 1987 à N'Djamena [Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger, N'Djamena, le 29 octobre 1987], qui dispose en son article 3 que « Le but de l'Autorité est de promouvoir la coopération entre les pays membres et d'assurer un développement intégré du Bassin du Niger dans tous les domaines de l'énergie, de l'hydraulique, de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la pisciculture, de la sylviculture et l'exploitation forestière, des transports et communications, et de l'industrie » (SANI (A.), *op. cit.*, pp. 377-378).

<sup>1520</sup> Relativement à quelques précisions sur l'importance d'une zone humide, voir *infra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B, 2.

<sup>1521</sup> Cf. Convention révisée portant création de l'Autorité du Bassin du Niger précitée.

<sup>1522</sup> Cf. Décision n° 1 relative au transfert de certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage à l'ABN adoptée lors du 9<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger à Abuja, le 16

Dans un autre sillage, l'organe suprême met en valeur les exigences environnementales en posant un regard sur les projets initiés par les États membres. Pour la célérité de la réalisation du projet, le Sommet parvient même à exiger de l'État initiateur du projet une évaluation rapide et efficace de l'impact du projet sur l'environnement. Par exemple, le 10<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité a demandé à la Guinée : « *de prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'accélération des études techniques pour la réalisation du barrage de Fomi conformément aux engagements pris par les États membres dans le cadre de la Vision partagée* »<sup>1523</sup>. Ce n'est donc pas seulement la viabilité économique du projet qui intéresse forcément l'organisation intergouvernementale, mais aussi sa dimension environnementale.

L'environnement de l'espace est une préoccupation majeure. Les États membres en ont conscience. La sécurité hydrique<sup>1524</sup> et les questions de changements climatiques s'invitent, par conséquent, à l'ordre du jour des rencontres. C'est dans l'optique de gérer durablement les écosystèmes du bassin. La gestion de l'eau en tant que ressource rare était même l'objet d'une charte au sein de cette organisation<sup>1525</sup>. Il en est de même des préoccupations relatives au changement climatique<sup>1526</sup>.

- 
- septembre 2010, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- <sup>1523</sup> Cf. Décision n° 2 relative à l'accélération des études techniques et environnementales pour permettre la réalisation du barrage de *Fomi* en Guinée, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- <sup>1524</sup> Sur la façon dont se pose le problème de sécurité hydrique, voir **JEANCLOS (Y.)** « Prolégomènes, défis et sécurité internationale », in *Crises et crispations internationales à l'ère du terrorisme au XXI<sup>es</sup>*, Braylant, Études stratégiques internationales n° 7, 2011, pp. 7-43.
- <sup>1525</sup> Le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité a instruit le Secrétariat Exécutif de l'ABN de réaliser, les études relatives : « à l'Annexe relative à l'Environnement, au Règlement d'eau et à la Notification des mesures projetées, prévues par la Charte de l'Eau du Bassin du Niger » ; « à la détermination des règles de partage des coûts et bénéfices liés aux ouvrages hydrauliques à impacts transfrontaliers » ; « à l'élaboration de la Convention générale portant statuts et régime juridique des ouvrages communs et d'intérêt commun de l'ABN » (cf. Décision n° 2 : relative à l'application de la Charte de l'Eau du Bassin du Niger adoptée lors du 9<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger à Abuja, le 16 septembre 2010, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020).
- <sup>1526</sup> Le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement a adopté « les résultats de la phase 2 de l'initiative sur les changements climatiques dans le bassin du Niger tels qu'adoptés par le 2<sup>e</sup> atelier régional de concertation et d'échanges organisé par l'ABN avec l'appui de la Banque mondiale et un fonds fiduciaire danois, du 2 au 4 mai 2013 à N'Djamena, République du Tchad » (Décision n° 7 relative à l'initiative sur les changements climatiques dans le Bassin du Niger lors 10<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020).

Bref, la gestion de l'écosystème du bassin du fleuve Niger, bien public naturel aux enjeux transfrontaliers, est faite suivant une approche patrimoniale qui place la durabilité au cœur d'une valorisation économique des ressources. C'est la même situation qui s'observe au niveau des espaces lacustres transfrontières.

## 2/ Cas des écosystèmes lacustres transfrontaliers

La Côte d'Ivoire, le Togo, le Bénin, le Cameroun et d'autres pays francophones d'Afrique sont des pays à l'intérieur des frontières desquels, il y a des lacs et lagunes avec un écosystème très apprécié. Écosystèmes fragiles, les milieux lacustres naturels sont pour les populations riveraines à l'intérieur de ces États, le siège d'activités économiques prisées (pour les facilités qu'ils offrent pour l'agriculture, les activités pastorales, la pêche ainsi que le commerce). Lorsque plusieurs pays partagent un lac, les enjeux se démultiplient. Un patrimoine commun des peuples de ces États prend corps<sup>1527</sup>. La gestion du lac (dépendance domaniale de part et d'autre) va mettre aux prises le régime de domanialité publique avec les exigences de gestion du patrimoine public transfrontalier.

Dans le cadre de la gestion du patrimoine commun lacustre, des obligations sont imposées aux États riverains et aux autorités en charge de la gestion de ce patrimoine dans le but de préserver les ressources lacustres pour les générations futures. Mais comment ces obligations sont-elles articulées et qui a en charge leur exécution ? C'est à cette double interrogation que nous répondrons sur la base de deux exemples : le cas du lac Tchad et celui du lac Tanganyika (dont la richesse des droits primaires est variable)<sup>1528</sup>.

L'un des univers lacustres aux enjeux transfrontaliers est celui du lac Tchad. Personne n'oserait nier les enjeux environnementaux et économiques inhérents à la gestion de ce lac dont l'humanité assiste impuissant à l'assèchement des eaux<sup>1529</sup>. Et pourtant, « *[l]e bassin du lac Tchad est l'un des plus grands bassins aquifères sédimentaires de toute l'Afrique. Avec ses vastes pâturages, ses terres arables et ses riches stocks de poissons, il s'agit d'une zone*

<sup>1527</sup> Les États membres convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika (notamment Burundi, Congo, Tanzanie et Zambie) reconnaissent « que le lac Tanganyika est un patrimoine commun aux États riverains » (cf. Préambule, paragraphe 2 de la convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika signée à Dar es Salaam le 12 juin 2003 et entrée en vigueur le 23 août 2005, disponible sur <http://www.lta-alt.org/index.php/fr/documents-2/download/11-documents/14-convention-sur-la-gestion-durable-du-lac-tanganyika>, consulté le 23 juin 2020).

<sup>1528</sup> Par droit primaire, nous voulons désigner les conventions signées par les États riverains pour la création d'une entité intergouvernementale de gestion des Lacs.

<sup>1529</sup> Relativement à l'assèchement du lac, voir **Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI)**, Audit Environnemental Conjoint sur l'Assèchement du Lac Tchad, Rapport d'audit conjoint, mai 2015, p. 132.

*importante sur les plans économique et environnemental pour les États riverains du Tchad, du Nigeria, du Niger, du Cameroun, de la République centrafricaine et de la Libye. Le lac Tchad et ses affluents forment un important réservoir d'eau au centre de la région du Sahel »*<sup>1530</sup>.

La gestion de ces ressources (menacées par l'exploitation abusive de part et d'autre des frontières de chaque État riverain et le risque des changements climatiques) est confiée à une organisation intergouvernementale mise en place par la Convention portant création de la Commission du Bassin du Lac Tchad, à Fort-Lamy (actuel N'Djamena) le 22 mai 1964<sup>1531</sup>. « Cette convention a pour objectif "l'exploitation par tous les États membres de la zone conventionnelle dans le respect des droits souverains de chacun d'entre eux, en particulier l'utilisation des eaux superficielles et souterraines du bassin ainsi délimité pour des raisons de commodité et d'efficacité, pour les besoins de développement domestique, industriel, agricole et la collecte des produits de la faune et de la flore" »<sup>1532</sup>.

Il y a là une responsabilité qui transparait et que les États s'imposent et dont la jurisprudence internationale a également saisi l'ampleur et l'enjeu de la protection de l'environnement. On retiendra ses contributions remarquables en matière de responsabilité internationale transfrontalière<sup>1533</sup>. Car, « la vigilance et la prévention s'imposent, suivant les précisions de la Cour Internationale de Justice dans l'Affaire Gabcikovo-Nagymaros<sup>1534</sup>, en raison du caractère souvent irréversibles des dommages causés à l'environnement et des limites inhérentes aux mécanismes même de la réparation de ce type de dommage (...). Ces normes nouvelles doivent être prises en considération non seulement lorsque les États envisagent de nouvelles activités mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé ».

Bien que l'exemple fourni par la gestion du Lac Tchad soit intéressant du point de vue de l'approche intégrée de la gestion des ressources halieutiques et autres, il faut reconnaître que les instruments du droit primaire manquent de clarté. C'est en rupture avec cette approche que

<sup>1530</sup> **GIZ**, Afrique suprarégionale, Adaptation au changement climatique du bassin du lac Tchad, Étude sur le changement climatique, Bonn et Eschborn, 2015, p. 7.

<sup>1531</sup> La Commission du bassin du lac Tchad a été créée en 1964 au Tchad, par le Cameroun, le Niger, le Nigeria et le Tchad, auxquels se sont ajoutés la République Centrafricaine (mars 1994) et le Soudan (juillet 2000).

<sup>1532</sup> **SANI (A.)**, *op. cit.*, p. 379.

<sup>1533</sup> Voir en ce sens, CIJ, 09 avril 1949, *Affaire du Détroit de Corfou*, *Rec.* 1949, p. 21. Cet arrêt vient confirmer la sentence arbitrale de la *Fonderie de Trail* du 11 mars 1941, *Rec. des sentences arbitrales*, t. II, p. 1965.

<sup>1534</sup> CIJ, 25 septembre 1997, *Affaire Gabcikovo-nagymaros*, *RGDIP* 1998, n°1, p. 85.

la gestion du Lac Tanganyika nous intéresse. En effet, l'intitulé de la convention sur cet espace lacustre est évocateur, en ce qu'il met en exergue une approche patrimoniale prononcée. Il s'agit d'une convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika<sup>1535</sup>. « *L'objectif de cette Convention est d'assurer la protection et la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable des ressources naturelles du lac Tanganyika et son environnement sur base d'une gestion intégrée et la coopération entre les États contractants* »<sup>1536</sup>. Pour atteindre cet objectif, les États contractants s'obligent, d'une part, à « *coopérer dans la conception et la mise en œuvre des règles et des normes harmonisées s'appliquant à la gestion du lac Tanganyika et son environnement* », d'autre part, à « *accorder une attention particulière aux communautés riveraines, actuelles et futures, afin qu'elles bénéficient de l'utilisation durable des ressources naturelles et des aménagements du lac* »<sup>1537</sup>.

Ainsi, chaque État contractant doit s'obliger à veiller qu'un entrepreneur réalisant sur son territoire une ou plusieurs activités « *est régulièrement contrôlé pour s'assurer de la conformité de ces activités aux lois en vigueur et aux exigences administratives concernant la protection de l'environnement du lac* »<sup>1538</sup>. Il s'agit d'un renforcement de l'arsenal juridique applicable au système d'évaluation préalable des projets qui facilite le contrôle. Il faut dire que c'est la responsabilité écologique que la convention met au débit des États membres pour l'intérêt des communautés riveraines présentes et futures<sup>1539</sup>.

Les biens publics transfrontaliers relevant, d'une part, des domaines publics respectifs des États qui les ont en partageant, d'autre part, du patrimoine commun des communautés des individus usagers de ces biens ne sont pas que des biens naturels. Il peut s'agir d'ouvrages publics réalisés en commun par les États qui les accueillent.

<sup>1535</sup> Cf. Convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika, disponible sur <http://www.lta-alt.org/index.php/fr/documents-2/download/11-documents/14-convention-sur-la-gestion-durable-du-lac-tanganyika>, consulté le 23 juin 2020.

<sup>1536</sup> *Ibid.*, article 2-1.

<sup>1537</sup> Cf. article 2-2 de la Convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika précitée.

<sup>1538</sup> Cf. article 30 portant sur la responsabilité des entrepreneurs d'activités dangereuses (*Ibid.*).

<sup>1539</sup> « Un État contractant est responsable, en vertu du droit international, de tout impact préjudiciable transfrontière survenant à la suite de son manquement à remplir ses obligations conformément à la présente Convention, y compris toute omission à remplir ses obligations (...) de la part d'un Entrepreneur » (*Id.*, article 31-2).

L'article 31-2 du même texte poursuit : « La responsabilité d'un État contractant d'impacts préjudiciables transfrontières, survenant à la suite de la réalisation, dans son territoire, d'une activité répertoriée dans l'Annexe II, sera réduite dans la mesure où un dédommagement est payé, la remise en état est réalisée ou les dépenses remboursées par l'Entrepreneur conformément au paragraphe 4 de l'article 30, ou si sa responsabilité est réduite de toute autre manière ».



## B. La gestion patrimoniale des ouvrages publics transfrontaliers

Un ouvrage public transfrontalier est, comme son nom l'indique, un ouvrage réalisé dans le cadre d'un accord entre deux ou plusieurs États et dont la construction est financée par leurs budgets respectifs. C'est courant aujourd'hui que des États se mettent ensemble, sur la base d'un accord bilatéral ou plurilatéral, pour réaliser un ouvrage public<sup>1540</sup> pour un service public dont l'intérêt général est justifié à l'intérieur de chacun de leurs territoires respectifs. C'est en cela que le droit international finit par s'arrimer à la notion d'ouvrage public tout en alimentant le droit domanial national.

Le passage obligé par les travaux publics nous amène à réfléchir sur les impacts que les ouvrages publics transfrontaliers causent, ou peuvent causer, à la biodiversité et autres aspects de l'environnement<sup>1541</sup>. Il devient alors impérieux de jeter un regard sur les textes (1) et la jurisprudence internationale (2).

### 1/ Les impacts des ouvrages transfrontaliers sur l'environnement, à travers les textes

Lorsqu'un ouvrage public a une nature transfrontalière, sa réalisation et sa gestion dépassent les compétences d'un seul État<sup>1542</sup>. Les États concernés ou les États qui l'accueillent sur leurs territoires définissent le cadre de gestion du projet en amont, et ceci, dans des instruments juridiques. Destiné à satisfaire l'intérêt général des peuples de ces pays, l'ouvrage appelle dans sa gestion une forme de cohabitation d'intérêts supérieurs (la nécessité de développement économique et les exigences de durabilité) dont la fusion fait naître l'intérêt commun logé dans les tréfonds de la patrimonialité.

En Afrique francophone, les questions de développement économique accéléré que les autorités étatiques ont placé au fronton du temple de leurs actions sont axées sur la coopération bilatérale ou plurilatérale. L'objectif inédit de ces accords est d'étendre leurs marchés (écoulement des produits tels que le ciment) ou de rendre compétitifs leurs propres infrastructures portuaires, aéroportuaires et ferroviaires<sup>1543</sup>. C'est le cas, par exemple, lorsque

<sup>1540</sup> « à la différence des notions de travail public et de domaine public, celle d'ouvrage public n'a jamais fait l'objet d'un arrêt de principe énonçant sa définition en termes généraux » (MELLERAY (F.), *op. cit.*, p. 572).

<sup>1541</sup> CHALMETON (H.), *op. cit.*, 671 p.

<sup>1542</sup> Allusion faite au chemin de fer colonial Abidjan-Niger, les auteurs écrivent que : « Après les indépendances, la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso décidèrent d'assurer ensemble la gestion de la ligne » (DAGNOGO (F.), NINOT (O.) et CHALEARD (J.-L.), « Le chemin de fer Abidjan-Niger : la vocation d'une infrastructure en question », *in EchoGéo* [En ligne], n° 20, 2012, p. 1).

<sup>1543</sup> L'exemple du chemin de fer Abidjan-Niger de l'époque coloniale est encore dans les esprits. « Comme ailleurs en Afrique subsaharienne, le chemin de fer a joué un rôle fondamental dans la pénétration, la

la Côte d'Ivoire décide de réaliser, en commun accord avec le Burkina Faso voisin, une ligne de chemin de fer. C'est également le cas de la ligne ferroviaire entre le Cameroun et le Tchad.

Dans d'autres contextes, c'est carrément l'utilisation des ressources transfrontalières qui est visée (les ressources hydriques et halieutiques, les ressources minières, *etc.*). L'exemple de la construction de barrage hydroélectrique sur des fleuves servant de frontière naturelle entre deux États est illustratif. C'est le cas des ouvrages réalisés sur le fleuve Mono pour la gestion du service public de l'électrification des pays concernés, notamment le Bénin et le Togo. L'exploitation desdits ouvrages est confiée aux soins d'un organisme à statut international appelé la Communauté Électrique du Bénin créée par Accord bilatéral de 1968 révisé en décembre 2003<sup>1544</sup>.

Inspiré des stipulations de cet accord, nous pensons que la gestion des biens de cette organisation obéit à une normativité qui combine la domanialité publique<sup>1545</sup> et les règles du droit international (les règles environnementales y comprises). En amont, il ne faut pas perdre de vue la conditionnalité environnementale qui sous-tend le financement même des projets par les bailleurs de fonds internationaux comme la Banque Mondiale<sup>1546</sup>. Cette situation est favorisée par le type d'intérêt défendu par l'organisation commune. Les textes de base de cet organisme mettent à l'épicentre de sa création la satisfaction d'un « *intérêt général présentant un caractère de service public, une volonté distincte de celle de chacun des deux États* »<sup>1547</sup>. Au nom de cet intérêt général, les États membres décident de confier à l'organisation créée la gestion du patrimoine que constituent les biens en question.

---

pacification et l'exploitation économique de la Côte d'Ivoire sous la colonisation (Chaléard et *al.* 2006). Le chemin de fer "Abidjan-Niger", long de 1150 km, qui relie Abidjan à l'actuel Burkina Faso, traversant le territoire ivoirien sur 630 km (carte 1), fut progressivement mis en place, accompagnant la mise en valeur de la colonie » (**DAGNOGO (F.), NINOT (O.) et CHALEARD (J.-L.)**, *op. cit.*, p. 1).

<sup>1544</sup> Cf. Code Bénino-Togolais de l'Électricité issu de l'Accord bilatéral signé entre le Togo et le Bénin en 1968 créant une communauté d'intérêt entre les deux (2) États dans le domaine de l'énergie électrique, révisé en décembre 2003. Il est à noter que par décision n° 001/CEB/HCIE/2021, datée du 25 mars 2021, le Haut Conseil Interétatique (HCIE) a proposé la dissolution de la Communauté Électrique du Bénin.

<sup>1545</sup> « Toute installation de la Communauté Électrique du Bénin (CEB) ou réalisée par elle bénéficie des mesures spéciales assurant dans chaque État la protection du domaine public de cet État » (cf. l'article L 27, alinéa 2 de la partie législative de l'Accord international portant code Bénino-Togolais de l'Électrification, signé à Cotonou le 23 décembre 2003 précité).

<sup>1546</sup> Les résistances des aspects économiques et l'ampleur des hostilités qu'ils affichent dans la réalisation des projets peuvent constituer des blocages à l'observation des règles environnementales. « Face à ces difficultés, la solution privilégiée en droit positif pour assurer le respect de ces normes protectrices passe par l'imposition de conditionnalités environnementales et sociales par les bailleurs de fonds internationaux » (**HOEFFNER (W.)**, *op. cit.*, p. 24).

<sup>1547</sup> Aux termes de l'article L. 25, alinéa 2 de la partie législative de l'Accord international portant code Bénino-Togolais de l'Électrification, signé à Cotonou le 23 décembre 2003, « Par Organisme International à caractère Public, au sens du présent code, il faut entendre une Institution résultant de l'organisation des deux États, destinée à exprimer sur une matière d'intérêt général présentant un caractère de service public, une volonté distincte de celle de chacun des deux États ».

Une lecture des articles L. 27 et L 28 du Code Bénino-Togolais de l'Électricité permet de s'en rendre compte. En effet, ledit code consacre la propriété publique exclusive sur les biens de la Communauté, emportant par la même occasion les craintes que l'on peut exprimer quant aux atteintes que l'environnement peut subir du fait de la gestion propriétaire. Aux termes de l'alinéa 1 de l'article L 27, il est prévu que : « [t]ous les biens de la Communauté Électrique du Bénin (CEB) lui sont acquis en pleine et entière propriété ». Les adjectifs "pleine et entière", qui qualifient cette propriété, traduisent l'exclusivité des pouvoirs que l'organisme a sur ses biens et cela, par rapport à toute ingérence des autorités exécutives et législatives des États qui l'ont créée. C'est d'ailleurs à cet effet, qu'il est prévu à l'article L 28 que : « [l]es biens et avoirs de la Communauté Électrique du Bénin (CEB), en quelque lieu qu'ils se trouvent et quels qu'en soient les détenteurs, sont exempts de perquisitions, réquisitions, confiscations, expropriations ou de toute autre forme de saisie, d'opposition ou d'exécution, ordonnée par le pouvoir exécutif ou par le pouvoir législatif de l'un des États avant qu'un jugement ne soit rendu contre elle ».

Autour de ces biens est donc érigé un régime de protection pour la satisfaction des services publics d'électrification. Ce régime est en fait une sorte de domanialité publique réconfortée par les normes environnementales et le droit international. Ce qui permet de circonscrire les atteintes à l'environnement, puisque à partir de cet instant, la gestion patrimoniale identifie clairement le débiteur des obligations de la réparation en cas d'atteintes à l'environnement. Les États ayant conféré la plénitude des pouvoirs de gestion ou de valorisation à la CEB, ils sont dispensés des poursuites allant dans le sens de dommage à l'environnement.

## **2/ Les impacts des ouvrages transfrontaliers sur l'environnement, à travers la jurisprudence internationale**

Si, en droit interne, le contentieux des ouvrages publics relève de la compétence du juge administratif<sup>1548</sup>, les litiges de portée internationale qui s'y rapportent peuvent, par contre,

<sup>1548</sup> Et celui-ci a eu l'occasion de relever le caractère exceptionnellement dangereux de certains ouvrages publics, lequel caractère exige un regard prudentiel à leur égard, surtout lorsque nous savons que les ouvrages du secteur de l'électricité en font partie. En effet, le « caractère exceptionnellement dangereux d'un ouvrage public relève de la qualification juridique des faits. En effet, cette qualification, lorsqu'elle est retenue, entraîne une modification du régime de responsabilité de l'administration, puisque celle-ci ne peut plus s'exonérer en apportant la preuve d'un entretien normal ». « L'arrêt d'assemblée du 6 juillet 1973 *Ministre de l'équipement c/ Dalleau* applique pour la première fois la théorie de la chose dangereuse à la victime usager d'un ouvrage public » (CE Ass. 6 juillet 1973 *Ministre de l'équipement c/ Dalleau*, R., 1973, 482, AJDA, 1973, 588, Chr. Franc et Boyon, J.-Cl. Maistre, Cahiers du centre universitaire de la Réunion, janv. 1975, 38 cité par **GODFRIN (Ph.)**, *op. cit.*, p. 346). Au plan de la protection de l'environnement, c'est la migration que cette qualification emporte en termes de régime de responsabilité administrative qui importe. Car, ayant écarté de justesse l'application de la responsabilité pour défaut

faire l'objet de saisine de la Cour Internationale de Justice (CIJ) ou du Tribunal International du Droit de la Mer (TIDM) ou même d'arbitrage international. Aujourd'hui, la protection du patrimoine environnemental est assurée par ces juridictions dont les décisions font parler d'elles<sup>1549</sup>. Il faut noter que c'est d'ailleurs difficile de mener une analyse sur la jurisprudence internationale relativement aux dommages causés à un État tiers du fait de la réalisation d'ouvrage public transfrontalier sans faire un clin d'œil à l'arrêt rendu par la CIJ le 25 septembre 1997 dans l'affaire relative au *projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*<sup>1550</sup> précitée.

En l'espèce<sup>1551</sup>, le Danube, deuxième fleuve d'Europe après la Volga, par sa longueur, l'étendue de son bassin et le volume de son débit, fait l'objet d'un projet de construction de barrage. Ce projet s'est réalisé dans le cadre d'une coopération bilatérale née d'un traité signé le 16 septembre 1977, par la République populaire hongroise (ci-après Hongrie) et la République socialiste tchécoslovaque, relativement à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de *Gabčíkovo-Nagymaros*. L'*"investissement conjoint"*, constitué pour la construction et l'exploitation du système d'écluses par les Parties (semblable au cas de la CEB susmentionné<sup>1552</sup>), devait conduire ainsi à la production d'hydroélectricité, à l'amélioration de la navigation sur le tronçon concerné du Danube et à la protection des régions riveraines contre les inondations. L'énergie générée par les centrales doit également être utilisée à parts égales par les Parties. Les ouvrages doivent être gérés par l'État sur le territoire duquel ils se trouvent, « *conformément aux procédures opérationnelles arrêtées d'un commun accord* », mais les frais d'exploitation et d'entretien doivent être pris en charge conjointement, à parts égales, par les Parties. La décision unilatérale d'une partie d'arrêter les travaux peut constituer un acte fautif susceptible d'engager sa responsabilité comme en ont décidé les juges<sup>1553</sup>.

---

d'entretien (responsabilité pour faute), le juge administratif retient la responsabilité sans faute de l'administration. Les charges de preuve étant allégées à l'endroit de la victime.

<sup>1549</sup> C'est le cas pour la CIJ. En quelque sorte, « la Cour est visiblement très désireuse d'être sollicitée pour ce type de litiges. À l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio du 3 au 14 juin 1992, son Président, Sir Robert Jennings, déclarait que "[l]a Cour internationale de Justice a [...] des fonctions très importantes à exercer pour améliorer le droit de l'environnement. En outre, il faut bien comprendre qu'il n'existe pas de question ou problème juridique relatif à l'environnement à l'égard desquels la Cour internationale de Justice soit dépourvue de compétence plénière *ratione materiae*" » (MALJEAN-DUBOIS (S.), « L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie) », in *Annuaire français de droit international*, volume 43, 1997, p. 287).

<sup>1550</sup> CIJ, 25 septembre 1997, *Affaire Gabčíkovo-nagymaros*, *RGDIP* 1998, n° 1, p. 85, précitée.

<sup>1551</sup> Ces faits nous sont retracés par MALJEAN-DUBOIS (S.), *loc. cit.*, pp. 286-332.

<sup>1552</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B, 1.

<sup>1553</sup> Ainsi, « [L]a Slovaquie est donc en droit d'être indemnisée des dommages subis tant par la Tchécoslovaquie que par elle-même du fait de la décision hongroise de suspendre puis d'abandonner les

La jurisprudence internationale, tant de la Cour Internationale de Justice (CIJ) que du Tribunal International du Droit de la Mer (TIDM), permet de faire une analyse féconde. Et il faut le relever, la responsabilité internationale peut être située à l'égard des États tiers ou à l'égard des parties à la convention qui encadre sa gestion. L'analyse de la jurisprudence internationale nous conduit d'abord à appréhender la position des juges sur les obligations des acteurs du droit international dans le cadre des activités et qui peuvent être préjudiciables à leur pair. Dans son avis consultatif *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*<sup>1554</sup>, le TIDM s'est déjà prononcé sur des questions diverses qui cadrent avec la situation de gestion des ouvrages transfrontaliers. Le Tribunal place tout sous le lien qui peut être établi entre l'auteur direct (personne physique ou morale de droit privé ou de droit public) de l'activité et l'acteur du droit international (notamment l'État) qui la patronne.

Allusion faite aux activités d'exploration dans la zone économique assujetties à l'application de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>1555</sup>, le Tribunal estime que le patronage suppose la réunion de deux éléments : « [l]a notion de "patronage" est un élément essentiel du système d'exploration et d'exploitation des ressources de la zone établi dans la Convention.[...] En premier lieu, elles doivent posséder la nationalité d'un État Partie ou être effectivement contrôlées par un État Partie ou par ses ressortissants. En deuxième lieu, elles doivent être "patronnées par ces États". L'article 153, paragraphe 2, lettre b), de la Convention, dispose en outre que ce dernier critère s'applique également aux entreprises d'État »<sup>1556</sup>. Bien que dans notre cas, il s'agit des biens du domaine artificiel, cet avis définit les bases de l'imputabilité qui peuvent intéresser les activités menées à partir de l'exploitation d'un ouvrage public transfrontalier. Cela montre d'ailleurs que l'existence d'un organisme de gestion – contrairement à ce que révèle l'analyse des stipulations du code bénino-togolais

---

travaux à Nagymaros et à Dunakiliti, car ces agissements ont occasionné le report de la mise en service de la centrale de Gabčíkovo et, une fois celle-ci mise en service, des changements dans son mode de fonctionnement. La Hongrie est en droit d'être indemnisée des dommages qu'elle a subis du fait du détournement du Danube car la Tchécoslovaquie, en mettant en service la variante C, et la Slovaquie, en la maintenant en service, ont privé la Hongrie de sa part légitime de ressources en eau partagées et ont exploité ces ressources essentiellement à leur profit » (CIJ, 25 septembre 1997, *Affaire Gabčíkovo-nagymaros*, *RGDIP* 1998, n° 1, p. 85, précitée, § 152).

<sup>1554</sup> TIDM, avis consultatif, *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, 1er février 2011, *Rec.* 2011, p. 10.

<sup>1555</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993) conclue à Montego Bay, le 10 décembre 1982, disponible sur [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_f.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf), consulté le 23 juin 2020.

<sup>1556</sup> TIDM, avis consultatif, *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, 1er février 2011, précité.

précité<sup>1557</sup> – n'exonère pas les États parties de leur responsabilité. La notion de patronage peut donc être la base de poursuites dirigées contre les États parties. Elle profite donc aux États tiers.

La réparation ou l'indemnisation pour dommages causés suit une jurisprudence internationale bien établie depuis *l'affaire Usine de Chorzów*<sup>1558</sup> jusqu'à *l'Affaire Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) Indemnisation due par la République du Nicaragua à la République du Costa Rica* du 2 février 2018<sup>1559</sup>. Cette dernière affaire portait sur une condamnation du Nicaragua pour dédommager le Costa Rica pour activités illicites menées causant un dommage à l'environnement. La réparation retenue par les juges n'est pas seulement en numéraire, elle est aussi en nature (il s'agit d'une prise en compte de la restauration d'une zone humide altérée)<sup>1560</sup>.

Dans ce chapitre, notre analyse est parvenue à déduire que la valorisation fonctionnelle des dépendances domaniales obéit à un arsenal de règles qui permettent de situer les responsabilités dans la gestion des biens publics (entre le gardien et le propriétaire, d'une part, entre le titulaire patrimonial et le titulaire juridique, d'autre part). D'une part, la valorisation fonctionnelle du domaine public, vue à travers l'approche propriétaire, est à l'origine des problèmes dont souffre l'environnement, puisque c'est cette approche qui, en réfutant la thèse du droit de garde arrimé aux objectifs du droit de l'environnement, a ouvert le domaine public à l'exploitation économique préjudiciable aux ressources écologiques. Mais en reversant les dépendances du domaine public dans la propriété publique, cette approche convoque la notion d' « échelle de domanialité » qui, à son tour, se laisse saisir par le droit de l'environnement. L'échelle de domanialité se positionne alors comme un instrument juridique permettant de protéger les biens du domaine public ainsi que les valeurs écologiques qui sont les leurs, en

<sup>1557</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 2, B, 1.

<sup>1558</sup> C.P.J.I., *Usine de Chorzów*, compétence, arrêt n° 8, 1927, série A n° 9, p. 21.

<sup>1559</sup> CIJ, 02 février 2018, *Affaire Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) Indemnisation due par la République du Nicaragua à la République du Costa Rica*, disponible sur <https://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-FR.pdf>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>1560</sup> La CIJ, pour évaluer les coûts dus, tient compte de la particularité de la zone : « la nécessité d'une évaluation globale est dictée par les caractéristiques particulières de la zone touchée par les activités du Nicaragua, celle-ci faisant partie de la zone humide du nord-est des Caraïbes, qui bénéficie d'une protection au titre de la convention de RAMSAR et où coexistent divers biens et services environnementaux qui sont étroitement liés. Les zones humides comptent parmi les écosystèmes les plus variés et foisonnants au monde. Grâce à l'interaction de ses composantes physiques, biologiques et chimiques, une zone humide remplit de nombreuses fonctions vitales, notamment en favorisant la richesse de la biodiversité, en exerçant une action régulatrice sur le régime des eaux et en jouant le rôle de puits à sédiments et à polluants » (CIJ, *Affaire Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, n° 80, précitée).

offrant une application des règles rigoureuses par gradation et selon l'importance écologique que revêt le bien.

D'autre part, la valorisation fonctionnelle du domaine public, vue à travers l'approche patrimoniale est contrainte de s'aligner sur les voies tracées par les règles nationales et celles du droit international de l'environnement. En effet, l'approche patrimoniale consacrée par les textes vient redéployer les effets de l'appropriation du domaine public qui soumet les dépendances à une exploitation très dommageable. Redéployer, certes, parce que le domaine public, désormais patrimoine commun, a pour titulaire les générations futures (entendue comme une fiction juridique) desquelles l'État aurait reçu l'onction de gérer. L'idée de responsabilité est alors omniprésente à tous les niveaux de l'analyse de la valorisation fonctionnelle du domaine public, laquelle idée n'est pas dénuée de tout intérêt, tant la correction des atteintes à l'environnement en exige.

C'est ainsi que le droit de l'environnement continue de manifester son imposante incursion dans la domanialité publique. Ce qui confirme encore l'épreuve que la domanialité publique subit de la part de l'environnement. Mais, ce qu'il faut retenir, *in fine*, c'est que la dimension économique de la valorisation du domaine public n'est pas exemptée par ce phénomène.

## CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION ÉCONOMIQUE DU DOMAINE PUBLIC

Les dépendances du domaine public sont des richesses dont la valeur économique a été reconnue à partir de l'assouplissement du régime exorbitant qui est établi pour leur protection et leur utilisation ou, plus généralement, leur gestion. Et nous ne le dirons jamais assez, l'environnement souffre des maux que lui infligent les exploitations économiques des biens. Pour les biens du domaine public, ces maux trouvent leurs causes autant dans le recours de plus en plus croissant au secteur privé (sous la forme des privatisations) que dans les exploitations directes par les personnes publiques elles-mêmes<sup>1561</sup>.

Le secteur privé, au nom d'un capitalisme exacerbé, surexploite les ressources du patrimoine public, pollue sans se soucier des mesures de dépollution, *etc.* Parallèlement, les exploitations directes ont montré également leurs limites. Hormis les faillites de taille que les sociétés d'État ont subi en matière d'exploitation du domaine public (eau, mine, *etc.*), elles sont à l'origine de dégradation et de pollution monstrueuses sans être inquiétées parce que bénéficiant de la couverture des prérogatives de puissance publique<sup>1562</sup>. C'est donc fort de tout cela que nous comptons cerner la place des enjeux environnementaux dans l'exploitation directe du domaine public par les personnes publiques propriétaires (**Section 1**) et dans l'exploitation indirecte du domaine public (**Section 2**).

### Section 1. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe du domaine public par les personnes publiques propriétaires

En Afrique francophone, les biens du domaine public ont, pendant longtemps, été gérés sur la base d'un monopole étatique dont les résultats se sont révélés préjudiciables à l'environnement<sup>1563</sup>. Or, comme l'a dit le Commissaire du Gouvernement Braibant dans ses Conclusions sous l'arrêt "*Ville nouvelle Est*"<sup>1564</sup>, « [à] un moment où il est beaucoup question, et à juste titre, d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs

<sup>1561</sup> « Un bien public peut aussi représenter une richesse économique, moins pour l'administration propriétaire, que pour les opérateurs économiques ayant une activité de production de biens ou de prestation de services à partir de cette dépendance » (NICINSKI (S), *op. cit.*, p. 675).

<sup>1562</sup> Voir sur ce point, France, TC, 20 novembre 1961, *Bourget, D.* 1962, p. 389, note A. de Laubadère ; France, CE, 4 avril 1962, *Chevassier, D.* 1962, p. 327.

<sup>1563</sup> Sur la question des monopoles, voir VALETTE (J.-P.), *op. cit.*, p. 33.

<sup>1564</sup> Arrêt du CE français précité.



*utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel ou culturel du pays »<sup>1565</sup>.*

Mais il est important de se situer de part et d'autre de la libéralisation de nos économies pour s'enquérir de la place réelle qu'occupent les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe des biens du domaine public, dans nos pays. En d'autres termes, cela doit se faire d'abord en se situant à la veille de la libéralisation (§1) et ensuite à ses lendemains (§2).

### **§1. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe à la veille de la libéralisation**

Processus favorisant l'éclosion des libertés<sup>1566</sup>, la libéralisation (de l'économie) s'est traduite par l'atrophie des secteurs couverts par le monopole étatique<sup>1567</sup>. En effet, l'Afrique noire francophone, pendant qu'elle était encore sous le joug des partis-États, était quelque peu hostile à l'intervention des personnes privées dans le secteur public<sup>1568</sup>. Les structures étatiques étaient donc, la plupart du temps, habilitées à gérer les biens publics. Or, « *[l']Administration fait porter son action directe sur les services publics dont elle assure elle-même l'exécution »<sup>1569</sup>. L'échec de ces structures étatiques à préserver l'environnement dans la gestion qu'elles font du domaine public s'est manifesté d'abord dans l'inobservation des exigences écologiques (A) et dans une relative subordination aux exigences sanitaires (B).*

#### **A. L'insubordination des structures étatiques aux exigences écologiques dans la gestion des biens publics**

Les exigences écologiques ont été les premières à émerger en matière de protection de l'environnement<sup>1570</sup>. Elles combattent la surexploitation des ressources écologiques (c'est-à-dire les prélèvements abusifs) et les consommations irrationnelles. Les craintes étaient fondées sur l'épuisement de ces ressources. Pendant ce temps, nos législations environnementales étaient à leur début. Il y avait des difficultés à assurer efficacement un encadrement normatif (1) et un contrôle technique (2) à l'activité d'exploitation du patrimoine public.

<sup>1565</sup> Cf. Conclusions du Commissaire du Gouvernement Braibant sous l'arrêt "*Ville nouvelle Est*", *Rec. CE* 1971, p. 410, citées par **NAIM-GESBERT (E.)**, *Droit général de l'environnement*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>1566</sup> **CABRILLAC (R.) (sous la dir.)**, *op. cit.*, p. 241, voir *libéralisme*.

<sup>1567</sup> Voir **VALETTE (J.-P.)**, *op. cit.*, p. 33.

<sup>1568</sup> Cela n'empêchait toutefois pas l'existence des sociétés d'économie mixte et des sociétés à participation minoritaire de l'État.

<sup>1569</sup> **CHOUINARD (N.) & DUSSAULT (R.)**, *op. cit.*, p. 41.

<sup>1570</sup> Voir **EWALD (Fr.)**, *op. cit.*, p. 16.

## 1/ Une insubordination justifiée par un encadrement normatif embryonnaire

Hormis le soutien dont les services de l'État bénéficiaient par rapport aux prérogatives que le droit administratif leur offrait, il faut relever que la protection des espèces floristiques, fauniques, et des substances minérales a été éprouvée parce que le régime de gestion économique souffrait d'une insuffisance de règles de portée écologique. L'état de nos législations environnementales était encore embryonnaire et les politiques publiques inexistantes<sup>1571</sup>.

En réalité, le secteur écologique recèle des complexités quant à sa conservation depuis qu'il est découvert que la plupart des ressources écologiques ne se régénèrent presque pas ou que cette régénération ne se reproduit que des centaines de milliers d'années après. L'extraction, ou plutôt l'exploitation, doit faire l'objet d'un processus d'évaluation préalable ; ce que nos législations peinaient à imposer. En 1987, le célèbre Rapport Brundtland relevait déjà que dans les pays du Sud « [m]ême là où existent des politiques, des lois ou des règlements pour la protection de l'environnement, il peut arriver qu'ils ne soient pas mis en application d'une façon systématique »<sup>1572</sup>. Donc, en réalité, il n'est pas seulement question du caractère embryonnaire de nos dispositifs normatifs, puisque le problème de l'application des instruments juridiques existant tel que soulignée était une préoccupation. Il est vrai que les législations environnementales en Afrique noire francophone, les premières d'ailleurs de l'espace, ont vu le jour vers la fin de la décennie 1980. Le cas du Togo en est illustratif. Le code de l'environnement a été adopté en 1988. En plus, l'absence du cadre normatif est un handicap à l'élaboration des politiques publiques applicables au secteur. On verra que c'est au lendemain de l'adoption du code de l'environnement de 1988 que le Togo s'est engagé sur la voie de l'élaboration de son premier Plan National d'Action pour l'Environnement. Il faudra attendre la fin de la décennie 1990 pour espérer avoir une politique de l'environnement en bonne et due forme.

L'autorité politique togolaise reconnaît la pression exercée sur les ressources écologiques jusqu'à la fin de la décennie 1990. « *La pression sur les ressources naturelles s'est accrue avec un taux de déboisement évalué à 15.000 ha par an, une dégradation accélérée des sols, l'envasement des cours d'eau, la raréfaction de plusieurs espèces de la faune sauvage,*

<sup>1571</sup> Le Gouvernement togolais a, par exemple, créé un ministère de l'environnement en 1987, fait adopter une loi instituant un code de l'environnement en 1988 et démarré en 1990 l'élaboration d'un Plan National d'Action pour l'Environnement.

<sup>1572</sup> BRUNDTLAND (G. H.), *op. cit.*, p. 188.

*l'accroissement des pollutions et nuisances de toutes sortes. Cette situation a accentué la baisse de la productivité et donc des revenus et généré une précarité des conditions de vie résultant d'une pauvreté qui touche actuellement plus de 72 % de la population »*<sup>1573</sup>.

Les causes de dégradation des ressources naturelles et les résultats obtenus, c'est-à-dire la pression sur le milieu naturel (espèces et espaces) mettent en cause la gestion du patrimoine public par les structures de l'État. Ces structures se sont engagées sur une forme de gestion permissive et agressive parce que le droit positif n'imposait presque pas de restriction. Le désir d'augmenter permanemment la productivité pour le bien de l'économie nationale prenait une dimension toujours croissante. Les questions d'ordre écologique étaient donc de second ordre.

La situation est identique au Cameroun<sup>1574</sup>. Une étude conduite sur l'impact des effluents d'un complexe agro-industriel sucrier sur les écosystèmes fluviaux (notamment celui des rivières *Mokona* et *Mengoala*) révèle, suite à des prélèvements successifs, ce qui suit. Il y a eu prélèvement lorsque l'usine est en fonctionnement (P2) (avril 1992) : aucun mollusque n'a été collecté dans les effluents. Lors d'un prélèvement effectué pendant que l'usine est mise aux arrêts (P1), des mollusques ont été récoltés en amont et en aval des points de rejets sur les rivières *Mokona* et *Mengoala*. Le prélèvement P2 montre une nette régression de la faune malacologique en aval des rejets de la Société Sucrière du Cameroun (SOSUCAM) le long des deux rivières locales. Lorsque le ruisseau ne reçoit pas les effluents de l'usine, aucune modification importante n'a été observée dans les espèces collectées. Il faut donc remarquer que « *les effluents agro-industriels contiennent des teneurs en substances organiques et minérales supérieures à la limite de tolérance des mollusques. Ce genre de pollution a un effet désastreux sur la flore, réduisant l'apport en oxygène dissous* »<sup>1575</sup>.

Il est de notoriété que « *[p]ar une ironie terrible, lorsque le développement s'enfoncé dans des forêts pluviales, des déserts et d'autres environnements isolés, il tend à détruire les seules cultures qui aient réussi à prospérer dans ces environnements* »<sup>1576</sup>. Par conséquent, l'insubordination des structures étatiques aux exigences écologiques dans la gestion des biens publics trouve l'une de ses justifications dans l'état inapproprié des législations. Les textes

<sup>1573</sup> Cf. Politique Nationale de l'Environnement (PNE), Avant-Projet validé par l'atelier national du 12 juin 1997 à Lomé, p. 4.

<sup>1574</sup> **TAKOUGANG (I.), TCHOUNWOU (P.-B.) et BARBAZAN (Ph.)**, « Impact des effluents d'un complexe agro-industriel sucrier sur la distribution des mollusques dulçaquicoles à Mbandjock (Cameroun) », in *Cahiers Santé*, 1993, p. 179.

<sup>1575</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>1576</sup> **BRUNDTLAND (G. H.)**, *op. cit.*, p. 93.

n'intégraient que presque imparfaitement les préoccupations écologiques. Cependant, pour les seuls aspects qui étaient déjà appréhendés par le droit de l'environnement de ces périodes pré-libéralisation, les problèmes de contrôles techniques se posaient encore.

## 2/ Une insubordination favorisée par un défaut de contrôle technique

La gestion de l'environnement – qu'il s'agisse des contextes de valorisation des dépendances du domaine public ou non – met en relief un problème de contrôle qu'il faut *a priori* distinguer du contrôle juridictionnel<sup>1577</sup>. « *De nombreux contrôles sont exercés par l'administration, en interne, de sa propre initiative, sans être nécessairement déclenchés à la suite d'un litige opposant l'administration et des administrés* »<sup>1578</sup>.

En effet, c'est à partir de ce genre de contrôle que le principe de correction à la source se met en application<sup>1579</sup>. Étant d'ordre technique, ce contrôle permet de veiller à la mise en application des plans de gestion environnementale et sociale et des plans de gestion des risques, d'une part. Il permet, d'autre part, aux services techniques de surveiller l'état concret de l'environnement dans l'exécution des activités d'un projet. C'est ainsi que les activités menées dans le cadre de la valorisation du domaine public peuvent être concernées.

Le contrôle technique s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Et pourtant, nous avons déjà vu que les textes en vigueur avant la libéralisation incorporaient assez difficilement les dimensions écologiques<sup>1580</sup>. Ce qui pose un double niveau de problème pour un contrôle efficace.

D'abord, le premier problème posé est relatif à l'existence des référentiels de contrôles<sup>1581</sup>. Les référentiels ici concernent, bien entendu, les instruments réglementaires qui tablent sur les prélèvements et les rejets dans la nature d'un côté. De l'autre, ces référentiels concernent les documents techniques spécifiques à chaque type de projet. Au plan réglementaire, il n'est plus

<sup>1577</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2.

<sup>1578</sup> LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 323, n° 621.

<sup>1579</sup> Sur le principe de correction à la source, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

<sup>1580</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, A, 1.

<sup>1581</sup> Dans son "Préface" sur Normes environnementales et procédure d'inspection des installations industrielles et commerciales au Cameroun, le Ministre l'Environnement et de la Protection de la Nature, Pierre HELE, a souligné que : « [l]'activité industrielle ne saurait fonctionner harmonieusement sans une administration capable de fixer des normes, d'établir des procédures à suivre pour garantir leur application et décider s'il est possible dans certains cas, d'autoriser des modifications ou des assouplissements afin de tenir compte des conditions locales sans compromettre la qualité de la production » (cf. HELE (P.), « Préface », in **Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature du Cameroun**, Normes environnementales et procédure d'inspection des installations industrielles et commerciales au Cameroun, pp. 1-2).

besoin de revenir sur le problème de textes. Car les normes de rejet ne sont produites qu'à la suite des législations qui les prévoient. Et jusqu'à présent, comme nous l'avions relevé<sup>1582</sup>, certains pays francophones d'Afrique, à l'instar du Togo, ne disposent même pas de règlements allant dans ce sens<sup>1583</sup>. Les prélèvements de ressources (eau de surface, eau souterraine, minerais, coupe de bois *etc.*) n'étaient non plus sous la couverture d'instruments efficaces permettant un contrôle technique profitable à la conservation des valeurs écologiques. Enfin, et par voie de conséquence, les documents techniques que sont les plans de gestion environnementale et sociale et les plans de gestion des risques n'étaient pas encore promus<sup>1584</sup>. Or ce sont ces documents qui permettent aux services de contrôle de suivre l'état de l'environnement autour du site de réalisation des projets.

Par ailleurs, se pose le problème de compétences techniques pour mener à bien ces contrôles. Ce n'est pas nécessairement à la mauvaise foi des autorités administratives qu'il faut imputer la dégradation des espèces écologiques à la veille de la libéralisation. Pour une matière en vogue que celle de l'environnement, les aspects de contrôle relevaient d'une technicité à telle enseigne que les agents de l'État étaient à peine à même d'y venir à bout. Les compétences pointues faisaient défaut. Et, les formations en matière environnementale étaient encore à une étape où nous pouvons dire qu'elles étaient difficilement accessibles. Deux pesanteurs justifiaient donc cette situation, notamment le coût exorbitant des formations, et la disponibilité des centres de formation spécialisés dans la sous-région. À ces deux pesanteurs, il faut ajouter les questions de développement qui retenaient l'attention des chercheurs, vu l'urgence des questions de développement qui s'imposait à nos pays<sup>1585</sup>.

En droit comparé, il faut relever que le contrôle interne de l'administration commence à s'affiner depuis très récemment en France. « *Il y a quelques décennies, affirment Jean RIVERO et Jean WALINE, on pouvait encore être sceptique sur la faculté de l'Administration à se remettre en cause par une réflexion prospective sur son action et donc, a fortiori, sur la possibilité d'exercer un véritable contrôle sur elle-même* »<sup>1586</sup>. En quelque

<sup>1582</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, A, 2.

<sup>1583</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, A.

<sup>1584</sup> Par exemple, au Togo, le décret relatif aux études d'impact pris dans le contexte des textes d'application du code de l'environnement de 1988 date seulement de 2006 (soit 18 ans après l'adoption du code). Or, nous savons que c'est l'étude d'impact qui conduit à l'élaboration des plans de gestion environnementale et sociale (PGES) et les plans de gestion des risques (PGR).

<sup>1585</sup> Relativement à la réticence de certains pays du sud à signer certains accords internationaux sur l'environnement, un auteur s'interroge : « L'essentiel n'est-il pas d'abord dans le développement économique et social, quel qu'en soit le prix pour l'environnement ? » (EWALD (Fr.), *op. cit.*, p. 13).

<sup>1586</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 461. Les auteurs écrivent en ce sens que « Les temps ont bien changé et l'Administration est devenue un grand consommateur de conseils. C'est ainsi, par exemple,

sorte, le droit français, duquel nos droits s'abreuvent régulièrement, n'était pas non plus différents des réalités juridiques dans lesquelles nos pays étaient trempés.

À la veille de la libéralisation, les enjeux écologiques occupent une place encore négligeable dans l'exploitation directe que l'État faisait de son domaine. Cela se justifiait moins par la mauvaise foi de l'administration que par l'inadéquation des instruments juridiques et le défaut de contrôle adéquat. Les questions d'ordre écologique et celles relatives à la santé des populations ont-elles reçu le même traitement au cours de cette même période ?

## **B. La relative subordination de l'État aux exigences sanitaires dans la gestion des biens publics**

Les exigences sanitaires n'ont pas été intégrées aux enjeux environnementaux dès les premières heures du droit de l'environnement. Leurs mésaventures ont donc duré jusqu'à ce que soit développée la conception anthropocentrique de l'environnement. Il faut donc comprendre que les gestions des biens publics ne se soient pas suffisamment préoccupées de cette dimension de l'environnement à la veille de la libéralisation. Cela pose un souci d'exposition du cadre de vie à la pollution (1) et une réelle problématique de l'assainissement dans les agglomérations (2).

### **1/ L'exposition du cadre de vie à la pollution**

L'exploitation directe du domaine public est logée sous l'enseigne de ce que le droit administratif appelle "*services en régie*"<sup>1587</sup>. « *C'est, en pratique, le procédé le plus important : les administrations traditionnelles, qui assument l'essentiel des tâches publiques, sont organisées selon ce type* »<sup>1588</sup>. Ce procédé est resté l'apanage de nos États jusqu'au milieu de la décennie 1990. Les services étatiques géraient eux-mêmes les biens publics<sup>1589</sup>. C'est dans ce cadre que l'analyse des situations relatives aux diverses pollutions dont la gestion du domaine public était sujette doit être focalisée.

En effet, comme le dit si bien le Rapport Brundtland, « *[c]'est dans [l]es pays en développement que des industries hautement polluantes à forte intensité de ressources*

---

qu'a été mis en place, avec le décret du 22 janvier 1990, un dispositif visant à "l'évaluation" des politiques publiques. Celle-ci, selon la formule du décret du 18 novembre 1998, doit "apprécier l'efficacité (d'une politique publique) en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre" » **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, pp. 461-462).

<sup>1587</sup> *Ibid.*, p. 329, n° 382.

<sup>1588</sup> *Id.*

<sup>1589</sup> L'État détenait, par principe, une sorte de monopole. Exceptionnellement, on pouvait remarquer, entre autres, l'intervention des sociétés à participation minoritaire de l'État.

*enregistrent l'expansion la plus rapide* »<sup>1590</sup>. Pourtant, le début de l'industrialisation de l'Afrique noire francophone s'est fait avec une forte implication de l'État. Puisque cette industrialisation était fortement extractive, elle concernait par-là même le domaine public de l'État. Or, l'industrie extractive<sup>1591</sup>, celle qui est encore la plus répandue, était malencontreusement polluuse de la nature<sup>1592</sup>.

Inspirée du cas togolais, certains auteurs affirment<sup>1593</sup>, dans l'étude qu'ils consacrent à la mise en évidence de la pollution de quelques milieux aquatiques engendrée par les effluents industriels que « [d]epuis quelques années, plusieurs industries sont en pleine activité au Togo. On rencontre principalement des industries minières (extraction des phosphates), des industries chimiques (fabrication du ciment), des industries agroalimentaires (brasserie, sucrerie, huilerie, laiterie) et des industries textiles. Ces industries, comme toutes les activités de l'homme, produisent des effluents et des déchets divers. Les effluents, avec ou sans traitement, sont déversés dans la mer, dans les rivières ou sur les sols. Dans cette étude, nous avons montré l'impact des rejets des effluents sur les milieux récepteurs aquatique et terrestre. Pour cela, nous avons mesuré les principaux paramètres de pollution des effluents de deux industries. Il s'agit de l'industrie textile de Datcha et de l'industrie de production de phosphate de Kpémé ». C'est de vieilles unités industrielles dont certaines sont présentement fermées.

Cette forme de pollution concernait moins les milieux urbains<sup>1594</sup>, les usines étant implantées dans les milieux ruraux ou, à tout le moins, en milieux péri-urbains<sup>1595</sup>. Il se fait cependant

<sup>1590</sup> BRUNDTLAND (G. H.), *op. cit.*, p. 188.

<sup>1591</sup> Relativement à la pollution liée à l'activité minière, voir par exemple, GOIX (S.), « Origine et impact des pollutions liées aux activités minières sur l'environnement et la santé, cas de Oruro (Bolivie) », Th., Interfaces continentales, environnement, Université Paul Sabatier -Toulouse III, 2012, 304 p.

<sup>1592</sup> Un exemple similaire est fourni par le cas de l'industrialisation de la Chine, laquelle industrialisation a permis au pays de se positionner parmi les meilleures économies de la planète. « Malheureusement, cette croissance a aussi été accompagnée d'une très forte dégradation de l'environnement et a positionné la Chine parmi les pays les plus pollués du monde, notamment au niveau de son atmosphère. Ainsi, le considérable succès que représente cette croissance économique, au point de vouloir présenter la Chine comme la prochaine première puissance économique mondiale, conduit à poser la question de sa soutenabilité » (cf. résumé, HE (J.), « Impacts environnementaux de l'industrialisation et du commerce international en Chine : cas de l'émission industrielle de SO<sub>2</sub> », Th., Sciences Économiques, Université d'Auvergne Clermont 1, 2005, 319 p.).

<sup>1593</sup> Voir BAWA (M. L.) *et al.*, « Caractérisation de deux effluents industriels au Togo : étude d'impact sur l'environnement », in *Afrique SCIENCE 02 (1)* (2006), p. 58.

<sup>1594</sup> Excepté quelques cas comme ceux des villes Douala et d'Abidjan. Douala est même qualifiée de « premier centre industriel du Cameroun et de la sous-région Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) » (cf. ESSOMBE EDIMO (J.-R.), « Localisation périphérique des entreprises industrielles et création de nouvelles centralités à Douala », in *Mondes en développement*, 2007/1, vol. 35, n° 137, pp. 101- 116 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2007-1-page-101.htm>, consulté le 10 avril 2019).

que l'environnement n'a pas de frontière. Les pollutions émises depuis ces unités produisent des impacts sur les populations riveraines par l'entremise des eaux prélevées pour la consommation, des dépôts de matière chimique sur les cultures, ou par inhalation. Les pollutions des eaux, des sols et sous-sols et de l'air avaient des incidences sur le cadre de vie<sup>1596</sup>.

Bien entendu, ceci repose le problème de la responsabilité pour carence fautive de l'État, que nous avons abordé légèrement<sup>1597</sup>. En effet, il peut être reproché à l'État la pollution du cadre de vie suivant les éléments qui viennent d'être exposés. La faute réside en réalité dans son abstention à prendre les dispositions nécessaires lors de l'implantation des unités en question en vue de prévenir les atteintes au cadre de vie.

Il est vrai que les juges sont très regardants quand il faut établir la carence effective de l'État. La Cour administrative d'appel de Marseille a jugé que la seule circonstance que les mesures prises par le préfet n'ont pas permis de mettre fin aux nuisances causées par l'exploitation d'une station-service n'est pas de nature à établir une carence fautive dans l'exercice de ses pouvoirs de police des installations classées<sup>1598</sup>. Cette décision est allée dans ce sens, seulement parce que le préfet n'a pas manqué de prendre des mesures. Et puisque la plainte est fondée sur l'échec de ces mesures à mettre fin aux nuisances, les juges refusent de faire droit à la requête pour carence fautive.

Mais le contexte qui est le nôtre est carrément propice à la notion de carence fautive. En effet, comme nous venons de le dire, pendant cette période, faisaient défaut, les législations appropriées<sup>1599</sup>, les politiques et plans d'action, le contrôle interne, *etc.* Ces aspects justifient que l'État a, par cette carence, contribué à la survenue des pollutions. Pour mieux mesurer la gravité de cette carence, il suffit de jeter un regard sur à la riposte contre la covid-19. Nous choisissons cet exemple parce que dans les deux cas, ce sont les exigences sanitaires qui sont

<sup>1595</sup> Ces dernières années, l'industrialisation de nos pays prend une dimension fortement péri-urbaine. C'est d'ailleurs cela que Jean-Roger ESSOMBE EDIMO traduit à travers cette affirmation : « [l]a localisation industrielle à Douala s'effectue en dehors des quartiers centraux de la ville, et cette caractéristique se trouve fortement confirmée par l'évolution récente des implantations industrielles dans la cité doualaïse » (**ESSOMBE EDIMO (J.-R.)**, *op. cit.*, p. 114).

<sup>1596</sup> Moctar L. BAWA, Gbandi DJANEYE-BOUNDJOU et Yaya BOUKARI ont déduit, de leur étude sur la mise en évidence de la pollution de quelques milieux aquatiques du Togo apportée par les effluents industriels, que « L'usine d'extraction de phosphate de Kpémé contribue à la pollution de l'eau de mer par un apport de particules insolubles et des éléments métalliques. Les effluents déversés par l'industrie textile de Datcha sont très alcalins et riches en sels dissous. Tous les principaux paramètres globaux de pollution de l'effluent ont des valeurs très élevées. » (**BAWA (M. L.) et al.**, *op. cit.*, p. 65).

<sup>1597</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 1.

<sup>1598</sup> Cf. CAA Marseille, 15 octobre 2009, req. n° 07MA04675.

<sup>1599</sup> **GOHIN (O.)**, *op. cit.*, p. 600. L'auteur parle de la responsabilité de l'État dans son office de législateur.



au premier plan<sup>1600</sup>. À l'apparition des premiers cas de covid-19, l'État a pris des mesures assez importantes entraînant la désertion du domaine public, puisque les déplacements étaient restreints<sup>1601</sup>, les frontières étatiques et les établissements publics fermés<sup>1602</sup>, *etc.* Ces mesures qui parfois sont jugées assez restrictives des libertés étaient considérées importantes<sup>1603</sup>, car l'État ne souhaitant pas échouer dans sa mission de garantir un cadre de vie sain aux populations. Voilà qui montre l'attitude que l'État devait avoir pendant que les pollutions étaient générées par l'exploitation de son domaine public.

D'ailleurs, si nous revenons un peu à la jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Marseille<sup>1604</sup>, la responsabilité pour faute de l'État peut être reconnue, en cas de carence fautive du préfet dans l'exercice de ces pouvoirs de police des installations classées. Tel peut être le cas lorsque le préfet n'a pas fait respecter les prescriptions qu'il a imposé, a méconnu ses missions de contrôle ou a privilégié le dialogue avec l'exploitant à la mise en œuvre de moyens coercitifs...

Si l'insubordination des services en régie a produit des effets relativement importants sur la santé des populations sur le plan de la pollution générée par les unités d'exploitation du domaine public. Il reste que sur cette même période qui précède la libéralisation de nos économies, les exigences sanitaires vues sous l'angle de l'assainissement étaient des préoccupations sérieuses.

## 2/ La problématique de l'assainissement

Servant de pont qui relie les préoccupations environnementales et celles d'urbanisme, l'assainissement concerne moins l'individu que le gestionnaire du domaine public. Parce que l'assainissement reste un aspect de l'hygiène appliqué à l'espace public, il incombe à l'État propriétaire de cet espace. La problématique de l'assainissement nous interpelle ici exactement parce qu'elle fait surgir deux sujets importants l'un et l'autre<sup>1605</sup>. Il s'agit en

<sup>1600</sup> Dans le cas du Togo, cf. loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi et tous les textes qui en ont découlé, ainsi que la décision, Cour constitutionnelle, Avis n° AV-003/20 du 08 avril 2020, *Demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo*.

<sup>1601</sup> En ce sens, voir JAILLET (L.), *op. cit.*, pp. 1-11.

<sup>1602</sup> Cf. par exemple, le communiqué du Président de l'Université de Lomé du 20 mars 2020 relatif à la fermeture des portes de ladite institution pour compter de 20 mars 2020.

<sup>1603</sup> Exemple : France, CE, 18 mars 2020, *Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19*, req. n° 399873.

<sup>1604</sup> Cf. CAA Marseille, 15 octobre 2009, req. n° 07MA04675, précité.

<sup>1605</sup> Pour Yves JÉGOUZO, l'assainissement fait même partie des services publics de l'environnement justifiant ce qu'il appelle l'« interventionnisme environnemental » de l'État. L'auteur écrit ce qui suit :

premier du problème des ouvrages d'assainissement et ensuite de gestion de déchets en milieu urbain surtout.

En ce qui concerne le problème d'infrastructures d'assainissement<sup>1606</sup>, les pays d'Afrique francophone ne peuvent pas se vanter de s'être dotés de réseaux appropriés jusqu'au milieu des années 1990. Néanmoins, il existait des équipements d'évacuation qu'on pouvait retrouver seulement dans les principales villes. Au Togo, par exemple, des rapports ont montré qu'en plus d'être concentrés principalement dans la capitale<sup>1607</sup>, ces équipements étaient embryonnaires et circonscrits dans le centre-ville à l'époque. Au Togo par exemple, « *[e]n dehors de la ville de Lomé où il existe un réseau embryonnaire qui est à peine fonctionnel, et date de la période coloniale, aucune autre ville togolaise ne dispose d'égouts d'eaux usées et d'eaux vannes. Ce réseau se limite à la zone située à l'intérieur du Boulevard Circulaire* ».

Comme le Togo, les autres pays francophones du Sud étaient dans des situations à peu près similaires. Les villes camerounaises ne disposaient pas d'un système d'égout pour l'évacuation des eaux usées. C'est ce qui ressort du rapport produit par Célestin BOMBA sur le Cameroun lors des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUFELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP du 29-31 octobre 1996<sup>1608</sup>.

Si les infrastructures d'évacuation étaient rarissimes, cela ne présage pas l'absence de déchets ou la faiblesse de leur quantité. Les déchets objet d'assainissement sont de plusieurs ordres : il y a des déchets liquides, solides, ménagers, industriels notamment. Fréquemment les autorités administratives font face à la problématique de gestion des déchets en milieu urbain. Dans ce contexte, les eaux usées<sup>1609</sup>, les ordures ménagères, les déchets issus de la chaîne de

---

« cet "interventionnisme environnemental" va reposer sur un ensemble de procédés beaucoup plus complexes, au premier rang desquels il faut placer les services publics de l'environnement (eau, assainissement, déchets, etc.), caractérisés par le fait qu'ils sont le plus souvent délégués à de grands opérateurs privés (JÉGOUZO (Y.), « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 25.

<sup>1606</sup> La problématique des infrastructures d'assainissement est posée par la thèse suivante : **POUJOL (Th.)**, « Le développement de l'assainissement par dépression : un réseau urbain retrouvé », Th., Physique, École Nationale des Ponts et Chaussées, 1990, 345 p.

<sup>1607</sup> **DJERI-ALASSANI (B. K.) et TCHAKEI (E.)**, « Le Togo », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUFELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p. 804.

<sup>1608</sup> **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUFELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p. 342.

<sup>1609</sup> « En matière d'assainissement des eaux, on constate une diversité juridique et institutionnelle considérable dans l'Espace francophone, où l'on passe du néant (dans le Sud) jusqu'à ce que certains n'ont pas hésité à

production industrielle sont concernés. Il se fait que, dans sa thèse sur " Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire", J. R. NGAMBI relevait ceci, « (...) *les insuffisances du service public des déchets entraîne l'arrêt de la collecte des déchets à Yaoundé en 1994. Dans d'autres villes comme Dakar, Cotonou, Douala, Niamey et Lomé, la gestion des déchets reste une situation préoccupante* »<sup>1610</sup>. Ce constat cadre avec l'année charnière qui marque le début des programmes de libéralisation. L'auteur ne nie pas l'existence d'un service public des déchets mais plutôt il fait observer que ce service public était submergé par l'augmentation des besoins d'enlèvement et de traitement<sup>1611</sup>.

L'insuffisance du service public entraîne *de facto* la pollution des dépendances du domaine public. C'est une conséquence évidente dans de pareilles circonstances. Le domaine public routier et les domaines publics fluviaux ou maritimes serviront ainsi de décharges (ou de milieux récepteurs improvisés par les riverains las d'entasser des immondices dans leur propre demeure). Mais, tout cela va très vite évoluer à partir de la libéralisation.

## **§2. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe au lendemain de la libéralisation, un pas vers la privatisation**

L'article 59 de la loi togolaise portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie précitée définit la privatisation comme étant le transfert total ou partiel au secteur privé des titres sociaux composant le capital social d'une entreprise publique ou d'une ou de la totalité de ses filiales ou de leurs actifs<sup>1612</sup>. Si la libéralisation a ouvert la voie à la privatisation<sup>1613</sup> – gage d'une exploitation indirecte du domaine public<sup>1614</sup> – il faut tout de

---

qualifier de "boulémie réglementaire" (Nord). En outre, il y a absence quasi-totale de législation visant à assurer le traitement des rejets de sorte que les eaux usées contribuent à polluer les eaux réceptrices, à propager des maladies et à dégrader l'environnement » (PIETTE (J.), « L'eau et l'assainissement dans la ville », in PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.), *op. cit.*).

<sup>1610</sup> NGAMBI (J. R.), « Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire », Th., Géographie, Université du Maine, 2015, p. 13.

<sup>1611</sup> La conséquence immédiate de cette situation est traduite en de termes simples par un auteur. D'après ce dernier, « [d]ans la très grande majorité des cas, les normes de la bonne hygiène ne peuvent pas être observées. Les parois des puits s'effondrent ; le rejet des eaux usées, la proximité des latrines sur la concession ; jointes à la porosité du sous-sol peu argileux, suscitent de graves pollutions ou contaminations. Un minimum de précautions n'est donc pas pris. Les puits sont fréquemment mis, en commun entre gens de concessions voisines » (MAINET (G.), *Douala Ville Principale du Cameroun*, Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer, ORSTOM, 1981, p.170).

<sup>1612</sup> Cf. loi n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie précitée.

<sup>1613</sup> La doctrine économique (notamment celle du libéralisme) place la privatisation comme un moyen permettant d'amoinrir l'intervention de l'État dans les activités économiques tout en augmentant les chances du secteur privé à investir dans des secteurs autrefois frappés de monopoles étatiques. « Les privatisations (...) visaient à la fois à désengager l'État des activités où son intervention n'était plus

même relever qu'avant l'implication profonde du secteur privé<sup>1615</sup>, l'exploitation directe des biens domaniaux a été délaissé aux établissements publics (EP).

Ce qui nous préoccupe dans cette nouvelle démarche, c'est de cerner la place qu'occupent les questions environnementales dans les options que ces établissements prennent pour la valorisation économique du domaine public. Ceci se fera à la lumière de la valorisation faite par des Établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) (A) ou par les Établissements publics administratifs (EPA) (B).

### A. L'exploitation actuelle des dépendances domaniales par les EPIC

Pendant que la privatisation est en vogue<sup>1616</sup> pour satisfaire l'une des conditionnalités imposées par les institutions de *Bretton Woods* en vue de l'obtention de l'aide au développement<sup>1617</sup>, les États restreignent le champ de la gestion en régie et créent des Établissements Publics (EP) pour l'exploitation des biens du patrimoine public<sup>1618</sup>. Ce sont de véritables entreprises<sup>1619</sup> qui ont pour vocation de gérer des affaires qu'une personne privée gérerait par l'entremise d'une entreprise<sup>1620</sup>, mais « *soumise à l'influence dominante des*

---

justifiée, et à augmenter la performance du service public (...). Si le premier objectif a été atteint, il est vite apparu que la cession d'actifs publics privait les décideurs publics d'une partie des moyens de leur politique » (VOISIN (A.), « La gestion mixte des services publics. Délégation de service public, externalisation et partenariat public-privé », in *La Découverte* « Regards croisés sur l'économie », vol. 2, n° 2, 2007, p. 168).

<sup>1614</sup> Cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1.

<sup>1615</sup> Comme nous le verrons avec l'exploitation indirecte, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2.

<sup>1616</sup> Elle continue d'être à l'ordre du jour des actions de nos gouvernements. Par exemple, à ce jour, le dossier de la privatisation des banques (UTB et BTCI) est pendant au Togo après une longue liste de privatisations d'établissements hôteliers publics et même de certaines banques (l'ancienne BTD cédée au groupe ORABANK). Cf. en ce sens, loi n° 2018-021 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCI), *JORT* du 20 novembre 2020, p. 7 ; loi n° 2018-022 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de l'Union Togolaise de Banque (UTB), *JORT* du 20 novembre 2020, p. 7 et loi n° 2018-023 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de Société Holding Togolaise des Communications Électroniques (TOGOCOM), *JORT* du 20 novembre 2020, pp. 7 et 8, par exemple.

<sup>1617</sup> Voir en ce sens, GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.), « La zone franc, les institutions de Bretton Woods et la conditionnalité », in *Revue d'économie financière*, Hors-série, 1994, *Bretton Woods* : mélanges pour un cinquantenaire, pp. 443-457 ; disponible sur [http://www.persee.fr/doc/ecofi\\_0987-3368\\_1994\\_hos\\_4\\_1\\_5657](http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1994_hos_4_1_5657), consulté le 10 avril 2019 et TANDIAN (D.), « Les suites de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 », in *L'Actualité économique*, 74, (3), 1998, pp. 561-581 ; disponible sur <https://doi.org/10.7202/602274ar>, consulté le 10 avril 2019.

<sup>1618</sup> « Après un temps d'hésitation, le Conseil d'Etat a jugé que les établissements publics avaient un domaine public, c'est-à-dire que certains de leurs biens sont soumis au régime exorbitant de la domanialité publique : CE, 1984 mars 1984, *Mansuy*, *CJEG* 1984.274, concl. Dondoux ; *RD publ.*, 1984.1059, note Y. GAUDEMET. » (RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 174, n° 229).

<sup>1619</sup> « En droit français, la notion d'entreprise publique comprend les entreprises dans lesquelles l'État détient plus de la moitié du capital, ainsi que les établissements publics industriels et commerciaux » (LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 180, n° 359).

<sup>1620</sup> « Par définition, l'entreprise publique est isolée au sein du secteur public par le fait qu'elle agit dans le public industriel et commercial, de façon plus large, dans le domaine du commerce ou de l'industrie. Ces secteurs d'activités appliquent prioritairement la compétitivité et la rentabilité. C'est pourquoi, les

*pouvoirs publics* »<sup>1621</sup>. Il importe dès lors de cerner les contraintes économiques auxquelles les biens affectés à ces entités sont soumises en rapport avec leur pertinence environnementale (1) et, ensuite, les pesanteurs environnementales dans la consécration d'un droit public des affaires (2) applicable à ces établissements.

### 1/ Le droit domanial des EPIC : entre contrainte de privatisation et pertinence environnementale

Les Établissements publics industriels et commerciaux sont des personnes publiques dont les biens sont assujettis à la domanialité publique<sup>1622</sup>. « *Lorsque l'État est soucieux de donner à ses services la physionomie d'une compagnie à caractère commercial, il peut en soustraire l'organisation à l'initiative d'un ministère pour la confier à une entreprise publique* »<sup>1623</sup>. Le caractère commercial ou industriel que l'État cherche à satisfaire par la création de ce service s'expose au regard prudentiel du droit de l'environnement.

En effet, le libéralisme économique est bâti sur une approche de la plus-value qui inquiète les considérations environnementales. Chaque fois qu'une activité – d'intérêt général (ou non) – est orientée vers le développement économique, la recherche du profit tend à prendre le dessus sur les préoccupations relatives à la pollution ou à toute dégradation des écosystèmes naturels. Et, nous l'avons vu, lorsque l'ombre de la personne publique se profile derrière une activité, le danger environnemental se constitue en une menace qu'il faut craindre, surtout dans nos pays. Puisque, lorsque la réalisation de l'activité cause des dommages à une espèce ou à un écosystème naturel, seule l'intervention du juge administratif peut véritablement offrir un soulagement, en raison de l'extrême puissance de l'administration.

Or, les problèmes de la justice administrative dans nos pays ont été abordés dans nos développements précédents<sup>1624</sup>. Entre autres, il faut citer l'incapacité des chambres

---

entreprises publiques qui agissent dans ces domaines sont quasiment obligées de respecter les critères du secteur concurrentiel (...) » (POYET (M.), « Le contrôle de l'entreprise publique : essai sur le cas français », Th., Droit public, Université de Saint-Etienne, 2001, p. 32).

<sup>1621</sup> S'inspirant de l'article 2 de la directive du 25 juin 1980 sur la transparence des relations entre l'État et les entreprises publiques, l'auteur définit l'entreprise publique « comme une entité fournissant des prestations dans les conditions du marché et soumise à l'influence dominante des pouvoirs publics » (POYET (M.), *op. cit.*, p. 17). En outre, « L'Établissement publi[c] est une personne morale de droit public qui a pour objet la réalisation d'un service public » (cf. RIVERO (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 1987, p. 570, cité par POYET (M.), *loc. cit.*, p. 56).

<sup>1622</sup> Les EP, en général, ont la possibilité de disposer d'un domaine public. La jurisprudence (voir par exemple, CE français, 21 mars 1984, *Mansuy*, *CJEG*, 1984, p. 258) et la doctrine (voir par exemple SAUGEZ (H.), *op. cit.*, p. 70) sont unanimes sur cette position.

<sup>1623</sup> CHOUINARD (N.) & DUSSAULT (R.), *op. cit.*, p. 46.

<sup>1624</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 2.

administratives à se hisser en de véritables remparts contre l'arbitraire de l'administration<sup>1625</sup> et les difficultés liées à la mise en œuvre de ce que Maurice KAMTO a appelé le « *contrôle du public* »<sup>1626</sup>. Ces différentes difficultés résident dans l'indifférence ou l'inertie des populations prises isolément face à la saisine de la justice, en général, et face à la réclamation des dédommagements pour des troubles résultant d'une pollution en particulier.

Les EPIC, même en tant qu'entreprises, bénéficiaient de l'immunité fiscale (principe de domanialité publique) dans la gestion de leur domaine public. Et cela se lie à travers une évolution législative qui recèle les traces de cette immunité<sup>1627</sup>. Une loi togolaise remplaçant les établissements publics à caractère économique et les sociétés d'État sous le régime du code Général des Impôts en est illustrative. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi dispose que : « *[l]es établissements publics à caractère économique et les sociétés d'État qui ont bénéficié dans le passé d'exonérations fiscales et ou douanières aux termes de divers textes, conventions ou contrats sont, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990, replacés sous le régime du Code Général des Impôts* »<sup>1628</sup>. L'immunité fiscale qui, prévalait au nom de la domanialité publique, empêchait l'application d'une fiscalité environnementale. En d'autres termes, même si la gestion des biens domaniaux occasionnait une pollution sujette à des prélèvements fiscaux, cela ne pouvait s'opérer en raison des exonérations prévues par voie législative.

« *Mais la privatisation récente du statut de certains établissements publics et la soumission de leurs biens à des contraintes liées au maintien de l'exploitation d'un service public révèle l'existence de biens appartenant désormais à des personnes privées, mais soumis à un régime fortement "publicisé"* »<sup>1629</sup>. L'amputation de l'immunité fiscale, en particulier, offre un espoir. Car cela permet d'obtenir l'application des principes du droit de l'environnement à ces entreprises (les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur notamment)<sup>1630</sup> et de promouvoir un arbitrage entre les objectifs industriel et commercial pour lesquelles elles ont

<sup>1625</sup> COULIBALEY (D.- B.), *op. cit.*, pp. 1-35.

<sup>1626</sup> « Le contrôle du public est, pour ainsi dire, un contrôle démocratique qui se fait au nom du principe de participation des citoyens en matière environnementale » (KAMTO (M.), *op. cit.*, p. 98).

<sup>1627</sup> Cf. CCJA, Arrêt n° 043/2005 du 07 juillet 2005, *Aff. Aziablévi YOVO et autre c/ Société TOGO TELECOM*, JURIDATA N° J043-07/2005 et, *a contrario*, CCJA, Arrêt n° 022/2013 du 18 avril 2013, *Aff. Organisation Internationale pour les Migrations dite OIM c/ Madame MEKPE Odjo Marguerite*, JURIDATA n° J022-04/2013.

<sup>1628</sup> Loi n° 90-16 du 5 novembre 1990 remplaçant les établissements publics à caractère économique et les sociétés d'État sous le régime du code Général des Impôts.

<sup>1629</sup> NICINSKI (S.), *op. cit.*, p. 660.

<sup>1630</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 1, A, 2.

été créées et les préoccupations de l'environnement auxquelles elles sont obligées désormais de se plier<sup>1631</sup>.

La privatisation des statuts des EPIC réconforte l'applicabilité des règles environnementales les plus protectrices des espèces et des espaces naturels y compris du cadre de vie. L'échelle de la domanialité intervient dans ce raisonnement parce que l'amputation de certains principes classiques de ce régime exorbitant de droit commun n'a pas permis de reverser la totalité des biens de ces établissements dans l'emprise totale du régime du droit privé<sup>1632</sup>. En conséquence, l'échelle de domanialité crée des facteurs permettant l'application des règles environnementales.

De toutes les façons, il faudra se rendre compte qu'aujourd'hui cette privatisation a été faite graduellement. Bien de personnes croiraient que cette affirmation démontre que la privatisation a des étapes. Eh bien ! Certes, nous pensons exactement que c'est ainsi. De la cession d'une grande partie des parts sociales à la cession du capital entier<sup>1633</sup>, il y a un chemin, et pourtant l'une ou l'autre de ces actions sont considérées comme la privatisation. Mais ce qui nous intéresse est moins le débat sur les différentes gradations de la privatisation mais surtout ce qu'elle a généré par la suite, la propension à aller vers les partenariats public-privé dont les interactions avec la protection de l'environnement ont été précédemment abordées. Il faut dire que les EPIC sont à l'épicentre d'un droit des affaires qui implique fortement les personnes publiques et qu'il convient d'analyser en tenant compte des facteurs environnementaux.

## **2/ Le droit domanial des EPIC : l'attrait du droit public des affaires à l'heure de la protection de l'environnement**

Conduire, de nos jours, une analyse sur la valorisation économique des dépendances du domaine public dans les pays d'Afrique noire francophone, sans se laisser guider, un tant soit

<sup>1631</sup> Relativement à l'arbitrage entre les intérêts économiques et environnementaux, voir nos développements précédents. Cf. Partie I, Titre I, Chap. I.

<sup>1632</sup> Anne PERROT écrit en ce sens : « [s]ervice public et secteur public ont souvent été confondus en France. Cependant, le fait de vouloir assurer un service public ne préjuge pas du statut privé ou public de l'opérateur qui va fournir cette prestation. Ce qu'on nomme la délégation de service public peut-elle être assimilée à une forme de sous-traitance du service public par un opérateur privé ? » (PERROT (A.), « La sous-traitance du service public au secteur privé. Entretien sur la délégation de service public », in La Découverte, « Regards croisés sur l'économie », vol. 2, n° 2, 2007, pp. 192).

<sup>1633</sup> L'échelonnement tel qu'exposé peut s'inspirer de la privatisation d'une société d'État. « Cette société nationale est une société anonyme dont l'État est seul actionnaire et détient la totalité du capital » (POYET (M.), *op. cit.*, p. 58).

peu, par le droit (public comme privé) des affaires<sup>1634</sup>, c'est carrément faire du tort à l'évolution que le droit OHADA enregistre dans cet espace juridique (en se laissant courtiser fortement par le droit public)<sup>1635</sup>. Conjuguées en droit de l'environnement, les réflexions sur cette question peuvent produire des résultats remarquables.

En effet, les dépendances du domaine public affectées aux missions d'un EPIC sont destinées à jouer un rôle déterminant pour la satisfaction de l'intérêt général. La privatisation de leur statut fait certes tomber le critère organique, c'est-à-dire l'appartenance directe de ces biens à une personne publique comme nous l'avons vu plus haut avec Sophie NICINSKI<sup>1636</sup>. Mais l'aspect matériel, notamment l'affectation à une mission d'intérêt général, ne tombe pas. C'est au nom de cet intérêt général que le nouveau gestionnaire se soumet aux contingences du "*monde des affaires*", la domanialité publique se flexibilisant pour s'arrimer aux règles du droit des affaires, tout en se pliant, par la même occasion, aux limites imposées par le droit de l'environnement. L'épreuve de la domanialité publique par les enjeux environnementaux devient alors palpable chaque fois que le droit des affaires s'invite au débat.

Il est connu que les dégradations que l'environnement subit, de nos jours, sont en majorité l'œuvre de ces entreprises publiques. « *Le gaspillage et l'épuisement des ressources naturelles, la fin du pétrole annoncé, l'accumulation des déchets, la pollution de l'air, des eaux, des sols, des océans, la gravité des pollutions diffuses et globales... les problèmes environnementaux et plus particulièrement ceux générés par les entreprises sont désormais bien identifiés et connus de tous* »<sup>1637</sup>.

Identifiées, l'appréhension de ces atteintes environnementales sous l'influence du droit des affaires peut être juridiquement soulagée à partir des possibilités que les législateurs national

<sup>1634</sup> « C'est le droit public des affaires, que Sophie NICINSKI définit comme "le droit des relations entre l'administration et les opérateurs économiques. Il existe trois positions de l'administration vis-à-vis des opérateurs économiques. L'État administre l'économie et apparaît comme une autorité publique extérieure au marché auquel il imprime sa volonté (1). L'État est offreur de biens et de services sur le marché (opérateur économique) (2). L'État est amené à collaborer avec les opérateurs économiques, pour satisfaire directement ses besoins ou plus indirectement un besoin d'intérêt général en faveur de sa population (3). Le droit public économique regroupe les deux premières situations – il traite des modalités d'administration de l'économie et du droit des entreprises publiques. Le droit public des affaires recouvre le droit public économique et le droit de la commande publique. Il est le droit de l'ensemble des relations qu'entretiennent les personnes publiques avec les opérateurs économiques" » (TALAPINA (E.), « Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe », Th., Droit., Université de la Réunion, 2011, pp. 51-52).

<sup>1635</sup> Relativement à l'une des prouesses de ce droit, nous pouvons relever l'immunité d'exécution des personnes publiques (CCJA, 1<sup>re</sup> ch., 18 mars 2016, n° 044/2016, *Gnankou Goth Philippe c/ FER*).

<sup>1636</sup> NICINSKI (S.), *op. cit.*

<sup>1637</sup> GRAS (N.) et VILLEMONT (M.), « La dimension environnementale de l'entreprise. Regards sur la RSE », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, p. 19.



et communautaire (OHADA) ont prévues. Le législateur camerounais a prévu, à l'article 10 de la loi portant Statut Général des Entreprises publiques que : « [l]es entreprises publiques sont constituées sous la forme de Société Anonyme et fonctionnent conformément aux dispositions de l'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, ainsi que des dispositions de la présente loi »<sup>1638</sup>. Cette disposition soumet les entreprises publiques aux règles du droit OHADA applicables aux personnes privées<sup>1639</sup>. Et les biens qui leur sont affectés le sont également – quoiqu'il faille relativiser – d'une manière ou d'une autre. Le droit des affaires s'imisce donc dans la gestion des biens publics puisque l'affectation au service public est encore pendante. Les enjeux environnementaux qui s'inviteront à l'ordre du jour des transactions entre l'EPIC et ses cocontractants pourront-elle se soustraire à l'arbitrage commercial ou à l'appréciation de la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage ?<sup>1640</sup>

Cette question peut se résoudre par la négative, même si le traitement réservé aux entreprises publiques n'est pas le même que celui des personnes de droit privé. Ce traitement préférentiel est protecteur en fait des dépendances du domaine public avec les valeurs environnementales qu'elles drainent. En effet, soumis au droit de l'espace OHADA, c'est à bon droit que le juge dudit espace puisse être saisi pour trancher les affaires qui opposent l'EPIC à d'autres personnes sur la base de ce droit<sup>1641</sup>. C'est ainsi que les décisions de la CCJA sur les mesures conservatoires ou sur les expulsions peuvent avoir un impact sur la préservation de l'environnement et, par-delà, sur la protection d'un bien public affecté à un EPIC.

À titre illustratif, il faut se rappeler la décision de cette juridiction sur l'immunité d'exécution des entreprises publiques en droit OHADA. « On sait que l'article 30 (...) dispose que "L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui

<sup>1638</sup> Cf. loi camerounaise n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant Statut Général des Entreprises publiques, disponible sur <https://www.camerlex.com/cameroun-ordonnance-n-74-1-6-juillet-1974-fixant-regime-foncier/>, consulté le 26 juin 2020.

<sup>1639</sup> Et ceci, en conformité avec l'article 1 de l'AUDCG suivant lequel : « Tout commerçant, personne physique ou morale y compris toutes sociétés commerciales dans lesquelles un État ou toute autre personne de droit public est associé, ainsi que tout groupement d'intérêt économique, dont l'établissement ou le siège social est situé sur le territoire de l'un des États Parties au Traité relatif à l'harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (...) est soumis aux dispositions du présent Acte uniforme » (cf. article 1, alinéa 1<sup>er</sup> de l'Acte uniforme OHADA du 15 décembre 2010 portant sur le droit commercial général).

<sup>1640</sup> Sur la force juridique des décisions de cette juridiction, voir Jacques-Jonathan NYEMB qui écrit, à cet effet, ce qui suit : « Les arrêts de la CCJA sont finaux. Ils sont directement exécutoires, s'imposent aux juridictions internes des pays membres et ne sont susceptibles, pratiquement, d'aucun recours. » (MIKPONHOUE (H.), « L'ordre juridique communautaire "OHADA" et les enjeux d'intégration du droit des affaires », Th., Droit privé, Université de PERPIGNAN VIA DOMITIA, 2016, 413 p. 398).

<sup>1641</sup> Exemple de Togo télécom dans l'arrêt précité, CCJA, arrêt n° 043/2005 du 07 juillet 2005, *Aff. Aziablévi YOVO et autre C/ Société TOGO TELECOM*, JURIDATA n° J043-07/2005.

*bénéficient d'une immunité d'exécution". Si ledit acte uniforme ne désigne pas les bénéficiaires de cette immunité, la CCJA, entérinant une position doctrinale, a estimé dans sa décision n° 043/2005 du 7 juillet 2005 que cette immunité d'exécution profite aux personnes morales de droit public et aux entreprises publiques »<sup>1642</sup>. Favorable aux personnes publiques entreprenantes (les EPIC, par exemple), l'immunité jurisprudentielle d'exécution protège les missions d'intérêt général confiées auxdites personnes publiques, l'utilité publique des biens qui leur sont affectés et l'impératif environnemental qui s'y incorpore. L'évolution jurisprudentielle de la CCJA tend à un effritement de cette protection<sup>1643</sup>, en soumettant lesdites entreprises aux voies d'exécution<sup>1644</sup>.*

Au regard de ce qui précède, il faut dire que l'État, dans sa politique de désengagement conduite par le truchement de la privatisation a emprunté des outils subtils tels que les EPIC pour continuer d'avoir un regard dans la gestion de son domaine public<sup>1645</sup>. Les Établissements Publics Administratifs ont joué et continuent d'ailleurs de jouer âprement ce rôle.

## **B. L'exploitation actuelle des dépendances domaniales par les EPA**

Les Établissements Publics Administratifs (EPA) « *correspondent à un service public sans caractère industriel ou commercial* »<sup>1646</sup>. Ils font donc une osmose parfaite avec la notion de service public administratif faisant d'eux des établissements variés (à caractères sociaux, environnementaux...). Dans le contexte d'une appréhension sous l'influence environnementale, nous comptons respectivement aborder la gestion des dépendances domaniales à partir de la gestion de la salubrité publique (1) et des aspects de protection civile par les EPA (2).

<sup>1642</sup> **KABRE (W. D.)**, « L'immunité d'exécution des entreprises publiques en droit OHADA : la CCJA apporte une pierre à l'édifice de son régime », in *L'essentiel, Droits africains des affaires*, Lextenso, n° 1, Janvier 2017.

<sup>1643</sup> Sur l'évolution jurisprudentielle, voir **NIANG (B. L.)**, « L'immunité d'exécution à la lumière de la jurisprudence de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA », in *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, n° spécial avril 2019, p. 124.

<sup>1644</sup> CCJA, 3ème ch., 26 avril 2018, X. c/ *La Société des Grands Hôtels du Congo SA et 10 autres*, arrêt n° 103/2018, disponible sur le site : [www.institut-idef.org](http://www.institut-idef.org), cité par *ibid.*

<sup>1645</sup> C'est toute la philosophie qui se cache derrière le droit public économique. Sur cette question, voir **TALAPINA (E.)**, *op. cit.*, 361 p.

<sup>1646</sup> **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 175, n° 230.

## 1/ La gestion de la salubrité publique par les EPA

La salubrité publique est un élément de l'ordre public que la police administrative s'active à préserver<sup>1647</sup>. Elle a la particularité de s'ouvrir sur des aspects divers qui la rapprochent de la protection de l'environnement en tant que cadre de vie de l'homme. Au sein de la doctrine, les auteurs la rattachent à « *la sauvegarde de l'hygiène publique : contrôle de la salubrité des eaux, des denrées, prévention des épidémies, lutte contre les pollutions, etc.* »<sup>1648</sup>. En tant que telle, la salubrité publique relève des pouvoirs de réglementation de l'autorité de police<sup>1649</sup>. Comme cela, elle contribue moins à la protection qu'à la gestion des dépendances domaniales.

Mais, ce qui nous intéresse est moins cette dimension de la question. En effet, nous voulons aborder la salubrité publique en tant qu'activité d'intérêt général accomplie par un EPA au-delà de la réglementation que le maire (autorité de police) édicterait. Cela ne relève d'aucune absurdité si l'on se réfère aux missions qui sont dévolues à des établissements publics en vue de satisfaire cet objectif d'intérêt général, gage de la préservation d'un environnement sain et viable. Nous allons fondamentalement nous intéresser à la gestion de la salubrité publique sur le territoire national togolais.

Cette gestion est confiée à l'Agence Nationale d'Assainissement et de Salubrité Publique (ANASAP) créée par le décret n° 2013-082/PR du 12 décembre 2013. Il lui a été confié une mission déterminante dans un secteur où les acteurs traditionnels – notamment les services centraux et les collectivités locales (les mairies par exemple) – ayant en charge le maintien de la salubrité publique ont lamentablement échoué. L'insalubrité de nos villes et hameaux en atteste.

C'est ainsi que le décret de 2013 fait de cet EPA une structure à compétences multiples. L'article 3 alinéa 1 de ce texte dispose que : « *[l]'Agence est un organisme d'appui-conseil et d'aide à la prise de décision dans le domaine de la salubrité. Elle vise à instaurer et maintenir un cadre de vie de meilleure qualité favorable au bien-être et à l'épanouissement des populations sur toute l'étendue du territoire national en assurant une veille permanente des normes et actions en matière d'assainissement et de salubrité publique. Elle promeut, assure et veille à la concertation, à la coordination et au contrôle de toutes les actions et*

<sup>1647</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. II, notes de bas de page.

<sup>1648</sup> RIVERO (J.) et WALINE (J.), *op. cit.*, p. 299, n° 349.

<sup>1649</sup> Sur ce point, il y a des textes réglementaires qui sont adoptés pour infliger des amendes aux auteurs d'actes attentatoires à la salubrité publique. C'est le cas de l'arrêté interministériel n° 003/MEF/MSPS/2018 du 09 mars 2018 portant tarification des amendes perçues par la direction de l'hygiène et de l'assainissement de base du ministère de la santé et de la protection sociale précité.

*interventions en matière d'assainissement et de salubrité publique* »<sup>1650</sup>. Le pouvoir réglementaire a donc pris en compte les situations conflictuelles qui peuvent surgir de la création de cette agence pour régler de façon péremptoire en amont et en faisant de cette Agence un véritable cadre de concertation et de coordination. Il y a là une sorte d'attribution de compétences de principe à cet EPA au détriment des collectivités locales qui n'ont plus qu'une compétence d'exception. Ce faisant, le décret sus-évoqué traduit la volonté du législateur telle qu'exprimée dans la loi n° 2010-006 du 18 juin 2010 modifiée par la loi n° 2011-24 du 4 juillet 2011 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques<sup>1651</sup>, en ce que les articles 3 et 4 de cette loi ont préparé le terrain à ce changement<sup>1652</sup>. Ainsi le domaine d'intervention de l'Agence est large : ça va de l'édiction des normes de salubrité publique et de planification à la gestion des biens publics affectés à ce secteur en passant par le contrôle et la conduite d'opérations de salubrité proprement dites<sup>1653</sup>.

En ce qui concerne les attributions en matière d'édiction de normes et de planification qui laissent présumer le transfert de pouvoir de police à cet organisme<sup>1654</sup>, elles portent essentiellement sur la définition des normes en matière d'assainissement et de salubrité publique ; la régulation des activités et des interventions touchant à l'assainissement et à la gestion de la filière des déchets de toute nature, ayant un impact sur la salubrité ainsi qu'à la définition et l'élaboration des orientations et directives en matière de concession touchant à la collecte, au ramassage, au traitement et à la transformation des déchets. La dernière attribution qui se rapporte à la définition et à l'élaboration des orientations et directives en matière de concession suppose que l'ANASAP peut asseoir une stratégie (comprise comme une politique publique) destinée à assurer l'approche contractuelle relativement à la conduite des opérations d'enlèvement et de traitement de déchets.

<sup>1650</sup> Article 3 du Décret togolais n° 2013-082/PR du 12 décembre 2013 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale d'assainissement et de salubrité publique (ANASAP).

<sup>1651</sup> Cf. loi n° 2010-006 du 18 juin 2010 modifiée par la loi n° 2011-24 du 4 juillet 2011 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques, disponible sur [www.Droit-Afrique.com](http://www.Droit-Afrique.com), consultée le 17 juin 2020.

<sup>1652</sup> Au sens de l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 2010-006 du 18 juin 2010 modifiée par la loi n° 2011-24 du 4 juillet 2011 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques précitée, les activités d'assainissement collectif des eaux usées domestiques, sur le territoire togolais sont assurées par toute personne morale, de droit public ou privé dûment qualifiée, selon les modalités fixées par la présente loi et ses textes d'application.

<sup>1653</sup> Cf. article 24 du décret togolais n° 2013-082/PR du 12 décembre 2013 précité.

<sup>1654</sup> *Ibid.*, article 3.

En second lieu, concernant les compétences en matière de contrôle et de conduite des opérations de salubrité, il est prévu que l'agence devra s'occuper du contrôle du bon fonctionnement des infrastructures concédées par l'État ou les collectivités locales à des tiers en vue de la collecte, du ramassage, du transfert, du tri et de la transformation des ordures et des déchets ; de l'organisation, la supervision et la gestion des opérations d'urgence et de la lutte contre l'insalubrité et les nuisances hygiéniques en milieu public et urbain.

Et enfin, la gestion des biens publics affectés à la salubrité publique relève également de ses attributions<sup>1655</sup>. À ce titre, l'Agence doit faire la promotion de l'installation d'infrastructures et d'équipements appropriés en matière d'assainissement et de salubrité publique ; la planification, l'extension et l'équipement des infrastructures en matière d'assainissement et de salubrité publique ; et la maîtrise d'ouvrage déléguée de tous travaux d'entretien et de réhabilitation desdites infrastructures. Dans cette logique et pour lui permettre d'assumer sans ambiguïté ses missions, dans le but de satisfaire l'intérêt général et, par-là même, l'ordre public, le pouvoir réglementaire a doté cet EPA d'une brigade de salubrité publique<sup>1656</sup>. Aux termes de l'article 24 du décret, « [l]a brigade de salubrité publique est chargée d'apporter un appui logistique dans la lutte contre les installations anarchiques, les nuisances hygiéniques et les occupations illicites du domaine public ».

La gestion de la salubrité publique emporte la gestion des déchets, la préservation de l'ordre public, la gestion des infrastructures et équipements affectés à cette mission d'intérêt général. Elle concourt au maintien de l'esthétique<sup>1657</sup> et à la préservation d'un environnement sain. Ce dernier aspect n'est pas occulté dans les opérations menées au titre de la protection civile.

## 2/ La gestion des questions de protection civile par les EPA

La protection civile est l'une des préoccupations humanitaires que le droit interne prend en charge dans un contexte où les enjeux environnementaux deviennent de plus en plus importants. L'interaction entre la gestion des différents aspects de protection civile et la gestion durable des dépendances domaniales ne s'aperçoit pas aussi facilement. Cependant, il y a bel et bien une interdépendance qu'il importe de cerner.

<sup>1655</sup> Cf. article 4 de la loi n° 2010-006 du 18 juin 2010 modifiée par la loi n° 2011-24 du 4 juillet 2011 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques, précitée. Aux termes de cet article : « Le régime de propriété et de domanialité des installations d'eau et d'assainissement collectif est régi par la loi portant Code de l'eau, ainsi que par la législation domaniale et foncière en vigueur ».

<sup>1656</sup> Cf. article 24 du décret togolais n° 2013-082/PR du 12 décembre 2013 précité.

<sup>1657</sup> Sur cette question, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B.

Les phénomènes environnementaux sont sources de crises humanitaires, et cela rentre dans les préoccupations saisonnières de nos États. Les cas d'inondation, de sécheresse, d'éboulement, *etc.* qui entraînent les déplacements des populations d'une zone à une autre en sont des exemples<sup>1658</sup>. Dans la perspective d'une intervention humanitaire, l'autorité administrative peut décider de réquisitionner des biens privés pour installer les déplacés<sup>1659</sup> ou les réinstaller carrément sur des dépendances de son domaine (avec dédoublement d'affectation ou réaffectation pure et simple)<sup>1660</sup>. La gestion des affaires d'ordre humanitaire appelle l'existence d'une structure.

Aujourd'hui, nos États recourent, de plus en plus, à la mise en place des établissements publics pour la gestion de ce service public socio-environnemental. Nous allons nous inspirer des cas du Mali, du Cameroun et du Togo pour opérer une analyse de la situation dans notre espace francophone d'Afrique.

Premièrement, il est question d'une situation malienne où, en dehors des services centraux des ministères, l'État a été contraint de créer une structure pour gérer l'hygiène publique à l'intérieur de la ville de Bamako. C'est à cet effet que l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> août 2001 portant création d'un Comité de pilotage du programme prioritaire de drainage et

<sup>1658</sup> Relativement à ce sujet, voir **ZEGHBIB (H.)**, « Les réfugiés environnementaux », in *Hommes et migrations*, (en ligne), 1300, 2012, pp. 1-11, disponible sur URL : <http://hommesmigrations.revues.org/939>, consulté le 15 avril 2019. L'auteur s'interrogeait à cet effet : « la rupture environnementale peut-elle s'étendre des conséquences des calamités naturelles comme la sécheresse, la famine, les inondations, les cyclones, les tremblements de terre, les effets des dégradations des sols, aux politiques d'aménagement du territoire ainsi qu'aux accidents industriels ou aux guerres ? D'autre part, et puisque les populations qui en sont victimes trouvent refuge aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur pays, quel lien peut-il exister entre "réfugiés de l'environnement" et migrants ? ». Dans le même sillage, voir **POUMO LEUMBE (J.-J. P.)**, « Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international », Th., Droit, Université de Limoges, 2015, 405 p. et **MADJILEM (R. K.)**, « La protection juridique des réfugiés et déplacés climatiques à assurer par les organisations régionales Rôle de l'Union Africaine », Th., Droit public, Université Paris Nanterre, 485 p.

<sup>1659</sup> On parle couramment aujourd'hui de réfugiés climatiques. « Un rapport rédigé en 1985 pour le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a servi de point de départ au débat toujours actuel sur la qualification juridique de "ceux qu'on appelle désormais les 'réfugiés climatiques', et qui (...) font partie d'une catégorie bien plus vaste qui a largement précédé le changement climatique". Ce rapport, intitulé "Réfugiés de l'environnement", considère comme réfugiés de l'environnement "ceux qui sont forcés de quitter leur lieu de vie temporairement ou de façon permanente à cause d'une rupture environnementale (d'origine naturelle ou humaine) qui a mis en péril leur existence ou sérieusement affecté leurs conditions de vie" » (**ZEGHBIB (H.)**, *op. cit.*, p. 3, n° 7).

Quant à la réquisition pour répondre au besoin de logement, voir France, Conseil constitutionnel, 29 juillet 1998, p. 276, *JO* 31 juillet, p. 11710, *AJ* 1998, p. 708 et les développements de **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, pp. 684 et 685.

<sup>1660</sup> Sur le dédoublement d'affectation sur une dépendance domaniale, cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, B.

d'assainissement de Bamako a été pris<sup>1661</sup>. Aux termes de l'article 2 de ce texte, ce Comité aura en charge l'exécution d'un programme dont le contenu vise à maîtriser le drainage des eaux pluviales en vue d'éviter les dégâts matériels, humains et sanitaires liés aux inondations et aux eaux stagnantes ; ensuite, à développer la réalisation de systèmes d'assainissement autonomes, semi-collectifs adaptés aux petites et moyennes collectivités pour le traitement des eaux usées produites localement ; en outre, à appuyer les acteurs en charge de l'assainissement dans leur domaine d'intervention respectif ; et, enfin, à impliquer les populations concernées dans la conception et la réalisation des actions d'assainissement pour l'amélioration de la qualité de leur cadre de vie<sup>1662</sup>.

Les attributions de ce Comité de pilotage de drainage sont destinées à offrir des réponses à des situations de crises en matière d'inondation par exemple. Le texte malien se préoccupe plus des phénomènes qui se sont déjà réalisés et qui constituent des défis pour la protection civile. Mais le Comité mis en place n'a pas formellement reçu la qualification d'un Établissement Public. Il n'a non plus aucune autonomie financière. Il est rattaché immédiatement au département ministériel en charge de l'environnement<sup>1663</sup>.

En droit camerounais, par contre, l'accent est mis sur la prévention de risques<sup>1664</sup>. Et c'est justement le risque qui est l'aspect qui sous-tend la création d'un Observatoire National des Risques. C'est par un arrêté du 19 mars 2003 que l'autorité camerounaise a procédé à la création de cet Observatoire<sup>1665</sup>. Aux termes de l'article 2 (1) dudit arrêté, « [l']Observatoire a pour missions la collecte, la gestion et la diffusion des informations sur les risques naturels, technologiques, industriels et anthropiques ». À ce titre, il veille notamment à la mise en place, à l'échelle nationale, d'un dispositif d'observation des sites et autres installations à risque, assorti d'un système fiable de collecte et de transmission des données et informations sur les risques puis la publication d'un bulletin conjoncturel des risques, et à la mise en œuvre de toute autre action de sensibilisation et d'information préventive sur les risques.

<sup>1661</sup> Cf. arrêté interministériel n° 01-1829/MEATEU-MATCL du 1<sup>er</sup> août 2001 portant création d'un comité de pilotage du programme prioritaire de drainage et d'assainissement de Bamako.

<sup>1662</sup> Cf. article 2 de l'arrêté interministériel n° 01-1829/MEATEU-MATCL du 1<sup>er</sup> août 2001 portant création d'un comité de pilotage du programme prioritaire de drainage et d'assainissement de Bamako précité.

<sup>1663</sup> Cf. article 1 de l'Arrêté interministériel n° 01-1829/MEATEU-MATCL du 1<sup>er</sup> août 2001 précité.

<sup>1664</sup> Sur l'appréhension juridique de la notion de risques, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 2.

<sup>1665</sup> Cf. Arrêté camerounais n° 037/PM du 19 mars 2003 portant création, organisation et fonctionnement d'un Observatoire National des Risques.

Le caractère transversal des questions qui relèvent de la compétence de cet Observatoire justifie que la gestion du risque soit faite de façon concertée. L'Observatoire est, par conséquent, érigé en un cadre de collaboration entre les différents acteurs impliqués dans la gestion du risque. C'est en ce sens que l'article 2 (2) du même texte dispose que : « [i]l sert de cadre de concertation et de collaboration entre les différentes administrations concernées, les organismes publics ou privés, nationaux et internationaux impliquée dans la gestion préventive des risques »<sup>1666</sup>.

Tout comme dans la situation du Mali que nous avons soulevé plus haut, il faut remarquer que l'Observatoire camerounais n'a pas qualité d'un EPA en bonne et due forme. Il est rattaché au ministère chargé de l'administration territoriale et de la décentralisation<sup>1667</sup>.

Enfin, vient le cas du Togo où la gestion des questions relatives à la protection civile est confiée à une Agence disposant d'une autonomie financière et menant ses activités conformément à la politique gouvernementale en matière de protection civile<sup>1668</sup>. Cette Agence assure, entre autres<sup>1669</sup>, la coordination de l'ensemble des actions de prévention et de gestion des situations d'urgence sur le territoire national ; la supervision des opérations de secours et de sauvetage des personnes et des biens en cas de catastrophes ; la mise à jour périodique des différents plans de prévention et de gestion de catastrophes ; la préparation et l'organisation des exercices de simulation ; l'information et l'éducation des populations en matière de protection civile ; la formation du personnel et des acteurs intervenant dans le domaine de la protection civile ; la protection des personnes déplacées et des réfugiés en collaboration avec les structures concernées ; puis, enfin, l'appui-conseil dans la mise en place des plans d'intervention dans les administrations et activités de développement<sup>1670</sup>.

Au regard de ce qui précède, l'exploitation directe du domaine public par les personnes publiques propriétaires (l'État notamment) a causé des atteintes plus importantes à l'environnement aussi bien avant la libéralisation de nos économies qu'après les

<sup>1666</sup> Cf. article 2 (2) de l'Arrêté camerounais n° 037/PM du 19 mars 2003 précité.

<sup>1667</sup> Cf. les articles 1 et 3 de l'Arrêté camerounais n° 037/PM du 19 mars 2003 précité.

<sup>1668</sup> Cf. article 3 du Décret togolais n° 2017-011/PR du 31 janvier 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de protection civile (ANPC) ainsi que le Décret togolais n° 2017-022/PR du 25 février 2017 portant approbation de la politique nationale de la protection civile, *JORT* du 22 mars 2017, p. 49.

<sup>1669</sup> Cf. article 3 alinéa 2 du Décret togolais n° 2017-022/PR du 25 février 2017 précité.

<sup>1670</sup> Cf. Décret togolais n° 2017-011/PR du 31 janvier 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de protection civile (ANPC) et Décret togolais n° 2017-022/PR du 25 février 2017 portant approbation de la politique nationale de la protection civile précités.



ajustements structurels<sup>1671</sup>. Il reste à appréhender la place des enjeux environnementaux dans l'exploitation indirecte du domaine public.

## **Section 2. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation indirecte du domaine public**

En matière de protection de l'environnement, autant la gestion des propriétés publiques par les personnes publiques inquiète, autant la gestion de ces propriétés par les personnes privées n'est pas un gage de soulagement. Or, « [l]es biens exploités directement par l'État sont relativement peu nombreux si on les compare à ceux pour l'exploitation desquels l'Administration s'adjoit le concours des particuliers. L'appareil administratif ne saurait suffire à remplir la tâche immense que le domaine public impose à son propriétaire. Il doit donc en quelque sorte, se démembrer, se prolonger dans les administrés de façon à bénéficier de leur énergie tout en leur assurant une certaine source de revenus »<sup>1672</sup>.

Ainsi, pour mieux cerner la prise en compte de l'environnement par le secteur privé, gestionnaire des biens domaniaux, il importe de jeter un regard sur l'objectivation constatée des droits de propriété sur le domaine public (§1) qui, elle-même, est gage de subjectivation des prérogatives (§2) des gestionnaires du domaine public.

### **§1. La place de l'environnement dans l'objectivation des droits sur le domaine public**

La valorisation économique du domaine public est rendue possible avec l'amélioration d'un cadre normatif qui très vite s'est étoffé de textes sectoriels épars impliquant des aspects environnementaux séduisants. Ces textes sont le fondement du droit objectif relatif au domaine public<sup>1673</sup>. Cette amélioration s'est faite au niveau constitutionnel (A) ainsi qu'à l'échelle des règles infra-constitutionnelles (B).

#### **A. Une objectivation justifiée par la protection constitutionnelle de la propriété publique**

À l'image de la propriété privée, le droit constitutionnel protège-t-il la propriété publique ?<sup>1674</sup> Cette question n'est pas des moindres quand on sait que pour accepter laisser son bien dans le

<sup>1671</sup> Sur ce sujet, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 2, A.

<sup>1672</sup> CHOUNARD (N.) & DUSSAULT (R.), *op. cit.*, p. 15.

<sup>1673</sup> Un droit objectif est un « ensemble de règles de conduite qui, dans une société donnée – et plus ou moins organisée –, régissent les rapports entre les hommes » (TERRÉ (Fr.), *Introduction générale au droit*, *op. cit.*, p. 3, n° 3.

<sup>1674</sup> Sur cette question, la doctrine a déjà apporté une réponse affirmative. En ce sens, voir GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », *op. cit.* pp. 1-7.

domaine des investissements économiques, la première des choses que les propriétaires recherchent, c'est la sécurité juridique<sup>1675</sup>. Pour y répondre donc, il faut nécessairement analyser les textes (1) et la jurisprudence (2) constitutionnels, tout en ayant un regard projeté vers la protection de l'environnement, puisque les règles environnementales d'origine constitutionnelle peuvent y contribuer.

### 1/ La propriété publique dans les textes constitutionnels : une analyse projetée vers la protection de l'environnement

Les textes constitutionnels n'ont jamais offert une quelconque protection formelle à la propriété privée en tant que telle. Bien des personnes seraient surprises par cette affirmation et pourtant, c'est la vérité. Les textes constitutionnels protègent la propriété sans qualificatif aucun<sup>1676</sup>. Il va de soi que nous puissions en déduire – et nous ne sommes ni le seul ni le premier à l'avoir fait<sup>1677</sup> – que la protection que les Constitutions offrent concernent autant la propriété publique que la propriété privée. C'est le point de départ d'une objectivation du droit de propriété publique. Objectivation du droit de propriété publique et objectivation du droit de l'environnement se conjuguent à l'échelle constitutionnelle pour accoucher d'une approche de valorisation économique des biens du domaine public respectueuse de l'environnement.

La protection de l'environnement et la protection de la propriété ont été constitutionnellement consacrées pour la simple raison qu'elles constituent toutes deux des droits fondamentaux. Toutefois, « (...) la conception propriétaire du droit des biens publics s'impose comme une donnée constitutionnelle acquise, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les catégories ou la nature des biens, sans distinction non plus selon l'identité du propriétaire public »<sup>1678</sup>. À

<sup>1675</sup> Sur le sujet de la sécurité juridique, voir **PRIEUR (M.)**, « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », *op. cit.*, p. 58.

<sup>1676</sup> Sans besoin de commentaires, les dispositions constitutionnelles suivantes désignent la propriété sans la qualifier de privée ou de publique : « Le droit de propriété est garanti. » (article 13 de Constitution du Mali du 27 février 1992 précitée) ; « Le droit de propriété est garanti à tous » (article 11 alinéa 1 de la Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire) ; « Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété » (article 1er 10° de la Constitution de la République Gabonaise instituée par la loi n° 3/91 du 26 mars 1991, modifiée successivement par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994, la loi n° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi n° 1/97 du 22 avril 1997, la loi n° 14/2000 du 11 octobre 2000, et la loi n° 13/2003 du 19 août 2003) ; « Le droit de propriété est garanti par la loi » (article 27 de la Constitution togolaise précitée) et enfin « La propriété est le droit d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi » (principe 19 du Préambule de la loi camerounaise n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008).

<sup>1677</sup> Relativement à cette position doctrinale, voir **GAUDEMET (Y)**, « Constitution et biens publics », *op. cit.*, pp. 1-7 et **FALQUE (M.)**, « Les droits de propriété au cœur de la problématique environnementale », in *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, 2010/1, pp. 247-258.

<sup>1678</sup> **GAUDEMET (Y)**, « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 2.

partir de ce moment, le droit de l'environnement va chercher à l'instrumentaliser pour assurer une protection des biens environnementaux saisis par la domanialité publique à une échelle inférieure. En d'autres termes, les biens publics qui, sur la base de l'échelle de domanialité, bénéficieraient d'une protection du régime de domanialité publique « *au rabais* » et qui, aux yeux de la protection de l'environnement sont d'une utilité non négligeable, vont pouvoir échapper à des atteintes démesurées lors de l'exploitation dont ils seront l'objet. Nous savons que le droit de propriété éprouve une aversion effroyable contre les abus de toutes sortes. La propriété publique pourra en bénéficier tout en sachant que cela concourt à la protection des ressources écologiques au moment des exploitations.

La garantie que cette conception *propriétariste* engendre est double. D'une part, si elle donne l'impression d'ouvrir le droit aux titulaires des biens domaniaux à les valoriser économiquement, elle en constitue la limite la plus solide que le régime de domanialité publique ne saurait garantir *a priori*. En effet, les personnes publiques propriétaires sont dépositaires de prérogatives de puissance publique qui les rend difficilement touchables. Cela emporte autant de craintes que l'on peut avoir sur la protection de l'environnement, dès lors qu'elles prennent des initiatives catastrophiques pour la conservation de la nature à l'occasion de l'exploitation de leur domaine public. Cependant, la consécration de la protection constitutionnelle de la propriété publique dessaisit *ipso facto* l'État de son rôle de garant de la propriété pour la remettre dans les mains du juge<sup>1679</sup>. Par le procédé de conciliation des intérêts économiques et environnementaux<sup>1680</sup>, le juge (notamment constitutionnel)<sup>1681</sup> peut contribuer par ses décisions à restreindre les jouissances abusives des dépendances du domaine public.

En outre, en s'alignant sur cette affirmation d'Alain-Serge MESCHERIAKOFF, elle-même inspirée de la théorie du maître de Bordeaux, Léon DUGUIT, « *le droit objectif qui s'impose aux gouvernants comme aux gouvernés, les oblige à utiliser leur plus grande force pour réaliser les buts commandés par le droit objectif et à n'agir que pour ce faire. Cette action, c'est le service public. La satisfaction du "droit fondamental de l'homme à l'environnement" pour reprendre l'expression de Michel PRIEUR est donc service public* »<sup>1682</sup>. Il s'avère que ce

<sup>1679</sup> L'idée vient de certaines dispositions constitutionnelles. En ce sens, voir par exemple, l'alinéa 2 de l'article 27 de la Constitution togolaise précitée.

<sup>1680</sup> Sur la conciliation des objectifs économiques et environnementaux dans l'exploitation du domaine public, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II.

<sup>1681</sup> Nous l'avons vu avec le juge constitutionnel béninois, surtout.

<sup>1682</sup> MESCHERIAKOFF (A.-S.), *op. cit.*, p. 317.

droit fondamental à l'environnement est véritablement reconnu comme tel grâce à sa constitutionnalisation de part et d'autre dans les pays de l'espace francophone africain.

Et l'État est débiteur d'une obligation de préserver l'environnement contre toute atteinte<sup>1683</sup>. Le constituant togolais l'a dit : aux termes des dispositions de l'article 41 de la Constitution, « [l]'État veille à la protection de l'environnement »<sup>1684</sup>. En procédant ainsi, le constituant togolais balise la voie à des poursuites contre l'État lorsque le cadre de vie serait invivable du fait des pollutions ou lorsque les différents écosystèmes subiraient des altérations jugées excessives. C'est donc normal que l'État soit dessaisi de son rôle de garant de la propriété (surtout publique) pour le bien de l'environnement et de la préservation du patrimoine public pour les générations futures.

L'objectivation du droit de propriété publique est donc entonnée par les textes constitutionnels avec un regard conciliateur des enjeux économiques et environnementaux dont elle peut faire l'objet. Le droit comparé confirme cette situation surtout lorsque nous nous transportons vers les innovations apportées par la loi constitutionnelle française n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement<sup>1685</sup>. La jurisprudence constitutionnelle n'est pas restée en marge.

## **2/ La propriété publique dans la jurisprudence constitutionnelle : une analyse projetée vers la protection de l'environnement**

Au-delà de la voie tracée par le constituant<sup>1686</sup>, il faut reconnaître que la jurisprudence constitutionnelle a joué et continue de jouer, d'ailleurs, un rôle important dans le débat sur la consécration de la protection constitutionnelle de la propriété publique, et, par-delà, dans la lutte contre les dégradations excessives causées au milieu naturel. La consécration de la protection constitutionnelle de la propriété publique est un aspect qui sourit certainement à l'environnement si nous nous en tenons au caractère explosif des relations qui unissent la propriété à l'environnement.

<sup>1683</sup> Sur le fait que l'État est débiteur d'obligation de protéger l'environnement, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, A, 1.

<sup>1684</sup> Cf. article 41 de la Constitution togolaise précitée. Le constituant malien adopte une position proche. L'article 15 de la Constitution malienne dispose : « La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État » (Constitution du Mali du 27 février 1992 précitée).

<sup>1685</sup> Exemple de l'article 3 de cette Charte aux termes duquel « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».

<sup>1686</sup> Il est à noter que les constitutions font allusion à la propriété de façon neutre.

En effet, en même temps que le voisin du domaine public peut poursuivre la personne publique pour trouble de voisinage, par exemple, le propriétaire public pourra également saisir le juge et faire valoir des droits subjectifs que cette consécration d'une conception objective lui confère. En ce moment, les atteintes engendrées par l'exercice de l'usufruit, de détention précaire ou autres et qui concourent à diminuer la valeur environnementale du bien public peuvent faire l'objet de réparation sur la base de la théorie de l'abus de droit ou des inconvénients de voisinage<sup>1687</sup>.

La contribution des juridictions constitutionnelles au regard du droit de propriété publique peut alors prendre une dimension double où la protection de l'environnement est récessive et la propriété sur le domaine public est dominante, puisque autant le droit de propriété publique que le droit de l'environnement sont tous couverts par une protection du droit constitutionnel qui les élève au rang de droits fondamentaux.

Mais, pendant que ce changement se met au profit de l'environnement, il ne faut pas perdre de vue les champs d'intervention du juge constitutionnel qui varient d'un pays à un autre. En effet, lorsque le juge constitutionnel est juge du contentieux électoral et du contrôle de constitutionnalité, sa contribution semble réduite<sup>1688</sup>. Cette perception est relativement superficielle sur tous les plans : il en est ainsi par exemple du contrôle de constitutionnalité des lois dont l'application peut avoir des incidences sur la protection de l'environnement.

Prenant le cas de la jurisprudence béninoise qui offre des possibilités de mener une analyse conséquente, il faut, d'entrée, relever que la Cour constitutionnelle du Bénin connaît des saisines des individus dans les cas de violation de leurs droits fondamentaux<sup>1689</sup>. Ainsi, par rapport à la propriété privée, des arrêtés sous-préfectoraux attribuant un domaine à un projet

<sup>1687</sup> Voir sur ce sujet, **TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *Droit civil, Les Biens, op. cit.*, p. 629, n° 712.

<sup>1688</sup> Le champ de compétence étant centré sur le contentieux électoral et le contrôle de constitutionnalité des lois, il est clair que le juge constitutionnel ne saurait, dans ce contexte précis, recevoir les requêtes introduites aux fins de reconnaître la violation d'un droit fondamental. C'est l'exemple de la Cour constitutionnelle du Togo. À ce sujet voir article 104 nouveau de la loi togolaise n° 2019 - 003 du 15/05/19 portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59,60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145,155 et 158 de la Constitution du 14 octobre 1992, *JORT* du 15 mai 2019, pp. 1-6.

<sup>1689</sup> Cependant, Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 13-130 du 17 septembre 2013, « [l]a Cour n'est pas compétente en matière de litige domanial entre particuliers ». La Cour n'est pas compétente pour apprécier un litige domanial entre particuliers. Elle ne statue en la matière que sur les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique au sens de l'article 22 de la Constitution.  
Sur ce même sujet, voir, par exemple, **KPODAR (A.) et MONEMBOU (C.)**, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire », *in RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 217-243.

et expropriant certains propriétaires terriens sans dédommagement préalable ont été déclarés contraires à l'article 22 de la Constitution<sup>1690</sup>.

Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs par le juge béninois est un aspect important à sonder également. Nous avons soulevé (plus haut) que l'autorité administrative peut prendre des décisions qui peuvent mettre en péril la conservation des biens de son domaine public. En de pareilles circonstances, l'intervention du juge constitutionnel à travers le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs peut s'avérer salutaire<sup>1691</sup>. Une décision administrative autorisant le prélèvement du sable marin, dans une zone où l'érosion côtière est une menace peut donc être déclarée inconstitutionnelle en raison de l'atteinte que le domaine public maritime pourra subir. Cet exemple recèle fort bien la protection environnementale derrière celle de la propriété exercée sur une dépendance du domaine public.

Sur la violation des droits fondamentaux, en matière de propriété, le fait pour le juge béninois de se laisser guider par les seules questions d'expropriation fait présupposer une tendance à enfermer son intervention aux seuls cas où la violation du droit à l'indemnité se fait ressentir<sup>1692</sup>, même si cela n'entache nullement pas sa susceptibilité à consacrer ouvertement la protection de la propriété publique aux côtés de la propriété privée. Toutefois, en veillant à ce que ce droit soit respecté, la Cour béninoise contribue à amenuiser les risques d'exactions des personnes spoliées. Et partant, elle favorise la préservation d'un environnement satisfaisant aux générations futures.

En outre, une analyse de la jurisprudence française nous permet de parvenir à des résultats plus intéressants<sup>1693</sup>. Le Conseil constitutionnel français, dans sa décision relative à la *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à l[a] constitution de droits réels sur le*

<sup>1690</sup> Bénin, Cour constitutionnelle, DCC13-112 du 05 septembre 2013 : « [u]ne expropriation sans dédommagement préalable viole la Constitution ».

<sup>1691</sup> Il en va ainsi même si certains auteurs trouvent que ce type de contrôle, notamment dans le cadre de la juridiction béninoise, est entaché d'une frilosité. Voir la position de **MOUDOUDOU (P.)**, *op. cit.*, pp. 65-91.

<sup>1692</sup> La Cour fut saisie par le sieur Souza Serge pour faire reconnaître son droit de propriété sur une parcelle de terrain illégalement occupé par M. Guedegue. « (...) La Cour juge "qu'il résulte de l'analyse des différents éléments du dossier que le requérant ne fait état d'aucune expropriation pour cause d'utilité publique, mais plutôt qu'un conflit domanial entre privés ; qu'un tel litige relève du domaine de la légalité ; qu'il échet donc de dire et juger que la Cour constitutionnelle, juge de la constitutionnalité et non de la légalité est incompétente pour en connaître" » (Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 03-008 du février 2003, *Rec. précité*, p. 41. Voir également, Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 96-049 du 12 août 1996, à propos de la légalité d'un arrêté). Voir sur cette question particulièrement et par rapport à l'analyse de cette jurisprudence que nous avons empruntée à **MOUDOUDOU (P.)**, *op. cit.*, p. 72.

<sup>1693</sup> Nous nous sommes inspirés d'un article publié par Yves GAUDEMET (cf. **GAUDEMET (Y)**, « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 1).

*domaine public*<sup>1694</sup>, alors qu'il devait statuer sur la constitutionnalité de cette loi, reconnaissait, à travers un considérant fort bien articulé, « *que les dispositions de l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ne concernent pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques ; qu'elles font obstacle à ce que le domaine public puisse être durablement grevé de droits réels sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine comme aux missions de service public auxquelles il est affecté* »<sup>1695</sup>.

La déduction de la propriété publique faite par le juge (à travers des règles du bloc de constitutionnalité) emporte, en principe, la reconnaissance d'un régime de protection équivalent à celui qui s'applique à la propriété privée. Mais, vu les dangers que la saisie des biens publics, le transfert total de leur propriété, *etc.* peuvent entraîner sur la consistance du domaine public et les valeurs environnementales, le juge reconnaît l'applicabilité des règles de garanties dérogatoires au régime commun au droit de propriété. En ce sens, la domanialité publique est présente et se renforce d'une protection constitutionnelle utile à bien des égards<sup>1696</sup> : il ne faut pas oublier que la sauvegarde des valeurs écologiques peut imposer la recherche d'un régime protecteur plus solide. C'est en cela que la consécration à un niveau constitutionnel est importante.

De l'analyse de ce qui précède, l'objectivation de la propriété publique à partir des règles

<sup>1694</sup> La formule a été énoncée dans sa décision du 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, Décision n° 86-207 DC, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020 ; et « régulièrement reprise dans les décisions ultérieures (Déc. 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication* - Déc. 94-346 DC du 21 juillet 1994, *Loi complétant le code du domaine de l'État et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public*). Elle est parfois enrichie par le visa explicite, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789, référence au principe d'égalité sous ses différents aspects, d'autre part, des articles 2 et 17 de la Déclaration, référence au droit de propriété (Déc. 2005-513 DC du 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports* - Déc. 2009 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports* - Déc. 2010-618 du 9 décembre 2010, *Loi portant réforme des collectivités territoriales* - Déc. 2010 67/68 du 17 décembre 2010, Région Centre et Région Poitou Charente) » (cf. GAUDEMET (Y), « Constitution et biens publics », *op. cit.*, p. 1).

<sup>1695</sup> Cf. 3<sup>e</sup> considérant, Conseil constitutionnel français, du 21 juillet 1994, Décision n° 94-346 DC, précitée.

<sup>1696</sup> Dans une autre dimension, nous affirmerions que la domanialité publique tire, en réalité, ses fondements des règles constitutionnelles. En ce moment, notre analyse se circonscrirait dans la droite ligne des "bases constitutionnelles du droit du domaine public". Ainsi, cette analyse se rapprocherait de la théorie développée par le doyen Vedel depuis 1954. Lorsqu'en 1954, le doyen Vedel publie son article sur « les bases constitutionnelles du droit administratif », il s'aventure, avec la clairvoyance qui était la sienne, sur des chemins encore peu explorés. D'emblée, il écrit que « la Constitution est la base nécessaire des règles dont l'ensemble compose le droit administratif » (cf. STIRN (B.), « Constitution et droit administratif », *in Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37 (Dossier : Le Conseil constitutionnel et le droit administratif) - octobre 2012, p. 1). À l'inverse, voir FAYE (A.), « Les bases administratives du droit constitutionnel français », *Th., Droit, Université Panthéon-Assas*, 2016, 676 p.

constitutionnelles n'est qu'un début, puisque, *in fine*, celle-ci va irriguer fortement les instruments législatifs avec toutes les conséquences qu'il faut en tirer.

## **B. Une objectivation justifiant une inflation des règles de gestion**

La propriété publique est l'objet d'une législation éparse. Des textes spécifiques (tels que la législation foncière et domaniale)<sup>1697</sup> aux instruments sectoriels (tels que le code de l'eau, le code minier, *etc.*)<sup>1698</sup>, la propriété sur le domaine public est régie par des règles éparpillées, çà et là, créant une proximité exacerbée entre les biens publics et les préoccupations d'ordre environnemental. À cet effet, nous analyserons respectivement la perméabilité des règles spéciales (1) et sectorielles (2) régissant le domaine public vis-à-vis de l'environnement.

### **1/ La perméabilité des règles spéciales régissant le domaine public vis-à-vis de l'environnement**

Le domaine public, à lui seul, représente une grande partie du territoire national de nos États. Sa gestion est régie par des lois qui, dans leur mise à jour récente, prennent en compte la protection de l'environnement<sup>1699</sup>. Il s'agit des règles communes applicables à toutes les dépendances du domaine public par défaut. Ces instruments juridiques, en ce qui concerne particulièrement le contexte de nos pays francophones d'Afrique noire, n'intègrent la dimension environnementale ainsi que l'aspect relatif à l'appropriation publique que depuis récemment. Ainsi, la plupart des pays qui disposent d'un régime domanial et foncier consacré par des textes d'avant la décennie 2010 ne sont presque pas en phase avec ces changements.

Mais, pour le reste, la consécration explicite de la propriété de l'État et de ses démembrements sur les dépendances du domaine public, qui sont les leurs, n'est pas faite de façon générale ni absolue. En effet, inspiré des cas du Togo et du Bénin qui disposent de textes de dernière génération en la matière, nous nous sommes rendu compte que les législateurs de ces pays n'ont reconnu la propriété publique que sur certains biens nommés du domaine public.

L'article 622 de la loi togolaise (équivalent de l'article 345 de la loi béninoise<sup>1700</sup>) dispose ainsi que : « *[l]es substances minières et de carrières appartiennent à l'État et font partie du domaine public dont la gestion est soumise au présent code et aux textes spécifiques en*

<sup>1697</sup> Nous y reviendrons, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B, 1.

<sup>1698</sup> Nous y reviendrons également, cf. *infra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 1, B, 2.

<sup>1699</sup> Dans les anciennes législations foncières et domaniales, les questions environnementales n'étaient presque pas à l'ordre du jour.

<sup>1700</sup> Cf. loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée.



*vigueur* »<sup>1701</sup>. Et l'article 623 de la même loi (équivalent de l'article 346 de la loi béninoise<sup>1702</sup>) poursuit que : « [l]es gîtes naturels de ressources minérales contenues dans le sous-sol ou existant en surface sont, sur le territoire de la République togolaise, la propriété de l'État et ne peuvent être, sous réserve du présent code et des textes spécifiques en vigueur, susceptibles d'aucune forme d'appropriation privée »<sup>1703</sup>. Ces textes ont adopté une approche patrimoniale axée sur la consécration de la propriété publique uniquement sur certains biens publics. Qu'est-ce qui peut bien justifier cette approche ?

Deux raisons fondamentales peuvent être évoquées. La première est intrinsèquement liée au contexte communautaire qui a évolué au cours de la décennie 2000. D'abord, cette évolution est entonnée par le droit de l'UEMOA qui a, depuis un règlement communautaire de 2003<sup>1704</sup>, reconnu la propriété des États membres sur les substances minières qui existent sur leurs territoires nationaux. « *Les substances minérales contenues dans le sol et le sous-sol, les eaux territoriales et sur le plateau continental d'un État membre sont propriété de cet État* »<sup>1705</sup>. La seconde raison concerne, quant à elle, les dispositions de la directive de la CEDEAO sur le secteur minier de 2009<sup>1706</sup>.

La Directive de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier, adoptée lors de la 62<sup>e</sup> Session ordinaire du Conseil des ministres à Abuja, les 26-27 mai 2009, a prévu en son article 3 -1 que « [t]oute substance minérale à l'état naturel, dans le sol, le sous-sol ou à la surface du sol d'un État membre, dans les rivières, les ruisseaux, les cours d'eau dans toute la sous-région, dans les zones économiques exclusives, les eaux territoriales ou les plateaux continentaux, est la propriété de l'État membre ». Bref, nous pouvons déduire de ces instruments de l'UEMOA et de la CEDEAO une dynamique bien construite qui justifie une forme de transposition dans les droits internes des États togolais et béninois. Mais, cette raison juridique communautaire est-elle à elle seule insuffisante ?

Elle se dédouble d'un contexte socio-environnemental particulier. En effet, le domaine minier est resté un domaine explosif car c'est le domaine dans lequel les États déclarent leur

<sup>1701</sup> Cf. loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

<sup>1702</sup> Cf. loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin précitée.

<sup>1703</sup> Cf. loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial précitée.

<sup>1704</sup> Cf. Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003.

<sup>1705</sup> Cf. article 4 du Code minier communautaire de l'UEMOA institué par Règlement n° 18/2003/CM/UEMOA du 23 décembre 2003.

<sup>1706</sup> Cf. Directive C/DIR3/05/09 de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier adoptée lors de la 62<sup>e</sup> Session ordinaire du Conseil des ministres à Abuja, les 26-27 mai 2009, disponible sur <https://www.ecowas.int/droit-de-la-cedea0/?lang=fr>, consulté le 27 juin 2020.

propriété sur des ressources emprisonnées entre-temps dans la propriété foncière des personnes de droit privé<sup>1707</sup>. On peut bien comprendre cet état de chose en se référant à la directive qui prescrit que : « [l]es ressources minières sont la propriété de l'État et sont gérées au profit de la population de l'État membre »<sup>1708</sup>. Pourquoi insister sur une gestion aux finalités orientées vers la satisfaction des besoins des populations si on sait que l'action de l'État doit être justifiée par l'intérêt général ? Il y a certainement derrière cette exigence l'idée de calmer les populations remontées contre la politique de redistribution (insuffisante) des recettes minières conjuguée avec les atteintes que l'exploitation minière engendre sur leur quotidien<sup>1709</sup>.

De là, des non-dits d'ordre écologique ont, de près ou de loin, milité en faveur de la consécration objective et législative de la propriété de l'État sur certaines dépendances du domaine public. Cette situation qui est propre au contexte du Bénin et du Togo n'est pas forcément extensible à d'autres pays comme nous l'avons dit. Le législateur malien a adopté une approche un peu confuse.

En réalité, le texte malien, dont les récentes mises à jour datent de l'année 2002<sup>1710</sup>, a prévu en son article 64 que : « [l]e domaine public mobilier de l'État est constitué de tous les biens meubles qui ne sont pas susceptibles d'une appropriation privée »<sup>1711</sup>. À contrario, le domaine public mobilier de l'État peut faire l'objet d'une propriété publique. La question reste là. La perméabilité de l'environnement est moins perceptible dans ce contexte malien. Mais les textes sectoriels offrent beaucoup plus de perspectives que celles que nous venons d'analyser.

## **2/ La perméabilité des règles sectorielles régissant le domaine public vis-à-vis de l'environnement**

Aujourd'hui, la gestion de la propriété des personnes publiques sur le domaine public est au cœur d'une nouvelle génération de législations qui, d'une part, allient rentabilisation économique et préservation de l'environnement, d'autre part, régissent des aspects spécifiques du domaine public. Dans l'impossibilité de passer sur toute la panoplie de ces textes (loi sur l'eau, sur l'énergie, sur les mines, sur les télécommunications, sur la décentralisation, sur

<sup>1707</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

<sup>1708</sup> Cf. article 3 -3 de la Directive C/DIR3/05/09 de la CEDEAO précitée.

<sup>1709</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. I, Sect. 1, § 2, A, 1.

<sup>1710</sup> Cf. Ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier modifiée par la loi n° 02-008 du 12 février 2002 précitée.

<sup>1711</sup> *Ibid.*, article 64.

l'aménagement du territoire, sur l'urbanisme, sur l'environnement, *etc.*), nous allons juste focaliser notre attention sur deux secteurs que sont l'énergie et les télécommunications qui révèlent un domaine public aux enjeux multiples.

Commençant par le secteur de l'énergie, il faut reconnaître que chaque pays de notre espace dispose d'un arsenal juridique qui régit le secteur. Une analyse de quelques-uns des instruments révèle que le secteur de l'énergie est consacré comme un service public mettant en exergue des activités de transport et de distribution de l'énergie électrique<sup>1712</sup>. Ce type de service public est au centre des débats à un moment où le monde scientifique dénonce les pollutions qu'il génère et le danger que constituent les sources traditionnelles de l'énergie (barrages hydroélectriques, la production d'électricité fondée sur l'énergie nucléaire entre autres)<sup>1713</sup>. Les centrales alimentées par des matières nucléaires ont déjà montré leur degré de dangerosité (jusqu'aux récentes catastrophes majeures de *Fukushima*)<sup>1714</sup>. Bien que nos pays ne sont pas menacés par des dangers de cette taille, il reste que le domaine de l'énergie hydroélectrique que nos pays produisent, transportent et distribuent, dès fois, au-delà des frontières nationales, interpelle.

Le législateur togolais a prévu que : « [*l]es installations de production faisant partie du domaine public et les installations de production n'appartenant pas au domaine public mais exploitées à des fins de fournitures de l'énergie électrique, sont exploitées dans le cadre d'une mission de service public et avec les exigences qui s'y attachent »*<sup>1715</sup>. Il faut, d'entrée, relever que ce secteur regorge d'une catégorie d'ouvrages publics (dépendances du domaine public) que la jurisprudence n'hésite pas à qualifier d'ouvrages publics « *exceptionnellement dangereux* » comme nous l'avons dit dans nos développements précédents<sup>1716</sup>. En ce moment précis, le domaine public est en conflit ouvert avec les préoccupations environnementales, en raison du danger auquel il expose les populations riveraines (dimension anthropocentrique de

<sup>1712</sup> L'article 3-1 de la loi togolaise dispose à cet effet que : « Les activités de transport et de distribution de l'énergie électrique sur l'ensemble du territoire de la République Togolaise, y compris son importation et son exportation, constituent un service public national placé sous la responsabilité exclusive de l'État » (cf. Loi togolaise n° 2000-012 du 18 juillet 2000 relative au secteur de l'électricité, disponible sur <http://www.ar.se.tg/wp-content/uploads/2018/01/Loi-2000-012-du-18-07-2000.pdf>, consulté le 27 juin 2020).

<sup>1713</sup> En ce sens, voir **AGNU**, Rapport du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants, adopté lors de la Soixante-troisième session, Supplément n° 46, 27 juin-1er juillet 2016, 19 p.

<sup>1714</sup> **AGNU**, Rapport du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants, *op. cit.*

<sup>1715</sup> Cf. article 4-2 de la loi togolaise n° 2000-012 du 18 juillet 2000 relative au secteur de l'électricité précitée.

<sup>1716</sup> Cf. *supra*, Partie I, Titre II, Chap. II, Sect. 1, § 1, A, 2.

l'environnement<sup>1717</sup>) ou des impacts que son exploitation engendre sur le milieu écologique (écosystème fluvial, la mangrove, la faune *etc.*).

Le texte de loi togolais ne fait pas de ces installations – notamment celles qui sont régies par la domanialité publique – une propriété de l'État quoiqu'elles soient qualifiées de dépendances du domaine public. Les nouvelles orientations du service public de l'énergie prennent une propension qui mettra de plus en plus en jeu des biens privés aménagés spécialement pour accueillir les installations<sup>1718</sup>.

Quant au secteur du numérique en vogue, il est assis sur un domaine spectral faisant partie du domaine public<sup>1719</sup>. La loi béninoise portant code du numérique en République du Bénin prévoit en son article 178 alinéa 1 que : « *[l]e spectre des fréquences radioélectriques fait partie du domaine public de l'État* »<sup>1720</sup>. C'est très remarquable de s'apercevoir que le législateur a attribué la "titularité" de ce domaine uniquement à l'État. L'État est débiteur de l'obligation de mise en concurrence suivant les procédures de passation de marchés publics en vue de la valorisation de ces dépendances. C'est en cela que le législateur togolais poursuit que : « *[l]es licences comportant une utilisation de fréquences radioélectriques peuvent être octroyées dans le cadre d'une procédure d'enchères afin de garantir la transparence, l'objectivité et l'impartialité d'assignation de ces fréquences et la valorisation du domaine spectral de l'État* »<sup>1721</sup>.

Contrairement au secteur de l'énergie qui laisse transparaître les dangers auxquels il expose les écosystèmes et l'homme, le secteur des télécommunications est cerné par une "ceinture de doutes et de flous". L'émission des ondes radioélectriques est l'un des sujets à l'ordre du jour. Le droit de l'environnement y appose le principe de précaution<sup>1722</sup>. La prudence qu'imprime la question a atteint l'intervention du juge. Le juge béninois est passé sous silence dans une

<sup>1717</sup> Cf. *supra*, Introduction générale.

<sup>1718</sup> Au Togo, par exemple, l'électrification des milieux ruraux sur la base de l'énergie renouvelable comme le prévoit le Décret n° 2016-064/PR du 11 mai 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence togolaise d'électrification rurale et des énergies renouvelables (AT2ER) ne nécessitera pas des procédures d'expropriation aussi longue et complexe, *JORT* du 1<sup>er</sup> septembre 2020, pp. 17-20.

<sup>1719</sup> En droit camerounais, l'article 37-(1) prévoit : « Le spectre des fréquences radioélectriques fait partie du domaine public de l'État. » (Loi n° 2010 / 013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun, disponible sur <http://cameroontic.unblog.fr/2011/08/12/loi-n2010013-du-21-decembre-2010-regissant-les-communications-electroniques-au-cameroun/>, consulté le 26 juin 2020).

<sup>1720</sup> Cf. loi n° 2017-20 du 13 juin 2017 portant code du numérique en République du Bénin précitée.

<sup>1721</sup> Article 7-3 de la loi togolaise n° 2012-018 du 17 juillet 2012 sur les communications électroniques, *JORT* du 17 décembre 2012, pp. 2-25.

<sup>1722</sup> Sur le principe de précaution, voir **PRIEUR (M.)**, « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », *op. cit.*, p. 59.

affaire qui lui était soumise en rapport avec les émissions générées par les antennes de relais de la Société MTN<sup>1723</sup>.

Les espoirs nourris quant à la consécration de la propriété publique sur les domaines publics sectoriels ont accouché de résultats déplorables : bien qu'ils consacrent l'existence de dépendances de domaine public variées, les textes sectoriels n'ont pas formalisé la propriété publique. Néanmoins, l'objectivation est en marche. « *On sait que pour le maître de Bordeaux [Léon DUGUIT], la protection du droit se fait en deux étapes, la première étant l'apparition de la règle de droit objectif, (...) et la seconde, l'acte juridique qui est "un acte de volonté déterminé par un but de solidarité sociale" et une condition d'application du droit objectif* »<sup>1724</sup>. C'est le point de départ d'une subjectivation de la propriété publique qui s'attire la sympathie du droit à un environnement sain et satisfaisant.

## §2. La place de l'environnement dans la subjectivation des droits sur le domaine public

L'étape de la subjectivation succède à l'objectivation de droit<sup>1725</sup>. En effet, les droits subjectifs « *sont des prérogatives que le "Droit" - ou Droit objectif - reconnaît à un individu ou à un groupe d'individus et dont ceux-ci peuvent se prévaloir dans la relation avec les autres...* »<sup>1726</sup>. Les défenseurs de l'environnement se plaisent particulièrement des droits subjectifs<sup>1727</sup>, car c'est cela qui permet de saisir le juge pour obtenir réparation des divers préjudices causés à la nature. Lorsque le législateur prend l'initiative de faire une loi pour régir une question donnée, il finit par octroyer des droits ou des prérogatives à des

<sup>1723</sup> Cf. Bénin, Cour constitutionnelle, DCC 17-205 du 19 octobre 2017 précitée.

<sup>1724</sup> MESCHERIAKOFF (A.-S.), *op. cit.*, p. 315.

<sup>1725</sup> REBEYROL (V.), *op. cit.*, p. 1804 ; WIEDERKEHR (G.), « Martin Gilles, De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement, Thèse pour le Doctorat en droit. Université de Nice, octobre 1976 », in *RJE*, n° 1, 1978, pp. 114-116 et LAWSON (N'S. H. A. T.), *op. cit.*, p. 28 : ce dernier auteur affirme « Contrairement à la confusion générale parfois constatée même dans les milieux juridiques, le droit à l'eau est différent du droit de l'eau. Assimiler le droit à l'eau au droit de l'eau ou l'inverse, reviendrait à faire l'amalgame qui est souvent fait entre le droit de l'environnement et le droit à l'environnement ou encore le droit de la santé et le droit à la santé » (*id.*, p. 28).

Sur l'historicité de la consécration de droits subjectifs, voir C. COLLIOT-THELENE qui s'interroge : « [d]e quand date l'expression de "droits subjectifs" ? Si les dictionnaires et encyclopédies du droit ne l'établissent pas de façon précise, on peut affirmer à tout le moins qu'elle est récente. Hobbes, pour les uns, Grotius, pour d'autres, en serait le père, et certains remonteront plus loin encore. Au moins la notion était-elle inconnue du droit romain, comme l'a souligné avec une certaine virulence Michel Villey (...) » (COLLIOT-THELENE (C.), « Après la souveraineté : que reste-t-il des droits subjectifs ? », in *Jus Politicum*, p. 3) et PFISTER (L.), « Domaine, propriété, droit de propriété. Notes sur l'évolution du vocabulaire du droit français des biens », in *Revue générale de droit*, n° 38 (2), p. 316).

<sup>1726</sup> TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.), *Droit civil, Les Biens*, *op. cit.*, p. 3, n° 3.

<sup>1727</sup> Sur cette question, cf. PRIEUR (M.), « Vers un droit de l'environnement renouvelé », in *Conseil Constitutionnel*, n° 15, Dossier : *Constitution et environnement*, janvier 2004, p. 9.

personnes<sup>1728</sup>. La création des prérogatives est manifestement ce qui permettra au droit objectif consacré d'exister, parce que c'est de la violation de ces prérogatives que le droit objectif sanctionnera<sup>1729</sup>. Le droit de propriété publique conférant aux personnes des droits réels sur le domaine public, l'exercice de ces droits réels par les personnes privées gestionnaires (B) ou par les personnes publiques (A) peut constituer une menace pour l'environnement.

### A. Les conséquences environnementales de l'exercice de droits réels sur le domaine public par les personnes publiques

Le droit de l'environnement a une influence sur l'exercice des droits réels en droit public<sup>1730</sup>. Les droits réels sur le domaine public sont l'émanation de la théorie des droits publics subjectifs<sup>1731</sup>. Ainsi nous aborderons l'influence des mécanismes environnementaux dans l'exercice des prérogatives juridiques permettant aux personnes publiques de revendiquer en justice leurs droits de propriété publique. L'analyse se fera en deux temps, d'abord dans la doctrine (1) et ensuite dans la jurisprudence (2).

#### 1/ Les conséquences environnementales de l'exigibilité des droits de propriété publique dans la doctrine

Le droit de la propriété publique monnayée en droits subjectifs crédite le patrimoine des personnes publiques d'une possibilité d'exiger la solvabilité des obligations de faire, de ne pas faire ou de donner<sup>1732</sup>. C'est le point de départ d'une exigibilité dont les impacts au plan environnemental sont importants et méritent d'être analysés.

En effet, en parcourant le temps, nous constatons que la doctrine administrative n'a pas toujours été unanime sur la notion de droit subjectif en droit administratif. Puisque ce subjectivisme est gage de valorisation économique, son rejet assouplit les conséquences sur les biens à valeur environnementale compris dans le domaine public. Mais cette thèse prônée

<sup>1728</sup> L'auteur fait un développement sur la reconnaissance d'un droit de l'eau par le droit positif (droit objectif) et celle du droit à l'eau en tant que prérogatives individuelles (droit subjectif) (voir ce sujet, **OLAKA (J.-M.)**, *op. cit.*, pp. 142 et s.

<sup>1729</sup> Par exemple, « Le droit à l'environnement ainsi reconnu se traduira par des possibilités nouvelles d'actions juridictionnelles, mais aussi par la concrétisation d'obligations positives à la charge de l'État en fonction des développements jurisprudentiels (...) » (**PRIEUR (M.)**, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *loc. cit.*, p.9).

<sup>1730</sup> Sur la définition des droits réels, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 1, B, 1.

<sup>1731</sup> Le dictionnaire du vocabulaire juridique définit les droits subjectif et réel respectivement comme une « prérogative accordée par le droit et permettant à une personne d'user d'une chose ou d'exiger d'une autre personne l'exécution d'une prestation » et « Droit qui donne à une personne un pouvoir direct et immédiat sur une chose » (cf. **CABRILLAC (R.)**, *op. cit.*, p. 155).

<sup>1732</sup> Cf. **CABRILLAC (R.)**, *op. cit.*, p. 155, voir exclusivement *Obligation*.

par la doctrine positiviste duguiste est dépassée de nos jours<sup>1733</sup>, il n'est plus opportun de poursuivre l'analyse sur ce plan<sup>1734</sup>.

Sur un autre plan, la dimension environnementale transparait encore plus. Dans un premier temps, Norbert FOULQUIER, dans son article sur "*L'analyse du discours juridique : le concept de droit subjectif en droit administratif*", affirme que : « (...) la notion de droit subjectif fit son apparition dans le débat doctrinal administrativiste. La controverse fut d'autant plus facile et violente que la définition du droit subjectif restait, ce que Léon DUGUIT (1901) contestait fermement au nom de son positivisme sociologique et philosophique, il s'agissait d'une prérogative juridique qui appartenait en propre à un sujet de droit et que celui-ci pouvait revendiquer en justice »<sup>1735</sup>.

Revendiquer en justice traduit la juridicité effective des prérogatives administratives sur la propriété domaniale. La revendication ici est le corollaire de la recevabilité de l'action en justice. En matière environnementale, les conséquences doivent être distinguées selon qu'il s'agit des revendications d'ordre économique *stricto sensu* ou en termes de réparation compensatrice des atteintes à l'environnement. Si, dans le premier cas, le problème se résout en dommages-intérêts (sanction purement pécuniaire), dans le second cas, il peut s'agir de réparation d'un préjudice écologique pur<sup>1736</sup>. La sanction imposable se résout moins en numéraire qu'en compensation adéquatement appropriée au contexte du bien environnemental dénaturé.

L'exigibilité se transforme en un instrument qui permet au droit de créance de se réaliser<sup>1737</sup>. Le propriétaire public est donc en position d'exiger de ses cocontractants concessionnaires du domaine public ou tout autre occupant l'exécution d'une obligation dont ils sont débiteurs vis-à-vis de lui. L'obligation pouvant trouver sa cause dans une rupture de l'équilibre

<sup>1733</sup> FOULQUIER (N.), « L'analyse du discours juridique : le concept de droit subjectif en droit administratif », in *CURAPP*, sur la portée sociale du droit, Usages et légitimité du registre juridique, PUF, 2005, p. 44.

<sup>1734</sup> Surtout que nous avons déjà abordé les effets environnementaux du droit de garde sur le domaine public, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect.1, § 1, A, 1.

<sup>1735</sup> FOULQUIER (N.), *op. cit.*, p. 44.

<sup>1736</sup> En France, le conseil constitutionnel a été saisi d'une QPC par laquelle les associations requérantes reprochent aux dispositions de l'article 1247 du code civil de ne prévoir aucune réparation des atteintes à l'environnement considérées comme négligeables. Par cette QPC le débat sur la définition du préjudice écologique réparable prenait corps jusqu'à ce que le juge y réponde le 5 février 2021 en affirmant que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de limiter la réparation qui peut être accordée aux personnes qui subissent un préjudice du fait d'une atteinte à l'environnement (Décision n° 2020-881, 5 février 2021 QPC, *Association Réseau sortir du nucléaire et autres*).

<sup>1737</sup> Relativement aux interactions qui résultent du droit réel et du droit de créance, voir CRESP (M.), *op. cit.*, pp. 132 et s.

environnemental, les personnes publiques propriétaires ou gestionnaires du domaine public peuvent saisir le juge à cette fin. De ce point de vue, il n'est pas exagéré d'introduire une réclamation conformément à l'assertion selon laquelle « (...) *l'obtention ou la perte d'un droit est concevable à la seule condition que la revendication soit causée par un niveau minimal d'intensité* »<sup>1738</sup>.

Dans un second temps, « [l]a tendance à traiter le droit réel administratif plutôt en raison de son opposabilité que de son objet se confirme dans les écrits de Renard. Fidèle à la théorie de la puissance publique, entre subjectivisme et objectivisme, et à la théorie de la gestion administrative, Renard envisage le droit réel comme un droit subjectif au fondement d'une protection contentieuse plus accrue »<sup>1739</sup>. La protection contentieuse couvre le droit de propriété publique en tant que droit réel. Elle fait du juge garant inéluctable de la propriété publique. Les personnes publiques peuvent sur cette base saisir le juge judiciaire<sup>1740</sup>, le juge communautaire, voire le juge administratif pour s'opposer à toute opération qui mettrait en péril les valeurs économiques et environnementales.

Sur le plan pratique, et toujours relativement à l'opposabilité du droit réel sur le domaine public : « [l]a nature conservatoire de l'opposition, tout comme les effets qui s'attachent à son exercice notamment en terme d'indisponibilité, justifient de ne la réserver qu'aux titulaires d'une créance certaine en son principe, à l'exclusion des titulaires de droits éventuels et conditionnels »<sup>1741</sup>. La nature conservatoire peut donc se mettre au service de l'environnement et constituer un atout considérable contre les risques irréversibles de dégradation continue d'une richesse écologique pendant que l'affaire est pendante devant une juridiction.

<sup>1738</sup> **BODIN (M.)**, « Les notions relatives en droit civil », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2011, p. 481, n° 309.

<sup>1739</sup> **CAMUS (A.)**, *op. cit.*, p. 504, n° 535.

<sup>1740</sup> « A titre liminaire, l'on peut rappeler que le juge judiciaire manie parfois le droit administratif, lorsque les clefs de la répartition des compétences contentieuses conduisent à rendre compétent l'ordre judiciaire pour faire application de règles et principes de droit public. Telle est l'hypothèse bien connue de l'arrêt *Giry*, sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir, et de ce que, plus généralement, la doctrine appelle le droit administratif judiciaire » (**CLAMOUR (G.)**, « Exorbitance et droit privé », in **BIOY (X.) (sous la dir.)**, *L'identité de droit public*, Nouvelle édition, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1, Capitole, 2011, p. 248, n° 8, disponible sur le lien <http://books.openedition.org/putc/403>, consulté le 06 mars 2019.).

<sup>1741</sup> **BOUITIE (L.)**, « L'opposition en droit privé », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004, p. 139, n° 216.



La doctrine administrative inspirée par le droit privé offre un champ d'analyse utilitaire susceptible de contribuer à la protection de l'environnement. Cette contribution, aussi notable qu'elle paraisse, se fait adjoindre par les pistes tracées par la jurisprudence.

## 2/ Les conséquences environnementales de l'exigibilité des droits de propriété publique dans la jurisprudence

Sous l'influence de la doctrine environnementale qui ne badine pas avec la subjectivation des droits<sup>1742</sup>, l'état de la jurisprudence montre une avancée dans l'appréhension des obligations de l'État en tant que propriétaire public. Cela a été possible grâce une position doctrinale virulente. La doctrine environnementale a, d'ailleurs, fait de la reconnaissance ou de la consécration de certains droits subjectifs un combat de longue haleine. Le droit à un environnement sain et le droit à l'eau en sont des exemples<sup>1743</sup>. Pendant que certains de nos pays procèdent purement et simplement à la constitutionnalisation du droit à l'environnement – soit directement ou par l'entremise de l'intégration dans le bloc de constitutionnalité de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont l'article 24 consacre le droit à un environnement satisfaisant et global<sup>1744</sup> – la doctrine environnementale continue de promouvoir cette nouvelle génération de droits fondamentaux<sup>1745</sup>.

Nous estimons que l'exigibilité des droits de propriété sur les dépendances du domaine public met, à l'inverse<sup>1746</sup>, des obligations au débit de l'État titulaire des biens domaniaux. Le fait pour l'État d'honorer cette obligation peut dégager des conséquences très intéressantes sur l'environnement. Dans leur opinion dissidente commune sous l'arrêt *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, M. COSTA, M. RESS, M. TÜRMEŒN, M. ZUPANČIČ et Mme STEINER ont estimé, par exemple, que : « [l]a Convention [européenne des droits de l'homme] protège l'individu contre les abus de pouvoir directs des autorités de l'État. Généralement, l'aspect

<sup>1742</sup> Sur ce sujet, voir par exemple, **PRIEUR (M.)**, « La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ? », *op. cit.*, p. 62. L'auteur écrit par exemple que : « refuser de voir dans le droit à l'environnement les caractères d'un droit subjectif, c'est refuser de donner à ce droit une effectivité et le condamner à l'inexistence ».

<sup>1743</sup> Relativement au cas du droit à l'eau, voir notamment **LAWSON (N'S. H. A. T.)**, *op. cit.*, 356 p.

<sup>1744</sup> Cf. article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la 18<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA (ex OUA) en juin 1981 à Nairobi (Kenya) précitée.

<sup>1745</sup> En droit comparé, notons que : « Le droit de chacun "de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé" est un nouveau droit fondamental de l'homme. Certes le droit subjectif ainsi proclamé eut gagné à figurer dans le préambule lui-même, dans le corps de la Constitution [française], à l'article 1 ou dans un titre nouveau » (**PRIEUR (M.)**, « Vers un droit de l'environnement renouvelé », *op. cit.*, p.9).

<sup>1746</sup> À l'inverse, justement parce que dans l'exercice des droits réels, l'État est censé se prévaloir de ces droits pour revendiquer des dédommagements lorsque cela s'avère nécessaire. Mais cela n'empêche nullement qu'au nom de cette propriété dont il se réclame sur les biens publics, des poursuites soient diligentées contre lui.

*environnemental des droits fondamentaux de l'individu ne se trouve pas menacé par des ingérences directes de l'État. Indirectement, toutefois, la question est souvent celle de savoir si l'État a pris ou non les mesures nécessaires pour protéger la santé et la vie privée. À supposer même qu'il l'ait fait, il peut y avoir une ingérence directe lorsque (...) il autorise le fonctionnement d'un aéroport sous certaines conditions »*<sup>1747</sup>. Une analyse de cette opinion montre que l'État propriétaire est, d'un côté, contraint de prendre des mesures pour éviter que l'exercice des droits réels sur ses dépendances domaniales ne cause des atteintes à la santé des riverains<sup>1748</sup>.

Cette position traduit les conflits qui pleuvent à l'occasion de l'exercice des droits réels conférés par la propriété publique. Il peut ainsi s'agir de prendre des mesures permettant la gestion de la dépendance du domaine public dans ses confrontations avec les droits fondamentaux des riverains (droit à la vie privée comme ça été le cas dans l'affaire *Hatton et autres c. Royaume-Uni*). En l'espèce l'exploitation d'un aéroport (dépendance domaniale) génère du bruit rendant invivable les périphéries<sup>1749</sup>.

D'un autre côté, l'inaction de l'État peut entraîner sa condamnation par le juge surtout lorsque cette inaction (l'omission de prendre des mesures appropriées pour protéger les riverains d'une décharge publique par exemple) constitue un danger à la santé. Il en est ainsi dans l'affaire *Oneriyildiz c/ Turquie*<sup>1750</sup>. « *En l'espèce, les autorités turques savaient ou étaient censées savoir que plusieurs individus vivant à proximité de la décharge étaient menacés de manière réelle et imminente. Elles avaient par conséquent l'obligation de prendre des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes pour les protéger »*<sup>1751</sup>.

Au plan environnemental, cette allure jurisprudentielle marque une prouesse notable. « *Bien que la Convention [européenne des droits de l'homme] n'énonce pas un tel droit, l'article 2*

<sup>1747</sup> Cf. Opinion dissidente commune à M. COSTA, M. RESS, M. TÜRMEŒ, M. ZUPANČIČ ET Mme STEINER, Juges, paragraphe n° 6, sous CEDH, 8 juillet 2003, *Affaire Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 36022/97, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-789973-806926%22%5D%7D>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>1748</sup> Cette position prolonge d'ailleurs nos développements sur la notion de carence fautive de l'État.

<sup>1749</sup> Dans un autre contexte, Martin GILLES faisait « des suggestions pour une organisation globale des rapports entre titulaires du droit à l'environnement. Si l'on voulait risquer une critique contre l'auteur, c'est le recours à la notion de droit subjectif qui pourrait sans doute être discuté. Le statut des biens-environnement [eau, air, notamment] tel que le souhaite M. Martin appelle-t-il réellement dans sa complexité la qualification de droit subjectif ? » (cf. **WIEDERKEHR (G.)**, *op. cit.*, pp. 114-116).

<sup>1750</sup> CEDH, *Oneriyildiz contre Turquie*, arrêt du 30 novembre 2004, requête n° 48939/99, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-1195502-1242050%22%5D%7D>, consulté le 24 juin 2020.

<sup>1751</sup> **RHARADE (L.)**, Les obligations positives des États parties à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Rapport de recherche, Droit européen des droits de l'homme, avril 2014, p. 24.

*apparaît être la source d'une construction jurisprudentielle protégeant la santé par ricochet grâce aux obligations positives déduites de cette disposition conventionnelle. En effet, l'arrêt Berktaç contre Turquie rappelle l'obligation générale de l'État de protéger la vie contre les risques de maladie, tirée de l'arrêt LCB contre Royaume Uni. De manière plus générale, l'État a, en matière de santé publique, l'obligation de mettre en œuvre des réglementations préventives propres à assurer la protection de la vie des malades »<sup>1752</sup>.*

La théorie de la propriété publique n'est pas, dans une lecture environnementale bien murie, construite uniquement pour protéger l'État (ou la personne publique en général) dans l'exercice des droits réels qu'il acquiert à cet effet. Elle engendre des obligations positives avec des conséquences bénéfiques pour la protection de la santé des populations au plan juridictionnel.

## **B. Les conséquences environnementales de l'exercice de droit réel sur le domaine public par les personnes privées gestionnaires**

Le recours de plus en plus croissant à des entreprises privées en matière de gestion du patrimoine public est porteur de risques énormes<sup>1753</sup> (parmi lesquels le risque environnemental occupe une place importante). Mettant en échec le critère organique vanté entre-temps par des auteurs<sup>1754</sup>, ce recours peut inviter la règle environnementale à intervenir dans le cadre d'une ré-détermination de la frontière entre domaine public, domaine privé et domaine national (1) et entre gestion publique et gestion privée (2).

### **1/ Des conséquences cernées dans le cadre du "trityque domaniale"**

Là où le droit administratif classique a institué la « dualité domaniale »<sup>1755</sup>, le droit administratif des pays francophones d'Afrique noire a systématisé un "trityque domaniale" (c'est-à-dire domaine public, domaine privé et domaine national). Quelle est la nature de la frontière qui existe entre ces trois catégories de biens ? La gestion privée a-t-elle une incidence sur l'étanchéité de cette frontière, d'une part, et sur les régimes applicables dans chaque cas, d'autre part ? C'est cela les questions que nous nous posons dans le cadre de cette analyse.

<sup>1752</sup> RHARADE (L.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>1753</sup> LOMBARD (M.) et DUMONT (G.), *op. cit.*, p. 244, n° 493.

<sup>1754</sup> Sur ce sujet, voir CHAPUS (R.), *op. cit.*, p. 376, n° 446.

<sup>1755</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER affirmait que : « La distinction entre le domaine public et le domaine privé est somme toute récente. Œuvre de la doctrine à l'origine, terre d'élection des "faiseurs de systèmes" chers à J. Rivero, elle sera consacrée ensuite par le législateur et la jurisprudence » (MORAND-DEVILLER (J.), *Droit administratif des biens, op. cit.*, p. 3).

Mais, l'ampleur des conséquences – que la gestion privée des biens catégorisés dans tel ou tel autre domaine entraîne en matière de protection de l'environnement – empêche de répondre à ces questions en se positionnant aux antipodes des préoccupations environnementales. En premier lieu, la consécration législative du triptyque affecte en soi la théorie du domaine qui est construite sur deux catégories classiques (domaine public et domaine privé) à l'intérieur desquels se rangent les biens et droits des personnes publiques. Les législateurs de nos pays (le Cameroun et le Togo en particulier) ont créé un domaine *sui generis* qu'ils ont appelé domaine national ou domaine foncier national<sup>1756</sup>.

Contrairement aux deux premiers, ce domaine national a la particularité d'être un creuset de biens écologiquement appréciés, puisqu'il concerne les terres incultes et sans maître qui, la plupart du temps, sont le siège d'une vie sauvage aux empreintes écologiques innombrables<sup>1757</sup>, mais dont aucun indice n'indique le régime juridique à lui applicable<sup>1758</sup>. Seulement, la domanialité est constituée de régimes d'exception, et le fait que les textes n'aient pas clairement placé les dépendances du domaine national explicitement sous la domanialité suppose d'office l'application du régime du droit commun<sup>1759</sup>. Se pose alors la question de l'opportunité de sa création ?

La pertinence relative à la création de ce domaine réside foncièrement dans la nécessité de mise en valeur des terres en question pour satisfaire des objectifs de développement agricole<sup>1760</sup>. Comme tel, l'objectif de création du domaine foncier national rejoint la valorisation économique des dépendances du domaine public et des réserves administratives. La gestion privée devient, par conséquent, le dénominateur commun de ces trois catégories domaniales. Cependant, les dépendances de ces trois domaines ne sont pas soumises au même

<sup>1756</sup> Le droit camerounais va d'ailleurs plus loin en créant deux sous catégories à l'intérieur du domaine national. Les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1° Les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante. 2° Les terres libres de toute occupation effective. Cf. article 15 de l'Ordonnance camerounaise fixant le régime foncier précitée.

<sup>1757</sup> L'article de Kokou KOFFIGOH relatif à la thématique de "La réforme agro-foncière au Togo" en dit davantage. Voir **KOFFIGOH (K.)**, *op. cit.*, pp. 240-252.

<sup>1758</sup> Un décret camerounais a prévu en son article 2 § 8 que le domaine national est constitué de « terres qui ne sont classées ni dans le domaine public, ni dans le domaine privé de l'État ou des autres personnes morales [de] droit privé » (cf. Décret camerounais n° 2015/3580 PM du 11 août 2015 fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux baux domaniaux précité). Le domaine national n'est dès lors pas régi par la domanialité publique ni par la domanialité privée. Or, il est connu en droit que « La catégorie juridique est intimement liée à la qualification. Cette dernière a précisément pour objet de déterminer le régime juridique qui s'applique à une situation factuelle donnée » (**CUMYN (M.)**, *op. cit.*, p. 369).

<sup>1759</sup> Sur ce sujet, voir **KPENONHOUN (C.)**, « Réflexions sur les tendances actuelles du domaine public fluvial et maritime au Bénin, au Sénégal et au Togo », *op. cit.*, p. 244.

<sup>1760</sup> *Ibid.*, p. 244.

régime juridique. Alors que nous déduisons que le domaine national est assujéti au droit commun des biens, le domaine privé est régi par la domanialité privée (régime qui combine certaines règles exorbitantes aux règles de droit privé) et le domaine public est, quant à lui, soumis à la domanialité publique (régime réputé exorbitant). Mais lorsque la gestion privée est promue, le champ de l'exorbitance se réduit et les règles environnementales basiques applicables entre les particuliers profitent pour s'imposer à la gestion.

En second lieu, dans nos analyses précédentes, nous avons relevé l'utilité environnementale de l'« échelle de domanialité » que nous allons convoquer de nouveau. En effet, l'« échelle de domanialité » permettrait d'appliquer aux biens domaniaux des règles suivant leur importance. L'intérêt général lié à l'environnement peut donc commander qu'une dépendance soit assujéti à des règles plus rigoureuses ou douces, tout dépendra de la pertinence écologique qu'elle présentera. Cette approche se passe volontiers des catégorisations ou émiettements à l'intérieur de la théorie du domaine. La frontière, ou plutôt les frontières, entre les domaines public, privé et national, autrefois étanches, deviennent friables.

Entre les dépendances, il n'y a plus de frontières que pour des objectifs pédagogiques<sup>1761</sup>. La seule distinction que le droit de l'environnement contribuera à entretenir est dorénavant basée sur l'utilité environnementale de chaque dépendance. Le gestionnaire privé d'une dépendance est soustrait de toute couverture (dont il pouvait se prévaloir à titre de prérogatives de puissance publique)<sup>1762</sup>, surtout si la vulnérabilité écologique du bien à lui confié est élevée. Il y a là un aspect important qui retient notre attention, car l'épreuve que la domanialité subit du fait des enjeux environnementaux déborde le cadre des règles juridiques pour s'attaquer à la théorie même du domaine. Va-t-elle s'estomper ?

<sup>1761</sup> Comme le rappelait déjà un auteur à propos de la dualité domaniale, « [a]ctuellement, des voix autorisées se font entendre ici et là pour regretter ce dualisme et en dénoncer le caractère artificiel » (voir sur cette position, **MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, op. cit., p. 3). *A contrario*, Norbert FOULQUIER trouve qu'il est nécessaire de maintenir cette dualité domaniale. Il écrit, « (...) dans la mesure où des assouplissements ont été apportés dans la gestion de l'un et de l'autre domaine, favorisant leur rapprochement, cette systématisation fondée sur de grands principes mobilisateurs est en pratique utile et intellectuellement séduisante. Il y aurait donc intérêt à la maintenir » (**FOULQUIER (N.)**, « L'analyse du discours juridique : le concept de droit subjectif en droit administratif », in *CURAPP*, sur la portée sociale du droit, Usages et légitimité du registre juridique, PUF, 2005, pp. 43-59).

<sup>1762</sup> Benoît SCHMALTZ reconnaît d'ailleurs que « [s]i la gestion privée existe, elle s'inscrit toujours dans le prolongement de décisions administratives qui seront soumises aux règles propres au droit des activités administratives qu'est le droit public » (**SCHMALTZ (B.)**, « Les personnes publiques propriétaires, Th., droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 2014, p. 328).

## 2/ Des conséquences cernées dans le cadre de la "dualité de gestion"

L'expression "dualité de gestion" doit être comprise à partir de la ramification gestion privée et gestion publique<sup>1763</sup>. L'exercice des droits réels sur le domaine public ne pose de problème à l'environnement que lorsqu'il est envisagé dans le cadre de la gestion économique. Mais comme le laisseraient présager nos développements précédents, la gestion des biens du domaine public qui est, à l'origine, fortement publicisée, cohabite de plus en plus avec la gestion privée<sup>1764</sup>. Alors que la gestion publique place l'intérêt général au fronton, la gestion privée recherche le profit. En d'autres termes, la conciliation entre les facettes économique et environnementale de l'intérêt général dans la gestion publique tend à être renversée par une gestion privée aux conséquences dommageables pour le milieu naturel. Malgré cela c'est cette gestion privée qui prend de l'ampleur et pousse sa voisine, la gestion publique, vers une forme d'extinction qui ne dit pas son nom, et ceci avec l'appui des privatisations de masse promues, ces dernières années, dans nos pays.

Si une gestion publique se justifie par l'existence d'un objectif d'intérêt général, l'ouverture de l'activité à l'intervention du secteur privé fait-il éteindre cet intérêt général ? Il faut bien répondre par la négative, même si la réponse impose une certaine prudence. Déjà en 1995, un auteur posait le problème sur la compatibilité de l'intérêt général et de la gestion privée<sup>1765</sup>. L'auteur montre que la privatisation vise à soustraire une activité d'une situation de monopole pour la soumettre à la concurrence. « Admettant une distorsion des règles du marché au nom de l'environnement, le droit de la concurrence préserve de plus en plus la spécificité environnementale, au terme d'un arbitrage souvent difficile »<sup>1766</sup>. Cette distorsion dictée par l'impératif environnemental justifie en partie la survie de l'intérêt général. D'ailleurs, les

<sup>1763</sup> Voir, par exemple, **RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *op. cit.*, p. 489, n° 559.

<sup>1764</sup> « La distinction de la gestion publique et de la gestion privée est née, selon Gérard QUIOT, sous la plume de Maurice Hauriou considérant trois modes d'administration : l'autorité, la gestion publique et la gestion privée » (**SCHMALTZ (B.)**, *loc. cit.*, p. 248, n° 269). À la suite, Aurélien CAMUS estime que : « [I]a dualité entre le domaine public et le domaine privé se prolonge logiquement dans l'opposition entre la gestion publique et la gestion privée. Puisqu'il est dominé par le régime de la propriété privée, le domaine privé est soumis à une gestion privée. *A contrario*, le domaine public étant une propriété administrative, une propriété où se manifeste la puissance publique, son régime est celui de la gestion publique. Hauriou a conservé l'idée d'une association entre le domaine privé et la propriété privée » (**CAMUS (A.)**, *op. cit.*, p. 117, n° 125).

<sup>1765</sup> Voir **HURSTEL (D.)**, « Intérêt général et gestion privée : partenaires incompatibles ? », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2, 1995, 50<sup>e</sup> numéro, cahier 1, p. 142.

<sup>1766</sup> **MALET-VIGNEAUX (J.)**, *op. cit.*, p. 283.

juges prennent la mesure de la situation qui prévaut à la suite de l'intervention du secteur privé<sup>1767</sup>.

La Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) « a en effet reconnu que l'article 90-2 pouvait justifier une limitation de la concurrence pour certains services d'intérêt économique général tout en donnant une portée restreinte à cette reconnaissance. Ces restrictions ont été plus récemment précisées dans un autre arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE, JOCE C 393/92, 27 avril 1994, Commune d'Almelo) : la Cour a considéré que des restrictions de concurrence étaient admises "dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour permettre à l'entreprise investie d'une telle mission d'intérêt général d'accomplir celle-ci". La Cour a précisé qu'"à cet égard, il faut tenir compte des conditions économiques dans lesquelles est placée l'entreprise, notamment des coûts qu'elle doit supporter et des réglementations, particulièrement en matière d'environnement, auxquelles elle est soumise" »<sup>1768</sup>. Cela confirme bien la nécessité pour le gestionnaire privé du domaine public de se plier aux réglementations environnementales.

Ainsi, la gestion privée, en replaçant la propriété publique dans le secteur de la concurrence, aujourd'hui, pénétré par des règles environnementales comme en témoigne Julie MALET-VIGNEAUX dans sa thèse précitée<sup>1769</sup>, n'a pu soustraire le domaine public de l'application du droit de l'environnement. Il en va de même lorsque la gestion est envisagée à l'aune du service public. Le secteur du service public a bien été l'un des domaines qui a souffert d'une crise provoquée par la dualité gestion publique et gestion privée depuis sa consécration dans l'arrêt *Société des granits porphyroïde des Vosges*<sup>1770</sup>. Le service public, objet d'affectation des dépendances du domaine public ne consiste pas « à faire de l'exercice du droit de propriété une activité intégralement soumise au droit privé »<sup>1771</sup>. À l'inverse, les opérations contractuelles ou extracontractuelles relatives au domaine privé, longtemps considérés comme de droit privé par leur objet même, quelles que soient leurs clauses, sont désormais reconnus comme étant d'ordre administratif<sup>1772</sup>.

<sup>1767</sup> Sur ce sujet, cf. *supra*, Partie II, Titre I, Chap. II, Sect. 1, § 2, B.

<sup>1768</sup> HURSTEL (D.), *loc. cit.*, p. 142.

<sup>1769</sup> MALET-VIGNEAUX (J.), *op. cit.*, p. 283.

<sup>1770</sup> Cf. arrêt rendu par le CE français le 31 juillet 1912, Rec. 909, concl. Blum. Sans oublier les prémisses posées par les conclusions des Commissaires du Gouvernement sur les affaires *Blanco* (France, TC, 8 février 1873) et *Terrier* (France, CE, 6 février 1903).

<sup>1771</sup> SCHMALTZ (B.), *op. cit.*, p. 248, n° 269.

<sup>1772</sup> Voir commentaire de l'arrêt *Société des granits porphyroïde des Vosges* précité, LONG (M.) et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd. Paris, 2007, p. 159, n° 8.

La gestion privée ne dissipe donc nullement pas l'application des règles du droit public. Sachant que l'affectation d'un bien à un service public peut se faire dans un but de protection des valeurs écologiques, la survie des règles du droit public est toujours salutaire. Elle est, certes, salutaire, surtout lorsque le bien affecté au service public l'est, soit directement pour la satisfaction d'une activité d'importance écologique, soit parce que le bien en question est par nature un bien privé aménagé pour un service public environnemental<sup>1773</sup>. Dans tous les cas, les règles de droit public contribueront à réduire les risques d'une gestion privée suicidaire pour l'environnement.

Dans cette section, il a été question de conduire une analyse sur l'exploitation indirecte du domaine public, objet d'enjeux environnementaux importants propulsés par l'émiettement des droits administratifs sur les dépendances domaniales entre propriétaires publics et gestionnaires. La valorisation économique, cherchant à assurer ses bases juridiques, va emprunter des pistes d'une propriété publique hantée par des règles environnementales et dont les droits réels qui en sont l'émanation, entraînent dans leur exercice, des conséquences sur la protection de l'environnement.

Dans ce chapitre qui vient de s'achever, la prise en compte des préoccupations environnementales dans la valorisation économique du domaine public a été à l'épicentre de notre analyse. Comme dans nos développements précédents, ici encore, l'hypothèse de base relative à l'épreuve que la domanialité publique subit du fait des enjeux environnementaux est confirmée. Les règles applicables à la valorisation économique – lesquelles règles sont l'émanation du régime (général) de gestion des dépendances du domaine public – sont prises en étau par des règles environnementales qu'il s'agisse du contexte propre à l'exploitation directe du domaine public par les personnes publiques propriétaires ou de l'exploitation indirecte du domaine public. Elles sont infiltrées et réconfortées par des normes environnementales de tous ordres (nationales comme internationales).

Réellement, cette prise en étau est passée par l'objectivation du droit de l'administration sur son domaine public en premier. La protection offerte par le constituant à la propriété publique qui héberge désormais les dépendances du domaine public a permis à la matière environnementale d'imposer une nouvelle donne à la gestion économique du domaine public. En effet, la matière environnementale ayant imposé une inflation consécutive de textes législatifs sur des dépendances domaniales *sui generis*, la gestion économique va commencer

---

<sup>1773</sup> Sur le critère de l'aménagement spécial, cf. *supra*, Partie I, Titre I, Chap. I, Sect. 1, § 2, B, 1.



à se recadrer, notamment dans nos pays, après avoir causé tant de torts à la nature par le jeu des exploitations abusives et des pollutions.

Puis l'étape suivante concernera la consécration des droits subjectifs sur les dépendances du domaine public en tant qu'émanation du droit objectif étoffé y afférent. Parce que cette subjectivation des droits sur le domaine public fait appel à une intervention croissante du secteur privé pour l'exploitation domaniale, les enjeux environnementaux s'y invitent et procèdent à son instrumentalisation.

## CONCLUSION DU TITRE II

Les valorisations économique et fonctionnelle des dépendances du domaine public se conjuguent continuellement sous le regard vigilant du droit de l'environnement pour offrir les moyens de satisfaction des intérêts des générations présentes sans compromettre les chances des générations futures à satisfaire les leurs. De l'étude que nous venons de faire sous ce titre, nous en déduisons qu'autant, dans le cadre de la valorisation fonctionnelle que dans la valorisation économique, la domanialité publique est talonnée par des changements presque quotidiens qui interviennent dans la gestion du domaine public. Les nombreux enjeux environnementaux qui s'invitent, conséquemment, ont imposé une relecture du régime de gestion du domaine public. Notre analyse, eu égard à ce qui précède, a été conduite sous deux angles.

Dans un premier temps et relativement aux aspects ayant trait à la valorisation fonctionnelle du domaine public, notre analyse a abouti à la conclusion que l'approche propriétaire, à l'origine de laquelle la rentabilisation de l'exploitation des dépendances du domaine public est promue, prend en compte les dimensions environnementales. Mais aussi, cette approche propriétaire côtoie, de plus en plus, une approche patrimoniale qui, contrairement à la première ne fait qu'intégrer la protection des écosystèmes. Cette dernière, bien qu'elle ne renie pas l'exploitation du bien public, met cependant en exergue la gestion rationnelle et la protection des biens publics patrimoniaux parce que la notion même de patrimoine, en droit public, est intrinsèquement liée à l'idée de sécurisation et de transmissibilité du bien patrimonial d'une collectivité d'individus à une autre, d'une génération présente à une génération future. La valorisation fonctionnelle – face visible d'un critère organique de la domanialité publique – met donc aux débits des gestionnaires du patrimoine public (État, ses dérivés, et leurs concessionnaires) des obligations en vue de favoriser la conservation les biens patrimoniaux.

Dans un second temps, et en ce qui concerne, au final, la valorisation économique du domaine public, il ressort de notre analyse que les différents aspects de l'exploitation domaniale (qu'elle soit directe ou indirecte) sont pris d'assaut par les enjeux environnementaux. Depuis l'exploitation par les sociétés d'État jusqu'à la privatisation, il faut remarquer que les ressources naturelles subissent une sorte de pression que nos législations environnementales et sectorielles essayent de prévenir pour assurer un exercice des droits subjectifs domaniaux en conformité avec la nouvelle donne environnementale. La domanialité publique est donc véritablement en reconstitution sous l'influence des enjeux environnementaux.

## CONCLUSION PARTIELLE (PARTIE II)

La problématique de la gestion du domaine public occupe une importance capitale dans les politiques de développement de nos pays d'Afrique noire francophone. Mais aujourd'hui, aucune administration ne peut se mettre à plancher sur cette question en laissant de côté les préoccupations environnementales. Car les pertes que subit le milieu naturel du fait de cette gestion sont reconnues importantes. Sur cette base, notre thèse a formulé deux hypothèses : la première consistait à considérer que les utilisations ordinaires du domaine public seraient saisies par les préoccupations environnementales et la seconde estimait que la valorisation des dépendances du domaine public n'en serait pas, non plus, exemptée.

Alors que nous tâchions de confirmer ou d'infirmer la première hypothèse, notre analyse, relativement au régime applicable aux utilisations ordinaires du domaine public, a débouché sur deux conclusions importantes : d'un côté, les utilisations collectives du domaine public sont phagocytées par les préoccupations environnementales. Car d'une manière ou d'une autre, certains principes cardinaux chers à ces utilisations comme le principe de la libre utilisation ainsi que le principe de l'utilisation gratuite sont en train d'être régénérés sous l'impulsion du droit de l'environnement.

D'un autre côté, l'intégration des préoccupations environnementales a été ressentie dans les règles et principes applicables spécifiquement aux utilisations privatives du domaine public. Puisque ces utilisations privatives empruntent des actes contractuels et des actes unilatéraux de l'administration et qu'elles sont sujettes à l'octroi d'autorisation préalable, le droit de l'environnement adjoint aux autorisations classiques du droit administratif de nouvelles formes d'autorisation émanant des services environnementaux (résultat d'évaluations environnementales diverses). Certaines pistes exploitées nous ont, d'ailleurs, permis de découvrir que le seul fait de ne pas se plier aux exigences environnementales qui sont préalables à toutes autres démarches peut entraîner l'invalidation d'un projet d'occupation du domaine public, voire de l'expulsion de l'occupant qui se rend coupable d'occupation illégale.

Ainsi, il n'y a plus de doute que la première hypothèse est vérifiée, c'est-à-dire que les utilisations ordinaires du domaine public sont réellement saisies par les préoccupations environnementales. Qu'en est-il alors du régime de valorisation du domaine public, question au cœur de notre seconde hypothèse de recherche ? Pour répondre à cette interrogation, il s'est agi, d'abord, pour nous de poser un regard sur les différentes formes d'appréciation que les notions de propriété publique et de patrimoine public peuvent revêtir, dans un contexte où

les nécessité de rentabilité économique et de sauvegarde de l'environnement se frottent avec ou sans heurt. Bien que la thèse doctrinale du droit de garde sur le domaine public a été rejetée et celle de propriété publique admise, les personnes publiques ne doivent en principe se placer dans la peau de propriétaires à l'image de ceux que le droit civil protège. Plus que la propriété privée, la propriété publique oblige. Elle met au débit de son titulaire juridique (État ou collectivité locale ou encore EP) une obligation de gérer durablement le bien en vue d'en rendre compte au titulaire patrimonial (les générations futures). C'est là que le droit de l'environnement prend toute sa place en étoffant le droit du domaine public de règles de droit international et national diverses et en y insufflant des impératifs que promeut la notion de patrimoine environnemental telle que défendue par certains auteurs comme Cyril de KLEMM et Michel PRIEUR<sup>1774</sup>.

Ensuite, sur l'exploitation proprement dite des dépendances domaniales, il ne faut pas perdre de vue que si, par le passé, l'État pouvait en régie directe intervenir, les mouvements de privatisation que traversent nos pays depuis quelques décennies, l'obligent à se désengager en vue de soumettre certaines de ses activités d'intérêt général à la concurrence. Les défenseurs de l'environnement s'inquiètent car l'investissement privé est enclin à détruire, dégrader pourvu que cela lui permette de rentabiliser. Mais même dans cette posture, le droit de l'environnement s'adapte et assujettit l'exercice de droits réels sur le domaine public à des obligations permettant de protéger l'environnement.

Au demeurant, nos deux hypothèses de recherche sont vérifiées. En d'autres termes, le régime de gestion du domaine public est foncièrement éprouvé par les enjeux environnementaux. L'analyse du droit de nos pays francophones d'Afrique confirme cette situation, puisque les instruments juridiques développés par nos pays, ces derniers temps, s'arriment inlassablement aux impératifs du développement durable. Les législateurs font, alors, et défont les textes pour assurer une mise à jour continue de ces instruments par rapport aux exigences de la durabilité.

---

<sup>1774</sup> Cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. I, Sect. 2, § 1, B, 1.



# **CONCLUSION GÉNÉRALE**

La matière environnementale transforme la domanialité publique au gré des contingences économiques, administratives, voire constitutionnelles propres à l'Afrique noire francophone. En d'autres termes, la domanialité publique se réécrit avec en toile de fond le souci de préserver l'environnement dans des processus de rentabilité économique dont le domaine public est l'objet depuis récemment. Telle est la conclusion à laquelle nous parvenons à la suite de l'analyse conduite dans le cadre de cette thèse.

Cette réécriture ou plutôt cette transformation de la domanialité publique se fait par le biais d'une extension qui prend en compte les règles et exigences environnementales dans l'application de ce régime de domanialité. « *Il existe deux justifications à l'extension de la domanialité publique sur les biens environnement : l'éthique de la propriété publique et le caractère opératoire des règles domaniales quant à la protection de l'environnement* »<sup>1775</sup>.

L'extension se justifie par la nécessité d'assurer l'éthique dans la gestion de la propriété publique, d'abord, parce que le caractère explosif des relations entre la propriété et l'environnement expose la domanialité publique à des situations d'impasse. Et le droit de l'environnement se charge d'imprimer une approche juridico-philosophique sur l'exercice de la propriété publique. Il s'agit de ne pas soumettre le domaine public, objet de cette propriété, à des activités nuisibles aux valeurs écologiques qui trouvent leur siège sur ses dépendances.

À partir de cette approche qui appelle à une réflexion sur les impacts environnementaux de l'exercice des droits de propriété par les personnes publiques sur leur domaine public respectif, le caractère opératoire des règles domaniales est remis en cause. Les règles domaniales ont du mal à régir tous les enjeux naissant qui sont ceux de la protection et de la gestion du domaine public. Au premier rang de ces enjeux, se positionne la protection de l'environnement. Pour faire simple, les règles du droit domanial n'ayant pas *a priori* vocation à régir les aspects qui sortent du cadre de protection et de gestion du domaine public, elles butent, dans leur application, contre les pollutions et prélèvements de tous genres qui ne rentrent pas à proprement parler dans leur champ d'application. Puisque les préoccupations environnementales sont récentes et extérieures<sup>1776</sup>, les règles domaniales ou plutôt la domanialité publique, dans sa conception classique, se retrouvent impuissantes pour régir ces situations aux enjeux de taille.

---

<sup>1775</sup> LE BRIERO (S.), *op. cit.*, p. 636.

<sup>1776</sup> Elles sont récentes et extérieures par rapport aux règles de domanialité publique.

Ainsi, « [d]e façon générale, la domanialité publique actuelle doit devenir plus environnementale et plus citoyenne »<sup>1777</sup>. Et cela est en passe de devenir une réalité – si cela ne l'est déjà – dans notre espace francophone d'Afrique, car nos droits positifs contiennent des éléments qui présagent que la domanialité publique prend, de plus en plus, une allure environnementale.

La mise à l'épreuve est donc une réalité. L'objectif de notre recherche se satisfait : la domanialité publique est influencée par les enjeux environnementaux. Les résultats de notre analyse font tirer divers enseignements qu'il convient de rappeler ici. Dans un premier temps, nous déduisons qu'au sein de la domanialité publique, le régime dédié à la protection du domaine public est affecté par les questions d'environnement. La mise à l'épreuve procède en cela par des incidences environnementales sur les règles et principes de protection du domaine public. Les hypothèses de base par rapport à cette mise à l'épreuve qui procède par la protection des dépendances domaniales ont été formulées suivant qu'il s'agit de la protection de l'intégrité matérielle du domaine public ou de la protection de ses dépendances dans leurs rapports avec le voisinage.

Suivant la première hypothèse, il faut relever que l'armature du régime de protection de l'intégrité matérielle du domaine public étant constituée autour du principe de l'inaliénabilité, il a fallu poser un regard sur la reconstruction de cette règle en tenant compte des impératifs économiques et même de certains droits fondamentaux, notamment le droit à l'environnement. C'est vrai que cette approche semblait très audacieuse, mais elle a été concluante. Le principe de l'inaliénabilité était vu comme une règle anti-économique c'est-à-dire une règle qui n'admet pas que les dépendances du domaine public soient assujetties à des exploitations économiques de tous genres. L'idée d'une reconstitution naît, néanmoins, des évolutions enregistrées en doctrine, en jurisprudence, voire dans les législations.

L'inaliénabilité se reconstruit, c'est-à-dire que les matériaux qui constituent l'ossature de ce principe sont conservés intacts mais la mouture de cette règle a été revue pour s'accommoder aux contingences de cohabitation des intérêts économiques et environnementaux des États. « La valorisation du domaine est généralement appréhendée sous l'angle des ressources financières qu'elle peut procurer à la personne publique propriétaire »<sup>1778</sup>. Les conséquences de cette valorisation pouvant affecter la consistance du domaine public lui-même, la règle

<sup>1777</sup> LE BRIERO (S.), *op. cit.*, p. 637.

<sup>1778</sup> Conseil d'État, L'action économique des personnes publiques, Rapport, Étude annuelle, *op. cit.*, p. 54.



d'inaliénabilité semblait interdire aux titulaires des biens publics de prendre toutes décisions qui compromettraient la conservation dudit bien ou au-delà son affectation.

La reconstruction de l'inaliénabilité se fonde sur le compromis dégagé entre les objectifs économiques et environnementaux de l'intérêt général. En réalité, l'admission de la possibilité de constituer des droits réels sur le domaine public conjugué avec la reconnaissance de la propriété publique sur ses dépendances est gage d'une exploitation économique axée sur la durabilité. La rigidité redoutée de l'inaliénabilité s'assouplit sous influence de la durabilité pour préserver les dépendances du domaine public en vue de satisfaire les besoins des générations futures. Les résultats de cette reconstitution de l'inaliénabilité atteignent, par un effet de contagion, les autres principes de la domanialité (notamment l'imprescriptibilité, l'insaisissabilité, l'incessibilité, *etc.*).

La mise à l'épreuve du régime de protection du domaine public par les enjeux environnementaux impose, par ailleurs, la refondation de la police de la conservation des dépendances domaniales. L'intégrité matérielle du domaine public est préservée par le jeu de la police de la conservation dominée par la contravention de grande voirie. Nos réflexions sont allées sur l'incrimination des atteintes à l'intégrité du bien public en tenant compte des aspects répressifs traditionnellement vantés. La refondation de la police de la conservation est, dorénavant, axée sur une dimension de la répression des atteintes aux objectifs tournés vers les sanctions contre les déversements de polluants sur les dépendances du domaine public ou contre les prélèvements abusifs de ressources écologiques comprises dans le champ d'application de la domanialité publique. Et nous avons fini par nous rendre compte que, sur le chemin de la répression, le droit de l'environnement dispose de sanction adaptée à la conservation, à l'instar de la remise en l'état.

Au-delà, notre analyse sur cette question a accouché d'un résultat fort très novateur. Alors que la police de conservation était strictement bâtie sur la répression, la refondation de la police domaniale applicable en matière de sauvegarde de l'intégrité matérielle opte pour une revisite de cette question sous l'influence des normes environnementales pour y apporter un aspect préventif : la prolifération des régimes d'autorisation préalable et d'interdiction dictés par le législateur en matière environnementale étoffe la police de la conservation en lui donnant une dimension réellement préventive, l'objectif étant d'anticiper l'atteinte et de maîtriser les risques.

En plus, la protection du domaine public ne peut se passer des règles de voisinage. Le régime de protection du domaine public qui joue une partition énorme en cette matière, sous l'influence des enjeux environnementaux, tente de se mettre à jour notamment pour assurer aux propriétés riveraines une coexistence exempte d'atteintes illégales ou irrégulières. Les questions de spoliation de terres sous les régimes de parti-État ont été « exhumées » pour irriguer nos pistes d'analyse. Bien entendu, le droit de l'environnement dispose de mécanismes propres de maîtrise des impacts sur les propriétés privées dans leur rapport avec le domaine public ; et ce, qu'il s'agisse des atteintes irrégulières ou des atteintes légales et régulières causées pour la satisfaction d'une mission d'intérêt général.

Autant la propriété pleine et entière sur le domaine public, dans ses rapports avec le voisinage est en cause, autant les droits réels accessoires (désignés sous le vocable de servitudes administratives) le sont également. Notre thèse s'est lancée dans une relecture de ces charges de voisinage par rapport aux préoccupations environnementales. C'est ainsi que le critère de l'indissociabilité matérielle des fonds grevant et grevé et le critère fonctionnel ont été réexaminés en vue de percevoir la corrélation qui s'établit entre les servitudes administratives et la protection de l'environnement au travers ces deux critères. Le résultat est remarquable, qu'il s'agisse des servitudes d'utilité publique (qui répondent au critère de l'indissociabilité matérielle) ou des servitudes d'intérêt général (qui satisfont uniquement au critère fonctionnel), ces charges imposées aux fonds privés s'acoquent parfaitement avec les objectifs de protection de la nature et les impératifs de préservation d'un cadre de vie sain.

Bref, le régime de protection, garant de l'intégrité matérielle et des relations de voisinage saines, se plie aux contraintes imposées par le droit de l'environnement pour éviter de sombrer dans la désuétude. Mais, ce récapitulatif des résultats obtenus à la suite de la vérification de la première hypothèse de notre thèse nous laissait entrevoir que la domanialité publique est mise à l'épreuve non partiellement mais dans tous ses aspects. La raison est simple : depuis que l'inaliénabilité, « *épine dorsale* » de ce régime est atteint, il y avait de fortes chances que les conséquences de l'épreuve soient diffuses. Voilà pourquoi pour dissiper tout doute, la seconde hypothèse méritait d'être examinée.

La question de l'extension de la mise à l'épreuve de la domanialité publique par les préoccupations environnementales aux règles de gestion des biens publics a retenu notre attention. Utiliser le domaine public conformément à son affectation ou exploiter ses

dépendances à des fins économiques ne sont pas les mêmes<sup>1779</sup>. Le domaine public a été toujours affecté ; mais son exploitation ou plutôt sa valorisation est une préoccupation récente dont l'intervention des règles environnementales permettrait, à elle seule, de maîtriser les impacts sur l'homme et la nature.

Dans les profondeurs de cette analyse, nous avons été conduits à cerner la place qu'occupent les questions environnementales, d'abord, dans les utilisations ordinaires du domaine public et, ensuite, en matière de valorisation de ses dépendances. Dans le premier cas où est en cause le régime de l'utilisation (régime construit autour de « *l'obligation d'assurer l'utilisation normale du domaine public* »<sup>1780</sup> ), il a été fascinant de découvrir qu'autant les usages collectifs du domaine public que ses usages privatifs sont saisis par les enjeux environnementaux.

Lorsqu'est affectée une dépendance à l'usage direct du public, les principes de liberté, d'égalité et de gratuité s'invitent, mais leur application ne se fait pas sans restriction. Les préoccupations environnementales se saisissent de chacune des failles qui leur sont offertes pour s'immiscer dans l'application de ces principes, soit en renforçant leur rigueur, soit en contribuant à amoindrir leur force juridique pour le bien de l'environnement domaniale. Ainsi la gratuité perd du terrain au profit d'une fiscalité environnementale. La liberté de commercer sur le domaine public se fait restreindre pour éviter les pollutions de tous genres. Et l'égalité décriée par Adama KPODAR<sup>1781</sup> s'étouffe au profit de certaines discriminations positives nécessaires à la consolidation des acquis en matière de protection des écosystèmes naturels et des espaces urbains.

Lorsqu'est, par ailleurs, en cause l'affectation à l'usage privatif, les enjeux environnementaux deviennent plus importants. Antichambre de toute exploitation économique du domaine public, l'usage privatif soulève quelques questions quant à l'instrumentalisation des actes administratifs unilatéraux et des contrats administratifs à des fins de satisfaction de l'intérêt général lié à l'environnement. Cette instrumentalisation est utile quand nous nous sommes aperçus que l'occupation domaniale, dans le cadre de l'usage privatif, est octroyée par le biais des autorisations contractuelle ou extracontractuelle. La subordination de l'occupation domaniale à l'obtention d'un certificat de conformité environnementale en est une preuve et

---

<sup>1779</sup> Un auteur est allé antérieurement dans ce sens. Voir sur ce point, **NICINSKI (S)**, *op. cit.*, p. 667.

<sup>1780</sup> **CHAPUS (R.)**, *op. cit.*, p. 476, n° 577.

<sup>1781</sup> Cité par **HOUNAKE (K.)**, *op. cit.*, p. 165.

l'évaluation environnementale prend tout son sens<sup>1782</sup>. De la même façon, la consécration d'un principe réglementaire de participation des populations à la prise de décision sur des questions de portée environnementale contribue à déduire que le régime des utilisations privées du domaine public subit une « *perfusion* » des règles environnementales. Le régime des utilisations est bel et bien éprouvé. En partant sur cette lancée, nous estimons que les bases sont jetées pour que la domanialité publique, dans son application aux diverses valorisations dont le domaine public peut faire l'objet, puisse admettre une imbrication avec les normes environnementales.

Dans le second cas où se pose le problème de protection de l'environnement à l'occasion des valorisations du domaine public, il faut simplement dire que notre analyse a été conduite en distinguant les cas de valorisation fonctionnelle des cas de valorisation strictement économique. En tout cas, le problème ne se pose pas de la même façon dans ces deux situations.

D'abord, mettant en relief la fonction assignée au bien par son titulaire, la valorisation fonctionnelle du domaine public place au cœur du débat sur la protection de l'environnement la personne publique, comme soubassement d'un critère organique dépassé. C'est ainsi que nous avons été amenés à recadrer l'analyse sous l'approche « *propriétariste* » du domaine public à l'aune des questions environnementales et après sur l'approche patrimoniale du domaine public dans le même contexte. Les notions de propriété publique et de patrimoine public ont émergé. Les théories de droit de garde de PROUDHON et de propriété de HAURIOU ont été remuées pour aboutir à des résultats probants.

Après avoir procédé à l'identification des pesanteurs environnementales dans la définition de la propriété publique (tout en recherchant les démarcations qui existent entre elle et la théorie du droit de garde de PROUDHON qui, il faut le noter, n'est pas dénué de tout intérêt environnemental), nous avons pu nous rendre compte que l'application des règles domaniales par gradation que la doctrine a appelée sous le vocable de l'« *échelle de domanialité* » peut être instrumentalisée par le droit de l'environnement pour amoindrir considérablement les impacts négatifs de l'exercice du droit de propriété par les personnes publiques. L'avantage de cette approche peut même s'étendre au cas où les particuliers (riverains ou autres)

<sup>1782</sup> L'absence de toute autorisation pouvant entraîner l'injonction de déguerpir. Et sur cette question, voir EBANG MVE (U. N.), *op. cit.*, p. 2.

adopteraient des attitudes agressives contre les richesses écologiques incorporées au domaine public, et ce, pour suppléer l'inaction de l'État.

Pénétré par le concept de patrimoine, le droit domanial prêtait déjà le flanc à l'infiltration des règles environnementales applicables en matière de patrimoine environnemental. Le patrimoine public, réservoir des biens domaniaux, entretient une proximité remarquable avec la propriété publique même s'il s'émeut des dégâts que l'utilisation propriétaire peut causer au domaine public. La notion de patrimoine public se focalise sur la protection du bien et sa conservation nonobstant les exploitations dont il peut faire l'objet. C'est là que cette notion attire le droit de l'environnement qui va, par la suite, chercher à la dompter pour la ressourcer en vue d'élargir et de renforcer la protection autour du bien public ainsi que des valeurs écologiques qui sont les siennes. La notion de patrimoine environnemental rentre en jeu, et met des outils importants au service de la domanialité publique. Dorénavant le titulaire du patrimoine ne doit pas s'entendre comme une entité unique, car il existe au-delà du titulaire juridique du bien public (fréquemment l'État ou ses démembrements), le titulaire patrimonial (qui peut être soit la nation soit les générations futures). La conséquence est importante en matière de responsabilité, car le titulaire patrimonial est créancier des obligations qui s'imposent au titulaire juridique dans les exploitations qu'il fait faire au bien. Dans la pratique, le problème de revendications des droits des titulaires patrimoniaux se pose. Mais, la solution est celle que le juge judiciaire français a validé en 2012 : la reconnaissance de la possibilité pour les associations de défense de l'environnement de poursuivre l'auteur des atteintes ou son mandant (l'État notamment)<sup>1783</sup>.

Ensuite, sur le chemin de la valorisation économique, le problème de la prise en compte des enjeux environnementaux refait surface selon que sont en cause l'exploitation en régie directe ou l'exploitation indirecte par le biais des concessions et délégations de service public.

Parler de l'exploitation directe des dépendances du domaine public par les personnes publiques, c'est nécessairement se remémorer les dégâts que l'indifférence de ces acteurs vis-à-vis de la protection de la nature a pu engendrer. La raison tient à l'insubordination des structures étatiques aux exigences environnementales parce que, d'une part, le cadre normatif était encore embryonnaire jusqu'à un certain temps, d'autre part, cela a entraîné un défaut de contrôle technique. Mais, la mise en marche des privatisations sera l'occasion rêvée pour une exploitation indirecte des dépendances du domaine public dont les fondements juridiques

---

<sup>1783</sup> France, Cass. crim. 25 septembre 2012, arrêt *Erika* précité.

seront logés dans des instruments épars, allant des sources constitutionnelles aux lois ordinaires.

Bien entendu, la présence des investissements privés dans la valorisation du domaine public fait peur. Se souciant uniquement des rendements capitalistes, l'investissement privé s'est engagé dans une relation de méfiance avec la protection de l'environnement. Les réflexions sont donc allées dans le sens d'une intégration des préoccupations environnementales dans la subjectivation des droits sur le domaine public. Émanation de la théorie des droits administratifs subjectifs, les droits réels sur le domaine public, lorsqu'ils sont conférés à des particuliers dans le cadre d'une exploitation se recentrent sous l'effet d'un pendant de taille mis à la disposition du propriétaire public. La question de l'exigibilité s'offre alors comme outil indispensable. L'analyse des conséquences environnementales sur cette notion d'exigibilité a montré qu'au plan juridique, les agressions que l'environnement subit du fait des activités menées par un concessionnaire ne devaient plus inquiéter. L'État, en tant que propriétaire de son domaine public, peut soustraire à l'exploitant indélicat la jouissance de la dépendance dans le but de protéger l'environnement domanial, si tant est que celui-ci est menacé.

Au demeurant, les régimes de protection et de gestion du domaine public sont chacun mis à l'épreuve par les enjeux environnementaux. Et la domanialité publique se redéfinit en admettant que ses principes et règles soient régénérés en vue de prendre en compte les enjeux environnementaux qui sont ceux du domaine public. Les sources du droit domanial des pays francophones d'Afrique mettent en jeu des instruments variés à même de faciliter cette osmose.

L'influence subie par la domanialité publique est d'importance capitale dans le sens de la lutte contre les dégradations de l'environnement. Les enjeux écologiques (notamment la protection des ressources en eau, des forêts, de la faune sauvage, du sol) et anthropocentriques, lorsqu'ils se rapportent au domaine public, peuvent être mieux protégés si nous tenons compte des avancées enregistrées.

Cependant, la propriété publique ne concerne pas uniquement le domaine public. Elle comprend également les biens du domaine privé. Or par principe, la domanialité publique telle qu'étudiée ne s'applique pas au domaine privé<sup>1784</sup>. C'est plutôt la domanialité privée qui s'y intéresse dans ce cas. Nul ne saurait, toutefois, admettre que le domaine privé échappe aux

<sup>1784</sup> Sur ce sujet, cf. *supra*, Partie II, Titre II, Chap. II, Sect. 2, § 2, B, 1.

problèmes environnementaux. L'exemple de la majeure partie des forêts qui sont des dépendances de domaine privé en est une preuve. L'épreuve qu'a subie la domanialité publique sous l'influence des enjeux environnementaux n'est-elle pas transposable du côté de la domanialité privée ?<sup>1785</sup>

---

<sup>1785</sup> Cette interrogation aurait pu marquer la fin de notre conclusion. Néanmoins, nous pensons que sans qu'il y ait besoin de mener une autre analyse dans ce sens, l'« échelle de domanialité » peut apporter des solutions applicables aux biens publics sans distinction de leur appartenance domaniale.

# **ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES**



## A. OUVRAGES

### 1. OUVRAGES GÉNÉRAUX, TRAITÉS & MANUELS

- BARRAUD (B.)**, *La recherche juridique - Sciences et pensées du droit*, L'Harmattan, Paris, 2016, 529 p.
- BEAUD (M.)**, *L'art de la thèse, Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*, La découverte, éd. Paris, 1985, 208 p.
- CHAPUS (R.)**, *Droit administratif général*, t. 2, Montchrestien, 15<sup>e</sup> éd. Paris, 2001, 797 p.
- COMAN (R.) et al.**, *Méthodes de la science politique. De la question de départ à l'analyse des données*, Collection dirigée par Jean-Marie De Ketele, Jean-Marie Van der Maren et Marie Duru-Bellat, Paris, 2016, 221 p.
- DEBBASCH (C.) & COLIN (F.)**, *Droit administratif*, Economica, 9<sup>e</sup> éd., Paris, 2010, 706 p.  
*Dictionnaire universel*, Hachette/EDICEF, 3<sup>e</sup> éd. 1995, Paris, 1507 p.
- FRIER (P.-L.) et PETIT (J.)**, *Droit administratif*, coll. Précis Domat, 12<sup>e</sup> éd. 2018-2019, 971 p.
- GEORGES (Ph.)**, *Droit public, notions essentielles*, Sirey, 7<sup>e</sup> éd. Paris, 1989, 472 p.
- KEUTCHA TCHAPNGA (C.)**, *Les grandes décisions annotées de la juridiction administrative du Cameroun*, Préface de Léopold Donfack Sokeng, L'Harmattan, 1<sup>re</sup> éd. Paris, 2017, 734 p.
- KOKOROKO (D. K.)**, *Les grands thèmes du droit administratif*, Presses Universitaires de Lomé, 2014, 213 p.
- LAPRISE (G.)**, *Les outils du raisonnement et de la rédaction juridiques*, Thémis, éd. Montréal, 2000, 253 p.
- LOMBARD (M.) & DUMONT (G.)**, *Droit administratif, Hypercours*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd. Paris, 2005, 562 p.
- LONG (M.) et al.**, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd. Paris, 2007, 998 p.
- MALAURIE (Ph.)**, **AYNÈS (L.) et STOFFEL-MUNCK (Ph.)**, *Droit des obligations*, LGDJ, 8<sup>e</sup> éd. Paris, 2016, 1254 p.
- MONTESQUIEU (Ch. de S. de)**, *De l'esprit des lois*, Gallimard, rééd. Paris, 1995, p. 560.
- MORIN (J.-Y.)**, *Libertés et droits fondamentaux dans les Constitutions des États ayant le français en partage*, Bruylant, Bruxelles, 1999, 723 p.
- PICOTTE (J.)**, *Juridictionnaire, Recueil des difficultés et des ressources du français juridique*, Préface de Anne-Marie TRAHAN, Université de Moncton, 2017, 2585 p.

**PIN (X.)**, *Droit pénal général*, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd. Paris, 2018, 567 p.

**PROUDHON (J.-B.-V.)**, *Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome premier, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1845, 502 p.

*Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome deuxième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1833, 420 p.

*Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome troisième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1834, 576 p.

*Traité de domaine public, ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Tome quatrième, Chez Victor LAGIER, Libraire-Editeur, Dijon, 1834, 470 p.

**PROUDHON (P.-J.)**, *Théorie de la propriété*, A. Lacroix, Verboeckhoven et Cie, Éditeurs, 1866, Montréal-Paris, rééditions L'Harmattan, Collection *Les Introuvables*, Paris, 1997, 246 p.

**RIVERO (J.) et WALINE (J.)**, *Droit administratif*, Dalloz, 21<sup>e</sup> éd. Paris, 2006, 645 p.

**ROUSSEAU (J.-J.)**, *Les rêveries du promeneur solitaire*, Collection complète des œuvres, Genève, vol. 10, in-4<sup>o</sup>, 1780-1789, pp. 367-517, édition en ligne <http://www.rousseauonline.ch/Text/les-reveries-du-promeneur-solitaire.php>, version du 7 octobre 2012.

**TAMA (J.-N.)**, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Préface d'Alain DEGAGE, L'Harmattan, éd. Paris, 2015, Étude Africaines, Série Droit, 460 p.

**TERRÉ (Fr.) et SIMLER (Ph.)**, *Droit civil, Les Biens*, Précis, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd. Paris, 2014, 870 p.

**TERRÉ (Fr.)**, *Introduction générale au droit*, Dalloz, 9<sup>e</sup> éd. Paris, 2012, 652 p.

**TERRÉ (Fr.), SIMLER (Ph.), LEQUETTE (Y.) et CHÉNEDÉ (Fr.)**, *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 12<sup>e</sup> éd., Paris, 2019, 999 p.

**VALETTE (J.-P.)**, *Droit public économique*, Hachette Livre, Paris, 2015, 165 p.

**WEIL (Pr.) et POUYAUD (D.)**, *Le droit administratif*, Que sais-je, PUF, Paris, 1997, 127 p.

## 2. OUVRAGES COLLECTIFS & ACTES DE COLLOQUES

**AKEREKORO (H.) (sous la dir.)**, *La protection du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne*, Les Éditions de la Miséricorde, Abomey-Calavi, 2019, 285 p.

- CABRILLAC (R.) (sous la dir.)**, *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Litec, 2<sup>e</sup> éd., 2004, 401 p.
- CANIVET (G.), LAVRYSEN (L.) & GUIHAL (D.) (sous la réd.)**, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement, Programme des Nations Unies pour l'Environnement*, éd. IFDD, 2006, Nairobi, 267 p.
- COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, subvention 92/175, 492 p.
- DE VILLIERS (M.) et DE BERRANGER (Th.) (sous la dir.)**, *Droit public général. Institutions politiques, administratives et commentaires Droit administratif – Finances publiques*, Litec, 4<sup>e</sup> éd. Paris, 2009, 1384 p.
- DELVILLE (P. L.) (sous la dir.)**, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala éd., Paris, 1998, 744 p.
- DUTHEIL (Ph.-H.) & VACCARO (A.) (sous la dir.)**, *Étude sur la rénovation de l'intérêt général en France, Pour une définition évolutive et co-construite de l'intérêt général*, Junior Consulting & Institut Pasteur, Avril 2013, 78 p.
- GAYIBOR (N. L.) (sous la dir.)**, *Le Togo sous domination coloniale (1884-1960)*, Les Presses de l'UB, Lomé, 1997, 241 p.
- GUINCHARD (S.) et DEBARD (Th.) (sous la dir.)**, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 25<sup>e</sup> éd. Paris, 2017-2018, 1963 p.
- INSERGUET-BRISSET (V.)**, *Propriété publique et environnement*, Avant-Propos de Jacqueline MORAND-DEVILLER et Gilles MARTIN, Préface de Michel PRIEUR, LGDJ, éd. 1994, Paris, 314 p.
- JEANCLOS (Y.) (sous la dir.)**, *Crises et crispations internationales à l'ère du terrorisme au XXI<sup>es</sup>*, Braylant, Études stratégiques internationales n°7, 2011, pp. 7-43.
- PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2<sup>èmes</sup> journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, 962 p.

### 3. OUVRAGES SPECIALISÉS

- AUBRIL (L.) et TRAORE (S.)**, *Droit de l'urbanisme, droit de l'environnement*, Préparation au concours Rédacteur territorial, CNFPT, 1<sup>re</sup> éd. Paris, 2009, 567 p.
- BLUMANN (Cl.)**, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Mémentos, 1977, 146 p.
- BOURDON (P.)**, *Le contrat administratif illégal*, Préface de Laurent RICHER, Dalloz, éd. Paris, 2014, 929 p.

- CABALLERO (Fr.)**, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, éd. 1981, Paris, 361p.
- CHOUAÏBOU MFENJOU (M.)**, *L'Afrique à l'épreuve du développement durable*, L'Harmattan éd., Paris, 2002, 297 p.
- DESPAX (M.)**, *Droit de l'environnement*, Litec, éd. Paris, 1980, 879 p.
- GARTLAN (S.)**, *La conservation des écosystèmes forestiers du Cameroun*, UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 1989, 186 p.
- GUILLOT (Ph. Ch.-A.)**, *Droit de l'environnement*, Ellipse, éd. Marketing S.A., 1998, 224 p.
- JULIEN (J.)**, *Droit de la consommation*, LGDJ, 3<sup>e</sup> éd. coll. Précis Domat, Paris, 2019, 762 p.
- KAMTO (M.)**, *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef AUPELF, Paris, 1996, 415 p.
- LASCOUMES (P.)**, *L'éco-pouvoir, Environnements et Politiques*, La découverte, éd. Paris, 1994, 318 p.
- LIET-VEAUX (G.) & THUILLIER (A.)**, *Droit de la construction*, Litec, 10<sup>e</sup> éd. Paris, 1991, 468 p.
- MAINET (G.)**, *Douala Ville Principale du Cameroun*, Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer, ORSTOM, 1981, 203 p.
- MORAND-DEVILLER (J.)**, *Droit administratif des biens*, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., Paris, 2003, 919 p.
- Droit administratif des biens*, LGDJ, 9<sup>e</sup> éd., Paris, 2016, 884 p.
- NAIM-GESBERT (E.)**, *Droit général de l'environnement*, LexisNexis, 2<sup>e</sup> éd. 2014, 269 p.
- OWONA (J.)**, *Domanialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan, Collection « Droits africains et malgache », Paris, 2012, p.
- PIQUEMAL (M.)**, *Droit des servitudes administratives*, collection « L'Administration nouvelle », Berger-Levrault, Paris, 1967, 304 p.
- PRIEUR (M.)**, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd. Paris, 2004, 934 p.
- ROMI (R.)**, *Droit et Administration de l'environnement*, Montchrestien, éd. EJA, Paris, 1994, 479 p.
- ROSSI (G.)**, *L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud*, CNRS éditions, coll. Espaces et Milieux, Paris, 2000, 246 p.

## **B. THÈSES & MEMOIRES**

### **1. THÈSES**

- AJJOUB (M.)**, « La notion de liberté contractuelle en droit administratif français », Th., Droit public, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016, 601 p.

- AMOUSSOU (V. L.),** « L'ordre public sanitaire en Afrique francophone », Th., Droit, Université de Bordeaux, 2017, 433 p.
- ANDON (N. S.),** « Évaluation de la politique de protection forestière domaniale de la Côte d'Ivoire à partir d'outils géomatiques : cas du parc national de la Marahoué », Th., Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 2010, 127 p.
- AOUSTIN (Tr.),** « L'évaluation environnementale des plans et programmes : Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement », Th., Droit, Université de Limoges, 2015, 1213 p.
- AUBERT (P.-M.),** « Action publique et société rurale dans la gestion des forêts marocaines : changement social et efficacité environnementale », Th., Sociologie, AgroParisTech, 2010, 386 p.
- AUSTIN (G.),** « Développement économique et legs coloniaux en Afrique », *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement [Online], n° 1, 2010, pp. 11-36, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/poldev/135>, consulté le 23 juin 2020.
- BALAT (N.),** « Essai sur le droit commun », Th., Droit, Université Panthéon-Assas, 2014, 510 p.
- BARRIERE (O.),** « Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le foncier-environnement », Tome 2, Répertoire des conflits foncier-environnementaux du delta intérieur du NIGER (MALI), Th., Droit, Université de Paris 1, 1996, 99 p.
- BERNARDIN (H.),** « La responsabilité des constructeurs de voirie et réseaux divers (état des lieux et perspectives) », Th., Droit, Université Nancy 2, 2010, 695 p.
- BODIN (M.),** « Les notions relatives en droit civil », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2011, 609 p.
- BONNEL (G.),** « Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement », Th., Droit, Université de Limoges, 2005, 511 p.
- BORDERON (S.),** « La négociation écologique en droit des études d'impact environnemental », Th., Droit, Université Côte d'Azur, 2017, 457 p.
- BORDERON-CARREZ (S.),** « La négociation écologique en droit des études d'impact environnemental », Th., Droit, 2017, 458 p.
- BOURSIER-LEPINE (D.),** « L'évaluation environnementale stratégique : une procédure à intégrer au système d'évaluation environnementale québécois, Essai », Maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, Québec, 2012, 69 p.
- BOUTEILLER (J.),** « La détermination du patrimoine public responsable », Th., Droit, Université Paris-Nord - Paris XIII, 2001, 406 p.
- BOUTITIE (L.),** « L'opposition en droit privé », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2004, 387 p.

- BUARD (E.),** « Dynamiques des interactions espèces-espace. Mise en relation des pratiques de déplacement des populations d'herbivores et l'évolution de l'occupation du sol dans le parc de Hwange (Zimbabwe) », Th., Géographie, Université Paris I, 2003, 393 p.
- BUZENOT (L.),** « Industrialisation, zone franche et développement socio-spatial dans les espaces insulaires. Les cas des îles de la Caraïbe et de l'île Maurice », Th., Histoire, Université de la Réunion, 2010, 355 p.
- CACHON (Fr. B. A.),** « Étude de pollution atmosphérique en Afrique Sub-Saharienne : Cas de Cotonou (Bénin) : Caractérisation physicochimique des matières particulaires d'origine urbaine et impact toxicologique sur des cellules épithéliales bronchiques humaines (BEAS-2B) cultivées *in vitro* », Th., Sciences agricoles, Université du Littoral Côte d'Opale, 2013, 282 p.
- CAMUS (A.),** « Le pouvoir de gestion du domaine public », Th., Droit public, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 2013, 698 p.
- CARUANA (N.),** « La fiscalité environnementale. Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale », Th., Droit et Sciences politiques, Aix-Marseille Université, 473 p.
- CHALMETON (H.),** « Préservation de l'environnement et travaux publics : Difficultés pratiques et solutions juridiques », Th., Droit, Université de Nantes, 2007, 671 p.
- CHAMELTON (H.),** « Préservation de l'environnement et travaux publics : Difficultés pratiques et solutions juridiques », Th., Droit, Université de Nantes, 2007, 671 p.
- CHIU (V.),** « La protection de l'eau en droit public : Étude comparée des droits espagnol, français et italien », Th., Droit, Université de Toulon, 2014, 709 p.
- COCHET (C.),** « Bruit et urbanisme : une approche juridique », Th., Droit public, Université des Antilles et de la Guyane, 2014, 565 p.
- COUDERT (P.),** « Le Champ d'application territoriale des monopoles des établissements de crédit et des prestataires de services d'investissement », Th., Droit, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2004, 529 p.
- CRESP (M.),** « Le temps juridique en droit privé, essai d'une théorie juridique », Th., Droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2010, 547 p.
- DALIL (B.),** « Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique », Th., Droit, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, 2015, 431 p.
- DAUCHEZ (C.),** « Le Principe de spécialité en droit des sûretés réelles », Th., Droit privé, Université Panthéon-Assas, 2013, 386 p.
- DEAU (R.),** « Les actes administratifs unilatéraux négociés », Th., Droit, Université d'Angers, 2006, 595 p.
- DELMAS-GADRAS (C.),** « Influence des conditions physico-chimiques sur la mobilité du plomb et du zinc dans un sol et un sédiment en domaine routier », Th., Chimie et microbiologie de l'eau, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2000, 191 p.

- DI MEO (P. A.-M.)**, « Le dommage à l'environnement : esquisse d'une responsabilité, le droit italien pour modèle », Th., Droit, Université du Maine & *Universita Degli Studi di Bologna*, 2004, 352 p.
- DIALLO (A.)**, « Protection de l'entrepreneur individuel et droits des créanciers : étude comparée droit français-droit de l'OHADA », Th., Droit, Université de Poitiers et Université de Saint-Louis, 2014, 323 p.
- DROSS (W.)**, « Le mécanisme de l'accession. Éléments pour une théorie de la revendication en valeur », Th., Droit privé, Sciences de l'Homme et Société. Université Nancy II, 2000, 578 p.
- EID (C. Y.)**, « Le droit et les politiques de l'environnement de l'environnement dans les pays du bassin méditerranéen : Approche de droit environnemental comparé », Th., Sciences juridiques, Université René Descartes- Paris IV, Paris, 2007, 298 p.
- FRIEDRICH (Cl.)**, « Histoire doctrinale d'une mise en discours : des contrats de l'administration au contrat administratif (1800-1960) », Th., Droit Public, Université de Toulouse, 2016, 951 p.
- GAMA SÁ (J.)**, « Le Fonds pour l'Environnement Mondial », Th., Droit, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille, 2011, 352 p.
- GARCERIES (S.)**, « L'élaboration d'une notion juridique de service public industriel et commercial. (Retour sur un instrument de la mise en œuvre d'une séparation du "politique" et de l' "économique" en droit administratif français) », Th., t.1, Droit public, Université de Cergy-Pontoise, 2010, 840 p.
- GAZULL (L.)**, « La bassin d'approvisionnement en bois-énergie de Bamako. Une approche par un modèle d'interaction spatiale », Th., Géographie, Université Paris Diderot Paris 7, 2009, 390 p.
- GOIX (S.)**, « Origine et impact des pollutions liées aux activités minières sur l'environnement et la santé, cas de Oruro (Bolivie) », Th., Interfaces continentales, environnement, Université Paul Sabatier -Toulouse III, 2012, 304 p.
- GROMITSARI -MARAGIANNI (P.)**, « Le droit forestier : étude comparée de la France et de la Grèce », Th., Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016, 851 p.
- GUEYE (O. K.)**, « La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales », Th., Droit public, Université de Lorraine, 2015, 541 p.
- GUIORGUEFF (J.)**, « Le Conseil d'État garantit la prévisibilité de la loi, pas celle de la jurisprudence judiciaire », in *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, pp.1-6, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/revdh/864> , consulté le 19 avril 2019.
- HANSON (S.)**, « Entre Union Européenne et Région Wallonne : Multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale. Analyse de la subsidiarité territoriale au travers des directives Seveso, IPPC, responsabilité environnementale et de leurs mesures de

- transposition en Région wallonne », Th., Science politique et sociale, Université de Liège, 2011-2012, 375 p.
- HE (J.)**, « Impacts environnementaux de l'industrialisation et du commerce international en chine : cas de l'émission industrielle de SO<sub>2</sub> », Th., Sciences Économiques, Université d'Auvergne Clermont 1, 2005, 319 p.
- HOUNAKE (K.)**, « Les juridictions constitutionnelles dans les démocraties émergentes de l'Afrique noire francophone : les cas du Bénin, du Gabon, du Niger, du Sénégal et du Togo », Th., Droit public, Université de Lomé et Université de Poitiers, 625 p.
- JOLIVET (S.)**, « La conservation de la nature transfrontière », Th., Droit, Université de Limoges, 2014, 566 p.
- JOUVE (D.)**, « Le juge national et le droit des aides d'État : étude de droit comparé franco-espagnol », Th., Droit, Université Grenoble Alpes, 2013, 732 p.
- JOYE (J.-Fr.)**, « Essai sur les mutations juridiques de l'action économique territoriale », Th., Droit, université de Savoie, 2000, 616 p.
- JUAN (S.)**, « la Responsabilité de l'État du fait de l'action normative en droit administratif français », Th., Droit public, Université de Metz, 2004, 613 p.
- JUAN (S.)**, « La responsabilité de l'État du fait de l'action normative en droit administratif français », Th., Droit public, Université de Metz, 2004, 613 p.
- JURVILLIERS-ZUCCARD (E.)**, « Le tiers en droit administratif », Th., Droit Pub, Université de Nancy 2, 2010, 601 p.
- KABORE (A.)**, « Brousse des uns, aire protégée des autres ; Histoire du peuplement, perceptions de la nature et politique des aires protégées dans le Gourma burkinabè: l'exemple de la Réserve partielle de faune de Pama », Th., Études du développement, Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genève, 2010, 397 p.
- KOUAM KENMOGNE (G.-R.)**, « Vers une gestion rationnelle de l'eau dans une situation complexe d'urbanisation anarchique dans un pays en développement : cas du bassin versant de l'Abièrgue (Yaoundé-Cameroun) », Th., Sciences et Gestion de l'environnement, Université de Liège, 2013, 256 p.
- KOUNA ELOUNDOU (Ch. G.)**, « Décentralisation forestière et gouvernance locale des forêts au Cameroun : le cas des forêts communales et communautaires dans la région Est », Th., Géographie, Université du Maine, 2012, 349 p.
- KOUPOKPA (E. T.)**, « Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Benin, du Niger et du Togo », Th., Droit public, Université de Gand et Université de Lomé, 446 p.
- LAGARDE (M.)**, « Un droit domanial spécial : le régime forestier, Contribution à la théorie du domaine », Th., Droit, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1984, 550 p.



- LAM (T. Tr.),** « L'acquisition de la propriété par accession des biens en droit vietnamien— comparaison avec la France », Th., Droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2012, 436 p.
- LAMY-WILLING (S.),** « La constructibilité des propriétés foncières : entre la règle et le contrat », Th., Droit, Université d'Aix-Marseille, 2016, 344 p.
- LAWSON (N'S. H. A. T.),** « L'effectivité du droit à l'eau face au processus de libéralisation du secteur de l'eau en Afrique subsaharienne », Th., Droit, Université de Maastricht, 2012, 356 p.
- LE BRIERO (S.),** « Les eaux douces domaniales dans le droit français contemporain : contribution sur les rapports entre la protection de l'environnement et la domanialité publique », Th., Droit, Université de la Réunion, 1998, 638 p.
- LE ROY (M.),** « L'extension du bloc de légalité administrative », Th., Droit public, Université François Rabelais de Tours, 2007, 525 p.
- LISSOUCK (F. Fr.),** « Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone. Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone », Th., Droit Public et Analyse Politique, Université Jean Moulin-Lyon 3, 2000, 396 p.
- LY (I.),** « Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : L'exemple du Sénégal », Thèse en droit, Université Cheikh Anta Diop, 1994, 467 p.
- MADJILEM (R. K.),** « La protection juridique des réfugiés et déplacés climatiques à assurer par les organisations régionales Rôle de l'Union Africaine », Th., Droit public, Université Paris Nanterre, 485 p.
- MALET-VIGNEAUX (J.),** « L'intégration du droit de l'environnement dans le droit de la concurrence », Th., Droit, Université de Nice, 2014, 497 p.
- MANDEVILLE (A.),** « Les autorités responsables du maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni. Éléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre public », Th., Science politique, Université des Sciences Sociales - Toulouse I, 1994, 930 p.
- MAUGARD (Fl.),** « La rétraction du domaine », Th., Droit, Université Toulouse I Capitole, 2014, 653 p.
- MENEZ (F.),** « Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais », Th., Géographie, aménagement et urbanisme, Université Lumière Lyon 2, 2008, 295 p.
- MICHAUD (C.),** « Comportements des consommateurs et biens privés à caractéristiques environnementales : une approche expérimentale », Th., Sciences économiques, Université de Grenoble, 2010, 165 p.

- MIKPONHOUE (H.)**, « L'ordre juridique communautaire "OHADA" et les enjeux d'intégration du droit des affaires », Th., Droit privé, Université de PERPIGNAN VIA DOMITIA, 2016, 413 p.
- MONDELLO (G.)**, « Logique environnementale, logique économique : étude par le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) », Th., Droit, Université de Nice Sophia Antipolis, 2009, 390 p.
- MORNET (M.)**, « L'immeuble face aux risques », Th., Droit, Université du Maine, 2009, 544 p.
- MORON-PUECH (B.)**, « Contrat ou acte juridique ? : Étude à partir de la relation médicale », Th., Droit, Université Panthéon-Assas (Paris II) - Laboratoire de droit civil, 2016, 648 p.
- MOUKOKO (S. R.)**, « Le plein contentieux spécial des installations classées », Th., Université Paul Verlaine - Metz, juin 2009, 603 p.
- MOUTANGOU (F. A.)**, « Une entreprise coloniale et ses travailleurs : la Société du Haut-Ogooué et la main d'œuvre africaine (1893-1963) », Th., Sociologie, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2013, 512 p.
- NGAMBI (J. R.)**, « Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire », Th., Géographie, Université du Maine, 2015, 490 p.
- NGUYEN (M.)**, « Le modèle français de Partenariat public-privé : enjeux et conséquences pour le Vietnam », Th., Sciences juridiques, Université de Toulouse Capitole 1, 2016, 395 p.
- NIVERT (N.)**, « Intérêt général et droits fondamentaux », Th., Droit, Université de la Réunion, 2012, 748 p.
- OGALAMA (Y. G.)**, « La pratique de l'urbanisme en Afrique subsaharienne : bilan et perspective stratégique. L'exemple de la ville de Bangui (Centrafrique) », Th., Aménagement de l'espace, urbanisme, Université François-Rabelais de Tours, 2013, 276 p.
- OLAKA (J.-M.)**, « Le droit à l'eau », Th., Droit de l'environnement, Université Jean Moulin Lyon 3, 2008, 416 p.
- PELLETIER (M.-L.)**, « Déclin et mutation : l'évolution juridique de l'entreprise publique de service public », Th., Droit, Cotutelle Université Laval & Université Montpellier I, 2008, 467 p.
- PICARD (P.)**, « L'utilisation des contrats globaux de la commande publique par les collectivités territoriales de taille moyenne. Le cas de la ville de Lourdes », Th., Droit public, Université de Pau et des Pays de L'Adour, 2015, 457 p.
- POMADE (A.)**, « La Société Civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les sources et la validité des normes juridiques », Th., Droit privé, Université d'Orléans, 2009, 619 p.

- POUJOL (Th.)**, « Le développement de l'assainissement par dépression : un réseau urbain retrouvé », Th., Physique, École Nationale des Ponts et Chaussées, 1990, 345 p.
- POUMO LEUMBE (J.-J. P.)**, « Les déplacés environnementaux : problématique de la recherche d'un statut juridique en droit international », Th., Droit, Université de Limoges, 2015, 405 p.
- POYET (M.)**, « Le contrôle de l'entreprise publique : essai sur le cas français », Th., Droit public, Université de Saint-Etienne, 2001, 403 p.
- REINALDET DOS SANTOS (T. J.)**, « La responsabilité pénale à l'épreuve des personnes morales : études comparées franco-brésiliennes », Th., Droit, Université Toulouse Capitole, 2017, 552 p.
- ROLAIN (M.)**, « Les limitations au droit de propriété en matière immobilière », Th., Droit, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, 594 p.
- SAINSON (A.)**, « La domanialité publique à l'épreuve de la décentralisation », Th., Droit, Université de Bourgogne Franche-Comté, 2017, 599 p.
- SALAMI (I. D.)**, « La protection de l'État de droit par les cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais », Th., Droit public, Université François Rabelais de Tours, 2005, 457 p.
- SALEH (A.)**, « Un modèle et son revers : la cogestion des réserves de biosphère de Waza et de la Bénoué dans le Nord-Cameroun », Th., Géographie, Université du Maine, 2012, 337 p.
- SAMB (S.)**, « Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun », Th., Droit, Université de Bordeaux, 2015, 875 p.
- SANI (A.)**, « Les enjeux contemporains de la protection de l'environnement au Niger », Th., Droit, Université de Bordeaux, 2014, 477 p.
- SARR (S. A.)**, « La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels : le cas du Mali », Th., Droit, Université de Grenoble, 2012, 495 pages.
- SAUGEZ (H.)**, « L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public », Th., Droit public, Université d'Orléans, 2012, 440 p.
- SHWEKAT (A.)**, « Les droits et les obligations des parties au contrat administratif dans les droits français et libyen Étude comparative », Th., Science Politique, Université de Toulouse, 2016, 337 p.
- SIBIRIL (K.)**, « La notion d'intérêt en droit administratif français », Th., Droit, Université de Bretagne occidentale- Brest, 2012, 445 p.
- SIFFERT (A.)**, « Libéralisme et service public », Th., Droit public, Université du Havre, 2015, 440 p.

- SINGLA (L.)**, « L'approche juridique contemporaine de la gestion des ressources naturelles mondiales », Th., Droit, Université de Perpignan, 2016, 590 p.
- SOGLOHOUN (C. P. T.)**, « Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », Th., Droit public, Université d'Abomey-Calavi, 477 p.
- STAFFOLANI (S.)**, « La conservation du sol en droit français », Th., Droit public, Université de Limoges, 2008, 673 p.
- TALAPINA (E.)**, « Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe », Th., Droit., Université de la Réunion, 2011, 361 p.
- TCHAKOSSA (B.)**, « L'exploitation et la protection des ressources forestières en République centrafricaine de la période précoloniale à nos jours », Th., Histoire, Université de Nantes, 2012, 519 p.
- TCHAPMEGNI (R.)**, « Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun », Th., droit et sciences criminelles, Université de Nantes, 2008, 531 p.
- YAMB (G. D.)**, « Droits humains et démocratie chez John Rawls, Jürgen Habermas et Fabien Eboussi Boulaga : contribution à la reconstruction de l'État de droit en Afrique Noire », Th., Philosophie, Université Nancy 2, 2008, 452 p.

## 2. MEMOIRES

- DESJARDINS (J.)**, « La prise en compte de l'environnement dans les documents de planification en urbanisme », Mémoire, Environnement, Université de Sherbrooke, 2014, 114 p.
- DESROCHERS (Fr.)**, « La nouvelle gestion publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir », Mémoire, Sociologie, Université du Québec, 2016, 158 p.
- FOGLIA (M.)**, « La domanialité publique virtuelle », Mémoire, Droit et de Science Politique, Université Montpellier 1, 2011, 208 p.
- GAUTHIER-DION (C.)**, « Décontamination d'un sol pollué par des métaux lourds par des procédés de traitement physiques et chimiques », Mémoire, Sciences de la Terre, Université du Québec, 2016, 144 p.
- JEANNE (V.)**, « La protection de l'environnement, composante de l'intérêt général. Étude du traitement jurisprudentiel de la notion par la Cour européenne des droits de l'Homme », Mémoire, Droit de l'environnement, Université Paris Sud, 2014-2015, 109 p.
- MOUTAOUAKKIL (S.)**, « Utilisation des revenus de la taxe carbone pour le financement de l'investissement public en infrastructures : une analyse en équilibre général », Mémoire, Science économique, Université d'Ottawa, 2018, 45 p.

### C. ARTICLES & CONTRIBUTIONS

- ADINGRA (A. A.) et KOUASSI (A.M.),** « Pollution en lagune Ebrié et ses impacts sur l'environnement et les populations riveraines », in *F. Tech. & Doc. Vulg.*, 2011, pp. 48-53.
- AGULHON (M.),** « La conquête de la liberté », in *revue Pouvoirs, La liberté*, n° 84, 1998, pp. 5-13.
- AHADZI-NONOU (K.),** « Questions autour de l'instauration de la commission "Vérité, justice et réconciliation " (CVJR) au Togo », in *revue « Afrique contemporaine »*, n° 250, 2014, pp. 91-102. <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-2-page-91.htm>, consulté le 26 novembre 2018.
- AIDARA (M. M.),** « Référé administratif et unité de juridiction au Sénégal », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-21, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/refere-administratif-et-unite-de.html>, consulté le 23 mai 2019.
- AKEREKORO (H.),** « Protections générale et catégorielle du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne : théories, principes et applications », in **AKEREKORO (H.) (sous la dir.),** *La protection du droit à la santé en Afrique francophone subsaharienne*, Les Editions de la Miséricorde, Abomey-Calavi, 2019, pp. 2-54.
- ALCANDRE (J.-J.),** « La Conférence de Berlin 15 novembre 1884 - 26 février 1885 », in *Association pour la connaissance de l'Allemagne d'aujourd'hui*, n° 217, 2016, pp. 90-97, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-allemande-d-aujourd-hui-2016-3-page-90.htm>, consulté le 02 juin 2019.
- ALEX (B.),** « Préserver la sécurité à l'anthropocène », in *Victoires éditions*, "Vraiment durable", vol.1, n° 5/ 6, 2014, pp. 177-187.
- AMILHAT (M.),** « La notion de contrat administratif face au nouveau droit de la commande publique : réflexions sur quelques évolutions récentes », in *Journal du Droit Administratif (JDA)*, chronique contrats publics 01, Art. 105, 2016, pp.1-7.
- ARBOUR (J.),** « La normativité du principe des responsabilités communes mais différenciées », in *Les Cahiers de droit*, 2014, 55 (1), pp. 33-81, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1025499ar>, consulté le 09 juin 2019.
- ARDANT (Ph.),** « Les constitutions et les libertés », in *revue Pouvoirs, La liberté*, n° 84, 1998, pp. 61-74.
- ARSENIEV (Vl.),** « Les chasseurs *Donso* du Mali à l'épreuve du temps », in *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3, pp. 341-361.
- ASSEMBONI-OGUNJIMI (A.),** « La CIJ et le droit international de l'environnement », in *Revue Électronique Afrilex*, 35 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-cij-et-le-droit-international.html>, consulté le 23 mai 2019.
- AWUNG (N. S.), MARCHANT (R.) et MOLUA (E. L.),** « Perspectives sur les droits fonciers dans la participation de la communauté locale aux projets de conservation

- forestière sur le Mont Cameroun », in *La Revue Nature & Faune*, vol. 30, n° 2, pp. 43-47.
- AYEWOUADAN (A.)**, « Le contrôle de la fiscalité des ressources naturelles et minières du Togo », in *KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Études Juridiques*, n° 6, 2019, pp. 410-417.
- BACACHE-BEAUVALLET (M.)**, « Marché et droit : la logique économique du droit de l'environnement », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 35-47.
- BADINGA CITALA (M. M.)**, « L'indemnisation des préjudices environnementaux : une épine dans le pied de la Cour internationale de justice. Note sous l'arrêt du 2 février 2018 dans l'affaire relative à certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa-Rica c. Nicaragua) » in *RCC*, n° 2 et 3, 2020, pp. 165-214.
- BAECHLER (L.)**, « Les États-Unis et l'Accord de Paris sur le climat », in *L'Europe en formation*, vol. 1, n° 382, 2017, pp. 111-118.
- BAKHOUM (M.)**, « Perspectives africaines d'une politique de la concurrence dans l'espace OHADA », in *Revue internationale de droit économique*, t. XXV, n° 3, 2011, pp. 351-378 ; disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2011-3-page-351.htm>, consulté le 07 juillet 2019.
- BAKO-ARIFARI (N.) et LAURENT (P.-J.)**, « La Décentralisation comme Ambition Multiple », in *Bulletin de l'APAD*, n° 15, 1998, pp. 1-8, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/552>, consulté le 23 mars 2019.
- BARRIERE (O.)**, « Pluralisme juridique et patrimonialisation : entre paradigmes de l'"appropriation" et du "patrimoine commun" », in **MAM LAM FOUCK (S.) et HIDAIR (I.) (sous la dir.)**, *La question du patrimoine en Guyane française*, Ibis Rouge Éditions, Matoury, Guyane, 2011, pp. 43-75.
- BARTHOD (Ch.)**, « La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la Forêt », in *Rev. For. Fr.* XLV - 1-1993, pp. 7-25.
- BASTIEN (J. M. C.)**, « Réchauffement climatique : les contributions possibles de la psychologie ergonomique et de l'interaction humain-machine à la réduction de la consommation d'énergie », in *Presses Universitaires de France*, "Le travail humain", vol. 75, n° 3, 2012, p. 329 -348.
- BAWA (M. L.) et al.**, « Caractérisation de deux effluents industriels au Togo : étude d'impact sur l'environnement », in *Afrique SCIENCE* 02(1) (2006), pp. 57 – 68.
- BAYART (J.-Fr.)**, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique Subsaharienne », in *revue Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 27-44.
- BELAIDI (N.) et EUZEN (A.)**, « De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau », in *Mondes en développement*, n° 145, 2009/1, pp. 55-72.

- BELAIDI (N.)**, « Théorie du droit et front écologique : apport à la (re)définition de la justice environnementale », in *Développement durable et territoires*, vol. 6, n° 1, 2015, pp. 1-12, disponible sur le lien, URL : <http://developpementdurable.revues.org/10806>, consulté le 10 septembre 2016.
- « Identité et perspectives d'un ordre public écologique », in *Droit et cultures*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 15-49, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/3401>, consulté le 02 juillet 2019.
- BETAILLE (J.)**, « La définition de l'environnement en droit de l'Union Européenne », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 56-63.
- BIGLIONE (Fr.)**, « Domanialité publique et protection des biens culturels », in *LEGICOM*, 2006/2, n° 36, p. 65-74.
- BIKORO (J. M.)**, « Le droit de résistance à l'oppression dans le nouveau constitutionnalisme africain » in *RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 81-130.
- BILLET (Ph.)**, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », in *Études et documents du Conseil d'État*, Rapport « L'eau et son droit », 2010, pp. 551-565.
- « L'État, représentant naturel de l'intérêt environnemental ? », in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 22, septembre 2015, consulté le 23 mars 2021 sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/16244>
- BLANCHARD (O.) et CRIQUI (P.)**, « La valeur du carbone : Un concept générique pour les politiques de réduction des émissions », in *Économie internationale, la revue du CEPII* n° 82, 2<sup>e</sup> trimestre 2000, pp. 75-102.
- BLANCHARD (O.)**, *al.*, « Au-delà de Kyoto : enjeux d'équité et d'efficacité dans la négociation sur le changement climatique », in *Économie & prévision*, n° 143-144, 2000, *Économie de l'environnement et des ressources naturelles*, pp. 15-35.
- BLIN-FRANCHOMME (M.-P.)**, « Le droit économique au soutien de la protection de l'environnement : les apports de la loi grenelle 2 à la gouvernance des entreprises et des consommateurs », in *RJE*, n° spécial, 2010/5, pp. 129-176, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2010-5-page-129.htm>, consulté le 07 juillet 2019.
- BOISSELEAU (D.)**, « Les conflits environnementaux : rôle du tribunal administratif », in *RJE*, n° spécial 2004, *Le juge administratif et l'environnement*, pp.141-143.
- BOISSINOT (J.) et GEOFFRON (P.)**, « Introduction », in *Association d'économie financière, "Revue d'économie financière"*, 2015, n° 117, pp.17- 27, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-d-economie-financiere-2015-1-page-17.htm>, consulté le 15 juillet 2019.

- BOISSON DE CHAZOURNES (L.) et TIGNINO (M.),** « Le règlement des différends internationaux relatifs à l'eau », in *Études et documents du Conseil d'État*, Rapport « L'eau et son droit », 2010, pp. 489-513.
- BOISSON DE CHAZOURNES (L.),** « Variations juridique sur le thème de l'ingérence écologique », in *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, 1995, n° 3, pp. 53-59, disponible sur <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:43295>, consulté le 13 mai 2019.
- BOIZARD (M.),** « Droit des biens », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3, 2012, pp. 405-406.
- BOLGA (V.),** « L'intérêt général dans la théorie et dans la pratique », in *RIDC*, vol. 17 n° 2, Avril-Juin 1965, pp. 329-363.
- BOUDET (J.-Fr.),** « La gestion publique au prisme du développement durable : l'"administration exemplaire" », in *Politiques et management public*, vol. 28, n° 4, 2011, pp. 534-545, disponible sur le lien <http://journals.openedition.org/pmp/4502>, consulté le 1er mai 2019.
- BOUDET (J.-Fr.),** « La gestion publique au prisme du développement durable : l' "administration Exemplaire" », in *Politiques et management public* [En ligne], vol 28, n°4, 2011, pp. 533-545, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4502>, consulté le 20 avril 2019.
- BOULANGER (P.-M.) et al.,** « Le Mécanisme pour un Développement Propre tiendra-t-il ses promesses ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLIV, n° 3, 2005, pp. 5-27.
- BOURDON (P.),** « Contrat administratif et régularisation (s) », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Laurent RICHER, A propos des contrats des personnes publiques*, LGDJ, éd. Lextenso, pp. 499-509.
- BOUSTANY (K.) et HALDE (N.),** « L'environnement entre droit international et violence des nations », in *Revue Québécoise de Droit International*, 1991-1992, pp. 169-179.
- BOUTELET (M.),** « Polices de l'eau et ordre public écologique, valeurs exprimées, valeurs protégées », in *Droit et cultures*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 143-163 disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/3448> consulté le 02 juillet 2019.
- BOUTINOT (L.),** « La décentralisation de la gestion des ressources forestières au Sénégal : un processus contraint par le marché ? », in *Bulletin de l'APAD*, n° 26, 2003, pp. 1-15, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/3583>, consulté le 23 mars 2019.
- BRACHET (Ph.),** « Problématique du partenariat de service public », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 1, 1995, pp. 87-105, disponible sur le lien [http://www.persee.fr/doc/pomap\\_0758-1726\\_1995\\_num\\_13\\_1\\_2040](http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1995_num_13_1_2040), consulté le 25 février 2017.
- BRUGUIERE (J.-M.),** « Le patrimoine immatériel de l'État est-il l'objet d'une propriété publique ? », in *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, n° 3, 2010, disponible sur le lien URL : <http://cdst.revues.org/281>, consulté le 30 mai 2019.



- BRUNET (M.)**, « Droits d'usage, propriété foncière et projets d'aménagements dans les Pyrénées », in *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, t. 49, Fasc. 3, Nuisances, 1978, pp. 361-373.
- CAILLOSSE (J.)**, « Le Principe d'inaliénabilité du domaine public », in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.*, vol.1, n° 55, Paris, 2018, pp. 29- 43.
- CALMETTE (J.-Fr.)**, « Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers », in *RJE*, n°3, 2008, pp. 265-280.
- CALONEC (G.)**, « Expropriation / Acte déclaratif d'utilité publique », in *Revue Judiciaire de l'Ouest*, n°3, 1982, pp. 89-91.
- CAMARA (Y.)**, « La laïcité dans la Constitution malienne à l'épreuve de la Covid-19 », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 130-146
- CAPO-CHICHI (A.)**, « Le droit pénal de l'environnement dans l'espace francophone », in Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF, Jun 2008, Porto-Novo, Bénin, 2008, pp. 25-37.
- CARON (J.)**, « Générations futures, sans voix ni droit ? », in *Revue Projet 2012/5*, n° 330, pp. 5-13, disponible sur <https://www.cairn.info/revue-projet-2012-5-page-5.htm>, consulté le 09 septembre 2018.
- CASSIA (P.)**, « Le droit de la rue », in *Le Seuil « Pouvoirs »*, vol.1, n° 116, 2006, p. 65- 85.
- CASTEL (A.)**, « Servitude / Droit de passage / Enclave », in *Revue Judiciaire de l'Ouest*, n°2, 1978, pp. 65-66.
- CEDEÑO (V. R.)**, « Les actes unilatéraux des États », in *Cinquième rapport sur les actes unilatéraux des États*, Document A/CN.4/525 et Add.1 et 2, 2002, pp. 89-116.
- CELESTIN-URBAIN (J.)**, « Conséquences économiques à long-terme du changement climatique », in *Économie & prévision*, n° 185, 2008, pp. 149-156.
- CERUTTI (F.)**, « Le réchauffement de la planète et les générations futures », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 107-122.
- CHAMARD-HEIM (C.)**, « Les frontières de la propriété le domaine public », in *Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole*, 2006, pp. 83-101.
- CHARLET (A.), LAPORTE (B.) et ROTA-GRAZIOSI (Gr.)**, « La fiscalité minière en Afrique de l'Ouest et du Centre », in *Revue de Droit Fiscal*, n° 48, 2013, pp. 1-27.
- CHARTOIRE (R.)**, « Réchauffement climatique et activité économique », in *Réseau Canopé, "Idées économiques et sociales"*, vol. 2, n° 160, 2010, pp. 46- 53.
- CHEVALLIER (J.)**, « Doctrine juridique et science juridique », in *Droit et Société*, n° 50, 2002, pp. 103-120 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2002-1-page-103.htm>, consulté le 16 mars 2019.
- « Le droit administratif droit de privilège ? », in *revue Pouvoirs*, n° 46, 1988, pp. 57-70.

- CHICOT (P.-Y.)**, « Droit positif et sacré : l'exemple du droit de propriété inspiré de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », in *Les Annales de droit*, n° 8, 2014, pp. 33-57, disponible sur le lien <http://journals.openedition.org/add/709>, consulté le 10 avril 2018.
- CHIKHAOUI (L.)**, « Domanialité forestière et protection de l'environnement », in *Mélange en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, éd. Montchrestien, 2007, pp. 747-777.
- CHIROLEU-ASSOULINE (M.)**, « La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité », in *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences Po, 2015, pp.129-165.
- CHOUINARD (N.) & DUSSAULT (R.)**, « Le domaine public canadien et québécois », in *Les cahiers de droit*, vol. 12, n° 1, 1971, pp. 5-173.
- CISSE (A.)**, « L'harmonisation du droit des affaires en Afrique : L'expérience de l'OHADA à l'épreuve de sa première décennie », in *Revue internationale de droit économique*, t. XVIII, 2, 2004/2, pp. 197-225, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2004-2-page-197.htm>, consulté le 13 avril 2019.
- CLAMOUR (G.)**, « Exorbitance et droit privé », in **BIOY (X.) (sous la dir.)**. *L'identité de droit public*, Presses de l'Université Toulouse 1, Capitole, Nouvelle éd., Toulouse, 2011, pp. 247-255, disponible sur le lien <http://books.openedition.org/putc/403>, consulté le 06 mars 2019.
- COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.)**, « Propriété privée et protection de l'environnement : introduction au débat », in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, pp. 5-25
- COLLIN (P.)**, « Fiscalité environnementale et Constitution », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, Le Conseil constitutionnel et l'environnement, 2014, pp. 1-7.
- COMBET (E.), GHERSI (Fr.), HOURCADE (J.-Ch.) et THUBIN (C.)**, « La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité », in *Revue française d'économie*, vol. XXV, n° 2, 2010, pp. 59- 91.
- CONAN (H.)**, « Propriété et protection de l'environnement : l'épreuve de l'agriculture », Annexe 1, in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, pp. 201-320.
- CORLAY (P.)**, « Chronique de droit des biens », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 3,1990, pp. 413-429.
- CORM (G.)**, « Le difficile voyage de la liberté hors d'Occident », in *revue Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, pp. 111-129.

- COSSALTER (Ph)**, « Port du masque et pouvoirs de police du maire : pour en finir avec la jurisprudence Films Lutetia », in *Revue générale du droit* [en ligne], 2020, numéro 51871, pp. URL [www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51871](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51871), consulté le 03 mai 2020 ;
- COSTA (J.-P.)**, « Le juge et les libertés », in *revue Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, pp. 75-88.
- COULIBALEY (D. B.)**, « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision n° DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », in *RDP – Tome cent vingt-cinq*, Septembre-Octobre 2009, n° 5, pp.1493-1516.
- « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l’administration en Afrique noire francophone ? », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-35, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-administratif-rempart-de.htm>, consulté le 26 novembre 2018.
- CROWLEY (J.)**, « Les enjeux politiques du changement climatique. Quels instruments pour quelle justice ? », in *Critique internationale*, vol. 9, 2000, Politiques de la biosphère, pp. 161-176.
- CUMYN (M.) et GOSSELIN (Fr.)**, « Les catégories juridiques et la qualification : une approche cognitive », in *McGill Law Journal*, vol.62, n° 2, 2016, pp. 329–387.
- CUMYN (M.)**, « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématisme du droit », in *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n° 3-4, 2011, pp. 351-378.
- DAGNOGO (F.), NINOT (O.) et CHALEARD (J.-L.)**, « Le chemin de fer Abidjan-Niger : la vocation d’une infrastructure en question », in *EchoGéo* [En ligne], n° 20, 2012, pp. 1-17, disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/echogeo/13131>, consulté le 02 avril 2019.
- DAOUD (E.) et LE CORRE (Cl.)**, « Arrêt Erika : marée verte sur le droit de la responsabilité civile et pénale des compagnies pétrolières », in *Lamy Droit pénal des affaires*, chronique, n° 122, 2012, pp. 1-7.
- DAUBANES (J.) et BERLINSCHI (R.)**, « Prendre d’une main et donner de l’autre : taxation des produits pétroliers et aide internationale », in *Économie & prévision*, n° 190-191, 2009, pp. 21-37.
- DAVID (R.)**, « DE LAUBADÈRE (A.), Traité théorique et pratique des contrats administratifs », in *RIDC*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1957, pp. 479-482, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1957\\_num\\_9\\_2\\_10883](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1957_num_9_2_10883), consulté le 06 mars 2019.
- DE ALBUQUERQUE (C.)**, « *Water and Sanitation as Human Rights* », in *Études et documents du Conseil d’État*, Rapport « L’eau et son droit », 2010, pp. 479-488.
- DE BECHILLON (D.)**, « Le volontarisme politique contre la liberté d’entreprendre », in *Lextenso, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 4, n° 49 2015, pp. 5-14, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2015-4-page-5.htm>, consulté le 07 juillet 2019.

- DE J. SIERRA CADENA (Gr.)**, « L'imbrication du principe de précaution allemand et de la théorie du bilan française dans le droit administratif espagnol à l'ère de l'eupérisation du droit administratif », in *RIDC*, vol. 66, n° 4, 2014, pp. 957-982, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2014\\_num\\_66\\_4\\_20442](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2014_num_66_4_20442), consulté le 09 avril 2018.
- DE KLEMM (C.)**, « Environnement et patrimoine », in **OST (Fr.) et GUTWIRTH (S.) (sous la dir.)**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? Actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT*, éd. 1996, pp. 145-172.
- DE SABRAN PONTEVES (E.)**, « Le principe pollueur-payeur en droit communautaire », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n° 1, 2008, pp. 21-60.
- DEFEUILLEY (Ch.)**, « Légitimité de l'intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris », in *Le Seuil « Actes de la recherche en sciences sociales »*, vol. 3, n° 203, 2014, pp. 48-59.
- DEGBEGNON (L.) & TOUKOUROU (Y.)**, « Expropriation foncière dans les grands projets d'intérêt national au Bénin : cas du projet de développement touristique de la "route des pêches" », in *European Scientific Journal*, vol. 12, 2016, pp. 131-144.
- DEGBOE (D.)**, « Les vicissitudes de la protection des droits et libertés par la Cour constitutionnelle du Bénin », in *Les Annales de droit*, n° 10, 2016, pp. 119-138, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/add/336>, consulté le 20 janvier 2018.
- DEGBOE (D.)**, « Chronique de droit public », in *RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 265-294.
- DEHM (J.)**, « *Reflections on Paris: thoughts towards a critical approach to climate law* » in *Revue québécoise de droit international*, Hors-série (septembre 2018), pp. 62-91.
- DELIANCOURT (S.)**, « L'illégalité de la "taxe trottoir" : l'utilisation momentanée du domaine public par les clients d'un commerce », in *Conclusion sur Cour Adm. d'Appel de Marseille*, 26 juin 2012, *M. Chiappinelli et autres*, n° 11 MAO 1675 et n° MAO1676, *AJDA* 2012, 1254 ; *RFDA* 2012, p. 902.
- DELLEDONNE (G.)**, « **BRUNET (Fr.)**, La normativité en droit, Paris, Mare & Martin, 2012, 678 p. », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2015/1, vol. 74, pp. 203-210, disponible sur le lien, <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-1-page-203.htm>.
- DELNOY (M), PÂQUES (M.) & VERCHEVAL (C.)**, « Autorisations administratives et troubles de voisinage », in **DAMBRE (M.) et LECOCQ (P.)**, *Chronique de droit à l'usage des juges de paix et de police 2011/3*, Bruges, La Charte, 2013, pp. 99-127.
- DELNOY (M.)**, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in **JADOT (B.) (sous la dir.)**, *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Actes du colloque organisé par le Centre d'Étude du Droit de l'Environnement (CEDRE), des Facultés universitaires Saint-Louis, le 27 mai 2004, Bruylant, Bruxelles, 2005, pp. 7-28.

- DEMAZE (M. T.)**, « Les retombées du "Mécanisme pour un Développement Propre" pour les pays en développement : une faible réception de technologie et un développement durable vague », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 262, avril-juin 2013, pp. 137-288, disponible sur le lien URL : <http://com.revues.org/6870>, consulté le 11 janvier 2017.
- DEROME (Y.)**, « Le contrat de gestion privée d'un service public », in *Les Cahiers de droit*, n° 36, vol. 2, 1995, pp. 323-378, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/043332ar>, consulté le 1er avril 2019.
- DEVINAT (M.)**, « Revue de la jurisprudence 2015 en droit des biens », in *Revue du notariat*, vol. 118, n° 1, 2016, pp.171-194.
- DIAKHATE (M.)**, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique subsaharienne francophone », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-31, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-motivation-des-decisions-des.html>, consulté le 23 mai 2019.
- DIALLO (M. Y.)**, « Le juge de l'administration et la régulation des marchés publics au Sénégal », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-35, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-juge-de-l-administration-et-la.htm>, consulté le 23 mai 2019.
- DIAO (P. M.)**, « Le contrôle juridictionnel des autorisations administratives d'urbanisme, de construction et relatives au foncier au Sénégal », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-39, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-controle-juridictionnel-des.html>, consulté le 23 mai 2019.
- DIOP (S.)**, « Les transports urbains », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 138-140
- DJERI-ALASSANI (B. K.) et TCHAKEI (E.)**, « Le Togo », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 794-847.
- DJIRE (M.)**, « Immatriculation et appropriation foncière dans une zone péri-urbaine du Mali – Les avatars d'une procédure (nécessaire ?) », in Actes du Colloque international "Les frontières de la question foncière – *At the frontier of land issues*", Montpellier, 2006, 26 pages.
- DOUMBE-BILLE (S.)**, « Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale : Annale comparée », in *Études juridiques de la FAO*, Rome, 2004, 38 p.
- DOUMBIA (M. B.)**, « La politique de transfert des compétences et des moyens aux collectivités locales au Mali », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 243-269.



- DOUSSAN (I.) & THEVENOT (G.),** « Le droit de la protection phytosanitaire et l'objectif de protection de la santé et de l'environnement : une intégration à parfaire », in **COLLART DUTILLEUL (Fr.)**, *Penser une démocratie alimentaire* (vol. I), Inida (Costa Rica), 2013, pp.193-199.
- DRAGO (G.)**, « Droit de propriété et liberté d'entreprendre dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel : une relecture », in *CRDF*, n° 9, 2011, pp. 31-39.
- DROBENKO (B.)**, « Environnement Urbain et Union Européenne », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du «Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 44-97.
- DROBENKO (B.)**, « Littoral », in *RJE*, n°2, 2008, pp. 223-238.
- DRUAIS (J.)**, « Le juge et les installations classées agricoles », in *RJE*, n° spécial 2004, *Le juge administratif et l'environnement*, pp. 145-147.
- DUSSART (M.-L.)**, « Les servitudes administratives en "question" », in *Jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Presses Universitaires de France*, vol. 2, n° 90, 2012, pp. 412-418 ; Note sous la Décision n° 2011-182 QPC du 14 octobre 2011, *Tarassi*.
- EBANG MVE (U. N.)**, « Recherche sur les aspects juridiques de l'occupation privative du domaine public en droit administratif camerounais », in *Revue Electronique Afrilex*, 22 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/recherche-sur-les-aspects.html>, consulté le 23 mai 2019.
- EL BOUDOUHI (S.)**, « L'intérêt général et les règles substantielles de protection des investissements », in *Annuaire Français de Droit International*, vol. 51, 2005. pp. 542-563 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_2005\\_num\\_51\\_1\\_3897](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2005_num_51_1_3897), consulté le 29 juin 2019.
- EMERICH (Y.)**, « Contribution à une étude des troubles de voisinage et de la nuisance : la notion de devoirs de la propriété », in *Les Cahiers de droit*, vol. 52, n° 1, 2011, pp. 3–36.
- « Regard civiliste sur le droit des biens de la *common law* : pour une conception transsystémique de la propriété », in *Revue générale de droit*, vol. 38, n° 2, 2008, pp. 339–377.
- Entretien avec Michel SERRES, « Le droit peut sauver la nature », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 5-12.
- ESSOMBE EDIMO (J.-R.)**, « Localisation périphérique des entreprises industrielles et création de nouvelles centralités à Douala », in *Mondes en développement*, 2007/1, vol. 35, n° 137, pp. 101- 116 ; disponible sur <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2007-1-page-101.htm>, consulté le 10 avril 2019.
- EWALD (Fr.)**, « Le droit de l'environnement : un droit de riches ? », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 13-21.

- FALQUE (M.)**, « Les droits de propriété au cœur de la problématique environnementale », in *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, 2010/1, pp. 247-258.
- FANDJIP (O.)**, « Les obstacles à la publicité des actes administratifs dans les États d'Afrique francophone : l'exemple du Cameroun », in *RJTUM*, n° 51, 2017, pp. 465- 486.
- FAYE (A.)**, « Les bases administratives du droit constitutionnel français », Th., Droit, Université Panthéon-Assas, 2016, 676 p.
- FEYDY (J.)**, « La production de l'intérêt général aux États-Unis », in *Politiques et management public*, vol. 5, n° 1, 1987, Public, privé : espaces et gestion, Actes du Second colloque international - Lyon - 15/16 décembre 1986 (Première partie) - Construction de la dualité : une invention ambiguë. pp. 169-178
- FIJALKOW (Y.)**, « La notion d'insalubrité. Un processus de rationalisation 1850-1902 », in *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 20/21, 2000, pp. 1-22, disponible en ligne sur URL : <http://journals.openedition.org/rh19/213>, consulté le 30 avril 2019.
- FILOCHE (G.)**, « Formaliser l'informel, capter l'évanescent ? Juridicisation des normes indigènes et gestion de l'environnement en Amérique du Sud », in **GROS (C.) et DUMOULIN KERVRAN (D.)**, *Le multiculturalisme 'au concret', Un modèle latino-américain ?*, Presses Sorbonne Nouvelle, 2011, pp. 199-211.
- FOLI (M.)**, « La réforme agrifoncière et le droit coutumier au Togo », in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, éd.1982, pp. 253-263.
- FONBAUSTIER (L.)**, « L'État et la responsabilité environnementale », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 127-148.
- FOSTAN (Ch.)**, « Les troubles de voisinage et l'environnement », Annexe 2, in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, p. 321-381.
- FOULQUIER (N.)**, « L'analyse du discours juridique : le concept de droit subjectif en droit administratif », in **CURAPP**, *sur la portée sociale du droit, Usages et légitimité du registre juridique*, PUF, 2005, pp. 43-59.
- FREEDEN (M.)**, « Entre socialisme et libéralisme », in *revue Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, pp. 45-60.
- FRENETTE (F.)**, « Emphytéose sur un terrain du domaine public, hypothèque légale de la construction et restriction partielle au droit de disposer », in *Revue du notariat*, n°106(1), 2004, pp. 127-135.
- FRIANT (M.)**, « La propriété, la protection de l'environnement et le juge », Annexe 3, in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n°15089 du 23 novembre 1992, p. 383-482.

- FRIER (P.-L.)**, « Servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols », in **JEGOUZO (Y.) (sous la dir.)**, *Urbanisme : Règlements - Documents d'urbanisme - Permis de construire – Autorisations – Lotissements - Z.A.C. - Habitat sociaux – Fiscalité – Expropriation - Droit de préemption – Environnement - Patrimoine culturel*, Dalloz, éd. Paris, 1995, pp. 1079-1085.
- GARDES (R.)**, « Les politiques publiques liées à l'environnement : de la règle à la pratique locale, l'exemple des PNR », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, *Dossier "Droit et environnement"*, Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 8-15.
- GAUDEMET (Y.)**, « Constitution et biens publics », in *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 37, Dossier : Le Conseil Const. et le droit administratif, 2012, pp. 1-7.
- GAUDEMET (Y.)**, Préface, in **Institut de la Gestion Déléguée, Valorisation des propriétés publiques**, Rapport du groupe de travail, 2004, 92 p.
- GAUTIER (Cl.) & VALLUY (J.)**, Générations futures et intérêt général. Éléments de réflexion à partir du débat sur le «développement durable », in *Politix*, vol. 11, n° 42, Deuxième trimestre 1998, pp. 7-36.
- GAUTIER (D.)**, « La propriété est-elle un cauchemar pour la nature ? Petite enquête d'onomocritie juridique », in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n° 15089 du 23 novembre 1992, pp. 27-33.
- GEEROMS (S.)**, « La responsabilité pénale de la personne morale : une étude comparative », in *RIDC*, vol. 48, n° 3, juillet-septembre 1996, pp. 533-579.
- GELBLAT (A.) et MARGUET (L.)**, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », in *La Revue des droits de l'homme* [en ligne], Actualités Droits-Libertés, Online since 20 April 2020, p. 4 ; URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9066>, consulté le 14 mai 2020
- GIJSBERS (Ch.)**, « La distinction de la propriété publique et de la domanialité publique », in *RDA* 2013, pp. 44-54.
- GODARD (A.)**, « Changement climatique et effet de serre additionnel d'origine anthropique : un débat parfois obscur//*Climate change and greenhouse effect : the anthropogenic involvement in debate* », in *Annales de Géographie*, t. 110, n° 617, 2001. pp. 79-89.
- GODARD (O.)**, « Des taxes sur le carbone pour la prévention du risque de changement climatique ? Instruments économiques et politiques publiques en univers controversé », in *Politiques et management public*, vol. 10, n° 4, 1992. pp. 1-26.
- GODARD (O.)**, « Le développement durable de Rio de Janeiro (1992) à Johannesburg (2002) », in *Cahier n° 2003-017, CECO-803*, 2003, pp. 1-12.



- GOESEL-LE BIHAN (V.)**, « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », in *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 22, Dossier : Le réalisme en droit constitutionnel, 2007, pp. 1-9.
- GOHIN (O.)**, « La responsabilité de l'État en tant que législateur », in *RIDC*, Étude de droit contemporain, vol. 50, n°2, Avril-juin 1998, pp. 595-610 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1998\\_num\\_50\\_2\\_1179](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1998_num_50_2_1179), consulté le 24 juin 2019.
- GOUGUET (J.-J.)**, « Développement durable des villes : Analyse critique d'un concept », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 1-24.
- GRARE-DIDIER (Cl.)**, « La responsabilité civile pour atteinte à l'environnement », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 149-162.
- GRAS (N.) et VILLEMONT (M.)**, « La dimension environnementale de l'entreprise. Regards sur la RSE », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 16-29
- GRAWITZ (M.)**, « Arrêts Nottebohm du 18 novembre 1953 (compétence) et du 6 avril 1955 (fond) », in *Annuaire français de droit international*, vol. 1, 1955. pp. 262-277, disponible en ligne [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1955\\_num\\_1\\_1\\_1169](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1955_num_1_1_1169), consulté le 1er avril 2019.
- GRIMONPREZ (B.)**, « La fonction environnementale de la propriété », in *Revue Trimestrielle de Droit civil*, Dalloz, 2015, pp. 539-550.
- GROSDIDIER (J.)**, « L'attribution de droits réels aux occupants du domaine public : une reformulation a-propiétaire », in *Les Annales de droit*, n°7, 2013, pp. 111-136, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/add/821>, consulté le 14 novembre 2019.
- GUIBBERT (J.-J.)**, « Vers un changement significatif et durable dans les villes du tiers monde », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 25 -43.
- GUILLARME (B.)**, « L'individu et le groupe », in *revue Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, pp. 31-44.
- GUILLAUMONT (P.) et GUILLAUMONT-JEANNENEY (S.)**, « La zone franc, les institutions de *Bretton Woods* et la conditionnalité » in *Revue d'économie financière*, Hors-série, 1994, *Bretton Woods* : mélanges pour un cinquantenaire, pp. 443-457,

disponible sur [http://www.persee.fr/doc/ecofi\\_0987-3368\\_1994\\_hos\\_4\\_1\\_5657](http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1994_hos_4_1_5657), consulté le 10 avril 2019.

**GUIZARD (A.) et DUBOISSPAENLÉ (Cl.-M.)**, « Le sort des servitudes en cas de vente ou de location des biens relevant du domaine privé des personnes publiques », in *Actes Pratiques & Ingénierie Immobilière - Revue Trimestrielle LexisNexis Jurisclasseur* - juillet-août-Septembre 2013, pp. 13-18.

**GUTTINGER (Ph.)**, « Le statut juridique de l'eau souterraine », in *Economie rurale*, n° 208-209, *L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables*, 1992, pp. 66-69.

**HAHONOU (E. K.)**, « La chefferie coutumière face au projet de décentralisation dans une localité de l'Ouest nigérien », in *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24, 2002, pp. 1-16, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/141>, consulté le 23 mars 2019.

**HAUMONT (Fr.)**, « Planification urbaine et prise en compte de l'Environnement », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du «Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 98-113.

**HELE (P.)**, « Préface », in **Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature du Cameroun**, Normes environnementales et procédure d'inspection des installations industrielles et commerciales au Cameroun, pp. 1-2.

**HERZ (M.)**, « Les grands débats autour du droit de l'environnement aux États-Unis », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 87-107.

**HIEZ (D.) et LAURENT (R.)**, « La nouvelle frontière de L'économie sociale et solidaire : l'intérêt général ? », in *Revue internationale de l'économie sociale*, n° 319, pp. 36- 56.

**HOMONT (A.)**, « L'expropriation pour cause d'utilité publique », in *RIDC*, vol. 29, n° 1, 1977, pp. 239-240.

**HOSTIOU (R.)**, « Du domaine public maritime : notion et régime juridique », in *Cahiers Nantais*, n° 35-36, pp. 99-105.

**HOUNAKE (K.)**, « Constitution et environnement. Analyse croisée des cas du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Togo », in *XXXVe Table ronde internationale* des 6 et 7 septembre 2019, Aix-en-Provence, pp. 385-394.

« La crise sanitaire et le droit constitutionnel », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 165-188.

**HUMBERT DEMANS (D.)**, « Rapport terminal », in **COLLART DUTILLEUL (Fr.) et ROMI (R.) (sous la dir.)**, *Propriété privée et protection de l'environnement*, Ministère de l'environnement, Rapport final Convention de recherche n° 15089 du 23 novembre 1992, pp. 35-200

**HURSTEL (D.)**, « Intérêt général et gestion privée : partenaires incompatibles ? », in *Politiques et management public*, vol. 13, n° 2 1995, 50<sup>e</sup> numéro, cahier 1, pp. 129-146.

- JADOT (B.)**, « Rameaux de jurisprudence pour le patrimoine commun », in *Le droit malgré tout : Hommage à François Ost*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 2018, pp. 735-751, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/23766>, consulté le 10 août 2020.
- « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun à tous. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in **OST (Fr.) et GUTWIRTH (S.) (sous la dir.)**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, éd. 1996, pp. 93-143.
- « Les écotaxes, instrument pertinent de droit de l'environnement ? », in *L'introduction des écotaxes en droit belge*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1994, pp. 189-199, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/13286>, consulté le 10 août 2020.
- JAILLET (L.)**, « "Fermeture" de la frontière franco -allemande et Covid-19 », in *Revue générale du droit* [en ligne], 2020, n° 51886, en ligne sur URL [www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51886](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51886), consulté le 03 mai 2020
- JEAN (R.)**, « Le droit de l'environnement lié à la propriété », in *Forêt méditerranéenne*, t. XVI, n° 3, 1995, pp. 209-210.
- JEAN-BAPTISTE (Ph.) et al.**, « Certitudes et incertitude du changement climatique », Complément A, in **GUESNERIE (R.)**, *Rapport sur Kyoto et l'économie de l'effet de serre*, La documentation française, Paris 2003, pp. 97-115.
- JEANCLOS (Y.)**, « Prolégomènes, défis et sécurité internationale », in *Crises et crispations internationales à l'ère du terrorisme au XXI<sup>es</sup>*, Braylant, Etudes stratégiques internationales n° 7, 2011, pp. 7-43.
- JEANNENEY (J.)**, « Le détournement des réserves foncières à des fins mercantiles », in *RFDA*, vol. 31, n° 5, 2015, pp. 937-955.
- JÉGOUZO (Y.)**, « Existe-t-il un droit de l'eau ? », in *Études et Documents du Conseil d'État*, Rapport « L'eau et son droit », 2010, pp. 567-576.
- « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *revue Pouvoirs*, n°127, pp. 23-33.
- « Le juge administratif et l'ordonnancement du droit de l'environnement », in *RJE*, numéro spécial, Le juge administratif et l'environnement, 2004, pp. 19-30.
- KABLAN (N. H. J.)**, « L'invasion des véhicules d'occasion en transit par le port d'Abidjan : le dynamisme ambivalent d'une activité en plein essor », in *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 2010, n° 251, p. 365.
- KABRE (W. D.)**, « L'immunité d'exécution des entreprises publiques en droit OHADA : la CCJA apporte une pierre à l'édifice de son régime », in *L'essentiel, Droits africains des affaires*, Lextenso, n° 110b8, 2017, p. 2.
- KALIEU (Y.)**, « Réflexions sur les nouveaux attributs du droit de propriété : à propos de la propriété utilisée aux fins de garantie des crédits », in *Annales de la Faculté des*

- Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang*, t. 1, vol. 1, 1997, pp. 193-205.
- KEITA (A.)**, « Orpaillage et accès aux ressources naturelles et foncières au Mali », in *Les Cahiers du CIRDIS Collection Recherche*, Québec, 2017, n° 2017-01, pp. 1-28.
- KENNEDY (L.)**, « L'État et le développement industriel en Inde : de la petite industrie aux zones économiques spéciales », in *Critique internationale*, vol. 2, n° 63, 2014, pp. 77-93.
- KHOUMA (O.)**, « Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux par le juge Sénégalais, Un exemple de "transposition" de la jurisprudence administrative française », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-41, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-controle-de-la-legalite-externe.html>, consulté le 23 mai 2019.
- KOBO (P.-Cl.)**, « Un contentieux en expansion : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public par voie du référé administratif », in *La tribune de la Chambre administrative*, Trimestriel, Abidjan, n° 04, Avril 2015, pp. 5-16.
- KOFFIGOH (K.)**, « La réforme agrofondière au Togo », in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, éd. Paris, 1982, pp. 240-252.
- KOKOROKO (D.)**, « Les élections disputées : réussites et échecs », in *revue Pouvoirs*, vol. 2, n° 129, 2009, pp. 115-125.
- « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », in *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 16, n° 1, 2003, pp. 37-59.
- KOKU-AZONKO (F.)**, « L'impact de l'érosion côtière sur la pêche artisanale maritime au Togo », in *Revue de Géographie Tropicale et d'Environnement*, n° 2, 2013, pp. 1-13
- KOOVI (B. I. A.)**, « L'utilité du principe de précaution à l'ère du risque sanitaire au coronavirus », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, n° 1, 2021, pp. 44-75
- KONATE (A.)**, « Pour une démocratie environnementale en Afrique : De nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement », in *Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE)*, n° 01, 2014, Dakar, pp. 37-51.
- KONE (S.)**, « La Décentralisation Face à l'Ordre Ancien », in *Bulletin de l'APAD*, n° 14, 1997, pp. 1-8, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/586>, consulté le 23 mars 2019
- KOUMOI (Z.), LARE (L. Y.)**, « Impact de la tenure foncière sur la structure, la densité et le fonctionnement des ligneux dans les agrosystèmes en pays Tem (TOGO) », in *Rev. Sc. Env. Univ. Lomé*, 2014, n° spécial *Hommages à Feu Augustin Lardja BARITSE*, 1 (11), pp. 85-104.
- KOUPOKPA (T.)**, « La valorisation économique des propriétés publiques en Afrique noire francophone : le cas du Togo », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-33, disponible sur

- le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-valorisation-economique-des.html>, consulté le 2 juin 2020.
- « L'égalité du suffrage en Afrique francophone », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, numéro 1, 2021, pp. 292-316.
- KPENONHOUN (C.)**, « Réflexions sur les tendances actuelles du domaine public fluvial et maritime au Bénin, au Sénégal et au Togo », in *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, n° spécial avril 2019, pp. 242-269.
- « L'autonomie du droit des contrats administratifs à la lumière de l'évolution récente », in *Revue Électronique Afrilex*, 36 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-autonomie-du-droit-des-contrats.html> consulté le 23 mai 2019.
- KPODAR (A.) et MONEMBOU (C.)**, « La pyramide des normes entre l'interne et l'externe : quand le droit communautaire courbe l'échine devant le droit national contraire » in *RCC*, n° 2 et 3, 2020, pp. 217-243.
- KPODAR (A.)**, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in *Revue Électronique Afrilex*, 33 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/bilan-sur-un-demi-siecle-de.html> consulté le 23 mai 2019.
- « Les droits catégoriels : philosophie et spécificité », in *RBSJA*, n° 18, 2007, pp. 27-56.
- LAMARCHE (A. A.)**, « L'évolution du régime représentatif dans les États d'Afrique noire francophone », in *Jurisdoctoria*, n° 9, 2013, pp. 119-153.
- LANDELLE (Ph.)**, « L'évolution des statuts juridiques de la faune sauvage en France », in *Faune sauvage*, n° 268, septembre 2005, pp. 57-60.
- LARHER-LOYER (C.)**, « Servitude / Droit de passage / Enclave », in *Études et dossiers (Institut d'études judiciaires de Rennes)*, t. 6, n° 1, 1976, pp. 26-30.
- LASSERRE (F.) et ROUSSEL (S.)**, « Souveraineté, sécurité et identité : le Canada face aux défis posés par le changement climatique dans l'Arctique », in *International Journal of Canadian Studies*, n° 36, 2007, pp. 267-286.
- LATOURNERIE (M.-A.)**, « Problématique du droit des propriétés publiques en France », in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.*, n° 46, 1/2009., pp. 11-25
- LAVARDE (P.) et DELAUNAY (A.)**, « Science et élaboration du droit de l'eau », in *Études et Documents du Conseil d'État*, Rapport « L'eau et son droit », 2010, pp. 537-549
- LE LOUARN (P.)**, « Les armes émoussées du juge administratif contre les atteintes à l'environnement », in *RJE*, n° spécial, 2004, Le juge administratif et l'environnement, pp. 151-155.
- LECOCQ (Fr.) et HOURCADE (J.-Ch.)**, « Incertitude, irréversibilités et actualisation dans les calculs économiques sur l'effet de serre », Complément A, in **GUESNERIE (R.)**, *Rapport sur Kyoto et l'économie de l'effet de serre*, La documentation française, Paris, 2003, pp. 117-199.

- LEFEBVRE (Ch.)**, « Protection et préservation du milieu marin : « Les apports des Conventions Régionales sur les mers aux dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer" », in *Vertigo - la Revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 8, octobre 2010, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/10288>, consulté le 02 juillet 2019.
- LEMARCHAND (R.)**, « La Face Cachée de la Décentralisation : Réseaux, Clientèles et Capital Social », in *Bulletin de l'APAD*, n° 16, 1998, pp. 1-10, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/522>, consulté le 23 mars 2019.
- LEPAGE (C.)**, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 123-133.
- LEVESQUE (C.)**, « Les fondements de la distinction entre l'expropriation et la réglementation en droit international », in *Revue générale de droit*, vol.1, n° 33, 2003, pp. 39-92.
- LIAGRE (J.)**, « De l'inaliénabilité à l'aliénabilité sous condition des forêts domaniales : contribution à une réflexion sur l'évolution du statut juridique du domaine forestier de l'état », in *Rev. For. Fr.*, *LXII*, Chronique en droit, n° 2, 2010, pp. 183-195.
- LOCHAK (D.)**, « Les bornes de la liberté », in *revue Pouvoirs*, La liberté, n° 84, 1998, pp. 15-30.
- LOMBAERT (B.)**, « La protection juridictionnelle de la propriété privée face aux empiètements de l'administration », in *Revue trimestrielle de droit de l'homme*, 1995, pp. 33-40.
- LYON-CAEN (A.)**, « La vitalité constitutionnelle de la liberté d'entreprise », in *La Revue des droits de l'homme*, n° 5, 2014, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/830>, consulté le 07 juillet 2019.
- MALJEAN-DUBOIS (S.)**, « L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice le 25 septembre 1997 en l'affaire relative au projet *Gabcikovo-Nagymaros* (Hongrie c. Slovaquie) », in *Annuaire Français de Droit International*, vol. 43, 1997, pp. 286-332, disponible sur [https://www.persee.fr/doc/afdi\\_0066-3085\\_1997\\_num\\_43\\_1\\_3451](https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1997_num_43_1_3451) consulté le 02 avril 2019.
- MALLET-BRICOUT (Bl.)**, « Propriété, affectation, destination. Réflexion sur les liens entre propriété, usage et finalité », in *RJTUM*, n° 48, 2014, pp. 537-578.
- MANCEBO (F.)**, « La ville durable est-elle soluble dans le changement climatique ? », in *Environnement Urbain*, vol. 5, 2011, pp. 1-9.
- MANDINAUD (V.)**, « La pollution des sols des champs d'épandage d'eaux usées, contrainte et/ou ressource pour le développement durable en plaine de Bessancourt-Herblay-Pierrelaye », in *Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, pp. 1-13, disponible sur le lien URL : <http://developpementdurable.revues.org/1543>, consulté le 05 septembre 2016.



- MANIRABONA (A.) & DUVAL (M.)**, « La criminalité environnementale est-elle neutralisable ? Une analyse appliquée au cas Trafigura/Probo-Koala », in *Criminologie*, vol. 49, n° 2, 2016, pp. 45–69.
- MARTIN (G. J.)**, « Les "biens-environnements". Une approche par les catégories juridiques », in *Revue internationale de droit économique*, t. XXIX, n° 2, 2015, pp. 139-149, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-economique-2015-2-page-139.htm>, consulté le 11 juin 2019.
- « Rapport introductif », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 1-12.
- MARTY (Fr.) et VOISIN (A.)**, « Le contrat de partenariat constitue-t-il une *private finance initiative* à la française ? Le périmètre du recours aux contrats de partenariat à l'aune de l'expérience britannique », in *Revue internationale de droit économique*, t. XX, n° 2, 2006, pp. 131-150.
- MASLARSKI (D.)**, « La conception de l'État de Gaston JEZE », in *Jus politicum*, n° 3, 67 p.
- MASSINA (P.)**, « Impôt et droits de l'Homme, un couple incestueux » in *RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 33-79.
- MATHIEU (Ch.)**, « Le principe de séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in **DAUGERON (B.) et Le POURHIET (A.-M.) (sous la dir.)**, *Atelier C – Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs*, IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, A.F.D.C., Lyon, 26-28 juin 2014, pp. 1-21.
- MAUFROY (L.)**, « L'expropriation : un outil de maîtrise foncière, *vade mecum* », in *Les cahiers du SRDU*, n°1, 2006, pp. 1-32.
- MAYRAND (H.)**, « Déconstruire et repenser les fondements du droit international de l'environnement », in *Revue Québécoise de Droit International*, Hors-série, juin 2018, pp. 36-59.
- MEDARD (J.Fr.)**, « Décentralisation du système de santé publique et ressources humaines au Cameroun », in *Bulletin de l'APAD*, n° 21, 2001, pp. 1-24, disponible sur le lien <http://journals.openedition.org/apad/35>, consulté le 23 mars 2019.
- MEDE (N.)**, note sous la Décision DCC 02-058 du 04 juin 2002, *FAVI Adèle*, Recueil, 2002, p. 243, in *Revue Électronique Afrilex*, n° 4, pp. 353-372, disponible sur le lien <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>, consulté le 19 août 2017.
- MEHDI (R.)**, « Intérêt général et droit de l'Union européenne – Réflexions cursives sur une notion "indéfinissable". L'intérêt général », in *Mélanges en l'honneur du Professeur D. Truchet*, Dalloz, Paris, 2015, p. 377-386.
- MEKOUAR (A.)**, « La ville et la nature » in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp.148-158.

- MELLERAY (F.)**, « Définition de la notion d'ouvrage public et précisions sur le service public de l'électricité », note sous Tribunal des conflits, 12 avril 2010, *Électricité réseau distribution de France (ERDF) c/ Michel et Conseil d'État*, ass., avis cont., 29 avril 2010, *M. et Mme Béligaud*, in *RFDA*, 2010, p. 572.
- MELOT (R.) et BRANSIECQ (M.)**, « Règles d'urbanisme et choix politique : les observations de l'état sur les projets locaux », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 4, 2016, pp. 767-798, disponible sur le lien <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2016-4-page-767.htm>, consulté le 26 juin 2019.
- MENGUE MBOUE (É.)**, « La juridiction constitutionnelle et la construction de l'État de droit en Afrique noire francophone : l'exemple du Conseil constitutionnel camerounais », in *RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 131-163.
- MERLET (L.)**, « Domaine réservé : la protection de la faune », in *Réserves, Enjeux fonciers en Afrique noire*, éd. Karthala, pp. 55-66.
- MOCKLE (D.)**, « Les approches critiques du droit administratif », in *Les Cahiers de droit*, 57 (3), 2016, pp. 497-526, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1037542ar>, consulté le 12 juin 2019.
- MOMTAZ (D.)**, « Les règles relatives à la protection de l'environnement au cours de conflits armés à l'épreuve du conflit entre l'Iraq et le Koweït », in *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991. pp. 203-219.
- MONEDIAIRE (G.)**, « L'ordre public écologique (*Towards an Ecological Public Order*) », in **BOUTELET (M.) et FRITZ (J.-Cl.) (sous la dir.)**, in *RJE*, n° 4, 2005, pp. 505-506, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2005\\_num\\_30\\_4\\_4484\\_t1\\_0505\\_0000\\_1](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2005_num_30_4_4484_t1_0505_0000_1), consulté le 02 juillet 2019.
- MORAND-DEVILLER (J.)**, « Le juste et l'utile en droit de l'environnement », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 323-337.
- MORAND-DEVILLER (J.)**, « Conclusions : Le juge administratif et l'environnement », in *RJE*, numéro spécial, Le juge administratif et l'environnement, 2004, pp. 193-198.
- « La Constitution et l'environnement », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, *Dossier : Constitution et environnement*, janvier 2004, pp. 1-3.
- « Esthétique et ville », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp.159-173.
- MOUDOUDOU (P.)**, « Réflexions sur le contrôle des actes réglementaires par le juge constitutionnel africain : cas du Bénin et du Gabon », in *Annales de l'Université Marien NGOUABI, Sc. Jur. et Pol.*, 2011-2012, 12-13(3), pp. 65-91.
- MOULY (Ch.)**, « Propriété publique, propriété privée et justice », in *Arch. Phil. Droit*, n° 41, 1997, pp. 267-291.



- NADAUD (S.)**, « Catastrophes écologiques et retour d'expérience : Quelles évolutions, quelles révolutions pour le droit de l'environnement », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 30-39.
- NAIM-GESBERT (E.)**, « Biodiversité et changement climatique : la méthode et le discours. Des mots du droit au droit des mots », in *RJE*, n° 2, 2012, pp. 295-303.
- « L'irrésistible ordre public écologique », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz éd. 2007, pp. 1323- 1341.
- « Expertise scientifique et droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1996, pp. 43-88 disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/18628>, consulté le 10 août 2020.
- NDIOR (V.)**, « La définition de l'environnement en droit international, au carrefour des approches, écocentrique et anthropocentrique », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 40-55.
- NGAIDE (M.)**, « Le conseil d'État du Sénégal et le principe de l'égal accès des citoyens à un emploi public : à propos de l'arrêt du 29 juin 2000, Association nationale des handicapés moteurs du Sénégal contre État du Sénégal (Arrêt n°12), in *Revue Électronique Afrilex*, n° 03, 2003, pp. 194-222.
- NGUIFFO (S.) et TALLA (M.)**, « La législation relative à la faune sauvage au Cameroun : entre usages locaux et perception légale », in *Unasyva* 236, vol. 61, 2010, pp. 14-18.
- NICINSKI (S.)**, « Le domaine public : de la crise à la reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, Confluences, éd. Montchrestien, Paris, 2007, pp. 659-683.
- NIANG (B. L.)**, « L'immunité d'exécution à la lumière de la jurisprudence de la Cour commune de justice et d'arbitrage de l'OHADA », in *Revue Africaine et Malgache de Recherche Scientifique (RAMReS)*, n° spécial avril 2019, pp. 121-148.
- NICOLLIER (P.)**, « La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 », in *Histoire du droit*, Fribourg, 1995, pp. 1-21.
- NTAH A MATSAH (H. M. M.)**, « Le renouveau du service public de l'eau potable en Afrique francophone subsaharienne », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-27, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-renouveau-du-service-public-de.html>, consulté le 23 mai 2019.
- OFFNER (J.-M.)**, « L'intérêt général en quête de raisons. Des techniciens du transport urbain », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 44-45, 1989, Pratiques et professions, pp. 88-93.
- OLIVIER de SARDAN (J.-P.)**, « Décentralisation et développement local », in *Bulletin de l'APAD*, n° 17, 1999, pp. 1-2, disponible sur le lien URL : <http://apad.revues.org/491>, consulté le 23 mars 2019.

- OUEDRAOGO (Y.)**, « Le règlement amiable des litiges en matière de contrats d'état dans les industries extractives », in *Revue Électronique Afrilex*, 30 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-reglement-amiable-des-litiges.html>, consulté le 23 mai 2019.
- OUMBA (P.)**, « La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun », in *RDA*, 2014, pp. 197-214.
- OURO-BODI (O.-G.)**, « La responsabilité des titulaires du pouvoir politique dans les pays d'Afrique noire francophone », in *Revue Électronique Afrilex*, 26 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-responsabilite-des-titulaires.html>, consulté le 23 mai 2019.
- PERROT (A.)**, « La sous-traitance du service public au secteur privé. Entretien sur la délégation de service public », in *La Découverte*, « Regards croisés sur l'économie », vol. 2, n° 2, 2007, pp. 191-199.
- PERROUD (Th.)**, « Recherche sur un fondement de la domanialité publique dans les pays de *common law* : la notion de public trust », in *IRJS éditions, Mélanges à la mémoire de Gérard Marcou*, 2017, pp. 887-902.
- PEZET (F.)**, « Le caractère confiscatoire de l'impôt et les exigences constitutionnelles françaises », in *Revue de Droit Fiscal*, n° 22, 2013, pp. 25-33.
- PFISTER (L.)**, « Domaine, propriété, droit de propriété. Notes sur l'évolution du vocabulaire du droit français des biens », in *Revue générale de droit*, vol. 2, n° 38, pp. 303–338, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1027039ar> consulté 14 mars 2019.
- PIERRE (B.)**, « Servitudes et grandeurs aéroportuaires », in *Revue juridique de l'Ouest*, n° 2, 1999, pp. 237-250
- PIERRE (L.)**, « Les États-Unis et le changement climatique : de Rio à Johannesburg », in *Revue d'économie financière*, n° 66, 2002, Johannesburg 2002 : écologie et finance, pp. 57-74.
- PIETTE (J.)**, « L'eau et l'assainissement dans la ville », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du «Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp.114-119.
- PILUSO (N.) et Le HERON (E.)**, « La taxe carbone dans une économie d'inspiration keynésienne », in *Développement durable et territoires*, vol. 8, n° 3, 2017, mis en ligne le 25 novembre 2017, pp.1-17.
- PIQUEMAL (M.)**, « Droit des servitudes administratives », in *RIDC*, vol. 21, n° 1, janvier-mars 1969, p. 284.
- PIRET (R.)**, « La responsabilité du fait des choses inanimées en droit français et en droit belge », in *Les Cahiers de droit*, n° 3 (6), 1958, pp. 152–170, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1004122ar>, consulté le 17 mars 2019.

- POUSSIN (J. K.), al.**, “*Flood prevention and compensation in the Netherlands. Current practice, comparison with the French system and impact of climate change*”, in *Études et Documents du Conseil d’État*, Rapport « L’eau et son droit », 2010, pp. 525-536.
- PRIEUR (M.)**, « Introduction », in *Mondialisation et droit de l’environnement*, Actes du 1er séminaire international de droit de l’environnement : RIO +10, 24 - 26 Avril 2002, Rio de Janeiro, pp. 13-21.
- PRIEUR (M.)**, « Les risques industriels et naturels et la gestion urbaine », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l’environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du « Réseau Droit de l’Environnement » de L’AUPELF-UREF à l’Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp. 141-147.
- PRIEUR (M.)**, « L’avenir du droit de l’environnement dans l’espace francophone », *Réunion constitutive du comité sur l’environnement de l’AHJUCAF*, Jun 2008, Porto-Novo, Bénin, 2008, pp. 423-430.
- « L’influence des conventions internationales sur le droit interne de l’environnement », *Actes de la réunion constitutive du comité sur l’environnement de l’AHJUCAF*, juin 2008, Porto –Novo, Bénin, pp. 291-301.
- PRIEUR (M.)**, « Vers un droit de l’environnement renouvelé », in *Conseil Constitutionnel, Dossier : Constitution et environnement*, n° 15, 2004, pp. 1-14.
- « La charte de l’environnement : droit dur ou gadget politique ? », in *revue Pouvoirs*, n° 127, pp. 49-65.
- « Démocratie et droit de l’environnement et du développement », in *RJE*, n° 1, 1993, pp. 23-30, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_1993\\_num\\_18\\_1\\_2922](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1993_num_18_1_2922), consulté le 1er juillet 2019.
- « La maîtrise de l’urbanisation autour des installations industrielles », in *RJE*, n° 3, 1988, pp. 281-305.
- « Le respect de l’environnement et les études d’impact », in *RJE*, n° 2, 1981, *Études d’impact*, pp. 103-128, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_1981\\_num\\_6\\_2\\_1631](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1981_num_6_2_1631), consulté le 1er juillet 2019.
- PRISO-ESSAWE (S.-J.)**, « L’émergence d’un droit communautaire africain de la concurrence : “double variation sur une partition européenne” », in *RIDC*, vol. 56 n° 2, 2004, pp. 329-354 ; disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_2004\\_num\\_56\\_2\\_19273](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2004_num_56_2_19273), consulté le 07 juillet 2019.
- PROOT (Ph.)**, « Bail emphytéotique administratif et domaniaité publique », in *Les BEA, Contrats publics*, n° 108, mars 2011, pp. 39-42.
- QUENAULT (B.)**, « La vulnérabilité, un concept central de l’analyse des risques urbains en lien avec le changement climatique », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 110, 2015, *Ville et vulnérabilités*, pp. 138-151.

- QUEZEL-AMBRUNAZ (Ch.)**, « Les troubles anormaux de voisinage face à la protection des droits fondamentaux », in *RDLF*, Chron., n° 03, 2011, 5 p.
- QUIOT (G.)**, « Service public national et liberté d'entreprendre », in *Le Préambule de la Constitution de 1946, antinomies juridiques et contradictions politiques*, PUF, 1996, pp. 187-208.
- RAMBOURG (M.)**, « Parti unique et administration en Afrique », in *Revue canadienne des études africaines/ Canadian Journal of African Studies*, vol. 2, n° 2, 1968, pp. 137-146.
- RATHEAUX (O.)**, « Comment monter un ppp dans un pays à risque sur petit marché et dans quels buts ? Quelles leçons de l'expérience », in *La Lettre des Économistes de l'AFP*, n° 21, 2008, pp. 2-5.
- RAVILLON (L.)**, « L'environnement spatial », in *La Revue (Centre Michel de l'Hospital)*, n° 10, mars 2017, Dossier "Droit et environnement", Actes du colloque de Clermont-Ferrand 16 avril 2014, pp. 64-73.
- RBII (J.)**, « L'acte unilatéral réceptice », in **NICOD (M.) (sous la dir.)**, *Métamorphoses de l'Acte Juridique*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Nouvelle édition, 2011, pp. 88-126, disponible sur le lien <http://books.openedition.org/putc/1328>, consulté le 23 février 2019.
- REBEYROL (V.)**, « Où en est la réparation du préjudice écologique ? », in *Recueil Dalloz* 2010, p. 1804.
- REZENTHEL (R.)**, « Le transfert et la superposition de gestion du domaine public », in *Valoriser les patrimoines publics et privés des collectivités territoriales*, 14<sup>e</sup> Colloque de l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales pp. 76-83.
- RICHARD (L. H.)**, « L'autonomie patrimoniale de la société : le patrimoine d'affectation, une avenue possible ? », in *R.J.T.*, n° 36, 2002, pp. 733-768.
- RICHARD (V.)**, « Gestion privée de l'eau : où va le droit international ? », in *Études et Documents du Conseil d'État*, Rapport « L'eau et son droit », 2010, pp. 515-524.
- ROBERT (J.-H.)**, « Rapport de synthèse », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement, Journées nationales*, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 163-166.
- ROBINSON (A.)**, « Jean BOUFFARD, Traité du Domaine, Québec, P.U.L., 1977, 172 pages », in *Les Cahiers de droit*, n° 19 (2), pp. 565-566, disponible sur <https://doi.org/10.7202/042254ar>, consulté le 17 mars 2019.
- ROMAN (D.)**, « Le voisinage en droit administratif des biens », in *Mélanges en l'honneur de Jacqueline MORAND-DEVILLER*, confluences, Montchrestien, Paris, 2007, 968 p.
- ROUX (Ch.)**, « La gestion et la valorisation de la propriété publique : Les défis du droit de l'Union européenne », vol. 5 n° 1, Janeiro 2018, pp. 6-30.
- RUF (W. Kl.)**, « La conception de la nation en France et en Allemagne », in *Hommes et Migrations*, n° 1223, janvier-février 2000, Regards croisés France-Allemagne, pp. 12-

- 19 ; disponible sur [https://www.persee.fr/doc/homig\\_1142-852x\\_2000\\_num\\_1223\\_1\\_3444](https://www.persee.fr/doc/homig_1142-852x_2000_num_1223_1_3444), consulté le 27 mars 2019.
- SABLIÈRE (P.)**, « L'intangibilité de l'ouvrage public au risque de l'exécution des décisions de justice », in *AJDA*, 2003 p. 784.
- SADELEER (N. de)**, « Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement », in *Quel avenir pour le droit de l'environnement ? Presses de l'Université Saint-Louis*, Bruxelles, 1996, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/18670>, consulté le 10 août 2020.
- SADELEER (N. de)**, « Les écotaxes et la gestion des emballages et des déchets d'emballages : droit comparé et droit communautaire », in *L'introduction des écotaxes en droit belge*, Presses de l'Université Saint-Louis, Bruxelles, 1994, disponible sur <http://books.openedition.org/pusl/13277>, consulté le 10 août 2020.
- SALAMI (I. D.)**, « Le nouvel ordre pétrolier au Bénin. Un cadre innovant. Un environnement attractif », in *RCC*, n<sup>os</sup> 2 et 3, 2020, pp. 245-261.
- « L'efficacité du contentieux de pleine juridiction en droit administratif béninois et camerounais », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-30, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/1-efficacite-du-contentieux-de.htm>, consulté le 26 novembre 2018.
- SALESSE (Y.)**, « Service public et marché », in *La Découverte "Regards croisés sur l'économie"*, vol. 2, n<sup>o</sup> 2, 2007, pp. 129-135.
- SALON (G.)**, « Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs », in *Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science Juridique*, pp. 71-86.
- SAMBON (J.)**, « L'usufruit, un modèle pour le droit d'usage du patrimoine environnemental », in **OST (Fr.) et GUTWIRTH (S.) (sous la dir.)**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, Actes du Colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, éd. 1996, 487 p.
- SANGO (A.)**, « Les tendances actuelles du contrôle juridictionnel de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration en Afrique : étude comparée à partir des cas du Bénin, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire », in *Revue Électronique Afrilex*, 32 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/les-tendances-actuelles-du.html>, consulté le 23 mai 2019.
- SAUVE (J.-M.)**, « Introduction », in *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques*, Les entretiens du Conseil d'État en droit public économique, Mercredi 6 juillet 2011, 9 p.
- SCARWELL (H.-J.), LAGANIER (R.) et KASZYNSKI (M.)**, « La ville et l'enjeu du développement durable », in *Développement durable et territoires*, Dossier 4, 2005, pp. 1-2, disponible sur le lien, URL : <http://developpementdurable.revues.org/662>, consulté le 08 septembre 2016.

- SGARD (A.)**, « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », in *Développement durable et territoires*, vol. 1, n° 2, 2010, p. 1-15, disponible sur le lien URL : <http://developpementdurable.revues.org/8565>, consulté le 27 septembre 2016.
- SHUE (H.)**, « Les droits humains, le changement climatique et la *billionième* tonne », in *Philosophiques*, vol. 42, n° 2, 2015, pp. 283-309.
- SLAMA (A.-G.)**, « L'État sans citoyens », in *revue Pouvoirs, La liberté*, n° 84, 1998, pp. 89-98.
- SOGBOHOSSOU (E. A.) et KASSA (B. D.)**, « Le commerce de la viande de brousse et les moyens d'existence dans le sud du Bénin : Une enquête préparatoire », in *La Revue Nature & Faune*, vol. 30, n° 2, pp. 29-31.
- SOGLOHOUN (Pr.)**, « L'occupation du domaine public au Bénin et en Côte d'Ivoire », in *Revue Électronique Afrilex*, pp. 1-36, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/1-occupation-du-domaine-public-au.html>, consulté le 23 mai 2019.
- « L'office du juge dans le contentieux de la responsabilité administrative au Bénin, Burkina Faso, Niger », in *Revue Électronique Afrilex*, 36 p., disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/1-office-du-juge-dans-le.html>, consulté le 23 mai 2019.
- SOHOUÉNOU (É.)**, « Les catégories du bloc de constitutionnalité », in *RCC*, n°s 2 et 3, 2020, pp. 7-31.
- SORBARA (J.-G.)**, « De quelques conséquences du Code général de la propriété des personnes publiques sur la gestion des collections », in *BBF*, t. 54, n° 1, Paris, 2009, pp. 38-40.
- STAHL (L.)**, « Spécificité et efficacité du droit de la protection de la nature dans les collectivités françaises d'outre-mer », in *Iddri-SciencesPo*, Paris, 2009, pp. 1 -14.
- STIRN (B.)**, « Constitution et droit administratif », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 37, *Dossier : Le Conseil constitutionnel et le droit administratif*, octobre 2012, pp. 1-10.
- « L'état des libertés : bilan critique », in *revue Pouvoirs, La liberté*, n° 84, 1998, pp. 99-110.
- « Ordre public et libertés publiques », in *Actes du Colloque sur l'Ordre public*, organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre 2015, 12 p.
- STONE (Ch. D.)**, « La convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique », in *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*, Genève, chènebourg, 1996, pp. 119-134.
- SUDRES (N.)**, « Que reste-t-il de la domanialité publique par anticipation ? », in *Revue Générale du Droit*, Articles et commentaires 2016, n° 1, pp. 1-41.



- TAKOUGANG (I.), TCHOUNWOU (P.-B.) et BARBAZAN (Ph.),** « Impact des effluents d'un complexe agro-industriel sucrier sur la distribution des mollusques dulcaquicoles à M bandjock (Cameroun) », in *Cahiers Santé*, 1993, pp. 178-182.
- TANDIAN (D.),** « Les suites de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994 », in *L'Actualité Économique*, vol. 3, n°74, 1998, pp. 561–581, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/602274ar>, consulté le 10 avril 2019.
- TARTAKOWSKY (D.),** « Quand la rue fait l'histoire », in *revue Pouvoirs*, n°116, 2006, pp. 19-30
- TCHEUWA (J.-Cl.),** « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais » in *RJE*, n°1, 2006. pp. 21-42, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/rjenv\\_0397-0299\\_2006\\_num\\_31\\_1\\_4510](https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2006_num_31_1_4510), consulté le 29 juin 2009.
- TETLEY (W.),** « L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982 », in *Études internationales*, 16 (4), 1985, pp. 795–811.
- THEWES (M.) et CHEVRIER (Th.),** « La gestion des biens du domaine public », in *Annales du droit luxembourgeois*, vol. 20, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 175-320.
- THEYS (J.),** « L'approche territoriale du " développement durable ", condition d'une prise en compte de sa dimension sociale », in *Développement durable et territoires*, Dossier 1, 2002, pp. 1-12, disponible sur le lien, URL : <http://developpementdurable.revues.org/1475>, consulté le 04 septembre 2016.
- THIRION (N.),** « Privatisations d'entreprises publiques, économie de marché et transformation des systèmes juridiques étatiques : un processus inéluctable ? », in *Pyramides*, n°2, 2000, disponible en ligne sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/560>, consulté le 07 juillet 2019.
- THOMAT-RAYNAUD (A.-L.),** « Rapport introductif. Patrimoine ou patrimoines ? », in *Les patrimoines affectés*, en ligne, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013, pp. 13-33, <http://books.openedition.org/putc/612>, consulté le 25 mars 2019
- TOKO (P. W.),** « Le juge qui crée le droit est-il un juge qui gouverne ? », in *Les Cahiers de droit*, n° 54 (1), 2013, pp. 145-174, disponible sur le lien <https://doi.org/10.7202/1014287ar>, consulté le 10 mars 2019.
- TOMADINI (A.),** « La liberté d'entreprendre et la protection de l'environnement. Contribution à l'étude des mécanismes de conciliation », in *RDLF 2015*, Thèse n° 02, disponible sur le site [www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com), consulté le 07 juillet 2019.
- TOULEMONDE (B.),** « Les enjeux d'une forme désuète de consultation : l'enquête d'utilité publique », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 16, *Questions au droit de l'urbanisme*, 1982, pp. 36-45.
- TOURE (M. D.) & KANOUTE (A.),** « La prise en compte des systèmes agro forestiers par la législation au Mali : contexte et objectifs de la révision du code forestier en 1995 »,

*Institut International de l'Environnement et Développement (IIED)/ Sahel ECO*, Mali, 2006, 10 p.

- TRAORE (P.)**, « Le concept de dépense publique au mali dans le nouveau cadre harmonisé des finances publiques au sein l'espace UEMOA », in *Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 4, n° 1, 2021, pp. 47-164.
- TREBULLE (Fr. G.)**, « Environnement et droit des biens », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 85-126.
- TREMBLAY (L. B.)**, « Le normatif et le descriptif en théorie du droit », in *R.D.U.S*, 2002-03, 33, pp. 71-95.
- TRIMUA (Ch. E.)**, « L'idée républicaine de la Constitution en Afrique francophone », in *Revue Electronique Afrilex*, disponible sur le lien <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-idee-republicaine-de-la.html>, consulté le 23 mai 2019.
- TULKENS (Fr.)**, « Le domaine public et la protection de l'environnement : Des potentialités à réexaminer » in **OST (Fr.) et GUTWIRTH (S.) (sous la dir.)**, *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du Colloque organisé par le CEDRE et CIRT, Edition VUBPRESS, Bruxelles, 1996, pp. 197- 209.
- ULIESCU (M.)**, « Les déchets urbains », in **PRIEUR (M.) et DOUMBE-BILLE (S.) (sous la dir.)**, *Vers un droit de l'environnement urbain*, Actes des 2èmes journées scientifiques du «Réseau Droit de l'Environnement » de L'AUPELF-UREF à l'Université Cheikh Anta DIOP-Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, pp.120-137.
- UNTERMAIER (J.)**, « Droit de l'homme à l'environnement et libertés publiques : Droit individuel ou droit collectif. Droit pour l'individu ou obligation pour l'État », in *RJE*, n° 4, 1978, pp. 329-367.
- « La charte de l'environnement face au droit administratif », in *RJE*, n° spécial 2005, pp. 145-159.
- VAN LANG (A.)**, « Les sources traditionnelles en droit de l'environnement », in *Actes du colloques, Le droit et l'environnement*, Journées nationales, t. XI/Caen, Dalloz, Paris, 2010, pp. 13-84.
- VEYRET (Y.)**, « **ROSSI (G.)**, L'ingérence écologique. Environnement et développement rural du Nord au Sud », in *Annales de Géographie*, t. 111, n°626, 2002. pp. 443-444, disponible sur [https://www.persee.fr/doc/geo\\_0003-4010\\_2002\\_num\\_111\\_626\\_1997](https://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_2002_num_111_626_1997), consulté le 06 mai 2018.
- VINCENT-LEGOUX (M.-C.)**, « Conflits de valeurs et police(s) de l'eau : quelle place pour l'ordre public écologique ? », in *Droit et cultures*, vol. 68, n° 2, 2014, pp. 51-80, disponible sur le lien URL : <http://journals.openedition.org/droitcultures/3418>, consulté le 02 juillet 2019.



- VOISIN (A.)**, « La gestion mixte des services publics. Délégation de service public, externalisation et partenariat public-privé », in *La Découverte « Regards croisés sur l'économie »*, vol. 2, n° 2, 2007, pp. 168-175.
- WALINE (J.)**, « L'indemnisation des atteintes à la propriété privée », in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, Dalloz, Paris, 2007, pp. 413-431.
- WALINE (M.)**, « **VEGTING (W. G.)**, *Domaine public et res extra commercium*, Recueil Sirey, Paris, 1950, 293 p. », in *RIDC*, vol. 3, n° 1, janvier-mars 1951, pp. 211-212, disponible sur le lien [https://www.persee.fr/doc/ridc\\_0035-3337\\_1951\\_num\\_3\\_1\\_6352](https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1951_num_3_1_6352), consulté le 11 juin 2019.
- WIEDERKEHR (G.)**, « MARTIN Gilles, De la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement, Thèse pour le Doctorat en droit. Université de Nice, octobre 1976 », in *RJE*, n° 1, 1978, pp. 114-116.
- WIET (G.)**, « Les travaux d'utilité publique sous le gouvernement des Buyides », in *Arts asiatiques*, t. 21, 1970, pp. 3-14.
- WOLOU (K.)**, « À la recherche du sens des lois », in *Les Annales de l'Université de Parakou*, Série "Droit et Science Politique", vol. 3, n° 1, 2020, pp. 76-98.
- YANG-PAYA (M.-K.) & DUBOIS-SPAENLÉ (Cl.-M.)**, « L'occupation irrégulière des terrains appartenant au domaine privé des personnes publiques », in *Revue Trimestrielle LexisNexis Jurisclasseur, Actes pratiques & ingénierie immobilière*, 2013, pp. 24-27.
- ZEGHBIB (H.)**, « Les réfugiés environnementaux », in *Hommes et migrations*, 2012, pp. 1-11, disponible sur URL : <http://hommesmigrations.revues.org/939>, consulté le 15 avril 2019.

#### **D. RAPPORT & ÉTUDES**

- AGNU**, Rapport du Comité scientifique des Nations Unies pour l'étude des effets des rayonnements ionisants, adopté lors de la Soixante-troisième session, Supplément n° 46, 27 juin-1er juillet 2016, 19 p.
- Autorité Nationale du Mécanisme pour un Développement Propre**, Étude de faisabilité de l'initiative « instauration d'un prix du carbone en Côte d'Ivoire », Rapport final, Abidjan, Décembre 2016, 90 p.
- BACHABI (A. A.)**, Rapport d'Audit environnemental des entreprises de la Zone Franche du Togo, commandité par le Projet d'Appui au Développement du Secteur Privé/Ministère de l'Économie et des Finances du Togo, Novembre 2010, 155 p.
- Banque Mondiale**, *Africa's Pulse*, Une analyse des enjeux façonnant l'avenir économique de l'Afrique, Avril 2017, vol. 15, 116 p.
- BRUNDTLAND (G. H.)**, Notre avenir à tous, Rapport Brundtland, AG-NU, Oslo, 20 mars 1987, 349 p.

**Bulletin de la Cour constitutionnelle du Bénin**, Organe d'Information et d'éducation, n° 003 - 3ème trimestre 2013, 30 p.

**CE français**, La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse, Étude adoptée par l'assemblée générale plénière, le 26 avril 2018, La Documentation française, 124 p.

Rapport d'activité 2016, adopté par assemblée générale le 9 mars 2017, EDCE, Collection « Les rapports du Conseil d'État », 499 p.

« Le juge administratif et le droit de l'environnement », *in* Les dossiers thématiques du Conseil d'État, 2015, pp. 1-22.

L'action économique des personnes publiques, Rapport, Étude annuelle, Collection EDCE, Paris 2015, 259 p.

**Communication de la Chambre Administrative de la Cour suprême du Bénin** sur "Le contrôle des actes administratifs par les cours et tribunaux administratifs", 10ème Congrès de L'association Internationale des Hautes Juridictions Administratives (AIHJA), Sydney, mars 2010, 18 p.

**RCI, CS, Chbre Adm.**, Rapport de l'année judiciaire 2012-2013, 66 p. disponible sur le lien [https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/CACS\\_rapport\\_annuel\\_2013.pdf&ved=2ahUKEwjJ4JX1hfgAhVhoXEKHdANCcAQFjAAegQIAhAB&usq=AOvVaw2DHUTTNmUFtWwtgh8t4Eqd](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.consetat.ci/app/webroot/img/files/pdfs/CACS_rapport_annuel_2013.pdf&ved=2ahUKEwjJ4JX1hfgAhVhoXEKHdANCcAQFjAAegQIAhAB&usq=AOvVaw2DHUTTNmUFtWwtgh8t4Eqd) consulté le 10 mars 2019.

**CVJR**, Rapport final, volume 1, Activités, rapport d'investigations et recommandations, 2012, 309 p.

**Document de l'UICN**-Union Internationale pour la Conservation de la Nature sur l'Évaluation de l'Efficacité des Aires Protégées de la République du Togo, 2008.

**GIZ**, Afrique suprarégionale, Adaptation au changement climatique du bassin du lac Tchad, Étude sur le changement climatique, Bonn et Eschborn, 2015, 69 p.

**GAUDEMET (Y.), CHAMINADE (A.) et PEZ- LAVERGNE (Th.)**, Le système français d'exploitation du domaine public hertzien et d'attribution des fréquences radioélectriques, Rapport du groupe de travail, Paris, 2010, 120 p.

**GOURON (A.)**, « L'inaliénabilité du domaine public : à l'origine du principe », *in Comptes rendus des séances de l'Académie des Inscriptions et Belles-Lettres*, 145<sup>e</sup> année, n° 2, 2001. pp. 817-825.

**GUESNERIE (R.)**, Rapport sur Kyoto et l'économie de l'effet de serre, La documentation française, Paris, 2003, 265 p.

**Institut de la Gestion Déléguée**, La gestion patrimoniale du domaine public, Rapport du groupe de travail, Limoges, avril 2001, 159 p.

**La Banque mondiale**, *Manuel d'évaluation environnementale*, Édition française, volume I, Politiques, procédures et questions intersectorielles, Washington, 1999, 285 p.

La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, *in* Les entretiens du Conseil d'État en droit public économique, Dossier du participant, Colloque organisé par le Conseil d'État à l'École nationale d'administration (ENA), 6 juillet 2011, 126 p.

*Manuel sur les droits de l'homme et l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd. du Conseil de l'Europe, 2012, 206 p.

**Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (République Togolaise)**, Quatrième Rapport National de la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique, Septembre 2009, Résumé analytique, 80 p.

**OCDE**, L' "expropriation indirecte" et le "droit de réglementer" dans le droit international de l'investissement, éd. de l'OCDE, 2004, 24 p., disponible sur le lien <http://dx.doi.org/10.1787/871821182042>, consulté le 27 mai 2019.

**BARRIÈRE (O.) et BARRIÈRE (C.)**, Le foncier-environnement : Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel, Étude FAO Législative, n° 60, FAO éd. Rome 1997, 120 p.

**Organisation Africaine des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (AFROSAI)**, Audit Environnemental Conjoint sur l'Assèchement du Lac Tchad, Rapport d'audit conjoint, mai 2015, p. 132.

Rapport de la commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques déversés dans le District d'Abidjan (créée par l'arrêté du n° 168/PM/CAB du 15 septembre 2006 modifié par l'arrêté n° 174/PM/CAB du 26 septembre 2006), Remis au Premier Ministre de la République de Côte d'Ivoire, le 19 février 2007, 111 p.

**RHARADE (L.)**, Les obligations positives des États parties à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Rapport de recherche, Droit européen des droits de l'homme, avril 2014, 47 p.

**RUFIN (M.)**, Domaine public et domaine privée, Rapport, Sénat, Seconde session ordinaire de 1993 – 1994, Annexe au procès- verbal de la séance du 9 juin 1994, 57 p.

**UICN/PACO**, Évaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées : aires protégées du Togo, Ouagadougou, 2008, 41 p.

## **E. PLATEFORMES DE RECHERCHE EN LIGNE**

### **1. Revues**

[www.afrilex.u-bordeaux4.fr](http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr)  
[www.cairn.info](http://www.cairn.info)  
[www.doc.archives-ouvertes.fr](http://www.doc.archives-ouvertes.fr)  
[www.doctrine.fr](http://www.doctrine.fr)  
[www.erudit.org/fr](http://www.erudit.org/fr)  
[www.jurisdoctoria.net](http://www.jurisdoctoria.net)  
[www.pdfprof.com](http://www.pdfprof.com)  
[www.persee.fr](http://www.persee.fr)  
[www.publication.lecames.org](http://www.publication.lecames.org)  
[www.sqdi.org/fr](http://www.sqdi.org/fr)

### **2. Jurisprudence**

[www.jurisprudencebenin.org](http://www.jurisprudencebenin.org)  
[www.aahjf.net](http://www.aahjf.net)  
[www.cour-constitutionnelle-benin.org](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org)  
[www.ahjucaf.org](http://www.ahjucaf.org)  
[www.juris.consetat.ci](http://www.juris.consetat.ci)  
[www.coursupreme.cm](http://www.coursupreme.cm)  
[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)  
[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)  
<http://legitogo.gouv.tg/jurisprudences>

### **3. Législations (journal officiel)**

[www.jo.gouv.tg](http://www.jo.gouv.tg)  
[www.legitogo.gouv.tg](http://www.legitogo.gouv.tg)  
[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)  
[www.ohada.org](http://www.ohada.org)  
[www.sgg-mali.ml/fr/journal-officiel/le-journal-officiel.html](http://www.sgg-mali.ml/fr/journal-officiel/le-journal-officiel.html)  
[www.sgg.gouv.ci/jo.php](http://www.sgg.gouv.ci/jo.php)  
[www.camerlex.com/le-journal-officiel-8057/](http://www.camerlex.com/le-journal-officiel-8057/)  
<https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union>  
<https://www.ecowas.int/droit-de-la-cedeao/?lang=fr>  
[www.fao.org/faolex/country-profiles/](http://www.fao.org/faolex/country-profiles/)

# **SOURCES**

## A. SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE

### 1. Sources conventionnelles

- Accord de Paris adopté par la Conférence des Parties le 12 décembre 2015 à l'issue de la vingt et unième session, Paris, 30 novembre-11 décembre 2015, FCCC/CP/2015/L.9, disponible sur <https://fr.scribd.com/doc/293239842/Accord-de-Paris-COP21>, consulté le 23 juin 2020.
- Accord international portant code Bénino-Togolais de l'Électrification, signé à Cotonou le 23 décembre 2003, disponible sur <https://are.bj/code-benino-togolais-sur-lelectricite/>, consulté le 23 juin 2020.
- Acte constitutif de l'Union Africaine signé à Lomé le 11 juillet 2000, disponible sur [https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021\\_-\\_constitutive\\_act\\_of\\_the\\_african\\_union\\_f.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_constitutive_act_of_the_african_union_f.pdf), consulté le 27 juin 2020.
- Acte uniforme OHADA du 15 décembre 2010 portant sur le droit commercial général, disponible sur <http://www.ohada.com/actes-uniformes/940/acte-uniforme-revisé-portant-sur-le-droit-commercial-général.html>, consulté le 23 juin 2020.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée par la 18<sup>e</sup> Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UA (ex OUA) en juin 1981 à Nairobi, disponible sur <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union>, consulté le 27 juin 2020.
- Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) signée à Addis Abeba, 25 mai 1963, disponible sur <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union>, consulté le 27 juin 2020.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (avec annexes, acte final et procès-verbaux de rectification de l'acte final en date des 3 mars 1986 et 26 juillet 1993) conclue à Montego Bay, le 10 décembre 1982, disponible sur [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_f.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf), consulté le 23 juin 2020.
- Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, Washington D.C., 2 décembre 1946, Nations Unies, Rec. des traités, vol. 161, p.72 (entrée en vigueur le 10 novembre 1948), disponible sur <https://legal.un.org>, consulté le 23 juin 2020.
- Convention portant création de l'Autorité du Bassin du Niger signée le 21 novembre 1980 à Faranah, République de Guinée, disponible sur <https://www.riob.org/fr/recherche?f%5B0%5D=regional%3A13&f%5B1%5D=language%3Aen&f%5B2%5D=theme%3A302>, consulté le 23 juin 2020.
- Convention pour la conservation de la nature et des ressources naturelles signée le 11 juillet 2003 à Maputo, disponible sur <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union>, consulté le 23 juin 2020.

- Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre signée à Abidjan, le 23 mars 1981, disponible sur [http://bj.chm-cbd.net/convention/conv-autres/conv-abidjan/texte\\_Convention-abidjan.pdf](http://bj.chm-cbd.net/convention/conv-autres/conv-abidjan/texte_Convention-abidjan.pdf), consulté le 23 juin 2020.
- Convention relative aux zones humides d’importance internationale, particulièrement comme habitat de la sauvagine signée le 2 février 1971 à Ramsar, disponible sur [http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL\\_ID=15398&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=15398&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html), consulté le 23 juin 2020.
- Convention révisée portant création de l’Autorité du Bassin du Niger signée à N’Djamena le 29 octobre 1987, disponible sur <http://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0e.htm>, consulté le 27 juin 2020.
- Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée le 23 juin 1979 à Bonn, disponible sur <https://www.cms.int/fr/page/texte-de-la-convention>, consulté le 23 juin 2020.
- Convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika signée à Dar es Salaam le 12 juin 2003 et entrée en vigueur le 23 août 2005, disponible sur <http://www.lta-alt.org/index.php/fr/documents-2/download/11-documents/14-convention-sur-la-gestion-durable-du-lac-tanganyika>, consulté le 23 juin 2020.
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES) signée le 3 mars 1973 à Washington, disponible sur <https://cites.org/sites/default/files/fra/disc/CITES-Convention-FR.pdf>, consulté le 23 juin 2020.
- Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) adoptée à Rio en 1992, disponible sur [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=\\_fr](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_fr), consulté le 23 juin 2020.
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, conclu à New York le 16 décembre 1966, disponible sur <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>, consulté le 23 juin 2020.
- Protocole à la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques encore appelé Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, disponible sur <https://www.levert.ma/wp-content/uploads/2020/06/PROTOCOLE-DE-KYOTO-V-FR.pdf>, consulté le 23 juin 2020.

## 2. Sources secondaires : Décisions & Directives

- Décision n° 1 relative au transfert de certaines fonctions de la maîtrise d'ouvrage à l'ABN adoptée lors du 9e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger à Abuja, le 16 septembre 2010, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 2 relative à l'accélération des études techniques et environnementales pour permettre la réalisation du barrage de *Fomi* en Guinée lors 10e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 2 relative à l'application de la Charte de l'Eau du Bassin du Niger adoptée lors du 9e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger à Abuja, le 16 septembre 2010, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 5 relative à la mise en œuvre des mécanismes de financement autonome et durable de l'ABN avec l'implication du secteur privé adoptée lors 10e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 6 relative à l'élaboration du Plan stratégique de l'ABN à l'horizon 2027 adoptée lors du 9e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger à Abuja, le 16 septembre 2010, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 6 relative à l'évaluation du Plan Quinquennal Prioritaire (PQP) 2008-2012 adoptée lors 10e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Décision n° 7 relative à l'initiative sur les changements climatiques dans le Bassin du Niger lors 10e Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de l'Autorité du Bassin du Niger tenu à N'Djamena, le 11 mai 2013, disponible sur [http://www.abn.ne/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr](http://www.abn.ne/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=62&Itemid=53&lang=fr), consulté le 27 juin 2020.
- Directive C/DIR3/05/09 de la CEDEAO sur l'harmonisation des principes directeurs et des politiques dans le secteur minier adoptée lors de la 62e Session ordinaire du



Conseil des Ministres à Abuja, les 26-27 mai 2009, disponible sur <https://www.ecowas.int/droit-de-la-cedeao/?lang=fr>, consulté le 27 juin 2020.

## B. SOURCES DU DROIT INTERNE

### 1. Sources constitutionnelles

- Constitution togolaise du 14 octobre 1992, *JORT* n° 36, numéro spécial du 19 octobre 1992, pp. 1-15.
- Loi togolaise n° 2019 - 003 du 15/05/19 portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59,60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145,155 et 158 de la Constitution du 14 octobre 1992, *JORT* du 15 Mai 2019, pp. 1-6.
- Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, disponible sur <http://www.sgg.gouv.ci/jo.php>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi camerounaise n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008, disponible sur <https://www.camerlex.com/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 20173/AN-RM portant révision de la Constitution du Mali, disponible sur <http://www.sgg-mali.ml/fr/journal-officiel/le-journal-officiel.html>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 1990- 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin modifiée par la loi n° 2019 -40 du 07 novembre 2019 portant révision de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/uploads/Benin-Constitution-1990.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

### 2. Sources législatives

#### a. Lois béninoises

- Loi n°93-011 du 03 août 1993 portant conditions de l'exercice de la chasse et du Tourisme de vision en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-93-011/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-007/>, consulté le 26 juin 2020.

- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-028/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-97-005/download>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-030/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin, disponible sur <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-98-006/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartier de ville en République du Bénin, disponible sur [http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil\\_des\\_lois\\_sur\\_la\\_decentralisation.pdf](http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil_des_lois_sur_la_decentralisation.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2009- 17 b du 19 mai 2009 portant modalités de l'intercommunalité au Bénin, disponible sur [http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil\\_des\\_lois\\_sur\\_la\\_decentralisation.pdf](http://base.afrique-gouvernance.net/docs/recueil_des_lois_sur_la_decentralisation.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2010-44 du 21 octobre 2010 portant gestion de l'eau en République du Bénin, disponible sur <http://sgg.gouv.bj/doc/loi-2010-44/download>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2013-01 du 14 janvier 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, disponible sur [http://www.ancb-benin.org/Document\\_pdf/Lois\\_2013-01](http://www.ancb-benin.org/Document_pdf/Lois_2013-01), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2017-20 du 13 juin 2017 portant code du numérique en République du Bénin, disponible sur <https://www.afapdp.org/wp-content/uploads/2018/06/Benin-Loi-2017-20-Portant-code-du-numerique-en-Republique-du-Benin.pdf>, consulté le 26 juin 2020.

#### **b. Lois et ordonnances camerounaises**

- Loi n° 80-21 du 14 juillet 1980 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, disponible sur [http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-21\\_14071980.pdf](http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-21_14071980.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 80-22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale, disponible sur [http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-22\\_14071980.pdf](http://www.gutf.cm/images/documents/textes/lois/Loi80-22_14071980.pdf), consulté le 26 juin 2020.

- Loi n° 19 du 26 novembre 1983 modifiant les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, disponible sur <https://www.a-mla.org/images/acts/Loi%20n.19%20du%2026-11-1983%20modifiant%20les%20dispositions%20de%20l'article%205%20de%20l'ordonnance%20de%201974%20sur%20le%20regime%20foncier.pdf.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, disponible sur [http://www.foretcommunale-cameroun.org/download/Loi94\\_01.pdf](http://www.foretcommunale-cameroun.org/download/Loi94_01.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cmr19578.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cameroun/Cameroun-Loi-1998-05-eau.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cameroun/Cameroun-Loi-2004-03-urbanisme.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cmr151114.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, disponible sur <https://www.camerlex.com/loi-n-2004017-22-juillet-2004-portant-orientation-de-decentralisation/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2010 / 013 du 21 décembre 2010 régissant les communications électroniques au Cameroun, disponible sur <http://cameroontic.unblog.fr/2011/08/12/loi-n2010013-du-21-decembre-2010-regissant-les-communications-electroniques-au-cameroun/>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant Statut Général des Entreprises publiques, disponible sur <https://www.camerlex.com/wp-content/uploads/2018/03/loi-sur-le-entreprises-publiques.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, disponible sur <https://www.camerlex.com/cameroun-ordonnance-n-74-1-6-juillet-1974-fixant-regime-foncier/>, consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 74-3 du 6 juillet 1974 relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, disponible sur <https://www.lc-doc.com/theme/regime-foncier-et-domanial-loi/2452>, consulté le 26 juin 2020.

- Ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial au Cameroun, disponible sur <http://www.cvuc-uccc.com/minat/textes/35.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

### c. Lois et ordonnances ivoiriennes

- Loi n° 95-553 du 17 juillet 1995 portant code minier, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cote-divoire/RCI-Code-minier-1995.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'Environnement en République de la Côte d'Ivoire, disponible sur [http://www.environnement.gouv.ci/userfiles/file/CODEEnvironnement\\_decretANDE.pdf](http://www.environnement.gouv.ci/userfiles/file/CODEEnvironnement_decretANDE.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 98-755 du 23 décembre 1998 portant code de l'eau en République de Côte d'Ivoire, disponible sur [http://www.gouv.ci/doc/accords/1449056551code\\_de\\_eau.pdf](http://www.gouv.ci/doc/accords/1449056551code_de_eau.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n°98-750 du 23 décembre 1998 modifiée par la loi du 28 juillet 2004 relative au domaine foncier rural, disponible sur [http://www.gouv.ci/doc/LOI\\_N98-750relativeaudomainerural.pdf](http://www.gouv.ci/doc/LOI_N98-750relativeaudomainerural.pdf), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2014-427 du 14 juillet 2014 portant code forestier en République de Côte d'Ivoire, disponible sur <http://www.gouv.ci/doc/Code%20forestier%20ivoirien.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2014-451 du 05 août 2014 portant orientation de l'organisation générale de l'Administration Territoriale, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ivc146379.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 2012-293 du 21 mars 2012 relative aux Télécommunications et aux Technologies de l'Information et de la Communication, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cote-divoire/RCI-Code-2012-telecommunications.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 2013-481 du 2 juillet 2013 fixant les règles d'acquisition de la propriété des terrains urbains de la Côte d'Ivoire, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ivc146559.pdf>, consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 2016-588 du 03 août 2016 portant titres d'occupation du domaine public en République de la Côte d'Ivoire, disponible sur <https://www.droit-afrique.com/uploads/RCI-Ordonnance-2016-588-titres-occupation-domaine-public.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

#### d. Lois et ordonnances maliennes

- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, *JORM* du 31 Janvier 1997, pp. 43- 47.
- Loi n° 01-120 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances, disponible sur [www.fao.org/docs/texts/mli73664.doc](http://www.fao.org/docs/texts/mli73664.doc), consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 02-013 du 03 juin 2002 instituant le contrôle phytosanitaire en République du Mali, *JORM* du 20 juin 2002, pp. 644-647.
- Loi n° 02-014 du 03 juin 2002 instituant l'homologation et le contrôle des pesticides en République du Mali, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 04.005 du 14 janvier 2004 portant création du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de la protection de la faune dans les domaines de l'État, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Loi n° 2016-061 du 30 décembre 2016 relative aux partenariats public-privé au Mali, disponible sur [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Relative\\_Partenariats\\_Public-Prive\\_Mali\\_2016\\_FR.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Relative_Partenariats_Public-Prive_Mali_2016_FR.pdf), consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2017-051 du 02 octobre 2017 portant code des collectivités territoriales, *JORM* du 6 octobre 2017, pp. 1562-1586.
- Loi n° 2017-052 du 02 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, *JORM* du 6 octobre 2017, pp. 1586-1589.
- Ordonnance n° 00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier modifiée par la loi n°02-008 du 12 février 2002, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI> consulté le 26 juin 2020.
- Ordonnance n° 02.049/P-RM du 29 mars 2002 portant création de l'Agence du Bassin du Fleuve Niger, *JORM* du 30 avril 2002, pp. 443-444.

#### e. Lois et ordonnances togolaises

- Loi n° 96-004 /PR portant code minier de la République togolaise, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/togo/Togo-Code-1996-minier.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n°2000-012 du 18 juillet 2000 relative au secteur de l'Électricité, disponible sur <http://www.arse.tg/wp-content/uploads/2018/01/Loi-2000-012-du-18-07-2000.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

- Loi n° 81-10 du 23 juin 1981 fixant la procédure à suivre devant la chambre administrative de la Cour d'appel, *JORT* du 6 juillet 1981.
- Loi n° 90-24 du 23 novembre 1990 relative à la protection du patrimoine culturel national, *JORT* du 05 décembre 1990, pp. 14-17.
- Loi n° 96/PR du 3 juillet 1996 relative à la protection des végétaux, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 99-003 du 18 février 1999 portant code des hydrocarbures de la République Togolaise, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog92948.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2008-005 du 30 mai 2008 portant loi-cadre sur l'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2008-009 du 19 juin 2008 portant code forestier, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2009-001 du 06 janvier 2009 sur la prévention des risques biotechnologiques, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/Tog184136.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique de République Togolaise, *JORT* du 25 mai 2009, p. 1.
- Loi togolaise n° 2010-004 du 14 juin 2010 portant code de l'eau, *JORT* du 9 septembre 2010, pp. 1 -23.
- Loi n° 2010-006 du 18 juin 2010 modifiée par la loi n° 2011-24 du 4 juillet 2011 portant organisation des services publics de l'eau potable et de l'assainissement collectif des eaux usées domestiques, disponible sur [www.Droit-Afrique.com](http://www.Droit-Afrique.com), consultée le 17 juin 2020.
- Loi n° 2011-008/PR du 05 mai 2011 relative à la contribution des entreprises minières au développement local et régional, disponible sur <https://itietogo.org/wp-content/uploads/2019/11/Loi-N%C2%B02011-008-du-05-mai-2011.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2011-010 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques, disponible sur <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94359/110722/F-262939474/TGO-94359.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2010-012 du 07 octobre 2011 portant désengagement de l'État et d'autres personnes morales de droit public des entreprises publiques.
- Loi n° 2012-018 du 17 juillet 2012 sur les communications électroniques, *JORT* du 17 décembre 2012, pp. 2-25.

- Loi n° 2014-014 du 22 octobre 2014 portant modernisation de l'action publique de l'État en faveur de l'économie.
- Loi n° 2015-010 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal modifiée par la loi n° 2016-027 du 11 octobre 2016, édition 2017, 424 p.
- Loi n° 2016-002 du 04 janvier 2016 portant loi-cadre sur l'aménagement du territoire, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2016-026 du 11 octobre 2016 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture au Togo, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2013-11 du 07 juin 2013 portant code de la route, *JORT* du 07 juin 2013, pp. 4-7.
- Loi n° 2019-006 du 26 juin 2019 portant modification de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales modifiée par la loi n° 2018-003 du 31 janvier 2018, disponible sur <http://www.droit-afrique.com/uploads/Togo-Loi-2019-06-decentralisation.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Loi n° 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial, *JORT* du 14 juin 2018, pp. 1-75.
- Loi n° 2018-021 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie (BTCI), *JORT* du 20 novembre 2020, p. 7.
- Loi n° 2018-022 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de l'Union Togolaise de Banque (UTB), *JORT* du 20 novembre 2020, p. 7.
- Loi n° 2018-023 du 20 novembre 2018 portant autorisation de la privatisation de Société Holding Togolaise des Communications Électroniques (TOGOCOM), *JORT* du 20 novembre 2020, pp. 7 et 8.
- Loi n° 2019-005 du 17 juin 2019 portant code des investissements en République Togolaise, *JORT* du 17 juin 2019, pp. 10-20.
- Loi n° 2019-015 du 30 octobre 2019 portant code de l'organisation judiciaire, *JORT* du 30 octobre 2019, pp. 2-32.
- Ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968 réglementant la protection de la faune et l'exercice de la chasse au Togo et Ordonnance n° 84-3 du 7 février 1984 modifiant l'ordonnance n° 4 du 16 janvier 1968.
- Ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire, *JORT* du 11 septembre 1978, pp. 7-12.



## f. Textes français

- Code civil, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFF](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF), consulté le 24 juin 2020.
- Code de l'environnement, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFF](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF), consulté le 24 juin 2020.
- Code de l'urbanisme, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFF](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF), consulté le 24 juin 2020.
- Code général de la Propriété des personnes publiques, disponible sur [https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR\\_DIFF](https://beta.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF), consulté le 24 juin 2020.

## 3. Sources réglementaires

### a. Règlements béninois

- Décret n° 2001-110 du 04 avril 2001 fixant les normes de qualité de l'air en République du Bénin, disponible sur <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/legislenv.htm>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2001-109 du 4 avril 2001 fixant les qualités des eaux résiduaires en République du Bénin, disponible sur <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/legislenv.htm>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2001-094 du 20 février 2001 fixant les normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin, disponible sur <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/legislenv.htm>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement en République du Bénin, disponible sur <http://bch-cbd.naturalsciences.be/benin/implementation/legislation/decretimpactenv.pdf>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2001-294 du 08 Août 2001 portant réglementation du bruit en République du Bénin, disponible sur <http://abe.bj/documentation/>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2001-190 du 19 juin 2001 portant organisation de la procédure d'audience publique en République du Bénin, disponible sur <http://bj.chm->



[cbd.net/implementation/lois/fol655809/fol787758/decretap.pdf/](http://cbd.net/implementation/lois/fol655809/fol787758/decretap.pdf/), consulté le 27 juin 2020.

- Décret n° 2015-013 du 29 janvier 2015 portant composition et fonctionnement type des commissions d'enquête de *commodo* et *incommodo* et d'indemnisation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ben146321.pdf>, consulté le 27 juin 2020.

#### **b. Règlements camerounais**

- Décret n° 2015/3580 PM/DU 11 août 2015 fixant les modalités d'enregistrement et le régime des garanties et sûretés applicables aux concessions et aux baux domaniaux, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 76-165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 76-167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'État, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 77-193 du 23 juin 1977 portant création de la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 79-189 du 17 mai 1979 réglementant la délimitation des centres urbains, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 79-194 du 19 mai 1979 fixant les règles relatives à la création des lotissements, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2011/2582/PM du 23 août 2011 fixant les modalités de protection de l'atmosphère au Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2011/2585/PM du 23 Août 2011 fixant la liste des substances nocives ou dangereuses et le régime de leur dans les eaux continentales, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.

- Décret n° 2011/2583/PM du 23 Août 2011 portant réglementation des nuisances sonores et olfactives au Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 84-311 du 22 mai 1984 portant modalités d'application de la loi n° 80-22 du 14 juillet 1980, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 81-185 du 4 mai 1981 réglementant les conditions de réalisation de lotissements spéciaux par la Mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social en République du Cameroun, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=CMR>, consulté le 27 juin 2020.
- Arrêté primo ministériel n° 79-PM du 10 juillet 1981 fixant les modalités d'attribution des parcelles des lotissements sociaux au Cameroun, disponible sur <https://fpae-cameroun.org/oatge/legislation/arrete-n-79-pm-du-10-juillet-1981-fixant-les-modalites-dattribution-des-parcelles-des-lotissements-sociaux/>, consulté le 27 juin 2020.
- Circulaire n° 371/MINFI/DGD du 23 décembre 2016 précisant les modalités d'application des dispositions de la loi n° 2016/018 du 14 décembre 2016 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2017, disponible sur <http://www.lc-doc.com/document/circulaire-n371-minfi-dgd-du-23-decembre-2016-precisant-les-modalites-d-application-des-dispositions-de-la-loi-n2016-018-du-14-decembre-2016-portant-loi-de-finances-de-la-republique-du-cameroun-pour-l-exercice-2017/8045>, consulté le 26 juin 2020.

### c. Règlement ivoirien

- Décret n° 64-212 du 26 mai 1964 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique, disponible sur [https://www.sicta.sgs.com/medias/fichiers/decret\\_64-212.pdf](https://www.sicta.sgs.com/medias/fichiers/decret_64-212.pdf), consulté le 26 juin 2020.

### d. Règlements maliens

- Décret n° 96.010/P-RM du 17 janvier 1996 fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.

- Décret n° 99.321 du 04 octobre 1999 fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves de faune, des sanctuaires et les modalités de création de zones d'intérêt cynégétiques des ranches de gibier dans le domaine faunistique de l'État, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 01-395/P-RM du 06 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des eaux usées et des gadoues, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 01-397/P-RM du 06 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des polluants de l'atmosphère, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 01-394/ P-RM du 06 septembre 2001 fixant les modalités de gestion des déchets solides, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 01-396/P-RM du 06 septembre 2001 fixant les modalités des pollutions sonores, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 02-306/P-RM du 03 juin 2002 fixant les modalités d'application de la loi instituant l'homologation et contrôle des pesticides en République du Mali, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 02-305/P-RM du 03 juin 2002 fixant les modalités d'application instituant le contrôle phytosanitaire au Mali, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003 relatif à l'étude d'impact sur l'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Décret n° 06-258/P-RM du 22 juin 2006 fixant les conditions d'audit d'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Arrêté interministériel n° 06-1218/MEA – MEF – MIC – MET – MMEE – MS portant interdiction de l'importation et de la commercialisation de l'essence à plomb au Mali, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.
- Arrêté n° 95.2487 du 14 novembre déterminant les modalités de mise à feu dans le domaine forestier de l'État, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/en/?iso3=MLI>, consulté le 26 juin 2020.

### e. Règlements togolais

- Décret n° 71-204/PR portant création, organisation et fonctionnement de l'ODEF, *JORT* du 16 décembre 1971.
- Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française, disponible sur <http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/Decret-of-26-july-1932.pdf>, consulté le 24 juin 2020.
- Décret du 13 mars 1926 réorganisant le domaine et le régime des terres domaniales au Togo et le décret du 29 septembre 1928 réglementant le domaine et les servitudes d'utilité publique au Togo, modifié par décret du 7 septembre 1935, *JOTT*, 1er octobre 1945, disponible sur [http://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee\\_txt/1945/Pages%20from%20jo%201945-532-b.pdf](http://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee_txt/1945/Pages%20from%20jo%201945-532-b.pdf), consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 12 du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du Territoire du Togo communément appelé code forestier du Togo, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC018437/>, consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 45-2015 du 1er septembre 1945 réglementant au Togo le domaine public et les servitudes d'utilité publique, *JOTT*, n° 532, du 1er octobre 1945 et Décret n° 45-2016 du 1er septembre 1945 réglementant au Togo l'expropriation pour cause d'utilité publique, *JOTT*, n° 532, du 1er octobre 1945.
- Décret n° 55-528 du 20 mai 1955 relatif à la protection des forêts dans les territoires d'Afrique relevant du Ministère de la France d'Outre-mer promulgué au Togo par l'arrêté n° 560-55/C du 14 juin 1955.
- Décret n° 67-228 du 24 octobre 1967 relatif à l'urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations, disponible sur [https://construireautogo.gouv.tg/asset\\_uplds/files/Decret%201967%20.pdf](https://construireautogo.gouv.tg/asset_uplds/files/Decret%201967%20.pdf), consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 68-10 du 16 janvier 1968 interdisant la chasse de nuit, *JORT* du 16 février 1968, p. 110.
- Décret n° 82-50 du 15 mars 1982 portant code de procédure civile, *JORT* du 15 mars 1982, p. 1.
- Décret n° 87-24/PR du 12 mars 1987 portant création du ministère en charge de l'environnement, *JORT* du 20 mars 1987, pp. 1-2.
- Décret n° 90-178 du 7 novembre 1990 portant modalités d'exercice de la chasse au Togo, *JORT* du 05 décembre 1990, p. 38.
- Décret n° 91-029 du 2 octobre 1991 portant adaptation des statuts de la régie nationale des eaux du Togo aux dispositions de la loi n° 90-26 du 4 décembre 1990, *JORT* du 5 novembre 1991, p. 12-13.

- Décret n° 2003-237/PR du 26 septembre 2003 relatif à la mise en place d'un cadre normalisé de gestion des aires protégées, *JORT* du 26 septembre 2003, pp. 4-7.
- Décret n° 2005-095/PR du 04 octobre 2005 portant organisation et attributions du ministère des ressources forestières, *JORT* du 4 octobre 2005, pp. 11-14.
- Décret n° 2006-058 /PR du 05 juillet 2006 fixant la liste des travaux, activités et documents de planification soumis à étude d'impact sur l'environnement et les principales règles de cette étude, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC067452/>, consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 2008-090/PR du 29 juillet 2008 portant organisation des départements ministériels, *JORT* du 30 juillet 2008, pp. 1-10.
- Décret n° 2009-090/PR du 22 avril 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale de Gestion de l'Environnement (ANGE), disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/Tog179486.pdf>, consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 2009-091/PR du 22 avril 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement du Fonds National de l'Environnement, disponible sur <https://www.reddtogo.tg/index.php/presentation/cadre-institutionnel/parties-prenantes/15-textes-legislatifs-et-reglementaires/24-decret-n-2009-091-pr> consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 2009-302/PR du 30 décembre 2009 réglementant les feux utilitaires et les feux précoces, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2011-003/PR du 05 janvier 2011 fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/tog143632.pdf>, consulté le 24 juin 2020.
- Décret n° 2011-041/PR du 16 mars 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de l'audit environnemental, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Décret n° 2012-0061PR du 07 mars 2012 portant organisation des départements ministériels, *JORT* du 04 avril 2012, pp. 1-16.
- Décret n° 2013-038/ PR du 07 mai 2013 déterminant les modalités d'indemnisation pour expropriation et autres préjudices subis du fait de l'application des dispositions du code de l'eau, *JORT* du 27 juin 2013, pp. 22-23.
- Décret n° 2016-043/PR du 18 avril 2016 portant réglementation de la délivrance des actes d'urbanisme, *JORT* du 20 juin 2016, pp. 12-35.
- Décret n° 2016-064/PR du 11 mai 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence togolaise d'électrification rurale et des énergies renouvelables (AT2ER), *JORT* du 1<sup>er</sup> septembre 2020, pp. 17-20.

- Décret n° 2017-011/PR du 31 janvier 2017 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'agence nationale de protection civile (ANPC), *JORT* du 22 mars 2017, pp. 40-43.
- Décret n° 2017-022/PR du 25 février 2017 portant approbation de la politique nationale de la protection civile, *JORT* du 22 mars 2017, p. 49.
- Décret n° 2018 - 061 /PR du 21 mars 2018 portant protection du patrimoine routier national et des équipements connexes, *JORT* du 31 mai 2018, pp. 3-5.
- Décret n° 2019-008/PR du 06 février 2019 fixant les conditions et les modalités d'occupation du domaine public de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, *JORT* du 04 avril 2019, pp. 3-7.
- Arrêté interministériel n° 002/MEF/MVUHSP/MAPAH/MATDCL/2019 du 08 novembre 2019 fixant le délai d'accomplissement des formalités afférentes aux actes et opérations en matière foncière, *JORT* du 11 octobre 2019, pp. 1-3.
- Arrêté n° 23/MAR-FCE du 29 Juillet 1938 portant fixation des taxes d'abattage d'arbres et des redevances forestières de bois d'œuvre et de produits secondaires.
- Arrêté n° 19/MAR du 13 juin 1983 fixant le montant de timbres fiscaux pour l'obtention du permis de chasse, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Arrêté n° 18/MAR du 13 juillet 1983 fixant le prix de vente du permis et carnet de chasse, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Arrêté n° 21/MAR du 13 juillet 1983 définissant les modalités de l'exercice de la chasse, disponible sur <http://extwprlegs1.fao.org>, consulté le 26 juin 2020.
- Arrêté n° 002/MERF du 25 mars 2004 définissant les modalités d'application de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) au Togo, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.
- Arrêté n° 013/MERF du 01 septembre 2006 portant réglementation de la procédure, de la méthodologie et du contenu des études d'impact sur l'environnement, disponible sur <http://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC067452/> consulté le 24 juin 2020.
- Arrêté n° 18/MERF du 09 Octobre 2006 fixant les modalités et les procédures d'informations et de participation du public au processus d'EIE, disponible sur <https://togo.eregulations.org/media/Arrete%20n%C2%B0%20013%20MERF%20portant%20reglementation%20de%20la%20procedure%20de%20la%20methode%20et%20du%20contenu%20des%20EIE.pdf>, consulté le 24 juin 2020.
- Arrêté interministériel n° 031/MME/MERF/2011 du 05 mai 2011 portant interdiction de prélèvement du sable de mer sur tout le littoral (Togo), disponible sur



<http://www.fao.org/faolex/country-profiles/general-profile/fr/?iso3=TGO>, consulté le 27 juin 2020.

- Arrêté interministériel n° 003/MEF/MSPS/2018 du 09 mars 2018 portant tarification des amendes perçues par la direction de l'hygiène et de l'assainissement de base du mu ministère de la santé et de la protection sociale (Togo), *JORT* du 31 mai 2018, pp. 20-21.

#### 4. Sources jurisprudentielles

##### a. Jurisprudences internationale et communautaire

- CIJ, *Affaire relative à la chasse à la baleine dans l'antarctique*, (*Australie c. Japon*), disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/148>, consulté le 24 juin 2020.
- CIJ, 09 avril 1949, *Affaire du Déroit de Corfou*, Rec. 1949, p. 21.
- CIJ, 06 avril 1955, *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, Rec. 1955, disponible sur <https://www.icj-cij.org/en/case/18>, consulté le 24 juin 2020.
- CIJ, avis consultatif, 8 juillet 1996 *relatif à la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/95>, consulté le 24 juin 2020.
- CIJ, 25 septembre 1997, *Affaire Gabčíkovo-nagymaros*, RGDIP 1998, n° 1, p. 85.
- CIJ, 02 février 2018, *Affaire Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) Indemnisation due par la République du Nicaragua à la République du Costa Rica*, Rec. des arrêts, avis consultatifs et ordonnances, 2018, disponible sur <https://www.icj-cij.org/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-FR.pdf>, consulté le 24 juin 2020.
- C.P.J.I., 13 septembre 1928, *Usine de Chorzów*, compétence, arrêt n° 8, 1927, Rec. des arrêts, n° série A n° 13, p. 21.
- Sentence arbitrale, 11 mars 1941, *Fonderie de Trail*, Rec. des sentences arbitrales, t. II, p. 1965.
- TIDM, avis consultatif, 1<sup>er</sup> février 2011, *Responsabilités et obligations des États dans le cadre d'activités menées dans la Zone*, Rec. 2011, p. 10.
- CEDH, 18 février 1991, arrêt *Fredin c/ Suède*, n° 12033/86, § 60, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 juin 2020.
- CEDH, 8 juillet 2003, *Affaire Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 36022/97, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:%22003-789973-806926%22>}, consulté le 24 juin 2020.

- CEDH, arrêt du 30 novembre 2004, *Oneryildiz contre Turquie*, requête n° 48939/99, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%22itemid%22:%22003-1195502-1242050%22>}, consulté le 24 juin 2020.
- CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c/ Belgique*, réq. n° 21861/03, disponible sur [http://newsletter.cms-db.info/page\\_list.asp?pid=374&c\\_id=374](http://newsletter.cms-db.info/page_list.asp?pid=374&c_id=374), consulté le 24 juin 2020.
- CEDH, 22 décembre 2009, Affaire *Guiso-Gallisay c/ Italie*, Req. n° 58858/00, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 juin 2020.
- CEDH, 9 février 2017, Affaire *Messana c/ Italie*, Req. n° 26128/04, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int>, consulté le 24 juin 2020.
- CJUE, 14 juillet 2016, *Promoimpresa Srl c/ Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia*, aff. C-485/14, disponible sur [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7046/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/fr/), consulté le 24 juin 2020.
- CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo, JOCE C 393/92*, disponible sur [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7046/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/fr/), consulté le 24 juin 2020.
- CJCE, 11 juin 1985, *Commission c. Irlande*, aff. 288/83, disponible sur [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7046/fr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7046/fr/), consulté le 24 juin 2020.

## **b. Jurisprudence constitutionnelle**

### **• Décisions constitutionnelles du Togo**

- Cour constitutionnelle, Décision n° C-007/19 du 24 avril 2019, *Affaire Exception d'inconstitutionnalité (Ministère public, mesdames Marie-Thérèse BLONDEL et Joëlle BORDENEUVE et l'ONG MOND'ACTION c/Togo Tribune et monsieur Jean LEGRAND de Togo Tribune, JORT du 28 Avril 2019, pp. 4-5.*
- Cour constitutionnelle, Décision n° C-001/16 du 1er juin 2016 *portant saisine de MM. ADJEVI-ZAN Lassey et Messanvi ETIM, JORT du 20 juin 2016, pp. 2-4.*

### **• Décisions constitutionnelles du Bénin**

- Cour constitutionnelle, DCC 97-056 du 08 octobre 1997, *Affaire Collectif des descendants GANSÊKPO GANDAHO*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 98-050 du 20 mai 1998, *Affaire KOUMAGNON Hossou Antoine, et al.*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.



- Cour constitutionnelle, DCC 01-003 du 11 janvier 2001, *Affaire Prince Agbodjan Roberto Serge, Akotegnon D. Raphaël*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 02-003 du 09 janvier 2002, *Affaire GNASSOUNOU GILLES*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 02-055 du 04 juin 2002, *Affaire Sœurs tertiaires capucines et al.* , disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 02-065 du 05 juin 2002, *Affaire BOYA Comlan Eugène*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 02-102 du 21 août 2002 *Affaire HINVI Toussaint*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 03-096 du 19 juin 2003 *Affaire Populations du village de Togbin (Chef dudit village et le président de l'association de développement)*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 04-021 du 04 mars 2004, *Affaire Kuessi TOGBE et al.* , disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 04-039 du 20 Avril 2004, *Affaire ADEGBIDIN A. Issiaka*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 04-037 du 20 avril 2004, *Affaire Les « populations d'Ahomey-Gblon et Gbekpa »*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision> consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 06- 047 du 05 avril 2006, *Affaire BANNI Sidi, DEMON Abdoulaye*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 08-054 du 20 mai 2008, *Affaire Jean-Claude HOUNKPONOU*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 09 – 046 du 24 mars 2009, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour constitutionnelle, DCC 12-138 du 28 Juin 2012, *Affaire Alexis D. ACAKPO, Fidèle E HOUINSOU et André Y ASSE*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

- Cour constitutionnelle, Décision DCC 18 – 069 du 08 mars 2018, *Affaire Joseph DAH-LOKONON*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.
- Cour Constitutionnelle, DCC 00-032 du 28 juin 2000, *Affaire Héritiers de Feu FOHOUNHEDO Houévoessan*, disponible sur <https://courconstitutionnellebenin.bj/doc/decision>, consulté le 24 juin 2020.

- **Décisions constitutionnelles françaises**

- Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-737 DC, 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-599 DC, 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-116 QPC, 8 avril 2011, *M. Michel et autre, Troubles du voisinage et environnement*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2008-564 DC, 19 juin 2008, *Loi sur les OGM*, Rec. p. 313, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2005-513 DC, 14 avril 2005, *Loi relative aux aéroports*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2011-141 QPC, 24 juin 2011, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2007-548 DC, 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de la Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 96-373 DC, 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 85-189 DC, 17 juillet 1985, *Loi relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do> consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 85-198 DC, 13 décembre 1985, *Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la*

*communication audiovisuelle*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.

- Conseil constitutionnel, Décision n° 2014-419 QPC, 8 octobre 2014, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2016-540 QPC, 10 mai 2016, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.
- Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-660 DC, 17 janvier 2013, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/initRechJuriConst.do>, consulté le 24 juin 2020.

### c. Jurisprudence administrative

- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 3 du 24 janvier 2007, *Djedje Amondji Pierre C/ Ministère de l'Administration du Territoire*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 20 du 31 mars 2010, *Affaire N'Goran Yao Mathieu c/ Ministre de la construction, de l'urbanisme et de l'habitat*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 38 du 30 décembre 1998, *Affaire Sawadogo Karim dit Traoré Karim c/ Ministre du logement, de la Construction et de l'urbanisme*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., 24 novembre 2010, arrêt n° 99, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, 20 avril 1988, *Société Dragages et Travaux Publics c/ Ministère de la Construction et de l'Urbanisme*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., ord. n° 005 du 18 juillet 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Pascal Armement*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm., ord. n° 002 du 07 mars 2013, *Port Autonome d'Abidjan (P.A.A) c/ Société DAFCI*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n°38 du 30 décembre 1998, *Affaire Sawadogo Karim dit Traoré Karim c/ Ministre du logement, de la Construction et de l'urbanisme*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.

- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 3 du 24 janvier 2007, *Djedje Amondji Pierre C/ Ministère de l'Administration du Territoire*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre adm., arrêt n° 99 du 24 novembre 2010, *C.G.E.C.I c/ Ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n° 74 du 18 avril 2012, *Sally Sally Josue c/ Ministre de l'Economie et des Finances*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n° 73 du 18 avril 2012, *Guillaume Koffi c/ Ministre de l'Economie et des Finances*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, chbre adm, arrêt n° 76 du 23 mai 2012, *Eglise Messianique c/ Maire de la Commune de Yopougon*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre Adm., arrêt n°015 Bis/ CA du 06 avril 2000, *Affaire Houndebasso Nicodème c/ M.I.S.A.T.*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chbre Adm., Arrêt n°5/CA du 08 juin 1995, *Affaire Cocker Ismaïla Siaka c/ Préfet de l'Atlantique*, disponible sur [http://juris.consetat.ci/page\\_ecli.php](http://juris.consetat.ci/page_ecli.php), consulté le 23 juin 2020.
- Sénégal, Cour suprême, Chbre Adm., 24 octobre 2013, *Angélique International Limited (A.I.L) c/ ARMP*, *Bull. des arrêts de la Cour suprême*, 2013.
- Sénégal, Cour suprême, Chbre Adm., 07 avril 2011, *Bureau VERITAS SA contre ARMP*, *Bull. des arrêts de la Cour suprême*, 2012.
- Cameroun, Cour suprême, Chbre Adm., affaire n° 151 du 19 décembre 1995, *Edzana Sebastien c/ Etat du Cameroun*, disponible sur [www.coursupreme.cm](http://www.coursupreme.cm), consulté le 27 juin 2020.
- Togo, Cour suprême, chbre adm., arrêt n° 02/2013 du 13 juin 2013, *Aff. La collectivité AZIAGNO-AGBOBLI c/ La commune de Tsévié*, *Bull. des arrêts de la Cour suprême*, n° 2, 2015, p. 161.

#### **d. Jurisprudence judiciaire**

- Mali, Cour suprême, Chbre crim., arrêt n° 46 du 1er novembre 2004, *Affaire CMDT et Ministère public c/ Mamadou Balla Konaté et al.* disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020.
- Mali, Cour suprême, Chbre civ. 1re, arrêt n° 60 du 06 avril 1998, *Affaire Baïssa Djigué c/ Tidiane Diaby*, disponible sur

---

[https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020.

- Mali, Cour suprême, Sect. jud., arrêt n° 074 du 17 mars 2005, disponible sur [https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet\\_pays:Mali](https://juricaf.org/recherche/%22Code+civil%22+%22article+2279%22/facet_pays:Mali), consulté le 25 juin 2020.
- Togo, Cour suprême, arrêt n°10/11 du 17 février 2011, *Affaire Port Autonome de Lomé c/ Collectivités AKLOKPO Agbodji*.
- CA Lomé, 14 août 2013, *Affaire Société Fil Nylon Africaine (SOFINA) SARL c/ Dame Edjamtoli ASSIH*, arrêt n° 284/13, *Recueil des arrêts de la cour d'appel*, p. 909.

# **TABLE DES MATIÈRES**

SIGLES ET ABRÉVIATIONS ----- vi

SOMMAIRE -----xii

**INTRODUCTION GÉNÉRALE----- 1**

§1. Le domaine public, « champ de bataille » entre les intérêts économiques et environnementaux ----- 14

    A. Une conciliation amorcée avant les indépendances----- 14

    B. Une conciliation ajournée avec l’institution des États à parti unique----- 18

    C. Une conciliation restaurée avec les conférences nationales souveraines 21

§2. La domanialité publique et les règles environnementales, une jonction graduelle-----24

    A. Un régime fait *a priori* de règles aux résonances environnementales----25

    B. Un régime en interaction avec le droit de l’environnement-----29

    C. Un régime en mutation vers une sorte de « *domanialité environnementale* » ? -----32

§3. L’orientation de la recherche -----34

    A. La problématique soulevée -----35

    B. L’intérêt du sujet -----38

    C. Le champ et le cheminement de la réflexion-----41

**PARTIE I. LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX..... 43**

**TITRE I. L’INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LA PROTECTION DE L’INTÉGRITÉ MATÉRIELLE DU DOMAINE PUBLIC ..... 48**

**CHAPITRE I. LA RECONSTRUCTION DU PRINCIPE DE L’INALIÉNABILITÉ SOUS L’INFLUENCE DES OBJECTIFS SUPÉRIEURS DE L’INTÉRÊT GÉNÉRAL ..... 49**

Section 1. La redéfinition de l’inaliénabilité face à la conciliation des objectifs économique et environnemental -----50

    §1. L’inaliénabilité, « poutre-maîtresse » d’une domanialité publique indifférente a priori à l’égard du duo économie-environnement -----51

        A. L’inaliénabilité, une règle exorbitante de droit commun garantissant l’affectation domaniale -----51

            1/ De la valeur juridique d’un principe ayant un rôle passif en matière d’environnement-----51

            2/ De la portée d’un principe ayant un rôle passif en matière d’environnement-----54

        B. L’inaliénabilité, gage de l’inopposabilité des cessions effectuées sur le domaine public -----58

            1/ L’inaliénabilité ou une norme en phase avec le caractère *extra commercium* des biens-environnements : aspect doctrinal -----58

2/ L'inaliénabilité ou une norme en phase avec le caractère <i>extra commercium</i> des biens-environnements : aspect jurisprudentiel -----	61
§2. L'inaliénabilité, un principe à réexaminer dans le cadre de la gestion durable du domaine public-----	64
A. L'inaliénabilité de l'affectation analysée dans la perspective de la durabilité-----	64
1/ L'inaliénabilité de l'affectation à l'utilité publique dans la perspective de la durabilité -----	64
2/ L'inaliénabilité de l'affectation à un service public dans la perspective de la durabilité -----	67
B. La crise du domaine public, une thèse permettant le réexamen de l'affectation par rapport à l'environnement -----	70
1/ L'extension du domaine public au bien privé, un avantage pour l'environnement -----	70
2/ L'extension du régime de domanialité publique aux règles environnementales-----	73
Section 2. La ré-détermination des conséquences de l'inaliénabilité au regard de la conciliation des enjeux économiques et environnementaux -----	75
§1. La relativisation de l'impossibilité d'établir des droits réels sous l'influence des exigences de durabilité -----	76
A. L'appréhension de la nature juridique des droits conférés à l'occupant sous le prisme de l'environnement -----	76
1/ Le bail emphytéotique administratif vu par le droit de l'environnement -	77
2/ Les aliénations complémentaires dans le champ d'une valorisation responsable -----	80
B. L'appréhension de l'étendue des prérogatives du propriétaire public sous le prisme de l'environnement-----	83
1/ La relecture des prérogatives en cours d'exécution-----	83
2/ La relecture des prérogatives en fin d'exécution-----	85
§2. L'assouplissement de l'imprescriptibilité des actions en revendication des biens aliénés sous l'influence des exigences de durabilité-----	88
A. L'imprescriptibilité de l'action en revendication des dépendances domaniales pour l'intérêt des générations futures -----	88
1/ L'irrégulière aliénation provoquée par la maladresse administrative --	89
2/ L'irrégulière aliénation effectuée par suite d'une occupation privative sans titre-----	91
B. L'exclusion de l'exercice des actions possessoires sur les dépendances domaniales dans l'intérêt des générations futures -----	93
1/ Le principe : l'exclusion d'une action possessoire contre l'administration -----	93
2/ L'exception : l'admission des actions possessoires intentées contre les tiers -----	95



**CHAPITRE II. LA REFONDATION DE LA POLICE DE LA CONSERVATION DU DOMAINE PUBLIC AU REGARD DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES ..... 99**

Section 1. La police de la conservation, une police a priori répressive ayant une portée environnementale-----	100
§1. La contravention de grande voirie ou l’incrimination des atteintes à l’intégrité du bien public-----	100
A. L’incrimination des dégradations du domaine public par des déversements de polluants -----	101
1/ Des personnes privées, auteurs de déversements répréhensibles -----	101
2/ Des personnes publiques complices de déversements répréhensibles	103
B. L’incrimination des dégradations du domaine public par des prélèvements non autorisés -----	107
1/ Le régime dérogatoire des prélèvements à des fins domestiques -----	107
2/ Le régime des prélèvements à des fins commerciales ou industrielles	109
§2. La contravention de grande voirie sous le prisme des sanctions correctives	111
A. Le rôle relativement dissuasif des sanctions classiques appliquées en matière de contravention de grande voirie-----	111
1/ Une sanction principale : des amendes soutenues par le droit de l’environnement -----	112
2/ Des sanctions complémentaires non négligeables en termes de dissuasion-----	114
B. La remise en l’état, une sanction promue en droit de l’environnement pour la sauvegarde de l’intégrité du domaine -----	116
1/ La remise en état, une résultante des obligations contractuelles -----	116
2/ La remise en état, une résultante des obligations extracontractuelles	118
Section 2. La police de la conservation, une police a posteriori préventive sous l’influence de l’environnement -----	120
§1. La subordination des opérations domaniales au régime d’autorisation préalable-----	121
A. Le cas de l’exploitation des installations classées pour la protection de l’environnement -----	122
1/ Les installations classées situées en dehors des zones franches -----	122
2/ Les installations classées enfermées dans les zones franches -----	125
B. Le cas de l’exploitation des ressources du domaine forestier-----	127
1/ Le régime de l’exploitation des espèces végétales-----	127
2/ Le régime de l’exploitation des espèces fauniques -----	129
§2. L’inflation des régimes d’interdiction dictés par le législateur-----	132
A. L’apport des règles environnementales d’interdiction rigoureuse dans la protection des biens publics -----	132
1/ L’interdiction rigoureuse d’activités nommées-----	132

2/ L'interdiction rigoureuse d'emploi d'outils ciblés-----	135
B. L'apport des règles environnementales d'interdiction partielle dans la protection des biens publics -----	137
1/ L'interdiction partielle vue à travers des exceptions précises et nommées-----	138
2/ L'interdiction partielle vue à travers des exceptions générales et innommées -----	140
CONCLUSION DU TITRE I-----	144
<b>TITRE II. L'INCIDENCE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX SUR LE RÉGIME DE PROTECTION DU DOMAINE PUBLIC DANS SES RAPPORTS AVEC LE VOISINAGE.....</b>	146
<b>CHAPITRE I. LA CONTRIBUTION DES RÈGLES ENVIRONNEMENTALES À LA MAÎTRISE DES ATTEINTES CAUSÉES À LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE .....</b>	147
Section 1. Des atteintes régulières au profit de l'intérêt général-----	148
§1. Des atteintes causées sur la base d'actes empreints de puissance publique --	148
A. Des atteintes justifiées par l'utilité publique sous le regard du droit de l'environnement -----	149
1/ Une relecture de l'utilité publique en tant qu'exigence de l'expropriation -----	149
2/ Une relecture de l'utilité publique en tant qu'arme contre l'expropriation fantaisiste -----	152
B. Des atteintes compensées par voie d'indemnisation sous le regard du droit de l'environnement-----	154
1/ La nécessité d'indemniser née de l'expropriation pour cause d'utilité publique-----	155
2/ L'exigibilité de la compensation à la date de démarrage des travaux	157
§2. Des atteintes causées à la propriété privée sur le fondement de la théorie de l'accession-----	160
A. Le contexte de superposition des propriétés privée et publique-----	161
1/ Les impacts environnementaux dans la superposition des propriétés privée et publique en matière minière -----	161
2/ Les impacts environnementaux dans la superposition de propriétés privée et publique en matière de l'eau-----	164
B. Le contexte de superposition d'affectations sur une dépendance domaniale-----	167
1/ Les enjeux environnementaux en matière de superposition d'une affectation à une mission d'intérêt général et des droits du propriétaire privé sur son bien-----	167
2/ Les enjeux environnementaux en matière de superposition de l'utilité publique et du service public sur un bien public -----	170

Section 2. Des atteintes irrégulières perpétrées par l'administration----- 173

§1. La théorie des emprises irrégulières sous les partis uniques ----- 174

A. Les spoliations de terres en vue de la constitution des aires protégées- 174

1/ Des spoliations des terres faites en complicité avec la loi ----- 175

2/ Des spoliations des terres conduites en *solo* par les administrations- 177

B. Les emprises effectuées dans la constitution des réserves administratives -  
----- 179

1/ Une notion de réserves administratives née des contingences  
urbanistiques ----- 179

2/ Une notion de réserves administratives saisie par les enjeux  
environnementaux ----- 182

§2. La régularisation par compensation à partir des années 1990 ----- 184

A. Une régularisation fondée sur la théorie jurisprudentielle d'expropriation  
indirecte----- 184

1/ Le sens de la régularisation d'une atteinte ----- 184

2/ Le fondement de la régularisation des atteintes ----- 187

B. Une persistance des dégradations perpétrées sur les écosystèmes ----- 190

1/ Le cas des pays à sensibilité écologique élevée ----- 190

2/ Le cas des pays à sensibilité écologique moyenne----- 192

**CHAPITRE II. LA RELECTURE DES CHARGES DE VOISINAGE DU  
DOMAINE PUBLIC PAR RAPPORT AUX PRÉOCCUPATIONS  
ENVIRONNEMENTALES ..... 197**

Section 1. L'indissociabilité matérielle des fonds grevant et grevé, un critère à  
réexaminer pour la protection de l'environnement ----- 198

§1. Les servitudes imposées aux fonds privés pour l'utilité du domaine public -  
----- 198

A. Les servitudes imposées pour l'utilité d'un ouvrage public ----- 199

1/ Les incidences environnementales sur les servitudes d'utilité publique  
au profit des ouvrages publics : l'analyse à l'étape des travaux ----- 199

2/ Les incidences environnementales sur les servitudes d'utilité publique  
au profit des ouvrages publics : l'analyse sur l' « *immeuble œuvré* » ---- 202

B. Les servitudes imposées pour l'utilité d'une dépendance du domaine  
public naturel ----- 204

1/ Des servitudes imposées au profit des ressources naturelles du domaine  
public----- 204

2/ Des servitudes imposées au profit du périmètre délimité autour de la  
ressource naturelle----- 206

§2. Les servitudes grevant le domaine public pour l'utilité d'une propriété  
privée ----- 208

A. L'impact de l'utilisation des aires de voirie sur la salubrité dans les  
agglomérations ----- 209

1/ L'aisance de voirie ou une atteinte proportionnée née du voisinage - 209

2/ L'utilisation nuisible des aires de voirie par rapport à la salubrité 211

B. Les impacts de l'utilisation des aisanes de voirie sur l'intégrité matérielle domaniale-----	213
1/ Les impacts écologiques des opérations de construction sur les aisanes de voirie-----	214
2/ Les impacts écologiques des opérations de fouille sur les aisanes de voirie -----	215
Section 2. Le critère fonctionnel, un fondement nécessaire à l'adaptabilité des servitudes pour la protection de l'environnement-----	218
§1. Le critère fonctionnel, un fondement de la différenciation des servitudes administratives et des mesures de police -----	219
A. Une différenciation au regard de la nature intrinsèque des obligations imposées -----	219
1/ Des charges réelles saisies par les préoccupations environnementales	219
2/ Des mesures de portée générale saisies par les préoccupations environnementales-----	222
B. Une différenciation au regard du champ d'application -----	224
1/ Le champ d'application <i>ratione materiae</i> : domaine de prédilection des servitudes -----	225
2/ Le champ d'application <i>ratione personae</i> : domaine de prédilection de la police -----	227
§2. Le critère fonctionnel, un fondement de l'extension de la notion de servitude administrative au profit de l'intérêt général lié à l'environnement -	230
A. L'intérêt urbanistique des limitations de hauteur des immeubles-----	230
1/ Les servitudes <i>non altius tollendi</i> et le risque sanitaire -----	230
2/ Les servitudes <i>non altius tollendi</i> et la qualité de vie -----	233
B. Les interdict <sup>222222</sup> ions de construire et la théorie de vice caché-----	234
1/ La constructibilité d'un sol : analyse du vice face à un danger enfoui	234
2/ La constructibilité d'un sol : analyse du vice par rapport aux nuisances -	237
CONCLUSION DU TITRE II-----	241
CONCLUSION PARTIELLE (PARTIE I)-----	243

**PARTIE II. LE RÉGIME DE GESTION DU DOMAINE PUBLIC ÉPROUVÉ PAR LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX..... 239**

**TITRE I. LES UTILISATIONS ORDINAIRES DU DOMAINE PUBLIC SAISIES PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES..... 248**

**CHAPITRE I. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'UTILISATION COLLECTIVE DU DOMAINE PUBLIC ..... 249**

Section 1. Le principe de la libre utilisation du domaine public appréhendé sous le prisme de l'environnement -----	249
§1. La place des exigences environnementales dans l'exercice des activités commerciales sur le domaine public -----	250
A. L'exercice des activités commerciales d'intérêt privé et les défis environnementaux-----	251
1/ Le domaine public siège d'une activité cantonnée en conflit avec l'environnement -----	251
2/ Le domaine public siège d'une activité passagère en conflit avec l'environnement -----	253
B. L'exercice d'activités commerciales d'intérêt général et les défis environnementaux-----	256
1/ Le domaine public siège d'une activité commerciale d'intérêt général en conflit avec l'environnement-----	256
2/ Le domaine public siège d'une activité d'intérêt économique général en conflit avec l'environnement -----	259
§2. La place des exigences environnementales dans l'exercice des activités extra commerciales sur le domaine public -----	261
A. L'exercice des libertés collectives et les exigences environnementales	262
1/ Un duo confronté au maintien de l'ordre public -----	263
2/ Un duel, l'environnement étant attiré par l'ordre public-----	266
B. La domanialité publique face à l'« <i>affligeante laideur</i> » imposée par les stationnements « <i>sauvages</i> » en milieu urbain -----	268
1/ Requalifier la notion de stationnement « <i>sauvage</i> » ?-----	268
2/ La question préoccupante des stationnements abusifs -----	270
Section 2. Le principe de l'utilisation gratuite du domaine public appréhendé sous le prisme de l'environnement -----	272
§1. Une gratuité monnayée au regard de la perception de la taxe carbone ---	273
A. L'apport du droit international conventionnel -----	274
1/ L'apport des règles conventionnelles antérieures à l'Accord de Paris	274
2/ L'apport des règles conventionnelles depuis l'Accord de Paris -----	277
B. L'apport de la réglementation interne des États -----	279
1/ Des taxes écologiques répressives-----	279
2/ Des taxes écologiques préventives -----	281
§2. Une gratuité monnayée au regard de la perception des taxes minières---	283
A. Les obligations de perception des taxes liées <i>stricto sensu</i> à l'exploitation minière -----	284
1/ Des redevances exigibles pour la superficie occupée par l'exploitant	285
2/ Des redevances liées intrinsèquement à la substance minière extraite	287
B. Les obligations de contribution au développement local imposé aux exploitants-----	289
1/ Le fondement constitutionnel de l'obligation de contribuer au développement local -----	289

2/ Le fondement législatif de l'obligation de contribuer au développement local-----	292
<b>CHAPITRE II. L'INTÉGRATION DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS L'UTILISATION PRIVATIVE DU DOMAINE PUBLIC</b> .....	295
Section 1. L'utilisation privative d'une dépendance domaniale par le jeu d'actes unilatéraux -----	296
§1. L'affirmation de la fonction environnementale des actes unilatéraux en matière d'utilisation privative du domaine public-----	296
A. Les arrêtés pris à l'issue des évaluations environnementales des projets ---	297
1/ Du processus technique des évaluations environnementales, un préalable à une autorisation environnementale des projets-----	297
2/ De l'influence des évaluations environnementales dans l'adoption des règlements d'autorisation de réalisation des projets-----	300
B. La valeur juridique du principe de participation en matière d'évaluation des impacts environnementaux des projets-----	302
1/ La participation, une norme débitrice d'une obligation de consulter le public-----	302
2/ La participation, une norme créatrice d'un droit de contrôle administratif-----	304
§2. L'importance du contrôle juridictionnel de l'acte administratif en matière de protection de l'environnement-----	307
A. La théorie du bilan coûts-avantages : le contrôle de proportionnalité--	307
1/ Le contrôle de proportionnalité opéré par le juge administratif-----	307
2/ Le contrôle de proportionnalité opéré par les juridictions constitutionnelles -----	310
B. La théorie jurisprudentielle de troubles de voisinage : le contrôle des nuisances -----	312
1/ La notion de trouble de voisinage dans la jurisprudence-----	313
2/ L'applicabilité de la théorie de trouble de voisinage par le juge-----	315
Section 2. L'utilisation privative d'une dépendance domaniale par le jeu du contrat administratif -----	317
§1. La prise en compte des enjeux environnementaux dans les contrats portant occupation privative d'une dépendance domaniale -----	318
A. La protection de l'environnement par l'instrumentalisation de la notion de clause exorbitante -----	318
1/ La clause environnementale exorbitante imposant des conditions de sélection-----	319
2/ La clause environnementale exorbitante imposant des conditions d'exécution -----	321
B. La protection de l'environnement par l'instrumentalisation des prérogatives administratives en matière contractuelle -----	323

1/ L'instrumentalisation des prérogatives rectificatives-----	323
2/ L'instrumentalisation de la prérogative de résiliation -----	325
§2. L'absence de titre attribuant l'occupation privative, fondement des expulsions -----	327
A. L'expulsion pour motif sanitaire d'une dépendance domaniale-----	328
1/ L'expulsion pour motif sanitaire : les personnes mises en danger----	328
2/ L'expulsion pour motif sanitaire : l'appréhension de l'urgence -----	330
B. L'expulsion pour motif écologique d'une dépendance domaniale-----	332
1/ La position du juge pénal face à l'occupant illégal -----	332
2/ La position du juge des libertés face à l'occupant illégal -----	334
 CONCLUSION DU TITRE I-----	 337
 <b>TITRE II. LA VALORISATION DU DOMAINE PUBLIC SAISIE PAR LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES.....</b>	 <b>339</b>
<b>CHAPITRE I. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION FONCTIONNELLE DU DOMAINE PUBLIC .....</b>	<b>341</b>
Section 1. L'appréciation de l'approche propriétaire du domaine public à l'aune des questions environnementales -----	341
§1. La propriété publique, un critère de la domanialité publique en dépréciation 342	
A. La négation du droit de garde de l'administration sur le domaine public 342	
1/ Une relecture du droit de garde face aux enjeux environnementaux -	343
2/ Une relecture des obligations de la personne publique gardienne face au risque environnemental -----	345
B. L'affirmation d'un véritable droit de propriété sur le domaine public -	348
1/ L'identification des pesanteurs environnementales dans la définition de la propriété publique -----	349
2/ L'identification des pesanteurs environnementales dans la détermination de l'« échelle de domanialité » -----	351
§2. La propriété publique, un fondement de la valorisation économique domaniale -----	353
A. La rentabilisation du domaine de l'État à l'aune de la durabilité -----	353
1/ Le domaine de l'État : entre exploitation effective et dégâts sur l'environnement -----	353
2/ Le domaine de l'État : entre oisiveté de l'État et attitude agressive des riverains-----	356
B. La rentabilisation du domaine des collectivités locales -----	358
1/ La rentabilisation par l'exercice des compétences propres en matière de gestion durable du domaine public local-----	359

2/ La rentabilisation par l'exercice des compétences partagées en matière de gestion durable du domaine public local -----	362
Section 2. L'appréciation de l'approche patrimoniale du domaine public à l'aune des questions environnementales -----	364
§1. La gestion patrimoniale du domaine public à la lumière des règles environnementales nationales -----	365
A. Le patrimoine public et la problématique d'une "titularité" fluctuante	365
1/ L'État, titulaire du patrimoine public -----	365
2/ La nation, titulaire du patrimoine public -----	368
B. Le patrimoine public et la problématique de la "titularité" conférée aux générations futures -----	371
1/ Les générations futures, une fiction juridique destinée à la conservation de l'environnement -----	371
2/ Les générations futures titulaires de droits difficilement exigibles ---	374
§2. La gestion patrimoniale du domaine public à la lumière des règles du droit international de l'environnement -----	376
A. La gestion patrimoniale des biens publics naturels transfrontaliers ----	376
1/ Cas des écosystèmes fluviaux transfrontaliers -----	377
2/ Cas des écosystèmes lacustres transfrontaliers -----	380
B. La gestion patrimoniale des ouvrages publics transfrontaliers -----	383
1/ Les impacts des ouvrages transfrontaliers sur l'environnement, à travers les textes -----	383
2/ Les impacts des ouvrages transfrontaliers sur l'environnement, à travers la jurisprudence internationale -----	385

**CHAPITRE II. LA PRISE EN COMPTE DES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LA VALORISATION ÉCO-NOMIQUE DU DOMAINE PUBLIC..... 390**

Section 1. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe du domaine public par les personnes publiques propriétaires -----	390
§1. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe à la veille de la libéralisation -----	391
A. L'insubordination des structures étatiques aux exigences écologiques dans la gestion des biens publics -----	391
1/ Une insubordination justifiée par un encadrement normatif embryonnaire -----	392
2/ Une insubordination favorisée par un défaut de contrôle technique -	394
B. La relative subordination de l'État aux exigences sanitaires dans la gestion des biens publics -----	396
1/ L'exposition du cadre de vie à la pollution -----	396
2/ La problématique de l'assainissement -----	399
§2. Les enjeux environnementaux dans l'exploitation directe au lendemain de la libéralisation, un pas vers la privatisation -----	401



A.	L'exploitation actuelle des dépendances domaniales par les EPIC -----	402
1/	Le droit domanial des EPIC : entre contrainte de privatisation et pertinence environnementale -----	403
2/	Le droit domanial des EPIC : l'attrait du droit public des affaires à l'heure de la protection de l'environnement -----	405
B.	L'exploitation actuelle des dépendances domaniales par les EPA -----	408
1/	La gestion de la salubrité publique par les EPA -----	409
2/	La gestion des questions de protection civile par les EPA -----	411
Section 2.	Les enjeux environnementaux dans l'exploitation indirecte du domaine public -----	415
§1.	La place de l'environnement dans l'objectivation des droits sur le domaine public -----	415
A.	Une objectivation justifiée par la protection constitutionnelle de la propriété publique -----	415
1/	La propriété publique dans les textes constitutionnels : une analyse projetée vers la protection de l'environnement -----	416
2/	La propriété publique dans la jurisprudence constitutionnelle : une analyse projetée vers la protection de l'environnement -----	418
B.	Une objectivation justifiant une inflation des règles de gestion -----	422
1/	La perméabilité des règles spéciales régissant le domaine public vis-à-vis de l'environnement -----	422
2/	La perméabilité des règles sectorielles régissant le domaine public vis-à-vis de l'environnement -----	424
§2.	La place de l'environnement dans la subjectivation des droits sur le domaine public -----	427
A.	Les conséquences environnementales de l'exercice de droits réels sur le domaine public par les personnes publiques -----	428
1/	Les conséquences environnementales de l'exigibilité des droits de propriété publique dans la doctrine -----	428
2/	Les conséquences environnementales de l'exigibilité des droits de propriété publique dans la jurisprudence -----	431
B.	Les conséquences environnementales de l'exercice de droit réel sur le domaine public par les personnes privées gestionnaires -----	433
1/	Des conséquences cernées dans le cadre du " <i>triptyque domanial</i> " ---	433
2/	Des conséquences cernées dans le cadre de la " <i>dualité de gestion</i> " --	436
	CONCLUSION DU TITRE II -----	440
	CONCLUSION PARTIELLE (PARTIE II) -----	441
	<b>CONCLUSION GÉNÉRALE -----</b>	<b>434</b>
	<b>ÉLÉMENTS BIBLIOGRAPHIQUES -----</b>	<b>454</b>
A.	OUVRAGES -----	455
B.	THÈSES & MÉMOIRES -----	458

C. ARTICLES & CONTRIBUTIONS -----	467
D. RAPPORT & ÉTUDES -----	495
E. PLATEFORMES DE RECHERCHE EN LIGNE -----	498
<b>SOURCES -----</b>	<b>499</b>
A. SOURCES DU DROIT INTERNATIONAL ET COMMUNAUTAIRE 500	
B. SOURCES DU DROIT INTERNE -----	503
<b>TABLE DES MATIÈRES -----</b>	<b>524</b>