

# HEINRICH BÖLL STIFTUNG

## DAKAR

Sénégal



## ANALYSE DE LA LOI N°2020-04 POUR LA LUTTE CONTRE LE PÉRIL PLASTIQUE AU SÉNÉGAL

Loi n°2020-04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de incidence des matière plastiques sur l'environnement au Senegal

DÉCEMBRE 2020





“

« La pollution par les déchets plastiques étouffe les cours d'eau, nuit aux communautés qui dépendent de la pêche et du tourisme, tue les tortues et les oiseaux, les baleines et les dauphins, et se fraye un chemin dans les régions les plus reculées de la planète. À moins de changer de cap, les déchets plastiques pourraient bientôt l'emporter sur tous les poissons des océans. »

**António Guterres, Secrétaire Général des Nations unies,**  
Extrait message du 8 juin 2018, Journée mondiale des océans.

”



# ANALYSE DE LA LOI N°2020-04 DU 08 JANVIER 2020 POUR LA LUTTE CONTRE LE PERIL PLASTIQUE AU SENEGAL

**Auteurs :** Dr Ibrahima Cissé, Souley Ndaw, Dr Saliou Faye, avec la contribution et les conseils de Me Abdou Aziz Djigo.

Remerciements à toute l'équipe qui a participé à ce travail, aux acteurs de la société civile et aux autorités compétentes.

---

La Heinrich-Böll-Stiftung travaille de façon inclusive avec les partenaires de la société civile sénégalaise ainsi que les institutions étatiques centrales comme décentralisées. Elle compte ainsi soutenir la protection de l'environnement et la promotion de l'écologie dans le domaine social et politique d'une part, et à favoriser l'avènement d'une société démocratique qui respecte les droits humains universels en accordant une attention particulière sur l'égalité entre les genres, d'autre part.

# Sommaire

RESUME EXECUTIF	6
I. INTRODUCTION	7
II. LES LINEAMENTS DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE SENEGALAIS SENSIBLE A LA GESTION DES DECHETS PLASTIQUES :	9
UNE HISTOIRE A TROIS TEMPS	9
III. TEXTURE DE LA LOI N°2020-04 DU 08 JANVIER 2020 :	11
DES AVANCÉES ET DES FACTEURS INHIBITEURS	11
IV. RECOMMANDATIONS	17
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	22

## RESUME EXECUTIF

Partant des engagements internationaux qu'il a contractés pour la protection de l'environnement et la réalisation d'un développement durable, ainsi que de la constitution révisée de 2016 qui consacre le droit à un environnement sain, l'État du Sénégal s'est efforcé au fil des dernières années d'instaurer un cadre législatif et réglementaire capable de faire face aux nuisances engendrées par les déchets plastiques à l'environnement.

En effet, l'État du Sénégal a mis en place successivement depuis 1974 une première génération (1974-2008) de textes législatifs et réglementaires, ensuite une deuxième génération (2008-2015) exclusivement de texte réglementaire et une troisième génération (2015-2020) qui porte sur des textes législatifs.

Au regard de cette panoplie d'instruments juridiques qui étaient en vigueur, force est de constater que la situation n'a guère changé même avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-09 du 04 mai 2015 relative à l'interdiction de la production, de l'importation, de la détention, de la distribution, de l'utilisation de sachets plastiques de faible micronnage et à la gestion rationnelle des déchets plastiques.

Ainsi, l'illustration de la volonté renouvelée du gouvernement du Sénégal à éradiquer la pollution plastique est marquée par l'adoption de la loi n° 2020-04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques qui abroge et remplace la loi n° 2015-09 du 04 mai 2015.

Cette loi précitée introduit l'interdiction de certains produits plastiques à usage unique ou produits plastiques jetables (tasses à jeter, plats à jeter, pailles etc.), le bannissement total des sacs plastiques sortie de caisse. La consignation des bouteilles en plastique, afin notamment d'améliorer la collecte de ces contenants et, par suite le recyclage, l'obligation pour les producteurs, au titre de la responsabilité élargie, d'assurer la gestion des déchets issus des produits qu'ils mettent sur le marché.

Nonobstant ces innovations juridiques de taille, nous pouvons noter également que cette loi comporte des lacunes qui peuvent compromettre son application dont, notamment : (1) la rigidité de certaines dispositions ; (2) la non prise en compte d'une commission chargée de gérer les infractions en matière de produits plastiques; (3) l'absence d'une disposition explicite sur le délai accordé (soit de six ou huit mois) aux acteurs du plastique pour se conformer à la loi au niveau des dispositions transitoires ; (4) l'absence d'une vulgarisation au niveau de tout le territoire national ; (5) l'absence de textes réglementaires d'application. ■■■

# I. INTRODUCTION

## I.1. Contexte et justification

Les plastiques<sup>1</sup> font partie du quotidien de milliards d'individus et sont également très utilisés dans l'industrie. On en produit plus de 400 millions de tonnes par an dans le monde. Cette forte production de plastique surtout des plastiques à usages uniques a des répercussions graves sur l'environnement; car, selon les estimations actuelles, 40 % des produits plastiques sont jetés au bout de moins d'un mois.

Ces déchets qui s'accumulent d'année en année représentent une menace réelle aux dimensions multiples et complexes, avec des enjeux majeurs et primordiaux. C'est à ce titre que les acteurs de la gouvernance mondiale engagent les États dans la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel protecteur.

Au Sénégal, la production annuelle de déchets plastiques est estimée à 200.000 tonnes par an et seules 9000 tonnes sont recyclées. Ce qui signifie qu'une grande partie des déchets plastiques sont incinérés dans les décharges ou finissent dans la nature, d'où l'urgence d'une gestion durable des déchets plastiques notamment des plastiques à usage unique. Cette gestion devrait s'articuler autour d'une législation claire et suffisamment contraignante pour prévenir toutes mauvaises pratiques entraînant des problèmes environnementaux et sanitaires.

Longtemps marqué par un droit positif trop général et laconique, le Sénégal s'est résolument engagé en 2015 dans un processus d'interdiction spécifique des sachets plastiques avec la promulgation de la loi 2015-09 du 04 mai 2015 relative à l'interdiction de la production, de l'importation, de la détention, de la distribution, de l'utilisation de sachets plastiques de faible micronnage et à la gestion rationnelle des déchets plastiques.

Hélas, cette loi n'a pas eu d'incidences majeures sur la pollution par le plastique, qui continue de plus bel avec des conséquences sur le plan environnemental et sur le développement socio-économique. Ce péril plastique affecte négativement la santé des populations et des animaux, la qualité de l'eau, des sols, des infrastructures ainsi que le tourisme.

Toutefois, force est de constater que plus de quatre années après l'adoption de cette loi, la tendance ne s'est pas inversée. Le plastique est toujours utilisé et jeté dans la nature, souvent après une seule utilisation. Plus grave encore, les importations de produits plastiques ont augmenté de 20%, alors que la production industrielle de plastique connaît une hausse de 7%.

Cette situation démontre à plusieurs égards que la loi de 2015 comportait d'importantes lacunes. Ces lacunes pourraient être liées, entre autres, à son champ d'application étroit et à l'impossibilité de distinguer à l'œil nu les sachets plastiques interdits de ceux qui ne le sont pas.

Cependant, cette situation a attiré l'attention des autorités compétentes de l'exécutif et du parlement qui ont illustré leur volonté de trouver des solutions durables pour éradiquer la pollution plastique. Cette volonté politique manifeste a été traduite en acte par le législateur sénégalais à travers la loi n° 2020-04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques qui abroge et remplace la loi n° 2015-09 du 04 mai 2015.

Cette loi n° 2020-04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques qui s'inscrit dans « le programme Zéro déchet » du Gouvernement, mérite d'être analysée suite à son entrée en vigueur. C'est dans ce cadre que l'étude juridique portant sur la loi précitée a été commanditée par la Fondation Heinrich Böll.

## I.2. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

L'objectif général de la consultation est de faire une analyse juridique de la loi précitée en vue de rendre son application plus effective.

Il s'agit plus particulièrement :

- d'analyser la loi n°2020- 04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence des matières plastiques sur l'environnement ;
- d'identifier les principaux obstacles et problèmes qui peuvent être rencontrés sur le plan juridique pour une application effective de la loi ;
- de formuler des recommandations concises à intégrer dans les décrets d'application à venir pour renforcer la pertinence et l'efficacité du texte de loi en matière de lutte contre les déchets plastiques afin d'éviter que les industriels ainsi que les commerçant (es) contournent la loi et continuent à produire et utiliser des produits plastiques ciblés par la loi ;
- De présenter les principaux résultats et recommandations issus de l'atelier de présentation et de validation avec les acteurs et actrices de la société civile.



## I.3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie et la démarche générale qui ont présidé cette étude sont articulées autour de (i) l'organisation d'une réunion de cadrage ; (ii) de la revue documentaire ; (iii) de la collecte de données provenant des entretiens avec les différentes parties prenantes dont des juristes et spécialistes de l'environnement et de l'exploitation des informations recueillies ; (iv) de la réunion sur l'état d'avancement avec le commanditaire ; (v) de l'organisation d'un atelier de restitution et de (vi) la production d'un rapport final.

Pour une plus grande compréhension juridique du texte de 2020, nous proposons dans un premier temps une analyse critique de la loi, pour ensuite aborder dans un second temps, les perspectives liées à son effectivité. ■■■

## II. LES LINEAMENTS DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE SENEGALAIS SENSIBLE A LA GESTION DES DECHETS PLASTIQUES :

### UNE HISTOIRE A TROIS TEMPS

Le péril plastique a poussé la majorité des États d'Afrique à se doter d'un dispositif légal et réglementaire pour la gestion des déchets de manière générale, et des déchets plastiques en particulier. Le Sénégal s'inscrit dans cette mouvance. Pour comprendre l'ensemble des actes juridiques et leur évolution à travers le temps, l'analyse diachronique du corpus légal et règlement est nécessaire.

L'analyse des textes législatifs et réglementaires sensibles à la gestion des déchets plastiques permettent de distinguer trois (3) générations.

PRIMO, une première génération de textes législatifs et réglementaires (1974 à 2008).

Cette génération comporte le décret n° 74-338 de 1974 réglementant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères, la loi n° 83-71 de 1983 relatif au code de l'hygiène, suivie de la loi n° 2001-01 portant Code de l'Environnement et de son décret d'application n°2001-282 de 2001 ainsi que le décret n° 2008-1007 relatif à la réglementation de la gestion des déchets biomédicaux de 2008 qui intègre la question des déchets plastiques.

SECUNDO, une deuxième génération de réglementation (2008 à 2015).

Cette étape porte sur un premier niveau de durcissement des mesures d'interdiction des déchets plastiques. Elle est matérialisée par l'arrêté ministériel n°9611 MCOM-IAAF en date du 12 novembre 2008 portant interdiction de l'importation, de la distribution et de la vente de plastiques non biodégradables.

Les deux premières générations de textes législatifs et réglementaires sensibles à la gestion des déchets présentent la particularité de traiter de manière incidente les déchets et surtout les sachets plastiques.

TERTIO, une troisième génération de textes législatifs et réglementaires (2015 à 2020).

Cette phase est marquée par l'adoption de la loi n°2015-09 du 04 mai 2015 relative à l'interdiction de la production, de l'importation, de la détention, de la distribution, de l'utilisation de sachets plastiques de faible micronnage et à la gestion rationnelle des déchets plastiques. Cette loi constitue une avancée majeure du Sénégal dans la lutte contre les déchets plastiques, mais elle présente beaucoup d'insuffisances qui ont entraîné son abrogation et son remplacement par la loi n°2020- 04 du 08 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence des matières plastiques sur l'environnement. Entre autres des limites majeures du texte de 2015, on peut noter les insuffisances liées à son champ d'application qui se limitait uniquement aux sachets plastiques de faible micronnage (30 microns), n'intégrant pas ainsi les autres catégories de déchets plastiques aussi nuisibles que les sachets de moins de 30 microns. En sus, les agents de contrôle n'étaient pas suffisamment outillés pour faire respecter la loi dans toute sa rigueur, face à l'importation des sachets plastiques.

Par ailleurs, la loi de 2020 s'inscrit plus dans la logique de la révision constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016, laquelle instaure « le droit à un environnement sain ». Et, sur ce point, le législateur sénégalais est clair : « La défense, la préservation et l'amélioration de l'environnement incombent aux pouvoirs publics », et ceux-ci ont notamment « l'obligation de préserver, de restaurer les processus écologiques essentiels ». ■■■

### III. TEXTURE DE LA LOI N°2020-04 DU 08 JANVIER 2020 :

#### DES AVANCÉES ET DES FACTEURS INHIBITEURS

Pour apporter un éclairage juridique au texte de la loi de 2020 sur le plastique, l'analyse porte ici d'abord sur les avancées de la texture, ensuite les facteurs inhibiteurs de celle-ci.

La loi n°2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques apporte des corrections relatives aux importantes lacunes de la loi de 2015. Les mesures de correction sont ainsi multiples. D'abord, la loi de 2020 définit dans ses premiers articles son champ d'application, voire son périmètre d'application. En effet, son article 2 dispose : « La présente loi s'applique aux produits constitués ou fabriqués à partir de matières plastiques, qu'ils soient ou non à usage unique et aux déchets qui en sont issus. Sont exclus du champ d'application de la présente loi, les produits dont un ou plusieurs composants sont des produits constitués ou fabriqués à partir de matières plastiques à condition que le produit principal soit conçu de manière à ne pas permettre facilement le remplacement du ou des composants par le consommateur ». L'absence de définition du champ d'application de la loi de 2015 n'a pas milité en faveur de son effectivité et a contribué à sa propre mise à mort. L'orthodoxie en matière de légistique voudrait que tout texte législatif détermine dans ses premières dispositions, son objet et son champ d'application.

La loi de 2020 apporte également une innovation avec l'interdiction draconienne des « produits plastiques à usage unique ou produits plastiques jetables sont interdites » (art. 4) et les « sacs plastiques sortie de caisse » (art.5). En effet, toute personne physique ou morale qui utilise ou met à disposition, à titre gratuit ou non, tout produit en matière plastique à usage unique ou des sacs plastiques sortie de caisse, tombe sous le coup des sanctions rigoureuses prévues par ladite loi. Est considérée comme matière plastique à usage unique produit fabriqué entièrement ou partiellement à partir de plastique et qui n'est pas conçu, créé ou mis sur le marché pour accomplir, pendant sa durée de vie, plusieurs trajets ou rotations en étant retourné à un producteur pour être rempli à nouveau, ou qui n'est pas conçu, créé ou mis sur le marché pour être réutilisé pour un usage identique à celui pour lequel il a été conçu. Les sanctions sont très larges et concernent tous les acteurs de la chaîne du plastique : le fabricant ou l'importateur (art.26), le vendeur ou l'usager (art.27), l'importateur (art.28), l'exportateur (art.29), etc.

Le nouveau texte instaure par ailleurs une mesure incitative avec le système de la consigne et l'obligation, pour les producteurs, de soumettre un rapport sectoriel semestriel au Ministre en charge de l'environnement. Le texte établit ainsi une imputabilité directe des déchets plastiques aux producteurs qui mettent sur le marché des produits constitués ou fabriqués à partir de matières plastiques. En conséquence, la loi leur soumet à un régime d'obligation de collecte et de traitement des déchets générés par leurs produits dans le cadre d'un programme individuel.

Cependant, si la loi prévoit l'approbation du programme individuel par le ministre en charge de l'environnement, elle ne précise pas les standards ou spécifications liés audit programme sectoriel. L'élaboration et la prise de l'arrêté prévu par l'article 12 de la loi sont donc nécessaires pour une effectivité de cette disposition. L'article 12 prévoit également un mécanisme d'accompagnement des industriels dans leur programme sectoriel. Ce qui donne une certaine flexibilité de la loi. Dans la même veine, l'article 13 de la loi prévoit l'existence d'éco-organismes dont les conditions d'octroi de l'agrément, le cahier de charges, sont fixées par arrêté du Ministre en charge de l'environnement. Le non-respect des obligations entraîne un retrait de l'agrément après une mise en demeure de trente jours. Là également, l'élaboration et la prise de l'arrêté prévu par l'article 13 de la loi sont donc nécessaires pour une effectivité de cette disposition, car la loi ne précise pas les modalités d'application telles que les procédures d'agrément. Il en est de même de l'obligation de production d'un rapport d'activités dont les spécifications sont à préciser dans un arrêté. Ici, l'élaboration et la prise de l'arrêté référé à l'article 14 sont une condition d'effectivité dudit article.

L'article 16 de la loi prévoit l'obligation pour les « producteurs, lorsque c'est techniquement faisable et économiquement viable, d'intégrer une part de plastique recyclé dans les produits plastiques neufs qu'ils mettent sur le marché. Un décret détermine les objectifs nationaux en matière d'intégration de plastique recyclé dans les produits plastiques neufs mis sur le marché et fixe les délais pour réaliser ces objectifs. » Cette disposition ne dit pas cependant les caractéristiques de ce qui est « techniquement faisable et économique viable » et celui qui doit apprécier la faisabilité technique et la viabilité économique du processus d'intégration du plastique recyclé dans les produits de plastiques neufs. La définition des spécifications de ce qui est, au sens du législateur, « techniquement faisable et économique viable », de celui qui en dispose la compétence d'appréciation et la prise du décret sur les objectifs nationaux d'intégration du plastique recyclé dans les produits de plastiques neufs, sont donc une condition sine qua non pour la mise en œuvre effective de cette disposition. L'article 32 prévoit des mesures de sanction aux manquements à cette disposition sans qu'il soit précisé, au sens de cette loi, de ce qui « techniquement faisable et économiquement viable ».

Si l'article 18 de la loi prévoit l'obligation pour « les consommateurs et les utilisateurs finaux de produits constitués ou fabriqués à partir de matières plastiques, lorsque ces produits deviennent des déchets, de les acheminer vers les points de collectes aménagés à cet effet », ses dispositions ne mentionnent pas de sanctions en cas d'atteinte à cette obligation. Or, s'il est vrai que la sanction ne fait pas la juridicité d'un texte, elle porte cependant une dimension dissuasive essentielle à son effectivité. Donc l'inexistence de sanction prévue ne milite pas en faveur de l'effectivité de cette disposition.

S'agissant de l'importation et de l'exportation de déchets plastiques prévues par les articles 19 et 20, il faut souligner que si leurs termes paraissent clairs et concis, il faut signaler toutefois que le premier (article 19) n'indique pas nommément les organes de contrôle responsables et le second (article 20) ne mentionne pas les conditions dans lesquelles le ministre en charge de l'environnement pourrait autoriser les exportations de déchets plastiques. La mention de l'exportation vers un pays qui autorise leur importation et doté d'installations de traitement adéquates semble être faible au regard des possibilités de détournement de finalités. La consécration d'une rubrique dans le décret d'application semble être pertinente.

Une taxe sur les matières premières est aussi prévue par la loi. Aux termes de celle-ci, « II est institué une taxe sur les produits constitués ou fabriqués à partir de matières plastiques non recyclables dite « taxe plastique ». La taxe plastique frappe les produits figurant sur une liste établie par un décret qui en fixe le tarif et les modalités de recouvrement. » (art. 22). L'élaboration d'un décret qui fixe la liste des produits, leur tarif et les modalités de recouvrement est donc une condition nécessaire pour rendre effective cette disposition.

Le chapitre 9 de la loi prévoit dans les différents articles qui le composent des sanctions pénales pour les fabricants et importateurs de produits visés aux articles 4 et 5, les vendeurs et utilisateurs, les importateurs et exportateurs de déchets plastiques. Il prévoit également des sanctions aux manquements des consignes, du système de collecte, etc. L'article 34 de ce chapitre prévoit que « tout producteur, qui ne met pas en place des points de collecte de bouteilles en plastique en nombre suffisant, est puni d'une peine d'emprisonnement de trois à six mois et d'une amende de cinq à dix millions francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement. » Il faut noter à ce titre que cette disposition en soi est insuffisante car elle ne renvoie pas au décret d'application ou à un arrêté pour préciser ce qu'il faut entendre par « en nombre suffisant » et à qui d'en faire l'appréciation. Cette même incrimination peut être portée aux articles 35 et 36 qui prévoient des mesures de sanction en cas de manquements aux articles 11 et 12, sans que leurs contours soient totalement définis.

Last but not least, la loi de 2020 ne précise pas les moyens juridiques dont disposent les corps de contrôle pour rendre effective la loi. Elle se suffit à la mention suivante : « suivant la réglementation en vigueur ». Ce manque de clarté est susceptible d'entraîner un flou juridique dans l'entendement des acteurs. De la même manière, toujours en ce qui concerne les corps de contrôle, la loi ne dit pas le sort réservé aux produits saisis.

Au total, la loi de 2020 constitue une avancée nodale dans la riposte nationale contre le « péril plastique ». Ambitieuse et innovante, elle se caractérise particulièrement par sa concision et son spectre catégoriel. Cependant, elle présente quelques zones d'ombre liées essentiellement à son application. L'une des insuffisances de ce texte est le faible renvoi des articles à des décrets d'application et à des arrêtés ; lesquels ont pour fonction de préciser les habilitations, les mécanismes et modes opératoires des dispositions contenues dans la loi. Toutefois, ni un décret d'application ni un arrêté ne peut aller au-delà de ce que prévoit la loi. De même, un décret d'application ou un arrêté ne peut être pris que s'il est formellement prévu par une disposition. Par conséquent, certaines insuffisances de la loi ne peuvent être corrigées que par une révision de celle-ci. Parmi les zones d'ombres à clarifier, il y a entre autres la question des sanctions, l'opérationnalisation de certaines mesures comme la consigne et la responsabilité élargie des producteurs mais également l'accompagnement des acteurs économiques qui sont fortement impactés par l'application de cette nouvelle loi. ■■■

## III.1. AVANCÉES MAJEURES DE LA LOI

Cette loi qui repose sur une approche holistique de réduction de la quantité de déchets plastiques produits, comporte de nombreuses innovations majeures, dont, notamment, la transition vers une économie circulaire avec en ligne de mire, l'élimination totale du stockage en décharge ou de la combustion partielle en incinérateur ou à l'air libre. Entre autres innovations, elle introduit : l'interdiction de certains produits plastiques à usage unique ou produits plastiques jetables (tasses à jeter, plats à jeter, pailles, etc.), le bannissement total des sacs plastiques sortie de caisse, la consignation des bouteilles en plastique, afin notamment d'améliorer la collecte de ces contenants et, par la suite, le recyclage, l'obligation pour les producteurs, au titre de la responsabilité élargie, d'assurer la gestion des déchets issus des produits plastiques qu'ils mettent sur le marché.

Ainsi que l'obligation d'incorporer du plastique recyclé dans la fabrication de produits plastiques neufs, la création d'une taxe sur les matières plastiques non recyclables, afin d'inciter à l'utilisation de matières plastiques recyclables et l'interdiction d'importer au Sénégal des déchets plastiques. Des mesures ont été prises en termes de sanctions, allant de celles pécuniaires jusqu'à l'emprisonnement. ■■■

## III.2. FACTEURS INHIBITEURS

Globalement, cette loi est ambitieuse étant entendu qu'elle constitue une avancée majeure en matière de lutte contre le plastique et ses déchets, véritables fléaux au Sénégal. Nonobstant ces innovations juridiques de taille, nous pouvons noter également que cette loi comporte des lacunes. Celles-ci peuvent être appréhendées à travers les articles suivants :

A l'article 5, la loi dispose que « l'interdiction ne vise pas les sacs plastiques destinés et utilisés dans les points de vente pour emballer des denrées alimentaires afin de les protéger, de permettre leur manutention ou leur acheminement du producteur ou du vendeur au consommateur, et d'assurer leur présentation ». Cette disposition dérogatoire peut servir de brèche pour contourner l'indirection. Le législateur sénégalais pouvait s'inspirer de l'expérience béninoise ou burkinabée pour intégrer dans le dispositif une disposition dérogatoire pour les emballages et sachets plastiques destinés directement aux activités sanitaires, de recherche scientifique et expérimentale ou destinés aux mesures de sécurité et de sûreté nationales assortie d'un encadrement strict.

A l'article 6 alinéa 2, à la place du « décret », il fallait codifier « par voie réglementaire » pour laisser le choix de la décision à l'autorité compétente. Cette substitution des décrets par voie réglementaire est valable également sur tout le dispositif excepté le décret d'application.

A l'article 9, la rigidité de cette disposition posera un problème d'application dans la mesure où la lourdeur administrative ne permet pas à la tutelle de donner une suite à temps à tous les rapports des producteurs. Pour assouplir cette disposition, la Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés (DEEC) et les services déconcentrés du Ministère en charge de l'environnement pourraient se substituer à la tutelle. Cette substitution peut être opérée à l'article 10, en son alinéa 1.

Ensuite, à l'article 12 alinéa 1, le concept « éco-organismes » méritait a priori d'être défini ; et il fallait ajouter agréés pour avoir « éco-organismes agréés ».

En outre, à l'article 13 alinéa 1, la durée de l'agrément pouvait être fixée à cinq (05) ans renouvelable comme c'est une première expérience au Sénégal.

Dans la même veine, la substitution de la tutelle par la DEEC et les services déconcentrés du Ministère en charge de l'environnement est valable à l'article 14.

Toujours au titre des lacunes juridiques, nous pouvons mentionner à l'article 19 alinéa 2, une difficulté d'application étayée par le fait de corser de plus en exigeant à l'importateur la réexportation des déchets plastiques vers le pays d'origine ou de provenance à ses frais en sus de la saisie et des poursuites pénales.

A l'article 24 alinéa 1, nous pouvons noter un problème rédactionnel parce que la transaction est une procédure administrative ou précontentieuse qui s'impose d'abord en présence d'une infraction. Cette procédure peut éteindre l'action publique au cas où l'auteur de l'infraction accepte de verser l'amende transactionnelle comme elle peut déboucher sur une procédure contentieuse dans le cas contraire. Ce même article doit comporter un 4ème alinéa qui fera mention de l'information du procureur compétent. De plus, pour jouer sur la transparence, le législateur pouvait instituer une commission chargée des infractions en matière de produits plastiques qui donnera un avis conforme dont la composition et les attributions seront fixées par le décret d'application.

A l'article 25, un alinéa nouveau devrait être créé concernant la transmission du procès-verbal au ministre en charge de l'environnement ou son représentant et au procureur compétent. La non vulgarisation de la loi au niveau national peut conduire à une application insuffisante de celle-ci. Enfin, nous ne pouvons pas manquer d'évoquer l'absence d'une disposition explicite sur le délai accordé (soit de six ou huit mois) aux acteurs du plastique pour se conformer à la loi au niveau des dispositions transitoires. ■■■





## IV. RECOMMANDATIONS

Les textes réglementaires qui seront pris en application de la loi précitée permettent d'opérationnaliser les dispositions de cette loi. C'est pourquoi, il est nécessaire de mettre l'accent sur les points saillants qui feront l'objet d'une codification dans l'avant-projet de décret d'application. Parmi ces derniers, nous pouvons mentionner :

### IV.1. L'adoption d'une approche inclusive et participative à l'élaboration du projet de texte

La participation en amont de toutes les parties prenantes permettra de faciliter la transition vers l'économie circulaire. Un texte réglementaire de qualité peut également être abordé sous le prisme de son acceptation par ceux à qui il est destiné. Cette approche s'inscrit dans « ce que les Anglo-Saxons appellent la compliance, qui qualifie le respect spontané du droit par les usagers, mais qui implique également une forte prise en compte de l'utilisateur dans l'édiction de la règle de droit ».

### IV.2. La création d'une commission chargée des infractions en matière de produits plastiques

Cet organe, avec sa composition et ses attributions, se chargera de donner un avis conforme au Ministre en charge de l'environnement ou son représentant sur toutes les infractions en matière de produits plastiques

### IV.3. La fixation des modalités de mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur (REP)

L'avant-projet de décret devra fixer les modalités de mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur par les éco-organismes et les producteurs qui mettent en place des systèmes individuels, notamment en ce qui concerne les modalités de leur agrément par l'autorité administrative, les obligations minimales de gestion des déchets, les conditions de mise en place des fonds relatifs au financement de la réparation et du réemploi des produits.

## IV.4. La définition des modalités d'application du cahier de charges

Les clauses contenues dans le cahier de charges doivent clairement spécifier la responsabilité des parties, les mesures de surveillance du respect des obligations du cahier des charges.

## IV.5. L'amélioration de l'information des consommateurs

Afin d'améliorer l'information des consommateurs, les producteurs et importateurs de produits générateurs de déchets informent les consommateurs, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur leurs qualités et caractéristiques environnementales, notamment l'incorporation de matière recyclée, les possibilités de réemploi, la recyclabilité aux fins de permettre aux consommateurs de faire un achat responsable .

## IV.6. L'intégration du contrôle par l'administration

L'avant-projet de décret d'application doit déterminer les conditions d'exercice du contrôle par les agents assermentés.

## IV.7. La traduction de la version française du texte en wolof suite à son entrée en vigueur

Il importe également de publier toutes les parties réglementaires encore attendues. En général, le décalage entre parties législative et réglementaire est gravement préjudiciable à la sécurité juridique car l'application de nombreuses dispositions de la loi est incertaine.

## IV.8. Perspectives de mise en œuvre effective de la loi

L'analyse du texte de la loi révèle quelques insuffisances qui ne militent pas en faveur de l'effectivité de celle-ci. Des perspectives de renforcement et d'amélioration se dégagent au travers du registre de plaidoyer inspiré de quelques recommandations fortes.

D'abord, bien que la loi prévoit des mesures de sanction rigoureuses envers les producteurs et les importateurs, le contrôle doit aussi être plus centré sur ces catégories d'acteurs. Les contrer, c'est éradiquer le mal dans sa racine pivotante. En sus, à plusieurs égards, il est plus facile de les maîtriser que de maîtriser les distributeurs et les utilisateurs.

Au titre des mesures qui militent en faveur de la mise en œuvre effective de la loi, on note l'édiction des décrets d'application et des arrêtés auxquels la loi renvoie et qui sont censés préciser les mécanismes et modes opératoires de mise en œuvre effective de la loi. Sans ces textes d'accompagnement, la loi est simplement non applicable dans la plupart de ses dispositions.

Entre autres des opportunités de plaidoyer, s'inscrivent :

- L'adoption des décrets d'application devant accompagner la loi ;
- La prise des arrêtés devant accompagner la loi ;
- L'orientation plus rigoureuse du contrôle sur les importateurs et les producteurs ;
- Une amélioration des mesures incitatives quasi-inexistantes. Or, l'expérience révèle que parfois les mesures incitatives (soft-law) peuvent se révéler plus efficace et efficiente que les mesures répressives.

## IV.9. Recommandations de la société civile

1. Préciser les mécanismes d'application du système de consignation,
2. Apporter des clarifications sur les cas d'exception,
3. Expliciter dans les décrets les agents assermentés et les services chargés de veiller à l'application de la loi,
4. Mettre en place des mesures incitatives notamment un dispositif transitoire pour aller vers la reconversion,
5. Élargir le champ d'interdiction de la loi aux bouteilles de moins de 10l,
6. Rendre accessible l'eau potable à l'aide de fontaines publiques pour substituer la vente de sachets d'eau,
7. Identifier les alternatives locales et les soutenir,
8. Vulgariser la loi en langue locale et avec des outils de communications adaptés au paradigme socioculturel,
9. Mener une campagne en partenariat avec la société civile sous l'égide du MEDD (Ministère de l'Environnement et du développement durable) et des PTF,
10. Promouvoir la création des groupes de veille environnementale pour le respect de la loi
11. Mettre en place une commission consultative composée des différents acteurs (société civile, industriels, ministères) lors de l'élaboration des décrets
12. Mettre en place un système de monitoring pour évaluer l'efficacité de la loi
13. Mettre en place des fonds destinés à financer les initiatives pour des alternatives et la réduction des déchets (défalquer au moins 20% des amendes perçues) ■■■

## CONCLUSION

Les déchets plastiques sont une des menaces les plus sérieuses qui pèsent sur la survie de l'humanité et de son écosystème, au point de se réduire à la question shakespearienne : « être ou ne pas être ». Complexe, d'échelle mondiale, aux conséquences multidimensionnelles et durables, cette menace est un des défis majeurs et cruciaux qui interpellent à la fois les acteurs de la gouvernance mondiale (États, Institutions et Organismes internationaux, ONG, etc.) et les populations.

A l'instar de la plupart des autres États d'Afrique et du monde, le Sénégal s'est doté depuis 2015 d'un cadre juridique protecteur spécifique, après s'être longtemps régi par des textes législatifs et réglementaires généraux. En effet, le législateur sénégalais régent la problématique des déchets plastiques à travers trois générations normatives. Une première (1974 à 2008) et une deuxième génération de textes législatifs et réglementaires (2008 à 2015) qui ont la particularité de traiter la question de la prise en charge des déchets et, surtout, des déchets plastiques de manière incidente. D'où des textes législatifs et réglementaires généraux. Une troisième génération (2015 à nos jours) qui a vu le législateur monter au créneau par l'adoption d'un premier texte législatif spécifique aux déchets plastique en 2015, et donc plus protecteur, mais dont les limites ont conduit à son abrogation et son remplacement par une loi de 2020 qui se veut plus ambitieuse et protectrice contre le péril plastique.

En dépit des avancées nodales enregistrées, notamment avec la loi n°2020-04 du 08 janvier 2020, celle-ci présente quelques insuffisances significatives dont la correction, globalement, est tributaire de l'élaboration et de l'entrée en vigueur des décrets d'application et des arrêtés prévus par la loi, dans quelques de ses dispositions. L'analyse ici proposée de la loi n°2020-04 du 08 janvier 2020 entend contribuer à une meilleure compréhension de l'esprit et de la lettre du législateur sénégalais de 2020 et de proposer des pistes d'enrichissement (amélioration et renforcement du caractère protecteur de la loi de 2020) dans la perspective de l'élaboration des décrets d'application et des arrêtés. ■■■

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- 
- Association zéro déchet Sénégal, LOOKA, Loi plastique : perceptions et attentes à Dakar, 2020, 35p.

---

  - BUREAU Caroline, Optimisation de la gestion et de la mise en valeur des plastiques récupérés au Québec, Canada, Université de Sherbrooke, 2009, 100p.

---

  - CABRESPINES, Jean-Louis, Etude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer, Paris, les éditions des journaux officiels, 209, 92p.

---

  - Fondation Heinrich Böll, Rapport de l'atelier de stratégie de campagne sur la lutte contre la pollution plastique au Sénégal, 2020, 8p.

---

  - Ministère de la transition écologique, La loi anti-gaspillage dans le quotidien des citoyens français : concrètement ça donne à quoi ? Parsi, 2020, 34p.

---

  - UEMOA, Etude sur la gestion des sachets plastiques dans l'espace UEMOA, rapport final, 2013, 253p.

---

  - WWF, Pollution plastique : à qui la faute ? identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature, rapport de 2019, 53p.

---

  - ZOUAC, Mounir ; ZOUAC, Karim, Le droit et les politiques applicables à la gestion des déchets plastiques au Maroc, LEAD, 2019, 18p.

---

  - Loi n°2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables en République du Bénin

---

  - Loi n°57/2008 du 10/09/2008 portant interdiction de la fabrication, l'importation, l'utilisation et la commercialisation des sachets plastiques au Rwanda

---

  - Loi n°017-2014/an portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables au Burkina-Faso

---

  - Loi n°2020-15 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

# TABLE DES MATIÈRES

RESUME EXECUTIF	4
I. INTRODUCTION	5
I.1. Contexte et justification	5
I.2. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	7
I.3. MÉTHODOLOGIE	7
II. LES LINEAMENTS DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE SENEGALAIS SENSIBLE A LA GESTION DES DECHETS PLASTIQUES :	8
UNE HISTOIRE A TROIS TEMPS	8
III. TEXTURE DE LA LOI N°2020-04 DU 08 JANVIER 2020 :	9
DES AVANCÉES ET DES FACTEURS INHIBITEURS	9
III.1. AVANCÉES MAJEURES DE LA LOI	13
III.2. FACTEURS INHIBITEURS	14
IV. RECOMMANDATIONS	16
IV.1. L'adoption d'une approche inclusive et participative à l'élaboration du projet de texte	16
IV.2. La création d'une commission chargée des infractions en matière de produits plastiques	16
IV.3. La fixation des modalités de mise en œuvre de la responsabilité élargie du producteur (REP)	16
IV.4. La définition des modalités d'application du cahier de charges	17
IV.5. L'amélioration de l'information des consommateurs	17
IV.6. L'intégration du contrôle par l'administration	17
IV.7. La traduction de la version française du texte en wolof suite à son entrée en vigueur	17
IV.8. Perspectives de mise en œuvre effective de la loi	17
IV.9. Recommandations de la société civile	18
CONCLUSION	20
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	201

Fondation Heinrich Böll Sénégal  
Rue de Louga x Impasse PE 10  
BP: 49 87 - Point E  
Dakar - Sénégal

**T** +221 33 825 66 06  
**E** info@sn.boell.org

**F** [www.facebook.com/boell.senegal](http://www.facebook.com/boell.senegal)  
**W** [www.sn.boell.org](http://www.sn.boell.org)

