

## **Je vous remercie monsieur le Premier Président**

À l'anniversaire des 40 ans de la loi sur le domaine national, le professeur Samba TRAORE écrivait ceci :  
*« la fille ainée de l'État du Sénégal souffre, elle est malmenée de toutes parts, elle cherche un prétendant. »*

Aujourd'hui, il me revient l'honneur de vous donner des nouvelles de cette fille, **que dis-je**, de cette femme qui aura 58 ans cette année, autour du thème justice et conflits fonciers : application de la loi sur le domaine national.

## **Monsieur le Président de la République,**

### **Honorables invités,**

Malthus, dès 1798, expliquait le pouvoir multiplicateur de la population, plus grand que celui de la terre qui, parce que statique, n'est pas suffisant pour répondre aux besoins de tous. Cette insuffisance en fait une ressource rare, un objet de convoitise, et par conséquent, une source intarissable de conflits.

Par définition, le conflit foncier est interprété comme un affrontement entre des intérêts, des valeurs, des actes ou des procédures autour de la terre ou sur la terre.

**En Afrique,** Jean-Pierre Chauveau et Paul Mathieu, trouvent cependant qu'il est hasardeux de donner un sens univoque au « besoin » de changement institutionnel qu'expriment les conflits fonciers, car, **je cite** « *ils sont spécifiques, plus souvent évoqués que précisément documentés, ont des origines et une évolution non mécanique, et sont difficiles d'interprétation* ». **Fin de citation.**

C'est pourquoi, la doctrine, dans ce domaine, procède par une classification des conflits fonciers plutôt que par des définitions précises.

La typologie retenue, permet ainsi de distinguer les conflits qui opposent les agriculteurs entre eux, les éleveurs, ou encore ceux qui opposent agriculteurs, éleveurs et pêcheurs, populations et autorités locales ou

centrales, collectivités territoriales, collectivités et autorités déconcentrées ou centrales, populations locales et investisseurs nationaux ou étrangers, entre autres.

Dans la tradition sénégalaise, le régime de la propriété collective se fondait sur un traitement à l'amiable de ces conflits fonciers.

De ce fait, la famille était le premier intervenant, mais les affaires pouvaient être portées devant les autorités coutumières, en fonction des enjeux du conflit.

L'intervention de la justice qui, dans notre exposé, est assimilée aux juridictions, c'est à dire à l'ensemble des cours et tribunaux et aux décisions qu'ils rendent n'a été visible que pendant la période coloniale, notamment avec l'application du décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière, dont l'objectif a été d'offrir au titulaire d'un immeuble la garantie d'un droit réel, privé et individuel, matérialisé par un titre foncier définitif et inattaquable.

En conséquence, l'imbrication des textes coloniaux véhiculant l'idée d'une propriété individuelle aux tenures traditionnelles se fondant sur la propriété collective avait créé un régime hybride qui a complexifié les conflits fonciers, et réduit la portée de l'intervention des instances traditionnelles.

Dans ce contexte, la nécessité de repenser la propriété foncière a donné naissance à la loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

### **Mesdames et Messieurs,**

Pour reprendre la formule de LEIGH dans son article intitulé **le thème de la justice dans les Lettres persanes, permettez-moi de constater que** *« tout a été dit sur la loi sur le domaine national et s'évertuer à dire du nouveau sur l'application de ce texte vous donnera certainement une impression de déjà-vu. Nous mettrons donc l'accent sur les interprétations acceptées jusqu'ici. »*

Alors, « *De quoi s'agit-il ?* »

Pour Feu le Président Léopold Sédar Senghor **que je cite**, *il s'agit très simplement de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique noire traditionnelle... Car... les textes français... ont altéré la nature traditionnelle des tenures foncières* ». **Fin de citation.**

Cette loi peut donc être présentée comme étant le symbole d'une rupture paradigmatique dont le principal objectif a été de garantir à chaque citoyen un accès équitable à la terre, désormais « *bien national* » géré par l'État qui n'en est pas propriétaire, mais simple détenteur.

Ce changement s'est accompagné de quelques innovations.

D'abord, le droit d'usage conférant une autorisation d'exploitation intuitu personae et révocable est préféré au droit de propriété exclusif ou collectif.

Ensuite, l'appropriation n'est plus déterminée par le droit de feu, de hache ou de sabot, selon la tradition ou par la capacité à payer la valeur marchande, mais, est devenue fonction de deux critères cumulatifs : l'appartenance à la collectivité d'une part, et la capacité de mise en valeur d'autre part.

Enfin, pour éviter les conflits, chaque occupant exerce son activité dans une des zones dédiées à savoir :

- les zones urbaines constituées par les terres situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme ;
- les zones des terroirs correspondant aux terres qui sont **régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage** ;
- les zones classées regroupant des terres protégées à vocation forestière ou d'intérêt cynégétique ;

— les zones pionnières qui correspondent aux autres terres.

Au regard de ces innovations, la loi sur le domaine national donnait une image presque apaisante de l'environnement dans lequel elle devrait être appliquée.

Mais, contre toute attente, son essence n'a pas suffi, la violence des injonctions coutumières et la survivance du régime de l'immatriculation en ont complexifié l'application et ont exacerbé les conflits fonciers.

Partant, l'intérêt du sujet qui nous réunit est significatif, dans la mesure où il implique toutes les composantes de la population et permet d'interroger le rôle de la justice dans la mise en œuvre des politiques foncières.

Ce faisant, la question est de savoir quelle application la justice fait de la loi sur le domaine national dans le traitement des conflits fonciers.

La réponse nous conduit à réfléchir sur la rationalité et la cohérence du modèle actuel de traitement judiciaire des conflits fonciers, son adaptation ou son adaptabilité à nos réalités socioculturelles, ainsi que sa capacité à renforcer la sécurité judiciaire et la confiance des citoyens et des investisseurs.

A ce propos, il apparaît nettement que la justice, en appliquant la loi sur le domaine national, promeut un traitement classique des conflits fonciers par les méthodes habituelles de gestion du contentieux (I).

Cependant, face à l'évolution des territoires et des formes d'occupation du domaine national, il serait pertinent de repenser le traitement judiciaire d'un contentieux aussi complexe (II).



**Monsieur le Président de la République,**

**Honorables invités,**

**I) Aborder la question du traitement des conflits fonciers par la justice** nécessite de structurer notre intervention autour du contentieux civil et administratif dans lequel se prononcent les juges du fond et des référés d'une part (A), et du contentieux à caractère pénal qui fait intervenir le parquet, les juges d'instruction et des sièges correctionnel et criminel, d'autre part (B).

**A) s'agissant du contentieux civil et administratif, il peut être réparti** selon qu'il est question de conflits résultant de la délimitation du domaine national (1) ou de son occupation (2).

**1) pour le contentieux de la délimitation, il faut a priori rappeler** que l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, considère comme faisant partie du domaine national : *« toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la loi et en écarte les terres qui, à la même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'état. »*

Il existe donc trois domaines. Un national qui nous intéresse aujourd'hui, un domaine l'État et des terres ayant fait l'objet d'une immatriculation au nom d'une personne autre que l'État communément appelé domaine des particuliers.

Cette distinction n'est toutefois pas étanche car l'emprise du domaine national peut, en vertu des articles 3, 13 et 14 de la loi relative au domaine national, s'élargir par l'incorporation d'un immeuble transcrit à la conservation des hypothèques si une réquisition d'immatriculation n'a pas été faite ou en raison de l'abandon ou de l'annulation de sa procédure d'immatriculation.

A contrario, elle peut être réduite par l'immatriculation au profit de l'État pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique ou au profit des tiers.

C'est là que réside la source des conflits relatifs à la délimitation entre le domaine national et les autres domaines.

Le principal garant de cette répartition est la justice. C'est à lui qu'il appartient en effet de rappeler la consistance et le régime juridique applicable à chaque ensemble domanial.

En ce sens, la Cour d'Appel de Thiès a jugé « *qu'un terrain litigieux qui relevait du domaine national en 1999 donc de la loi sur le domaine national, pour avoir été muté au nom de l'État, a changé de régime juridique* ».

Le cas échéant, le juge précise si le droit d'occupation d'un domaine déterminé a été délivré par l'autorité compétente.

Ainsi, la Cour suprême dans un arrêt aux élans de rappel à l'ordre a estimé que « *le chef du bureau des domaines qui prononce l'affectation d'une terre du domaine national méconnaît sa compétence* ».

En outre, en cas de modification de l'emprise du domaine national résultant d'une immatriculation, les litiges relatifs au défaut d'information des tiers et les contestations ayant trait à l'existence ou à l'étendue de leur droit de propriété ou aux limites de l'immeuble ou encore aux inscriptions en cas de prétentions élevées contre l'exercice d'un droit réel susceptible de figurer au titre foncier, sont portés en justice.

Ce faisant, lorsque l'urgence ou le péril le justifie, les requérants peuvent saisir la formation des référés.

Cette dernière, a déjà été saisie d'une demande de suspension d'un arrêté aux motifs que « *les travaux de lotissement entrepris sur son fondement ... créent des risques qui menacent l'ordre public régissant les questions foncières et le droit de propriété* ».

En réponse, elle a conclu à un **rejet**, « *en précisant qu'en l'état de l'instruction, la requérante ne justifie pas d'une urgence de nature à faire prononcer une telle mesure* ».

Par ailleurs, des conflits relatifs à la délimitation peuvent survenir en cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale ou d'empiètement d'une collectivité territoriale sur le territoire d'une autre.

Sur ce point, la Cour suprême **a considéré que** « *c'est à bon droit qu'un Gouverneur a rejeté la décision d'attribution d'un terrain, en se fondant sur le fait que le terrain litigieux relève exclusivement d'une autre collectivité locale.* »

En définitive, l'analyse des décisions laisse apparaître qu'en matière de délimitation du domaine national, il est fait application des règles, principes et procédures prévus par la loi sur le domaine national.

Cette constance est également manifeste dans le contentieux de l'occupation du domaine national.

**2) S'agissant des conflits relatifs à l'occupation du domaine national**, la justice se réfère aux décrets n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national et n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.

Elle s'assure, préalablement à toute chose, que l'occupant bénéficie d'une affectation.

Dans ce sillage, il a été jugé que *« l'arrêt qui déclare les héritiers bénéficiaires d'un droit d'exploitation d'une forêt déclassée alors qu'aucune décision d'affectation n'a été prise à leur profit, encourt la cassation »*.

Elle vérifie ensuite si l'affectation est personnelle à l'individu ou au groupement bénéficiaire, en tenant compte des privilèges des héritiers.

*Ainsi, a méconnu l'article 6 du décret relatif aux conditions d'affectation des terres du domaine national, la décision affectant des champs au neveu du "de cuius", sans préciser si l'héritier qui est intéressé par les mêmes champs n'a pas la capacité de les exploiter et sous réserve que cette affectation n'aboutisse à la constitution de parcelles trop petites pour une exploitation rentable.*

Après cette première vérification, elle s'assure que l'affectation est prononcée soit en faveur d'un membre de la collectivité, soit de plusieurs membres groupés en association ou coopérative.

Ce faisant, la jurisprudence estime que « *la décision prononçant l'affectation de terres du domaine national au profit d'une famille, encourt l'annulation* ».

La justice veille aussi au respect des procédures de désaffectation en s'assurant que le précédant occupant a reçu une mise en demeure d'un an restée sans effet, suite à un constat préalable d'un défaut ou d'une insuffisance de mise en valeur ou encore d'une inobservation répétée ou grave des règles en matière d'utilisation du sol.

L'omission de cette formalité substantielle a ainsi entraîné l'annulation de la décision d'un maire « *désaffectant un terrain du domaine national précédemment affecté, sans une mise en demeure préalable restée sans effet...* ».

La justice effectue également un contrôle sur l'étendue des superficies affectées en évaluant la capacité de mise en valeur de l'affectataire et en vérifiant l'empiétement sur les terrains d'autres occupants.



Sur ce fondement, la Cour Suprême a annulé « *la délibération d'une commune qui a attribué à un GIE 445 ha aux motifs que les terres étaient effectivement exploitées par les requérants* ».

En outre, la justice veille au respect du caractère incessible et insaisissable du domaine national.

La Cour d'Appel de Dakar a pourtant considéré que les impenses édifiées sur le domaine national ne sont pas concernées par ces principes en jugeant « *en vertu des articles 259 et 295 de l'Acte Uniforme sur les Procédures Simplifiées de Recouvrement et Voies d'Exécutions, que les impenses réalisées par le débiteur poursuivi sur un terrain dont il n'est pas propriétaire, mais qui lui a été affecté par une décision d'une autorité administrative peuvent faire l'objet d'une saisie* ».

Par ailleurs, les conflits fonciers entre parties détenant chacune un faire-valoir sur un même terrain du domaine national sont fréquents.

Sur ce point, il s'est développé « *une théorie de l'antériorité* » en vertu de laquelle la jurisprudence retient que le titulaire du titre d'affectation régulier le plus ancien est le bénéficiaire d'un droit d'usage sur le domaine national.

Ainsi, « *encourt l'annulation, la décision affectant une terre déjà affectée par une décision régulière.* »

Cette théorie de l'antériorité du titre d'affectation a pour conséquence d'écarter les détenteurs d'un faire-valoir coutumier, qui ne peuvent fournir la preuve matérielle de leur droit.

La cour d'appel de Thiès a cependant nuancé en jugeant « *qu'à côté d'une occupation effective, mais non justifiée par un acte, titre ou droit quelconque tout juste régulier, le demandeur à l'expulsion doit avoir un droit prouvé sur le lien supportant sa demande* ».

De plus, les conflits relatifs à l'occupation sans droit ni titre et à la régularité des actes pris par l'autorité administrative en la matière sont examinés au fil des décisions.

Sur ce point, la question se pose de savoir si l'administration, en matière d'expulsion ou de démolition de constructions présumées irrégulières doit directement intervenir ou au préalable solliciter et obtenir une décision de justice, pour éviter les atteintes au droit de propriété et les erreurs d'appréciation ouvrant la voie au recours en réparation.

Cette interrogation invite à réfléchir sur l'exécution des décisions administratives par la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation du sol dite DSCOS, dont les actions, souvent controversées, font pourtant l'objet d'un encadrement strict, conformément aux articles 86 et 87 du Code de l'urbanisme.

En conséquence, l'arrêt qui n'a pas *recherché si l'autorité administrative, préalablement à la décision de démolir, a satisfait aux obligations de l'article 86 du Code de l'urbanisme, de servir une sommation à l'intéressé et d'établir la description contradictoire des biens à détruire, lorsque la construction est édifiée sur un terrain occupé sans droit ni titre, encourt la cassation* ».

Aussi, la question du transfert des peines et soins oppose-t-elle souvent les parties qui occupent le domaine national.

A cette occasion et contrairement à la pratique, la jurisprudence a rappelé que ce transfert ne « *nécessite pas l'intervention des services du domaine et du cadastre aux fins de mutation* ».

Mais en réalité, ce que les parties désignent comme un transfert est une vente pure et simple de terres du domaine national, dès lors que la preuve de l'édification de peines et soins faisant l'objet de cession est rarement rapportée.

Or, lorsque les conflits fonciers opposent les parties à ce propos, ils laissent entrevoir souvent l'existence d'infractions qui nécessitent l'intervention du parquet, des juges d'instruction et des sièges correctionnel et criminel.

**Mesdames et messieurs,**

**B) Le traitement pénal des conflits fonciers fait intervenir en premier lieu le parquet. Ce dernier peut proposer aux parties une médiation (1) pour éviter à un plaignant une double sanction à savoir, à savoir celle d'avoir été soi-même victime de manœuvres et d'être mis sous mandat de dépôt, comme il peut arriver dans le cas d'une occupation illégale d'un terrain dont autrui pouvait disposer en vertu d'un titre foncier ou d'une décision administrative, par une victime d'escroquerie.**

Cette médiation peut également être confiée aux maisons de justice, conformément à l'article 2 du décret n° 2007-1253 du 23 octobre 2007 relatif aux maisons de justice, à la médiation et à la conciliation.

Selon les statistiques de la *Direction de la Justice de Proximité et de la Promotion de l'Accès au Droit*, en 2020, plus de 2725 cas de conflits fonciers ont été traités par les maisons de justice, au plan national **dont** 600 en 2015, 453 en 2016, 469 en 2017, 352 en 2018 et 851 en 2019.

Cela représente 2725 dossiers en moins sur les rôles. Il serait donc important de renforcer l'office des maisons de justice, sans toutefois s'orienter vers une justice foncière transactionnelle où le délinquant échapperait de facto à une sanction.

**2) Traditionnellement, le traitement pénal des conflits fonciers s'oriente vers la poursuite et la répression des infractions.**

Le contentieux peut porter sur des infractions communes ayant pour objet ou comme cause le foncier, par exemple l'escroquerie, l'abus de confiance, les coups et blessures volontaires.

Il peut s'agir également d'infractions spécifiques résultant soit de la mauvaise gestion du foncier, soit de la mauvaise foi des particuliers, dont les plus courantes sont : l'occupation illégale de terrain, la conclusion de conventions sur une terre du domaine national et les lotissements irréguliers.

A ce titre, le Tribunal de Grande Instance de Kaolack a déclaré coupable d'occupation illégale d'un terrain du domaine national une partie qui n'a pas justifié son occupation par un acte requis par la loi et précisé que l'infraction subsiste même si le plaignant n'a pas rapporté sa qualité de titulaire d'un droit d'usage en requalifiant « *les faits initialement reprochés initialement au prévenu, sous la qualification d'occupation illégale de terrain appartenant à autrui en occupation de terrain du domaine national* ».

Un deuxième exemple concerne le cas de particuliers évoquant un faire-valoir coutumier ou d'élus locaux se fondant sur une interprétation erronée de leurs pouvoirs pour affecter des terres du domaine national.



En conséquence, la jurisprudence s'oriente de plus en plus vers l'examen de la responsabilité pénale des élus locaux.

Dans ce sillage, le Tribunal de Grande Instance de MBOUR a condamné « à trois (3) mois d'emprisonnement ferme pour faux et usage de faux en écritures publiques authentiques un maire qui a établi un faux extrait de délibération, l'a adressé au préfet pour approbation et en a délivré copie à la partie civile comme preuve de la délibération du conseil municipal ».

En plus de son office classique, le juge pénal, en application de l'article 19 du décret 2015-1145 du 3 aout 2015 fixant la composition et la compétence des cours et tribunaux, interprète et apprécie la légalité des actes des diverses autorités administratives, si de cet examen dépend la solution du conflit foncier.

Il statue également sur la question de l'expulsion en cas d'occupation du domaine national en considérant par exemple qu'en matière d'occupation illégale de terrain, « *l'expulsion et la démolition sont des formes de réparation au même titre que les dommages-intérêts* ».

**Monsieur le Président de la République,**

**Honorables invités,**

Au regard de ce qui a été précédemment exposé, nous remarquons que la justice fait une application large et minutieuse de la loi sur le domaine national pour régler les conflits fonciers.

Toutefois, cela ne doit pas nous faire perdre de vue la nécessité de repenser le traitement judiciaire des conflits fonciers afin d'améliorer le rôle de la justice dans la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance foncière (II).

**A) D'emblée, il faut dire qu'un traitement plus adapté des conflits fonciers par la justice ne peut se faire sans la prise en compte par les juges des nouveaux outils fonciers, en particulier les systèmes d'informations géographiques et foncières qui offrent la possibilité d'une maîtrise de l'espace pouvant réduire les délais de traitement des dossiers (1).**

Il est démontré en effet, qu'à partir des données cartographiques d'un Système d'information géographique ou foncière d'une collectivité territoriale, on peut vérifier avec exactitude si un terrain litigieux relève du domaine national, le cas échéant, la collectivité territoriale dans laquelle il se trouve, l'historique des affectations et désaffectations sur cette parcelle et l'occupant actuel.

Par exemple, pour les conflits résultant de l'empiètement d'un occupant sur le terrain d'un autre, il suffirait d'un clic ou peut-être de deux pour vérifier et rapporter la preuve des limites exactes du terrain litigieux.

En outre, l'utilisation des systèmes d'informations permet une réinterprétation des actes dits « administratifs » qui, dans la quasi-totalité des conflits autour du domaine national, sont les documents soumis comme preuve du droit d'usage des parties.

Pourtant, le décret 72-1288 prévoit des registres et dossiers fonciers, ce qui signifie que c'est un extrait de ces documents, tenu en double au niveau des sous-préfectures qui devrait être remis à l'affectataire, mais en lieu et place, ce sont les actes dits administratifs qui sont remis aux usagers.

Pour parer à une telle situation, la mise en place de systèmes d'information foncière dans chaque collectivité territoriale pourrait permettre de tenir des dossiers et registres numériques, d'éviter les doubles affectations, les empiètements, les surcharges ou suppression des pages des registres fonciers, les problèmes d'archivages, et pourrait faciliter le contrôle des titres d'affectation en mettant fin à la délivrance d'actes administratifs non réguliers.

**2) Au chapitre des nouveaux outils fonciers, figurent aussi les plans d'occupation et d'affectation des sols, les commissions de zones de gestion du Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols, les commissions de prévention et de règlement des conflits ou encore les commissions techniques d'application du Plan d'Occupation et d'Affectation des Sols, créées par les collectivités territoriales, notamment celles du delta.**

Les considérations d'ordre sociologique, historique et éco-géographique que ces organes prennent en compte dans leurs décisions et leurs compositions (chefs de village de la zone, conseillers résidents, représentants des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des jeunes et des femmes), peuvent permettre d'initier une **justice foncière participative** pour régler certains litiges, notamment dans les procédures impliquant une médiation.

Pour une utilisation efficace, ces nouveaux outils fonciers devront nécessairement être accessibles aux plaideurs et la force probante des documents délivrés par les collectivités territoriales à partir des bases de données numériques ou par les organes de gestion des conflits, clairement définie dans le texte de la loi sur le domaine national.

**Monsieur le Premier Président,**

Ce que nous venons de dire nécessite que les juges soient davantage formés à la maîtrise des nouveaux outils fonciers, en particulier des systèmes d'information.

Il ne s'agira pas de les transformer en cartographes, il s'agit de les initier à mieux comprendre, apprécier et interpréter les formes d'occupation de l'espace, à avoir une meilleure lecture des conclusions des experts et à donner un contenu plus pratique à leurs décisions.

**B) Mesdames et messieurs, devant l'intérêt manifesté par les investisseurs privés sur le foncier et les impératifs du Plan Sénégal Emergent en matière de gouvernance locale, il revient à la justice, en appliquant les principes contenus dans la loi sur le domaine national, de procéder à une relecture du régime applicable audit domaine.**

**1) Pour cela, elle doit d'abord rester la garante de l'incessibilité des terres agricoles et pastorales.**

Sur ce point, l'arrêt par lequel la **Cour Suprême a annulé** « *la délibération d'un conseil municipal relative à l'affectation d'un terrain du domaine national à usage agricole d'une superficie de 10.000 hectares au profit d'un groupe privé* » est un bon modèle pour avancer.

Dans cette affaire, c'est le défaut de mise en demeure qui a été mis en avant par les parties, mais ce qui interpelle, c'est l'étendue des terres attribuées aux porteurs de projets, qui engloberait souvent des villages entiers, des parcours de bétails et des champs d'hivernage.

Il est évident que la justice ne peut et ne doit compromettre la mise en valeur de terres pour le développement de projets économiques et sociaux, mais il est suffisant d'opposer à de tels projets le caractère fondamental du droit de propriété et le droit des populations rurales à maintenir une exploitation familiale et traditionnelle.

Cela ne doit certainement pas se traduire en un rejet systématique de toute expropriation, mais il conviendra d'éviter la « *colonisation des terres du domaine national* », selon l'expression de SYLVIE FANCHETTE.



Au surplus, une revalorisation du critère d'appartenance à la collectivité territoriale pourrait réduire les conflits relatifs à l'occupation.

Par exemple, le titulaire d'un droit d'usage sur le domaine national peut profiter de l'expertise et des moyens d'un porteur de projet sans perdre l'usage de sa terre.

Dans le cadre d'une collaboration ou d'un parrainage, le premier peut mettre à contribution son droit et le second ses ressources financières.

Cette collaboration à durée déterminée permettra au citoyen local de bénéficier des retombées, sans qu'il n'y ait besoin de désaffecter ou déclasser une terre ou encore de l'immatriculer au profit d'un individu.

De ce fait, les terres agricoles et pastorales seront placées hors du commerce juridique. Une affectation ? Oui. Un bail ? Si impératif.

Mais, plus jamais l'immatriculation d'une terre du domaine nationale pour octroyer un titre foncier définitif et inattaquable à une personne extérieure à la collectivité territoriale.

Aussi, pour pouvoir clairement et objectivement motiver l'existence ou non d'une mise en valeur dans ses décisions, la justice a-t-elle besoin d'une application effective de l'article 10 du décret 72 -1288, qui invite les *Préfets à fixer, si besoin est, pour chaque collectivité territoriale les conditions minimales de la mise en valeur.*

En effet, cette notion qui est rattachée à la perception sans équivoque de l'activité exercée sur la terre n'est pas facilement constatable pour une activité telle que l'élevage traditionnel.

Ce faisant, demander à un agriculteur de ne pas occuper l'espace d'un éleveur est un exercice presque vain, alors que l'éleveur ne comprend pas pourquoi personne n'a conscience de l'effectivité de son besoin d'occuper la terre.

Cette différence de point de vue entretient le conflit foncier le plus fréquent à savoir celui qui oppose agriculteurs et éleveurs.

En attendant, la charte du domaine irrigué de la vallée du fleuve Sénégal et de la Falémé adoptée le 25 juillet 2007 offre une solution qui pourrait réduire ce type de conflit et être élargie à toutes les terres agricoles et pastorales.

En effet, aux termes des articles 4 à 8 de ce texte, la mise en valeur consiste à exploiter 100 % de la surface affectée si c'est un aménagement Hydro agricole public ou à l'exploiter dans un délai maximum de 5 ans, sous réserve de débiter son activité sur la moitié du terrain les 3 premières années, si c'est un aménagement privé.

## **Monsieur le Président de la République,**

**Vous le savez sans doute,** les organes et nouveaux outils fonciers que nous venons de nommer sont déjà opérationnels dans plusieurs collectivités territoriales du Delta du fleuve Sénégal, notamment Ronkh, Ross Bethio, Gandon, Diama, Dodel, Guédé, Podor, Gamadji Sarré et Ndiayene Pendaou.

Il s'agira juste de les intégrer à la loi sur le domaine national, de les vulgariser davantage dans les autres collectivités territoriales du Sénégal et de créer un lien avec la justice **pour un traitement plus efficient des conflits fonciers (2).**

Par ailleurs, Monsieur le Président, vous avez récemment, pris le décret 2020 17-73 du 16 septembre 2020 modifiant le décret 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.

Nous faisons nôtre votre préoccupation, quant à la nécessité d'un contrôle plus efficace des surfaces affectées en fonction de leur importance, que vous avez

clairement affirmée dans ce texte, mais il semble souhaitable, dans les décrets à venir :

- de définir non seulement le seuil à ne pas dépasser par une personne physique ou morale quel que soit son projet ;
- mais aussi de prévoir des dispositions sur « *l'embouche foncière* » en prenant en compte la nécessaire réévaluation du taux de la surtaxe foncière pour décourager les spéculateurs et courtiers fonciers ;
- Il ne serait pas non plus superfétatoire de porter une attention particulière aux délinquants à col blanc qui utilisent le foncier pour blanchir de l'argent gagné de manière illicite, notamment par une meilleure prise en compte de cette spécificité dans des décrets d'application de la loi uniforme 2018-004 du 13 février 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

## **Il semble par ailleurs nécessaire :**

— de penser à un projet de décentralisation du recours pour excès de pouvoir au niveau des tribunaux de grande instance qui sont les juridictions de droit commun ;

— Et d’initier une révision générale des textes sur le foncier, qui dans l’idéal aboutirait à l’adoption d’un code foncier, à la mise en place d’un cadastre rural et à la création d’une agence nationale chargée de la gestion du domaine national ;

## **Monsieur le président de la République,**

### **Honorables invités,**

L’examen du contentieux foncier montre en définitive que la justice, au cas par cas, interprète les dispositions de la loi sur le domaine national.

Toutefois, il est clair que l’évolution des territoires, des outils de maîtrise et d’occupation de l’espace, suggère un nécessaire réexamen de la gouvernance foncière.

Ce faisant, la justice sénégalaise a cherché et cherche encore des solutions contre les difficultés de la tenure foncière.

Mais, généralement, comme l'écrivait **Blaise Pascal**, *l'homme, étant revenu à soi, considère ce qu'il est au prix de ce qui est (...)*.

Alors, nous espérons que face à la recrudescence des conflits fonciers, les mots que nous venons de partager amèneront chaque citoyen sénégalais, les juges en premier plan, à prendre conscience que la loi sur le domaine national est à notre merci et au cœur de notre désir de réforme, c'est elle qui nous supplie d'intervenir.

**Je vous remercie de votre aimable attention/.**