

**RENTREE SOLENNELLE DES COURS ET
TRIBUNAUX
(Mardi 18 janvier 2022)
ALLOCUTION DE MAÎTRE PAPA LAÏTY NDIAYE,
BÂTONNIER DE L'ORDRE DES AVCATS DU
SENEGAL**

THEME : « *Justice et conflits fonciers :
application de la loi sur le domaine national* ».

Monsieur le Président de la République

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale

Madame le Président du Haut Conseil des Collectivités
territoriales

Monsieur le Président du Conseil Economique, Social et
Environnemental,

Monsieur le Président du Conseil Constitutionnel

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Honorables Députés

Monsieur le Premier Président de la Cour des Comptes

Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de
Missions Diplomatiques

Monsieur le Médiateur de la République

Mesdames, Messieurs les Magistrats

Messieurs les anciens Bâtonniers, Mesdames Messieurs
les Avocats, Chères Consœurs, Chers Confrères

Messieurs les Officiers Généraux

Mesdames, Messieurs les Recteurs, Doyens et
Professeurs des Universités,

Messieurs les Dignitaires Religieux et Coutumiers,

Mesdames, Messieurs les Administrateurs de Greffe et
Greffiers

Messieurs les Présidents de la Chambre des Notaires,

de l'Ordre National des Huissiers de justice

de l'Ordre des Experts Comptables et Comptables agréés,

de l'Ordre des Experts et Evaluateurs agréés

Mesdames, Messieurs les Officiers Ministériels et acteurs
de la Justice,

Honorables invités, Mesdames, Messieurs,

Excellence, Monsieur le Président de la République, Président du Conseil Supérieur de la Magistrature,

Rendons grâce à Dieu, le Tout-Puissant, de nous accorder, une nouvelle fois, la possibilité de tenir cette audience qui, à l'aune du dialogue des institutions et sous toutes les réserves d'usage, est au pouvoir judiciaire, ce que la déclaration de politique générale, est au pouvoir exécutif.

En toute sincérité, il ne s'agit ici, ni d'une formule rituelle, ni d'une figure de style, tant les années 2020 et 2021 furent deux années difficiles ; de loin plus difficiles que l'année 1992 que la Reine Elisabeth II qualifia pourtant « d'annus horribilis ».

Nos corps, nos esprits et nos cœurs, portent encore les stigmates de ces deux années qui se résument en un seul mot qui renferme toute sa charge nuisible pour l'humanité toute entière : Covid-19.

Prions pour nos morts, restons fidèles à leur mémoire.

Prions pour les vivants, pour leur salut, leur longévité.

Prions pour la fin de la Covid-19.

Prions pour vous, Monsieur le Président qui, dès l'aube de la pandémie, avez pris la pleine mesure de cette calamité, et y avez fait face avec la lucidité et le courage de Georges Washington, écrivant à son frère « *j'ai entendu siffler les balles, crois m'en, il y a quelque chose de délicieux dans ce bruit.* »

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, Vice-Président du Conseil Supérieur de la Magistrature,

Vous et moi, dialoguons depuis plus de deux ans, non pas seulement comme les confrères que nous ne cesserons jamais d'être, mais comme deux mandataires qui ont un égal devoir de faire triompher la République et ses idéaux.

J'ai apprécié, venant de vous, un grand esprit d'ouverture et de tolérance, une grande capacité d'écoute, toutes choses qui ont entre autres, aidé à la résolution de la crise du Sytjust, dans le cadre de laquelle, vous nous avez fait l'amitié d'accepter la médiation de notre barreau.

Monsieur le Premier Président de la Cour Suprême,

Il y a deux ans, vous avez, dans la posture de Procureur Général de cette Cour, prononcé un discours de haute facture, un discours qui vous allait comme un gant, qui vous ressemblait comme un frère.

Tout dans votre parcours indique que vous méritez de diriger la compagnie.

En tant que cadet, je puis vous dire, sans sourire, que quand je serai grand, j'espère être comme vous.

Monsieur le Procureur Général près la Cour Suprême,

Quand on a, soit dans une enfance, soit dans une adolescence, disons même, à un moment quelconque d'une vie, côtoyé une personne avec bonheur, l'on éprouve dans son for intérieur, quelquefois dans son for extérieur ; une légitime fierté, de le voir récompensé de ses efforts.

Pour avoir cheminé avec vous depuis le Lycée Djignabo de Ziguinchor, l'Université de Dakar, puis dans cette famille judiciaire que nous avons en partage depuis plus de trois décennies, je puis dire que vous êtes à la place qu'il faut et j'apprécie que vous y soyez.

Madame le Juge Elizabeth Ndaw DIOUF,

Grâce à Dieu, la Covid-19 n'a ni émoussé votre ardeur à la recherche, ni inhibé votre capacité d'analyse.

Vous êtes allée au fond des choses, ce qui vous a permis d'aller vers les choses du fond.

Votre travail est d'autant plus remarquable que je me suis, dans un premier temps, demandé ce qu'en définitive, quelqu'un d'autre pourrait y ajouter.

Excellence Monsieur le Président de la République,

Excusez cette comparaison douteuse.

Si la Covid-19 comporte une charge virale, une cérémonie comme celle qui nous réunit, comporte une charge émotionnelle.

C'est dans cette rubrique que je classerai l'hommage dû à tous les acteurs de la justice disparus depuis la dernière rentrée solennelle :

- Monsieur Youssoupha NDIAYE, ancien Premier Président de la Cour Suprême, ancien Président du Conseil Constitutionnel,
- Monsieur Cheikh Tidiane DIALLO, Procureur Général, près la Cour d'Appel de Thiès,
- Madame Bousso DIAW, membre du Conseil Constitutionnel
- Monsieur Koliba DANSOKHO, Président de Chambre à la Cour d'Appel de Ziguinchor
- Monsieur Amadou DIOUF, Conseiller à la Cour d'Appel de Dakar
- Monsieur Mamadou Kikou NDIAYE, ancien Premier Président de Cour d'Appel de Dakar, avocat

- Monsieur Bienvenu Moussa Habib DIONE, Premier Président par intérim de la Cour d'Appel de Ziguinchor
- Me Chahrazade HILLAL, avocat
- Me Amadou René NDIAYE, avocat
- Me Mamadou WANE, avocat
- Me Oumar DIALLO, avocat
- Me Serigne Khassim TOURE, avocat
- Maître Alioune Badara FALL, ancien Bâtonnier
- Maître Ely Ousmane SARR, ancien Bâtonnier
- Me Abdoulaye DIALLO, avocat
- Me Illam NIANG, avocat
- Me Alioune Badara CISSE, avocat, Médiateur de la République
- Me Issa DIOP, avocat

Je prie le Seigneur de les accueillir au paradis et renouvelle mes condoléances à leurs familles.

Excellence Monsieur le Président de la République,

Je disais il y a deux ans, depuis la place où je me trouve, que la rentrée solennelle est un moment d'échange qui indique à quel point Dame Justice est ancrée dans la société sénégalaise dont elle n'est finalement qu'un microcosme.

Cela explique que les thèmes qui y sont débattus sont le reflet des pulsions, quelquefois des pulsations du peuple sénégalais au nom duquel, la justice est rendue.

La preuve en est, si besoin est, fournie par le choix que vous avez fort judicieusement opéré, Monsieur le Président de la République, d'aborder la question foncière qui, après cette calamité de la Covid-19, a probablement fait couler le plus d'encre et de salive, au cours des derniers mois.

Vous avez déclaré, au cours de l'ouverture du 31^{ème} congrès des notaires d'Afrique : *« les alertes que je reçois au quotidien sur les risques de conflit viennent à 90% du foncier »*.

Cette annonce a été, pour ainsi dire, corroborée par une foule d'évènements survenus au cours des deux dernières années, dont le moindre n'est pas cette fameuse affaire dite de « Ndingler » qui a retenu toutes les attentions et tenu en haleine, bien des sénégalais.

Nous abordons donc aujourd'hui le thème :

« Justice et conflits fonciers : application de la loi sur le domaine national ».

En d'autres termes, la loi N°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National.

Au-delà de ce que je viens d'indiquer, nul ne contestera l'utilité de faire le bilan d'un texte qui a aujourd'hui 57 ans et qui se rapporte à une matière cruciale pour le peuple sénégalais.

Cette loi, plus que cinquantenaire a, depuis toujours, appelé les commentaires les plus variés, les plus contrastés.

Mon confrère Doudou NDOYE la considère comme une injustice historique – la seconde, dit-il – affirmant qu'elle a arraché aux populations du Sénégal « ce qui leur restait d'emprise coutumière sur le sol de leurs ancêtres ».

Mon confrère d'ajouter :

« A l'exception des rares autochtones privilégiés, la population sénégalaise a perdu son droit à la propriété des terres de ses ancêtres ».

Poussant la critique plus loin, il indique : *« il reste toujours à s'interroger sur la constitutionnalité de cette loi et sur sa valeur éthique au sens des fondements sociologiques du droit ».*

Ce point de vue ne semble pas être partagé par le Professeur Abdoulaye DIEYE, enseignant à l'université Cheikh Anta DIOP qui, dans une étude intitulée « *le droit foncier sénégalais entre continuités et ruptures* », écrivait ceci : *« La première vertu de la loi sur le domaine national, c'est d'avoir mis fin à la situation confuse et complexe qui régnait en matière foncière à l'accession du Sénégal à l'indépendance. Il y avait, en effet, une juxtaposition de régimes juridiques, tous applicables. On notait une coexistence de droits coutumiers avec des droits réels octroyés par l'Etat colonial.*

Cette situation confuse, génératrice d'insécurité foncière, a été le fait de la puissance coloniale qui n'a jamais osé remettre en cause la perception des africains de la terre mais qui a cherché à introduire le concept occidental de droit tout au long de la période coloniale ».

Excellence Monsieur le Président de la République,

Dans son article intitulé : « *Regards sur le droit foncier sénégalais, un seul droit pour deux rêves* », paru dans la revue RICD -1-1986, le professeur Marc DEBENE soulignait que le système foncier sénégalais est l'enjeu d'un affrontement de deux rêves.

Au grand rêve senghorien de rupture avec la propriété bourgeoise et la gestion communautaire des sols, s'oppose en effet, le rêve des habitants qui croient être propriétaires.

L'Etat, conclut-il, en théorie maître du sol, mais en pratique velléitaire et clientéliste, n'a pas encore pu assurer le succès d'un rêve sur l'autre.

Réfléchir autour du thème « *Justice et conflits fonciers : application de la loi sur le domaine national* » nous ramène forcément vers la traduction de ce rêve senghorien.

La loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National, avait, certes, pour objectif, de rompre avec la philosophie de la propriété privée telle qu'édictee par les révolutionnaires de 1789 « *comme un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme* » et introduite au Sénégal en 1830 à travers le Code Civil Napoléon. Elle n'avait fait que geler le système des propriétés privées, sans pour autant rompre en réalité avec le passé.

C'est donc ce rêve senghorien qui serait à l'origine du conflit foncier, car en érigeant la loi sur le domaine national et en confiant la gestion de ce domaine à des structures administratives, l'Etat a écarté le droit coutumier.

Aujourd'hui, la justice est de plus en plus interpellée, car les titulaires de droits coutumiers, dans certaines zones, résistent encore et méconnaissent le pouvoir de gestion du domaine national par l'Etat.

La justice, quelquefois, presque impuissante, car, ne pouvant consacrer la légitimité au détriment de la légalité, se trouve accusée d'être au service du pouvoir ou du plus riche.

Le processus d'exclusion des autochtones du domaine national accentue les contestations par les populations, des décisions d'affectation des terres du domaine national.

Leur sentiment de frustration résulte de l'impossibilité pour ces populations rurales ou autochtones qui exploitent une terre depuis des générations, de pouvoir procéder à son immatriculation, alors que la même terre, par le biais d'une délibération, d'un déclassement ou d'un bail, permet au promoteur d'obtenir l'inscription à son profit.

C'est pourquoi, le conflit foncier qui est devenu aujourd'hui un conflit collectif opposant souvent une communauté à un particulier, atterrit chez le juge, non pas comme un vrai conflit foncier, mais comme une atteinte aux droits de la propriété ou une entrave au droit de travailler.

Le juge comme l'a si bien relevé, Madame le Juge Elisabeth Ndew Diouf NIANG dans son discours d'usage, s'assure toujours que l'occupant, bénéficie d'une affectation, et veille aussi au respect des procédures d'affectation et de désaffectation. Il n'en demeure pas moins qu'il est éloigné à la fois du lieu de naissance du conflit, mais également des circonstances des délibérations, car les attributions à la suite d'un déclassement échappent le plus souvent à son contrôle.

La question fondamentale de l'implication du juge n'est donc pas de faire le bilan de son action, mais de réfléchir sur une nouvelle fonction qui lui permettrait de prévenir les conflits en tentant, autant que possible, de concilier les intérêts en présence : celui de « l'autochtone » et celui de l'investisseur.

Excellence Monsieur le Président de la République,

Les questions liées à la gouvernance foncière constituent une préoccupation majeure à l'échelle continentale depuis 2009 avec la Déclaration de l'Union Africaine (UA) sur les problèmes et enjeux fonciers (Déclaration de l'UA sur le foncier).

Ce document traduit la volonté des chefs d'État et de gouvernements africains de mener des processus de réforme foncière indispensables, dans un contexte de libéralisme économique envahissant, et de mal gouvernance multiforme exacerbée par la corruption foncière, les acquisitions de terre à grande échelle et les risques réels ou potentiels de confrontations entre les différents acteurs de la gestion foncière.

C'est dans cette optique que l'Union Africaine (UA) a préconisé le renforcement des institutions en vue d'une gouvernance foncière efficace, et l'allocation des ressources budgétaires adéquates pour l'élaboration de politiques foncières, pour leur mise en œuvre et pour le suivi des progrès réalisés.

L'examen minutieux des cadres juridiques définissant les régimes fonciers et l'analyse critique de leur application concrète dans les pays concernés, révèle, au-delà des diversités culturelles et sociales, une similitude à la fois des dispositifs techniques, juridiques, et institutionnels, ainsi que des difficultés de mise en œuvre dans toute leur complexité.

En effet, en procédant à l'autopsie des normes juridiques et des pratiques foncières locales consacrées, un survol synoptique des législations régissant les modes de gestion et des usages de la terre, permet d'effectuer le relevé des principales sources des conflits fonciers en lien avec les normes juridiques et les pratiques foncières locales.

Nous en avons identifié au moins 7 :

1°/ L'existence de régimes juridiques concurrents régissant le foncier (un dualisme de droits coutumiers légitimes juxtaposés à ceux inscrits dans des lois). Dans la plupart des pays d'Afrique, les régimes fonciers relèvent d'une multitude de lois, induisant des risques d'insécurité, voire de conflits. La pluralité des normes relatives aux modes et modalités d'occupation de la terre, est source d'insécurité du régime foncier, en particulier pour les terres détenues en vertu des régimes autochtones. L'existence de régimes multiples de propriété favorise partout ou presque une gestion conflictuelle.

2°/ l'échec des tentatives de formalisation des droits coutumiers : Il trouve sa source dans le faible attrait des paysans africains pour l'enregistrement légal de leurs droits. Néanmoins, les observations de terrain en Afrique de l'Ouest, témoignent aussi de l'appétence des urbains pour les « petits papiers » et du phénomène, même localisé et temporaire, de « demande » de titre par les opérateurs économiques ;

3°/ la revendication du monopole foncier de l'État et l'accaparement des terres par le biais de la procédure d'immatriculation foncière qui découle du rôle essentiel que l'Etat joue dans la gouvernance foncière. L'Etat est, dans certains pays, le propriétaire de toutes les terres sur lesquelles il concède des baux ou des droits d'occupation ou d'usage. La ruée des investisseurs nationaux et étrangers vers les terres agricoles, a comme corollaire dans bien des cas, une remise en cause ou une fragilisation des droits des communautés sur ces terres. On note, d'après les études et enquêtes menées que près de 2/3 des terres sont achetées en Afrique par des investisseurs étrangers, ce qui a fait dire à certains, qu'il s'agit d'une nouvelle « ruée vers l'Afrique » avec des pratiques qui font entrave à une gouvernance foncière transparente,

démocratique et juste. C'est ainsi que la Chine a loué 6,91 millions d'acres en République Démocratique du Congo pour la plus grande plantation d'huile de palme du monde.

4°/ La difficulté d'accès des couches vulnérables (femmes et jeunes) à la terre : dans la plupart des pays d'Afrique, il y a des disparités flagrantes entre hommes et femmes en matière de propriété foncière, dues aux pratiques coutumières qui attribuent aux hommes le pouvoir de traiter de biens importants tels que les terres. Les femmes peuvent avoir le droit d'user et de jouir des terres, tout en étant privées de celui d'en posséder ou d'en hériter. Dans certains pays, par exemple, la tradition interdit aux femmes d'être propriétaires foncières ; celles-ci ne peuvent exploiter les terres qu'à titre temporaire, risquant à tout moment de s'en voir retirer le droit. Dans d'autres pays, les femmes sont reléguées à des terres marginales et interdites de planter ou de récolter certaines denrées.

5°/ Les conflits entre les acteurs fonciers (paysans, pasteurs et pêcheurs) dans l'allocation des espaces, mais également entre l'Etat et les autres acteurs. En effet, partout en Afrique existent des conflits récurrents relatifs à la terre et autres ressources naturelles, qui opposent parfois des communautés. Il s'agit de conflits opposant, par exemple, des éleveurs à des agriculteurs, parfois des propriétaires terriens à des investisseurs, ou même des propriétaires terriens dépossédés par les pouvoirs publics. Ces conflits peuvent surgir au sujet de l'accès à des ressources et de leur contrôle, (terres arables, terres pastorales, sources d'eau, forêts, ou de ressources minières).

Les mécanismes de résolution des conflits sont insuffisants et ceux qui existent reposent plus sur le judiciaire que sur d'autres mécanismes, tels que l'arbitrage.

6°/ La corruption foncière décriée dans d'autres domaines est présente également, là où la terre représente un enjeu économique important. Une enquête menée dans 13 pays africains révèle que si les jeunes et les femmes ont des difficultés pour accéder à la terre, ils le doivent à la corruption dans les processus d'administration foncière et d'enregistrement foncier. Lorsque les transactions foncières sont entourées de secrets, lorsque les intérêts privés prennent le pas sur l'intérêt général, lorsque les fonctionnaires extorquent de l'argent pour des services fonciers qui devraient être gratuits, les droits humains sont violés sur le lit de la corruption. Il s'y ajoute un facteur aggravant, que constitue l'inefficacité des administrations foncières dans la gestion, du fait de la faiblesse de la qualité du service délivré (complexité des

procédures, insuffisance de ressources humaines et matérielles, allongement des délais de traitement des dossiers, absence de transparence dans l'attribution des droits fonciers).

7°/ L'absence de véritables réformes susceptibles de circonscrire les enjeux économiques, sociaux et de répondre aux défis majeurs, de paix sociale, de sécurité alimentaire et de croissance économique. Les investisseurs étrangers exigent en effet, souvent des gouvernements africains qu'ils mettent en place des politiques et cadres juridiques favorables à leurs intérêts.

Face à ces préoccupations communes à la plupart des Etats africains, une remise en cause intégrale de nos relations avec la Terre, pour une réforme radicale de notre perception du foncier, constitue le passage obligé pour l'avènement de nouveaux comportements, de nouvelles attitudes et aptitudes qui placeront l'intérêt général au-dessus de l'intérêt particulier.

Il s'agit de faire jouer à la terre, au foncier, son rôle le plus utile, de créer les conditions de sortie de la crise économique dans laquelle presque tous les pays sont plongés, en somme d'impulser une véritable politique foncière constitutionnalisée pour la défense et l'illustration du patrimoine national.

Ces prolégomènes que je viens de partager éclairent sous un jour nouveau, l'universalité de la complexité du foncier que je définirais dans sa plus simple expression comme les rapports qui existent entre l'homme et la terre. Il est partout, en Afrique et dans le monde, à l'origine de nombreux problèmes, de nombreuses difficultés qui génèrent des litiges et des conflits.

Dans l'articulation de l'universel au spécifique, le sujet de réflexion de la présente rentrée solennelle des Cours et Tribunaux est d'une grande opportunité, parce que structuré, je le rappelle, autour du thème :

« JUSTICE ET CONFLITS FONCIERS : APPLICATION DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL »

Traiter ce thème, c'est approfondir la réflexion dans le sillage de ce qui vient d'être dit, en mettant en évidence le foncier dans toute sa complexité. En cherchant à dénouer l'écheveau de l'intrusion de la justice dans les conflits que le foncier engendre dans l'application de la loi sur le domaine national, l'on peut affirmer que la question foncière, dans son universalité africaine et dans la complexité de sa spécificité sénégalaise, ne peut être cernée et

comprise qu'à travers une lecture qui s'insère dans le contexte politique, économique, social, juridique, géopolitique et géoéconomique.

Il est heureux que, Premier Magistrat du Pays, vous soyez le premier à comprendre les enjeux et les implications politiques, économiques, sociales et juridiques du foncier. Le 22 Octobre 2020, dans le discours que vous avez prononcé, à l'occasion de la journée nationale de la décentralisation, vous affirmiez : « *La terre est le plus gros risque de conflit au Sénégal* ». Vous y faisiez état des nombreux litiges fonciers qui vous parviennent et vous conseilliez les élus locaux d' « *éviter de donner les terres au premier venu* ». Vous disiez : « *On ne peut pas laisser durer le bradage du patrimoine foncier des collectivités territoriales qui doivent défendre les intérêts de la communauté nationale et éviter la privatisation du patrimoine foncier national, car beaucoup de projets risquent d'être plombés par l'occupation des sols sur des bases qui ne reposent sur rien* ».

Excellence Monsieur le Président de la République,

Votre prise de position en ces circonstances, nous plonge de plain-pied dans l'examen du thème qui nous est proposé. Il est, en effet, de notoriété publique qu'au Sénégal les cours et tribunaux sont envahis par d'innombrables saisines liées aux litiges et conflits fonciers qui sont les conséquences des difficultés, pour ne pas dire l'impossibilité d'appliquer ou de faire appliquer les dispositions de la loi N°64-46 du 17 Juin 1964 relative au Domaine National.

Madame le Juge Elisabeth Ndew Diouf NIANG a, dans son brillant exposé, indiqué les dernières statistiques relatives à ces saisines et les solutions jurisprudentielles auxquelles elles ont donné lieu.

Qu'il me soit permis de relever ici, que les disparités dans les décisions rendues achèvent d'asseoir les difficultés d'application de la loi N°64-46 du 17 juin 1964.

Pour comprendre ces difficultés, il n'est pas superflu de s'arrêter sur le prétexte de la loi, le contexte de la loi et le texte de la loi.

Que dit cette loi cette loi qui comporte dix-sept (17) articles ?

Son article premier, dispose : « *Constituent de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit*

du domaine national, les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État »

C'est ici, la consécration de la coexistence de deux régimes fonciers au Sénégal pour l'administration du droit de propriété : le régime de l'immatriculation et celui du Domaine National.

A l'analyse, l'on note :

- Que le régime de l'immatriculation concerne toutes les terres, en milieu urbain ou en milieu rural, qui ont été immatriculées au nom de particuliers, personnes physiques ou morales ; laquelle immatriculation leur garantit, le droit de propriété inattaquable pour autant que le terrain soit délimité. Il en découle conséquemment, notamment en matière immobilière, l'expression du gage de la propriété privée garantie par l'article 15 de la Constitution qui précise cependant, « *qu'il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité* ».
- Qu'en ce qui concerne le régime du domaine national, il est étendu à l'ensemble des terres aussi bien urbaines que rurales, qui ne sont pas immatriculées et qui relevaient du droit coutumier.

En l'article 2, de la loi dispose : « *L'État détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* »

Dans la foulée, l'article 3 prescrit, que « *Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'État. Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent. L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion, être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considérée comme suffisante.* »

L'article 4 classe les terres en quatre catégories : les Zones urbaines, les Zones classées, les Zones des terroirs, les Zones pionnières.

Il découle de ce qui précède, s'il est permis de donner foi aux statistiques généralement invoquées, que 95% des terres appartiennent au Domaine

National et que les 5% qui ont fait l'objet d'immatriculation sont partagées entre l'État et des privés.

L'on constate ainsi l'extrême suprématie du Domaine National sur le foncier sénégalais, accrue par l'exclusion de toute possibilité de transmission, d'aliénation et de cession des terres, créant de ce fait, une catégorie de propriétaires virtuels ou fictifs, qui ne disposent d'aucun droit réel sur la terre qu'ils occupent et exploitent au vu et au su de tous.

Excellence Monsieur le Président de La République

J'ai dit un peu plus haut que cette Loi sur le Domaine National est l'objet de toutes vos préoccupations, parce que j'ai la profonde conviction, que vous êtes particulièrement soucieux de la situation foncière au Sénégal dans le contexte actuel, au point de penser, je vous cite à nouveau, que « *La terre est le plus gros risque de conflit au Sénégal en raison des nombreux litiges fonciers qui me parviennent* ». Votre volonté de tout mettre en œuvre pour que ces litiges et conflits fonciers de faible intensité, ne se transforment en conflit majeur inextricable et de grande envergure, est permanente. Vous avez déjà pris des initiatives dans ce sens car vous avez la mission historique de résoudre la question foncière au Sénégal.

C'est pour cette raison d'ailleurs que je m'emploie à revisiter avec vous le contexte historique de la naissance de cette Loi sur le Domaine National.

Pour cela, nul n'est mieux placé que le Président LEOPOLD SEDAR SENGHOR, qui a promulgué cette loi, et qui, le 4 Novembre 1980, à l'occasion de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux dont le thème était axé sur « *la Propriété foncière au Sénégal* », s'est longuement expliqué sur le contexte et sur les raisons qui l'ont conduit à la faire adopter, « *.Je voudrais seulement insister, ici et aujourd'hui, sur la signification de notre droit actuel en matière foncière, en le situant dans son contexte historique, culturel et politique. Dans un pays où les trois quarts des habitants vivent des produits de la terre, il était normal que l'attention et les efforts des pouvoirs publics, au lendemain de l'indépendance, fussent tournés d'abord vers le régime foncier. Or le droit de la terre, à l'aube des années 1960, était caractérisé, tout à la fois par une réalité culturelle ancienne et profonde, des pratiques socio-économiques souvent fort éloignées de l'intérêt du plus grand nombre et par des réglementations artificiellement imposées par la puissance coloniale.*

La réalité culturelle était, est toujours ; que le statut de la terre, dans la

conception négro-africaine, est intimement lié à notre métaphysique. La terre n'est pas un bien patrimonial, mais un bien sacré, mieux, une déesse qui ne saurait faire l'objet d'une appropriation. La terre est, partant, inaliénable. C'est en violant la loi religieuse ou plus exactement le dogme que les nobles se sont autrefois approprié la terre.

Mais la terre est aussi un bien économique, source de richesse et de puissance pour ceux qui en disposent. Elle est donc l'enjeu de la lutte pour le pouvoir et la richesse, et son statut traduit l'expression des rapports de force socio-économiques.

*C'est ainsi qu'au moment de l'indépendance, 95% du territoire national appartenaient aux « maîtres de terre », **aux « lamane »**, dont les familles ne représentaient qu'environ 15% de la population. Et il n'était pas rare que lorsqu'un cultivateur avait, grâce à son travail, amélioré son champ, le maître de la terre la lui reprît pour la louer plus cher à un autre. A ces pratiques inégalitaires, la puissance coloniale avait superposé ses réglementations, artificiellement plaquées sur une réalité socio-culturelle différente. L'échec de ces tentatives montre clairement que le législateur qui fait fi des réalités socio-culturelles se condamne à l'impuissance.*

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la législation de 1964 sur le domaine national.

Cette législation se caractérise par le souci de concilier la tradition avec la modernité, la démocratie avec l'efficacité économique, le respect des droits acquis avec les impératifs de l'intérêt général ».

Pourtant malgré son caractère révolutionnaire, la générosité de ses intentions et sa volonté d'assurer la défense de l'intérêt général contre les intérêts particuliers, la loi sur le Domaine National a toujours rencontré de très nombreuses difficultés dans sa mise en œuvre, dans la mesure où elle apparaît, d'une part comme inachevée donc inopérante, d'autre part comme pas totalement acceptée par les populations, qui se sont vues retirer leurs droits coutumiers au profit d'un simple droit d'usage révocable en cas de non mise en valeur de leurs terres.

Le Président SENHOR initiateur de cette loi a eu le grand mérite de reconnaître tacitement les difficultés d'application de cette loi du Domaine National. Avouant, pour ainsi dire, son échec, il déclarait à ce propos :

« ...la qualité d'une réforme ne se mesure pas seulement aux intentions qui la sous-tendent. Elle s'apprécie aussi dans l'application qui en est faite : dans la manière dont elle est appliquée. Il nous faut donc analyser méthodiquement, sans complaisance, les leçons de l'expérience, corriger les erreurs s'il y en a, combler les lacunes s'il s'en trouve, supprimer les lenteurs, expliquer les résistances.

C'est à ce prix que nous progresserons. Or l'analyse de l'application de la législation de 1964 et des textes subséquents fait apparaître un certain nombre d'écart entre les prescriptions du législateur et la situation actuelle en matière foncière. »

Aujourd'hui, quarante-deux ans après ces propos, force est de constater que les difficultés sont encore là, elles se sont même accrues, gravement accrues.

Le Président SENGHOR ne s'en est pas arrêté là, car après avoir rappelé là, les difficultés inhérentes à l'application, de la loi, il a appelé, pour mener à bien la réforme, à la conscience professionnelle de tous les fonctionnaires et agents publics, et au civisme de tous les citoyens.

Pour terminer, le Président SENGHOR a précisé ses attentes à l'endroit de la justice. *« Je voudrais enfin, pour terminer et élargir mon propos, souligner l'importance de la justice dans l'application et le respect de la loi. Les jugements et arrêts que vous rendez, Mesdames et Messieurs les magistrats, ont à bien des égards une valeur exemplaire.*

Lorsque vous fixez le montant d'une indemnité d'expropriation, vous avez la délicate tâche de trouver le point d'équilibre entre la compensation d'un préjudice subi par un particulier et la charge financière à supporter par la puissance publique, c'est-à-dire par les contribuables, pour réaliser un projet d'utilité publique.

Lorsque saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir, vous annulez une décision administrative affectant ou refusant d'affecter une terre, vous ne vous bornez pas à résoudre un litige individuel. Vous éclairez l'Administration sur la façon dont elle doit interpréter et appliquer la loi. Vos décisions ont ainsi une valeur pédagogique, orientent l'action administrative future et influencent, en même temps, le comportement des citoyens. Elles doivent donc être rendues dans un langage clair et dans un délai court par des juges irréprochables. La crédibilité de la justice est à ce prix »

Le Président SENGHOR qui était particulièrement conscient des profondes limites de la loi sur le domaine national, n'a malheureusement pas eu le temps ou les moyens de redresser les écueils de sa loi.

Excellence Monsieur le Président de La République

Au regard de plusieurs actes que vous avez posés et de propos que vous avez tenus, je crois, quitte à prendre un risque, que le choix de ce thème s'inscrit dans la dynamique de réforme, dans le cadre de laquelle vous souhaitez recueillir le point de vue des acteurs judiciaires.

Permettez que je rappelle la nécessité de démêler la situation inextricable du foncier sénégalais, que je rappelle que la loi N°64-46 du 17 juin 1964 a, dans son application, révélé des failles, des difficultés, des errements.

Les sénégalais d'ici et d'ailleurs, placent en vous de louables espoirs.

Vous avez, au demeurant, pris des initiatives hardies dans ce sens, notamment, le Décret n° 2012-1419 du 6 Décembre 2012, portant création de la Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF) qui, cherche à doter l'État du Sénégal d'une véritable politique.

Puissent les travaux de cette Commission permettre d'instaurer un jalon nouveau et décisif dans la gestion du foncier au Sénégal.

Le rapport de présentation dudit décret vaut incontestablement le détour.

Il y est en effet, clairement indiqué : *« le régime de la propriété foncière au Sénégal est organisé par des normes juridiques diverses portant sur des domaines spécifiques et se caractérise par l'intervention de diverses autorités pour sa gestion.*

Si la propriété privée, actuellement régie par la loi N°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière, pose moins de difficultés, il n'en est pas de même s'agissant du domaine de l'Etat et des terres du Domaine National.

En effet, il a été constaté une gestion et une occupation irrégulières du domaine de l'Etat par le non-respect des procédures prescrites conduisant ainsi, du fait de la forte pression sur le foncier, notamment dans la capitale, à des opérations de spéculation.

De même, la gestion des terres du Domaine National par les communautés rurales est restée approximative. Elle a toujours été source de conflits répétés entre les populations. Elle ne répond pas aux obligations de développement permettant le décollage économique de notre pays...

C'est pourquoi, eu égard à la complexité des questions foncières, il est apparu utile de mettre en place une commission nationale chargée d'analyser les textes législatifs et réglementaires existants, d'identifier les contraintes institutionnelles d'une gestion optimale du foncier et de proposer les mesures d'adaptation appropriées qui tiennent compte des réalités économiques et modernes, pour faire du Sénégal, un pays émergent capable de satisfaire seul, les besoins vitaux des populations ».

L'article 2 de ce décret mérite également que l'on s'y arrête : « *La Commission nationale chargée de la réforme foncière a pour mission :*

- *de conduire toutes les études et recherches relatives à l'occupation du domaine de l'Etat et du Domaine National,*
- *d'analyser les textes législatifs et réglementaires en vigueur et de faire des propositions de modification,*
- *d'identifier les contraintes et de mettre en place un cadre juridique et institutionnel attractif, offrant des garanties aux investisseurs et assurant la sécurité et la paix sociale, en vue d'une gestion rationnelle du domaine de l'Etat et du Domaine National,*
- *de proposer des solutions durables aux conflits fonciers résultant de l'occupation des domaines susvisés,*
- *de proposer des mesures de mises en œuvre pour l'application de la loi N°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière portant transformation des permis et autorisations d'occupés en titres fonciers,*
- *et plus généralement, d'exécuter toutes missions qui lui sont confiées par le Président de la République ».*

L'histoire retient également qu'après 4 ans et demi de travaux, cette commission nationale de réforme foncière a déposé son rapport définitif, le 20 avril 2017, avant d'être dissoute par décret N°2017-998 du 16 mai 2017 dont le rapport de présentation mentionne :

« La Commission nationale de réforme foncière, créée par décret N°2012-1419 du 06 décembre 2012, a remis, le 20 avril 2017, lors d'une séance spéciale, son rapport définitif au Chef de l'Etat.

Dès lors, il convient de mettre fin aux missions et activités de ladite commission, rattachée à la présidence de la République, et de transférer directement et intégralement son patrimoine à la Direction des moyens généraux (DMG) ».

Depuis lors, beaucoup d'eau a coulé sous les ponts, d'aucuns ont manifesté des signes d'impatience.

Le Professeur Abdoulaye DIEYE, membre de la commission a publiquement révélé le 24 juin 2018 que le rapport de la commission qui compte 3 pages de recommandations n'a jamais été exploité. Il est même allé plus loin, puisqu'il semble vous reprocher de l'avoir purement et simplement classé dans les tiroirs, voire placé sous votre coude.

Pour ma part, je préfère penser, Monsieur le Président, que vous vous hâtez lentement, comme le suggère Boileau.

Vous hâter lentement, c'est par exemple recueillir les données jurisprudentielles et le point de vue des acteurs de la justice, comme vous le faites aujourd'hui.

J'ai noté, à ce sujet, venant de la jeune et brillante Juge Elisabeth Ndew Diouf NIANG, et en guise de conclusion d'une liste de propositions concrètes, les phases suivantes :

« 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, 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 ».

Une réforme de l'organisation judiciaire sera aussi une contribution significative dans la gestion des conflits fonciers.

Pour cela, une justice plus proche des justiciables est un bon début. En ce sens, il serait utile de décentraliser le recours pour excès de pouvoir.

Dans le jargon judiciaire, il est courant, que lorsque l'on partage un point de vue déjà exprimé, l'on s'épargne à soi, l'on épargne aux autres, le temps d'une répétition, en disant tout simplement « je m'en rapporte ».

Excellence Monsieur le Président de La République

J'arrive au terme de ma plaidoirie en demandant simplement qu'au moment du délibéré, il soit posé la question de savoir s'il est utile de laisser encore en vie la Loi dite du Domaine National qui a davantage provoqué une « anarchie ordonnée » qu'autre chose, dans la gestion du foncier au Sénégal.

Il est à souhaiter que la Nouvelle Politique Foncière (NOPOF) du Sénégal, expression politique de la défense et de l'illustration patriotiques des intérêts de l'État et de la nation sénégalaises, ne se manifeste plus à travers une seule loi sujette à manipulations, interprétations et controverses, mais à travers de nombreuses lois enregistrées dans un recueil normalisé qui deviendra le CODE FONCIER UNIQUE du Sénégal.

Il serait tout aussi pertinent d'envisager la création d'une Haute Autorité Nationale du Foncier Autonome et Indépendante qui aura en charge la REGULATION DE TOUTES LES QUESTIONS FONCIERES ET DOMANIALES.

Comment terminer, Monsieur le Président, sans vous adresser les vifs remerciements du Barreau pour toute la bienveillance et toute la sollicitude dont vous faites preuve à son égard et par-delà le Barreau, à la défense dont vous consacrez tous les jours, le caractère de service public ?

Souffrez qu'en cette occurrence solennelle, j'égrène les derniers actes que vous avez posés en notre faveur.

Les instructions que vous avez données au sortir de l'audience que vous avez accordée au Conseil de l'Ordre, le 27 décembre 2019, ont été exécutées dans leur quasi-totalité puisque l'aide juridictionnelle des années 2017 et 2018 a été entièrement versée, tout comme la première tranche du financement de l'Ecole des Avocats dont les appels d'offres en vue de la désignation de l'entreprise de construction sont en cours.

La Délégation générale du Pôle Urbain de Diamniadio et du Lac Rose (DGPU) nous a fait visiter le terrain d'un hectare le 23 juin 2021 et mis en branle, en concertation avec nous, la signature du bail y afférent.

Nous avons noté votre engagement de nous doter d'un nouveau siège qui sera inclus dans un pôle judiciaire que nous aurons en partage avec les juridictions de Dakar et d'autres professionnels.

Cette bonne nouvelle, vous nous l'avez apportée au cours d'une audience de consultation que vous avez accordée au Barreau à la veille des grandes mesures de prévention de la Covid-19, le 27 mars 2020, confirmant ainsi notre rôle social et sociétal.

Vous avez également consenti à doter le barreau d'un concours de cinquante millions (50 000 000) de francs pour lui permettre de s'équiper en vue de la prochaine dématérialisation des procédures devant le Tribunal de Commerce de Dakar.

Monsieur le Président, l'histoire de notre barreau retiendra que dans le souci louable de permettre aux avocats d'accéder à la propriété foncière, à des conditions optimales, vous avez signé le décret 2021-700 du 07 juin 2021, nous affectant 15 hectares sur le pôle urbain de Daga Kholpa, ce qui est une première.

Vous ne vous en êtes pas arrêté là, puisque pour permettre au Barreau du Sénégal d'accueillir dans les meilleures conditions et avec les meilleures chances de succès, le 66^{ème} congrès de l'Union Internationale des Avocats (UIA), cette organisation d'avocats presque centenaire qui regroupe plus de deux mille avocats de deux cents barreaux et qui se réunit pour la première fois en Afrique Noire subsaharienne, vous avez donné des instructions pour que les services de l'Etat nous appuient sur le plan matériel et logistique et avez même participé à une hauteur très appréciable au budget de fonctionnement du Comité local d'organisation.

Beaucoup parient que le Congrès de Dakar 2022 sera un succès. Ce succès vous devra beaucoup, assurément.

Excellence Monsieur le Président de la République,

La vie des êtres humains ne serait rien si elle ne s'enrichissait tous les jours de nouvelles conquêtes.

Beaumarchais nous apprend en outre que « *sans la liberté de blâmer, il n'est point d'éloge flatteur* ».

C'est sous cet éclairage et dans un rôle de vigie que le Barreau, par ma voie, attire votre attention sur les difficultés que rencontrent nos juridictions ou certaines d'entre elles, au plan matériel, logistique et humain.

A cet égard, la situation du Tribunal de Commerce hors classe de Dakar est emblématique.

Cette juridiction, de toute évidence, n'a pas les moyens de ses ambitions : pas de siège fonctionnel, pas de salle d'audience, pas assez de juges, pas assez de greffiers.

Le processus de dématérialisation qui y est en cours risque en outre de se heurter à des écueils que nous prendrons soin de lister dans un mémorandum qui sera soumis à Monsieur le Garde des Sceaux.

Le Tribunal de Grande Instance de Pikine Guédiawaye a également retenu notre attention car, il est certes abrité par un grand bâtiment de construction récente, mais les problèmes qu'y rencontrent les juges et les avocats sont nombreux et récurrents. Ils ont noms : exigüité des salles, absence de salle des avocats, insuffisance des ressources humaines.

Les tribunaux de grande instance de Ziguinchor et de Mbour ne sont guère mieux lotis.

Une autre de nos préoccupations réside dans l'insuffisante sollicitation de nos services, de notre présence dans les concertations, les consultations et les manifestations qui impliquent l'Etat. Nous ne sommes pas invités aux Conseils Présidentiels sur l'investissement, pas assez ou rarement consultés sur les contrats et litiges. Nous constatons avec regret que des textes, beaucoup de textes, y compris ceux concernant notre barreau, sont adoptés ; sans que nous ne soyons consultés, le plus souvent même pas directement informés.

Nous avons la nostalgie de la circulaire N°1/PM/SGE/SP du 25 janvier 2006 qu'en votre qualité de Premier Ministre d'alors, vous avez édicté, pour rappeler qu'en application des instructions données par le Président Abdoulaye WADE en conseil des Ministres, aucun ministre ne devait signer un contrat sans la consultation écrite d'un avocat régulièrement inscrit au Barreau de Dakar.

Nous pensons, Monsieur le Président, que dans votre posture actuelle, vous ne pouvez pas faire moins.

Je parie, Monsieur le Président, que vous m'avez compris et que vous ferez le nécessaire.

Je vous en remercie par avance.

Je vous remercie surtout de votre aimable attention.

Maître Papa Laïty NDIAYE

Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Sénégal