

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – un But – une Foi



COUR SUPRÊME

***AUDIENCE SOLENNELLE
DE RENTREE DES COURS ET TRIBUNAUX***

MARDI 18 JANVIER 2022

THEME :

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

ALLOCUTION

de Monsieur Mahamadou Mansour MBAYE

Procureur général

Près la Cour suprême

Année Judiciaire 2021-2022

Monsieur le Président de la République,

Président du Conseil supérieur de la Magistrature ;

Votre présence aux audiences solennelles de rentrée des cours et tribunaux nous donne l'opportunité de mesurer une des exigences de votre charge.

La famille judiciaire est particulièrement sensible à l'honneur que vous lui faites en présidant cette cérémonie.

La Cour suprême, par ma voix, vous exprime sa gratitude.

À titre personnel, je voudrais, Monsieur le Président de la République, vous témoigner ma reconnaissance pour avoir bien voulu, sur la proposition de Monsieur le Garde des Sceaux et à la suite de l'avis favorable du Conseil supérieur de la Magistrature, me nommer aux fonctions de Procureur général près la Cour suprême.

Avec le concours de mes pairs, je prends l'engagement d'œuvrer pour le triomphe de la justice.

Monsieur le Président de la République,

Notre pays n'a pas été épargné par la grave crise sanitaire dans le monde.

La propagation de la maladie dite COVID-19, sur le territoire national, vous a conduit à prendre, en vertu de vos pouvoirs constitutionnels, des décisions majeures et inédites visant à protéger nos compatriotes notamment les plus vulnérables.

« *L'état d'urgence sur l'ensemble du territoire national, déclaré dès le 23 mars 2020, sur le fondement de l'article 69 de la Constitution et de la loi n° 69-29 du 29 avril 1969, a entraîné l'adoption de nombreuses mesures qui ont pu être perçues comme des atteintes aux libertés. Même s'il en était*

ainsi, la noblesse du but poursuivi, à savoir limiter la circulation du virus afin de préserver la santé de la population, justifiait bien cet effort requis de nos concitoyens et satisfaisait en même temps l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la vie et de la santé des personnes.

Dans les circonstances exceptionnelles de l'état d'urgence que nous avons connu, le service public de la justice s'est adapté.

En effet, plus qu'à toute autre époque, le pouvoir judiciaire a su assumer sa double mission de régulateur social et de gardien des libertés individuelles.

Je voudrais, en cette occasion, rendre hommage aux magistrats et fonctionnaires des cours et tribunaux ainsi qu'aux avocats, dont le dévouement a permis, à la Justice, d'assurer ses missions essentielles.

Je tiens, aussi et surtout, à rendre un hommage mérité au personnel médical dont je salue le courage, le sens élevé du sacrifice et la capacité d'adaptation et de réaction. Il s'est montré disponible, généreux dans l'effort et exemplaire dans le dévouement.

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale ;

Votre fidélité à ce rendez-vous judiciaire est remarquée de tous. Elle est un acte de disponibilité et de sympathie que nous apprécions à sa **juste** dimension.

Les attentes légitimes des populations à l'endroit des institutions législative et judiciaire sont la juste mesure des espoirs qu'elles fondent sur ceux qui les incarnent.

Vous et nous en sommes conscients, et notre volonté commune est tendue vers la consolidation de l'État de droit.

Madame la Présidente du Haut Conseil des Collectivités Territoriales,

Votre parcours professionnel, votre compétence et votre rigueur constituent un gage pour le rôle dévolu au Haut Conseil dans l'approfondissement de la démocratie locale et la territorialisation des politiques publiques.

Monsieur le Président du Conseil Économique, social et environnemental,

Votre institution est chargée de donner au Président de la République, à l'Assemblée nationale et au gouvernement, un avis sur les questions qui concernent le vécu des Sénégalais.

C'est une lourde et noble tâche mais nous connaissons la minutie avec laquelle vous prenez soin de mener vos réflexions.

Les résultats de vos études nous inspirent et nous orientent au moment de rendre nos décisions, puisque par l'usage du principe de proportionnalité, nous analysons les contraintes qui pèsent sur les pouvoirs publics au moment d'édicter certaines mesures.

Merci de nous faire bénéficier de l'apport technique de vos avis.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, Vice-président du Conseil supérieur de la Magistrature,

J'ai partagé avec vous, à la chancellerie, la grande ambition que vous nourrissez pour un meilleur fonctionnement du service public de la Justice.

Avec le concours de tous mes collègues, de tous les acteurs de la Justice, avec votre soutien et celui de Monsieur le Président de la République, garant de l'indépendance de la Justice, je m'emploierai à relever tous les défis à coté de Monsieur le Premier Président de la Cour suprême.

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Mesdames, Messieurs les Députés,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Mieux que quiconque, vous connaissez les contours et les enjeux de cette audience. Votre présence nous rappelle à tout instant et plus encore, en ce moment solennel, les exigences de notre métier que vous avez exercé avec tant de bonheur. Vous restez un acteur de premier plan du Pouvoir judiciaire.

Monsieur le Premier président de la Cour suprême ;

Vous avez toujours su faire votre devoir que vous élevez au rang de sacerdoce et je ne doute point que vous continuerez à le faire en votre qualité de nouveau chef de la compagnie judiciaire. La tâche est ardue, mais nous savons pouvoir compter sur vos innombrables qualités pour que la Justice, dans la transparence et la célérité, puisse continuer à jouer son rôle de régulateur pour promouvoir la paix, la stabilité, la sécurité dans notre pays et asseoir la confiance des citoyens et des investisseurs.

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes ;

Monsieur le Procureur général près ladite Cour ;

Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de Mission diplomatique ;

Mesdames, Messieurs les chefs d'institutions et autorités administratives autonomes ;

Messieurs les Officiers généraux ;

Messieurs les Recteurs ;

Mesdames, Messieurs, les Doyens et Professeurs représentant la communauté Universitaire ;

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;

Lors de la dernière rentrée solennelle des Cours et tribunaux, s'adressant à vous, mon prédécesseur affirmait, dans cette même enceinte, que « *Dans une société démocratique, les juges sont les gardiens des libertés fondamentales dont les avocats sont les garants ; le barreau et la magistrature ne peuvent pas aller l'un sans l'autre* ».

Permettez-moi, Monsieur le Bâtonnier, de relever que l'émergence d'un pouvoir judiciaire impartial, accessible aux populations, nécessite l'adoption de mesures structurelles pour préserver la profession d'avocat.

Les efforts croissants du gouvernement ont permis d'étoffer la carte judiciaire.

Cette dynamique de rapprochement de la justice des justiciables doit être accompagnée par l'installation d'avocats dans tous les sièges de Tribunaux de grande Instance.

Dans ce contexte, le Barreau, composé d'éminents membres soucieux du bon fonctionnement du service public de la justice, devrait travailler à un recrutement important et au déploiement des avocats sur le territoire national.

Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers ;

Mesdames, Messieurs les anciens chefs de Juridiction suprême ;

Mesdames, Messieurs les magistrats et chers collègues ;

Mesdames, Messieurs les Avocats ;

Mesdames Messieurs les Officiers ministériels et Auxiliaires de justice ;

Mesdames, Messieurs, Honorables invités ;

Votre présence parmi nous témoigne de l'intérêt que l'institution judiciaire suscite en chacun de vous, mais aussi, je l'espère, de la confiance que vous avez en la justice de notre pays.

Je voudrais m'en réjouir et vous remercier très sincèrement d'assister à notre audience de ce jour.

Le thème retenu cette année est ainsi formulé : « *Justice et conflits fonciers : application de la loi sur le domaine national* ».

Notre collègue, Madame Élisabeth NDEW DIOUF NIANG, nous a gratifié d'une brillante présentation du sujet. Nous lui adressons nos vives félicitations et lui exprimons notre grande fierté de toujours voir de jeunes collègues tout aussi engagés dans le travail de Sisyphe des tribunaux, que dans l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine.

Il est établi que les conflits fonciers se sont multipliés au point de constituer une partie notable du contentieux traité par nos cours et tribunaux.

Une grande majorité de ces conflits porte sur les terres relevant du domaine national.

Alors, l'on pourrait se demander si cette « conflictualité foncière » est due aux faits des hommes ou procède des failles de la loi.

L'application de la loi relative au domaine national contribue-t-elle au traitement efficace des conflits fonciers ou a-t-elle exacerbé ces conflits ?

L'exposé des motifs de la loi a permis à certains juristes sénégalais de soutenir qu'en tant que « droit de synthèse original », la législation poursuivait deux objectifs essentiels¹ : la socialisation de la propriété foncière plus conforme à la tradition négro-africaine et le développement économique du pays.

Les ambitions du législateur de 1964 étaient nobles : adopter une loi qui régirait à la fois les conditions d'accès à l'habitat en milieu rural et urbain et les questions foncières liées aux activités agro-sylvo-pastorales.

Cependant, après plus de 57 ans d'existence, l'esprit pacificateur, la logique de régulation sociale et le renforcement des équilibres socio-culturels que cette loi voulait promouvoir ont été souvent méconnus.

Aujourd'hui plus qu'hier, la gestion de la terre est devenue pour certains élus, mais aussi pour certains agents de l'État, soit un moyen d'enrichissement, soit une source d'influence.

La terre est l'objet de tous les pactes, souvent, hélas, au mépris de la lettre et de l'esprit de la loi.

Aussi, des spéculateurs de tous genres, ont-ils réussi, par des accointances et complaisances, à posséder des parties importantes du domaine national, au moment où une grande majorité de nos concitoyens a du mal à accéder à l'habitat et à des terres de culture.

De même, des personnes physiques ou morales se voient attribuer de vastes superficies pour un usage agricole, emportant du coup une désaffectation des terres mises à la disposition de paysans qui, depuis des générations, cultivent ces périmètres avec lesquels ils entretiennent une relation tant affective qu'économique.

¹ - **Amsatou SOW SIDIBE**, in « La Revue du Conseil Economique et Social », n° 2, février-avril 1997, pp. 55-65.

Ces pratiques, à la limite de la légalité, mises ensemble participent à la récurrence des conflits fonciers qui sont également consécutifs à l'absence d'un plan cadastral national et d'une délimitation adéquate des collectivités territoriales.

La jurisprudence relative au domaine national est foisonnante et riche d'enseignements.

Dans ce cadre, il faut souligner que l'intervention du juge est souvent observée avec une certaine appréhension par le justiciable, mais aussi par certains acteurs judiciaires qui préfèrent souvent recourir à des modes alternatifs de règlement des conflits pour traiter les questions foncières, en saisissant, notamment, un médiateur ou un conciliateur. Les solutions préconisées par ceux-ci semblent mieux comprises dans certaines localités du pays où l'application de la loi sur le Domaine national se heurte, par endroit, au droit coutumier toujours vivant.

Pour revenir à l'office du juge, Il importe de souligner, pour atténuer certaines appréhensions à son égard, que le juge administratif, pour m'en limiter qu'à ce dernier, n'a jamais adopté une position figée et, au besoin, sa jurisprudence a pu connaître une évolution. Le pragmatisme de ce juge est surtout perçu dans certaines zones très convoitées où la pression foncière est source de conflits permanents.

Ainsi, dans une communauté rurale où des décisions de désaffectation et réaffectation ont été prises en cascade, dans les années 1990, sur la base d'une absence de mise en valeur ou d'une mise en valeur insuffisante, sans mise en demeure préalable, la Cour a renoncé à l'application de l'article 9 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine comprises dans les communautés rurales, modifié. Ce revirement de jurisprudence, de circonstance, a permis de résoudre plusieurs conflits dont les conséquences auraient pu être désastreuses.

Je voudrais insister qu'il s'agît d'une jurisprudence circonscrite dans le temps et dans l'espace pour le moment parce que l'article 14 du même décret appliqué à ce contentieux bien localisé semble moins approprié pour statuer sur les autres situations de conflits considérées comme normales.

L'œuvre jurisprudentielle s'est également poursuivie sur la question de l'appréciation du niveau de la mise en valeur des terrains affectés.

Pour éviter que l'autorité territoriale invoque arbitrairement l'insuffisance de mise en valeur d'un terrain pour le désaffecter, l'article 10 du décret de 1972 prévoit qu'un arrêté du préfet fixe, si besoin est, pour chaque communauté rurale, les conditions de mise en valeur minimale et la superficie des parcelles considérées comme rentable.

C'est comme si besoin n'a jamais été parce que, à notre connaissance, aucune autorité préfectorale n'a pris l'arrêté attendu ; ce qui a fait dire au professeur Abdoulaye Dièye qu'« il n'existe aucune norme de référence officielle pour juger du caractère satisfaisant ou non de la mise en valeur ».

Certains conseils ruraux, voulant combler l'inertie de l'autorité préfectorale, ont fixé par voie de délibération les conditions de mise en valeur minimales prévues par le décret de 1972.

Ce procédé a reçu l'agrément de la Cour suprême puisque, dans ses dernières décisions rendues en la matière, elle a estimé qu'aucun reproche ne pouvait être fait à un conseil rural qui a désaffecté un terrain sur la base d'une mise en valeur inférieure à la référence fixée par délibération, dès lors que son acte a été approuvé par le sous-préfet.

L'approbation du sous-préfet est donc considérée comme une appropriation et une validation de la délibération du conseil par l'autorité administrative même si le texte donne compétence au préfet.

Monsieur le Président de la République ;

Le décret n° 2020-1773 du 16 septembre 2020 modifiant le décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national, qui est venu réglementer l'attribution des terres de culture et de défrichement comprises dans les communes, assujettit le caractère exécutoire des délibérations des conseils municipaux à l'approbation du Gouverneur de région compétent par acte réglementaire enregistré au Secrétariat général du Gouvernement, lorsque la superficie, objet de la délibération, dépasse 50 hectares.

Cette règle, saluée par tous, doit constituer une étape vers des réformes porteuses de stabilité sociale et de développement économique.

Dans ce domaine, je suis heureux de noter que la Cour suprême a joué un rôle d'avant-garde puisque dans plusieurs décisions, elle a sanctionné, de manière incidente, l'extrême générosité de certains conseils ruraux.

Ces décisions concernent, notamment, d'une part, le Conseil rural de Ndiagne qui avait affecté 445 hectares à un groupement d'intérêt économique alors que cette superficie n'était pas disponible et, d'autre part, le Conseil rural de Diockoul Diawrine qui avait affecté 1000 hectares de terres de culture et de défrichement à une société, sans qu'il ne soit établi que cette affectation a été faite au profit des membres de la communauté regroupés ou non en association ou en coopérative conformément à l'article 3 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

Monsieur le Président de la République ;

Ce bref rappel de quelques principes ne signifie pourtant pas que la législation et l'exécution qui en est faite, se sont montrées suffisamment efficaces pour empêcher la survenance des conflits fonciers ou qu'après leur naissance, la justice a permis de les résoudre.

Des évènements tragiques et des contestations communautaires villageoises ont souvent projeté dramatiquement la gestion foncière au centre des questions économiques et sociales.

L'actualité récente relative à l'occupation des terres cultivables par des investisseurs étrangers à la localité et la raréfaction des terres arables recommandent de concilier, en urgence, la question de la gestion foncière et les exigences du développement économique de notre pays.

Les résultats des recherches menées dans le pays, dans un passé récent, ont montré que les transactions foncières qui s'y sont déroulées, à grande échelle, touchent de manière significative les surfaces arables disponibles.

Au même moment, notre pays entame sa transition démographique marquée par une croissance rapide de la population, laquelle exige une augmentation de la production agricole pour subvenir aux besoins alimentaires nationaux. En plus, les changements climatiques aggravent la dégradation avancée des ressources naturelles, notamment foncières et hydriques.

La prise en compte de ces enjeux rappelle l'impérieuse nécessité d'engager un processus inclusif de réforme foncière pour sécuriser les exploitations familiales qui occupent une place prépondérante dans le développement agricole et rural du pays.

L'intérêt, que la réforme foncière doit accorder aux préoccupations des exploitations familiales, se justifie par l'importance de leur rôle actuel et potentiel pour le développement économique et social des populations. On peut, sous ce chapitre, citer, sans être exhaustif : la sécurité alimentaire des populations rurales et urbaines, la gestion des ressources naturelles, la consolidation d'économies locales et régionales diversifiées, la création d'emplois et la réalisation des équilibres sociaux et politiques qui permettent de préserver la stabilité du pays.

Cette réforme doit aussi prendre en compte la répartition du contentieux entre les juridictions. Jusqu'ici dévolu exclusivement à la Cour suprême, le contentieux de l'excès de pouvoir devrait être décentralisé pour un règlement répondant aux exigences de proximité de la justice. Ainsi, les actes pris par les exécutifs locaux pourraient être soumis en premier ressort aux tribunaux de grande instance.

Comme on le voit, la philosophie qui a été à la base de la Loi sur le domaine national demeure plus que jamais actuelle. Elle s'illustre dans cet aphorisme qu'aimait rappeler le Président Léopold Sédar Senghor : « la terre, nous ne l'avons pas héritée de nos ancêtres, nous l'avons empruntée à nos enfants ». Toute réforme devra en conserver l'esprit et l'ensemble des acteurs chargés de sa mise en œuvre, qu'ils soient de l'Administration centrale ou des collectivités territoriales, doivent constamment l'avoir à l'esprit car, comme nous en avertissait William Shakespeare : « il n'est rien de si bon, il n'est rien de si parfait qui, détourné de son bon usage, ne se retourne contre ses origines et trébuche dans le mal ».

Vous me permettrez à présent, Monsieur le Président de la République, Mesdames Messieurs, honorables invités, advenu le moment de conclure, de revenir sur le sens tragique de la vie : elle est à la foi **désastre et enchantement** comme l'a si bien résumée l'académicien Jean D'Ormesson.

Désastre en ce que la fin est inscrite dans le début. Nous avons vécu cette réalité au cours de l'année écoulée, avec la mort de nos collègues Cheikh Tidiane Diallo, Bousso Diaw Fall, Amadou Diouf, Koliba Dansokho, Sidy Thioub, Samba Sall, Ndiamé Gaye, Youssoupha Ndiaye, Bienvenu Moussa Habib Dione, Ibrahima Guèye, Massamba Sène, Léopold Ndaw, Birame Dieng.... Nous gardons d'eux, le souvenir d'hommes dévoués à la cause de la justice. Qu'ils reposent en paix.

Enchantement, parce que nous sommes à l'entame d'une nouvelle année qui est toujours signe d'espoir et d'espérance.

C'est fort de ces attentes que je formule des vœux d'une année de paix, de santé, de joie et de réussites économiques et sociales.

Bonne et heureuse année.

Je vous remercie de votre bien aimable attention.