



AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE DES COURS ET TRIBUNAUX

Mardi 18 janvier 2022

-----∞-∞-∞-∞-∞-∞-----

-----∞-∞-∞-∞-----

-----∞-∞-----

THÈME :

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

ALLOCATION

DE

**MONSIEUR CHEIKH AHMED TIDIANE COULIBALY
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME**

Année judiciaire 2021 - 2022

Monsieur le Président de la République,

Président du Conseil supérieur de la Magistrature,

En assistant à chacune de nos audiences solennelles, vous témoignez votre attachement à l'institution judiciaire et tout l'intérêt que vous portez aux hommes et aux femmes qui l'incarnent.

Vous accueillir parmi nous est un agréable devoir auquel il nous plait de sacrifier. Au-delà d'un rituel républicain qui se perpétue, la rentrée solennelle des cours et tribunaux constitue un temps fort de la vie judiciaire qui nous offre l'occasion au début de chaque année de faire un bilan de l'œuvre entreprise, et de réfléchir autour d'une thématique en rapport avec notre mission ainsi que sur les conditions de son accomplissement.

Votre présence à cette occasion nous est particulièrement précieuse, qu'il me soit permis, en mon nom comme en celui de tous les membres de la famille judiciaire, de vous en remercier chaleureusement.

Je voudrais aussi vous prier de bien vouloir accepter l'expression de mes sentiments de profonde gratitude pour m'avoir investi une fois encore de votre confiance en m'élevant, sur proposition du Garde des Sceaux et avec la bienveillance du Conseil Supérieur de la Magistrature, à la dignité de Premier président de la Cour suprême de notre pays. Je mesure avec gravité le sens et la portée de cette confiance et tâcherai d'en être digne.

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Vice-président du Conseil Supérieur de la Magistrature,

Je voudrais porter témoignage de votre souci constant d'œuvrer pour l'amélioration des conditions de fonctionnement de la justice. Je perçois à travers nos échanges fréquents, la fermeté de votre engagement à travailler pour assurer le mieux-être de la famille judiciaire à laquelle vous appartenez.

Soyez vivement remercié pour tous vos efforts.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,

Vous nous avez habitué à votre présence assidue à nos cérémonies solennelles et nous nous en réjouissons. Nous apprécions à sa juste valeur votre attachement à la justice de notre pays. Nous y voyons un hommage de l'institution parlementaire que vous présidez, à ceux qui sont chargés de veiller à l'application de la loi.

Permettez-moi de vous exprimer mes sincères remerciements.

Monsieur le Président du Conseil Économique, Social et Environnemental,

La Cour vous félicite pour votre nomination et vous souhaite plein succès dans vos nouvelles responsabilités.

Madame la Présidente du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT),

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Madame, Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Monsieur le Procureur général près la Cour suprême,

Je voudrais vous féliciter pour votre brillante promotion comme Chef du Parquet général de notre auguste et haute Cour. Vos qualités humaines et de juriste chevronné ne seront pas de trop pour l'exercice des responsabilités éminentes qui vous sont confiées.

Vous connaissez l'estime et l'affection particulières que j'ai toujours eues pour vous. Et quand le destin s'y mêle ! Comme auditeur de justice vous avez, pour prêter serment, porté ma propre robe de magistrat alors que je ne vous connaissais pas. Trente ans plus tard, c'est vous qui me succédez aux fonctions de Procureur général. Pour l'éternité, votre père et le mien reposent aux cimetières de Sokone que je considère comme « notre trou commun de verdure ». Je voudrais vous souhaiter plein succès dans vos nouvelles responsabilités.

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes,

Monsieur le Procureur général près ladite Cour,

Mesdames, Messieurs les Ministres,

Mesdames, Messieurs les députés,

Monsieur le Bâtonnier du Conseil de l'Ordre des Avocats,

Je voudrais vous remercier pour vos propos aimables et fraternels. Vous et moi avons toujours eu des convictions fortes : la justice doit être immaculée, pour rester un pilier essentiel de l'État de droit et demeurer le dernier rempart où viennent s'abreuver les vertus du peuple sénégalais. Vous y travaillez inlassablement. Je suis heureux de vous avoir comme jeune frère.

Monsieur le Médiateur de la République,

Monsieur le Président de la Commission Électorale Nationale Autonome (CENA),

Madame la Présidente de l'Office National de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC),

Mesdames, Messieurs les Ambassadeurs et Chefs de Missions diplomatiques, Messieurs les Officiers généraux,

Messieurs les Recteurs, Messieurs les Doyens et Professeurs représentant la communauté universitaire,

Messieurs les Dignitaires religieux et coutumiers,

Mesdames, Messieurs les anciens Chefs ou membres de la 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,

Je suis heureux de pouvoir saluer et remercier tous ceux qui viennent chaque année répondre à notre invitation marquant ainsi leur profond attachement à la justice de notre pays.

La cérémonie de rentrée des cours et tribunaux se tient cette année dans un contexte difficile marqué par une crise sanitaire qui a fini de nous mettre en face de nos vulnérabilités et de nous rappeler nos devoirs d'humilité et de solidarité dans nos vies de tous les jours. Je voudrais prier pour nos morts et témoigner ma compassion à tous

ceux qui ont perdu un être cher mais aussi prier pour le prompt rétablissement de tous les malades et le soulagement des peines de tous ceux qui souffrent.

Dans ces moments difficiles, pleins d'incertitude et d'imprévisibilité, qui interpellent tous les pays, tous les peuples et toutes les civilisations, au triple plan sanitaire, économique et social, Monsieur le Président de la République, vous avez su faire face et être à la hauteur de vos responsabilités, aidé par votre Gouvernement et toute la nation, en prenant des mesures hardies avec la mise en place du plan de résilience économique covid-19 ; lequel a permis de lutter efficacement contre la propagation du virus, de prendre en charge les malades et les groupes-contact, d'améliorer notre système sanitaire et de soutenir les entreprises et les ménages. Ces mesures semblent avoir fait la preuve de leur efficacité et efficience. Il convient de vous en féliciter.

La justice, à l'instar des autres services publics, a pu très tôt apprécier, l'étendue de la menace et opérer à temps, les ajustements nécessaires pour assurer la continuité de son fonctionnement. *Monsieur le Garde des Sceaux*, vous y avez pris toute votre part.

Cette attitude résiliente reflète à tous égards la posture qu'elle entend tenir au cœur de la société, pour assumer pleinement la noble charge qu'elle assure et assume au nom du peuple sénégalais, et qu'elle exerce sous la garantie de la Constitution et des lois de la République. Il lui faudra alors toujours apparaître comme une institution sereine, assumant avec indépendance la mission unique de trancher les litiges et de juger entre les hommes.

On le voit bien, il est loin le temps où les plaintes et récriminations des citoyens sur la gouvernance des affaires publiques étaient à peine audibles. Le monde a changé et nous avons conscience que dans les démocraties modernes, les attentes des populations envers les institutions qui les représentent s'expriment désormais avec une plus grande résonance. C'est ce que traduit la belle pensée d'Alexis de Tocqueville lorsqu'il affirme que « dans les démocraties chaque génération est un peuple nouveau ».

En tant qu'institution chargée de garantir l'effectivité de la démocratie, la justice ne peut s'offusquer que son action soit suivie, commentée, critiquée à tort ou à raison, et parfois avec passion. Elle ne saurait cependant accepter de subir,

d'où qu'elles proviennent des attaques injustifiées et inconvenantes de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à l'honneur des magistrats qui l'exercent.

Monsieur le Président de la République, Mesdames et Messieurs,

L'évocation du thème de la rentrée solennelle de cette année sonne, assurément, comme une invite à la réflexion, j'allais dire à l'introspection, autour des problématiques et défis essentiels du régime foncier sénégalais.

Dans son adresse introductive, Madame Elisabeth Ndeu Diouf Niang, juge au tribunal du travail hors classe de Dakar, a fait un bilan de l'application de la loi sur le domaine national en exploitant la gestion des conflits fonciers par les juridictions nationales. Elle propose des réformes législatives relatives à la gouvernance foncière et à la décentralisation du recours pour excès de pouvoir. Je souscris à ces propositions qui me semblent tout à fait opportunes et bien à propos. Messieurs le Procureur général et le Bâtonnier y ont consacré d'intéressants et fructueux développements.

Je voudrais Madame vous féliciter pour votre brillante et exhaustive démonstration.

En raison du symbole qu'elle représente mais également de la dimension économique qui l'entoure, la terre a de tout temps constitué un enjeu majeur et une préoccupation centrale dans les sociétés humaines organisées.

Dans un discours prononcé en novembre 1980, lors de l'audience solennelle de rentrée des cours et tribunaux, le Président Léopold Sédar Senghor, parlant du statut du foncier dans la conception négro-africaine, faisait remarquer que « la terre n'est pas un bien patrimonial, mais un bien sacré, mieux une déesse qui ne saurait faire l'objet d'une appropriation », comme l'ont rappelé ceux qui m'ont précédé.

Ainsi, dans les sociétés traditionnelles africaines, l'accès à la terre était dans une large mesure, organisé de sorte à endiguer toutes les formes de spéculations ou d'accaparement dont elle pouvait faire l'objet. Selon la tradition orale, la Charte du Mandé, présentée comme l'une des plus anciennes déclarations de droits fondamentaux, avait dès le 13^e siècle solennellement élevé la particularité du statut de la terre au rang des principes de droit fondateurs. Dans une restitution remarquable

du déroulement des assises à l'issue desquelles la charte fut adoptée dans la clairière de Kurukanfuga, Modibo Diabaté explique qu'« au Mandé, la propriété foncière de toutes les terres de culture et d'habitation était dévolue à l'empereur, mais leur jouissance était commune aux autochtones et aux étrangers. On ne pouvait ni refuser d'en donner à un demandeur, ni la vendre. La terre était refusée seulement à qui la cherchait pour la revendre ».

C'est assurément en suivant la matrice d'une conception traditionnelle du rapport à la terre que le législateur sénégalais, aux lendemains des indépendances, a cherché à asseoir un régime dérogatoire visant à concilier l'ambition de perpétuer les usages ancestraux de gestion de la terre et la nécessité de mettre les ressources foncières disponibles au service de l'économie et du social.

Dans une étude sur les enjeux de la notion de propriété foncière en droit sénégalais, paru dans la revue Tiers monde, Caroline Plançon a de façon remarquable mis en exergue les choix stratégiques opérés par le législateur sénégalais en cette matière. Selon elle, c'est dans sa recherche d'équilibre entre les pratiques traditionnelles et un droit propre à assurer le développement du pays que « le législateur de l'État indépendant a mis en place un régime de sol qui a fait la particularité du régime domanial sénégalais par la création de l'entité « domaine national », présentée comme le point d'équilibre permettant respect des traditions et développement du pays ».

Le concept de domaine national né de l'adoption de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 avait donc pour ambition d'introduire une réforme à la fois agraire et foncière en partant d'une règle de base selon laquelle, les terres relevant de ce régime ne peuvent faire l'objet d'une appropriation et que seuls des droits d'usage pouvaient être conférés à leurs détenteurs. En vertu de l'article premier de ce texte, le domaine national comprend de plein droit, 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.

Il apparaît ainsi que la réforme impulsée par les pouvoirs publics était clairement guidée par l'ambition de gommer les inégalités latentes qui pouvaient restreindre l'accès à la terre à certains citoyens mais également par la volonté d'orienter, prioritairement,

l'utilisation des ressources foncières disponibles au service des projets et programmes de développement économique.

L'atteinte de ces objectifs justifie le choix du législateur de confier la haute gestion du domaine national à l'autorité et à la garde de l'État. A cet égard, l'article 2 de la loi de 1964 énonce que l'État n'est pas propriétaire du domaine national mais qu'il « détient les terres en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ».

Mais la caractéristique la plus emblématique du régime juridique des terres du domaine national, réside certainement dans l'étendue de la protection rigoureuse dont elles bénéficient en vertu des lois et règlements auxquels elles sont soumises.

Il suffit pour s'en convaincre de scruter le sens et la portée des principes d'imprescriptibilité et de d'inaliénabilité indissociablement attachés au domaine national.

Cette protection est renforcée par un dispositif répressif articulé autour de l'article 423 du code pénal qui sanctionne toute occupation sans droit d'une terre faisant partie du domaine national ou toute conclusion ou tentative de conclusion d'une convention sur ces terres.

Malgré les efforts de simplification notés dans la déclinaison des objectifs et principe de la réforme, force est de constater que l'application de la loi sur le domaine national continue à générer de nombreux conflits portés devant les juridictions.

Les sources de conflits les plus courantes sont, en général, liées au non-respect des procédures d'affectation et de désaffectation des terres, à la contestation de décisions portant sur la mise à disposition de grandes superficies de terres à des sociétés étrangères, mais également à la fréquence des opérations d'immatriculations au profit de l'État, de terrains classés dans le domaine national suivies de leur attribution à des particuliers.

Les cas d'attribution de terres portant sur des superficies manifestement exagérées entraînent de nos jours de nombreux conflits constituant des menaces réelles sur la stabilité dans les communautés. Des litiges de cette nature sont fréquemment portés devant le juge de l'excès de pouvoir par des populations qui comparaissent avec la ferme conviction d'avoir été spoliées avec la complicité de leurs élus locaux.

Cette situation abusive dans l'affectation des terres est perceptible dans une affaire où la Chambre administrative de notre cour a annulé la délibération d'un conseil municipal qui avait affecté à des investisseurs privés, un terrain à usage agricole d'une superficie de mille (1 000) hectares. La Cour a considéré, qu'en procédant à cette affectation, l'organe délibérant de la commune avait méconnu les droits d'exploitation et d'occupation des membres de la communauté, qui détenaient ces terres, en vertu de l'article 15 de la loi sur le domaine national.

Dans une autre affaire, elle a annulé une délibération par laquelle un conseil rural avait attribué à une seule famille une dépendance du domaine national dont la superficie représentait environ la moitié des terres de cultures disponibles dans la communauté rurale.

Il a été retenu par la cour « qu'en attribuant ces terres à une famille et non à un ou plusieurs membres de la communauté rurale regroupés en association ou coopérative, la délibération attaquée n'avait pas satisfait aux exigences de l'article 3 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales (Cs 26 avril 2018, commune de Mbolo Birane).

Des exemples de cette nature existent à foison dans la jurisprudence du juge de l'excès de pouvoir, ce qui traduit, malheureusement, la récurrence des cas d'attributions inconsidérées des ressources foncières classées dans le domaine national.

Pourtant, tout le monde sait que la terre est loin de constituer une ressource extensible à souhait. Le Doyen Carbonnier nous fait remarquer, d'ailleurs, dans une réflexion pleine de sens que « parmi tous les biens, la terre a cette originalité irréductible d'être en quantité finie de sorte que ce que l'on perd aujourd'hui de son quotient paraît nécessairement enlevé aux autres ».

Il est donc essentiel que le patrimoine foncier national soit préservé comme un legs précieux destiné aux générations futures. Cet impératif de rationalisation impose la prise de mesures urgentes visant à renforcer le contrôle des affectations consenties sur le domaine national tout en veillant au respect des prérogatives des conseils municipaux et du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

La modification introduite dans ce sens par le décret n° 2020-1773 du 16 septembre 2020, relativement aux modalités d'approbation des délibérations foncières par les représentants de l'État, constitue une première étape qui mérite d'être parachevée par la prise d'autres mesures de consolidation. A cet égard, il nous paraît utile d'envisager la création d'un organe administratif paritaire doté d'attributions similaires à celles de la commission des opérations domaniales avec pour mission principale de donner un avis sur l'opportunité et la régularité de toute décision d'affectation de terres du domaine national portant sur une superficie supérieure à cinquante hectares.

Monsieur le Président de la République, Mesdames et Messieurs,

Il serait injuste de croire que les difficultés d'application de la loi sur le domaine national procèdent uniquement des errements notés dans la gouvernance foncière au niveau de certaines collectivités territoriales. En réalité, la pratique courante des opérations d'incorporation de terres du domaine national dans le domaine privé de l'État constitue un autre facteur d'amenuisement de la disponibilité des ressources foncières.

En effet, il est noté que des personnes privées accèdent à la pleine propriété de terres issues du domaine national préalablement immatriculées au nom de l'État, en parvenant à transformer les baux qui leur sont consentis en titres fonciers. La mise en œuvre fréquente de ce procédé peut insidieusement dégénérer dans une forme de privatisation du domaine national, au moment où le paysan qui travaille la terre ne dispose que d'un droit d'usage, sans aucune possibilité d'appropriation.

Au demeurant, il est clair dans l'esprit et dans la lettre de la loi de 1964, notamment en ses articles 3 et 13, que les terres du domaine national situées dans les zones des terroirs et dans les zones pionnières ne peuvent faire l'objet d'immatriculation au profit de l'État qu'en vue de la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. Il est donc nécessaire, pour préserver le climat de paix sociale si cher à notre pays, d'accentuer le contrôle sur les procédures d'immatriculation de terres du domaine national, lorsque celles-ci doivent faire l'objet d'attribution à des particuliers par voie de bail, notamment par l'élaboration de cahiers des charges garantissant le respect de l'intérêt commun et le développement durable.

Je voudrais également suggérer que le caractère hautement social de la loi n° 2011-06 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière, qui a autorisé la transformation des permis d'habiter et autres titres similaires en titres fonciers, puisse inspirer une réforme de la loi sur le domaine national, dans le sens de conférer des droits réels sur les terres des zones de terroirs dans les cas où leur mise en valeur aura été jugée suffisante.

C'est le lieu de signaler l'abrogation malencontreuse, par cette même loi, de l'article 19 du décret de 1932, qui renvoyait à l'article 555 du Code civil qui réglemente les rapports entre propriétaire de fonds et constructeur, le législateur ayant omis de lui substituer des dispositions nationales pour régir ces rapports.

Mais en attendant de combler ce vide juridique, le juge est amené, pour éviter un déni de justice, à faire œuvre prétorienne.

Il se pose aussi le problème de l'insécurité juridique qui peut naître des dysfonctionnements de notre administration.

En effet, des populations attributaires de titres à usage d'habitation, en vertu des délibérations des collectivités territoriales approuvées par le représentant de l'État, construisent sur la base d'autorisations délivrées par ces dernières, après instruction technique des services de l'État.

Malgré tout, sans aucun état des lieux préalable et sans enquêtes de proximité, et donc sans indemnisation des propriétaires d'impenses, il est procédé à l'immatriculation de ces terrains à l'initiative de l'Administration. Et à la suite, des baux sont ainsi délivrés à des particuliers qui s'empressent d'entreprendre des procédures d'expulsion ou des procédures pénales, parfois pour occupation illégale de terrain appartenant à autrui. Cette situation prend aujourd'hui des proportions inquiétantes entraînant de nombreux conflits fonciers pouvant déboucher sur de graves troubles sociaux.

Il importe, par ailleurs, de relever que l'absence d'un cadastre rural est à la base de nombreux conflits, à cause de l'incapacité des autorités locales à maîtriser la consistance réelle des terres comprises dans les limites de leurs territoires et du défaut d'inscription des droits d'usage consentis sur le domaine. Ainsi des litiges, liés à des cas d'affectations concurrentes sur un même terrain, de désaffectation irrégulière ou de

fixation de limites des terres, sont régulièrement portés devant nos juridictions. En attendant l'adoption d'un dispositif moderne de cartographie des terres et d'inscription des droits qui leur sont attachés, la survenance de ces situations conflictuelles pourrait être évitée si les organes administratifs compétents s'attelaient à la mise en place, dans chaque terroir, du cadastre foncier prévu à l'article 26 du décret fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national.

Monsieur le Président de la République, Mesdames et Messieurs,

Malgré les difficultés notées dans l'application de la loi, les juridictions compétentes s'efforcent d'exercer rigoureusement la fonction de contrôle de légalité et de préservation des droits conférés aux occupants et exploitants des terres du domaine national. A ce titre, la Chambre administrative de notre cour annule systématiquement les délibérations par lesquelles les conseils municipaux procèdent à des désaffectations de terres au mépris des conditions de fond et de forme prévues par la loi.

Il est heureux de constater à travers les décisions rendues, que les enjeux de sécurité et de stabilisation sociales attachés à la loi sur le domaine national sont dûment pris en compte par les organes judiciaires compétents.

Je voudrais à cet égard faire observer dans l'application de la loi sur le domaine national que le juge, dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, s'appuie sur une vision globale qui intègre plusieurs préoccupations notamment celles liées à la protection de l'environnement.

A ce propos, permettez-moi d'évoquer, à titre illustratif, une décision rendue en 2019 et par laquelle, la Chambre administrative de notre juridiction a annulé une délibération d'un conseil municipal affectant des terres du domaine national en vue de l'implantation d'une usine de transformation de sel au motif qu'une évaluation environnementale n'avait pas été effectuée au préalable.

Mesdames, Messieurs,

Les sources des conflits sont multiples mais elles mettent surtout en exergue l'opposition, entre la logique d'appropriation privée et d'accaparement individuel, à outrance, caractérisant nos sociétés modernes, et celle de la propriété collective sur les ressources naturelles, prônée par la loi sur le domaine national et réaffirmée

par la constitution, qui génère un décalage entre le droit positif et la réalité du commerce juridique.

Mais, comme on l'a vu, il est heureux que les juges s'abstiennent de faire une application littérale des dispositions légales lorsqu'elle peut déboucher sur des solutions désastreuses, en ayant recours à des interprétations systémiques, et le cas échéant, à un contrôle de proportionnalité afin de tenir compte des conséquences économiques, sociales voire politiques de leurs décisions.

En effet, le juge doit certes trancher le litige mais, en lui trouvant une solution, son intervention doit aussi permettre d'apaiser le conflit. Et il faut donc se féliciter que le juge sénégalais par son office contribue à la pacification des rapports sociaux.

En vous souhaitant à tous et à chacun une bonne et heureuse année 2022, je voudrais sur cette note d'espoir et de paix, clore mon propos en formulant le vœu de voir les observations et suggestions, issues de nos échanges, servir comme contribution à la réflexion engagée depuis quelques années autour des grands défis de la réforme foncière au Sénégal.

Je vous remercie de votre aimable attention.

J'ai l'honneur, *Monsieur le Président de la République*, de vous rendre la parole.