

ALLOCUTION
DE SON EXCELLENCE
MONSIEUR ABDOULAYE WADE
PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL

En ce début d'année, permettez-moi de commencer mon propos en présentant mes meilleurs vœux à l'ensemble de la famille judiciaire réunie ce matin, à l'occasion de la rentrée solennelle des Cours et Tribunaux. Les vœux que je formule s'adressent à chacun d'entre vous et à vos familles. Il s'agit de vœux de santé et de bonheur personnel.

Ces vœux s'adressent également à l'Institution judiciaire dans son ensemble, afin qu'elle conserve, tout au long de l'année nouvelle, la place éminente qu'elle occupe au sein des pouvoirs publics. Je souhaite également que la Justice continue à répondre aux attentes de nos concitoyens toujours soucieux de célérité dans les décisions, d'équité et de paix civile.

La rentrée judiciaire, festival étincelant et toujours pétillant d'idées brillantes, est l'occasion de faire le point sur les douze mois qui viennent de s'écouler depuis notre dernière rencontre dans la même formation. Je voudrais ainsi saluer ce matin la mémoire de ceux qui nous ont quittés. Je pense bien sûr d'abord à Monsieur Louis Pereira de Carvalho, Président honoraire du Conseil d'Etat, ancien président de l'ONEL. Carvalho est un grand magistrat et un grand serviteur de l'Etat qui nous a quitté. Toutes nos pensées vont également vers Monsieur Cheikh Faye, ancien Procureur général près la Cour de Cassation ainsi que vers Monsieur Khafidiou Diallo, magistrat en détachement au Ministère de l'Agriculture.

Je sais que les uns et les autres ont consacré une partie importante de leur existence et de leur énergie au bon fonctionnement du service public de la Justice. Par leurs actions, ils ont contribué à l'approfondissement de l'Etat de droit au Sénégal. A travers eux, c'est l'ensemble de la Justice qui est en deuil et je tiens à renouveler à leur famille et à leurs proches l'expression de mes condoléances attristées.

J'ai choisi de réfléchir avec vous, ce matin, sur un des grands enjeux juridiques pour le Sénégal dans les années à venir : " Le droit de la terre ".

Madame Dieynaba Hanne Sow, juge au Tribunal du travail hors classe de Dakar, a prononcé, il y a quelques instants, un discours tout à fait passionnant qui présente un état très complet de notre législation, de notre réglementation et de notre jurisprudence. Je la félicite chaleureusement pour la précision de son analyse et la richesse de son argumentation. Les autres interventions que nous avons entendues ce matin étaient également d'une haute tenue.

Je voudrais Monsieur le Procureur Général, M. le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, vous féliciter pour vos interventions pertinentes à partir de deux perspectives convergentes qui donnent une image étincelante de la justice et je suis très fier que notre famille judiciaire compte de si brillants esprits.

M. le Premier Président de la Cour de Cassation, votre discours qui est un chef d'œuvre juridique vous honore et honore notre justice qui, ainsi qu'on peut le voir, a à sa tête un des plus brillants esprits de cette génération de juristes.

A vous tous, qui m'avez appris tant de choses aujourd'hui, je voudrais présenter mes vifs remerciements

Je voudrais, pour ma part, vous livrer des éléments de réflexion en trois temps :

- en premier lieu, il convient de rappeler que la terre n'est pas un bien comme les autres, ce qui explique la spécificité de son régime juridique,

- dans un deuxième temps, je m'attacherai à identifier les insuffisances du régime juridique actuel de la terre,

- enfin, je tracerai les voies possibles d'une réforme.

La terre est un bien complexe, j'allais dire ambiguë, tant l'approche qu'on peut en avoir est différente selon l'angle sous lequel on l'examine.

La terre a d'abord une dimension économique essentielle. Elle est pour beaucoup d'entre nous un moyen de produire des richesses, un outil de travail indispensable. La population de notre pays est encore majoritairement rurale. Chacun d'entre nous sait bien ce que la terre apporte à notre Nation. Il n'y aura pas de Sénégal prospère sans terre bien exploitée. Je considère même que l'insuffisance de capitaux dont souffre notre économie peut être compensée par une valorisation intelligente de la terre. Principale richesse nationale, la terre doit nous aider à faire le saut qualitatif et quantitatif dont notre économie a besoin pour nous permettre de devenir, dans les meilleurs délais, un véritable pays émergent.

La dimension économique de la terre n'est pas séparable de sa dimension sociale. La terre a toujours été associée dans nos pays d'Afrique aux ancêtres, au passé, mais aussi à l'avenir et à la famille. La terre est également le lieu où siègent un certain nombre de puissances spirituelles que notre culture respecte à juste titre. Dans l'Afrique traditionnelle, la terre est le lieu où certaines forces religieuses et sociales trouvent à s'incarner. Il faut bien évidemment prendre en compte cette dimension particulière qui fait que la terre n'est pas un bien comme les autres.

La terre a enfin un statut juridique tout à fait spécifique. En effet, elle n'est pas susceptible d'une libre appropriation, alors pourtant que notre pays reconnaît la propriété privée et fonde son développement principalement sur l'économie de marché. Cette spécificité du droit de la terre, qui a été particulièrement bien présentée par les précédents intervenants, traduit certainement la complexité des relations que nous entretenons avec elle.

Notre droit foncier résulte ainsi d'un triple héritage :

- celui de la tradition prenant ses origines dans la période pré-coloniale, mais se propageant après l'indépendance. La terre n'était pas un bien susceptible d'appropriation privée mais,

- celui du régime colonial qui a tenté d'introduire une certaine forme de propriété privée,

- celui de notre indépendance.

La loi sur le domaine national de 1964, toujours en vigueur, a essayé de faire une synthèse entre ces différentes sources. La construction juridique originale qu'elle a bâtie a, certes, permis d'assurer une transition avec les périodes antérieures, mais ce texte souffre aujourd'hui d'un certain nombre d'archaïsmes qu'il faudra nécessairement revoir assez rapidement.

Cette réforme foncière, il convient de rappeler que la Constitution du 22 janvier 2001 en a déjà posé les bases. L'article 15 de notre loi fondamentale dispose ainsi que : " Le droit de propriété est garanti par la présente Constitution. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité. L'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi. "

Les principes fixés par cet article sont très clairs. Le droit de propriété est le socle sur lequel repose notre modèle de développement économique. S'agissant de la terre, elle peut faire l'objet d'appropriation privée dans des conditions fixées par la loi en respectant le principe d'égal accès des hommes et des femmes. Cette disposition constitutionnelle invite clairement à une modernisation de notre droit de la terre.

En effet, notre régime foncier est aujourd'hui insatisfaisant pour au moins trois séries de considérations.

Il existe d'abord une importante spéculation foncière en marge du droit au Sénégal. Cette spéculation affecte principalement les zones urbaines et la bande littorale, mais elle touche également certaines zones agricoles. Alors que le droit sur le domaine national avait pour principale justification de nous mettre à l'abri d'une telle spéculation, force est de constater que, sur ce point au moins, il ne répond plus aux attentes que l'on avait placées en lui.

Cette spéculation est rendue possible par des manquements réguliers à la législation en vigueur. A cet égard, je veux notamment rappeler solennellement que les communautés rurales n'ont pas le droit de vendre des dépendances du domaine national. Je sais pourtant que de telle vente ont lieu trop souvent.

Toujours sur la bande littorale, bénéficiant sur le domaine maritime d'un permis d'occuper à titre précaire, certaines personnes se permettent de construire des villas ou des palais, comptant nous mettre devant le fait accompli. Elles apprendront à leurs dépens que force doit rester à la loi. Nous n'allons pas détruire directement ces constructions comme la loi nous le permet, mais nous en demanderons l'autorisation aux tribunaux. Le Gouvernement, en ce qui le concerne, doit informer les investisseurs et les inviter à davantage de prudence dans les transactions immobilières.

Il est dangereux pour le développement de notre pays que de telles pratiques foncières illicites se multiplient. Elles fragilisent en effet tout notre édifice juridique et

sont susceptibles de remettre en cause notre crédibilité économique. J'attire ainsi tout particulièrement l'attention du Gouvernement sur ce point et je lui demande de remettre de l'ordre dans ce domaine avant même toute réforme du droit de la terre.

Outre la spéculation, notre régime foncier souffre d'une insuffisante mise en valeur des terres agricoles. Le Sénégal pourrait être un des greniers de l'Afrique de l'Ouest. Or aujourd'hui, la terre ne nous permet pas de faire face à l'intégralité de nos besoins alimentaires. Cette situation s'explique par l'insuffisance des capitaux dont dispose l'agriculture, par le manque de formation des agriculteurs et des éleveurs et par l'insuffisance des investissements tant étrangers que nationaux dans le secteur primaire. Un droit de la terre attractif permettrait de combler, en partie du moins, ces lacunes, tout en respectant les droits des usagers traditionnels.

Finalement notre droit de la terre garantit mal la sécurité des transactions foncières. Les administrations de l'Etat et des collectivités locales ne tiennent pas avec le soin nécessaire les registres fonciers. Ainsi, il est souvent difficile de savoir, de façon certaine, à qui appartient une parcelle, par qui elle est exploitée et quels sont les droits et les obligations qui s'y rapportent, rôle éminent de l'IGE. Cette situation est encore plus grave en milieu rural en l'absence de tout cadastre, un tant soit peu, précis. Il y a là clairement un frein à la modernisation de notre économie.

Spéculation foncière non maîtrisée, insuffisante mise en valeur des terres agricoles et insécurité juridique, tels sont les maux dont souffre notre droit foncier. Ils appellent une profonde réforme.

La réforme foncière doit permettre à la terre de jouer un rôle de capital économique susceptible d'être mis en valeur dans le cadre d'une politique de développement accéléré. 95 % du territoire du Sénégal relève du droit du domaine national. Ce domaine qui, comme son nom l'indique, est la propriété de la Nation toute entière, doit être valorisé en étroite liaison avec ceux, agriculteurs et éleveurs, qui l'exploitent. Un des leviers essentiels pour notre développement de demain, sera la terre, capital aujourd'hui peu exploité.

Le deuxième objectif d'une réforme est d'améliorer la qualité et la sécurité des transactions foncières. Il faut revoir les dispositifs administratifs existants pour permettre des transactions rapides, sûres et à faible coût. C'est une priorité absolue pour attirer des investisseurs nationaux ou étrangers et accroître les avantages comparatifs dont dispose notre pays dans le cadre d'une compétition économique mondialisée.

La réforme de notre droit foncier doit également apporter une plus grande prospérité au monde agricole et rural. Cette réforme est certainement une des clefs pour lutter efficacement contre la pauvreté. La réforme du droit de la terre est d'abord faite pour permettre à tous les Sénégalais de vivre mieux. 60 % de notre population active dépend directement ou indirectement de la terre. Une réforme foncière qui ne se fixerait pas comme objectif premier d'améliorer la qualité et les conditions de vie des Sénégalais n'en serait pas une.

Enfin, la réforme foncière devra permettre de protéger efficacement notre environnement. Nous avons la chance de vivre dans un beau pays. Mais certaines zones sont plus fragiles que d'autres. Je pense aux zones urbaines et aux zones littorales. Elles doivent donc faire l'objet d'une protection particulière afin de préserver la qualité de la vie et d'assurer aux générations futures un cadre de vie aussi accueillant que possible. Ainsi, l'évolution nécessaire du droit de la terre ne peut s'insérer que dans une perspective de développement durable.

Ces quatre objectifs que j'assigne à une réforme foncière : valorisation de la terre, amélioration de la qualité des transactions, prospérité du monde rural et protection de notre environnement, ne peuvent être poursuivis que si la réforme est conçue, engagée et conduite en étroite liaison avec les principaux intéressés.

Réformer n'est jamais simple, surtout lorsqu'on souhaite aborder un sujet aussi sensible socialement que le droit foncier. Pour conduire cette réforme, il faut donc une méthode appropriée. La méthode qui devra être employée est celle qui a déjà servi pour la préparation de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale adoptée l'an dernier par l'Assemblée nationale. Cette méthode consiste à donner à chacun la parole, à permettre le débat et à aboutir à un résultat consensuel.

Je ne crois pas aux réformes imposées par le haut. Je crois seulement aux réformes voulues et acceptées par ceux à qui elles s'appliquent. En l'espèce, cette concertation devra avoir lieu avec l'ensemble des acteurs du monde rural et principalement les agriculteurs et les éleveurs. Cette réforme devra également associer étroitement le Conseil de la République, les collectivités locales qui, jusqu'à présent, gèrent l'essentiel de la terre au Sénégal. Je considère également que les forces religieuses et traditionnelles doivent être associées à ce très important chantier.

C'est ainsi la Nation toute entière qui doit, dans un esprit de profond civisme, se saisir de cette question de l'avenir de notre droit foncier. L'Etat jouera également son rôle, mais seulement après avoir consulté toutes les composantes de la nation et accompagnera la réforme d'une vaste campagne d'informations.

Pour la préparation de cette réforme, j'ai ainsi décidé la mise en place d'une Commission nationale, regroupant tous les acteurs intéressés, présidée par un juriste de haut niveau et placée sous l'autorité du Premier Ministre. Cette Commission, après une première concertation ouverte à tous, me présentera ses premières conclusions dans un délai de six mois.

Pour terminer ce propos, je souhaiterais dessiner quelques orientations que pourrait prendre la réforme que j'appelle de mes vœux. Il ne s'agit là que d'orientations, comme je l'ai dit, la réforme ne viendra pas d'en haut.

La valorisation des terres agricoles sera certainement une des priorités de cette réforme. Cette valorisation devra respecter les droits d'exploitation de la terre des

acteurs ruraux, qu'ils soient agriculteurs ou éleveurs. Elle devra également tenir compte du rôle des communautés rurales. Cette valorisation passera certainement par une certaine forme de cessibilité de la terre et, sous certaines réserves, de transmissibilité aux héritiers.

Il ne s'agira vraisemblablement pas de conférer partout et immédiatement la propriété de la terre à tous ceux qui l'exploitent. Une telle réforme brutale serait contre-productive et générerait une spéculation incontrôlable. Elle risquerait de se retourner rapidement contre ceux qui seraient en apparence ses bénéficiaires : les agriculteurs et les éleveurs. Je pense ainsi que la réforme devra procéder par étape afin d'éviter la constitution rapide de grands domaines fonciers improductifs. Il faudra que les agriculteurs et les éleveurs conservent le droit d'user de la terre, qu'ils puissent désormais s'en servir afin d'accéder au crédit et qu'ils puissent la transmettre à leurs enfants.

Je crois également indispensable de créer un régime juridique particulier pour la constitution d'exploitations agricoles intensives fonctionnant grâce à l'apport de capitaux nationaux ou étrangers. L'Etat devra piloter ces opérations en liaison avec les collectivités locales intéressées et en respectant les droits des usagers traditionnels. Il est en effet de notre intérêt à tous de disposer de ce type d'exploitations modernes, à côté des exploitations traditionnelles dont le développement reste prioritaire.

Je n'exclus pas que la mise en œuvre de cette réforme foncière passe par des expérimentations. Après une certaine phase de test, ces expérimentations, légalement encadrées, pourraient être ainsi généralisées dans le pays entier.

Mais d'importantes questions subsistent :

- Sénégalais non originaire du terroir qui veut acquérir une terre pour la mettre en valeur : qui donne le titre d'occuper, l'Etat ou la Communauté Rurale ? Et quel titre ?

- Investisseurs étrangers - deux cas : ferme ou usine.

Outre la valorisation de la terre, la réforme foncière devra permettre la tenue de livres fonciers sûrs et fiables et passera par la réalisation d'un cadastre. C'est là, à n'en pas douter, une œuvre de longue haleine, mais elle est absolument indispensable pour une modernisation de notre économie. Il convient également, dès à présent, de lutter contre les irrégularités et la spéculation foncière. Les juridictions ont, sur ce plan, un rôle extrêmement important à jouer, en liaison avec les officiers ministériels et notamment les notaires. Les transactions immobilières doivent désormais échapper au soupçon et rester dans le cadre strict de la légalité, notamment les précieux dessous de table. Je vous invite à y veiller avec une particulière attention et à sanctionner avec sévérité les dérives que vous seriez amenés à constater.

Enfin, la réforme devra permettre un classement des zones fragiles ou plus particulièrement intéressantes sur le plan patrimonial. Nous devons penser à l'avenir et ne

et ne pas céder à une frénésie spéculative qui hypothèquerait le futur en remettant en cause les atouts que nous tenons du passé ou de nos propres efforts.

Sur ces bases, il me semble possible de mener à bien une révision de notre droit de la terre qui respecte chacun et donne la possibilité à tous de vivre mieux. La terre nous vient de nos ancêtres et ira à nos enfants. Elle est nourricière. Elle est celle qui a fait vivre nos pères. Elle mérite le respect et il nous appartient, Nation moderne, d'en faire un usage qui, tout à la fois, la protège et lui permet d'accompagner notre croissance. La terre dont nous disposons est un outil dont nous devons user avec sagesse dans la perspective d'un développement durable. Une terre équitablement partagée, plus productive et à même de nourrir tous les fils et les filles du Sénégal, voilà mon ambition. C'est également ce que nous pouvons attendre d'une réforme foncière harmonieuse et moderne.

Mesdames, Messieurs,

Je sais que certains de mes compatriotes voudraient bien entendre le Chef de l'Etat se prononcer sur la récente loi d'amnistie des faits relatifs à l'assassinat de Maître Babacar SEYE, survenu le 15 mai 1993, et qui a fait l'objet d'un certain nombre de décisions de justice passées en force de chose jugée.

La séance solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux m'aurait donné une bonne opportunité si un recours en inconstitutionnalité annoncé ne me contraignait, momentanément, au silence car, conformément aux principes de la séparation des pouvoirs, le Président de la République a obligation de ne rien dire des affaires soumises à la Justice. Après l'épuisement de toutes les procédures, je ferai, au besoin, un commentaire.

En attendant, revenons sur terre avec le droit de la terre.

Je vous remercie de votre attention. L'audience solennelle est levée.