

**ALLOCUTION DE  
MONSIEUR MAÏSSA DIOUF  
PROCUREUR GENERAL  
PRES LA COUR DE CASSATION**

**Excellence,**

**Monsieur le Président de la République**

**Chef de l'Etat,**

**Président du Conseil Supérieur de la Magistrature,**

Malgré vos lourdes responsabilités et votre calendrier toujours chargé, vous tenez chaque année à présider l'audience solennelle de rentrée des Cours et Tribunaux. C'est la marque de l'intérêt que vous portez à toute la compagnie judiciaire, et votre attachement indéfectible à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Cette année encore, Monsieur le Président de la République, vous n'avez pas failli à la tradition.

Nous vous accueillons, Monsieur le Président de la République, à bras ouverts, dans le temple de Thémis, avec honneur et une fierté sans cesse renouvelable.

Votre présence parmi nous, rehausse l'éclat de la belle cérémonie d'aujourd'hui et nous reconforte à plus d'un titre. Veuillez me permettre, Monsieur le Président de la République, au nom de l'ensemble de mes collègues et à mon nom personnel, de vous exprimer toute notre gratitude et de saluer en l'homme le grand rassembleur, créateur de l'hymne de l'Afrique.

Monsieur le Président de la République, je ne vais pas oublier de sitôt, (je serais ingrat), que par décret n° 2004-940 du 14 Juillet 2004 votre Honneur a bien voulu me nommer Procureur général près la Cour de Cassation. C'est le lieu, Monsieur le Président de la République, de vous remercier très sincèrement d'avoir porté votre choix sur ma modeste personne, pour assumer les fonctions de Procureur général, Inspecteur général des Parquets. Je sais, Monsieur le Président, qu'il ne s'agit point d'une sinécure, mais d'un sacerdoce.

L'ancien Procureur général près la Cour suprême, Monsieur El hadji DIOUF disait que la distinction entre magistrat du siège et magistrat du parquet est une vue de l'esprit.

En effet, Monsieur le Président, et vous le savez si fort bien, les magistrats sont polyvalents.

Monsieur le Président de la République, force est de reconnaître vos mérites exceptionnelles en matière de démocratie et de Droits de l'Homme, qui nous ont valu, au plan national, la suppression récente de la peine capitale, et vous ont valu, au plan international, de très hautes distinctions honorifiques :

- prix de la Ligue Internationale des Droits de l'Homme (22 septembre 2004), rejoignant ainsi le Président Nelson MANDELA et le Pasteur Jess JACKSON, deux grandes figures célèbres ;

- prix HARRIMAN pour la démocratie, décerné par l'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, de son sigle N.D.I., une belle confirmation du premier prix.

A vos côtés, votre épouse Madame Viviane WADE, docteur Honoris Causa de la célèbre Université de Minnesota, n'a point démerité grâce à son action inlassable en direction de la femme, de l'enfant, et des personnes en souffrance.

N'est-ce pas Madame WADE qui a pris sur elle le courage de lutter contre la grande maladie du paludisme, endémique dans nos contrées, par la création de la quinine, à base de «neem», et la création de l'hôpital de Ninéfesha en pleine brousse dans l'Est du Sénégal Oriental, pour ne citer que cela.

Félicitations, Monsieur le Président, Madame la première Dame, pour ces belles distinctions.

La liste n'est pas exhaustive, Monsieur le Président, mais je m'en voudrais de ne pas évoquer succinctement le NEPAD, compte tenu de son importance, pour le développement économique et social de l'Afrique. Né de la fusion du Millénium African Plan (MAP) et de votre propre plan (OMEGA), pour donner naissance d'abord à la «Nouvelle Initiative Africaine puis au NEPAD, le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) se veut d'être une grande stratégie africaine de développement continental.

Vous l'avez dit, Monsieur le Président, lors de la conférence des Intellectuels d'Afrique et de la Diaspora, tenue l'année dernière à Dakar, à l'Hôtel Méridien Président : pour bien comprendre le NEPAD, il faut en maîtriser ses trois piliers qui sont :

- la liberté (liberté d'entreprendre),
- la bonne gouvernance (qui inclut la capacité de négociation),
- et la région (le NEPAD étant une vision régionale et non nationale).

Pour la première fois en Afrique, nos tirailleurs sénégalais ont été honorés et immortalisés avec la statue «Dupont & Demba».

C'est encore vous, Monsieur le Président ....

**Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale**

**Maire de la Ville de Dakar,**

Nos deux institutions (pouvoir législatif et pouvoir judiciaire), sont les gardiennes du Droit. Vous votez les lois et nous les appliquons. Dès lors, il doit exister entre elles, une synergie et une complémentarité sans faille pour le fonctionnement de l'Etat de Droit. Votre collaboration ne nous a jamais fait défaut.

**Monsieur le Premier Ministre,**

**Chef du Gouvernement,**

**«Aux âmes bien nées, la valeur n'attend point le nombre des années».** Cette maxime du poète dramaturge Pierre CORNEILLE, reste valable à votre égard.

Nommé Premier Ministre, il n'a y pas si longtemps, le 21 avril 2004, vous vous êtes tout de suite mis au travail, pour sortir de terre les grands chantiers du Chef de l'Etat. Conscient des enjeux économiques et sociaux du développement de notre pays, dans la conduite de la politique de la Nation définie par le Chef de l'Etat, vous vous êtes fixé un objectif de croissance fort.

Vous le dites vous-même, Monsieur le Premier Ministre, lors de la déclaration de Politique générale, à l'Assemblée Nationale le 20 octobre 2004, devant les honorables députés, je vous cite *«Nous avons, pour notre part, pleinement pris conscience que la mission de ce Gouvernement consiste à raffermir la confiance des sénégalais au Projet de société qui leur a été proposé et auquel ils adhèrent».*

Que nos voeux de succès vous accompagnent, vous et les membres du Gouvernement, pour la réussite de votre noble mission.

**Monsieur le Président du Conseil de la République  
pour les Affaires Economiques et Sociales**

Votre Institution est née récemment sur les cendres du Conseil Economique et Social dont elle diffère, avec la loi n° 2003-15 du 19 juin 2003 portant révision de la Constitution et instituant un Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales, après la décision du Conseil Constitutionnel n° 1/C/2003 du 11 juin 2003, ainsi que la loi organique n° 2003-34 du 03 septembre 2003 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil de la République.

Le Conseil de la République est une Institution consultative. Pour bien réussir sa mission, elle est composée des différentes catégories socio-économiques, éducatives et culturelles.

Le Conseil de la République est le conseiller privilégié du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale. Il donne ses avis sur la demande de ces institutions ou de sa propre initiative.

Nous vous souhaitons plein succès pour cette délicate mission, Monsieur le Président du Conseil de la République, Messieurs les Conseillers de la République.

**Monsieur le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,  
Vice-président du Conseil Supérieur de la Magistrature,**

Votre détermination à réaliser une justice moderne, capable de sous-tendre le développement économique et social de la Nation, guide votre action dynamique. Ces nombreuses réalisations qui ont pour noms, constructions et Tribunaux, dotation de matériel, informatisation, réforme du code pénal, maisons de justice, sans oublier les nouvelles Cours d'appel de Saint-Louis et de Ziguinchor que vous êtes décidé à rendre fonctionnelles pour une bonne couverture judiciaire nationale, les nouvelles installations du Tribunal Régional de Matam et du Tribunal départemental de Kanel, montrent à suffisance que cette action porte ses fruits.

Soyez-en félicité, Monsieur le Garde des Sceaux.

**Messieurs les Ambassadeurs,**

Durant la période des relations internationales troubles du 19<sup>e</sup> siècle, le Chancelier BISMARCK (Otto BISMARCK) qui a marqué la diplomatie de ce siècle, disait : «**la forme prime le droit**».

Comme si l'histoire n'était qu'un éternel recommencement, nous vivons encore de nos jours des cycles et violences aveugles.

Messieurs les Ambassadeurs, Messieurs les Chefs de missions diplomatiques et Consulaires, vous êtes entrain de changer la face du Monde, grâce à votre diplomatie constante en faveur de la promotion des droits humains et de la démocratie.

La coopération exemplaire que vos pays respectifs entretiennent avec les pays en voie de développement, singulièrement avec le Sénégal, mérite d'être saluée ; grâce à votre action, à l'action de l'O.N.U. et de tous les peuples épris de justice, de paix et de prospérité, l'humanité pourra certainement dire demain, «*le droit prime la force*».

Soyez-en remerciés.

**Madame, le Président du Conseil Constitutionnel,**

**Mesdames, Messieurs les Ministres,**

**Mesdames, Messieurs les membres du Bureau de l'Assemblée Nationale,**

**Monsieur le Président du Conseil d'Etat,**

**Monsieur le Président de la Cour des Comptes,**

**Monsieur le Médiateur de la République,**

**Monsieur le Président de la Commission chargée de la Cena,**

**Madame le Président du Haut Conseil de l'Audiovisuel,**

**Monsieur le Chef d'Etat-major général,**

**Monsieur le Haut Commandant de la Gendarmerie,  
Directeur de la Justice Militaire,**

**Messieurs les Recteurs, Messieurs les Doyens,**

**Messieurs les Officiers généraux,**

**Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats,**

**Monsieur le Président de la commission nationale de lutte contre la non  
transparence, la corruption et la concussion,**

**Messieurs les Dignitaires et Chefs religieux,**

**Monsieur le Président de la Chambre des Notaires,**

**Monsieur le Président de l'Association nationale des Commissaires-priseurs,**

**Madame le Président de l'Association des Huissiers de Justice,**

**Monsieur le Président de l'Ordre des Experts et Evaluateurs agréés,**

**Monsieur le Président de la République,**

**Mesdames, Messieurs, mes chers collègues,**

Au cours de l'année écoulé, la mort a encore frappé dans nos rangs. L'ancien Procureur Général, Monsieur Cheikh Tidiane FAYE nous a quitté ce dimanche 04 avril 2004, prématurément arraché à notre affection. Cheikh était l'ami de tous. Il était particulièrement mon ami personnel, un confident et ce depuis que nous avons servi ensemble au Tribunal régional de Tambacounda en 1972-1974, lui, Procureur de la République, moi, Président de cette juridiction. Nous aimions faire ensemble des randonnées en brousse, pour chasser nos stress.

Magistrat émérite, dynamique, talentueux, compétent, intègre, il avait également des grandes qualités humaines qui lui ont valu sa modestie que tout le monde lui connaissait.

Que le Tout-puissant l'accueille en son paradis.

Nous avons également perdu un autre collègue, jeune magistrat, Mamadou Khafissou DIALLO, décédé le 14 décembre 2004. Il était Directeur de Cabinet au Ministère de l'agriculture.

Que la terre lui soit légère.

Notre ancien collaborateur El Hadji Ibrahima DIA, ancien Secrétaire des Greffes et parquets, ancien Huissier de justice, père de notre collaboratrice Madame BA Fatou DIA, Greffier de la Chambre civile et commerciale de la Cour de cassation, est décédé le 1er Janvier 2004.

Pour tous nos morts, nous prions pour le repos de leur âme.

**Monsieur le Bâtonnier,**

Elu avec brio Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, au cours de l'année dernière, nous prions que Dieu vous protège et vous prête force pour toujours maintenir très haut le flambeau du prestigieux Barreau du Sénégal dont les jeunes avocats ont souvent remporté des palmes de plaidoirie, au plan international.

**Monsieur le Premier Président de la Cour de Cassation,**

**Cher collègue,**

Permettez-moi de ne pas passer sous silence les efforts inlassables que vous déployez, chaque jour, pour l'existence d'une justice digne de ce nom. Au nombre de ces actions, je me plairais à citer l'application constante de l'article 11 de la loi organique sur la Cour de Cassation qui vous a permis de rehausser la qualité du travail et de la jurisprudence de la Cour. La lutte contre la corruption, la criminalité y compris sous sa forme transfrontalière fait l'objet de votre diligence.

**Madame SOW, Dieynaba Hanne,**

**Chère collègue,**

Vous avez fait un travail remarquable. Vous êtes juge au Tribunal du Travail Hors Classe de Dakar. Votre discours riche et complet, n'a rien laissé au hasard sur le thème consacré au Droit de la Terre. Pour ma part, je me contenterai de livrer quelques axes de réflexion et d'apporter des précisions.

Le droit de la terre au Sénégal se caractérise par la diversité de la législation dans le temps. D'abord, il y a eu le système législatif colonial qui garde encore quelques survivances, puis le système législatif sénégalais, avec l'avènement de l'indépendance en 1960.

## I - LA LEGISLATION

### 1 - LE LÉGISLATEUR COLONIAL

Sous le régime colonial, le droit de la terre était régi par la loi du 24 juillet 1906. Malheureusement, ce texte avait la maladresse de supprimer la purge des hypothèques. Il en est résulté des protestations et des réclamations pour son rétablissement, élevées par les Etablissements de crédit foncier installés en Afrique Occidentale, ce qui a abouti à l'établissement du décret foncier du 26 juillet 1932, à la suite de la refonte du décret précité du 24 juillet 1906 par le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française.

Le décret foncier de 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française, a institué le régime de l'immatriculation.

Il précise en son article 19, l'applicabilité de la législation française à tous : *«sont applicables aux immeubles immatriculés et aux droits réels qui s'y rapportent, d'une façon générale, les dispositions du Code civil et des lois françaises, et, spécialement, lorsque lesdits immeubles et droits réels sont en la possession d'indigènes ayant conservé leur statut, les règles de droit coutumier local, en tout ce que ces dispositions et règles ont de non contraires au présent décret et sauf les modifications ci-après établies»*. Ainsi, la législation française s'applique aux immeubles immatriculés, même s'ils sont en la possession d'indigènes ayant conservé leur statut et leur droit coutumier.

L'immatriculation est définitive et confère un droit inattaquable. Dès lors, le droit de la terre en Afrique Occidentale était régi sous la période coloniale par une superposition de textes :

Le décret du 24 juillet 1906 qui n'était pas, pour autant supprimé pour certaines de ses dispositions, le décret foncier de 1932, le Code civil et toute la législation française non contraire au nouveau régime foncier issu de l'immatriculation.

Le rapport de présentation remis au Président de la République française, le 26 juillet 1932, est édifiant sur le but de la réforme *«tout en conservant l'ordonnancement et la plupart des dispositions du décret du 24 juillet 1906, le nouveau texte introduit dans la réglementation antérieure de nombreuses dispositions d'ordre pratique et rétablit la purge des hypothèques... Cette modification accroîtra la sécurité des opérations de crédit foncier et aura, sans doute, d'heureuses répercussions sur l'économie de nos possessions de l'Ouest Africain»*.

Comme si l'histoire devait se répéter, ce sont les mêmes préoccupations liées au crédit qui poussent actuellement à la réforme du régime foncier sénégalais.

Quid de ce régime ?

## 2 - LE LÉGISLATEUR SÉNÉGALAIS

L'article 8 de la nouvelle Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001, garantit entre autres le droit de propriété à tous les citoyens.

Mais qu'est-ce qui a changé par rapport à la législation française ?

Si, à l'article 552 du Code civil français il est dit *«la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions au titre des servitudes ou services fonciers.*

*Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police»,* par contre, il est dit à l'article 16 de la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 que *«le territoire sénégalais est le patrimoine commun de la Nation».*

Dès lors, au coeur du débat, se situe la gestion des terres.

La loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales, indique les différentes modalités de cette gestion. Ce texte est pris en application de l'article 5 du Code des collectivités locales (Loi n° 96-06 du 22 mars 1996), or que dit l'article 5 ?

Il dit ceci *«La détermination des compétences des régions, des communes et des communautés rurales, relève de la loi.*

*Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence».*

En conséquence, la gestion des terres relève du domaine de la loi, j'allais dire par opposition aux coutumes.

Dans l'exposé des motifs, cette loi fait ressortir clairement la mission de l'Etat. Elle laisse à l'Etat *«... toutes ses compétences de souveraineté, l'impulsion générale et la coordination des actions de développement économique et social. Il s'agit de responsabiliser très largement les collectivités locales tout en maintenant l'autorité et l'unité de l'Etat».*

En outre, et c'est là où je veux en venir *«... le domaine national et le domaine public, propriétés indivisibles de la Nation toute entière, restent sous la responsabilité de l'Etat qui peut en transférer la gestion aux collectivités locales».*

Les principes de la gestion sont ainsi dégagés sous réserve de l'article 13 de la loi qui excepte le domaine public, et l'article 14 qui impose des sujétions en matière de défense nationale.

## **II - LA GESTION DES TERRES**

### **1 - GESTION DU DOMAINE NATIONALE**

#### **A - INITIATIVE DE L'ETAT**

Lorsque l'Etat initie des projets et opérations sur le domaine national, il prend sa décision après avoir consulté le Conseil régional et la ou les communautés rurales concernées, sauf bien sur impératif de défense national ou d'ordre public, puis il communique cette décision à ces collectivités.

L'Etat peut requérir l'immatriculation à son nom, des terrains du Domaine National situés dans les zones urbaines, pour servir des projets d'équipement collectif, ou de lotissements avec attribution des parcelles aux affectataires par la commission d'attribution présidée par le maire, la composition des membres étant fixée par décret. Il doit s'agir du maire de la «ville», car l'article 25 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 précité étant rédigé antérieurement, doit être rapproché de l'article 8 de la loi n° 96-09 du 22 mars 1996 portant création de la commune d'arrondissement, lequel donne à cette commune une compétence attributive et exclusive qui n'inclut nullement la présidence de la commission de distribution des parcelles. Néanmoins, vous avez raison, Madame SOW, de proposer une rédaction plus précise de cet article 25, à l'effet de clarifier cette situation.

En zone urbaine et en dehors des terrains à usage d'habitation, l'Etat doit consulter le Conseil régional et le Conseil municipal concerné, pour tout projet ou opération de sa compétence.

En milieu rural, l'Etat gère les terres des zones pionnières qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial, même si elles sont réservées dans les zones de terroir. Il peut céder ces terres à des personnes physiques, des collectivités locales ou à une personne morale.

#### **B - INITIATIVE DES PARTICULIERS**

Tous les projets ou opérations initiés sur le Domaine national par une personne physique, une collectivité locale ou toute autre personne morale distincte de l'Etat, doivent être établis conformément à la loi sur le Domaine national.

Les terres du Domaine national situées en zones urbaines, à vocation agricole, n'échappent pas à la règle.

## **2 - GESTION DU DOMAINE DE L'ETAT : DOMAINE PRIVE ET DOMAINE PUBLIC**

### **A - LE DOMAINE PRIVÉ**

L'Etat peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son Domaine privé, ou leur octroyer seulement le droit d'usage. L'acte de cession est dressé par le Receveur des Domaines après avis de la commission de contrôle des opérations domaniales, par dérogation à l'alinéa 3 de l'article 24 du décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant Code du domaine de l'Etat. Ainsi, en a disposé l'article 2 du décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996.

Pour l'usage des immeubles, le décret régit l'affectation et la désaffectation des immeubles nécessaires aux collectivités locales. L'affectation, le changement d'affectation et la désaffectation, sont prononcés par décret pris sur proposition du Ministre chargé des domaines.

### **B - DOMAINE PUBLIC MARITIME ET DOMAINE PLUVIAL**

L'autorisation du Conseil régional (par délibération), après avis de la commune ou de la communauté rurale de situation du projet, délibération soumise à l'approbation du représentant de l'Etat, est requise pour tout projet ou opération sur le Domaine maritime ou pluvial, que ce soit à l'initiative des personnes physiques, des collectivités locales, ou de toute autre personne morale autre que l'Etat.

L'Etat lui-même doit consulter le Conseil régional et lui communiquer sa décision pour information, s'il initie des projets ou opérations dans ledit domaine, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Il délègue ses compétences de gestion aux régions, aux communes et communautés rurales, dans les zones du Domaine maritime ou pluvial, dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, respectivement pour les périmètres qui leur sont dévolus dans ces plans.

Le grand problème qui se pose ici, est le respect scrupuleux de cette législation par les parties prenantes, ce qui aurait pu nous éviter un certain empiétement sur notre propre site, le site de la Cour de cassation, et j'en passe.

L'Etat gère également le Domaine public artificiel mais il peut transférer la gestion des monuments historiques aux collectivités locales par décret.

Par contre, les communes sont chargées de la gestion de la voirie non classée, relevant de leur ressort.

Toute cette législation prend effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997, selon l'article 1<sup>er</sup> du décret d'application n° 96-1130 du 27 décembre 1996.

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

**Mesdames, Messieurs,**

Le régime foncier mérite d'être réaménager pour éviter les lourdeurs qui viennent d'être relevées. Il doit s'ouvrir pour réserver une plus grande place à l'accès à la pleine propriété, pour les personnes physiques ou morales. L'individu est la base et le moteur du développement.

La loi sur le Domaine national a été prise parce qu'au lendemain de l'indépendance, la terre était presque le monopole des Lamanes, Imams, Chefs religieux, Notables, grandes familles, ou collectivités.

Il fallait en conséquence faciliter l'accès à la terre à la masse des paysans (sans terres).

Toute réforme ultérieure doit s'efforcer d'éviter le retour des monopoles sous d'autres formes déguisées pour le développement, alors que la réalité serait autre. Malgré ses imperfections, la loi sur le Domaine national a porté ses fruits.

La dame Marième SOW, coordinatrice du Programme de Protection Naturelle (Pronat) de l'ONG Enda résume le calvaire des femmes pour accéder à la terre, en ces termes *«En Afrique, les femmes triment toute leur vie sur des terres qui ne leur appartiennent pas - Et si leur mariage se termine par le divorce ou la mort du conjoint, elles sont renvoyées chez leurs parents, les mains vides...»*.

L'accès à la terre demeure difficile surtout pour les femmes, mais il faut terminer par une note d'espoir, car l'exemple de la dame Korika DIAW, productrice de riz sur 90 ha, à Richard Toll, dans la vallée du Fleuve qui, après avoir bravé toutes les difficultés de la procédure d'attribution de terre, brasse un chiffre d'affaires d'une vingtaine de millions, montre la voie à suivre à la femme sénégalaise.

La terre appartient à celles qui la cultivent.