



Association  
**Henri Capitant**

Journées internationales malgaches

La propriété foncière et tréfoncière

---

**Rapport sénégalais**

**Partie 2- L'exploitation du sol et du sous-sol**

Rapporteurs nationaux :  
Patrice Samuel Aristide BADJI, Agrégé des Facultés de Droit,  
Professeur Papa Talla Fall, agrégé des facultés de droit,  
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

## I. L'exploitation du sol

### 1. La réglementation fait-elle une distinction entre occupation et exploitation ?

A l'article L 2 de la loi 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'urbanisme, le législateur sénégalais a cité les différents titres d'occupation à savoir le titre foncier, le bail emphytéotique, la concession de droit de superficie, le permis d'habiter et le permis ou l'autorisation d'occuper dans les cas prévus par les lois et règlements en vigueur, les actes administratifs établis dans le cadre des opérations d'aménagement concerté, les actes d'attribution signés par le service des domaines compétent, issus des actes administratifs établis par les maires et approuvés par les représentants de l'État, à la condition que ces actes portent sur des parcelles de terrains issus de lotissements autorisés sur une assiette foncière du domaine national, les actes d'attribution signés par le service des domaines compétent, issus des actes administratifs délivrés par les autorités administratives ou les maires, à la condition que ces actes portent sur des parcelles de terrains issus de lotissements régulièrement réalisés sur un terrain du domaine privé de l'État avant l'entrée en vigueur de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national. Cependant, un examen de l'article 11 de la loi portant code du domaine de l'Etat permet de comprendre que le domaine public peut faire l'objet d'une autorisation d'occuper et d'exploitation ; laquelle donnera lieu au paiement de redevance. De même, l'article 15 de ladite loi précise qu'il y a des autorisations d'occuper nécessitées par les exploitations de mines et de carrière.

### 2. Existe-t-il une obligation d'exploiter le sol ? Si oui, quelles sont les sanctions en cas de non exploitation ?

Si l'on se réfère à l'article 2 de la loi sur le domaine national qui dispose que l'Etat 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, on peut répondre par l'affirmative. En outre, au regard de l'article 8 de la loi relative au domaine national modifiée, les terres de la zone des terroirs (terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage) sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements. C'est dire que l'affectation est soumise à une double condition : la mise en valeur d'une part et l'exploitation d'autre part. Le défaut d'exploitation entraînera comme sanction la désaffectation de la terre.

### 3. L'exploitation du sol diffère-t-elle selon les statuts des terres prévus dans le droit national (domaine privé, domaine public, propriété privée etc.) ?

L'exploitation du sol diffère selon les statuts des terres. En effet, s'il est vrai que les terres du domaine national ainsi que celles appartenant au domaine de l'Etat peuvent faire l'objet d'une mise en valeur qui, au sens de l'article 3 de la loi relative au domaine national consistent en des constructions, installations et aménagements, il convient cependant de préciser que les terres du domaine national sont inaliénables, de même que le domaine public de l'Etat alors que les dépendances de son domaine privé immobilier non affecté peuvent faire l'objet d'une vente de gré à gré ou par adjudication. La propriété privée quant à elle peut être vendue, donnée à bail etc.



#### **4. La propriété coutumière est-elle reconnue ?**

Non la propriété coutumière n'est pas reconnue d'autant qu'elle a été supprimée par la loi de 1964 relative au domaine national et loi 2011-07 relative à la propriété foncière.

#### **5. Quels sont les régimes des différentes formes d'exploitation selon leur vocation ?**

Il existe une forme d'exploitation qui octroie un droit d'usage (terre de la zone des terroirs par exemple), un droit d'hypothèque du bail (bail emphytéotique sur les dépendances du domaine privé de l'Etat) et une pleine propriété.

#### **6. Quelles sont les différentes formes d'exploitation du sol (exploitation individuelle, exploitation collective...)?**

L'exploitation peut être individuelle ou collective. Dans cette dernière hypothèse, il conviendra de préciser que les terres de culture et de défrichement peuvent être affectées aux membres de la communauté groupés ou non en associations ou coopératives (terre de la zone des terroirs). Dans tous les deux, force est de relever que l'affectation est personnelle.

#### **7. Est-il possible d'exploiter le sol sans en être le propriétaire ?**

Oui, il est possible d'exploiter le sol sans en être le propriétaire. C'est l'exemple affectataires de terres du domaine national situées dans les zones urbaines et comprises dans les communautés rurales. On peut également citer les titulaires d'autorisation d'occuper, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques et de concession de droit de superficie sur les dépendances du domaine privé immobilier de l'Etat.

#### **8. Dans l'affirmative, quel est le statut juridique de cet exploitant (intermédiaire, superficiaire ou exploitant du sol...)?**

Le statut juridique de cet exploitant est soit superficiaire, soit affectataire par exemple par exemple des terres du domaine national situées dans les zones urbaines et comprises dans les communautés rurales.

#### **9. Quel sont les moyens juridiques de protection des droits de l'exploitant non propriétaire ?**

Plusieurs mécanismes sont institués pour protéger les titulaires d'un bail ordinaire (droit à un préavis de six mois avant la résiliation du bail, droit de céder un droit à bail, de consentir une sous-location avec autorisation) ou d'un bail emphytéotique (droit d'hypothéquer le bail emphytéotique, de céder le droit au bail ou de louer l'immeuble) sur les dépendances du domaine privé immobilier de l'Etat. L'affectataire quant à lui n'a qu'un droit d'usage. En cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'exploitant non propriétaire a droit à une indemnité juste et préalable.

#### **10. Dans le cadre d'un investissement relatif à l'exploitation du sol, quelles sont les conditions exigées ?**

Concernant les terres du domaine national et les dépendances du domaine privé immobilier domaine de l'Etat, le législateur sénégalais exige de démontrer une capacité de mise en valeur.

#### **11. En cas d'investissement étrangers, y a-t-il des conditions ou mesures spécifiques ?**

Il ne transparaît guère du code des investissements, l'existence de conditions ou mesures spécifiques.

#### **12. Peut-on en déduire une question de préférence nationale ?**

On pourrait parler de préférence nationale face à un investisseur étranger exclusivement pour les terres du domaine national situées dans les zones urbaines autres que celles regroupées en sections rurales et les terres du domaine national comprises dans les communautés rurales car affectées respectivement aux membres domiciliés sur le territoire de la commune et exploités à des fins agricoles et aux membres de la communauté rurale.



**13. Existe-t-il des outils juridiques, règles ou institutions visant à promouvoir et à garantir la transparence des investissements liés à l'exploitation ?**

Il s'agit des mécanismes traditionnels à savoir le respect des règles relatives aux marchés publics et à la lutte contre la corruption.

**14. Quelles sont les pratiques illicites en matière d'exploitation du sol ?**

Il s'agit de la provocation de feu de brousse (loi n°2010-02 du 12 mars 2010 remplaçant les articles L47 et L 48 de la loi n°98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier relatifs aux feux de brousse), du dépôt, entreposage des déchets, enfouissement des déchets dangereux dans le sol, du déversement, dépôt direct ou indirect de substances solides ou liquides susceptibles de polluer ou de dégrader le sol.

## **II. L'exploitation du sous-sol**

**1. Quelles sont les différentes formes d'exploitation du sous-sol ?**

Le sous-sol est exploité grâce au titre minier à savoir une autorisation (prospection), un permis (recherche). Concernant les opérations pétrolières et gazières amont, il faut une autorisation.

**2. Les réglementations concernant l'exploitation du sous-sol (ex : les secteurs pétroliers et miniers) sont-elles renforcées par des accords conventionnels ?**

Les réglementations concernant l'exploitation du sous-sol ne prévoient pas de d'accords conventionnels en dehors de ceux qu'elles autorisent.

**3. Dans l'affirmative, les clauses désignent-elles un droit unique ou plutôt plusieurs droits ?**

Les clauses admises sont celles prévues par la loi.

**4. Quelles sont les modalités d'exécution des opérations d'exploration les plus usitées (par exemple, consultation publique, consentement libre préalable) ?**

Dans le code de l'environnement de 2023, on peut constater que la consultation des populations est une phase de la participation du public. Cependant, il convient de noter que seule la consultation préalable avec les autorités des Etats concernés est prévue lorsque tout projet ou activité est susceptible d'avoir un impact environnemental transfrontalier. Pour rappel, seule l'étude d'impact environnemental constitue une exigence pour l'exploitation des substances minérales et les hydrocarbures. Etant donné que l'étude d'impact environnemental suppose la participation publique, il est permis de dire qu'elle est obligatoire (V. Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental).

**5. Quelles sont les principales modalités d'exploitation des activités extractives (donner des exemples)?**

Le substantif exploitation, peut par moment être perçu comme une activité d'extraction (code minier et pétrolier) tantôt être défini de façon large (loi 2022-09 du 19 avril 2022 relative à la répartition et à l'encadrement de la gestion des recettes issues de l'exploitation des hydrocarbures). A s'en référer à une conception restrictive de l'exploitation, nous retiendrons qu'en droit minier, l'exploitation peut être industrielle, semi-mécanisée, artisanale. Dans le Code pétrolier, le législateur sénégalais a prévu deux sortes d'exploitation : provisoire et exclusive.



## **6. L'exigence de consultations publiques pour les activités extractives est-elle prévue par les normes juridiques en vigueur ?**

Les normes juridiques en matière extractive n'exigent que l'étude d'impact environnemental. Or comme nous l'avons spécifié, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel n° 9468 MJEHP-DEEC en date du 28 novembre 2001 portant réglementation de la participation du public à l'étude d'impact environnemental dispose que la participation publique est un élément constitutif de l'étude d'impact environnemental. Ce faisant, une réponse affirmative doit être avancée.

## **7. Dans l'affirmative, quelle est la portée des consultations publiques, notamment le résultat de ces consultations peut-il affecter la décision de délivrance des permis ?**

Après consultation, un rapport d'audience publique est élaboré par le secrétariat du comité technique au bout d'une semaine. Le promoteur disposera de deux semaines pour intégrer les préoccupations du public et soumettre un rapport actualisé au comité technique. Le comité technique prépare la décision au Ministre chargé de l'Environnement qui sera notifiée au promoteur dans un délai de quinze jours, sur la base du rapport finalisé d'étude d'impact sur l'environnement qui intègre et le rapport de l'audience publique.

## **8. Existe-t-il un droit de regard ou un mécanisme similaire au profit de l'État et de ses organismes ?**

Dans le cadre de l'exploitation minérale ou des hydrocarbures, l'État ainsi que ses organismes ont toujours un droit de regard. Ainsi, dans le secteur des hydrocarbures, la surveillance est assurée par le Ministre en charge des hydrocarbures à travers des agents habilités ou des personnes mandatées. Dans le secteur minier, la surveillance est assurée par les agents assermentés de l'administration des mines.

## **9. Dans l'affirmative, comment s'exercerait ce droit de regard de l'État ?**

Dans le secteur des hydrocarbures, les agents habilités ou mandatés ont accès aux installations temporaires ou permanentes, constructions ou chantiers. C'est également le cas dans le secteur minier comme prévu à l'article 110 du Code minier. Ainsi, les agents assermentés de l'administration des mines dûment mandatés ont libre accès à tous travaux de prospection, de recherche ou d'exploitation pour contrôler les conditions relatives à la sécurité, hygiène et conditions techniques de réalisation des opérations minières. Les mêmes agents peuvent faire auditer, par un cabinet indépendant, les comptes, installations, infrastructures, systèmes et procédés de tout titulaire de titre minier.

## **10. Y-a-t-il des limites à ce droit de regard de l'État ?**

Il n'existe aucune limite au droit de regard de l'État.

## **11. Existe-t-il une réglementation régissant le partage des bénéfices entre les exploitants miniers et l'État ?**

Il n'existe pas à proprement parler une réglementation régissant le partage des bénéfices entre les exploitants miniers et l'État. Il faudra donc se référer au contenu du contrat de partage de production ou de la convention minière.

## **12. Si elles existent, quelles sont pratiques illicites en matière d'exploitation du sous-sol ?**

Dans le code pétrolier, des pratiques illicites sont prévues. Il s'agit par exemple, pour le secteur des hydrocarbures, de l'extraction illicite de substances, de la fourniture intentionnelle de renseignements inexacts en vue de bénéficier de l'attribution d'une autorisation de prospection ou d'un contrat pétrolier, du fait de se livrer sans autorisation à des travaux de prospection, d'exploration ou d'exploitation en violation des dispositions du Code pétrolier, de se rendre coupable de vol ou de recel de substances pétrolières ou gazières, de détourner ou faciliter le détournement des substances pétrolières ou gazières, d'acheter ou vendre, de manière illicite, des substances pétrolières ou gazières, de détenir illégalement des substances pétrolières ou gazières etc. Dans le secteur minier, le non-paiement des droits superficiaires



ainsi que le non démarrage des travaux dans le délai légal constituent des manquements aux obligations administratives. En outre, il existe des activités minières illicites telles que le fait de se livrer, sans autorisation, à des travaux de recherche ou d'exploitation de mine, l'extraction illicite de substances minérales, le vol ou recel de substances minérales, l'achat et vente illicites de substances minérales, la détention illicite de substances minérales, le transport illicite de substances minérales.

**13. Existe-t- il des dispositions spécifiques sur la responsabilité des promoteurs extractifs en cas de conflits/litiges ?**

Les promoteurs extractifs peuvent voir leur responsabilité engagée pour infraction à la législation minière ou des hydrocarbures. D'ailleurs, dans le Code minier, le législateur sénégalais a consacré la responsabilité pénale des personnes morales pour les infractions à la législation minière commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

**14. La norme EITI relative à la divulgation de la propriété réelle (« bénéficiaire effectif » ou « bénéficiaire réel ») est-elle applicable ?**

Oui, la norme ITIE relative à la divulgation de la propriété réelle est applicable. En effet, au Sénégal, il existe non seulement un Comité National ITIE, mais également un décret portant sur le registre des bénéficiaires effectifs. C'est le décret n°2020-791 relatif au registre des bénéficiaires effectifs.