

LA RÉGULATION DES LOYERS EN DROIT IMMOBILIER SÉNÉGALAIS

DANS UN CONTEXTE DE RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DE LA VIE

PAPA DJIBRIL DIAKHATÉ

**LA RÉGULATION DES LOYERS EN DROIT
IMMOBILIER SÉNÉGALAIS**

DANS UN CONTEXTE DE RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DE LA VIE

Presses universitaires de Dakar



© Presses universitaires de Dakar
Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation
réservés pour tous pays

Dépot légal : premier trimestre 2026

ISBN : 978-2-494601-79-6

EAN : 9782494601796

PRÉFACE

L'ouvrage de M. Papa Djibril DIAKHATE ne saurait avoir une fortune modeste.

Le thème abordé est déjà suffisamment expressif : il s'agit d'une analyse exhaustive de la régulation des loyers au Sénégal, en intégrant à la fois les dimensions juridiques, économiques et sociales du marché locatif.

Dans un contexte de renchérissement du coût de la vie, la question du logement se pose avec une acuité grandissante touchant aussi bien les ménages modestes, les classes moyennes et les acteurs économiques. Le texte met en relief les dispositifs de fixation, de révision et de paiement du loyer et les enjeux qui sous-tendent l'intervention périodique des décideurs.

Cet ouvrage ne se satisfait pas d'une simple description de l'état du droit ; il le scrute, il l'analyse pour mieux l'expliquer avant d'en relever les insuffisances, les incohérences et l'inadaptation de certains de ses mécanismes. M. DIAKHATE met aussi en lumière le paradoxe d'un État apparemment désengagé du secteur locatif, comme en témoignent les dysfonctionnements constatés dans la gestion de son propre patrimoine bâti, tout en restant l'acteur central de la réglementation.

L'auteur ne pouvait s'arrêter à mi-chemin, quoique déjà pouvait être la pertinence de sa réflexion. Il a su parachever celle-ci en proposant des pistes de solutions susceptibles de dépasser et d'améliorer fortement l'existant. C'est donc à la fois un diagnostic et une thérapie que l'auteur souhaite mettre à la disposition de tous ceux qui ne peuvent rester indifférents aux vicissitudes du marché locatif. L'auteur invite à repenser le loyer non pas comme un simple outil de contrôle ou une source permanente de conflictualité, mais plutôt comme un levier de justice sociale, d'équilibre économique et de cohésion territoriale.

Il reste entendu que c'est à la condition que le droit qui accompagne cette dynamique soit compris, appliqué et surtout adapté aux réalités socio-économiques.

À l'heure où le Sénégal ambitionne de moderniser son cadre de régulation immobilière, cet ouvrage peut fortement faciliter la réalisation d'un tel objectif.

Ce livre n'est pas seulement destiné aux juristes ; il s'adresse aussi aux professionnels de l'immobilier, aux bailleurs, aux locataires ainsi qu'à ceux qui sont habilités à chercher et à trouver des stratégies durables.

Dès lors, il ne serait pas hors propos de pouvoir retrouver ce texte parmi les meilleurs ouvrages de référence que compte la matière.

Isaac Yankhoba NDIAYE

Professeur titulaire de classe exceptionnelle Agrégé
des Facultés de Droit

Doyen honoraire de la Faculté des Sciences
Juridiques et Politiques

Université Cheikh Anta Diop de Dakar

DÉDICACES

Je dédie cette modeste contribution à ma maman qui m'a soutenu et encouragé durant ces années d'études. Qu'elle trouve ici le témoignage de ma profonde reconnaissance.

À mes frères, mes amis, collègues et ceux qui ont partagé avec moi tous les moments d'émotion lors de la réalisation de ce travail. Ils m'ont chaleureusement supporté et encouragé tout au long de mon parcours.

À ma famille, mes proches et à ceux qui me donnent chaque jour l'envie d'aller de l'avant.

REMERCIEMENTS

Je remercie :

- mon grand-frère Khadim DIAKHATÉ pour tout le soutien apporté afin de permettre la publication de ce travail,
- mon professeur, mon ami Amadou DIÈYE WADE, je te demande de trouver ici l'expression de ma profonde gratitude et de toute autre personne ayant apporté son concours à la réalisation de cet ouvrage,
- mon professeur Isaac Yankhoba NDIAYE d'en avoir rédigé la préface.

AVANT-PROPOS

Commissaire aux enquêtes économiques de formation, l'auteur dispose également d'une expérience pointue dans le domaine immobilier pour avoir travaillé dans le secteur privé immobilier pendant de longues années avant de rejoindre la fonction publique. Il a porté la récente réforme sur la baisse du loyer au Sénégal et la création de la Commission nationale de la Régulation du Loyer des locaux à usage d'habitation appelée « CONAREL ».

Cet ouvrage a été rédigé dans l'optique d'une prise en charge optimale des préoccupations n'ayant pas été retenues par les autorités étatiques sortantes lors des récentes réformes sur le loyer à usage d'habitation. L'auteur soutient que sans l'intégration des réelles problématiques de la question locative et de mesures idoines dans les prochaines réformes, toute tentative future de régulation des loyers au Sénégal constituera un coup d'épée dans l'eau.

L'intérêt de cet ouvrage est qu'il intervient pour clarifier la littérature économique sur l'encadrement des loyers dans un contexte de déséquilibre du marché immobilier locatif et de désinformation, sources d'écueils et de confusion pour les acteurs.

INTRODUCTION

Dans un contexte de tension continue pour l'économie nationale, la régulation des loyers constitue à tout le moins un véritable enjeu pour la sauvegarde de l'équilibre du marché immobilier locatif. En effet, après tant d'années d'amendements politiques et de réformes juridiques, l'État paraît ne plus avoir les coudées franches pour réguler le secteur immobilier et semble vouloir « sacrifier » le loyer sur l'autel des plus grandes préoccupations sociales des populations. L'absence d'une réelle politique de logement demeure consubstantiellement liée au désengagement de l'État du secteur immobilier.

L'État du Sénégal débourse annuellement près de 17 milliards de francs CFA pour le paiement de loyers destinés aux services administratifs et aux logements de fonction des agents de l'État. Par contre, le dernier rapport d'audit de la Société de Gestion et d'Exploitation du Patrimoine Bâti (SOGEPa SN) de l'État révèle que plusieurs biens immobiliers appartenant à l'État ont été donnés en location à des particuliers ou à des personnes ne remplissant plus les critères pour bénéficier d'un logement de fonction¹.

Ce paradoxe dans la gestion de son patrimoine immobilier est renforcé par le montage financier réalisé par l'État en vue de la vente de ses propres biens immobiliers à travers le fameux projet « Sukuk SOGEPa »². Cette situation nous amène à nous interroger sur la volonté

-
1. Consultez le rapport d'audit de la SOGEPa du mois d'avril 2024. Ce rapport de la SOGEPa résume une enquête menée sur les conventions de bail de l'État du Sénégal et a permis de recenser 791 baux à usage d'habitation comme professionnel et d'analyser leur conformité par rapport à la loi.
 2. Voir Cour des comptes/CABF- Rapport définitif d'audit sur la situation des finances publiques, Gestion de 2019 au 31 mars 2024. Dans ce rapport, la Cour des Comptes met en lumière plusieurs anomalies dans la gestion du patrimoine bâti. En effet, l'affaire découle d'un montage financier discutable dans lequel, l'État vend ses immeubles à la SOGEPa (qu'il a créée en 2021) avant de devoir les louer. En l'espèce, ces biens ont été vendus selon la Cour pour un montant de 198,1 milliards de francs CFA sur la base d'un rapport d'évaluation et après avis favorable de la Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD). Ces biens servent ensuite de garantie pour lever des fonds sur le marché financier à travers un fonds de titrisation. L'État devient ensuite locataire des bâtiments qu'il a lui-même cédés et paie des loyers destinés à rémunérer les investisseurs. À la fin du contrat, il devra racheter ces mêmes immeubles pour solder le capital emprunté. Voir page 33 et suivant du Rapport de la Cour.

de l'État à réguler les loyers dans un contexte de hausse inflationniste. Autrement dit, un État qui paie des milliards chaque année pour loger ses services et vend ses propres biens immobiliers a-t-il réellement la volonté de réguler les loyers pour subvenir aux besoins des ménages éprouvés par le renchérissement du coût de la vie ? Dans tous les cas, cette interrogation est légitime en ce sens que l'État demeure le seul acteur organisé dans l'échiquier économique national.

Sa « démission » n'est pas une sinécure pour les acteurs du marché immobilier locatif qui peinent à s'organiser dans un secteur en pleine mutation.

Pour autant, malgré ce sombre décor, il est opportun de magnifier les efforts entrepris par l'État, depuis la période des indépendances en matière de régulation des loyers notamment, en termes de mobilisation de ressources financières, intellectuelles et techniques pour endiguer cette surenchère continue qui, comme une spirale, se nourrit d'elle-même.

Cependant avant tout développement, il s'avère pertinent de faire certaines précisions sémantiques sur l'intitulé de cet ouvrage.

La régulation des loyers en droit immobilier sénégalais dans un contexte de renchérissement du coût de la vie, constitue un titre révélateur sur l'approche à adopter pour la rédaction de cet ouvrage. En l'espèce, le choix de ce titre est guidé par le vœu cher d'une étude approfondie des voies et moyens conjugués de l'apport du droit immobilier qui à lui seul, ne peut contenir les velléités d'une telle problématique. La matière locative demeure un sujet complexe et évolutif. Elle s'inscrit dans une réflexion plus large sur l'accès au logement et l'équilibre du marché immobilier. Si son efficacité fait encore débat, elle constitue indéniablement un outil de politique publique dont les effets à long terme restent à évaluer.

Ainsi, pour assurer sa survie, la régulation des loyers doit s'inscrire dans une démarche ambivalente voire équilibriste afin de maintenir les loyers à un rythme soutenable pour les populations et d'éviter un tant soit peu le découragement de l'investissement immobilier. La régulation des loyers en droit immobilier a pour matière fondamentale le droit commun du bail qui se présente sous plusieurs déclinaisons. Cependant, il ne sera pas question de traiter le bail à construction, le bail emphytéotique, la

location-vente, le crédit-bail ou enfin le bail ordinaire accordé par l'État³, mais il sera plutôt question de mettre en relief la substance qui caractérise le droit des baux à usage d'habitation et à usage professionnel à travers une législation disparate, marquée par des vicissitudes historiques et des incertitudes contemporaines⁴.

Au demeurant, qu'il soit à usage d'habitation, voire professionnelle (commercial, rural, agricole, etc.), il est nécessaire pour comprendre cette problématique, de la mettre sous les projecteurs du droit immobilier qui embrasse l'ensemble des règles juridiques applicables aux biens immobiliers et abordant les problématiques relatives à la location, la construction, l'achat et la vente et la copropriété. Et si la location constitue presque le dernier maillon de la chaîne immobilière, la réglementation du foncier et du bâti crée certainement un effet domino sur la régulation des loyers. En fait, la formulation de réponses pertinentes au renchérissement du coût du logement dépend d'abord d'un diagnostic juste de ses causes. L'impact des modifications de la demande sur les prix dépend très largement de l'élasticité de l'offre de logements résidentiels. En effet, en cas de hausse de la demande, la construction devrait s'ajuster et modérer, voire annuler, l'augmentation des prix induite par l'accroissement de la demande. Le prix d'un logement étant la somme du prix du bâti et de celui du foncier sur lequel il est construit, il est nécessaire d'analyser ces deux composantes aux dynamiques différentes mais dont il est difficile d'observer les évolutions respectives; puisque bâti et foncier s'échangent le plus souvent conjointement. Du côté du bâti, on observe plusieurs facteurs de renchérissement : renforcement des tensions dans le secteur, ralentissement des gains de productivité et hausse du coût de la construction.

Du côté du foncier, l'offre est inélastique du fait de sa rareté intrinsèque ou de son rationnement. Au total, la hausse des prix du logement semble principalement attribuable au renchérissement du foncier.

En d'autres termes, le loyer ne se régule pas à travers l'édiction répétitive de mesures de baisse comme dans le cas de l'encadrement de

3. NDIAYE, Cheikh A.W. Droit sénégalais des contrats immobiliers, L'Harmattan, p. 345. Voir aussi Franck ZEITOUN, Le droit immobilier au Sénégal, L'Harmattan, p.221 et suivants.

4. NDIAYE, Isaac Yankhoba préface du livre « *Droit sénégalais des contrats immobiliers* », p.7.

la flambée des prix des denrées de première nécessité. En effet, le loyer constitue un « produit fini » d'un ensemble de paramètres qui intègre la gestion foncière, urbanistique et immobilière et fait intervenir des acteurs (cadastre, urbanisme, architectes, experts-géomètres, agents immobiliers etc.) qui concourent à sa régulation. Il ne doit pas s'agir d'une entreprise cavalière ou encore moins la recherche d'un effet d'annonce, mais la régulation du loyer doit intégrer un tournant décisif qui marque la volonté de l'État du Sénégal de réduire la souffrance des ménages dont la location grève leur pouvoir d'achat.

En réalité, la problématique du loyer devient de plus en plus récurrente au Sénégal, en particulier dans les centres urbains où il est constaté une hausse constante des coûts du loyer des locaux à usage d'habitation, et ce, malgré les différentes mesures prises par l'État pour juguler cette hausse. De même au Sénégal, le loyer a toujours été régulé. La nette augmentation des loyers au sein du parc privé, particulièrement à Dakar, touche de plus en plus les Sénégalais dont l'effort financier pour se loger est grandissant à cause d'un marché immobilier locatif tendu. Au Sénégal, environ un tiers des habitants sont logés dans le parc locatif privé. La déconnexion progressive entre les loyers et l'évolution des revenus des ménages pousse les pouvoirs publics à réglementer le marché locatif en vue de garantir l'accès de tous à un logement abordable.

À côté du secteur résidentiel, se développe également le segment du *coworking*⁵ dans le marché des bureaux porté par la demande des *startups*, des entrepreneurs indépendants et des entreprises technologiques. Dans l'immobilier commercial, le paysage dakarois illustre une dualité persistante entre les marchés formels incarnés par les centres commerciaux modernes et les marchés informels, qui demeurent le cœur battant de la consommation populaire. Cette cohabitation, souvent concurrentielle mais complémentaire, traduit la diversité des comportements d'achat et la capacité d'adaptation du tissu commercial sénégalais⁶. Parallèlement, on observe l'émergence de centres commerciaux de proximité dans les quartiers périphériques tels que Keur Massar, Rufisque ou Guédiawaye. Ces nouveaux pôles répondent à une demande locale en pleine expansion, portée

5. Le *coworking* constitue un nouveau mode de travail qui permet la location d'un bureau, à la journée ou au mois, dans des espaces de travail partagés et ouverts à tous.

6. Voir le Rapport d'Intelligence immobilière 2025 du cabinet AML ESTATE INTELLIGENCE, page 22.

par la croissance démographique et l'amélioration des infrastructures routières⁷. Ce secteur connaît aussi une réglementation interne peu reluisante, car dans le passé avant l'avènement du droit communautaire OHADA, l'État pouvait intervenir en protégeant le preneur d'un local commercial à la condition que soit constatée par décret l'existence de circonstances économiques exceptionnelles⁸. Alors qu'actuellement, la situation des finances publiques demeure préoccupante au regard de l'audit commandité par les nouvelles autorités qui a permis de mettre en évidence un écart considérable entre les chiffres officiels et la réalité budgétaire⁹.

Ainsi donc, peu importe la nature du marché locatif, les causes de cette dérégulation du marché immobilier sont nombreuses et multiformes et concernent notamment l'approche codificatrice du droit français et l'inadaptation du système de calcul de la surface corrigée. En effet, le législateur sénégalais n'a pas suivi les évolutions du marché immobilier, ni anticipé sur ces mutations ce qui a valu une désorganisation du secteur entraînant l'État central dans une sempiternelle modification de normes sans pour autant faire un diagnostic profond de la problématique.

Conjugués avec la libéralisation de l'économie en 1994, les efforts de l'État dans la régulation des loyers doivent être reconsidérés par la redynamisation du dispositif normatif de régulation mais aussi par l'exploration d'autres modes d'encadrement qui ont connu ailleurs, des succès patents. Pourtant, un élan de solidarité entre acteurs immobiliers peut créer de meilleures perspectives de régulation d'un marché immobilier miné par une problématique rébarbative et lancinante pour l'État.

7. *Ibidem*.

8. Voir le décret n°77-526 du 23 juin 1977 constatant l'existence des conditions d'application de l'article 586-1 du Code des Obligations civiles et commerciales.

9. En fait le déficit public pour 2024 s'élèverait à 11,6% du PIB, contre 4,9% initialement déclaré, tandis que la dette extérieure atteindrait déjà 132% du PIB, contre 74% annoncés pour 2023 sous l'ancien gouvernement. Voir Cour des comptes/CABF- Rapport définitif d'audit sur la situation des finances publiques-Gestion de 2019 au 31 mars 2024.