PRÉFACE

Sans exception, les villes africaines reflètent l'image de constructions faites de bric et de broc. Certes, de pareils paysages hétéroclites s'observent ailleurs dans les pays en développement, mais ils atteignent sur ce continent une ampleur inégalée. À faible distance des quartiers d'habitat les plus chics, il n'est pas rare de rencontrer des formes d'occupation de l'espace relevant davantage de l'improvisation que de l'aménagement rationnel. Y voir des établissements humains où des familles entières vivant sous des câbles électriques de haute tension, ou à proximité des industries classées dangereuses, ne scandalise personne aussi longtemps qu'aucune catastrophe n'est enregistrée. Dans les causes des dysfonctionnements et des conflits auxquels les autorités doivent faire face, les contradictions résultant de la production et de la gestion des cadres de vie figurent parmi les litiges les plus récurrents. Le plus grand nombre pense souvent – à tort – que la possession d'une parcelle, quelle qu'en soit la situation dans l'agglomération, donne forcément accès à des droits illimités pour construire, habiter ou vendre à sa guise cette « propriété ». Or rien dans les politiques publiques n'est plus encadré, plus organisé et mieux pris en charge que le secteur urbain. C'est

qu'en effet là se concentrent non seulement les lieux du pouvoir politique, la majorité des populations mais aussi l'essentiel des forces économiques d'un pays dont l'agencement spatial harmonieux impose un ordre urbain opposable à quiconque au nom de l'intérêt général.

Il est donc opportun, au moment où l'urbanisation s'affirme comme l'une des tendances les plus lourdes dont dépend l'organisation future des territoires nationaux, de rendre disponible - au lieu de la confiner dans les arcanes de l'administration ou des cabinets privés - l'expertise sur les règles prévues par la puissance publique pour l'amélioration des conditions d'habitat, et l'utilisation des ressources multiformes requises par les opérations d'urbanisme ou d'aménagement, dans le cadre du processus de développement économique et social. Nul n'était mieux placé pour réaliser ce travail de synthèse que M. Mamadou Diop en raison de son profil d'universitaire et de praticien du droit, de son parcours ministériel passé et de son expérience d'ancien maire, responsable à la fois d'une ville capitale et d'une commune d'arrondissement à Dakar.

Le contenu de l'ouvrage témoigne de sa large connaissance du droit contemporain de l'urbanisme et de l'aménagement. Entre ces deux notions subsiste souvent un grand flou noté dans la littérature consacrée à la ville. Mamadou Diop a le mérite de tenter d'en définir les champs de signification respectifs. Il fournit aussi au lecteur un inventaire exhaustif des textes réglementaires qui organisent chacune des acti-

vités précités, en partant de ceux déclinant les normes générales jusqu'à ceux sur les prescriptions spéciales s'appliquant aux espaces classés parmi le domaine public et aux habitats ayant valeur de patrimoine. Dans cette revue des principes juridiques formant le cadre d'intervention, l'auteur ne manque pas d'indiquer les compétences légales des acteurs de la création urbaine c'est-à-dire les administrations (centrale et locale), les diverses professions et les organisations ayant un rôle dans la façon dont les formes urbaines se construisent et évoluent. Ces intervenants n'ont certes ni le même pouvoir ni les mêmes attributs, mais leur participation aux concertations préalables à la mise en œuvre des programmes et projets sur la ville est une exigence du nouveau paradigme de gouvernance urbaine.

In fine, le livre, se caractérise par un souci didactique évident souligné par la structuration de ses différentes parties en chapitres eux-mêmes subdivisés en chapitres, en sections et en paragraphes. L'annexe bibliographique dégage des pistes de recherche aux étudiants, aux chercheurs et aux passionnés des questions urbaines désireux de mener plus loin leurs investigations sur le thème traité ici d'un point de vue normatif.

***Lat Soucabé Mbow, Professeur à la Faculté
des Lettres et Sciences humaines de l'université
Cheikh Anta Diop de Dakar***

AVANT-PROPOS

« Selon les époques, les régimes et les peuples, les fonctions de l'Etat ont changé suivant le niveau de développement et la civilisation de la nation considérée. Il en résulte que pour nous, l'Etat négro-africain même avec l'option socialiste doit être organisé selon l'idée que nous nous faisons de ses fonctions, en définitive de sa finalité ». Ainsi s'exprimait en 1976 sur le rôle fondamental de l'État, le Président Léopold Sédar Senghor, Chef de l'État du Sénégal. Le chantre de la négritude aura été, fait rare chez les hommes politiques, celui qui a conçu sur papier et réalisé concrètement l'ambitieux projet de construire un État démocratique et moderne. C'est sous son égide que les institutions du jeune État sénégalais ont été élaborées et mises en œuvre.

La République du Sénégal a beaucoup évolué depuis lors. Les structures étatiques se sont développées et consolidées. La société sénégalaise est devenue plus peuplée, les structures administratives, économiques et sociales plus complexes. Il reste cependant que le pays donne aujourd'hui, cinquante années après son indé-

pendance, l'image d'une nation qui cherche encore sa voie.

Des dysfonctionnements sont relevés à tous les niveaux. L'administration d'État et les Collectivités locales sont traversées par des courants de démotivation et de démobilisation. La crise de l'économie persiste toujours et aggrave par conséquent une demande sociale plus forte que jamais. Il faut donc trouver des espaces de convergence et des solutions propices pour enrayer l'évolution d'une situation qui peut être dangereuse pour l'avenir du pays. La voie du salut réside indéniablement dans la promotion et l'effectivité de la « Bonne gouvernance » à tous les niveaux de l'État et de ses démembrements.

D'origine anglo-saxonne, le concept de « Bonne gouvernance » a été introduit dans les années 1980-90 par le truchement des institutions de Bretton Woods¹ pour signifier « Le bon gouvernement », la compétence, le dialogue, la transparence, la rationalité, l'efficacité dans le management des affaires publiques. Par sa pertinence et son efficacité, le concept de « Bonne gouvernance » a fini par prendre corps dans les préoccupations majeures des gouvernements désireux d'entreprendre la réforme de leurs systèmes de représentation et d'institutions.

1. Banque mondiale et Fonds monétaire international.

2. Le terme « urbanisme » est apparu en 1910 puisé dans les œuvres de Cerda et publié dans un article de (P) Clerget-Jean Bernard Auby *Droit de*

Le concept de « Bonne gouvernance » couvre tous les secteurs de la vie nationale. Il vise tous les pouvoirs d'État : pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il concerne également les administrations d'État, les Collectivités locales ainsi que les agences publiques et parapubliques. Il se traduit par un changement qualitatif des comportements et des mentalités à tous les niveaux de l'État. Il n'est donc pas, comme certains l'ont soutenu, un simple label pour se donner bonne conscience mais, plutôt, un engagement collectif résolu pour changer le cours des choses.

C'est pour répondre à cette exigence républicaine que j'ai décidé d'écrire et de produire des ouvrages qui traitent des problèmes que pose la gouvernance des grands secteurs d'activités de l'État. Ayant acquis le savoir et l'expérience au cours d'une très longue carrière au service de l'État (plus de 50 ans), collaboré avec les trois premiers Présidents de la République en qualité de ministre et siégé dans toutes les assemblées parlementaires (Sénat et Assemblée nationale) ainsi que dans les Assemblées régionales et locales, j'ai acquis la conviction profonde que de tels ouvrages présentent un intérêt indéniable pour des connaissances approfondies sur l'État et ses institutions. Toutes les générations présentes et à venir y trouveront les outils et les informations nécessaires pour des réflexions fécondes et des actions efficaces au service du Sénégal.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Parmi les transformations récentes qui ont modifié le plus fortement les caractéristiques des pays, particulièrement ceux du tiers-monde, l'explosion urbaine est certainement l'une des plus spectaculaires. Ce phénomène sans précédent dans l'histoire de l'humanité peut être considéré comme la seconde révolution après l'industrialisation.

C'est dans les pays du tiers-monde qu'on relève les changements les plus importants. Entre 1950 et 1980, la population urbaine du tiers-monde a plus que triplé. Elle s'est exactement multipliée par 3,5. En 1950, elle totalisait un peu plus du tiers de la population urbaine mondiale. En 1980, elle en représentait largement plus de la moitié. Au cours des décennies 1960-1980, on a recensé plus de 550 millions de citadins supplémentaires dans le tiers-monde, soit beaucoup plus que le total des populations urbaines recensées dans ces pays en 1960. Pour la seule décennie (1980-1990), les experts ont relevé 485 millions d'habitants supplémentaires dans les villes du tiers-monde.

La région africaine apparaît, dans ce contexte, comme la moins urbanisée du monde ; pourtant son taux d'urbanisation en est le plus fort. En effet, sa moyenne de croissance annuelle, estimée à 5 % durant les années 1970, a dépassé ce taux durant les années 80 et 90. De tels taux de croissance ont entraîné une explosion spectaculaire de la population urbaine dans le continent noir, laquelle est passée de 136 millions à 361 millions de citadins entre 1980 et l'an 2000 (soit une augmentation de 265 %). À l'heure actuelle, plus de 42,4 % de la population africaine vit dans les villes.

Les conséquences de cette explosion démographique revêtent une dimension mondiale. Elles sont cependant plus néfastes dans les pays en voie de développement que dans les pays dits industrialisés. Dans les pays du Sud, les conséquences de l'urbanisation se superposent à toute une masse d'autres problèmes que les pays dits développés ont déjà résolus : indépendance nationale, stabilité politique, développement économique et social, etc. L'urbanisation dans les pays d'Afrique, d'Amérique du Sud, d'Asie, prend dans ce contexte une amplitude sans cesse agrandie.

SECTION 1 : NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DE L'URBANISME

Pour comprendre les conditions de développement des villes, les modes d'utilisation des sols urbains ainsi que leur mise en valeur par des aménagements et des constructions, il s'est avéré nécessaire d'entreprendre

des études de morphologie urbaine (études des formes et des structures des agglomérations). Il devient dès lors possible de distinguer, selon leurs vocations et leurs localisations, les lieux d'implantation des équipements et services publics, les terrains destinés à accueillir des centres commerciaux, les zones industrielles, les quartiers d'habitation, etc. Ainsi est né l'urbanisme.

§I – Un concept « mouvant »

L'utilisation du concept « urbanisme » est très récente. Le concept est apparu pour la première fois dans l'ouvrage *Théorie générale de l'urbanisation* que l'ingénieur Catalan Cerda publia en 1867². Il a pour origine le vocable latin **urbs** qui signifie « ville ». L'urbanisme signifie ainsi « la science de l'aménagement des villes ». Il reste cependant que si le concept « urbanisme » est récent, la discipline à laquelle il s'applique est très ancienne. Dès la plus haute antiquité, en effet, l'aménagement et l'organisation des villes étaient déjà une préoccupation communément partagée. Il répondait à cette époque à des considérations d'ordre religieux ou politique.

Le concept « urbanisme » revêt plusieurs significations. Les définitions données par le *Larousse* diffè-

2. Le terme « urbanisme » est apparu en 1910 puisé dans les œuvres de Cerda et publié dans un article de (P) Clerget-Jean Bernard Auby *Droit de l'urbanisme*-Paris, 1996.

rent sensiblement de celles avancées par les spécialistes et par les juristes.

- Pour le *Larousse*, « urbanisme » signifie « science de l'urbanité » ; « étude systématique des méthodes permettant d'adapter l'habitat urbain aux besoins des hommes », « ensemble des techniques d'application de ces méthodes ». Le mot **urbanité** veut dire « gouvernement d'une ville », « qui a les qualités de l'homme de la ville ».

- Pour les spécialistes, **l'urbanisme** est l'art de prévoir et de réaliser le milieu favorable au développement des sociétés urbaines.

- Pour les **juristes** enfin, **l'urbanisme** est l'art d'aménager et de construire les villes suivant des règles générales préétablies. Ces règles permettent d'éviter les constructions en ordre dispersé. Elles permettent également de lutter contre les méfaits de la spéculation foncière.

En synthétisant ces différentes approches, il est possible de retenir que l'urbanisme a pour objet l'aménagement et la gestion prévisionnelle et progressive des agglomérations dans le cadre de la politique de développement économique et social. Son objectif est l'organisation de l'exploitation rationnelle du sol urbain en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations.

L'urbanisme permet de décrire les règles et les institutions par lesquelles se réalise l'intervention de la

puissance publique dans la maîtrise et l'aménagement du sol urbain. Il est fondé sur l'idée que le libre jeu des initiatives privées, en matière d'occupation des sols et de construction, entraîne des incohérences et crée des désordres et des gaspillages. La finalité de l'urbanisme est ainsi de tendre à faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers dans l'aménagement des villes.

L'urbanisme tel qu'il est encore pratiqué aujourd'hui n'est plus un art (comme au moment de la Renaissance française) ni une science (comme l'avaient imaginé certains empiristes). Les architectes urbanistes continuent à utiliser des méthodes intuitives dont l'histoire de l'architecture du XX^e siècle souligne qu'elles conduisent à des erreurs grossières : encombrement et asphyxie des villes par les véhicules et le béton. Il y a ainsi urgence à créer une nouvelle science que Marcel Cornu appelle « **l'urbanologie** ». Cette science demeurée à l'état virtuel intègre l'apport de toutes les sciences humaines : démographie, économie, psychologie, histoire, sociologie, géographie, médecine. Il faut y ajouter l'écologie, la psychiatrie, la sémiotique, la sémiologie. Le concept d'urbanisme n'est donc pas figé, il est évolutif.

§II – Un processus historique irréversible

Comme le droit de la construction, le droit de l'urbanisme n'a acquis ses lettres de noblesse que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Certains signes se

sont cependant manifestés de façon empirique depuis les temps anciens.

A - L'empirisme primitif

Dans l'antiquité, il existait, déjà, de nombreuses réglementations relatives à la construction et à l'usage du sol. Il a été d'abord exigé le respect de certaines normes d'hygiène et de sécurité. Qu'il s'agisse de la ville de Pergame ou même de Rome (Italie), on pouvait relever l'existence de servitudes de hauteur, d'alignement, d'intervalle entre les maisons et même d'esthétique. Des règles édictées par le droit romain s'attaquaient par la suite à la spéculation foncière. Il était ainsi interdit toute démolition totale ou partielle dans le but de spéculer.

De nombreuses règles relatives à l'espace urbain ont été intégrées dans l'ancien droit français pour constituer la base d'une réglementation minutieuse : réglementation de l'alignement, obligation d'obtenir de l'autorité municipale un accord préalable à la réalisation d'une construction particulière, etc. Mais toute cette réglementation relevait d'actions d'élaboration et d'application locales. Aucune réglementation nationale n'existait. Tout était conçu et réalisé sur le plan local. C'est ainsi que les articles 671 et 674 du Code civil français renvoyaient purement et simplement aux usages locaux

en ce qui concerne les normes de conception et d'application des travaux de construction.

La première évolution s'est dessinée au cours du XIX^e siècle. Un décret-loi du 26 mai 1852 permit la réalisation de travaux dans les rues de Paris. L'article 11 de ce décret-loi autorisait son application dans toutes les villes de France sur la base d'une demande. Beaucoup de villes usèrent de cette possibilité.

Des changements importants se sont produits au cours du XX^e siècle. Ces changements marquèrent une certaine allure après la Première Guerre mondiale. La loi du 14 mars 1919 prescrit l'établissement, dans toutes les villes de France de plus de 10 000 habitants, de plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Tous les constructeurs avaient ainsi obligation de respecter les termes de ces plans. Cette loi a par la suite été complétée par une loi du 19 juillet 1924 relative aux lotissements et par un décret-loi du 25 juillet 1935 rendant possible l'élaboration de projets régionaux d'urbanisme. Tous ces textes fondamentaux constituaient les bases du renouveau et de l'épanouissement de l'urbanisme.

B - Le temps de l'épanouissement

L'avènement de l'autonomie du droit de l'urbanisme met fin à la confusion qui s'est établie entre le droit de la construction et le droit de l'urbanisme. Cette confusion reposait sur l'idée qu'il ne saurait y avoir

mise en œuvre d'une construction sans existence et délimitation préalable d'un droit de construction sur le sol.

Après une longue évolution, le droit de la construction et le droit de l'urbanisme se séparèrent pour accéder, chacun, à une autonomie réelle. Les deux disciplines demeuraient cependant liées par leur domaine d'application : habitat et cadre de vie. Le domaine de leur implication utilise les mêmes personnels : personnels administratifs et techniques, urbanistes, architectes, ingénieurs, promoteurs, notaires, avocats, banquiers. C'est la raison pour laquelle toute politique urbaine doit nécessairement intéresser les deux secteurs. Pour mieux spécifier et fixer les règles de séparation des deux domaines, le législateur sénégalais a été amené à déterminer une distinction basée sur l'existence de deux codes : le Code de l'urbanisme (Loi n°2008-43 du 20 août 2008) et le Code de la construction (Loi n°2009-23 du 8 juillet 2009). Ces deux textes fondamentaux consolident les grandes tendances de l'urbanisme moderne.

§III – Les tendances générales de l'urbanisme moderne

L'urbanisme moderne se caractérise par trois grandes tendances : la consécration d'un urbanisme global, la différenciation des formes de l'urbanisme et la prise de conscience de l'importance des problèmes de l'environnement dans la politique du développement urbain durable.

I – *La consécration d'un urbanisme global*

L'évolution de l'urbanisme a montré qu'une politique de développement urbain ne peut se réduire à une simple analyse et à des actions sectorielles effectuées chacune selon sa propre logique. Elle ne peut non plus se limiter à de simples propositions exclusives couvrant telle ou telle partie de la réalité d'une agglomération : réalisation d'équipements collectifs dans un quartier donné par exemple. La nouvelle approche du développement urbain rassemble et intègre les aspects économiques et sociaux, l'organisation de l'espace, le fonctionnement des services publics ainsi que le financement des opérations d'aménagement et de construction. Elle établit aussi les interactions entre tous les éléments qui conditionnent le développement urbain. À partir de toutes ces données, il devient possible d'élaborer une véritable politique globale urbaine qui définit avec clarté les choix qui sont faits par les autorités locales, fixe les objectifs poursuivis, organise les voies et moyens dans le cadre des priorités arrêtées pour des réalisations à opérer. Cette approche globale des problèmes de développement urbain permet non seulement aux dirigeants des collectivités publiques de rendre les arbitrages nécessaires entre les intérêts particuliers divergents, mais également de créer les conditions d'exécution des projets retenus, plus sûrs et mieux acceptés par les populations.

À cet égard, les collectivités locales devront avoir une compétence réelle en matière de planification et de gestion. Il est également nécessaire que les divers agents, chargés de mettre en œuvre les politiques globales, puissent disposer d'appareils d'études et d'informations statistiques et maîtriser les techniques les plus complexes de la gestion urbaine. Ainsi, la planification urbaine traditionnelle changera de nature. Au lieu d'être axée sur le zonage, les équipements, l'occupation du sol par telle ou telle catégorie de fonctions ou d'usages, la planification urbaine devient structurelle, sachant différencier les formes et les points forts des relations entre les éléments du système global urbain.

II – La différenciation des formes de l'urbanisme

L'urbanisme moderne est caractérisé par son extrême diversité. Les différents types d'intervention des pouvoirs publics ont engendré des formes les plus variées, coexistant sur le même espace urbain. On distingue ainsi l'urbanisme opérationnel, l'urbanisme concerté et l'urbanisme prospectif.

A - L'urbanisme opérationnel

La recherche de cohérences partielles dans l'espace urbain et dans le temps entre les équipements publics à réaliser, les besoins exprimés par les popula-

tions ainsi que les exigences de l'économie urbaine a conduit la planification à devenir plus précise, partant, à être véritablement opérationnelle.

Le passage d'une planification urbaine nationale à une planification opérationnelle est apparu en France à partir de 1955. Il s'est effectué en deux étapes : en 1958-1959 et 1967. L'idée d'une programmation de la croissance urbaine et de l'action des pouvoirs publics est à la base de l'évolution des plans d'urbanisme qui intègrent désormais différentes formes d'opérations d'urbanisme destinées à répondre à des besoins urgents et à la nécessité de concentrer en un quartier ou en une zone l'action de certains acteurs du développement urbain : pouvoirs publics, aménagistes, promoteurs et constructeurs. Selon cette approche et avec le développement des zones d'action concertée, se dessine une plus grande coordination entre la planification urbaine et l'urbanisme opérationnel.

B - L'urbanisme concerté

Le régime de l'élaboration des plans d'urbanisme a obéi pendant longtemps à la méthode traditionnelle d'intervention autoritaire des pouvoirs publics. Les collectivités locales n'étaient pas ou peu associées, car rien ne prévoyait ni ne garantissait leur participation à l'élaboration et à l'approbation des plans d'urbanisme. La loi ne prévoyait tout au plus

qu'un avis des conseils municipaux. Par ailleurs, les enquêtes publiques auxquelles étaient soumis les projets initiés par l'État n'ont jamais eu pour objectif, et encore moins pour résultat, de permettre une réelle participation des citoyens à l'élaboration de ces projets. Les enquêtes leur ouvraient la simple possibilité de faire valoir leurs droits individuels.

La loi n°2008-43 en date du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme semble avoir changé le cours des choses. La volonté de promouvoir un urbanisme concerté est en effet réelle. Elle se trouve cependant encadrée dans des limites strictes. En premier lieu, la volonté de concertation dans les rapports entre l'État et les collectivités locales est plus nettement marquée depuis les lois de 1996 sur la régionalisation et la décentralisation. Mais cette volonté se heurte à des structures administratives peu déconcentrées et à la trop grande dispersion des collectivités locales peu préparées à assumer la plénitude de leurs responsabilités. Par ailleurs, il convient de relever que les rapports entre l'État et les collectivités locales ont toujours baigné dans la méfiance réciproque. La tutelle administrative, malgré les changements introduits en 1996, demeure toujours basée sur la présomption d'incapacité à l'égard des collectivités locales, alors qu'elle devait être fondée sur des rapports de confiance mutuelle.

Le Code sénégalais de l'urbanisme a certes prévu des procédures de consultation entre l'État et les col-

lectivités locales et entre collectivités locales et particuliers ; là aussi la concertation manifeste des limites. La solution semble donc difficile à trouver. Le choix oscille entre un libéralisme ouvert et un urbanisme prospectif, soumis à un contrôle rigoureux par les collectivités locales.

C - L'urbanisme prospectif

L'urgence et l'importance des tâches à accomplir dans l'aménagement des villes ont conduit à une programmation des actions dans le temps et dans l'espace. La bonne planification doit s'atteler en effet à la construction d'un schéma d'objectifs à atteindre sur la base d'une analyse des données urbaines et d'une vision à moyen et long termes. Ainsi, il sera possible de repérer les blocages éventuels et de définir les prévisions de l'évolution souhaitée. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) détermine ainsi les grandes orientations de la politique urbaine sur le long terme. Il a vocation à servir de support aux programmes d'infrastructures et d'équipements urbains. Son exécution, échelonnée dans le temps et dans l'espace, intègre les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement.

SECTION 2 : LES DIMENSIONS POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES DE L'URBANISME

Les villes, avec leur concentration d'établissements financiers, d'entreprises économiques productives (services, industries, commerces), de transport, de communication, de marchés de biens et services, de force de travail qualifiée et disponible, d'échanges faciles avec les autorités de l'État et des collectivités locales, sont les vivriers essentiels dans lesquels les processus d'industrialisation de modernisation et de développement économique et social prennent racine. Pris comme un tout, ces facteurs représentent les conditions qui, dans le monde, ont rendu les villes propres à la croissance économique et au développement politique.

§I – La dimension politique

L'aménagement urbain est un acte de souveraineté, c'est l'affirmation d'une volonté ainsi que la légitimité d'un pouvoir sur son espace territorial. Les actions d'aménagement et de planification sont donc des actes essentiellement politiques. Elles sont conçues et conduites par la puissance publique dans le cadre de ses compétences légales. Elles sont fonction des priorités définies par les autorités politiques, nationales ou locales dans le but de satisfaire la demande sociale en termes d'équipements et d'infrastructures.

Les domaines d'intervention des autorités publiques en matière de politique urbaine sont infiniment vastes. Ils couvrent les questions liées à la planification nationale, régionale et locale en matière d'équipements et d'infrastructures, les questions liées à la promotion de l'espace urbain, les questions liées à l'évolution de l'armature urbaine, les questions liées aux objectifs et échelles de l'aménagement urbain et du développement économique.

§II – La dimension économique

L'économie occupe dans les villes du tiers-monde une position dominante. Elle fait l'objet d'attention soutenue de la part des décideurs politiques et des différents acteurs du développement local. Les administrations publiques, les industriels, les commerçants, groupés dans les organisations professionnelles (chambres de commerce, chambres des métiers), interviennent plus ou moins volontairement, plus ou moins regroupés pour que les conséquences du développement urbain leur soient toujours favorables.

L'extension continue des villes a entraîné l'apparition des organismes publics tels que les HLM et une nouvelle catégorie d'acteurs économiques attirés par le développement des activités économiques urbaines. Les promoteurs, profitant des énormes possibilités de marchés et de plus-values considérables, réalisent un

nombre impressionnant de travaux de construction de logements et d'infrastructures de toutes sortes. Il va de soi que de telles activités qui engagent des capitaux parfois considérables doivent être soumises à un contrôle strict de la part des pouvoirs publics pour éviter des dérapages, surtout lorsque lesdits promoteurs prennent à leur charge la réalisation des équipements collectifs (avec la possibilité de dérogations), dans le cadre de l'application des plans d'urbanisme et de protection de l'environnement.

§III – La dimension sociale

La polarisation urbaine engendre des conséquences néfastes pour l'homme. Celles-ci se manifestent sous plusieurs formes : inégal accès au sol, aux équipements et infrastructures, ségrégation spatiale, etc.

La ségrégation spatiale a pour cause essentielle les prix fortement différenciés des terrains en fonction de leurs lieux de localisation et de leurs équipements ainsi que des distances par rapport au centre de la capitale. L'accès inégal au sol constructible constitue le principal mécanisme d'exclusion et de ségrégation. Il engendre : un glissement vers la périphérie des villes des populations démunies, une mauvaise distribution des équipements collectifs et services de base, des difficultés d'accès au centre des villes en raison de la

mauvaise distribution des moyens de transport, la paupérisation des masses urbaines.

Le problème de l'appauvrissement des masses urbaines revêt en Afrique une ampleur inégalée nulle part ailleurs. Une partie importante des populations urbaines ne dispose pas en effet de revenus suffisants pour satisfaire ses besoins essentiels : se nourrir, se vêtir, se loger, se soigner, s'instruire. Cette paupérisation des masses urbaines a un impact destructeur sur la gestion des agglomérations urbaines et de leur environnement.

§IV – La dimension environnementale

L'environnement n'apparaît pas seulement comme un milieu à défendre, à protéger, voire à conserver intact, mais également comme un potentiel de ressources permettant de renouveler les formes matérielles et sociales du développement. Il y a donc un lien étroit entre l'homme et son environnement.

L'environnement urbain occupe une place de premier ordre dans la réflexion sur l'orientation de la croissance urbaine. Le nouveau mode de « penser globalement et d'agir localement » par rapport aux problèmes d'environnement permet de comprendre que la pauvreté a pour conséquence une sur-utilisation ou, plus précisément, une utilisation irrationnelle des capa-

cités productives des sols, des eaux urbaines et des écosystèmes de manière générale. Les contraintes environnementales amènent ainsi à reconsidérer les politiques urbaines suivies jusqu'ici en systématisant les études d'impact des projets urbains dans le cadre des plans de développement économique et social et de protection de l'environnement.

X X

X

L'urbanisme conditionne le devenir des communautés humaines. Il vise à instaurer un modèle de répartition harmonieuse des implantations dans l'espace urbain de manière à éviter les dysfonctionnements les plus graves et les gaspillages inutiles d'espaces naturels. En déterminant les conditions d'utilisation des sols, il tend à assurer la disponibilité d'espaces constructibles pour les activités économiques, sociales et culturelles. Ses finalités sont ainsi de trois ordres : maîtriser l'espace urbain, l'aménager et le transformer.

PREMIÈRE PARTIE

La maîtrise de l'espace urbain

La maîtrise de l'espace urbain repose sur un ordre juridique rigoureux. À la vérité, cet ordre est aujourd'hui très complexe en raison de la pluralité des acteurs concernés et de leur stratification originale.

Constitué d'éléments nombreux et disparates, l'ordre juridique urbanistique est en perpétuel mouvement. Jusqu'à la réforme de 1996 relative à la régionalisation et à la décentralisation, l'État sénégalais exerçait, de manière quasi absolue, le pouvoir de réglementation en matière d'urbanisme, les collectivités locales étant simplement consultées dans certains cas. Depuis cette date, l'établissement des documents d'urbanisme et l'exercice du pouvoir de réglementation sont dévolus à la fois aux autorités de l'État et aux collectivités décentralisées.

Le droit de l'urbanisme a pour finalité de définir et d'encadrer les conditions d'utilisation des sols. Il constitue, avec toutes les autres législations sectorielles portant sur le même objet, ce que certains auteurs ont appelé « le droit public de l'organisation de l'espace »³. Pour sa mise en œuvre, le droit de l'urbanisme utilise un corps de règles contraignantes. Il devient ainsi le point de passage obligatoire pour la réalisation, sur le terrain, des projets d'aménagement et de développement économique et social. En donnant forme à l'espace urbain par un cadrage normatif, foncier et institutionnel, l'urbanisme assure la protection de la vie des citoyens. Il incarne véritablement l'intérêt général.

3. Jacquot (Henri) et Piret (François), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6^e édition, Paris, 2008.

CHAPITRE 1^{ER}

La maîtrise normative

L'encadrement juridique de l'espace urbain est régi par un système de réglementation très étoffé et diversifié. Le Code de l'urbanisme et le code de la construction renferment l'essentiel des normes qui gouvernent l'urbanisme. Outre ces deux Codes, il existe des dispositions provenant du Code de l'environnement et du Code forestier. Il y a aussi les directives, les instructions et les circulaires d'ordre ministériel ou local qui permettent de tenir compte de l'évolution de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Unité et diversité constituent les traits caractéristiques du dispositif normatif relevant de l'urbanisme. Les normes d'aménagement et d'urbanisme sont instituées aux divers niveaux de l'organisation étatique et des pouvoirs locaux. Pour assurer la cohésion de l'ensemble, des procédures d'harmonisation des politiques des différentes collectivités publiques ont été

instituées. Elles tiennent compte des objectifs globaux poursuivis et de la diversité des situations. On distingue ainsi les normes générales applicables sur l'ensemble du territoire et les normes spécifiques liées à des situations particulières.

SECTION 1 : LES NORMES GÉNÉRALES D'URBANISME

Les règles générales d'urbanisme ont pour but de prévenir et d'organiser l'implantation et la restructuration des agglomérations urbaines. Elles se traduisent par un ensemble de règles et procédures destinées à favoriser l'établissement de divers documents qui sont à la base de la planification urbaine. En d'autres termes, la norme d'urbanisme gouverne l'occupation de l'espace urbain.

Les normes d'urbanisme à portée générale sont fort nombreuses. Il convient par conséquent de ne retenir que les plus importantes qui sont : les règles relatives à la localisation et aux dessertes, à l'implantation, au volume des constructions, et à leur aspect.

§I – Les règles de localisation et de desserte

Les règles de localisation et de desserte autorisent l'acceptation ou le refus de projets lorsque des impératifs liés à la situation ou à la desserte des terrains destinés

à recevoir les constructions, aménagements, installations quelconques sont en cause. Le Code de l'urbanisme (partie réglementaire) énumère les cas où l'autorisation de construire peut ou doit être refusée (articles R218 à R229) en raison de la non conformité de la demande par rapport aux normes établies. C'est le cas notamment des terrains exposés à un risque naturel, des terrains non desservis par des voies publiques, des terrains situés le long des autoroutes, d'empiétement sur la voie publique, de transport, d'enlèvement de pierres, sable, gravats, asphalte d'une voie ou espace public ou d'alimentation en eau potable défectueuse.

1°/ Terrains exposés à un risque naturel : Le permis de construire doit être refusé lorsque la construction doit être édifiée sur un terrain exposé à un risque naturel : inondation, érosion, affaissement, éboulement, ou si le terrain est classé aire protégée ou zone de protection spéciale en raison de son intérêt écologique, à l'exception des constructions liées à la nature de la zone.

2°/ Terrains non desservis par des voies publiques : L'article R219 du Code d'urbanisme précise que l'autorisation de construire doit être refusée si les terrains en cause ne sont pas desservis par des voies publiques ou privées ou ne sont pas situés à proximité de places ou parkings dans les conditions répondant à l'importance et à la destination de l'immeuble ou des immeubles qui sont édifiés, notamment en ce qui con-

cerne la commodité de la circulation, des accès et des moyens d'approche permettant une lutte efficace contre l'incendie.

3°/ Terrains situés le long des autoroutes ou autres axes routiers : L'article R220 du Code de l'urbanisme établit une double distinction s'agissant des localisations des constructions envisagées.

- 1- **Autoroutes :** les constructions doivent être situées à cinquante mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes.
- 2- **Routes d'intérêt général :** (routes nationales, départementales ou voiries rapides) : dans ce cas, les constructions envisagées devront être à vingt cinq-mètres de part et d'autre de la voie.

Toutefois, les dispositions qui viennent d'être énumérées cessent de s'appliquer à l'intérieur des agglomérations pour dépendre, s'il en existe, des prévisions des plans d'urbanisme. Les constructions destinées à un autre usage que l'habitation sont assujetties aux mêmes règles d'édification. Les distances de cinquante mètres et de vingt-cinq mètres sont réduites respectivement à vingt-cinq et vingt mètres, à moins que le plan d'urbanisme n'en dispose autrement.

4°/ Empiètement sur la voie publique : Il est interdit à toute personne d'ériger, de construire, d'aménager, de creuser ou d'installer un ouvrage de quelque nature

que ce soit avec pour effet un empiétement dans l'emprise d'une voie publique. Il est possible cependant d'obtenir des dérogations à cette règle. Dans ce cas, l'autorisation d'empiétement est demandée par écrit au maire⁴ pour ériger, construire, aménager, creuser ou installer un ouvrage quelconque qui aurait pour effet d'empiéter sur la voie ou sur un terrain relevant d'une commune ou d'une communauté rurale. Pour les travaux de raccordement aux réseaux publics, d'égout, d'eau, d'électricité ou de télécommunication, la demande d'autorisation d'empiétement est assujettie à l'acquiescement, à la charge du requérant, d'un timbre dont le taux est établi suivant un barème établi par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Urbanisme et du ministre des Finances.

L'autorisation d'empiétement sur la voie publique est précaire et révoquant à tout moment. Les ouvrages à réaliser devront être en harmonie avec le paysage architectural de la zone.

5°/ Transport, enlèvement de pierres, terre, sable, gravats, asphalte d'une voie ou espace public : L'interdiction de telles opérations est formelle. Elle ne concerne pas seulement la voirie ou l'espace public, mais également les trottoirs, les parcs et terrains quelconques appartenant à la collectivité publique. Il existe cependant la possibilité de dérogation par une permis-

4. Pour les voies du réseau classé et le domaine public, les demandes sont adressées au représentant de l'État.

sion donnée, conformément aux lois et règlements en vigueur.

6°/ Obstruction, encombrement ou empiétement de la voie publique : L'article R226 du Code de l'urbanisme interdit à toute personne d'embarrasser, d'obstruer, d'encombrer ou d'empiéter, au moyen de quelques articles, effets ou véhicules quelconques ou au moyen d'objets ou matériaux de quelque nature que ce soit (gravats, sable), les voies publiques, rues, ruelles, trottoirs ou places publiques en rendant difficile la desserte des terrains.

7°/ Alimentation en eau potable et assainissement : L'alimentation en eau potable et l'assainissement de toute construction à usage d'habitation et de tout local pouvant servir de jour ou de nuit au travail, au repos ou à l'agrément doivent être assurés conformément aux règlements en vigueur, notamment le Code de l'environnement. L'évacuation, l'épuration et le rejet des eaux résiduelles industrielles doivent être également assurés dans les mêmes conditions. Des dérogations exceptionnelles peuvent être accordées à la condition que la possibilité d'avoir de l'eau potable et sa protection contre tout risque de pollution puissent être considérées comme assurées et si, considérant la nature géologique du sol et le régime hydraulique des eaux superficielles et souterraines, l'assainissement individuel ne présente aucun inconvénient d'ordre hygiénique (article R228-CU).

En ce qui concerne les eaux résiduelles, industrielles et autres eaux usées de toute nature, elles ne doivent pas être mélangées aux eaux pluviales qui peuvent être rejetées en milieu naturel sans traitement (R229-alinéa 1). L'autorisation d'un lotissement industriel ou la construction d'établissements industriels groupés doivent être subordonnées à leur desserte par un réseau d'égouts recueillant les eaux résiduelles industrielles après qu'elles ont subi éventuellement un prétraitement approprié les conduisant soit au réseau public d'assainissement si ce mode d'évacuation peut être autorisé, compte tenu notamment des prétraitements, soit à un dispositif commun d'épuration ou de rejet en milieu naturel (art. R229-alinéa 2-CU).

§II – Les règles relatives à l'aspect des constructions

Les règles relatives à l'aspect des constructions ont essentiellement des objectifs d'ordre esthétique. Leur but est de s'assurer que la construction à réaliser s'insère harmonieusement dans le milieu environnant. Le concept « aspect des constructions » doit être entendu au sens très large. Entrent en compte non seulement l'apparence extérieure, mais également la forme des bâtiments, les matériaux utilisés, les fenêtres, les clôtures, les dimensions de l'immeuble ainsi que sa localisation. Le Code de l'urbanisme définit dans les

articles R230 à R257 les règles auxquelles doit répondre l'aspect extérieur des constructions.

1°/ Les clôtures à l'alignement : Le dispositif prévu par le Code de l'urbanisme est relativement étoffé : les terrains doivent être clos à l'alignement. Lorsque les constructions sont édifiées en retrait de l'alignement, soit par convenance du propriétaire, soit en exécution d'une prescription réglementaire, la partie de terrain demeurant libre sera, si elle n'est pas close, revêtue soit avec les mêmes matériaux que le trottoir s'il en existe un, soit en matériaux durs (dallage, chape ou carrelage ou aménagée en jardin). Dans certains cas et pour des raisons d'esthétique, l'Administration pourra exiger la construction à l'alignement théorique ou à l'alignement des immeubles voisins, si ceux-ci sont construits en retrait, et ce, pour former un ensemble homogène dans les zones à ordre continu.

2°/ Le reculement par rapport à l'alignement : Les plans d'urbanisme peuvent prescrire, le long de certaines artères publiques (ou privées), le respect de marge de **reculement** par rapport à l'alignement. Dans ce cas, tous les immeubles ou clôtures situés à l'angle de deux voies publiques devront être implantés de telle sorte que la voie soit dégagée jusqu'à la hauteur du premier plancher, sur un angle correspondant à un pan coupé théorique de cinq mètres de longueur minimale, à l'exclusion des immeubles frappés d'un règlement spécial des servitudes de portique.

3°/ La hauteur des façades des constructions :

L'article R234 du Code de l'urbanisme dispose que, sauf prescriptions édictées par les plans d'urbanisme ou par des servitudes aériennes ou d'ordonnance architecturale, la hauteur maximale des façades des constructions est déterminée conformément aux articles R235 à R238 suivants du Code de l'urbanisme. Le gabarit des constructions « côté rue », y compris les étages en retrait, sera toujours limité par une ligne de pente $1,3/L$ ayant son origine sur l'alignement opposé à la côte du trottoir. La hauteur de la façade sur cour est définie par une ligne verticale de hauteur $H=3L$ dans laquelle « L » représente la distance libre séparant la façade considérée de la ligne séparative de fonds. Cette distance pourra être précisée par le règlement particulier d'urbanisme des zones considérées. Au-dessus de la hauteur prévue, des étages en un seul retrait pourront être construits s'ils s'inscrivent dans un gabarit déterminé par une oblique de pente de $2/1$ partant du sommet de cette hauteur.

4°/ Les matériaux de construction : Les normes auxquelles doivent correspondre les matériaux de construction sont définies par les articles R239 et R40 du Code de l'urbanisme. Les prescriptions arrêtées sont :

a/ Les pignons, les murs séparatifs et les murs aveugles apparents d'un bâtiment doivent, lorsqu'ils ne sont pas construits avec les mêmes matériaux que les

murs de façades principales, avoir un aspect qui s'harmonise avec celui de ces façades.

b/ Les matériaux ne présentant pas un parement fini convenable tels que les parpaings ordinaires ou les briques creuses ne pourront être laissés apparents en façade, quelle que soit la nature de celle-ci (principale, postérieure ou latérale).

c/ L'utilisation de matériaux de réemploi ou de récupération tels que notamment, les briques, bidons développés, tôles usagées, est formellement interdite, quelle que soit la nature de la construction.

d/ Les constructions à usage d'habitation ainsi que les locaux annexes et communs tels que cuisines, débarras, bureaux, ateliers, hangars doivent avoir leurs parois et toitures en matériaux durs : maçonnerie, briques, béton, fer, agglomérés, acier inoxydable, aluminium, tuile. Le bois pourra également être utilisé à condition d'avoir été ignifugé et subi une préparation anti-termites. Il en est de même de toutes les constructions en cave ou à rez-de-chaussée. Ils devront être imprégnés avant la pose d'un produit anti-termites non xylophène ou similaire.

e/ Enfin, dans toute l'étendue des zones soumises à l'obligation de l'autorisation de construire et à l'exception des secteurs réservés aux occupations provisoires, sont interdites toutes constructions et clôtures en torchis, planches de récupération, carton bitumé,

clayonnage, tôles, douves ou cercles de barriques ou matériaux de l'amiante, etc.

5°/ Les colorations des façades des maisons : Le principe retenu est que toutes les colorations des façades des maisons doivent être de préférence de tons clairs. Il reste cependant que dans certains secteurs, l'autorisation de construire peut imposer, pour des raisons d'esthétique et d'ensemble, des tonalités déterminées. Il est prévu en outre :

a/ que le nettoyage des façades ou le renouvellement des peintures doit avoir lieu en tant que besoin tous les dix ans pour les peintures à l'huile ou à base de silicate et tous les cinq ans pour le badigeonnage à la chaux ;

b/ que les travaux de peinture d'habillage de façade dans un but publicitaire sont interdits sauf autorisation de l'autorité compétente.

6°/ Les saillies sur alignement : Les prescriptions du Code de l'urbanisme (partie réglementaire) relatives aux saillies sur alignement distinguent plusieurs cas :

a/ pour les rues dont l'emprise est inférieure à dix mètres, aucune saillie sur l'alignement n'est autorisée ;

b/ pour les rues dont l'emprise est égale ou supérieure à dix mètres sauf dispositions contraires des plans, il peut être autorisé sur alignement des saillies de :

- 1- quinze centimètres jusqu'à deux mètres cinquante de hauteur à partir du trottoir ;
- 2- vingt-cinq centimètres à partir de deux mètres cinquante et jusqu'à trois mètres cinquante ;
- 3- et à partir de trois mètres cinquante de hauteur, une saillie égale à $8/100$ de la largeur de la voie, avec un maximum d'un mètre cinquante ;
- 4- les balcons en saillie devront s'arrêter à une distance égale à leur propre largeur et au maximum à soixante centimètres de la limite de la propriété.

c/ Sont interdites, les portes, jalousies, persiennes qui s'ouvrent directement à l'extérieur à une hauteur inférieure à trois mètres au-dessus du trottoir.

d/ Dans les voies frappées de servitude de portiques, les restrictions suivantes sont apportées aux prescriptions de l'article R228 : aucune saillie n'est autorisée sur la hauteur de portiques, aucun balcon n'est autorisé sur les voies d'une largeur inférieure à 12 mètres.

Les normes générales d'urbanisme, telles qu'elles viennent d'être exposées, ne résolvent par tous les problèmes d'occupation de l'espace urbain. Des procédures spécifiques ont été prévues pour réglementer certains espaces pour des raisons tenant à leur nature ou à des activités qui y sont établies.

SECTION 2 : LES NORMES SPÉCIFIQUES D'URBANISME

Communément appelées servitudes administratives, les procédures spécifiques sont nombreuses et hétérogènes. Elles sont établies dans un but d'intérêt général. Elles sont donc différentes des servitudes de droit privé affectant la propriété. On distingue généralement deux catégories de normes spécifiques : les servitudes d'utilité publique proprement dites et les servitudes d'urbanisme.

§I – Les servitudes d'utilité publique

Les servitudes d'utilité publique sont régies par des législations et des règlements particuliers, extérieurs au Code de l'urbanisme, mais affectent l'utilisation du sol urbain. Leur domaine d'application est très vaste et varié. On retiendra plus particulièrement celles liées à la défense, à la salubrité, à la sécurité publiques et à la conservation du patrimoine national.

I – *Les servitudes liées à la défense nationale*

Les servitudes liées à la défense nationale comprennent les servitudes relatives aux postes militaires chargés d'assurer la défense des côtes, la sécurité de la navigation et des zones et polygones d'isolement. Elles

sont créées autour des établissements servant à la conservation ou à la fabrication des poudres, munitions et explosifs. Elles comprennent les servitudes instituées autour des fortifications, places fortes et ouvrages militaires, ainsi que celles créées aux abords des champs de tir, etc.

La loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État classe dans le domaine public artificiel « les ouvrages militaires, de défense terrestre, maritime ou aérienne avec leurs dépendances et leurs zones de protection. Parmi les servitudes d'utilité publique, le même code retient « les servitudes pour la défense et la sécurité ».

II – *Les servitudes liées à la salubrité et à la sécurité publiques*

Les servitudes liées à la salubrité et à la sécurité publiques sont d'origine très ancienne. Ce sont des impératifs de sécurité et de salubrité qui ont imposé, aux temps anciens, une réglementation très stricte aux abords des cimetières, des établissements classés ainsi que des zones submersibles et des zones de risques naturels.

La loi sénégalaise n°2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction et son décret d'application (n°2010-99 du 27/01/2010) ont fixé des normes, relatives à l'hygiène applicables aux bâtiments

(articles L3 à L8), à la sécurité et à la protection des immeubles (articles L52 à L57). Il est également prévu des mesures de contrôle strictes applicables à toutes les catégories de bâtiments ainsi que des sanctions pénales très sévères en cas de violation des normes de sécurité et de salubrité (article L144 à L154 du Code de la construction). Toutes les dispositions précitées montrent que le législateur sénégalais a cherché à renforcer la sécurité et la salubrité dans la construction avec une législation appropriée et un contrôle de qualité strict.

III – *Les servitudes liées à la conservation du patrimoine national*

Les servitudes relatives à la conservation du patrimoine national revêtent plusieurs dimensions. On distingue, entre autres, le **patrimoine naturel** (protection des bois et forêts, protection des eaux potables et minérales, réserves naturelles et des parcs nationaux), le **patrimoine culturel** (monuments historiques et sites, patrimoine architectural, urbanistique, paysager), le **patrimoine énergétique** (canalisations électriques, canalisation de transport et distribution de gaz, construction et exploitation des pipelines, produits chimiques), les servitudes liées aux communications et télécommunications, les servitudes aéroportuaires, etc.

Parmi ces différentes servitudes liées au patrimoine national, la protection des monuments historiques et des sites a l'impact le plus marquant sur

l'aménagement des agglomérations urbaines. Le régime des monuments historiques et des fouilles et découvertes concerne les immeubles publics et privés, y compris les monuments naturels et les sites, ainsi que les stations ou gisements anciens dont la préservation ou la conservation présente un intérêt historique, artistique, scientifique légendaire ou pittoresque. La loi n° 71-12 du 25 janvier 1971 distingue, d'une part, les monuments historiques et, d'autre part, les fouilles et découvertes.

A - La protection des monuments historiques

Les principes généraux qui régissent le système de protection des monuments historiques sont le classement et l'inscription.

1°/ Les procédures du classement : Plusieurs étapes sont à distinguer :

a/ La procédure de classement débute par l'inscription. Celle-ci est suivie d'une proposition de classement. L'inscription et la proposition de classement sont notifiées par voie administrative au propriétaire de l'immeuble ainsi qu'aux occupants.

b/ Le ministre chargé de la Culture soumet, pour avis à la commission supérieure des monuments histo-

riques⁵, toute proposition de classement ainsi que les observations auxquelles la proposition a donné lieu de la part du propriétaire.

c/ Le classement de l'immeuble est notifié dans les mêmes conditions que la proposition de classement : notification au propriétaire ainsi qu'aux occupants.

d/ Les actes administratifs ordonnant la proposition de classement et le classement d'un immeuble doivent être publiés au *Journal Officiel* dès qu'ils sont intervenus.

e/ La publication au *Journal Officiel* de la liste des immeubles classés au cours d'une année doit avoir lieu avant l'expiration du premier trimestre de l'année suivante. Cette liste indique par département : la nature de l'immeuble, le lieu où est situé l'immeuble, l'étendue du classement intervenu (total ou partiel), en précisant, dans ce dernier cas, les parties de l'immeuble auxquelles le classement s'applique, les prénoms, noms et domicile du propriétaire, la date de la décision portant classement.

Les actes administratifs ordonnant la proposition de classement et le classement des immeubles sont transcrits sur les registres de la conservation foncière. Ces actes, de même que ceux qui concernent les objets mobiliers, sont publiés au *Journal Officiel*.

5. La Commission supérieure des monuments historiques est présidée par le ministre chargé de la Culture. Elle comprend en outre un représentant du PR, du PM et des ministères.

2°/ Les effets du classement : Les effets du classement s'appliquent de plein droit à partir de la date de notification de la proposition de classement. Ils obéissent aux règles suivantes :

a/ Les effets du classement suivent le bien où qu'il puisse passer. Nul ne peut acquérir de droits par prescription sur un bien classé.

b/ Les monuments proposés pour le classement ou classés ne peuvent être détruits en tout ou partie, ni soumis à des travaux de restauration ou de réparation, ni modifiés sans l'autorisation de l'autorité administrative qui en fixe les conditions et en surveille l'exécution.

c/ L'inscription sur la liste établie entraîne pour les propriétaires, détenteurs ou occupants l'obligation de donner à l'autorité administrative compétente l'information relative aux lieux, objets et nature des travaux à entreprendre. Ceux-ci ne peuvent concerner que des travaux d'entretien normal et d'exploitation courante.

d/ Le bien classé appartenant à une personne morale de droit public ne peut être aliéné qu'avec l'autorisation expresse de l'autorité administrative compétente.

B - Les fouilles et les découvertes

Les fouilles et les découvertes obéissent à des règles très rigoureuses. Deux traits caractéristiques s'en dégagent : d'une part, la prééminence de l'État dans le déroulement des opérations et, d'autre part, la lourdeur des procédures suivies.

Le contrôle exercé par les autorités de l'État revêt un caractère permanent. Il se manifeste à tous les stades des opérations des fouilles et découvertes et obéit aux règles suivantes :

a/ Établissement d'un rapport faisant l'état des lieux au début des opérations d'occupation du terrain. Ce rapport est adressé à l'autorité administrative compétente. Il en est de même à l'expiration des fouilles.

b/ Surveillance des opérations par la puissance publique.

c/ Obligation de déclaration à l'autorité administrative compétente de toute découverte de caractère immobilier. Cette déclaration est faite auprès du maire de la commune ou du chef de circonscription administrative. Celui-ci avise le ministre chargé de la Culture.

d/ Possibilité de visite des lieux où la découverte a été faite ainsi que des locaux où les objets ont été déposés par le ministre de la Culture.⁶

e/ Conservation provisoire par les autorités de l'État de toute découverte. Le maire ou le chef de circonscription administrative désigne un gardien provisoire des objets découverts et du terrain où les objets ont été mis à jour. Il en avise immédiatement le ministre chargé de la Culture.

§II – Les servitudes d'urbanisme

Le souci de réaliser l'équilibre entre la protection du patrimoine national et l'aménagement de l'espace urbain est à la base de l'existence de régimes à la fois diversifiés et complexes. Si l'aménagement constitue la raison de projets d'intérêt général, il n'en demeure pas moins qu'il doit être associé à la protection du patrimoine national. Ainsi sont apparus des régimes spécifiques fort divers : protection du littoral maritime et fluvial, protection des abords des aéroports, protection du patrimoine architectural urbain et paysager ainsi que des sites et espaces naturels sensibles intégrés dans des secteurs à sauvegarder.

6. Le ministre de la Culture peut prescrire à cette occasion toutes mesures nécessaires pour leur conservation.

I – *La protection du littoral maritime et fluvial*

Le littoral maritime et fluvial fait l'objet actuellement d'une convoitise soutenue en raison du phénomène d'urbanisation effrénée qui affecte l'ensemble du territoire national, plus particulièrement les abords de mer. La protection du littoral a pour objectif essentiel d'élaborer des orientations fondamentales en matière d'exploitation et d'aménagement des zones côtières. Entre dans ce cadre le rivage des mers, des océans, fleuves, étangs salés. À l'exception des espaces déjà habités, les constructions nouvelles sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à partir de la limite haute de rivage. Cette interdiction souffre cependant de trois exceptions :

1°/ l'inconstructibilité ne s'applique que dans les zones non urbanisées. La règle doit s'apprécier en tenant compte de la situation réelle du territoire ;

2°/ la règle d'inconstructibilité ne concerne pas les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques qui exigent la proximité de l'eau (centre de thalassothérapie, chantiers navals, etc.) ;

3°/ dans les espaces proches des rivages, les constructions à réaliser doivent être compatibles avec les plans d'urbanisme de détails s'il en existe. En tout

état de cause, l'accord préalable des autorités administratives compétentes est nécessaire.

II – *La protection des abords des aéroports*

La réglementation des abords des aéroports a pour objectif d'interdire ou de limiter les constructions dans un but de préserver la sécurité de la navigation aérienne et d'améliorer les conditions de vie des habitants riverains. C'est dans ce cadre que l'arrêté interministériel n°3093 en date du 23 juin 2005 a été pris pour fixer les limites des servitudes aéronautiques de l'aéroport international Léopold Sédar Senghor. Aux termes de cet arrêté, deux dispositions essentielles ont été dégagées :

1°/ Servitudes établies le long de la piste 18/36 de l'aéroport

Cette zone a une largeur de trois cent mètres à partir de l'axe de la piste. Elle est déclarée non **aedificandi**, c'est-à-dire qu'aucune construction ne peut y être édifiée. De même, aucune partie de cette zone ne peut faire l'objet d'une transaction quelconque. Le principe d'interdiction générale de construction et d'implantation d'équipements dans la zone protégée souffre de deux exceptions :

a/ sont autorisées les constructions nécessaires à l'activité aéronautique ;

b/ les constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs urbanisés, dans la mesure où elles n'entraînent qu'une faible capacité nouvelle d'accueil. Il en est de même des simples opérations de rénovation.

2°/ Servitudes établies dans les voisinages des aéroports

Les voisinages immédiats de la zone décrite ci-dessus sont également déclarés non aedificandi dans un rayon de quatre cent mètres autour du VOR (glide et localiser).

3°/ Autres zones protégées

Il s'agit des abords de l'aéroport non concernés par les deux catégories de servitudes visées ci-dessus. Il y est simplement interdit l'édification d'obstacles quelconques. L'avis technique préalable de l'Agence nationale de l'aviation civile du Sénégal est exigé.

III - La protection des secteurs à sauvegarder

Le concept de « **secteurs de sauvegarde** » est relativement récent. Il est apparu avec le développement de l'urbanisme opérationnel et, en particulier, de la rénovation urbaine. Il s'est avéré en effet nécessaire de préserver, par des mesures de protection spécifiques, les quartiers anciens en raison de leurs potentialités

historiques et esthétiques. La création d'espaces sauvegardés présente plusieurs avantages.

- **En premier lieu**, les mesures de protection permettent de mettre en place un dispositif de protection spécifique appelé « secteurs sauvegardés ». Cette procédure a pour objet de sauvegarder les quartiers « anciens » en leur assurant la conservation de leur organisation, trame, atmosphère, etc. À la différence de la procédure de protection des monuments historiques, le mécanisme des « secteurs sauvegardés » vise l'ensemble des immeubles situés dans le quartier. Il ne protège ni ne valorise tel ou tel immeuble isolé.

- **Le second intérêt** des « secteurs sauvegardés » réside dans le fait que la protection ne résulte pas de mesures prises au coup par coup, comme c'est le cas de la législation concernant les monuments historiques, mais elle est organisée dans le cadre d'un plan d'aménagement englobant tout le secteur à sauvegarder.

- **Enfin**, il convient de retenir que la protection des quartiers anciens ne réside pas seulement dans la prise de mesures réglementaires, le Code de l'urbanisme prévoit également la mise en œuvre d'un programme de rénovation et de restauration immobilière. Un tel programme peut porter aussi bien sur l'extérieur que sur l'intérieur des bâtiments qui doit recevoir des éléments de confort adéquat.

Aux termes de l'article R100 du décret n°2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code sénégalais de l'urbanisme, des secteurs dits « secteurs sauvegardés », « lorsqu'ils présentent un caractère historique, écologique, culturel ou de nature à justifier la conservation, peuvent être créés par décret si le plan d'urbanisme ne l'a pas déjà prévu ». La création des « secteurs sauvegardés » peut être également proposée par la Commission supérieure des secteurs sauvegardés prévue à l'article R21 du Code de l'urbanisme ou par les Conseils municipaux.

Le processus de création et d'élaboration du plan de sauvegarde obéit aux règles suivantes : déclaration du secteur à sauvegarder par décret ou délibération du Conseil municipal, supervision de l'instruction du plan de sauvegarde par le représentant de l'État ou de la collectivité sur le territoire duquel est situé le secteur à sauvegarder, approbation par décret du plan de sauvegarde après avis de la Commission supérieure des secteurs sauvegardés.

Les effets du plan de sauvegarde sont les suivants :

- 1- L'avis obligatoire du service du ministère chargé de l'Architecture des secteurs sauvegardés est requis pour toutes les demandes d'autorisation de construire relatives aux immeubles situés dans le secteur visé. Le ser-

vice doit faire connaître son avis dans le délai d'un mois dans les conditions suivantes :

- Si le demandeur de l'autorisation de construire doit respecter certaines conditions, l'autorisation de construire est délivrée avec la mention des prescriptions auxquelles il devra se conformer.

- Si les travaux ont pour effet de modifier l'état de l'immeuble, le demandeur devra obligatoirement obtenir l'autorisation préalable de l'autorité chargée de délivrer l'autorisation de construire.

2- Le plan de sauvegarde approuvé par décret remplace tout ou partie du plan d'urbanisme en vigueur qui s'applique au secteur concerné et particulièrement aux immeubles classés ou inscrits sur la liste des monuments historiques et celui des fouilles et découvertes et compris dans le périmètre du secteur sauvegardé.

3- Après approbation par décret du plan de sauvegarde, les demandes d'autorisation de construire concernant les immeubles compris dans le secteur sauvegardé sont soumises au service du ministère chargé des secteurs sauvegardés qui donne son avis dans le délai d'un mois. Cet avis porte sur la conformité du projet par rapport aux dispositions du plan de sauvegarde. En cas d'avis défavorable, l'autorisation de construire est soit refusée, soit assortie des conditions explicitées par l'avis du service compétent.

- 4- Toute modification au plan de sauvegarde doit obéir aux mêmes formes que pour son établissement.

X X

X

Les normes d'urbanisme telles qu'elles viennent d'être exposées sont caractérisées par leur grande diversité et leur extrême complexité. Elles se présentent à la fois sous forme de principes, d'orientations ou de règles proprement dites. Accusant une nette tendance à se développer, elles soulèvent le problème général de leur harmonisation avec toutes les décisions que prennent les collectivités publiques en matière d'urbanisme tant dans le domaine normatif que dans la maîtrise foncière et institutionnelle de l'espace urbain.

CHAPITRE 2

La maîtrise foncière

Le phénomène de l'urbanisation accélérée engendre des besoins fonciers immenses. Il faut en effet aménager des espaces d'habitation, construire des routes, des logements, des équipements collectifs, etc. Face à cette situation, l'offre s'avère très limitée : rareté des espaces constructibles, mauvaise répartition des terrains disponibles, prix élevé des parcelles destinées aux logements, fluidité du marché foncier, etc.

Devant ce dilemme difficile à surmonter, les collectivités publiques (État, collectivités locales) utilisent une panoplie de techniques juridiques et d'instruments d'action foncière qui leur permettent d'intervenir directement ou indirectement sur le marché foncier pour assurer la disponibilité des terrains nécessaires à la réalisation de leurs projets. Plusieurs procédés et techniques sont utilisés dans ce cadre : acquisitions accidentelles de terrains (cessions de terrains à titre gratuit lors des lotissements), échange de terrains entre État,

collectivités locales et particuliers, acquisition à l'amiable, usage de biens immobiliers déjà intégrés dans le patrimoine public ou privé de l'État. Il y a, enfin, des procédures très élaborées qui permettent de disposer d'espaces urbains importants. Ce sont l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'exercice des droits de préemptions et l'acquisition de réserves foncières.

SECTION 1 : L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

L'article 1^{er} de la loi 76-67 du 2 juillet 1976⁷ modifiée définit l'expropriation pour cause d'utilité publique comme la procédure par laquelle l'État, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraint toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit immobilier. Le même texte précise que « l'expropriation ne peut être prononcée qu'autant que l'utilité publique a été déclarée et qu'ont été accomplies les formalités prescrites par la loi ». Il résulte de cette définition que **l'expropriation pour cause d'utilité publique** ne peut être réalisée et avoir les effets escomptés que si les conditions et les formalités légales prescrites sont remplies.

7. Modifiée par la loi n° 2004.

§I - Champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Le champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique est très vaste. Celle-ci porte sur tous les immeubles et droits réels immobiliers nécessaires à la réalisation des projets relatifs à des travaux d'intérêt public ou à des programmes de développement.

A - Les travaux d'intérêt public

Les travaux visés peuvent concerner l'installation, le fonctionnement et l'accomplissement des missions des services de l'État et des autres personnes morales publiques, des sociétés d'économie mixtes contrôlées par l'État, des entreprises prioritaires ou conventionnées, des représentations diplomatiques ou consulaires et des organisations internationales. Ils peuvent également concerner le logement des personnels des services publics, des sociétés et représentations ou organismes publics internationaux.

L'expropriation peut viser les travaux relatifs à la salubrité publique, à la sécurité intérieure et à la défense du territoire, au reboisement et à la conservation des forêts et des sols, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales (travaux d'extraction, travaux de construction des bâtiments et ouvrages nécessaires au fonctionnement de l'entreprise, à la transformation

et à l'évacuation des produits extraits), au captage, à l'extraction, à la production, au transport et à la distribution de l'eau, de l'énergie électrique, des gaz combustibles ou des hydrocarbures, à l'application des plans directeurs d'urbanisme et de lotissement, ainsi qu'à la réalisation des constructions et installations prévues auxdits plans.

B - L'exécution des plans de développement et des programmes d'aménagement

Les opérations visées doivent revêtir un intérêt économique et social : implantation d'installations industrielles, commerciales ou agricoles, opérations destinées à assurer, progressivement et suivant des plans d'ensemble, l'aménagement, l'équipement, la construction et la mise en valeur des zones affectées à l'habilitation, au commerce, à l'industrie, à la culture, à l'élevage ou au reboisement par des projets approuvés par les autorités publiques compétentes.

L'énumération des secteurs et objets qui entrent dans le champ d'application de **l'expropriation pour cause d'utilité publique** n'est pas limitative. Elle montre que la notion « **d'utilité publique** » est infiniment plus large que celle de **nécessité publique** évoquée à l'article 12 de la Constitution sénégalaise pour justifier les éventuelles limitations du droit de propriété. C'est fort de cette différence que l'exception d'in-

constitutionnalité, à l'encontre des articles 1 et 2 de la loi du 2 juillet 1976, relative à **l'expropriation pour cause d'utilité publique** a été soulevée devant le Conseil constitutionnel. Dans son arrêt du 3 juin 1996, le Conseil a défini une position très nette à ce sujet. Il a estimé que l'absence d'une définition préalable de la « nécessité publique » aussi bien dans les Déclarations des Droits de l'Homme qu'à l'article 12 de la Constitution sénégalaise avait laissé le champ libre au **législateur souverain** pour déterminer les limitations possibles du droit de propriété sur la base d'une juste appréciation de l'intérêt général. Il a considéré par ailleurs que la procédure d'expropriation est le fruit d'une longue évolution qui a été toujours dictée par la préservation de l'intérêt général. L'histoire enseigne en effet que **l'expropriation pour cause d'utilité publique** avait déjà fait l'objet d'un décret en date du 25 novembre 1930 qui a été abrogé et remplacé par la loi 61.06 du 14 janvier 1961⁸. Ce dernier texte a été repris et a fait l'objet de la loi du 18 janvier 1966, aujourd'hui abrogée et remplacée par la loi du 2 juillet 1976 modifiée en 2004. Il résulte de ce rappel des textes que **l'expropriation pour cause d'utilité publique** fait partie, depuis fort longtemps, de l'arsenal juridique et administratif du Sénégal et obéit à une procédure éprouvée par le temps.

8. *Journal Officiel* Sénégal n° 3431 du 31 janvier 1961.

§II - La procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique se déroule en deux phases : une phase administrative et une phase judiciaire.

A - La phase administrative

Durant cette phase, plusieurs opérations sont menées : enquête préalable, déclaration d'utilité par décret, désignation des immeubles à exproprier et recherche d'un accord amiable entre les parties.

- Première étape : l'enquête préalable : L'enquête préalable ouvre le processus de réalisation de l'**expropriation**. Elle précède, par voie de conséquence, la déclaration d'utilité publique. L'enquête est annoncée au public par tous les moyens habituels. Au cours de cette enquête, toute personne intéressée peut exprimer des réserves et observations.

Le décret 77.563 du 3 juillet 1977 portant application de la loi 76.67 du 2 juillet 1976 modifiée, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique précise, en son article 2, que « la durée de l'enquête ne peut être inférieure à huit jours, ni supérieure à un mois ». Le même article, (alinéa 2), prévoit que l'ouverture de l'enquête est prescrite par décision du directeur des Domaines. Cette décision doit indiquer, en même

temps, la date d'ouverture et la durée de l'enquête. Elle désigne aussi le **commissaire enquêteur** et précise les modalités de la publicité.

Dès épuisement du délai de l'enquête, le **commissaire enquêteur** transmet au **directeur des domaines** le dossier qu'il a constitué au cours de l'enquête, avec les avis et observations formulés par les différents intervenants.

- **Deuxième étape : la déclaration d'utilité publique :** Cette déclaration est faite par décret qui fixe le délai pendant lequel l'expropriation devra être réalisée. Le décret portant déclaration d'utilité publique ou abrogeant les effets d'une déclaration d'utilité publique est pris sur le rapport conjoint du ministre chargé des Finances et du ministre dont relève le projet.

- **Troisième étape : la désignation des immeubles à exproprier :** La désignation des immeubles et droits réels immobiliers à exproprier est faite soit par le décret de déclaration de l'utilité publique, soit par un ou plusieurs décrets constituant l'acte de cessibilité. Dans les deux cas, l'acte de cessibilité doit déterminer la portion d'immeubles effectivement concernée par l'ouvrage indispensable à l'opération. L'acte peut viser soit la totalité, soit en partie lesdits immeubles. Il peut également concerner les immeubles avoisinants « lorsque leur expropriation est jugée nécessaire dans l'intérêt de l'hygiène ou de l'esthétique. Il en est ainsi lorsque l'exécution des travaux ou la réalisation de

l'opération doit procurer à ces immeubles une augmentation de valeur⁹ ».

L'acte de cessibilité doit être consigné dans le **registre de la Conservation foncière**. À partir de ce moment, « aucune modification de nature à augmenter sa valeur ne peut être apportée aux immeubles et droits réels visés par ledit acte. Les immeubles et droits réels concernés ne peuvent être aliénés, ni grevés de droits sous peine de nullité de la convention¹⁰ ».

L'acte de cessibilité est notifié par l'**expropriant** aux propriétaires des immeubles et aux titulaires de droits réels concernés, « Dans un délai de quinze jours, ceux-ci sont tenus de faire connaître les titulaires de droits personnels de toute nature et les droits réels sur leur immeuble faute de quoi ils restent, seuls, chargés envers ces derniers des immeubles que ceux-ci pourraient réclamer¹¹ ».

L'**expropriant** dresse, avec les propriétaires des immeubles et les titulaires des droits réels immobiliers, un état des lieux. Il réunit tous les documents et renseignements propres à éclairer la commission de conciliation.

- **Quatrième étape : la réunion de la commission de conciliation** : Créée par le décret 77.563 du 3 juillet 1977, la commission de conciliation est composée du : gouverneur de région : président, un représentant du service des travaux publics ou de l'agriculture, ou des

9. Article 6 de la loi du 2 juillet 1976 modifiée.

10. Article 7 de la loi du 2 juillet 1976 modifiée.

11. Article 8 de la loi du 2 juillet 1976 modifiée.

deux s'il y a lieu, un représentant du Conseil municipal lorsque l'immeuble est situé sur le territoire d'une commune, un représentant du Conseil départemental lorsque l'immeuble est situé hors d'un territoire communal.

La commission de conciliation est chargée de constater ou de chercher à réaliser l'accord des parties sur le montant des indemnités à calculer d'après les bases qui ont été spécifiées par l'article 20 de la loi du 2 juillet 1976. Un procès-verbal constatant l'accord est dressé et signé par le président et par chacun des membres de la commission et par les parties. La commission peut être assistée le cas échéant d'un interprète qui signe également le procès-verbal. Celui-ci a tous les effets d'un **acte authentique** et fait foi jusqu'à inscription de faux. S'il y a accord des parties, une convention constatant cet accord sur le montant des indemnités à verser aux intéressés est établie. S'il y a, en revanche, désaccord, le tribunal est saisi, ce qui ouvre la phase judiciaire.

B - La phase judiciaire

C'est le juge de la situation de l'immeuble, appelé juge des expropriations¹², qui instruit le dossier. Deux situations peuvent se présenter :

12. Il est nommé pour deux ans par le Premier Président de la Cour d'appel.

- **Première situation** : s'il y a accord entre les parties, le **juge** constate l'accord et prononce, par ordonnance, l'expropriation. Il fixe, en même temps, les indemnités à payer à l'exproprié.

- **Deuxième situation** : il n'existe pas d'accord entre les parties, le **juge** vérifie les pièces du dossier. Il prononce l'expropriation moyennant consignation d'une indemnité provisoire. L'indemnité définitive est fixée par le **juge**, par ordonnance, lorsque toutes les formalités substantielles prévues par la loi auront été accomplies. Cette ordonnance, non sujette à opposition¹³, est susceptible d'appel dans les formes et délais applicables aux ordonnances de référés.

L'indemnité à verser à l'exproprié est déterminée en tenant compte de la consistance des immeubles à la date du procès-verbal de constat de l'état des lieux. Le montant de l'indemnité s'applique : à la propriété du sol ou à des droits réels exercés sur le sol, au droit de propriété et autres droits réels sur les immeubles bâtis ou non bâtis, aux éléments incorporels d'un fonds de commerce.

L'estimation des éléments ci-dessus énumérés est révisée en fonction de la variation du coût de la construction entre, d'une part, la date où la valeur du sol a été arrêtée et celle du constat ou de la déclaration et, d'autre part, l'indemnité ne peut comprendre un dommage incertain, éventuel ou indirect.

13. L'ordonnance d'expropriation n'est susceptible que d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour d'appel.

§III - Les effets de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Les effets de l'expropriation pour cause d'utilité publique peuvent être directs et indirects.

A - Les effets directs de l'expropriation

Les effets directs sont constitués par un véritable transfert de propriété. La prise en possession de l'immeuble peut intervenir dès que l'expropriant a versé ou consigné l'indemnité provisoire fixée par ordonnance du **juge**. Cette prise de possession peut avoir lieu immédiatement, lorsque le transport sur les lieux n'a pas été ordonné par le **juge**. Dans le cas contraire, elle peut avoir lieu dans un délai de huit jours à compter de la date du transport. Jusqu'à ce que l'**expropriant** prenne possession de l'immeuble, l'**exproprié** « conserve la jouissance de l'immeuble sans pouvoir toutefois le grever de droits nouveaux. En contrepartie, il est tenu de l'entretien, tous les risques restant à sa charge »¹⁴.

B - Les effets indirects de l'expropriation

Les effets indirects de l'opération d'expropriation concernent, d'une part, la plus-value et, d'autre part, les occupations temporaires.

14. Article 14 alinéa 3 de la loi 2 juillet 1976 modifiée.

1°) La plus-value

La plus value est une indemnité due à l'État par les propriétaires d'immeubles, suite à l'approbation d'un plan d'urbanisme ou de l'annonce de travaux ou d'opérations d'utilité publique, dans les zones concernées par ce plan. Son application obéit aux règles ci-après.

- **L'application d'un taux proportionnel** : Le taux ne peut excéder 35% de la valeur qu'avait l'immeuble, compte tenu de ses possibilités d'utilisation effective. Le taux maximal de 35 % est appliqué aux immeubles non bâtis ou insuffisamment bâtis, situés dans les zones ayant fait l'objet d'un plan d'urbanisme approuvé. Sont réputés insuffisamment bâtis les immeubles ne remplissant pas les conditions de mise en valeur définies au chapitre 1^{er} section A du décret 64-574 du 30 juillet 1964 pris en application de l'article 3 de la loi 64-46 du 17 juin 1964 relatif au domaine national. L'indemnité ne peut excéder la valeur d'une surface égale à celle grevée d'emprises de voirie dans le cas d'immeuble appartenant à l'État, aux sociétés d'État ou d'économie, aux personnes physiques ou morales qui se consacrent, avec l'agrément et sous le contrôle de l'État, à l'amélioration de l'habitat ainsi qu'aux fondations et associations reconnues d'utilité publique.

- **La définition de la zone ou du secteur d'application** : Un décret désigne les immeubles concernés et fixe le taux des indemnités. Il est notifié aux proprié-

taires desdits immeubles ou à leurs représentants. Il fait l'objet d'un enregistrement sur les livres de la Conservation foncière. L'interdiction est faite, dès lors, d'aliéner, de grever des droits réels jusqu'au paiement de l'indemnité et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de deux ans. De même, aucune modification ne peut être apportée sans l'autorisation préalable de l'autorité administrative.

- **La fixation de l'indemnité par le juge :** En cas de désaccord ou lorsque l'immeuble est assujéti à la plus-value ou fait l'objet d'une procédure **d'expropriation pour cause d'utilité publique**, l'indemnité de la plus-value est fixée par une ordonnance du **juge des expropriations**.

Le retard dans le paiement de l'indemnité de la plus-value est sanctionné par une pénalité liquidée au taux de 5% par mois ou fraction de mois. Le redevable de l'indemnité¹⁵ de la plus-value a cependant la possibilité de donner en échange une portion non bâtie du terrain d'une valeur égale au montant de l'indemnité. Les surfaces ainsi données en paiement sont transférées et incorporées au domaine de l'État. Elles sont franches et quittes de toutes charges.

15. Le transfert de propriété par décision judiciaire d'une portion de l'immeuble en cas de défaut de paiement ou d'offre est prononcé par ordonnance par le juge des expropriations. Cette ordonnance ne peut être attaquée par voie de pouvoir en cassation.

2°) Les occupations temporaires

L'expropriation pour cause d'utilité publique ouvre la possibilité, pour les agents de l'État et pour toutes personnes auxquelles délégation a été consentie à cet effet, de pouvoir occuper temporairement des immeubles appartenant à des personnes privées pour y effectuer des études ou opérations nécessaires à l'établissement des projets d'utilité publique ou d'intérêt public ou d'intérêt général en vertu d'une décision d'habilitation. Cette occupation ne doit pas cependant empêcher la jouissance normale desdits immeubles. En tout état de cause, elle doit donner lieu à l'établissement d'un état de lieu contradictoire au début de l'opération. La durée de l'occupation ne peut excéder deux années. Au-delà de cette durée, l'État est tenu de procéder à l'expropriation.

L'occupation temporaire donne lieu au paiement d'une indemnité aux personnes ayant subi des dommages. L'action en indemnité des propriétaires ou autres ayants droit, pour toute **occupation temporaire**, est portée devant le **juge des expropriations**. Elle est prescrite après un délai de deux années, à compter du moment où cesse l'occupation.

L'expropriation pour cause d'utilité n'est donc pas une opération facile. La procédure suivie est en effet longue et complexe. Mais fort heureusement, les collectivités publiques, pour faire face à des situations

d'urgence, utilisent des techniques d'acquisition foncière beaucoup plus simples : ce sont les droits de préemption et les réserves foncières.

SECTION 2 : LES DROITS DE PRÉEMPTION

Le droit de préemption peut être défini comme le droit qui donne le pouvoir à une collectivité publique de se substituer à un acquéreur privé lorsqu'un bien immobilier est mis en vente par son propriétaire. Un tel droit a été attribué par le législateur à des particuliers tels que le co-indivisaire, le locataire, le fermier. Il a été étendu par la loi aux collectivités publiques pour leur permettre d'intervenir dans le domaine de l'aménagement de l'espace urbain afin de réguler le cours du marché foncier. Le Code sénégalais de l'urbanisme et le Code du domaine de l'État¹⁶ définissent le champ d'application ainsi que les modalités d'exercice des droits de préemption.

§I – Le champ d'application des droits de préemption

L'article 47 du Code sénégalais de l'urbanisme définit ainsi le champ d'application des **droits de préemption** : « Peuvent faire l'objet d'un droit de préemption tout immeuble ou droits réels immobiliers ou tous

16. Loi n°76-66 du 2 juillet 1976.

ensembles bâtis ou non bâtis nécessaires à la réalisation de certaines opérations d'aménagement et d'urbanisme prévus par les plans d'urbanisme lorsqu'ils sont en voie d'être aliénés à titre onéreux ». Le même article précise que « le droit de préemption peut également être exercé en cas d'adjudication publique ».

Le droit de préemption s'applique plus particulièrement dans les domaines suivants : réalisation de bâtiments, rénovation urbaine ou restructuration, réalisation de logements sociaux ou d'équipements collectifs, création d'espaces verts urbains, construction de réserves foncières, sauvegarde des sites et monuments historiques classés.

Le droit de préemption couvre ainsi des domaines très vastes, liés à l'aménagement de l'espace urbain. Selon la nature des zones dans lesquelles il s'exerce, il a tendance à se diversifier et à s'étendre à des zones sensiblement différentes (périmètres très sensibles, zones d'aménagement différés, etc.) pour répondre à la réalisation d'un projet urbain, une politique d'habitat, l'organisation d'activités économiques de loisirs ou tourisme.

§II – Les modalités d'exercice du droit de préemption

L'exercice du droit de préemption présente un certain nombre de particularités. La procédure suivie passe par plusieurs étapes.

- **Première étape : la déclaration d'intention d'aliéner un bien immobilier** : La déclaration doit être faite par le propriétaire du bien immobilier pour toute aliénation volontaire ou onéreuse. Elle est notifiée au service des domaines. Elle comporte : la désignation de l'immeuble ou des droits réels immobiliers ou ensemble d'immeubles, objet de l'aliénation volontaire, l'indication du prix et les conditions de l'aliénation projetée. Lorsque la contrepartie de l'aliénation fait l'objet d'un paiement en nature, la déclaration doit mentionner le prix estimé de l'immeuble ou des droits offerts en contrepartie de l'immeuble objet de la déclaration.

- **Deuxième étape : la notification de la décision d'exercer le droit de préemption** : La notification de la décision de la collectivité publique d'exercer son **droit de préemption** doit être faite dans un délai maximal d'un mois à compter de la réception de la déclaration du propriétaire d'aliéner son bien immobilier. Le défaut de notification au-delà du délai prescrit vaut renonciation.

- **Troisième étape : l'information des locataires et autres occupants** : L'article 51 du Code de l'urbanisme précise, ainsi qu'il suit, les obligations du propriétaire saisi d'une décision d'exercice du droit de préemption par la collectivité publique. Lorsque le titulaire du droit de préemption lui a notifié sa décision d'exercer ce droit, le propriétaire est tenu d'informer les locataires, les preneurs ou les occupants réguliers de l'immeuble.

Il leur fait connaître le titulaire **du droit de préemption**.

- **Quatrième étape : la détermination du prix de la transaction en application du droit de préemption** : Le principe de base est fixé par l'article 49 alinéa 4 du Code de l'urbanisme en ces termes : « **le droit de préemption** prévu s'exerce au prix du marché. Si le titulaire **du droit de préemption** estime que le prix de la transaction est exagéré, le prix d'acquisition est, à sa demande, fixé comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique », c'est-à-dire par le juge d'expropriation.

- **Cinquième étape : le retrait des différentes propositions lors de la transaction** : À défaut d'accord sur le prix, tout propriétaire d'un bien soumis au droit de préemption qui manifeste l'intention d'aliéner ledit bien peut ultérieurement retirer son offre. Il en est de même du titulaire du droit de préemption qui peut renoncer, en cours de procédure, à l'exercice de son droit. L'article 52 du Code de l'urbanisme souligne par ailleurs que si, dans un délai de cinq ans à compter du transfert de propriété, l'immeuble qui a fait l'objet de l'exercice du droit de préemption n'a pas été utilisé à l'une des fins prévues par la loi, l'ancien propriétaire ou ses ayants cause peuvent demander qu'il leur soit rétrocédé. Dans ce cas, le prix de l'immeuble rétrocédé sera fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation sans pouvoir excéder le montant du prix de préemption, révisé éventuellement entre les deux mutations. Le droit de rétrocession s'exerce

dans les conditions et délais prévus en matière de rétrocession d'immeubles expropriés pour cause d'utilité publique.

Il importe de mentionner avant de terminer sur la question des **droits de préemption** l'interdiction de toutes cessions des biens immobiliers acquis par l'exercice de droits de préemption. Cette interdiction est formelle¹⁷. Elle a été introduite dans le Code de l'urbanisme en son article 53 qui stipule : « Les immeubles acquis par l'exercice du droit de préemption institué par le présent Code ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété ». Les exceptions à cette interdiction ne concernent « que les concessions que les personnes morales publiques et les sociétés d'économie mixte pourraient se consentir entre elles ainsi que celles qui pourraient être faites au titre des programmes d'habitat social ».

L'exercice des droits de préemption et l'expropriation pour cause d'utilité publique ne constituent pas les seuls moyens qui permettent aux collectivités publiques de s'assurer de la disponibilité des espaces qui leur sont nécessaires. La constitution de réserves foncières entre également dans la panoplie des techniques de maîtrise foncière.

17. Toutefois lesdits immeubles peuvent faire l'objet de concession temporaire.

SECTION 3 : LES RÉSERVES FONCIÈRES

Le Code sénégalais de l'urbanisme, consacrant une pratique ancienne, dispose, en son article 54, que « *l'Etat, les collectivités locales, les organismes d'aménagement, les promoteurs publics ou privés sont habilités à acquérir des immeubles pour constituer des réserves foncières* ». Dans son 3^e alinéa, l'article 54 précité précise que « *les réserves foncières ne peuvent être constituées que lorsqu'elles sont conformes aux dispositions des plans d'urbanisme* »¹⁸.

Les procédés suivis pour la constitution des réserves foncières sont multiples :

- **En premier lieu**, l'État peut, par voie d'immatriculation, intégrer dans son patrimoine public ou privé des terres faisant partie du domaine national.

- **En second lieu**, l'État, les collectivités et organismes intéressés peuvent constituer des réserves foncières par acquisition amiable, préemption ou expropriation pour cause d'utilité publique pour la réalisation de futures opérations d'aménagement dans les agglomérations urbaines, pour la préservation et l'aménagement des espaces naturels ainsi que pour l'aménagement touristique.

18. L'article 55 du code sénégalais de l'urbanisme stipule que « la personne morale acquéreur d'une réserve foncière doit en assurer la gestion en bon père de famille ».

Il convient de souligner que les immeubles acquis pour la constitution de **réserves foncières** ne peuvent être cédés en pleine propriété sous quelque forme que ce soit avant leur utilisation définitive. Il existe cependant deux dérogations à cette règle générale : cession faite en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée et cession que les personnes morales pourraient se consentir entre elles. La loi prévoit que les immeubles en question ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive.

X X

X

Les techniques d'acquisition foncière, expropriation pour cause d'utilité publique, droits de préemption et réserves foncières, ont pour finalité de satisfaire les besoins en terrains des collectivités publiques pour la réalisation de leurs projets. De telles techniques requièrent pour leur mise en œuvre efficace une cohérence dans la gestion des espaces acquis et une bonne gouvernance institutionnelle.

CHAPITRE 3

La maîtrise institutionnelle

La prise en charge de l'urbanisme par l'État est à la base de la création d'une administration spécifique de l'urbanisme. Cette prise en charge est cependant récente. En France, il n'existait de service propre à l'urbanisme qu'après la Seconde Guerre mondiale. C'est la loi du 15 juin 1943 qui a mentionné, pour la première fois, l'existence d'une Direction de l'urbanisme et de la construction au sein de la Délégation à l'équipement national. L'État est devenu par la suite l'élément central du système de fonctionnement de l'urbanisme. Ce sont en effet les collectivités publiques qui sont chargées, dans le cadre de leurs compétences respectives, de l'élaboration et de l'application de la politique de l'urbanisme. Elles assurent, en d'autres termes, ce que les anglo-saxons appellent la « gouvernance » de l'urbanisme.

Le fonctionnement des agglomérations urbaines, comme la gestion de l'espace urbain dans son ensemble,

met en jeu de multiples intérêts (publics, privés, professionnels, etc.), ainsi que de nombreux acteurs (État, collectivités locales, établissements publics, privés, promoteurs immobiliers, constructeurs, architectes, ingénieurs, notaires, banquiers, populations, etc.). La dualité État-collectivités locales dans le gouvernement des villes rend encore la situation plus complexe. Le résultat est qu'aucun acteur urbain ne détient véritablement la clé de voûte du système du gouvernement de la ville. Pourtant le besoin s'impose de créer les conditions permettant de promouvoir une politique capable d'asseoir les bases d'un système de coordination afin d'assurer la cohérence des actions entreprises dans la gestion de l'espace urbain tant dans l'Administration d'État que dans les collectivités locales.

SECTION 1 : LES STRUCTURES ÉTATIQUES DE L'URBANISME

L'État a la responsabilité de l'établissement des normes d'encadrement en matière d'urbanisme. Ces normes ont pour objet de fixer les règles et contraintes qui s'imposent aussi bien aux autorités locales qu'aux particuliers. Cette tâche revient à l'Administration d'État, chargée de prendre en compte les intérêts généraux de l'État et d'assurer la cohérence de l'aménagement global du territoire national.

L'Administration d'État comprend des structures centrales et des structures déconcentrées. Chacun des niveaux d'administration est chargé de veiller à l'exécution des opérations décidées en application de la politique nationale d'urbanisme.

Les structures centrales chargées des problèmes d'urbanisme sont plurielles. De nombreux départements ministériels assument en effet des responsabilités directement ou indirectement liées à l'urbanisme. Mais le principal demeure le ministère spécialement chargé de l'Urbanisme.

§I – Le ministère chargé de l'Urbanisme

Depuis l'indépendance du pays et dans les divers gouvernements constitués, un ministère a été toujours chargé de s'occuper des problèmes d'urbanisme. Tantôt il s'agit d'un ministère totalement autonome (cas rare), tantôt il intègre d'autres secteurs, plus ou moins liés à l'urbanisme : ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, ministère de l'Urbanisme et de la Construction, ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, ministère des Travaux publics, de l'Urbanisme et des Transports, etc.

En France, l'évolution est similaire. À la Libération, les exigences de la reconstruction ont imposé la création, d'abord, du Commissariat technique à la Reconstruction, transformé, en 1944, en ministère de la

Reconstruction et de l'Urbanisme qui deviendra par la suite, en 1959, le ministère de la Construction. Des considérations relatives à l'équipement des grandes agglomérations urbaines ont amené par la suite les autorités gouvernementales à réunir le ministère de la Construction et celui des Travaux publics pour former le grand ministère de l'Équipement dont la vocation première est la construction de logements et la réalisation d'infrastructures nécessaires à leur desserte. D'autres transformations sont intervenues plus tard pour aboutir à la création d'un ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.

Le décret sénégalais n° 2004-585 du 30 avril 2004 définit ainsi les attributions du ministère chargé de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le président de la République dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. À ce titre :

1 – Il est responsable de la planification urbaine. Il veille à l'aménagement des agglomérations urbaines par une action concertée avec les collectivités locales en matière d'espaces verts et de loisirs.

2 – Il est chargé plus généralement de la politique d'amélioration du cadre de vie des Sénégalais.

3 – Il veille au développement harmonieux et équilibré des agglomérations et des activités économiques sur l'ensemble du territoire. À ce titre, il prend en compte les conséquences sociales de la répartition territoriale des populations et des activités économiques.

4 – Il est responsable, en liaison avec le ministre chargé des Infrastructures, de la mise en cohérence des réseaux d'infrastructures et d'équipements publics avec les besoins des populations.

Le ministère chargé de l'Urbanisme est articulé en plusieurs directions : Direction de l'urbanisme et de l'architecture, Direction du contrôle de l'occupation du sol, Direction du cadre de vie et des espaces urbains, Direction de la promotion de l'habitat social. Sont rattachés au ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat les services suivants : l'Office national de prévention et de lutte contre les inondations (ONPLI), l'Agence de construction des bâtiments et édifices généraux, le Projet d'achèvement des programmes de construction et de réhabilitation d'édifices de l'État, le Projet de construction de logements sociaux et de lutte contre les inondations et les bidonvilles (plan jaxaay).

§II – Le ministère chargé de l'Aménagement du territoire

Comme l'urbanisme, l'aménagement du territoire n'a jamais évolué de manière autonome. Il a tantôt été rattaché au chef du gouvernement, tantôt rattaché à un ministère. Il a ainsi navigué au grès des remaniements ministériels. Mais quelles que soient les structures auxquelles il est rattaché, l'aménagement du territoire a conservé les mêmes missions : « L'étude et la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement »¹⁹. À ce titre, la Direction de l'aménagement du territoire, en collaboration avec les autres services et les collectivités locales et organismes intéressés ainsi qu'avec les populations, est chargée de : coordonner l'élaboration du plan national d'aménagement du territoire et des plans spéciaux, veiller à une répartition optimale des infrastructures et des unités de production de biens et services sur le territoire national, appuyer les collectivités locales dans l'élaboration des schémas d'aménagement du territoire, des plans régionaux et locaux, des plans d'aménagement rural et des plans d'aménagement foncier, veiller à la cohérence des différents plans avec le plan général d'aménagement du territoire, participer à l'élaboration des mesures d'application de la loi rela-

19. Le décret 20/12/429 du 04 avril 2012 regroupe l'aménagement du territoire et les collectivités locales pour former le ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales.

tive au domaine national et de celles portant sur la réforme administrative territoriale et locale, assurer la gestion de la télédétection et de la cartographie thématique relative à la planification et au développement du territoire.

§III – Le ministère chargé des Domaines et du Cadastre

L'organisation actuelle du ministère de l'Économie et des Finances fait ressortir l'appartenance de la Direction de l'enregistrement, des domaines et du timbre et de la Direction du cadastre à la Direction générale des impôts et domaines²⁰. Ces deux directions jouent un rôle de premier plan dans l'aménagement et le fonctionnement des agglomérations urbaines.

- La Direction de l'enregistrement, des domaines et du timbre : Son champ d'action est infiniment vaste. Elle intervient plus particulièrement, sous l'autorité du Directeur général des Impôts et des Domaines, dans les domaines suivants : les droits d'enregistrement, de timbre, de publicité foncière et les taxes qui leur sont assimilés, le domaine public et le domaine privé de l'État, les opérations foncières sur le domaine national, l'organisation foncière, la gestion des biens vacants et

20. Décret 2008-642 du 16 juin 2008 portant organisation du ministère de l'Économie et des Finances JO n°6431 du 18 octobre 2008.

sans maître ou placés sous séquestre en conséquence d'une mesure de sureté générale.

La Direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre est chargée : de l'assiette, de la liquidation et du recouvrement des droits d'enregistrement de timbre, de la publicité foncière et des taxes assimilées, de l'acquisition, de la gestion et de l'aliénation du domaine privé immobilier non affecté de l'État, du recouvrement des produits du domaine et de ceux qui leur sont assimilés, de la préparation des actes et des titres portant sur le domaine public et le domaine privé de l'État, de la surveillance des opérations foncières relatives au domaine national, de l'organisation foncière comportant les opérations d'immatriculation, de publication et de conservation des droits fonciers.

- **La Direction du cadastre :** Placée sous l'autorité du Directeur général des Impôts et Domaines, la Direction du cadastre est compétente pour tout ce qui concerne l'aménagement foncier et le cadastre. Elle est plus particulièrement chargée : de l'organisation foncière comportant les opérations d'établissement de documents fonciers et cadastraux, de remembrement, d'identification, de délimitation et autres opérations nécessaires à l'application du régime foncier et domanial, du contrôle de l'occupation des lotissements administratifs, de l'organisation et de la tenue du cadastre comportant l'établissement et la conservation de documents cadastraux, la coordination, le

contrôle et la centralisation des travaux topographiques exécutés par les services publics et les organismes privés, la reproduction de plans et la délivrance d'extraits de plans, de l'évaluation et du contrôle de la valeur locative des propriétés bâties et non bâties, du recensement et de l'identification des propriétés bâties et non bâties et de leurs occupants, de la révision des évaluations et des recensements.

D'autres départements ministériels sont également appelés à s'intéresser aux questions d'urbanisme. C'est dans ce cadre que le ministère chargé de l'Écologie et de la Protection de la nature, le ministère chargé du Développement social, le ministère chargé de l'Équipement et des Transports, le ministère de la Culture traitent directement et indirectement de questions relatives à l'urbanisme et aux agglomérations urbaines. Toutes ces structures ont leur prolongement sur le plan régional et local dans le cadre de la déconcentration territoriale.

SECTION 2 : LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'urbanisation accélérée et le développement renforcé des Agglomérations urbaines posent des problèmes très difficiles aux collectivités locales. C'est dans ce cadre que les différentes réformes intervenues en 1972, 1996 et 2013 ont notablement élargi leurs compétences en matière d'urbanisme et d'habitat. Ainsi tous les actes et docu-

ments d'urbanisme relèvent désormais des départements et des communes.

§I- Compétences des communes en matière d'urbanisme

Les compétences dévolues aux communes en matière d'urbanisme sont relativement étendues. La commune élabore dans le cadre de son ressort territorial : le plan directeur d'urbanisme (PDU), le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), les plans d'urbanisme de détails (PUD) des zones d'extension d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement, les lotissements, la délivrance des accords préalables de certificat d'urbanisme, la délivrance des autorisations de construction à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'Urbanisme, la délivrance du permis de démolir et de clôturer, l'autorisation d'installation et de travaux.

§II – Compétences du département dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat

Les compétences du département en matière d'urbanisme et d'habitat comprennent l'approbation des schémas directeurs d'urbanisme (SDAU) et le soutien aux communes dans leur action en matière d'urbanisme et d'habitat. L'acte 3 de la décentralisation (concrétisée par la loi 2013-10 du 28 décembre 2013) n'a pas apporté de

changement dans ce domaine il s'est agi simplement d'un transfert aux départements des compétences qui étaient anciennement dévolues aux régions.

SECTION 3 : LES COMMISSIONS D'ÉTUDES, DE CONSULTATION OU DE COORDINATION

Les commissions d'études, de consultation ou de coordination sont caractérisées par leur extrême diversité. Leur appellation est variable. On les appelle conseil, commission, comité, autorité, agence, etc. La nature de leurs activités ou de leurs fonctions diffère également. Elles peuvent revêtir un caractère administratif, technique ou politique.

En règle générale, **les commissions** ont un rôle essentiellement consultatif. Elles peuvent cependant, dans certains cas, être chargées de certaines activités ou des missions de supervision ou de coordination. Le décret 2009-1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code de l'urbanisme distingue deux catégories de commissions : les commissions d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie et les commissions de sécurité.

§I – Les commissions d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie

Elles comprennent le Conseil national d'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie créé au niveau national et les comités régionaux et départementaux.

I - *Le Conseil national d'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie*

Les attributions, la composition et le fonctionnement du Conseil national de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie sont ainsi définis. :

A - Attributions du conseil national

Le Conseil national de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie est chargé « d'assister le Président de la République, dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'urbanisme et du cadre de vie ». Ses objectifs sont multiples. Il étudie notamment l'intégration d'objectifs d'urbanisme et de cadre de vie dans la planification du développement économique et social, les effets de tout projet ainsi que les questions relatives à l'urbanisme et au cadre de vie, les objectifs urbains et ruraux de l'urbanisme comme de la politique de l'habitat et les moyens pour atteindre ces objectifs, l'adaptation des règles d'urbanisme et d'architecture aux besoins sociaux et culturels, les mesures destinées à améliorer les procédés de construction dans le bâtiment, les mesures pouvant permettre d'assurer une action coordonnée entre les ministères, les collectivités publiques ainsi que les initiatives privées dans le cadre du développement urbain.

B - Composition du conseil national

En raison de ses attributions qui couvrent tous les secteurs de la vie nationale, le **Conseil national de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie** comprend, outre le président de la République qui en assure la présidence, le Premier ministre et la plupart des membres du gouvernement. L'Assemblée nationale y est représentée ainsi que les associations d'élus locaux (association des maires et des présidents de Conseil département). L'union nationale des chambres de commerce, l'union nationale des chambres de métiers, l'ordre national des architectes, l'association des urbanistes, l'ordre national des géomètres, le syndicat des organisations professionnelles des travaux de bâtiment ainsi que l'association des promoteurs immobiliers y participent également²¹.

C - Fonctionnement

Le Conseil national de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie se réunit en tant que de besoin sur convocation de son président qui fixe le lieu, l'ordre du jour et la date.

21. En fonction de son ordre du jour, des personnalités choisies pour leurs fonctions ou leurs compétences peuvent être invitées avec voie consultative aux réunions du conseil national de l'urbanisme.

Le ministre chargé de l'Urbanisme assure la coordination de la préparation des réunions du **Conseil national**. Il est notamment chargé de recenser et d'harmoniser les études et travaux des diverses commissions d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie. Il peut se saisir de toutes questions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et au cadre de vie dans le respect des attributions propres à chaque département ministériel et aux organismes intéressés. Le ministre assure la liaison avec les organismes de recherche en ce qui concerne l'urbanisme, l'habitat et le cadre de vie. Il coordonne et contrôle l'application des décisions du **Conseil national d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie**.

Le Conseil national d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie est articulé en deux commissions : la commission d'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie, et la commission de l'assainissement et de l'hygiène publique.

1°/ La commission de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie présidée par le ministre chargé de l'Urbanisme, est chargée : de la planification des infrastructures et équipements urbains, de l'étude des problèmes relatifs aux établissements humains, de l'occupation sans droit, ni titre des sols urbains, de la promotion de l'architecture, de la formation et de la promotion des spécialistes en urbanisme, habitat et cadre de vie, de l'étude des problèmes relatifs aux établissements recevant du public, de l'effet de l'exode rural vers les centres urbains, de la recherche en matière d'habitat et de matériaux de cons-

truction, des problèmes de pollution et de risques industriels, de la préservation des domaines public, maritime et fluvial et des écosystèmes.

2°/ La Commission de l'assainissement et de l'hygiène publique est notamment chargée²² : des questions d'assainissement, des eaux usées et de drainage, de la gestion des déchets industriels et hospitaliers et des ordures ménagères, des mesures préventives pour assurer l'hygiène publique, des mesures et activités en matière d'information, d'éducation et de communication sur les questions d'hygiène publique et d'assainissement.

La Commission de l'assainissement et de l'hygiène publique comprend plusieurs membres (une trentaine). Les directeurs nationaux des ministères ayant des relations directes ou indirectes avec l'urbanisme y siègent. De même les présidents d'association des élus locaux, des ordres et associations (architectes, géomètres, urbanistes), des Chambres de commerce et des Chambres de métiers y siègent également.

Dans chaque région du pays, il a été créé un comité régional d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie.

22. Elle est présidée par le ministre chargé de l'Assainissement.

II - *Les comités régionaux de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie*

Le Comité régional de l'urbanisme et du cadre de vie émet un avis sur toutes les questions relatives à l'urbanisme, à l'habitat et au cadre de vie, notamment sur l'établissement des programmes de planification en matière d'habitat, d'aménagement et de développement régional, ainsi que sur les questions relatives à l'assainissement, au nettoyage, à l'élimination des nuisances, à la protection du domaine public fluvial ou maritime, aux transports, au tourisme, à la protection des sites naturels.

Le Comité régional de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie est présidé par le gouverneur de région. Il comprend les préfets et sous-préfets, les représentants de l'Assemblée nationale, du Conseil départemental, du maire de la commune chef-lieu de région, les maires concernés, le président de la chambre de commerce, de l'industrie et d'agriculture, le président de la chambre des métiers et les représentants de l'ordre des géomètres, de l'ordre des architectes, de l'association sénégalaise des urbanistes et les chefs de services régionaux et départementaux concernés par l'ordre du jour ainsi que le représentant de l'Office national de l'assainissement du Sénégal, le directeur de l'urbanisme et de l'architecture, le directeur de l'habitat et le directeur du cadre de vie ou leurs représentants ont accès aux séances

du comité régional de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie de la région de Dakar avec voix consultative.

Le Comité régional se réunit en tant que besoin sur convocation de son président qui fixe le lieu, la date et l'ordre du jour de la réunion. **Le Comité régional** ne peut valablement délibérer que si la moitié au moins de ses membres est présente. Le chef de la division régionale de l'urbanisme et de l'habitat assure le secrétariat du comité. Le président peut créer des sous-comités spécialisés dont il fixe la composition et désigne les membres.

III - Le Comité départemental d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie

Un comité de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie peut être créé dans chaque département. Le comité donne son avis sur les affaires suivantes : élaboration des schémas et plans d'urbanisme des communes du département, établissement des programmes d'aménagement et de développement concernant le département, les questions et mesures relatives à l'assainissement, au nettoyage, à l'élimination des nuisances, à la protection du domaine public, à l'amélioration des transports, à la protection des sites touristiques et des domaines public, maritime et fluvial.

Le Comité départemental de l'urbanisme de l'habitat et du cadre de vie est présidé par le préfet du département. Il comprend le maire de la commune chef-lieu du département, les maires des communes intéressées, un représentant de la chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture, un représentant de la chambre des métiers, les chefs de service départementaux de l'urbanisme, des domaines, du cadastre, des eaux et forêts, des travaux publics, de l'assainissement, les chefs de service concessionnaires de l'État dans le département et le chef de service de l'ONAS.

Le Comité départemental de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie se réunit en tant que de besoin sur la convocation de son président qui fixe le lieu et la date ainsi que l'ordre du jour de la réunion. Le secrétariat du comité est assuré par le chef de service départemental de l'urbanisme, de l'habitat et du cadre de vie. Le président du comité peut créer des sous-comités spécialisés dont il fixe la composition et désigne les membres.

§II – Les commissions de sécurité et de contrôle

Comme les commissions d'urbanisme, d'habitat et de cadre de vie, **les commissions de sécurité et de contrôle** fonctionnent tant au niveau national, régional que départemental.

I - Au niveau national

Au niveau national, les **commissions de sécurité** comprennent la commission supérieure des monuments historiques et la commission supérieure de la protection civile.

A - La commission supérieure des monuments historiques

La **commission supérieure des monuments historiques** est placée sous l'autorité du ministre chargé de la Culture qui la préside. Elle est appelée à donner son avis sur le classement des monuments avant la prise de décision par le ministre. Elle peut être également consultée sur les propositions de modification des périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits pour le classement.

La **commission supérieure des monuments historiques** comprend les ministres chargés de la Culture, de l'Urbanisme, de l'Architecture, des Domaines, du Tourisme, de l'Intérieur, des Forces armées, de l'Environnement, du représentant de la région concernée, du représentant de l'Assemblée nationale, ainsi que des représentants des conseils municipaux intéressés. S'y ajoutent cinq membres désignés par le ministre chargé des Monuments et Sites historiques en raison de leur expérience professionnelle ou de l'intérêt qu'ils portent

à l'urbanisme ou à la sauvegarde des monuments et sites historiques.

B - La commission supérieure de la protection civile

La **commission supérieure de la protection civile** a été créée par le décret 93.1289 du 17 novembre 1993 qui a fixé sa composition, son fonctionnement et ses attributions. Elle donne son avis sur toutes les questions relatives à la protection du public dans les établissements visés par la réglementation en vigueur.

La **commission supérieure de la protection civile** peut constituer des sous-commissions spécialement chargées des questions techniques ou administratives soulevées par l'application des dispositions du Code de l'Urbanisme (partie réglementaire, chapitre 1, titre 1, livre I).

II - Au niveau régional

Il est créé au niveau régional une commission régionale de protection civile et un comité régional de surveillance et de contrôle de l'occupation du sol.

1°/ La commission régionale de la protection civile : Elle est l'organe technique d'études, de contrôle et d'information du gouverneur de région. Elle est principalement chargée de procéder aux visites des établissements soumis à une législation et réglementa-

tion spécifiques, de procéder ou de faire procéder à des contrôles périodiques ou inopinés pour l'observation des dispositions réglementaires, soit de sa propre initiative, soit à la demande du représentant de l'État dans la région ou dans le département, de proposer au gouverneur de la région le renvoi au ministre chargé de la Protection civile des dossiers pour lesquels il apparaît opportun de demander l'aide de la commission supérieure de la protection civile.

La commission régionale de la protection civile comprend le chef du centre régional des secours, le chef de la division régionale de l'urbanisme et de l'habitat, le chef du service régional d'hygiène ainsi que le chef de la division régionale de l'environnement et des établissements classés.

2°/ Le comité régional de surveillance et de contrôle de l'occupation du sol : Il est créé à l'initiative du gouverneur de région. Ce comité a pour mission de lutter contre les constructions et occupations irrégulières, assurer la surveillance des espaces publics et des secteurs sauvegardés, suivre l'exécution du programme des mesures arrêtées relatives au contrôle des opérations de mise en œuvre en rapport éventuellement avec les brigades de surveillance.

Présidé par le gouverneur de région, le **comité régional de surveillance et de contrôle de l'occupation du sol** comprend les préfets de département, les maires concernés, le commandant de la compagnie de gen-

darmerie, le chef du service régional de la sécurité publique, le chef du service régional de l'urbanisme, des domaines, de l'environnement, des travaux publics, du cadastre, de l'hygiène publique, de l'assainissement des eaux et forêts, l'agent voyer de la commune chef-lieu de région. Les conditions de fonctionnement du comité régional de surveillance et de contrôle du sol sont fixées par arrêté du gouverneur de région.

III - *Au niveau départemental*

Le comité départemental de surveillance et de contrôle de l'occupation du sol est créé à l'initiative du préfet du département.

Il est chargé dans la capitale départementale et les arrondissements de mener la lutte contre les constructions et occupations irrégulières, de la surveillance des espaces publics et des secteurs sauvegardés. Le comité départemental de surveillance et de contrôle de l'occupation du sol comprend, outre le préfet, les maires, le commandant de la brigade de gendarmerie, le chef du service départemental de la sécurité publique, les chefs de service de l'urbanisme, des domaines, de l'hygiène publique, du cadastre, des travaux publics, de l'assainissement, des eaux et forêts, de l'agent voyer de la commune chef-lieu de département et le représentant du groupement national des sapeurs-pompier. Le secrétariat du comité est assuré par le chef de service départemental de l'urbanisme.

X X

X

Les collectivités locales constituent sans nul doute le pivot central de la gouvernance de l'urbanisme. Le transfert de compétences opéré dans le cadre de la réforme régionale et locale de 1996 et par l'acte 3 de la décentralisation a renforcé de manière significative leurs responsabilités dans la conception et la supervision des opérations d'aménagement de l'espace urbain.

DEUXIÈME PARTIE

L'aménagement de l'espace urbain

L'aménagement de l'espace urbain est une opération extrêmement complexe. Le problème ne se réduit pas en effet à réglementer l'occupation du sol ou à restructurer le tissu urbain pour faire naître la satisfaction des citoyens. L'aménagement de l'espace urbain implique aussi les remembrements fonciers, l'équipement des espaces destinés à accueillir des constructions, la rénovation et la réhabilitation des quartiers « anciens », etc.

Le Code sénégalais de l'urbanisme ne définit pas de manière précise le concept d'« aménagement ». Il s'est borné tout au plus à énumérer les différentes opérations qui entrent dans le cadre de l'aménagement urbain. Il faut donc se référer à d'autres instruments pour se fixer sur le concept d'« aménagement ».

- **Pour le dictionnaire *Le Petit Robert***, « l'aménagement » revêt plusieurs significations : « aménagement » signifie, entre autres, *agencement, arrangement, action, manière, disposition, distribution*. C'est, également, *préparer méthodiquement en vue d'un usage déterminé ; organiser une usine, un quartier* (à urbaniser), *action tendant à faire correspondre l'activité, la population locale et régionale avec les possibilités et les besoins économiques de chaque région*.

Le Code français de l'urbanisme met, en revanche, l'accent sur les finalités de l'urbanisme. Selon son article L300-1, « Les actions et opérations d'amé-

nagement ont pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouveau urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». Une telle définition de « l'aménagement » a le mérite de l'originalité en mettant l'accent sur les finalités poursuivies.

Il résulte des définitions précitées que l'aménagement a des rapports directs avec la planification urbaine. Dès lors, la distinction traditionnelle entre « urbanisme » réglementaire, basé essentiellement sur des interdictions et des autorisations, et l'aménagement destiné à assurer le renouveau urbain n'est plus de mise aujourd'hui. La liaison est désormais établie entre les deux au moyen d'un document-cadre d'urbanisme (SDAU) qui dégage les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine. Ce document intègre les orientations générales retenues en matière d'aménagement et d'urbanisme pour l'agglomération urbaine.

CHAPITRE 1^{ER}

Les orientations générales de l'aménagement de l'espace urbain

L'aménagement de l'espace urbain obéit à des règles, procédures et techniques destinées à permettre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'urbanisme et du renouvellement urbain. L'aménagement urbain prend en compte le rôle fondamental des collectivités publiques dans la définition des orientations générales et la maîtrise des opérations d'aménagement et d'urbanisme. Il s'appuie sur un certain nombre de principes directeurs qui régissent l'aménagement de l'espace urbain.

SECTION 1: LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE URBAIN

La croissance accélérée des agglomérations urbaines, l'urgence et l'importance des tâches à accomplir dans ce cadre ont fini par imposer un type de poli-

tiques publiques d'aménagement coordonnées avec le développement économique et social. Il s'en dégage l'émergence d'un régime juridique spécifique régissant les actions et opérations d'aménagement conduites et contrôlées par les collectivités publiques. Ce régime repose sur trois principes directeurs : l'approche globale de l'aménagement, la cohérence spatiale et l'exigence de concertation entre les parties.

§I – Le principe de l'aménagement global

L'évolution des agglomérations urbaines enseigne que seule une politique urbaine globale est désormais concevable. Celle-ci ne peut en effet s'appuyer sur une simple collection d'analyses et de propositions essentiellement sectorielles. Elle ne doit pas non plus se limiter à telle ou telle partie des agglomérations. Elle doit couvrir tous les aspects de la réalité urbaine : aspects économiques, physiques, sociaux, développement spatial, gestion des finances de la collectivité locale, fonctionnement des services des villes, investissements collectifs. C'est sur la base de ces éléments que doit s'élaborer une véritable politique globale de la ville. Le choix à faire ne doit pas être de circonstance. Elle doit, bien au contraire, permettre la mise en évidence des objectifs poursuivis par les autorités responsables des entités décentralisées, avec une détermination aussi exacte que possible des priorités à retenir. C'est à cette condition seulement que les arbitrages que les autorités

publiques auront à faire entre intérêts particuliers divergents pourront être acceptés par les parties en cause. Il importe de relever également que la mise en œuvre des politiques urbaines globales requiert de la part des collectivités locales des compétences réelles en matière de planification et de gestion. Il convient dans ce cadre de disposer d'un appareil d'études, d'informations statistiques ainsi que d'un personnel possédant la maîtrise des techniques de gestion les plus éprouvées. La planification urbaine ne doit pas en effet tourner essentiellement sur le zonage, les équipements, l'occupation du sol par telle ou telle catégorie de fonctions ou d'usagers, mais doit être renforcée par une planification structurelle en précisant les relations entre les différents éléments du système de gouvernement de la ville.

§II – Le principe de la cohérence spatiale

L'exigence de cohérence spatiale est le fruit d'une longue évolution du système de gouvernance des agglomérations urbaines. Son objectif est de permettre à l'État et aux collectivités locales d'établir des normes et procédures d'harmonisation des politiques menées par les différentes collectivités publiques dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Jusqu'à une période récente, la dimension spatiale de l'aménagement ne posait pas de problème insur-

montable. Certaines activités humaines étaient interdites en certains lieux (activités industrielles dangereuses, débits de boisson, etc.). En dehors de ces interdictions, les particuliers jouissaient d'une totale liberté pour délimiter leurs propriétés et leurs activités. Ainsi était présumée la compatibilité de leurs activités par rapport à l'intérêt général. La situation a beaucoup évolué depuis lors. Aujourd'hui la compatibilité entre les droits des particuliers et les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics est difficile à réaliser. On peut citer, entre autres cause la multiplication des polices des sols pour répondre aux différents objectifs des parties ainsi que les nombreuses servitudes administratives destinées à assurer la protection des communications radioélectriques, des aéroports, et des sites sensibles, etc.

§III – Le principe de l'aménagement concerté

L'article 2 du Code de l'urbanisme (partie législative) pose le principe de la consultation et de la concertation à l'occasion de l'établissement des plans d'aménagement et d'urbanisme en ces termes : « L'élaboration et l'exécution de la politique de l'urbanisme comportent la consultation de conseils ou commissions où sont représentées les populations et les collectivités locales intéressées ainsi que les organismes socioéconomiques dans les conditions définies par la partie réglementaire du présent code ».

L'exigence de la consultation et de la concertation à l'occasion de l'élaboration et la mise en œuvre des documents d'urbanisme est une idée nouvelle. Elle est liée à la décentralisation des pouvoirs d'État au profit des collectivités locales. Pendant longtemps, en effet, le régime des plans d'urbanisme était étatisé et centralisé. Aucune structure de l'État ne prévoyait ni ne garantissait la participation effective des collectivités locales, ni des populations à l'élaboration et à l'exécution desdits plans. Seul était prévu, dans certains cas, un avis des conseils municipaux. De plus, l'enquête publique prévue pour les projets d'envergure n'était jamais neutre et ne pouvait, par voie de conséquence, impliquer une participation réelle des citoyens à cette élaboration. Le seul mérite de cette enquête publique était de permettre à la population de faire valoir ses droits individuels.

La réforme de 1996 relative à la régionalisation et à la décentralisation a fait franchir au Sénégal des progrès significatifs par le transfert d'importantes compétences aux collectivités locales. Par cette implication des autorités locales, l'État a voulu modeler les institutions urbaines en associant les populations à la prise des décisions. Cette volonté de concertation est désormais une réalité à tous les niveaux de l'organisation étatique nationale et locale : concertation État/collectivités locales et concertation collectivités publiques/particuliers.

1^o/ Concertation État/collectivités locales

L'article R36 du Code de l'urbanisme dispose que « La commune élabore, dans le cadre de son ressort territorial, les plans directeurs d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et les plans d'urbanisme de détails ». « Les dépenses nécessaires à l'élaboration des plans et schémas d'urbanisme sont prises en charge pas les communes. L'État contribue à ces dépenses par le biais du fonds de dotation ou subventionne les collectivités locales à travers le budget général ou toute autre source de financement ».

La collaboration entre État/collectivités locales, à l'occasion de l'instruction des projets de plans directeurs d'urbanisme, est très étroite. L'article R39 du Code de l'urbanisme en donne ainsi le détail :

« **Le plan directeur d'urbanisme** est élaboré par la ou les communes concernées. Les services de l'Etat, les concessionnaires de service public sont associés à cette élaboration ainsi que les représentants des organismes socio-économiques et professionnels, notamment les chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture et les chambres de métiers. Ceux-ci expriment leurs programmes et leurs besoins ainsi que les dispositions techniques qu'ils proposent d'insérer dans les plans ».

Le projet de **plan directeur d'urbanisme** est soumis, une fois élaboré, à l'avis du ou des conseils municipaux concernés. Un avis technique est ensuite

sollicité du comité régional ou départemental d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie, complété par les résultats des enquêtes et consultations. Les conseils municipaux délibèrent sur les dispositions du plan directeur. Le projet est ensuite transmis au ministre chargé de l'Urbanisme pour son approbation par décret. Après sa publication, le projet de plan directeur d'urbanisme est mis à la disposition du public.

2°/ Concertation collectivités publiques/particuliers

La concertation collectivités publiques/particuliers se réalise à plusieurs niveaux, principalement lors des enquêtes publiques. L'article R43 qui organise ces enquêtes dispose : « Après la consultation des collectivités intéressées ou à l'expiration du délai prévu pour cette consultation et au vu du procès-verbal du comité régional ou départemental d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie, le projet de plan est soumis à l'enquête publique par décision de l'autorité chargée de son instruction s'il ne subsiste pas entre les services concernés de désaccords qui ne puissent être réglés à cet échelon. Dans le cas contraire, le ministre chargé de l'Urbanisme arrête le projet qui sera soumis à l'enquête ».

L'enquête publique est conduite selon la même procédure que l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le projet de plan d'urbanisme est mis à la disposition de la population dans les mairies ainsi que

dans les services de l'État. L'enquête est menée par un **commissaire-enquêteur**. La décision qui ouvre l'enquête désigne en même temps les lieux où le plan est mis à la disposition de la population. L'enquête est ouverte pour un délai de **deux mois**. La décision qui ordonne l'enquête est publiée au *Journal Officiel* ainsi que dans un journal mis en vente dans la région. Elle fait également l'objet d'un communiqué à travers les médias.

Il subsiste encore de réelles difficultés pour faire prévaloir le nouvel esprit dans lequel la consultation et la concertation sont désormais appliquées. À la vérité, l'avènement d'un véritable droit de la collaboration, bâti sur la confiance réciproque entre les parties prenantes, constitue la condition la plus importante pour la conception et la mise en œuvre des plans et documents d'urbanisme.

SECTION 2 : LES DOCUMENTS D'URBANISME

Les plans d'urbanisme sont la projection sur le plan local et spatial d'un système économique, politique, juridique existant au moment de leur élaboration. Ils sont donc susceptibles de voir dans le temps leur exécution contrariée par une nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire, une nouvelle politique économique et sociale à l'égard des différents acteurs intervenant dans le champ urbain. La fonction

des plans d'urbanisme est en définitive de donner à tous les partenaires publics et privés un cadre d'orientation générale et de référence.

Conformément aux dispositions du Code de l'urbanisme (partie législative), les prévisions et les règles d'urbanisme s'expriment par quatre types de plans : les schémas d'aménagement et d'urbanisme, les plans directeurs d'urbanisme, les plans d'urbanisme de détails et les plans de lotissement. On notera cependant que la notion de plan d'urbanisme étant très vague, il existe d'autres types de plans qui font également partie de la planification urbaine (plan de routes, programme de modernisation et d'équipements urbains, schéma régional d'aménagement, etc.). La diversité est ainsi la caractéristique dominante en matière de documents d'urbanisme.

§I – Le schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires. Ils coordonnent les programmes de l'État, des collectivités locales et des services tels que prévus dans le plan du développement économique et social. De manière générale, les schémas d'aménagement et d'urbanisme visent à assurer l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension des agglomérations urbaines, le maintien d'activités

agricoles, plus particulièrement l'existence d'exploitations agricoles spécialisées. Il détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grands équipements d'infrastructures, la localisation des activités les plus importantes dans le domaine économique (activités industrielles, commerciales, etc.), ainsi que la préservation de l'environnement.

Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme s'appliquent à une commune, à un ensemble de communes ou à leurs parties. Ils sont accompagnés de plans d'occupation des sols qui constituent leurs compléments indispensables. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont approuvés par décret après avis favorable du Conseil départemental.

§II – Le plan directeur d'urbanisme

Le plan directeur d'urbanisme détermine les orientations générales ainsi que les éléments essentiels de l'aménagement urbain, conformément au plan national d'aménagement du territoire. Comme le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le plan directeur d'urbanisme intègre et coordonne les objectifs de l'État, des collectivités locales, des organismes publics ou privés en matière de développement économique et social. **Les plans directeurs d'urbanisme** s'appliquent aux communes, ou à des agglomérations unies par les liens de l'intercommunalité.

Le champ d'application des plans directeurs d'urbanisme est relativement vaste. Il couvre²³ : la répartition et l'organisation du sol en zones suivant leurs affectations, le tracé de toutes les voies de circulation (routes nationales, régionales, départementales et autres voies primaires), la définition des tracés et des emprises des infrastructures de transport, les emplacements réservés aux activités les plus importantes, aux installations classées et d'intérêt général ou à usage public, avec mention de leur destination, aux zones touristiques, aux espaces libres ou boisés ainsi qu'aux zones préférentielles d'extension, les schémas directeurs des réseaux divers.

Le plan directeur d'urbanisme peut contenir, en outre : l'indication des zones dans lesquelles seront établis les plans d'urbanisme de détails et des zones spéciales d'aménagement foncier ainsi que les zones de protection spéciale visées par le Code de l'environnement, la délimitation des secteurs de sauvegarde pour des motifs d'ordre historique, écologique ou culturel ou de nature à justifier leur conservation.

Les plans directeurs d'urbanisme sont approuvés par décret sur le rapport du ministre chargé de l'Urbanisme après **avis favorable** de la ou des collectivités locales intéressées.

23. Article 8 du Code de l'urbanisme.

§III – Le plan d'urbanisme de détails

I – *Les objectifs des plans d'urbanisme de détails*

Les plans d'urbanisme de détails reprennent, à plus grande échelle, les dispositions d'aménagement d'une zone ou des parties des plans directeurs et schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Ils précisent et complètent les dispositions des plans directeurs d'urbanisme en fonction des spécificités de chaque secteur concerné, notamment la délimitation des zones d'affectation en considération de la nature et de la valeur des sols, des règles d'utilisation²⁴.

II – *Le contenu des plans d'urbanisme de détails*

En fonction des spécificités des secteurs concernés, les plans d'urbanisme de détails fixent les modes particuliers d'utilisation des sols, le tracé des voies de circulation, les emplacements réservés aux équipements publics, aux installations classées et autres installations d'intérêt général et aux espaces libres, les zones de protection spéciale visées par le Code de l'environnement, les règles de servitudes particulières de construction justifiées par le caractère des lieux, les conditions d'occupation du sol de façon aussi précise que possible, les

24. Article 9 du Code de l'urbanisme (partie législative).

quartiers, rues, monuments et sites à protéger ou à restaurer lorsque ceux-ci présentent un caractère historique ou esthétique, les terrains de toute nature qui, en raison de leurs caractéristiques, doivent être protégés²⁵.

III – *Les mesures de sauvegarde*

Les mesures de sauvegarde nécessaires lors de l'élaboration ou la révision des plans d'urbanisme comprennent la suspension générale de la délivrance des autorisations de construire dans une ou plusieurs zones déterminées, la possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation d'ouvrir des établissements classés, la soumission à autorisation administrative préalable de tous travaux publics ou privés.

Les mesures de sauvegarde ainsi explicitées ne sont valables que pendant une durée qui ne peut excéder 3 ans à compter de la publication au *Journal Officiel* de l'acte les instituant. Toutefois, cette durée peut être prolongée de deux périodes consécutives de 6 mois.

25. Un avant-projet d'alimentation en eau potable et d'assainissement (eau pluviale et eaux de vannes) du quartier ou du secteur intéressé et un avant-projet d'électrification sont joints au projet de plan d'urbanisme de détails, ainsi que le coût et l'ordre de priorités des opérations arrêtées.

Dans les communes dotées d'un plan ou d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme approuvé par décret, peuvent être créées par décret des zones spéciales d'aménagement si le plan ou le schéma directeur ne l'a pas prévu. Ces zones font l'objet d'un plan d'urbanisme de détails.

IV – *Le plan de lotissement*

Le plan de lotissement est un plan indiquant le mode d'aménagement, d'équipement et de découpage parcellaire d'un terrain en vue de la vente ou de la location²⁶. Le plan de lotissement comporte plusieurs éléments : un plan de situation du terrain à lotir, un document graphique montrant le découpage parcellaire proposé avec l'état actuel et sa desserte, un rapport de présentation expliquant les principes d'élaboration du projet, les caractéristiques des parcelles (taille, forme, situation), un règlement d'utilisation du sol, le programme de travaux de viabilisation et d'équipement à réaliser.

Les plans de lotissement sont approuvés par le ministre chargé de l'Urbanisme après avis favorable de la collectivité locale concernée.

26. Article 14 du Code de l'urbanisme (partie législative).

SECTION 3 : LA DIFFÉRENTIATION DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE URBAIN

La notion « opérations d'aménagement » est à la fois large et complexe. Elle recouvre en effet tous les domaines de l'aménagement urbain. Elle concerne non seulement la mise en œuvre de procédures déterminées, mais elle englobe également les objectifs poursuivis par les initiateurs. Aux termes de l'article 19 du Code de l'urbanisme, constituent des opérations d'aménagement : les opérations de restructuration et de rénovation, le remembrement, l'aménagement concerté, les lotissements.

§I – **Restructuration et rénovation de l'espace urbain**

I – La rénovation de l'espace urbain

A - Objectifs des opérations de rénovation urbaine

L'opération de rénovation urbaine est essentiellement destinée à l'amélioration de la qualité d'un ensemble urbain. Il peut s'agir de travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles dans le but de transformer leurs conditions d'habitabilité. **L'opération de rénovation** comporte plusieurs aspects qu'il est possible de distinguer en deux catégories : l'acquisition

d'immeubles dans le périmètre à rénover et le relogement éventuel ou l'indemnisation des anciens propriétaires :

1 – L'acquisition d'immeubles en vue de leur rénovation : l'objectif poursuivi vise les démolitions nécessaires, la mise en état du sol, la remise à neuf, l'édification de nouvelles constructions, l'aménagement des espaces nécessaires à la voirie et aux équipements collectifs. La réalisation de ces différentes opérations obéit à des règles juridiques et à une procédure spécifique.

2 – Le relogement éventuel ou l'indemnisation des anciens propriétaires ou locataires : le Code de l'urbanisme définit les conditions dans lesquelles les indemnisations sont octroyées aux propriétaires des immeubles concernés par les opérations de rénovation, aux locataires ainsi qu'aux propriétaires de fonds de commerce, qu'il s'agisse de commerçants, d'industriels ou d'artisans.

B - Le régime juridique des opérations de rénovation urbaine

L'initiative de l'opération rénovation urbaine peut revenir à l'État ou à la commune concernée. Le décret d'institution prescrit l'élaboration, d'une part, **d'un plan d'urbanisme de détails**, et, d'autre part, **d'un**

plan de rénovation. Le même décret doit également prévoir les mesures de sauvegarde nécessaires²⁷.

Le plan de rénovation est élaboré soit par l'État, soit par la commune concernée. Il est approuvé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'Urbanisme et des Domaines. Le dit arrêté détermine le périmètre de rénovation et fixe les conditions générales de la réalisation de l'opération. Cet arrêté établit en même temps la liste des bâtiments à rénover ou à restaurer et désigne le maître d'ouvrage délégué. L'État ou la commune concernée peut confier par convention les opérations de rénovation urbaine à des organismes publics, parapublics ou privés d'aménagement et de construction²⁸. Cette convention est approuvée conformément au Code des marchés publics.

Les mesures de sauvegarde susceptibles d'être mises en œuvre sont : après l'approbation du plan de rénovation et à l'intérieur du périmètre délimité, tout propriétaire qui entreprend des travaux entrant dans le cadre de l'opération de rénovation peut bénéficier de facilités de prêts spéciaux à la construction (article L25 du Code de l'urbanisme), tout propriétaire d'immeubles ou de droits réels immobiliers à qui l'autorisation de vendre a été refusée en vertu de l'application des me-

27. Conformément à l'article 10 de la loi 2008-43 du 20 novembre 2008 portant partie législative du code de l'urbanisme.

28. Le capital de la société privée doit être au moins égal à 25 % du coût des travaux.

sures de sauvegarde peut mettre en demeure la personne morale chargée de l'opération ou celle qui en a pris l'initiative, d'acquiescer son bien à un prix arrêté d'accord parties ; à défaut, elle peut saisir la juridiction compétente à cet effet. Les personnes physiques ou morales acceptant de participer à l'opération, lorsqu'elles cèdent leurs droits, obtiennent, en contrepartie de la cession de ces droits, **une créance sur l'État**, la commune ou l'organisme chargé de la rénovation²⁹. Sont expropriés, les propriétaires des immeubles dont la remise en état ou la démolition est nécessaire et qui ne peuvent ou n'acceptent pas de participer à l'opération, ou qui, étant d'accord, n'ont pas souscrit à la convention de participation.

C - Modalités d'exécution de l'opération de rénovation

La mise en œuvre de l'opération de rénovation s'exécute en plusieurs étapes.

- Première étape : définition du programme des travaux à réaliser

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'Urbanisme et des Domaines approuve le programme des travaux à réaliser pour chaque bâtiment à édifier ou à restaurer. Cette approbation ne peut toutefois inter-

29. Article L27 du Code de l'urbanisme.

venir avant que le plan d'urbanisme de détails et le plan de rénovation ne soient approuvés et rendus exécutoires.

- Deuxième étape : la libération des sites à rénover

Le problème concerne aussi bien les propriétaires d'immeubles que les locataires et les propriétaires de fonds de commerce.

1°/ Les propriétaires d'immeubles

Dès l'approbation des plans d'urbanisme de détails et de rénovation, l'État ou la commune met en demeure les propriétaires de bâtiments à démolir ou à remettre en état, de prendre connaissance du dossier de rénovation³⁰ dans les bureaux de la commune ou de l'organisme chargé de la rénovation. Les propriétaires sont invités à faire connaître dans un délai de trois mois s'ils acceptent ou non de participer à l'opération. Les propriétaires d'immeubles dont la remise en état ou la démolition est nécessaire et qui ne peuvent ou n'acceptent pas de participer à l'opération seront purement et simplement expropriés.

Pour les propriétaires qui acceptent de s'engager dans l'opération de rénovation, un contrat de participa-

30. Ce dossier comprend les plans descriptifs et estimatifs des travaux, copies des décrets, arrêtés et convention relatifs à l'opération de rénovation.

tion est établi entre l'État, la commune, ou l'organisme chargé de la rénovation. Ce contrat précise si les propriétaires décident de réaliser eux-mêmes sur leurs immeubles les travaux décrits par l'arrêté interministériel ou d'en confier la réalisation à la collectivité concernée ou à l'organisme chargé de la rénovation. Le contrat de participation est approuvé pour le compte de l'État par le représentant de l'État et par le maire pour le compte de la commune.

La création d'**une association de participants** est prévue par l'article L29 du Code de l'urbanisme. Celle-ci est chargée de représenter ses membres auprès de l'État, de la commune ou de l'organisme chargé de la rénovation. Elle peut, dans ce cadre, demander communication de toutes pièces utiles. Elle peut aussi être appelée à donner son avis sur les conditions dans lesquelles les biens donnés en emploi sont évalués et répartis entre ses membres.

2°/ Les locataires

L'article L30 du Code de l'urbanisme détermine les conditions dans lesquelles les locataires des locaux frappés par le programme de rénovation sont informés du déroulement de celui-ci. Ils reçoivent du maître d'ouvrage un préavis de six mois pour reprise aux fins de démolition et de reconstruction portant sur les parties de l'immeuble affecté par les opérations de rénovation. Ce préavis doit, sous peine de nullité, indiquer la

nature et la description des travaux projetés, le nom, le cas échéant, de l'architecte et de l'entrepreneur suivant et exécutant les travaux, l'engagement du maître d'ouvrage de ne pas faire faire occuper les lieux, à quelque titre que ce soit, sauf pour gardiennage du chantier, depuis le déguerpissement du locataire jusqu'à la réception de l'immeuble reconstruit, sous peine de verser audit locataire une indemnité forfaitaire égale à vingt-quatre mensualités de loyer calculées au dernier taux payé, en cas de manquement.

3°/ Les propriétaires de fonds de commerce

Ils doivent recevoir de la part du maître d'ouvrage un préavis de six mois pour notification de reprise aux fins de démolition et de reconstruction portant sur les parties de l'immeuble concerné par l'opération de rénovation. Le préavis délivré par acte extra judiciaire doit, sous peine de nullité, indiquer les mêmes éléments contenus dans le préavis aux locataires.

L'article 30 du Code de l'urbanisme indique par ailleurs que le propriétaire du fonds de commerce notifie par acte extra judiciaire au maître d'ouvrage :

1 –l' **attestation de l'inspection des impôts** du lieu de situation de l'immeuble indiquant le montant des bénéfices nets déclarés à ses services par le propriétaire au titre de son fonds de commerce pour les deux exercices précédant l'année en cours ;

2 – la justification du coût des constructions et aménagements qu'il a effectués dans l'immeuble avec l'autorisation du bailleur, lorsqu'étant locataire d'usage commercial, il ne peut produire l'attestation délivrée par l'inspecteur des impôts ;

3 – son acceptation ou son refus de prendre à bail les locaux rénovés lorsque la proposition lui a été faite ;

4 – son nouveau domicile ou à défaut son domicile élu dans la ville où est situé le fonds.

Il convient de retenir que lorsque aucun local n'a été proposé à bail au propriétaire du fonds ou quand celui-ci a marqué son refus sur la proposition qui lui a été faite, il lui est versé une indemnité représentative de fonds égale aux montants cumulés des deux dernières années de bénéfices réels ou forfaitaires déclarés.

III – *Les restructurations*

L'opération de restructuration a été définie par le Code de l'urbanisme (article L33) comme l'opération tendant à « l'aménagement des zones non loties, vétustes ou insalubres ». De telles zones sont caractéristiques des villes africaines, notamment les grandes capitales. Dans ces villes, en effet, on peut relever, surtout dans les zones périphériques, une occupation anar-

chique du sol et un manque criard d'équipements collectifs. L'opération de restructuration du tissu urbain vise à assurer une utilisation et une organisation plus rationnelle du sol, l'objectif fondamental étant l'amélioration du cadre de vie des populations.

L'État ou la commune peut prendre l'initiative d'entreprendre des opérations de restructuration. Dans ce cadre, ils peuvent soit « procéder eux-mêmes à l'opération, soit la confier à un organisme public ou privé d'aménagement »³¹. « L'opération restructuration fait l'objet d'un plan de restructuration qui respecte les dispositions du plan d'urbanisme de détails »³². Le plan de restructuration est soumis à l'avis du conseil municipal concerné. L'avis du comité départemental d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie est également exigé.

§II – Le remembrement urbain

Le remembrement urbain est une opération relativement complexe. Il se traduit par des actes d'alignement, de normalisation de limites, de modification de l'assiette de propriété, de redistribution de parcelles enclavées ou mal desservies comprises dans la zone spéciale d'aménagement. L'initiative de l'opération de remembrement est de la compétence de l'État, ou de la commune. Le maire concerné assure la conduite de

31. Article 33, alinéa 3 du Code de l'urbanisme.

32. Article 33, alinéa 4 du Code de l'urbanisme.

l'opération de remembrement en liaison avec les ministres chargés de l'Urbanisme et des Domaines.

Le remembrement fait l'objet d'un plan approuvé par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme et du ministre chargé des Domaines. L'exécution des opérations de remembrement donne lieu à une indemnité de plus-value au profit de l'État. Cette indemnité est due par les propriétaires des immeubles situés dans la zone où l'opération de remembrement s'exécute.

Le taux de la plus-value ne peut « excéder 35 % proportionnellement à la valeur qu'avait l'immeuble en raison de ses possibilités d'utilisation effective un an avant l'approbation du plan de remembrement qui sert de base »³³. Cette valeur est établie abstraction faite « des constructions, aménagements, plantation ou cultures existantes à la date de référence »³⁴. La récupération de la plus-value est réalisée par le prélèvement en nature sur les propriétés bénéficiaires. « Lorsque le plan de remembrement ne permet pas l'exécution de ce prélèvement en totalité ou en partie, les propriétaires des terrains concernés sont tenus de se libérer en espèces »³⁵. Les contestations relatives aux éléments constitués du compte d'accueil sont jugées comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

33. Article L35, alinéa 2 du Code de l'urbanisme.

34. Article 35, alinéa 3 du Code de l'urbanisme.

35. Article 37, alinéa 1 du Code de l'urbanisme.

§III – Les zones d'aménagement concerté (zac)

Les zones d'aménagement concerté, plus, communément appelées « **zac** », sont des opérations d'aménagement initiées par les collectivités publiques dans le but de réaliser des infrastructures et des équipements publics collectifs, des constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service dans une zone urbaine périphérique.

La procédure des « **zac** » trouve sa justification dans le souci des autorités publiques d'opérer des extensions urbaines à la limite des agglomérations urbaines. La formule peut cependant s'appliquer pour transformer le tissu urbain dans le centre des communes ou agglomérations urbaines « alors même que l'opération ainsi mise sur pied impliquerait la restauration d'immeubles existants et la démolition d'immeubles vétustes à remplacer par des constructions neuves »³⁶. Le Code de l'urbanisme prévoit des conditions spécifiques pour la création et l'exécution des projets dans des zones d'aménagement concerté.

I – *Les conditions de création des zones d'aménagement concerté*

L'initiative de la création des zones d'aménagement concerté est de la compétence de la commune

36. Courrech, *Zone d'aménagement concerté*, p.14-15, F. Fantôme et J. Lebreton.

ou de l'État. La création de la ZAC doit répondre aux conditions suivantes :

A - L'établissement d'un plan d'urbanisme de détails

Si le plan directeur d'urbanisme ne l'a pas prévu, **la zone d'aménagement concerté** ne peut être créée que par décret sur le rapport conjoint du ministre chargé de l'Urbanisme et du ministre chargé des Domaines. Lorsqu'un plan d'urbanisme a été approuvé, des « **zac** » ne peuvent être créées qu'à l'intérieur des zones urbaines ou des zones d'urbanisation future, délimitées par le plan d'urbanisme.

B - L'établissement du dossier de création de la zac

En principe, il appartient au maire, de faire procéder à l'établissement du dossier de création qui sera ensuite soumis pour approbation au représentant de l'État. Lorsque, en revanche, l'opération est initiée par l'État ou lorsque la zone concerne plusieurs communes et agglomérations, c'est le représentant de l'État qui établit le dossier de création et dirige les opérations de réalisation de la « **zac** ». Le dossier de création comprend un rapport justificatif de la faisabilité de l'opération, avec l'indication du mode de réalisation de l'opération. Sont joints à ce rapport : un plan de situation et un plan de délimitation du périmètre projeté de la zone, le plan d'urbanisme de détails en vigueur dans la zone ou, à

défaut, le projet de plan d'urbanisme de détails de la zone.

C - La consultation publique

Le processus de consultation publique et de décision de création se déroule en deux phases :

- **Première phase** : le dossier de création de la « **zac** » est mis à la disposition du public par décision de l'autorité l'ayant établi. Un délai de deux mois de consultation est alors ouvert au public³⁷.

- **Deuxième phase** : le dossier de création, modifié éventuellement après la consultation publique, est approuvé par décret. Ce décret tient compte des avis et observations exprimés. Le décret de création de la « **zac** » doit indiquer le mode de réalisation choisi. Il fixe les mesures de sauvegarde nécessaires conformément aux dispositions prévues par le Code de l'urbanisme. Le décret de création de la « **zac** » vaut déclaration d'utilité publique pour son exécution.

II – *L'exécution du projet instituant la zone d'aménagement concerté*

Plusieurs mesures sont prévues à cet effet :

37. La décision de l'autorité publique doit indiquer la date à compter de laquelle a lieu cette mise à disposition ainsi que les lieux et heures où le public pourra consulter le dossier.

A - L'établissement par l'autorité compétente d'un dossier de réalisation

Ce dossier doit comprendre : le projet de plan d'aménagement, le programme et l'échéancier des équipements et infrastructures à réaliser, les modalités prévisionnelles de financement et de réalisation de l'opération d'aménagement échelonnés dans le temps, les conditions de cession, d'attribution, de location ou de concession d'usage au profit des utilisateurs après la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement.

B - L'établissement d'une convention pour la réalisation de la zac

L'État, ou la commune peut confier par convention la réalisation de l'opération de création de la « zac » à un **organisme public, parapublic ou privé d'aménagement**. La convention qui se réfère au dossier de réalisation définit le programme des travaux à réaliser. Elle indique en outre : les obligations des parties concernées, le mode de contrôle de l'État ou la commune sur le planning d'exécution des travaux et les conditions financières de réalisation de l'opération. La convention est approuvée conformément aux dispositions du Code des marchés publics.

C - L'établissement des procès-verbaux de réception des réseaux divers et équipements à l'achèvement de la zone d'aménagement concerté

Ces procès-verbaux sont établis par les collectivités ou organismes concessionnaires qui en ont la charge de gestion. Leur établissement s'effectue à la fin de chaque tranche de travaux. L'achèvement total de l'opération est constaté par décret.

§IV – Les lotissements

Constitue un lotissement : « L'opération ayant pour effet l'aménagement, l'équipement et la division en lots d'une ou plusieurs propriétés foncières pour la vente ou la mutation à titre gratuit ou des locations simultanées ou successives »³⁸. Toute division en lots d'une propriété foncière ne constitue donc pas un lotissement. Il faut, pour qu'il en soit ainsi, que ces lots soient destinés à la vente ou faire l'objet d'une mutation à titre gratuit ou être destinés à des locations simultanées ou successives. Le Code de l'urbanisme exige en outre que les lots soient équipés (eau, électricité, voiries). Toute opération de lotissement doit faire l'objet d'un **plan d'aménagement**.

38. Article 145 du Code de l'urbanisme.

À l'origine, le lotissement constituait une opération essentiellement privée. Le droit de lotir a été en effet considéré, pendant longtemps, comme un attribut du droit de propriété. Ce sont les nombreuses et graves dérives auxquelles ce procédé a donné lieu qui ont amené le législateur (français) à intervenir pour asseoir une réglementation des lotissements. Plusieurs lois ont été ainsi promulguées dans ce sens.

La première loi d'urbanisme, communément appelée « loi Cornudet », du 14 mars 1919 exigeait pour tout lotissement un plan d'aménagement. Cette loi étant demeurée lettre morte, c'est la loi du 12 juillet 1929 qui a constitué véritablement la charte des lotissements. Dans le cadre de cette loi, les lotissements devaient faire l'objet d'une autorisation préalable destinée à s'assurer qu'ils s'inscrivaient bien dans les projets de développement des villes. Plusieurs autres textes législatifs et réglementaires ont été pris par la suite pour compléter le dispositif régissant les lotissements : loi du 15 mars 1928, décret-loi du 18 août 1935, loi du 15 juin 1943. Ce dernier texte législatif reprenait les textes antérieurs tout en élargissant leur champ d'application. D'autres textes sont également intervenus en 1958-1959 pour confirmer la reconnaissance du caractère d'opération d'urbanisme des lotissements, avec, en plus, la publication d'un règlement d'urbanisme régissant les lotissements.

Le Sénégal indépendant a suivi le même processus d'évolution qu'en France dans le domaine des lotissements. Aux termes de la législation actuelle, les lotissements peuvent être entrepris : soit en vue de la réalisation de logements avec ou sans équipements commerciaux et administratifs, soit en vue de l'implantation d'établissements industriels, artisanaux, commerciaux ou touristiques, soit en vue de la création d'équipements publics, soit en vue de la création de jardins ou de cultures maraîchères et de pépinières³⁹.

I – Les principes directeurs du régime juridique des lotissements

Le Code de l'urbanisme dégage quatre principes directeurs devant régir les lotissements.

- **Premier principe : l'autorisation préalable de lotir** : L'article L43 du Code de l'urbanisme pose le principe de l'autorisation préalable pour tout projet de lotissement. Cette autorisation est délivrée par l'autorité administrative compétente.

- **Deuxième principe : la conformité avec les plans d'urbanisme** : Les projets de lotissement doivent être exécutés en conformité avec les plans d'urbanisme. À défaut de tels plans, le projet de lotissement ne pourra être autorisé qu'après avis favorable du Comité départemental d'urbanisme. L'article L44

39. Article L42 du Code de l'urbanisme.

du Code de l'urbanisme précise par ailleurs que « Lorsque l'approbation d'un plan directeur aura été prononcée après une autorisation de lotissement, l'autorité compétente intègre le lotissement autorisé dans le plan d'urbanisme ».

Troisième principe : la distinction entre lotissements définitifs et lotissements évolutifs : Cette distinction repose sur le niveau d'équipements et des prescriptions particulières à chaque type de lotissement. Les lotissements à caractère évolutif peuvent être autorisés dans les zones où doivent être réalisées des habitations économiques. De tels lotissements sont dotés d'une viabilisation correspondant à des normes élémentaires dans le domaine de la voirie, de l'assainissement et de la salubrité.

II – Les conditions de la délivrance de l'autorisation de lotir

La délivrance de l'autorisation de lotir est soumise à des conditions strictes définies dans la partie réglementaire du Code de l'urbanisme.

A - Constitution de la demande

Signée par le propriétaire ou par son mandataire, la demande d'autorisation de lotir doit comprendre les documents suivants : un plan de situation, les plans faisant apparaître, les lots prévus, la voirie, les espaces

verts, les aires de stationnement, l'alimentation en eau et en électricité, l'évacuation des eaux et matières usées et tous les ouvrages d'intérêt collectif, l'implantation et le volume des constructions qui pourront être édifiés sur les lots, les emplacements réservés aux équipements commerciaux, artisanaux et tous autres équipements collectifs, les raccordements aux voies ferrées, voies d'eau, alimentation énergétique, un programme des travaux indiquant les caractéristiques des divers ouvrages à réaliser et les conditions de leur utilisation, un règlement ou cahier des charges fixant les règles et servitudes d'intérêt général imposées dans le lotissement et concernant notamment le caractère et la nature des constructions à édifier, la tenue des propriétés et les clôtures, les statuts de l'association à constituer entre les acquéreurs en vue de la gestion et de l'entretien des voies, espaces verts et ouvrages d'intérêt collectif, un titre de propriété attestant la propriété du terrain à lotir par le demandeur ou son mandataire.

La demande d'autorisation, une fois constituée, est déposée auprès des services de la municipalité ou du ministère chargé de l'urbanisme territorialement compétent. Un récépissé de dépôt est délivré par le chef de service.

B - Avis du conseil municipal

Le maire est saisi pour avis du conseil municipal relativement aux effets du projet pour la collectivité locale.

C - Décision relative à l'autorisation de lotir

L'instruction du dossier est menée par le service du ministère chargé de l'Urbanisme. L'autorisation de lotir est donnée par le maire. L'autorisation de lotir peut être refusée dans trois cas : lorsque le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement est de nature à porter atteinte à la salubrité publique, si, par la situation, la forme ou la dimension des lots ou si, par l'implantation, le volume ou l'aspect des constructions, l'opération est de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants au site ou au paysage naturel ou urbain⁴⁰.

L'autorisation de lotir mentionne toutes les prescriptions auxquelles le lotissement et le bénéficiaire des lots doivent se conformer. L'arrêté d'autorisation établit, dans le même ordre d'idées, les règles et servitudes d'intérêt général imposées au lotisseur. L'arrêté portant autorisation de lotir est notifié au lotisseur dans un délai de trois mois⁴¹, à compter de la date de dépôt de la demande. Les différents services consultés dans ce cadre ont l'obligation de donner leur avis dans un délai de quinze jours.

40. Article R157 du Code de l'urbanisme.

41. Le délai de trois mois peut être porté à six mois en cas d'enquête publique.

III – *Les effets de l'autorisation de lotir*

La délivrance de l'autorisation de lotir entraîne un certain nombre de conséquences parmi lesquelles : l'obligation d'une mention de l'autorisation de lotir qui doit être affichée sur le terrain de manière visible de l'extérieur par les soins de son bénéficiaire, l'exécution par le lotisseur des travaux nécessaires à la viabilisation du lotissement, la cession gratuite à l'État ou aux collectivités publiques des emprises nécessaires à la voirie et aux équipements publics correspondant aux besoins du lotissement et rendus nécessaires par sa création, après l'achèvement des travaux, l'affectation de certains emplacements suivant un plan d'ensemble à la construction d'équipements commerciaux et artisanaux nécessaires au lotissement ainsi qu'à l'installation de locaux professionnels compatibles avec l'habitation, la constitution d'une association chargée de la gestion et de l'entretien des ouvrages et aménagements d'intérêt collectif qui ne seraient pas classés dans le domaine communal ou de l'État, la suppression ou la modification des clauses du cahier des charges qui seraient contraires aux caractéristiques du lotissement.

Le contrôle de l'exécution de ces différentes prescriptions est assuré par le service technique du ministère chargé de l'Urbanisme et par le service compétent de la commune chargé du contrôle de l'occupation du sol.

CHAPITRE 2

Le contrôle de l'occupation de l'espace urbain

Le contrôle de l'occupation de l'espace urbain a pour but de s'assurer que les projets de construction ou d'aménagement sont en conformité avec les règles législatives et réglementaires régissant l'utilisation du sol. Il se traduit par ce qu'on appelle communément « les autorisations d'urbanisme ». Celles-ci permettent en effet aux collectivités publiques d'exercer un contrôle préventif dans le domaine qui intéresse plus particulièrement l'urbanisme, les constructions et les installations de toute nature dans l'espace urbain.

SECTION 1: LE CONTRÔLE PAR L'ADMINISTRATION: LES AUTORISATIONS D'URBANISME

Le régime des autorisations d'urbanisme a connu une évolution qui remonte très loin dans le temps.

§I - Le développement historique des autorisations d'urbanisme

Le point de départ est constitué par l'édit royal de 1607. Communément appelé « Edit SULLY ». Cet édit est la première tentative pour préserver la voirie publique contre les empiétements des riverains. Aux termes de son article 5, il est interdit d'établir « une saillie sur les rues directement ou en surplomb sans le congé et alignement du **grand voyer** ou de ses commis »⁴². L'évolution du système des autorisations d'urbanisme a été marquée par la suite par le décret impérial du 26 mars 1852 relatif aux rues de Paris qui a mis en place le premier système de contrôle préventif des constructions. Il obligeait tout « constructeur de maison, avant de se mettre à l'œuvre, d'adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette et de se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sécurité publique et de la salubrité ». La loi du 13 juillet 1911 devait ajouter à ces prescriptions « l'intérêt de la conservation des perspectives monumentales et des sites »⁴³.

42. L'administration de l'époque utilisait cette formule pour imposer aux riverains concernés des contraintes d'ordre architectural.

43. Le constructeur pouvait commencer ses travaux vingt jours après le dépôt de ses plans s'il ne recevait aucune injonction de la part de l'administration.

D'autres réformes sont intervenues pour compléter le dispositif législatif et réglementaire existant qui préfigurait, déjà, le régime de la déclaration préalable. La loi sur l'hygiène publique du 15 février 1902 institua un permis de bâtir « sanitaire » dont le but était de permettre à l'administration de s'assurer de la conformité des projets de construction avec la réglementation instaurée par les communes dans le domaine de la santé publique. La loi CORNUDET du 14 mars 1919 a prescrit l'élaboration des premiers « plans d'urbanisme, d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ». Elle instituait en même temps un permis de construire dont l'objectif était de s'assurer de la conformité des projets de construction avec la réglementation en vigueur. Cette loi a été complétée par la loi du 19 juillet 1924 qui a créé le **permis de lotir**.

L'étape ultime de l'évolution du régime des autorisations d'urbanisme a été franchie avec la loi du 15 juin 1943. Prise sous le régime du gouvernement de Vichy, validée par l'ordonnance du 27 octobre 1945, cette loi a réalisé l'unification des contrôles préalables à l'acte de construire par la substitution d'un **permis de construire unique** aux diverses autorisations qui existaient à l'époque. Ainsi, « toute personne qui entend édifier une construction, que celle-ci soit ou non à usage d'habitation, doit préalablement obtenir un **permis de construire**. L'idée entretenue par les promoteurs de

cette réforme était de faire en sorte que les constructeurs n'aient plus qu'une seule autorisation à solliciter avant de mettre en œuvre leur projet »⁴⁴. Ainsi s'est généralisée l'application du **permis de construire** et du **certificat d'urbanisme**.

Un des problèmes posés par cette généralisation du **permis de construire** est la possibilité de transfert à un nouveau propriétaire. Il n'existait pas en effet dans le Code de l'urbanisme une mention dans ce sens. La jurisprudence (française) a eu à se prononcer sur la question en de nombreuses occasions. Le Conseil d'État (français), dans sa décision du 10 décembre 1965⁴⁵, affirme que « le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire », mais en fonction des règles relatives au terrain et au projet envisagé. Il convient par conséquent de retenir le caractère d'acte réel du permis de construire pour en déduire que le titulaire peut bien transférer le bénéfice à une autre personne.

§II - La différenciation des autorisations d'urbanisme

Le Code de l'urbanisme sénégalais distingue trois types d'autorisation d'urbanisme : le certificat d'urbanisme,

44. (Henri) Jacquot, (François) Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, 6^e Édition, 2008, Paris, p.715.

45. Rec. CE, p.864, CE 20 mai 1970.

le permis de construction et le permis de démolir. Leurs caractéristiques communes sont, d'une part, d'être exigées dans toutes les communes sur toute l'étendue du territoire national et, d'autre part, d'avoir le même champ d'application. Il existe cependant des différences notables entre les trois documents dans leur nature et dans leur finalité.

I - Le certificat d'urbanisme

Contrairement au permis de construire qui se traduit en une décision unique, le certificat d'urbanisme peut revêtir deux formes : le certificat d'urbanisme d'information et le **certificat d'urbanisme** opérationnel.

- Le certificat d'urbanisme peut se borner à indiquer que le terrain visé par la demande est ou non constructible. C'est ce qu'on appelle un **certificat d'urbanisme d'information**.

- Dans un autre cas, le **certificat d'urbanisme** peut préciser si le constructeur peut ou non réaliser sur son terrain une opération déterminée. Il revêt alors un aspect opérationnel. Il est dit : **certificat d'urbanisme opérationnel**.

A - Processus de délivrance du certificat d'urbanisme

La demande de délivrance d'un **certificat d'urbanisme** doit préciser la superficie et les références cadastrales du terrain ainsi que l'objet de la demande. Elle est accompagnée d'un extrait du plan cadastral, d'un plan du terrain et d'un plan de situation permettant de le localiser. La demande et le dossier qui l'accompagne sont établis en trois exemplaires⁴⁶. Le tout est déposé à la mairie. La date de dépôt est constatée par un récépissé délivré par le chef de service ou son représentant. La demande peut également être déposée au service d'urbanisme de l'État lorsque la commune ne dispose pas de service de l'urbanisme. Le **certificat d'urbanisme** est délivré par le maire⁴⁷ après instruction du dossier par le chef de service de l'urbanisme. Celui-ci peut, le cas échéant, saisir les autres services concernés par le dossier.

B - Contenu du certificat d'urbanisme

Le **certificat d'urbanisme** contient les indications suivantes : les prescriptions d'urbanisme appli-

46. Article R186 du Code de l'urbanisme.

47. Par délégation de l'autorité compétente pour statuer, le certificat d'urbanisme peut être délivré par le chef de service ayant conduit l'instruction du dossier.

cables au terrain, les servitudes d'urbanisme affectant le terrain et la destination de la zone où se trouve le terrain. Il doit être notifié au demandeur dans un délai d'un mois à compter de la date de dépôt de la demande. Sa durée de validité est de six mois avec possibilité d'être prorogé pour une durée de trois mois.

C - Portée du certificat d'urbanisme

Il convient de retenir que le **certificat d'urbanisme** ne revêt qu'un caractère facultatif. Il n'est pas, en effet, un préalable obligatoire à la délivrance d'une autorisation de construire ou d'occupation du sol. Il peut cependant présenter un réel intérêt en cas de vente de terrain à bâtir. Il l'est également dans le cas de partage successoral pour aider à faciliter l'évaluation des biens immobiliers. En tout état de cause, il est utile pour tout propriétaire qui désire réaliser une opération de construction d'une certaine importance, mais qui ne veut s'engager à la légère.

II – Le permis de construire

Les dispositions législatives et réglementaires qui régissent le permis de construire sont plus complexes que celles concernant le certificat d'urbanisme. Non seulement le dossier est plus étoffé, mais les règles relatives à la délivrance et à la mise en œuvre du permis de construction sont plus contraignantes.

A - L'obligation du permis de construire

L'obligation du permis de construire pour entreprendre tous travaux de construction est stipulée par le Code de l'urbanisme en son article L68 : « Nul ne peut entreprendre, sans autorisation administrative, une construction de quelque nature que ce soit ou apporter des modifications à des constructions existantes sur le territoire des communes ainsi que dans les agglomérations désignées par arrêté du Ministre chargé de l'urbanisme. Cette obligation s'impose aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des départements et communes comme aux personnes privées »⁴⁸. Il résulte de ces dispositions que l'obligation du permis de construire est d'application générale. Le principe souffre cependant de quelques exceptions.

B - Exceptions à l'obligation du permis de construire

Les exceptions⁴⁹ à l'obligation du permis de construire comprennent :

1 – « Les **travaux courants d'entretien**, de réparation ou de ravalement de constructions existantes, à condition que ces travaux n'apportent aucune modification extérieure au caractère desdites constructions et

48. L'obligation a été reprise dans la partie réglementaire du Code de l'urbanisme, article R195.

49. Article R215 du Code de l'urbanisme.

qu'il ne s'agisse pas de peinture ou d'habillage de façade dans un but publicitaire.

2 – Les **travaux de construction de clôture** d'une hauteur inférieure à deux mètres autre que celles qui bordent les grandes artères, notamment les boulevards et avenues, les places publiques existantes ou projetées.

3 – Les **travaux urgents de caractère conservatoire** prescrits par l'autorité compétente pour la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité⁵⁰.

4 – **Certains types de construction ou de travaux** déterminés en raison notamment de leur caractère militaire ou sécuritaire ou de leur faible importance à condition qu'ils ne soient pas soumis par ailleurs à des dispositions législatives ou réglementaires spéciales »⁵¹.

II – Le processus d'octroi du permis de construire

A - Constitution du dossier

La demande de permis de construire est établie en 7 exemplaires. Elle est signée par la personne qui fait

50. Article R215 du Code de l'urbanisme.

51. Article R215 du Code de l'urbanisme.

construire ou par son mandataire. Elle est constituée des pièces suivantes :

1 – **La notice** de taille indiquant la nature des travaux à exécuter. Cette notice devra indiquer la qualité des matériaux employés, les couleurs des façades afin de juger de l'aspect de la construction projetée⁵².

2 – **Le plan de situation** sur lequel sera figuré l'emplacement destiné à recevoir la ou les constructions avec indication du N° du titre foncier, du lot ou de la parcelle. Ce plan de situation devra, sous peine de rejet du dossier, permettre d'identifier le terrain sans ambiguïté.

3 – **L'extrait de plan cadastral** visé par le cadastre.

4 – **Le plan de masse** côté dans les deux dimensions lorsque la demande concerne la construction de bâtiments ou d'ouvrages devant être desservie par des équipements publics ; le plan de masse indique le tracé de ces équipements et les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages y seront raccordés. À défaut d'équipements publics, le plan de masse indique les

52. Aux termes des dispositions de la loi 68-02 du 4 janvier 1968 relative à la décoration des bâtiments publics ou recevant du public, tout projet de construction et d'équipements d'un bâtiment public financé en totalité ou en partie par une collectivité publique devra, lorsque la dépense prévisible dépassera vingt millions, comporter un programme de décoration artistique.

équipements privés prévus, notamment l'alimentation en eau et l'assainissement.

5 – Les plans des façades et les plans de tous les niveaux et les coupes significatives. L'article R202 du Code d'urbanisme ajoute par ailleurs que lorsque la demande se rapporte à une transformation d'immeuble existant, les plans doivent faire ressortir les parties suivantes : **partie existante à conserver, partie à construire et partie à démolir.**

Une fois constituée, la demande de permis de construire est déposée à la mairie. La date du dépôt de la demande est indiquée sur le récépissé délivré par le chef de service ou son représentant ou par un avis de réception postal consécutif à l'envoi de la demande par lettre recommandée. La demande peut également être déposée au service de l'État chargé d'instruire le dossier pour le compte de la collectivité locale concernée.

B - L'instruction du dossier

Le maire, après réception de la demande de permis de construire, fait procéder, sans délai, par les services du ministère chargé de l'Urbanisme, à l'instruction du dossier. L'instruction de la demande de permis de construire est faite en tenant compte des bases suivantes :

- **Des règles et servitudes** fixées par les plans d'urbanisme applicables à l'emplacement considérées, en particulier celles qui concernent le prospect, le coefficient d'occupation du sol, la hauteur, la localisation, la nature, le volume, l'aspect architectural des constructions et leur intégration dans l'environnement.

- **Des normes en vigueur en matière d'espaces verts**, de parkings, d'équipements collectifs privés ou publics et d'efficacité énergétique des bâtiments.

- **Des dispositions législatives et réglementaires** en vigueur en matière de sécurité, d'hygiène, de santé et d'environnement.

III – *La délivrance du permis de construire*

Aux termes de l'instruction du dossier, trois types de décisions peuvent être pris par l'autorité compétente : refus de l'autorisation, octroi de l'autorisation sous conditions et délivrance du titre de permis sans réserve.

1°/ Le refus d'autorisation

Le refus d'autorisation peut avoir plusieurs motivations. Les articles 209 et R212 du Code d'urbanisme en donnent les explications suivantes :

Article 209 : « L'autorisation de construire ne peut être accordée que si les constructions sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires et notamment aux règles fixées par les sous-titres II et

III (livre II) ainsi qu'à alignement et, s'il y a lieu, du nivellement fixé par l'autorité compétente⁵³.

L'autorisation de construire ne peut être accordée pour la modification de bâtiment situé sur un terrain où la construction est interdite ou de bâtiments frappés de servitudes particulières et notamment d'alignement ».

Article R212 : « L'autorisation est refusée si les constructions par leur situation, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier sont de nature à porter atteinte à la **salubrité** ou à la **sécurité publique**, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ou au caractère historique d'un quartier. Elle peut être refusée ou subordonnée à l'observation de conditions spéciales si les constructions impliquent la réalisation par une collectivité publique d'équipements nouveaux non prévus. La décision rejette la demande, si elle est assortie de conditions ou réserve. Elle doit être motivée ».

53. Sous-titre II du Titre II du Livre II : Dispositions relatives à l'emplacement, à la desserte des terrains et à l'aspect extérieur des constructions / R218 à R300 du Code de l'urbanisme.

Sous-titre III du Titre II du Livre II : Autorisation de construire à titre temporaire. Article R300 du Code de l'urbanisme.

2°/ L'autorisation conditionnée

L'autorisation de construire est dite **conditionnée** lorsque sa délivrance est assortie de conditions particulières. Ces conditions sont :

1. la réalisation, par le demandeur de permis de construire, des travaux de viabilisation : voirie, alimentation en eau et en électricité, évacuation des eaux usées, réalisation d'aires de stationnement d'espaces verts ;
2. la construction, selon un programme approuvé par l'administration, de locaux spécialement destinés à l'équipement commercial et artisanal nécessaire aux besoins des occupants des immeubles projetés ;
3. la constitution d'une association chargée de la gestion et de l'entretien des ouvrages et aménagements d'intérêts collectifs.

Outre les conditions qui viennent d'être énumérées, la délivrance du permis de construire peut être également subordonnée à la prévision d'aménagement de jardins ou de plantations à réaliser aux frais du constructeur dans le but d'assurer le stationnement des véhicules en dehors des voies publiques, répondant ainsi aux besoins de l'immeuble à construire.

Toutes ces obligations imposées au constructeur sont mentionnées dans l'autorisation de construire. Celle-ci détermine également les délais impartis pour

l'exécution des réserves ainsi formulées avant la délivrance du permis de construire.

L'autorisation de construire est délivrée par arrêté du maire. Elle doit être notifiée au demandeur dans le délai de vingt huit jours pour les dossiers ordinaires et quarante jours calendaires pour les dossiers complexes⁵⁴, à compter de la date du dépôt de la demande. La mention de l'autorisation de construire ainsi que l'identité du constructeur doivent faire l'objet d'une indication sur un panneau dressé sur le chantier par les soins du bénéficiaire, dès réception de la notification

54. L'article R200 du Code de l'urbanisme distingue les demandes en dossiers ordinaires et dossiers complexes :

Dossiers ordinaires :

- dossiers individuels émanant des coopératives
- les renouvellements d'autorisation de construire
- les dossiers de demande d'autorisation de construire dont l'instruction peut se limiter aux services techniques du cadastre, des domaines et de l'hygiène

Dossiers complexes :

- les immeubles de grande banlieue
- les renouvellements d'autorisation de construire de dossiers complexes
- les établissements industriels et artisanaux
- les établissements dans les sites classés
- les établissements recevant du public
- tous les dossiers de demande d'autorisation de construire dont l'instruction implique des services autres que ceux énumérés dans le cas des dossiers simples (cadastre, domaine, hygiène).

de la décision de délivrance et ce, pendant toute la durée des travaux.

Durant toute la période de validité, le **permis de construire** peut subir certaines modifications, pour des raisons économiques notamment. Ces modifications ne doivent pas cependant apporter que des changements mineurs au projet initial. Dans le cas contraire, un nouveau permis de construire est à demander selon la procédure qui vient d'être décrite.

§III – L'autorisation de démolir

L'**autorisation de démolir** consiste, pour l'autorité administrative compétente, à autoriser la démolition d'une construction. L'autorisation de démolition est exigée sur toute l'étendue de la commune et des agglomérations désignées par arrêté du ministre chargé de l'Urbanisme. Comme pour le permis de construire, cette obligation s'impose aux services publics et concessionnaires de services publics de l'État et des collectivités locales.

La demande d'autorisation de démolir est accompagnée par un dossier comprenant : la demande de permis de démolir signée par la personne qui entreprend la démolition, le titre de propriété, le plan de situation, le plan d'état des lieux et une note indiquant l'utilisation actuelle de la construction à démolir, sa surface et les motifs de la démolition.

À la fin des travaux de démolition, un certificat de démolition est délivré par l'autorité administrative qui avait autorisé la démolition.

SECTION 2 : LE CONTRÔLE PAR LE JUGE : LA RÉPRESSION PÉNALE

Le contrôle exercé par le juge en matière d'urbanisme est d'une extrême complexité. Il est en effet régi par trois ordres de juridiction et les procédures suivies sont nettement différenciées.

Il s'agit, **en premier lieu**, des litiges relatifs à des décisions prises par les autorités exécutives de l'État et des collectivités locales. Ces litiges ressortissent de la procédure de **l'excès de pouvoir**. La juridiction compétente est la Cour suprême. **Il y a ensuite** les litiges liés à la responsabilité des constructeurs, de l'État ou des collectivités locales ou même des particuliers⁵⁵. Le juge compétent est le juge civil (ou juge judiciaire). **Enfin**, le non-respect des règles et procédures en matière d'urbanisme peut faire l'objet d'une répression devant le juge pénal.

Les contrôles exercés par les trois ordres de juridiction malgré leur diversité ont la même finalité : assurer le respect des règles d'urbanisme.

55. À l'égard des particuliers, le juge civil peut intervenir pour les obliger à réparer un dommage qu'ils ont commis à l'égard d'une tierce personne.

§I – La diversité des infractions en matière d'urbanisme

Les infractions prévues par le Code de l'urbanisme sont nombreuses et diversifiées. Le Code classe les sanctions encourues en huit catégories :

- Première catégorie : les sanctions relatives au secret professionnel :

Cette catégorie de sanctions vise essentiellement la violation du secret professionnel par les techniciens qui sont impliqués dans les études des plans d'urbanisme et à la réalisation des projets d'aménagement. La sanction prévue est celle prévue par le Code pénal en son article 373.

- Deuxième catégorie : les sanctions relatives à la réglementation des espaces verts :

Le Code de l'urbanisme énumère plusieurs faits qu'il qualifie d'incriminations. Il s'agit de destruction ou d'altération de sites naturels, d'enlèvement ou de coupe d'arbres ou arbustes, d'extraction d'une partie du sol ou du sous-sol, de détérioration de clôtures, bancs ou tout autre matériel. La sanction prévue est une amende de 50 000Frs CFA à 5 000 000Frs CFA et une peine d'emprisonnement allant d'un mois à six mois. Le juge peut appliquer une de ces deux peines.

- Troisième catégorie : les sanctions relatives aux constructions menaçant ruine :

Dans une telle situation, le juge dispose d'une gamme de possibilités : ordonner, soit la réparation de l'immeuble en cause,

soit sa démolition pure et simple. Il peut également prescrire le ravalement lorsque les façades de l'immeuble révèlent un caractère inesthétique et vétuste. La sanction pénale est prévue lorsque le propriétaire de l'immeuble menaçant ruine, après une mise en demeure, ne répare pas ou ne démolit pas l'immeuble en question. Dans ce cas, la sanction est une amende de 50 000 Frs CFA à 1 000 000 Frs CFA et une peine d'emprisonnement d'un mois à 6 mois ou l'une de ces deux peines.

- Quatrième catégorie : les sanctions relatives aux lotissements : Les infractions prévues sous cette rubrique sont de deux ordres : réalisation d'un lotissement sans autorisation et non-respect des prescriptions édictées par l'acte d'autorisation de lotir. Les sanctions prévues sont une amende de 5 000 000 Frs CFA à 20 000 000 Frs CFA et un emprisonnement de six mois à deux ans ou l'une de ces deux peines. Sont également passibles des mêmes peines les personnes considérées complices.

Il existe deux autres cas qui méritent une attention soutenue. Lorsqu'à la suite d'un contrôle il se révèle que les travaux déjà réalisés ne sont pas conformes aux prescriptions de l'arrêté d'autorisation, il est dressé procès-verbal. Le tribunal pourra prononcer les peines prévues ci-dessus. Il peut aussi imposer un délai au lotisseur pour se mettre en règle, conformément aux prescriptions prévues sous peine d'une astreinte défini-

tive de 10 000 Frs à 3 000 000 Frs CFA par jour de retard. Cette astreinte court à partir de l'expiration du délai fixé par le jugement jusqu'au jour où les travaux sont définitivement achevés.

- **Cinquième catégorie : les sanctions relatives à l'autorisation de construire.** Deux situations sont à distinguer :

Première situation : cette première situation concerne toute personne qui réalise ou entreprend, fait réaliser ou fait entreprendre, modifie ou fait modifier des constructions ou installations sans autorisation de construire.

Deuxième situation : elle est relative à la violation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Dans les deux situations, la sanction est la même : une amende de 100 000 Frs CFA à 10 000 000 Frs CFA. Sont également punis de la même peine : les maîtres d'œuvre, les entrepreneurs ou toute personne ayant concouru à l'exécution desdites constructions ou installations.

- **Sixième catégorie : les sanctions relatives aux établissements recevant du public.** Les sanctions envisagées concernent trois cas de figure :

Premier cas : l'établissement fonctionne en contrevenant aux dispositions de sécurité prévues par le Code de l'urbanisme.

Deuxième cas : l'établissement fonctionne sans autorisation administrative d'ouverture.

Troisième cas : l'établissement fonctionne en sureffectif pour la catégorie à laquelle il appartient.

Le Code de l'urbanisme sanctionne les trois cas de figure d'une amende de 100 000 Frs à 2 000 000 Frs et d'un emprisonnement de six mois à deux ans ou l'une de ces deux peines seulement. Des peines complémentaires pourront être infligées aux mis en cause par l'autorité administrative : démolition après sommation, remise en état des lieux, retrait ou suspension de l'autorisation d'ouverture.

- Septième catégorie : les sanctions relatives à l'occupation irrégulière du sol. Plusieurs cas peuvent être distingués : chantier de construction non signalé par un panneau, refus de présentation de permis de construire ou de lotir aux services administratifs compétents. La sanction prévue est l'arrêt de travaux par les services compétents jusqu'à la présentation des documents, poursuite des travaux de construction en violation du jugement du tribunal ou de la sommation d'arrêt des travaux par le service de contrôle et de surveillance, construction d'un édifice sur un terrain occupé sans droit ni titre, construction par une entreprise sans autorisation si les travaux ne dépassent pas le niveau de clôture ou si le bâtiment n'a pas atteint deux mètres.

- **Huitième catégorie : les sanctions relatives à des encombrements sur la voie ou dans l'espace public.** Deux cas sont concernés : encombrement constitué par embarras, nuisances de toute nature, sur les chemins, les trottoirs, les passages d'eau, les ponts et les cours d'eau, empiètement dans les emprises de la voie. L'infraction est passible d'amende conformément à la réglementation en vigueur ; les services compétents de l'État et des collectivités locales sont habilités à procéder à l'enlèvement.

§II – La spécificité de la procédure pénale en matière d'urbanisme

Les infractions qualifiées de délits sont jugées par le tribunal de grande instance et les contraventions par le tribunal d'instance. Il existe cependant certaines particularités dues essentiellement au caractère très technique de la matière : c'est le cas des mesures conservatoires pour éviter des situations irréversibles.

I – *La constatation des infractions*

La constatation des infractions en matière d'urbanisme se fait par procès-verbal. Deux catégories de personnels sont habilitées à le faire : les officiers et agents de police judiciaire⁵⁶, les fonctionnaires et

56. Aux termes de l'article du Code de procédure pénale, ont qualité d'officiers de police judiciaire les maires et leurs adjoints, les officiers

agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le ministre chargé de l'Urbanisme. Lesdits fonctionnaires et agents doivent nécessairement prêter serment avant leur entrée en fonction. Il convient de retenir que pour les monuments et sites historiques, ce sont les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé des Monuments historiques qui opèrent dans les zones sauvegardées. Dans le même ordre d'idées, ce sont les fonctionnaires et agents des eaux et forêts qui opèrent dans les zones boisées.

Dans tous les cas de figure, les procès-verbaux établis sont datés. Ils doivent en outre indiquer le lieu et la nature de l'infraction commise. Ils sont signés et portés à la connaissance des contrevenants. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Leur établissement interrompt la prescription de l'infraction.

II – *Les mesures conservatoires*

Les mesures conservatoires sont prises soit par l'autorité judiciaire, soit par l'autorité administrative lorsque l'auteur de l'infraction ne cherche pas manifestement à régulariser sa situation. Dans ce cas, l'autorité compétente prend la mesure de suspension des travaux irrégulièrement entrepris.

et gradés de la gendarmerie, les commissaires de police. Les agents de police judiciaire sont les gendarmes et officiers de police, les fonctionnaires de police.

Les autorités judiciaires qui peuvent décider de l'arrêt des travaux sont : le juge d'instruction saisi de l'instruction du dossier et le tribunal appelé à statuer. La décision de suspension peut être prise soit d'office, soit sur réquisition du procureur. L'autorité judiciaire prend sa décision après avoir entendu le bénéficiaire des travaux. L'exécution de la décision judiciaire de suspension des travaux est d'application immédiate, nonobstant tout recours.

Les autorités administratives habilitées à prendre une décision de suspension sont le maire, le préfet du département en cas de carence de l'autorité municipale mise en demeure d'agir sans résultat. Au cas où des poursuites engagées aboutissent à un non-lieu ou à une relaxe, l'arrêté du maire ou du préfet cesse d'avoir effet.

III – *L'ouverture des poursuites*

Contrairement à la procédure suivie en France, la compétence de l'Administration n'est pas liée au Sénégal. Celle-ci jouit en effet d'un pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire qu'elle a la faculté de saisir ou non le parquet. L'article L75 du Code de l'urbanisme est très explicite à ce sujet. Il est ainsi libellé : « Les procès-verbaux établis par les agents désignés à l'article L73 du Code de l'urbanisme, à la suite de la constatation des infractions, sont transmis, sans délai, en original au service chargé de la surveillance et du contrôle de l'occupation du sol qui, au besoin, saisira le ministère

public ». Il résulte des dispositions ainsi rappelées que la saisine du procureur n'est pas automatique. C'est au service administratif chargé de la surveillance et du contrôle d'apprécier discrétionnairement si le parquet doit ou non être saisi pour engager les poursuites. Le fait pour l'Administration de s'abstenir de saisir la justice pour des infractions déjà constatées ne signifie pas cependant l'impossibilité de poursuivre le contrevenant. **D'une part**, l'article 175 du Code de l'urbanisme ne vise que les procès-verbaux établis par les agents de l'État et des collectivités commissionnés à cet effet. Quant aux officiers et agents de police judiciaire, ils sont légalement tenus de transmettre leurs procès-verbaux au **procureur de la République** seul habilité à apprécier la suite à donner. **D'autre part**, la victime, en se constituant partie civile, c'est-à-dire en décidant de poursuivre le contrevenant en réparation du préjudice qu'elle a subi, peut, devant le juge pénal, déclencher automatiquement l'action publique sans l'intervention du parquet. Par ailleurs, l'article L76 du Code de l'urbanisme reconnaît à toute association agréée la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions constatées.

IV – La portée de la décision de justice

La décision de justice ou le jugement du tribunal peut aboutir soit à un non-lieu, soit à une sanction pénale. Celle-ci peut être une amende ou un emprisonnement ou les deux à la fois. En plus de cette sanction pé-

nale, le jugement du tribunal peut prévoir d'autres mesures soit pour effacer les conséquences matérielles de l'infraction : ce sont des mesures dites de **restitution**, soit pour permettre l'exécution de la décision de justice en cas de refus de la part du contrevenant : ce sont les mesures **d'astreinte**.

A - La sanction pénale

Il existe deux catégories d'infractions : les infractions générales et les infractions particulières.

- **Les infractions générales** sont constituées par la violation des règles ou servitudes d'urbanisme. Les sanctions prévues sont une amende ou un emprisonnement ou les deux à la fois. Le Code de l'urbanisme détermine les montants à recouvrer et la durée de l'emprisonnement avec un minimum et un maximum.

- **Les infractions particulières** sont également prévues par le Code de l'urbanisme : louer ou vendre des terrains d'un lotissement non autorisé, etc. Les peines infligées revêtent un caractère spécifique. Généralement, il s'agit de simples amendes. Les infractions particulières sont en effet, pour la plupart des cas, constituées par de simples contraventions.

B - Les mesures de restitution

Les mesures de restitution peuvent être prises par le juge pénal en plus des sanctions pénales proprement

dites. « Elles consistent soit à mettre en conformité les lieux, les ouvrages avec les règlements, l'autorisation administrative ou la déclaration en tenant lieu, soit à démolir un ou les ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur »⁵⁷. Le choix des mesures de restitution est déterminé par le juge de manière souveraine. Celui-ci n'est pas tenu de motiver sa décision. Il n'est pas tenu non plus de préciser les modalités des travaux d'aménagement qui doivent aboutir à leur mise en conformité.

C - Les mesures d'astreinte

Les mesures d'astreinte sont prévues pour assurer l'exécution des décisions de justice soit de mise en conformité, soit de rétablissement des lieux dans leur état antérieur. Deux types de mesures sont prévues : l'astreinte proprement dite et l'exécution forcée.

1°/ L'astreinte

L'astreinte est prévue par les dispositions de l'article 82 du Code de l'urbanisme. Celles-ci sont ainsi libellées : « lorsque les prescriptions imposées par l'arrêté d'autorisation n'auront pas été respectées, le tribunal pourra prononcer les peines prévues à l'article L80 du Code de l'urbanisme et, en outre, imposer un

57. Pochon, *Le contentieux de la démolition d'un immeuble*, AJPJ, 1982, p.446.

délai au lotisseur pour mettre les travaux en conformité avec les prescriptions de l'arrêté d'autorisation sous peine d'une astreinte définitive de 30 000 à 300 000 frs par jour, de retard. L'astreinte prononcée court à partir de l'expiration dudit délai fixé par le jugement jusqu'au jour où les travaux sont définitivement achevés ». Il ressort des dispositions ainsi rappelées du Code d'urbanisme que l'astreinte est fixée par le juge qui en détermine le montant et le point de départ. Elle n'est ni une peine, ni même une réparation, mais une mesure destinée à « contraindre un débiteur à exécuter une obligation de faire ».

L'article 82 du Code de l'urbanisme, dans ses alinéas 3 et 4, détermine les conditions d'utilisation de l'astreinte. Il souligne, d'une part, que les astreintes prononcées par le juge sont recouvrées par le Trésor et, d'autre part, que le tribunal peut autoriser, après l'achèvement des travaux, « le reversement d'une partie des astreintes si le lotisseur établit qu'il a été empêché d'observer, par les circonstances indépendantes de sa volonté, le délai qui lui a été imparti ».

2°/ L'exécution forcée

L'exécution forcée d'une décision de justice peut intervenir lorsque, à l'expiration de délai fixé par le jugement exigeant la mise en conformité avec les prescriptions de l'arrêté d'autorisation, les travaux ne sont

pas complètement achevés⁵⁸. Il appartient, dans ce cas, à l'autorité administrative compétente (maire ou préfet) de faire effectuer d'office et aux frais du contrevenant le restant des travaux de réparation ou de transformation.

58. Article L82 alinéa 2 du Code de l'urbanisme.

TROISIÈME PARTIE

La transformation de l'espace urbain

La ville se développe et se transforme. Les changements sont d'autant plus préoccupants que le mouvement est perturbé en permanence par divers facteurs endogènes et exogènes difficilement maîtrisables. Ainsi les modes de productions, de distributions et de gestion reflètent-elles particulièrement en Afrique, l'état d'une société désarticulée avec ses structures économiques, politiques, techniques et culturelles, totalement dégradées, entravant, ainsi, la promotion d'un développement urbain durable. Sur le plan plus scientifique et technique, le problème se ramène à rechercher les solutions les plus appropriées, permettant d'endiguer et de réorienter les mutations économiques et sociales qui interviennent constamment. Une telle évolution de la ville interpelle naturellement tous les acteurs de la transformation urbaine quelle que soit leur spécialité ou leur objectif.

CHAPITRE 1^{ER}

Les acteurs de la transformation urbaine

Les acteurs qui évoluent sur la scène urbaine sont d'un nombre impressionnant. Leur but n'est pas seulement de relever les défis nombreux auxquels les citadins sont confrontés quotidiennement mais surtout de réaliser en tous lieux et en toutes circonstances les infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins sans cesse croissants des populations.

Les acteurs de la transformation urbaine sont des personnes physiques et morales, des organismes publics, parapublics et privés. Ils concourent tous au même objectif, aménager et maîtriser les mutations et transformations qui ont cours dans les agglomérations urbaines. Généralement on les classe en trois grandes

catégories : les concepteurs, les constructeurs et les promoteurs.

Ils sont plus complémentaires que totalement différenciés

SECTION 1 : LES CONCEPTEURS

Le mot **concepteur** renvoie à l'idée de création, d'imagination créatrice, comme disait l'autre. Les concepteurs sont ceux qui conçoivent une idée. Concevoir, c'est **imaginer, inventer**. En d'autres termes, les **concepteurs** sont ceux qui possèdent la science et l'art de concevoir à côté des **constructeurs** qui réalisent et des gestionnaires qui gèrent.

Dans la pensée technique nouvelle, on considère comme faisant partie du groupe des concepteurs : les architectes, les urbanistes, les planificateurs, les ingénieurs. Ce sont eux qui portent le projet urbain d'aménagement et de transformation. De tous, l'architecte demeure la cheville ouvrière.

§I – Les architectes

Dans le langage courant, **l'architecture** est entendue comme la forme des édifices, des établissements humains, la forme de la ville matérielle et de ses différentes parties. Elle apparaît comme la ville édifiée. Elle englobe ainsi les matériaux de construction, le climat et l'ensemble des domaines physico-géographi-

ques locaux. Sur un plan plus scientifique et technique, l'architecture « détermine l'espace par l'édification, la réalisation physique des formes bâties qui, en quelque sorte englobent les espaces, les structures et les limites »⁵⁹.

La loi 78-43 du 6 juillet 1978 portant orientation de l'architecture sénégalaise déclare l'architecture d'utilité publique et d'intérêt public (article 1^{er}). La loi précise, en son article 2, « que l'utilisation de l'espace construit doit se conformer aux besoins et aspirations de la société sénégalaise conformément à son génie et sa culture ». L'architecte est donc l'artisan principal du développement de la ville. Les termes de la loi 78-44 du 6 juillet 1978 sont sans équivoque à ce sujet. « L'intervention d'un architecte est obligatoire pour toute construction nouvelle ou toute modification d'une construction ancienne ».

Exerçant une profession soumise à un encadrement juridique et professionnel rigoureux, l'architecte joue dans le processus de transformation des agglomérations urbaines un rôle déterminant.

I – *L'encadrement juridique de la profession d'architecte*

La profession d'architecte est soumise à un encadrement juridique tant sur le plan du recrutement que sur le plan de l'exercice de la profession. L'accès à la

59. *Villes et architecture*, Kartala, 1992, p.46.

profession d'architecture est soumis à des critères déterminés. L'article 1^{er} de la loi 78-44 du 4 juillet 1978⁶⁰ énumère ainsi lesdits critères : être de nationalité sénégalaise, avoir son domicile au Sénégal, être de bonne moralité, jouir de ses droits civils, civiques et de famille, être titulaire du diplôme d'architecte ou de tout autre diplôme admis en équivalence, être agréé par arrêté du ministre de l'Urbanisme sur proposition du conseil de l'ordre des architectes, avoir prêté serment devant le tribunal régional de Dakar qui constate que l'intéressé remplit les conditions exigées, avoir contracté une assurance couvrant tous les risques résultant de sa propre responsabilité professionnelle, être inscrit à l'ordre des architectes.

L'architecte, dans l'exercice de sa profession, est soumis à certaines exigences d'ordre juridique. Tout d'abord il a le choix d'exercer sa profession soit à titre individuel, soit en qualité de fonctionnaire ou contractuel de l'Administration. Lorsqu'il intervient à titre individuel, l'architecte peut faire partie d'une société civile professionnelle ou interprofessionnelle. Celle-ci peut être anonyme ou à responsabilité limitée. La société d'architecture doit répondre aux conditions suivantes : avoir une assurance telle que précisée par la loi, les actions ou les parts sociales de la société sont nominatives, l'adhésion d'un nouvel associé est subordonnée à l'agrément préalable de l'assemblée générale

60. Relative à la profession d'architecte.

statutaire à la majorité des deux tiers, le président du conseil d'administration, le directeur général, s'il est unique, la moitié des directeurs généraux, le ou les gérants ainsi que la majorité des membres doivent être des architectes.

En plus des exigences d'ordre juridique ainsi explicitées, l'architecte est placé sous le contrôle professionnel du conseil de l'ordre.

II – *L'encadrement professionnel des architectes*

Les architectes sont soumis à un encadrement professionnel exercé par le conseil de l'ordre des architectes.

Le conseil de l'ordre des architectes est un établissement public professionnel. Il a la personnalité morale et dispose de l'autonomie administrative et financière. À ce titre, il dispose d'un patrimoine propre provenant des cotisations des membres ainsi que des dons et legs. L'ordre peut créer ou subventionner des œuvres intéressant la profession. L'ordre des architectes regroupe tous les architectes exerçant la profession. Les architectes inscrits à l'ordre sont répartis entre trois sections :

- **La section A** : elle groupe les architectes exerçant à titre individuel, les architectes salariés ou associés d'un architecte ou d'une société d'architecture.

- **La section B** : elle regroupe les sociétés d'architecture.

- **La section C** : elle réunit les architectes fonctionnaires ou contractuels des services publics, les architectes salariés d'organismes d'études exerçant exclusivement leur activité pour le compte de l'État ou des collectivités locales.

L'ordre des architectes a pour mission de veiller au contrôle et au maintien de la moralité et de la qualité des membres de l'ordre. Il assure le respect par ceux-ci des lois et règlements ainsi que des devoirs professionnels. Il surveille les conditions d'exercice de la profession. **L'ordre**⁶¹ assure, en toutes circonstances et devant toutes les juridictions, la défense des intérêts matériels et moraux de la profession, de son honneur, de son indépendance et de ses traditions. Il est l'interprète des architectes auprès des pouvoirs publics. Il donne son avis sur la législation et la réglementation régissant l'architecture et les architectes lorsqu'il est consulté par le gouvernement.

La chambre disciplinaire du conseil de l'ordre est compétente pour connaître de la conduite des architectes non fonctionnaires contre lesquels il est allégué des manquements aux devoirs professionnels. Pour les architectes fonctionnaires et les contractuels, ils restent soumis aux règles de discipline de la fonction publique.

61. L'ordre des architectes comprend trois organes : le Conseil de l'ordre, le bureau de l'ordre et la chambre disciplinaire

§II – Les urbanistes

Dans les temps anciens, l'urbanisme n'avait jamais été du domaine des professionnels. Dans les sociétés traditionnelles, en effet, les villes se faisaient sans architectes ni urbanistes attirés. L'architecture et l'urbanisme ne sont apparus qu'avec l'aristocratie.

Après la révolution industrielle, des hommes politiques, des philosophes et même des amateurs comme Howard se sont érigés en théoriciens de l'urbanisme moderne. Dans le même ordre d'idées, des administrateurs comme le Baron Hausman se sont distingués comme de praticiens de renommée dans l'aménagement et l'embellissement des agglomérations urbaines. L'urbaniste moderne n'apparaît qu'avec Tony Garnier, Berlage et Otto Wagner. Mais, à la vérité, l'architecte qui crée les formes et l'ingénieur qui fait les calculs sont toujours mal placés pour être des urbanistes. Les plans qu'ils élaborent sont souvent figés dans une géométrie primaire. Ils restent des jeux de construction en cubes. Leurs villes sont des villes-maquettes, des villes-objets, sans âme. Or la ville doit demeurer le reflet d'une civilisation, d'une culture qui forge la forme de l'habitat et de son environnement.

Pour les urbanistes modernes, la ville ne doit pas être conçue comme un regroupement de maisons et de rues, ou comme un monument. Bien au contraire, la ville est un ensemble d'êtres humains qui ont des be-

soins. Ils ont besoin de se loger, de travailler, de circuler, de se distraire. C'est sur ces bases que les urbanistes ont proposé de bâtir des **villes fonctionnelles** en utilisant toutes les ressources de la technique moderne. Mais les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des ambitions et des efforts entrepris. Une nouvelle approche de l'aménagement urbain s'imposait donc.

Les urbanistes contemporains rejettent l'idée que l'urbanisme ne doit concerner que l'aménagement interne des villes. Il faut résoudre les différents problèmes qui se posent dans le cadre d'un aménagement global des villes. Les plans élaborés dans ce cadre prennent en compte tous les éléments de l'aménagement tout en s'assurant de leur cohérence globale. Les nouveaux grands ensembles immobiliers, qui naissent un peu partout, comprennent non seulement des espaces urbains, mais également des espaces ruraux : zones d'extension des agglomérations urbaines, zones de détente et loisirs, zones de productions agricoles. Toutes ces préoccupations sont intégrées dans des schémas d'aménagement, d'urbanisme et des plans d'urbanisme. L'urbanisme apparaît ainsi comme une discipline de synthèse. Il fait appel à des données provenant de nombreuses disciplines de base : architecture, sociologie, économie, géographie, écologie. En d'autres termes, l'urbanisme met en œuvre des données variées revêtant des aspects techniques, administratifs et financiers.

Contrairement à l'architecte qui exerce une profession libérale, il n'existe pas au Sénégal un statut légal permettant à l'urbaniste d'exercer la profession **d'urbaniste** à titre individuel. Toutefois, on retiendra que l'Administration d'État s'est dotée d'un corps d'urbanistes fonctionnaires pour satisfaire ses besoins. Les services techniques des communes emploient également des urbanistes fonctionnaires ou contractuels.

SECTION 2 : LES CONSTRUCTEURS

Le dictionnaire le *Petit Robert* donne du **constructeur** la définition suivante : « celui qui construit ; l'ingénieur qui construit un édifice, etc. ». Cette définition contraste avec celle du Code de la construction qui englobe, sous le vocable « **constructeur** », l'architecte, l'entrepreneur, l'ingénieur, le technicien, le bureau d'étude, le bureau de contrôle ou toute personne intervenant dans la conception, la réalisation ou le contrôle de l'ouvrage qui serait lié au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrages ou de services. À dire vrai, le **constructeur** n'est rien d'autre qu'un entrepreneur ou toute autre personne liée par un contrat avec un maître d'ouvrage pour la réalisation d'un ouvrage déterminé, peu importe son statut ou la forme sous laquelle il intervient. Il peut s'agir d'un organisme public, parapublic ou privé ou d'une personne agissant à titre individuel.

§I – Les organismes publics ou parapublics

Pour la réalisation de leurs programmes, les collectivités publiques (État-collectivités locales) peuvent agir sous diverses formes. Elles peuvent exécuter elles-mêmes les opérations d'aménagement. C'est le système de la régie. Elles peuvent également les faire exécuter. Dans ce dernier cas, elles s'adressent à des sociétés ou organismes privés ou publics ou parapublics (établissement public, société d'économie mixte d'aménagement, société nationale ou locale d'aménagement, etc.).

L'État et les collectivités locales ont été toujours désireux d'agir avec l'efficacité requise dans le domaine de l'aménagement et de la rénovation urbaine. Très tôt, en effet, la nécessité s'est imposée dès l'indépendance du pays, en 1960, de mettre en place divers organismes publics et parapublics ou des sociétés d'économie mixte dont la mission fondamentale est de construire, d'acquérir ou de financer des opérations d'aménagement ou de réalisation de logements ou d'habitations socioéconomiques. Ce sont, principalement, l'Office des habitations à loyer modéré (OHLM)⁶², la Société immobilière du Cap-Vert (SICAP), l'Agetip. Tous ces organismes et sociétés sont bien connus du public sénégalais.

62. Devenu depuis Société nationale des habitations à loyer modéré (SNHLM).

I – *La société immobilière du Cap-vert (SICAP)*

La Société immobilière du Cap-vert (**SICAP**) a un passé ancien et une longue histoire. Créée en 1950 sous l'empire de la colonisation française, elle avait pour mission, à l'époque, de gérer et d'entretenir le parc immobilier légué par l'administration coloniale. Cette mission s'est élargie par la suite, à l'accession du pays à l'indépendance nationale, à la réalisation de lotissements locatifs, avec la possibilité pour les bénéficiaires d'accéder à la propriété après une dizaine d'années de location-vente.

Bénéficiant, au début, du soutien financier de la Caisse centrale de coopération (française), elle disposait de ligne de crédit pour le financement de ses programmes immobiliers à des conditions avantageuses. Celles-ci ont permis la réalisation de plus de 12 202 logements répartis en 48 lotissements couvrant une superficie de 400⁶³ hectares. Après le retrait de la Caisse centrale de coopération, la SICAP a continué à bénéficier d'une subvention de l'État du Sénégal pour le financement des VRD de 1976 à 1980. C'est ainsi que la SICAP a réalisé, dans ses différents programmes, des infrastructures relatives à la voirie, aux réseaux d'eau pluviale, aux réseaux d'adduction d'eau, d'alimentation électrique, etc. D'importantes plantations et de nombreux jardins publics ont été aménagés, ainsi que des aires de

63. Pour un financement global de plus de 35 milliards de francs CFA.

jeux pour enfants équipés de toboggans et de balançoires.

La SICAP a ainsi beaucoup contribué, par ses programmes immobiliers de grande envergure, à la transformation et au développement de la capitale sénégalaise, Dakar. Elle a créé, dans ses lotissements, un cadre de vie agréable qui a contribué au renom de la SICAP.

II – *La Société nationale des habitations à loyer modéré (SNHLM)*

La Société nationale des habitations à loyer modéré a pour mission de construire des logements économiques en milieu urbain et rural destinés aux salariés à revenus moyens. Elle a une vocation nationale. Elle a pu réaliser des programmes dans les principales localités du pays. Depuis sa création jusqu'en juillet 2000, la SNHLM a réalisé⁶⁴ plus de 13 432 logements sur le territoire national, dont 10 510 à Dakar. Elle a également à son compte plus de 22 810 parcelles viabilisées.

III – *L'Agetip*

L'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (**AGETIP**) a été créée en 1989

64. Plus de 12 918 logements pour un investissement global qui dépasse 46,5 milliards de FCFA ont été réalisés par la SICAP.

dans le but de promouvoir l'emploi, mais également pour apporter les corrections nécessaires aux effets sociaux néfastes des politiques d'ajustement structurel. Mais c'est surtout à l'égard des collectivités locales que les efforts de l'AGETIP ont été les plus significatifs. Plusieurs communes et communautés rurales ont bénéficié des programmes de l'AGETIP I, II et III sur la base des financements octroyés par la Banque mondiale et les autres partenaires au développement tels que l'Agence française de développement, la Banque africaine de développement (BAD), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Union européenne, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Coopération allemande, le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), etc. Sur la base des projections faites à partir des emplois déjà créés avec les projets terminés, on peut raisonnablement retenir que plus de 258 648 emplois seront créés à la fin de tous les projets en cours.

Les missions assignées à l'AGETIP comprennent quatre volets significatifs : créer un nombre significatif d'emplois nouveaux, permanents ou temporaires, principalement à Dakar et dans les régions et départements, promouvoir le savoir-faire et la compétitivité des entreprises qui sont chargées des chantiers ainsi que l'efficacité des institutions publiques impliquées dans le but de promouvoir une meilleure capacité permettant à l'économie de saisir toutes les opportunités durables

bien après la fin du projet, élargir le champ d'application des travaux à haute intensité de main-d'œuvre et améliorer les procédures en vigueur dans le secteur public et privé afin de les rendre plus performantes, exécuter les programmes de travaux de façon à rendre le résultat économiquement et socialement rentable.

L'AGETIP fonctionne dans les mêmes conditions qu'une PME du secteur privé. Le statut qui la régit est similaire à celui d'une ONG, c'est-à-dire dégagé de toute contrainte administrative susceptible de freiner son action.

L'AGETIP est administrée par un directeur général et une assemblée générale composée de membres fondateurs⁶⁵ parmi lesquels le président de l'association des maires du Sénégal, le représentant du syndicat des travailleurs du secteur BTP, le président du Conseil national du patronat et le directeur général de l'AGETIP.

§II – Les organismes privés

Il existe une multitude d'institutions, de sociétés et d'organismes privés de toute nature qui évoluent dans le domaine de l'aménagement et de la construction en milieu urbain. Leurs compétences varient selon

65. L'auteur de l'ouvrage a été, durant de longues années, un membre fondateur de l'AGETIP.

leur statut et la nature des opérations qu'ils entreprennent. Généralement leurs activités sont essentiellement axées sur l'aménagement de l'espace urbain, la construction et l'amélioration du cadre de vie. On retiendra principalement les associations d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie, les sociétés coopératives d'habitat et de construction et les sociétés de construction.

I – Les associations d'aménagement et de l'amélioration du cadre de vie

L'impact très prononcé des politiques urbaines ne peut laisser indifférentes les populations des villes agissant individuellement ou regroupées dans le cadre d'associations. Les enjeux que représentent ces politiques sont en effet importants et diversifiés. Ils affectent directement ou indirectement leur vie sur les plans physique, économique et social. Cette situation a engendré une prise de conscience sur l'exigence d'une participation forte du public aux décisions concernant l'urbanisme et l'environnement. L'émergence récente d'une multitude d'associations se consacrant à l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement urbain constitue l'un des moyens les plus efficaces au service du bien-être social et de l'amélioration du cadre de vie des citoyens.

Le Code de l'urbanisme ne donne pas une définition de « l'association d'aménagement et de l'amélioration du cadre de vie », forme nouvelle d'intervention du

privé dans le domaine de l'urbanisme. Il se borne à fixer les finalités visées par les membres. Aux termes de l'article 58 de ce code, peuvent « constituer une association d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie, les personnes physiques ou morales qui poursuivent les buts suivants : la construction, l'entretien, la gestion d'ouvrages d'intérêt collectif tels que la voirie, les réseaux divers, les aires de stationnement, les garages, les aires de jeux et de repos, la conservation, la rénovation, la mise en valeur des secteurs sauvegardés, la rénovation de quartiers vétustes ou insalubres, la restauration d'immeubles et de remembrement de parcelles de terrains enclavés ou mal desservis dans le cadre d'un plan d'aménagement, la protection et l'amélioration de l'environnement ».

Pour exercer leurs activités, les **associations d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie** doivent être agréées par le ministre chargé de l'Urbanisme. À cet effet une demande doit être présentée :

a/ par les trois quarts au moins des personnes intéressées détenant les trois quarts au moins de la superficie pour les travaux spécifiés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 58 précité ;

b/ par tous les membres de l'association pour les opérations relevant des paragraphes 3 et 4 de l'article 58⁶⁶.

La demande d'agrément doit être accompagnée d'une note de présentation des objectifs de l'association, le cadre territorial de ses activités, la liste des adhérents et des dirigeants, les statuts, le règlement et le récépissé de reconnaissance.

À partir de l'obtention de son agrément, **l'association d'aménagement et d'amélioration du cadre de vie** peut être représentée à titre consultatif dans les organismes de consultation en matière d'urbanisme, d'habitat et d'environnement. Elle peut également être consultée dans le cadre de l'élaboration des plans d'urbanisme.

II – Les coopératives de construction et d'habitat

Les sociétés coopératives de construction et d'habitat ont pour but de contribuer à la réduction, au bénéfice de leurs membres et par leur propre effort, du prix de revient des terrains viabilisés et des constructions. Les sociétés coopératives de construction et d'habitat sont constituées par des personnes qui poursuivent les objectifs suivants : l'acquisition de terrains, de parcelles ou d'immeubles bâtis, la construction d'immeu-

66. Article 58 du Code de l'urbanisme.

bles à usage collectif, la construction, la restauration et l'amélioration de maisons individuelles groupées à usage d'habitation ou à usage professionnel, destinées à être attribuées, louées ou vendues aux associés.

Les sociétés coopératives de construction et d'habitat sont des sociétés à capital et à personnes variables. Elles sont régies par les dispositions de la loi n°2009-23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction⁶⁷, par la loi 83-07 du 28 janvier 1983 portant statut général des coopératives au Sénégal. Elles sont donc différentes des sociétés de construction proprement dites.

Les coopératives d'habitat connaissent à l'heure actuelle de profondes mutations tant dans leur organisation interne que dans le financement des projets et l'utilisation des matériaux de construction. C'est à la suite de la création du Bureau d'assistance à l'habitat social (BAHSO) que les coopératives d'habitat ont connu l'essor le plus significatif. Plus de 250 coopératives ont été déjà enregistrées. L'innovation majeure est la collecte d'une épargne atteignant la dizaine de milliards de Frs CFA. Un tel résultat positionne désormais la coopérative d'habitat comme instrument idéal de mobilisation de l'épargne des familles.

III – *Les sociétés de construction*

Les sociétés de construction se présentent sous diverses formes. On les classe généralement en deux

67. Articles L89 à L94.

grandes catégories : les sociétés civiles constituées en vue de la vente d'immeubles et les sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles au profit de leurs associés par fractions divisées.

A - Les sociétés civiles constituées en vue de la vente d'immeubles

Les sociétés civiles immobilières ont pour objet de construire un ou plusieurs immeubles en vue de leur vente en totalité ou par fraction. Elles sont régies par l'acte uniforme de l'OHADA relatif aux sociétés.

Les immeubles construits ne peuvent être attribués, en tout ou partie en jouissance ou en propriété, aux associés en contrepartie de leur apport, et ce, sous peine de nullité de l'attribution (alinéa 2 de l'article 63 du Code de la construction). L'autre caractéristique des sociétés civiles immobilières repose sur le fait que « les associés sont tenus du passif social sur tous leurs biens à proportion de leurs droits sociaux »⁶⁸.

B - Les sociétés constituées en vue de l'attribution d'immeubles aux associés par fractions divisées

Elles sont différentes des sociétés civiles de construction. Leur objet est, certes, la construction ou l'acquisition d'immeubles, mais ceux-ci sont destinés à être attribués par fraction aux associés en propriété ou en jouissance. « L'objet de ces sociétés comprend, entre

68. Alinéa 3 de l'article L63 du Code de la construction.

autres, la gestion et l'entretien des immeubles jusqu'à la mise en place d'une organisation différente »⁶⁹.

Un règlement est établi pour déterminer les parties réservées à l'usage exclusif de chaque associé et celles des parties affectées à l'usage commun des associés. Ce règlement prévoit les dispositions qui permettent une gestion collective des services et équipements communs. Il ne peut toutefois imposer des restrictions aux droits des associés sur les parties qui leur sont réservées à titre privatif avec jouissance exclusive. Pour la réalisation des opérations envisagées, les associés sont tenus de répondre aux appels de fonds que nécessitent l'acquisition, la construction ou l'aménagement de l'immeuble social proportionnellement à leurs droits dans le capital de la société.

IV – *Les promoteurs immobiliers*

Le concept « **promoteur** » revêt plusieurs significations. Tantôt il concerne la personne (physique ou morale) qui conçoit un programme immobilier et le réalise avec ses moyens personnels ou avec l'aide d'une banque et procède ensuite à une location-vente ou une vente au comptant⁷⁰. Le concept peut viser également la personne « qui s'oblige envers un maître d'ouvrage à faire procéder pour un prix convenu au

69. Article L66, alinéa 2 du Code de la construction.

70. Les promoteurs de cette catégorie sont très nombreux. Ils soumettent leurs programmes à la Banque de l'habitat pour le financement.

moyen de contrats d'entreprise à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ». Cette dernière définition a été retenue par le Code de la construction⁷¹. Deux traits caractérisent le promoteur :

A- L'exigence d'un contrat liant les deux parties

Le contrat liant le promoteur et le maître d'ouvrage fonde les droits et obligations des parties. Le contrat est fait par écrit avec les énonciations suivantes : la situation et la contenance du terrain sur lequel doivent être édifiés le ou les bâtiments, la contenance et les caractéristiques des immeubles à construire, les devis descriptifs et les conditions d'exécution technique des travaux, le prix convenu ainsi que les limites et conditions dans lesquelles la révision du prix peut intervenir, les moyens et conditions de financement et les modalités de règlement à mesure de l'avancement des travaux, la rémunération du promoteur pour ses soins, peines et débours, le délai dans lequel le bâtiment doit être édifié, la garantie apportée par le promoteur de la bonne exécution de sa mission.

Trois observations peuvent être formulées sur le contrat de promotion immobilière :

- 1- il est possible de faire éclater le contrat en plusieurs actes séparés comportant chacun

71. Article L195.

- des énoncés correspondant à une phase ou une partie de l'ensemble des opérations ;
- 2- aucune action ne peut être entreprise, aucun travail matériel ne peut être effectué sur le terrain avant la signature du contrat ;
 - 3- l'inobservation des dispositions du contrat entraîne sa nullité, mais celle-ci ne peut être invoquée que par le maître d'ouvrage. La nullité constatée du contrat entraîne l'inopposabilité au maître de l'ouvrage de tous les contrats faits par le promoteur.

B - La détermination des droits et obligations des parties

Le contrat est la loi des parties. Il détermine les droits et obligations de chacune d'elles.

1°/ Droits et obligations du promoteur

a/Les obligations du promoteur : elles sont de plusieurs ordres :

1°) le promoteur doit assurer l'exécution du programme. Il est garant de l'exécution des obligations mises à la charge des personnes avec lequel il a traité au nom du maître d'ouvrage⁷² ;

2°) si le promoteur exécute lui-même une partie des opérations du programme, il est tenu, dans ce cadre, des obligations de l'entreprise.

72. Article L95, alinéa 2 du Code de la construction.

b/ Les droits du promoteur : ils sont doubles :

1°) le promoteur est habilité, dans le cadre du contrat de promotion, à conclure des contrats, à recevoir les travaux, à liquider les marchés et à accomplir au nom du maître d'ouvrage tous les actes qu'exige la réalisation du programme ;

2°) le contrat emporte le règlement à la fin du programme du prix convenu avec le promoteur.

2°/ Droits et devoirs du maître d'ouvrage

a/ Les obligations du maître d'ouvrage : le maître d'ouvrage assure les obligations suivantes : il est tenu d'exécuter les engagements contractés en son nom par le promoteur en vertu des pouvoirs qu'il lui avait donnés, il assure le règlement du prix convenu à la fin du programme.

b/ Les droits du maître d'ouvrage : le maître d'ouvrage dispose à l'égard du promoteur des actions en responsabilité devant l'instance judiciaire.

X X

X

L'accélération du phénomène d'urbanisation, depuis les années d'indépendance, a rendu complexe la recherche de la rationalité dans l'aménagement et la répartition des populations dans l'espace urbain. C'est ainsi que les collectivités publiques se sont employées davantage à la réalisation d'opérations d'aménagement et de production du cadre bâti.

CHAPITRE 2

La production du cadre bâti

L'histoire mondiale des villes enseigne que l'aménagement rationalisé et coordonné de l'espace urbain constitue un élément fondamental de la durabilité. Il conditionne en effet non seulement la maîtrise de la croissance urbaine, mais également la construction d'images fortes de l'évolution optimale des structures et du fonctionnement des agglomérations urbaines.

Le concept « construction » signifie dans ce contexte « production » ou « assemblage de matériaux ». Elle ne se réfère pas aux théories économiques pour lesquelles l'expression « production » est employée. L'opération « production » vise plutôt à réunir toutes les interventions qui sont la cause de créations ou de modifications pouvant faire évoluer l'habitat ou l'infrastructure urbaine. C'est le sens que donnent les respon-

sables administratifs et techniques dans leur approche du développement urbain.

SECTION 1 : LA PRODUCTION D'INFRASTRUCTURES ET D'ÉQUIPEMENTS

Les infrastructures collectives sont constituées par l'ensemble des installations, des ouvrages et réseaux divers qui rendent possible le fonctionnement des services publics et conditionnent la vie de l'homme dans la cité. Quant aux équipements collectifs, ils représentent l'ensemble des services concourant à la satisfaction des besoins exprimés par les populations : besoins sur le plan administratif, éducatif, socioculturel, de sécurité, de santé, de besoins marchands, etc.⁷³

§I – Les équipements publics

Contrairement aux équipements d'ordre privé qui sont à l'usage exclusif du propriétaire, les équipements collectifs, en revanche, sont à l'usage de tous. Ils sont consécutifs aux aménagements de voirie, d'eau, d'assainissement, d'électricité, de réseaux téléphoniques. On distingue généralement trois types d'équi-

73. La réalisation des infrastructures et des équipements incombe à l'État, aux collectivités décentralisées. Elle interpelle également les populations.

pements publics : les réseaux primaires et secondaires, les réseaux tertiaires et les équipements sociaux.

1°/ Les réseaux primaires et secondaires : Les équipements concernés sont le réseau d'eau potable, le réseau d'électricité et le drainage, etc. Leur réalisation passe par trois phases :

Phase 1 : la libération des emprises pour les infrastructures et équipements : il convient, sur la base du plan d'aménagement de la zone, d'identifier toutes les emprises destinées aux infrastructures primaires et secondaires à réaliser et de prendre les mesures tendant à leur libération. Il sera nécessaire, dans le même temps, de relever tous les cas pouvant faire l'objet d'un recasement et de choisir les zones appropriées de celui-ci.

Phase 2 : la programmation des infrastructures et équipements à réaliser : cette opération repose sur l'établissement d'un échéancier des réalisations. Elle s'appuie sur le plan d'aménagement déjà établi.

Phase 3 : la réalisation du programme d'infrastructures et d'équipements : Cette opération nécessite, étant donné son coût élevé, le concours de l'État, des collectivités locales et des populations.

2°/ Les réseaux tertiaires : Pour la réalisation des infrastructures et équipements, plusieurs étapes sont né-

cessaires : études préliminaires, préparation de la mise en œuvre du projet et planification des réalisations.

La mise en place des infrastructures et équipements dans les zones urbaines, particulièrement dans celles déjà occupées, est une opération extrêmement complexe. Elle peut s'étaler dans le temps. S'agissant de la charge des financements des équipements collectifs elle est supportée soit par le budget des collectivités publiques (État, collectivités locales), soit par les constructeurs. De nombreux pays, dans le monde, utilisent cette dernière pratique. Il en est ainsi de la Suisse, de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Belgique. La France n'a adopté la méthode que récemment. La loi (ENL) du 13 juillet 2006 autorise les communes à instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles du fait de leur classement sur une carte communale. Le financement de l'aménagement et de la réalisation des équipements collectifs incombe dans la plupart des cas aux constructeurs.

Les travaux de réalisation des équipements des infrastructures et de la voirie sont faits généralement par des entreprises ou des organismes publics ou parapublics, conformément au contrat passé avec la collectivité publique sur la base de la réglementation sur les marchés publics.

§II – La voirie

Les attentes des citadins, dans leur vie quotidienne, sont immenses. Il faut leur assurer le bien-être social, économique et spatial qui repose essentiellement sur la mise en place de plusieurs réseaux, dont celui de l'assainissement, de l'eau potable, de l'électricité, du téléphone, du gaz, etc. Tous ces réseaux utilisent la voirie.

Dans la gestion urbaine, plusieurs acteurs concourent à la satisfaction des besoins économiques et sociaux des habitants : commerçants, entrepreneurs, sociétés, administrations. La qualité, la durabilité et même les possibilités de réalisation de leurs projets sont fonction du développement du système routier. Le Code de l'urbanisme souligne, en son article 15, que « les trames viaires conçues dans les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDN), les plans directeurs d'urbanisme et les plans d'urbanisme de détails (PUD) doivent obligatoirement préciser les emprises et tracés des routes nationales départementales et communales ainsi que ceux des chemins de fer à l'intérieur des périmètres des collectivités locales ». L'alinéa 2 du même article précise en outre que « dans chacun de ces différents documents, le règlement d'urbanisme doit clairement indiquer le plan d'alignement et les mesures de préservation des emprises ».

Or, le problème que l'on rencontre généralement dans les villes, c'est l'occupation anarchique des voies et des emprises soit par des marchands ambulants ou autres, soit par des habitants. Cet état de fait a pour conséquence d'entraver les opérations d'aménagement et de gestion de l'espace urbain. C'est pour y remédier que l'article 15 alinéa 4 du Code de l'urbanisme a prévu des sanctions sévères en cas d'occupation irrégulière des emprises de la voirie.

§III- Les espaces verts

Les **espaces verts** sont constitués par « les jardins publics, les places publiques, les places de jeux, les pelouses et aires de jeux, des stades appartenant à l'Etat ou aux collectivités locales, les jardins des équipements publics, les parcs suburbains, les coupures vertes, les zones de dépression humides, les abords de plans et de cours d'eau urbains, les plantations d'accompagnement des boulevards, avenues et rues classées en grande voirie urbaine, les jardins des palais nationaux, des hôtels de fonction des gouvernances et des préfectures ». Entrent également dans la catégorie « espaces verts » « les espaces d'agriculture urbaine, les lotissements maraîchers, les pépinières et les vergers et potagers situés à l'intérieur des villes »⁷⁴. Le Code d'urbanisme prévoit en outre que « les plans di-

74. Article L16 alinéa 2 du Code de l'urbanisme.

recteurs d'urbanisme et les plans d'urbanisme de détails peuvent classer **espaces verts** à conserver ou à créer, les bois, forêts et sites naturels situés dans les agglomérations ou leur environnement après avis du Ministre chargé des Eaux et forêts »⁷⁵.

I – Conditions de création des espaces verts

Les normes de création et de préservation des « **espaces verts** » ont été définies avec un souci de détails prononcé par la partie réglementaire du Code de l'urbanisme. Il est stipulé l'obligation de faire apparaître, dans tous les documents d'urbanisme (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans directeurs d'urbanisme et plans d'urbanisme de détail), les principaux espaces verts ou boisés à maintenir ou à créer. L'article R173 du Code de l'urbanisme va encore plus loin. Il exige que les plans joints au dossier de demande d'autorisation de lotir fassent faire apparaître les emplacements réservés à la création d'espaces verts correspondant aux besoins du lotissement : jardins, aires de jeux, plantations d'accompagnement des voies de circulation, etc. Ces plans sont accompagnés d'une note indiquant les conditions dans lesquelles seront aménagés les espaces verts.

75. Article L17 alinéa 1 du Code de l'urbanisme.

II – *Mesures de préservation des espaces verts urbains*

Dans son souci de détails très accentué, le Code de l'urbanisme (partie réglementaire) énumère les diverses mesures qui permettent de préserver les espaces verts :

1 – Des coulées de verdure seront aménagées de part et d'autre des autoroutes et voies à grande circulation dans les limites de l'emprise.

2 – Les arbres de haute tige ne doivent pas être plantés sur une distance inférieure à dix mètres à partir du franc-bord de la chaussée de l'autoroute⁷⁶. Les arbustes doivent être plantés à un mètre du franc-bord de la chaussée de l'autoroute et maintenus à une hauteur maximale d'un mètre par un entretien régulier.

3 – Les arbres de haute tige ne doivent pas être plantés le long des voies de chemin de fer à moins de six mètres à partir du franc-bord de la voie ferrée sur les tronçons rectilignes et de vingt mètres sur les courbes de la voie ferrée.

4 – Dans les zones urbaines, les arbres de haute tige ne doivent être plantés le long des voies de circulation qu'à une distance supérieure ou égale à trois mètres à partir de la limite des propriétés. Si l'emprise de la voie de circulation est telle qu'il est impossible

76. Les arbres de haute tige sont les arbres dont la hauteur de la tige atteint deux mètres.

d'observer cette réglementation, la distance peut être ramenée à mètres.

5 – Les arbres de haute tige ne peuvent être plantés le long des limites mitoyennes qu'à une distance supérieure ou égale à deux mètres. Le non-respect de cette distance réglementaire entraîne la suppression des arbres, à la demande du voisin lésé, et ce, aux frais de celui qui les a plantés.

6 – Les personnes physiques ou morales peuvent entreprendre des actions de plantations en milieu urbain, pourvu que ces plantations soient conformes à la réglementation en vigueur.

7 – L'autorisation de construire peut être subordonnée à la prévision d'aménagement de jardins ou de plantations, notamment sur la longueur de la façade de l'immeuble à construire. Lorsqu'il s'agit d'installations ou de bâtiments à usage industriel, cette autorisation peut être subordonnée à l'aménagement d'écrans de verdure ou à l'observation d'une marge de recul suffisante pour la création d'espaces verts.

8 – La suppression d'arbres ou de plantations pour l'édification ou la modification d'une habitation, d'un immeuble quelconque ou de tout autre ouvrage est interdite sauf autorisation préalable de l'autorité compétente. Lorsque la suppression d'arbres est autorisée, l'autorité compétente peut délivrer l'autorisation de construire en exigeant, en tant que besoin, la planta-

tion par le constructeur d'un minimum d'arbres en remplacement.

9 – Le déclassement d'espaces verts et les projets d'aménagement, notamment de jardins publics, de places publiques, d'aires de jeux, de pelouses de stades, de coupures vertes et de plantations d'accompagnement des voies de circulation, sont soumis à l'avis des services chargés des espaces verts. Les projets d'aménagement d'espaces verts font l'objet d'un dossier qui comporte le plan de situation du terrain et un plan de masse, l'indication des essences des plantations qui seront utilisées, le programme de réalisation et tout autre document nécessaire à l'étude du projet et à sa mise en œuvre.

10 – L'accès des espaces verts est interdit aux animaux, à l'exception de ceux tenus en laisse, aux véhicules automobiles, hyper mobiles, à l'exception de voitures pour enfants et appareils de locomotion des invalides.

SECTION 2 : LA PRODUCTION DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

L'habitat et le logement souffrent au Sénégal d'une très grave crise. Malgré les efforts des collectivités publiques et des organismes engagés dans la bataille du développement urbain, la crise persiste et dure. Les causes sont multiples : cherté des terrains

constructibles, lourdeur des procédures administratives d'accès à la propriété, insuffisance des offres présentées par les promoteurs, etc. Il y'a aussi la hausse vertigineuse des loyers, la spéculation foncière effrénée. Cette crise du logement et de l'habitat sévit partout dans les pays du tiers-monde. Le spectacle de désolation est partout le même : habitat précaire, souvent sans eau potable ni électricité, assainissement inexistant, faiblesse et insuffisance des infrastructures de santé, d'éducation. Aucun pays, aucune grande ville n'est épargnée. Il en est ainsi à Calcutta, Bombay, Madras, Lagos, Kinshasa, Nairobi, Abidjan, etc. Dans toutes ces villes, le nombre de logements offerts est nettement en deçà par rapport à une croissance démographique phénoménale⁷⁷.

Une telle situation pose un problème très difficile. Pour l'aborder et dégager des solutions appropriées, il convient tout d'abord de se fixer sur le concept d'habitat et de logement.

§I – Signification du concept « habitat »

Le dictionnaire *Le Petit Robert* donne la définition suivante du mot habitat : « Milieu géographique

77. Une étude réalisée par les Nations unies sur la situation du logement donne des chiffres surprenants : entre 1970 et 1974, pour 100 nouveaux ménages, seuls 42 logements sont fournis. Entre 1985 et 1989, le chiffre est tombé à 38 pour 100.

propre à la vie d'une espèce animale ou végétale. Mode d'organisation et de peuplement par l'homme du milieu où il vit... Ensemble de conditions d'habitation de logement... ».

De cette définition il résulte que l'habitat se distingue du logement, de la maison, et même de l'habitation. L'habitat est d'abord un ensemble très complexe, composé de plusieurs éléments tels que voiries, jardins, écoles, équipements collectifs constitués de commerces, de parkings, de places réservées aux piétons, de marchés, de bancs, de terrains de jeux, etc. Ces différents éléments constituent avec les logements ce qu'on appelle l'habitat. L'habitat est donc distinct des simples zones résidentielles, des cités-dortoirs où l'absence de certains éléments essentiels rend toute vie sociale impossible.

Un malentendu fréquemment relevé repose sur le fait de vouloir aborder le problème d'habitat en ne considérant que les logements sans les autres éléments qui permettent de caractériser l'« habitat » ceux-ci sont : le mode de vie et les habitudes des populations, la politique nationale dans le domaine du logement et de l'habitat, les particularités locales, les possibilités de financement, les habitudes d'ordre culturel. Ces différents éléments expliquent la diversité des modes de production de l'habitat.

§II – Diversité des modes de production de l'habitat

Les modes de production de l'habitat ne sont pas uniformes. On relève des différences selon les aspects extérieurs et la densité de construction, la forme de groupement des logements, le mode d'utilisation par les habitants, etc. Sur la base de ces considérations, il est possible de distinguer trois modes de production de l'habitat : l'habitat planifié, l'habitat administré et l'habitat des populations économiquement faibles.

I – *L'habitat planifié*

L'habitat planifié est l'habitat des grands ensembles ou grands chantiers. Il consiste à grouper plusieurs éléments : logements, dessertes, équipements. La solution présente plusieurs avantages. **En premier lieu**, ce type d'habitat permet d'éviter la dispersion des responsabilités et des compétences. C'est une solution intellectuellement satisfaisante et physiquement confortable. **En second lieu**, l'habitat planifié offre en même temps plusieurs logements à une population nombreuse. **En troisième lieu**, l'habitat planifié donne généralement un produit fini, localisable et identifiable dans l'ensemble urbain. Face à tous ces avantages, l'habitat planifié peut présenter des inconvénients que les habitants s'évertuent à identifier :

- 1- Le cadre bâti est figé, il n'est donc pas modifiable. D'aucuns soutiennent qu'il est mono-

tone en raison de l'homogénéité des constructions.

- 2- Les erreurs dans la conception des ouvrages se trouvent multipliées en fonction de l'importance de l'opération.
- 3- L'habitat planifié marque étroitement les possibilités de financement souvent estimées trop importantes.
- 4- Une des caractéristiques essentielles de l'habitat planifié est qu'il fait appel à une multitude d'acteurs et intervenants de tous bords : collectivités publiques, promoteurs, architectes et techniciens, constructeurs, financiers, populations, etc. Le problème qui se pose à ce niveau est nécessairement un problème de coordination.

II – *L'habitat administré*

L'habitat administré se présente comme une juxtaposition d'initiatives privées. Cette formule est très ancienne. Elle existe un peu partout dans le monde. L'habitat administré est conçu et réalisé sur initiative des habitants et non par les collectivités publiques. Ces dernières se bornent à examiner les projets qui leur sont soumis, délivrent ou refusent l'autorisation de construire sur la base des lois et règlements en vigueur. La contribution des collectivités publiques à la réalisation des projets présentés peut cependant comprendre

des éléments complémentaires que l'État ou les communes acceptent de prendre en charge.

La formule de « l'habitat administré » présente de nombreux avantages : diversité des paysages de l'ensemble urbain, juxtaposition de différentes activités. Elle favorise les rencontres, la vie urbaine, les activités et les participations individuelles très fortes, la gestion continue et évolutive du cadre bâti.

Les inconvénients de la formule « **habitat administré** » sont aussi évidents que les avantages relevés : besoin permanent de contrôle de la part de la puissance publique, tentations fortes du côté de l'Administration d'octroyer des dérogations aux règles établies, dispersion des responsabilités administratives dues à la complexité croissante des tâches d'administration et de gestion. Comme l'habitat planifié, l'habitat administré exige l'intervention d'un nombre considérable d'acteurs : administration d'État, collectivités locales, constructeurs, maîtres d'ouvrages, architectes techniciens (bureaux d'études, ingénieurs, etc.) et populations (propriétaires, locataires).

III – *L'habitat des populations économiquement faibles*

L'habitat des populations économiquement faibles est le résultat de l'urbanisation accélérée se tradui-

sant par une pression démographique urbaine très forte, avec un niveau de revenus relativement faible.

Comparativement aux autres types d'habitat (habitat planifié et habitat administré), **l'habitat des populations à revenus faibles** se présente sous des formes variées : bidonvilles, taudis, logements insalubres, bâtis avec de la récupération (tentes, embarcations, panneaux de bois, constructions anciennes, etc.). L'habitat est groupé ou dispersé (nomades). Il est souvent situé dans la périphérie des grandes villes. L'exode rural et la croissance urbaine accélérée sont la cause de ce problème qui choque les consciences. Partout le phénomène est le même : accueillir des masses humaines qui s'accroissent sans cesse, dont les revenus sont très faibles.

L'auto-construction est la forme dominante de production de logements pour les populations habitant la périphérie des villes. Elle recouvre plusieurs significations. Il y a d'abord **l'auto-construction intégrale**. Elle est basée sur l'entraide familiale : rapports de réciprocité entre les membres d'une même famille ou d'une même communauté. Elle exclut tout recours à une main-d'œuvre salariée. Il y a ensuite **l'auto-construction autogérée**. Elle fait appel à l'entraide et aux services spécialisés d'artisans rémunérés. Ceux-ci interviennent pour la construction des fondations ainsi que les installations électriques, sanitaires. Dans ce cas de figure, les matériaux sont achetés en partie ou en totalité sur le marché et, enfin, il y a « **l'auto-**

construction assistée ». On fait appel ici à l'assistance du secteur public sous forme d'assistance financière. Elle peut revêtir dans certains cas un caractère technique. Le recours au marché se fait généralement de manière informelle.

La formule de l'**auto-construction** a toujours eu la faveur des populations à faibles revenus. Son développement est donc en fonction de la crise économique : hausse des prix de terrains, de la construction et des loyers, réduction de la promotion publique, etc.

X X

X

Les deux modes de production « **habitat planifié** » et « **habitat administré** » sont de pratique courante dans les pays industrialisés ou dans les pays à économie planifiée. « L'habitat planifié » se rencontre plus fréquemment dans les pays à économie planifiée. Quant à « l'habitat administré », on le trouve davantage dans les pays à économie libérale. Concernant l'habitat des populations économiquement faibles, leur lieu de prédilection se trouve dans les pays en voie de développement. Ce n'est là cependant que caricature. On trouve généralement les trois modes de production de l'habitat un peu partout dans le monde. Le facteur déterminant de différenciation se situe dans le financement des opérations de construction.

§III – Les conditions de développement de la production du logement et de l'habitat

La production de logements et d'habitations revêt dans tous les pays, particulièrement dans les pays du tiers-monde, une dimension politique, économique et socioculturelle. Il s'agit en effet d'endiguer, voire de maîtriser, l'extraordinaire croissance urbaine qui s'est développée partout dans le monde.

Les stratégies empruntées, les expériences vécues dans les différentes parties du monde n'ont pas toujours permis d'ouvrir l'accès au logement et à l'habitat au plus grand nombre. Les pays peuvent différer dans leur approche et dans les moyens mis en œuvre, mais la rapidité et l'ampleur du phénomène de l'urbanisation n'ont permis nulle part, même dans les pays dits développés de relever le défi de l'habitat pour tous. Comme le soulignait avec une forte conviction le Professeur Michel Coquery de l'Université Paris VIII, « La spécificité des formes d'urbanisation dans le tiers-monde tient largement à l'incapacité des pouvoirs publics et des acteurs économiques d'endiguer sinon contrôler ce processus dans la durée »⁷⁸. Une nouvelle approche s'impose en conséquence pour trouver des solutions

78. « *L'explosion urbaine, son originalité, les modes de production de l'habitat dans les pays en voie de développement* », dans l'ouvrage collectif *L'habitat social dans les pays en développement*, École internationale de Bordeaux/ France, 1985.

appropriées au problème épineux de la production de logements en faveur du plus grand nombre.

I – Les conditions préalables au développement de la production de logements et d'habitat

Le logement est un droit. Il est également une responsabilité sociale. Les pouvoirs publics ont ainsi le devoir impérieux de favoriser l'accessibilité au logement au plus grand nombre. C'est dans ce sens que les Nations unies ont décidé, en 1987, de lancer, à l'occasion de la célébration de l'année internationale du logement et des sans abris, l'appel à une mobilisation générale pour atteindre l'objectif « **un habitat pour tous à l'an 2000** ». Depuis lors, la situation n'a guère évolué. Elle s'est au contraire aggravée. Les États se doivent donc de trouver des solutions urgentes aux questions fondamentales qui conditionnent la réussite de tout programme de promotion de l'habitat en faveur du plus grand nombre : l'implication renforcée des collectivités locales, la sécurisation de l'occupation de l'espace urbain et l'assainissement du milieu.

A - L'implication des collectivités décentralisées

Une implication forte des collectivités décentralisées dans la promotion de l'habitat en faveur du plus grand nombre est une exigence fondamentale. L'État devra, en conséquence : donner plus de responsabilités

aux collectivités décentralisées dans le domaine de l'occupation de l'espace urbain et de la rénovation, renforcer les ressources des collectivités décentralisées par une réforme profonde de la fiscalité locale, soutenir les collectivités décentralisées dans la réalisation de programmes d'aménagement, de restructuration et d'équipements collectifs, d'accompagnement, dans le cadre de la réhabilitation des quartiers anciens ou insalubres et par la sécurisation de l'habitat urbain.

B - La sécurisation de l'occupation du sol

L'occupation du sol urbain baigne, au Sénégal, dans l'insécurité. Cette situation inconvenante résulte de l'apparente contradiction entre deux conceptions de la production de l'habitat dit « du plus grand nombre ».

- Dans le **premier cas de figure**, le mode de production de l'habitat économique se réalise par une attribution du logement clé en main. L'attributaire reste longtemps simple locataire avant de devenir propriétaire après des paiements réguliers sur une longue durée. Dans ce cas de figure, la construction du logement est l'affaire d'un organisme public ou parapublic, l'État ne conservant qu'un droit de contrôle très limité.

- Dans le **second cas de figure**, la conception et la construction du logement entrent dans le cadre de ce qu'on appelle communément l'**auto-construction**. Celle-ci peut être assistée ou non. Le type d'habitat

réalisé dans ce cadre est généralement évolutif. Même s'il s'inspire d'aspirations individuelles, il est toujours dans la mouvance de **l'illégalité**, partant, de l'insécurité.

Aujourd'hui, un processus de lutte est engagé un peu partout pour la conquête d'un droit de reconnaissance et d'un droit de rester sur place. L'État est ainsi amené à opérer des choix et à entreprendre des actions de régulation et d'assainissement du milieu afin de permettre l'accès à la « ville légale » à des populations jusqu'ici marginalisées, recluses dans les périphéries urbaines.

C - L'assainissement du milieu

L'amélioration du cadre de vie des citoyens passe par le drainage, la gestion concertée des réseaux urbains, la collecte des ordures ménagères et des déchets industriels. Dans ce cadre, il convient de faire droit à la diversité des acteurs concernés et de considérer surtout que le combat pour un environnement assaini n'est pas seulement, ni principalement, d'essence technique ou technologique. Il faut généraliser les opérations d'assainissement dans toutes les localités, principalement dans les agglomérations urbaines d'une certaine importance. Le problème des inondations qui a occasionné et continue d'occasionner des dégâts importants, principalement dans la banlieue de Dakar, à

Saint-Louis, Kaolack, Thiès, ne peut être résolu que par une approche globale du problème de l'assainissement au Sénégal. Le gouvernement, les collectivités locales, les partenaires au développement devront accorder dans ce cadre une priorité absolue à l'élaboration et à l'exécution de plans directeurs d'assainissement pour la capitale nationale et pour les chefs-lieux de région et de département. La Banque mondiale s'est déjà engagée dans cette voie. Elle tente depuis des années de renforcer les services techniques des municipalités avec des financements importants pour leur permettre de contribuer à l'amélioration du cadre de vie des populations par la réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs.

Les opérations de drainage sont essentielles pour assurer l'écoulement régulier des eaux de pluie afin d'éviter les inondations devenues très fréquentes. Il s'agit, principalement, d'assainir les bas-fonds par un aménagement de grande dimension. Il va de soi que de telles actions ne peuvent être entreprises sans le concours d'une population conscientisée et motivée.

Toutes les mesures qui viennent d'être passées en revue ne sont pas exclusives. Il en existe d'autres qui peuvent contribuer à la réalisation et à la promotion d'un habitat individuel pour le plus grand nombre. Un tel objectif ne peut cependant être atteint que si toutes les interventions entreprises sont orientées et coordonnées dans le cadre d'une intensification de la production de logements et d'habitat.

II – *L'intensification de la production de logements et d'habitat*

Le système de production de logements et d'habitations repose actuellement sur un dispositif à deux volets : l'auto-construction et la production marchande. Cette dernière se distingue en deux sous-catégories : la production sans l'intervention de l'État (promoteurs privés) et la production assurée par les sociétés à caractère public ou parapublic (SICAP, HLM). Ce système fonctionne au Sénégal depuis une très longue période. Mais en raison de la forte pression démographique et de l'afflux accentué des populations rurales vers la ville, principalement vers la capitale, le système n'est plus en mesure de satisfaire une demande de logements de plus en plus importante. Une nouvelle approche dans la production du logement s'impose donc pour résoudre le problème d'habitat pour le plus grand nombre. Dans ce cadre, deux voies peuvent être empruntées : l'industrialisation de la production et l'intensification des programmes de parcelles assainies.

A - L'industrialisation de la production de logements

L'industrialisation de la production de logements peut être définie comme la production en série et de façon organisée. Son objectif est de faire baisser les coûts et de permettre une production plus importante.

Face à une demande exponentielle, l'industrialisation s'offre comme la solution idéale pour répondre aux besoins du plus grand nombre.

L'industrialisation et la standardisation de la production de logements sont de plus en plus pratiquées. La formule n'est d'ailleurs pas nouvelle au Sénégal. Elle a concerné particulièrement les matériaux courants de construction. Ils sont produits par diverses firmes. L'industrialisation s'applique différemment selon qu'on s'adresse au secteur traditionnel ou au secteur moderne.

1. Pour le **secteur traditionnel**, l'industrialisation ne porte généralement que sur les petits composants, à l'exclusion des éléments plus importants, en raison de l'absence de capitaux ou de l'insuffisance des ouvertures de crédit.
2. Pour le **secteur moderne** en revanche, les possibilités d'industrialisation sont plus importantes. Celle-ci peut porter en effet aussi bien sur les petits composants que sur des éléments plus importants. Elle peut alimenter l'auto-construction (hors de charpente) comme la production d'éléments majeurs.
3. Pour l'industrialisation utilisée dans le secteur moderne des machines, des matériaux importés, la production sera toujours limitée en raison du coût élevé de l'opération qui,

dans tous les cas de figure, ne pourra intéresser qu'une minorité disposant de revenus élevés.

B - L'amplification des programmes de parcelles assainies

L'option « parcelles assainies » a pour but de résoudre, sur une grande échelle, la situation difficile des populations démunies ou à revenus très faibles pour accéder à un logement digne de ce nom. Dans le passé, il a existé des programmes de parcelles assainies destinés aux capitales régionales, notamment à Thiès, Kaolack, Saint-Louis. Les résultats obtenus, même limités, confirment la justesse d'une option à généraliser et à intensifier sur le plan national.

L'idée de **parcelles assainies** est née avec les nouvelles approches du développement urbain préconisées par les Nations unies lors de la conférence sur les établissements humains à Vancouver (Canada) en 1976). Il a été proposé, lors de cette conférence, un changement de stratégie des gouvernements vis-à-vis de l'habitat spontané ou irrégulier. Il s'agit, en d'autres termes, de l'amélioration de l'habitat des pauvres par l'aménagement de zones viabilisées pour accueillir des populations économiquement faibles⁷⁹. La Banque mondiale, étant chargée de l'exécution du projet, a en-

79. Une telle stratégie implique qu'on mette fin aux opérations de logement ou de déguerpissement.

trepris des négociations avec le gouvernement du Sénégal afin de déterminer les axes forts d'un projet urbain à Dakar. Ainsi est né le projet des Parcelles assainies de Dakar et Cambérène.

1°/ Historique du projet de Parcelles assainies à Dakar

Le projet de Parcelles assainies a été logé dans la zone Nord-Est de l'agglomération dakaroise, plus précisément dans la zone de Cambérène. La surface couverte est de 400 hectares. Du point de vue du droit, la zone appartient au domaine national, avec cependant quelques titres fonciers privés. L'ensemble du projet a été déclaré d'utilité publique. Il avait un double objectif.

Premièrement : viabiliser des zones afin de les rendre aptes à un habitat assaini sur la base de l'aménagement des parcelles d'habitation, avec des infrastructures et équipements répondant aux besoins essentiels de la population.

Deuxièmement : créer des emplois par l'installation de zones d'activités professionnelles afin de contribuer au développement du site et de ses environs.

Les cibles du projet étaient constituées des ménages à revenus très faibles, destinataires prioritaires du projet. Il excluait donc toute personne possédant un titre de propriété dans la région de Dakar ou ayant acquis une maison SICAP ou HLM. Les personnes céli-

bataires comme les personnes âgées n'étaient pas non plus concernées.

2°/ Avantages et effets induits du projet

Les avantages et effets induits sont importants.

a) **Les avantages** : le projet avait plusieurs avantages : accès à la propriété foncière des groupes sociaux à faibles revenus, amélioration des conditions de vie des populations concernées, participation des ménages à la réalisation du projet, réduction des coûts des investissements publics, création d'un stock de 14 000 à 20 000 logements, répartition équilibrée de la croissance urbaine.

b) Effets induits du projet

Les effets induits du projet sont multiformes : réduction sensible de la spéculation foncière, création d'un nombre important d'emplois, augmentation sensible de la productivité des travailleurs bénéficiaires de logements, impulsion des industries de bâtiment et des travaux publics.

Il faut souligner que le projet de **parcelles assainies** a connu plusieurs étapes. Il a été d'abord réparti en quatre tranches d'exécution, puis réduit à trois tranches. Il fut créé 25 unités de voisinage pour 11 500 parcelles. En plus de ces parcelles, 5 écoles primaires, un marché, un dispensaire, un centre culturel, 11 édifices publics et 94 bornes-fontaines ont été réalisés.

X X

X

De ce qui précède, il résulte que l'aménagement en grand nombre des parcelles assainies est la réponse idéale au problème de l'habitat social au Sénégal. Il est applicable dans les principales villes du pays. Son financement ne pose certainement aucune difficulté insurmontable.

CHAPITRE 3

Le financement de l'habitat social et des opérations d'aménagement de l'espace urbain

L'État du Sénégal a fait de la promotion du logement social un volet important de sa politique sociale. C'est ainsi qu'un dispositif relativement étoffé et des mesures diversifiées ont été élaborés et mis en œuvre. Mais au fil du temps, les crédits budgétaires destinés à la promotion de l'habitat social se sont trouvés réduits de manière drastique. À cela s'ajoutent les nombreuses difficultés et défaillances d'exécution qui ont pour cause la rareté des terrains constructibles et la lourdeur des procédures administratives de mise en place des crédits budgétaires.

La situation avait changé depuis les années 1978-1979 avec la création de nouvelles structures chargées du financement de l'habitat social : Banque de l'habitat du Sénégal (BHS), coopératives d'habitat. Dans le même temps, les ressources parafiscales directement affectées aux opérations d'urbanisme ont été valorisées. Toutes

ces mesures ont permis de stimuler les opérations d'aménagement de l'espace urbain et de production de logements pour le plus grand nombre.

SECTION 1 : LA PROMOTION PUBLIQUE DE L'HABITAT SOCIAL

Les politiques publiques et les stratégies d'intervention de l'État ont pour objectif la rationalisation et la réglementation de l'occupation de l'espace urbain. C'est dans ce cadre que plusieurs institutions et structures ont été créées en vue de soutenir la production de logement et la viabilisation de parcelles en très grand nombre.

§I – Les institutions et les structures de promotion publique de l'habitat social

Parmi les structures créées par l'État pour renforcer son action dans le domaine du financement et de la promotion de l'habitat social, il faut retenir particulièrement le Bureau d'assistance aux collectivités pour l'habitat social (BAHSO) et les fonds de soutien à la promotion de l'habitat.

I – *Le Bureau d'assistance aux collectivités*

Créé par l'État, le BAHSO vise à apporter son assistance aux collectivités en vue d'aider les populations

à résoudre leur problème de logement. Ses missions sont diverses : assister les collectivités (coopératives, associations, etc.) dans l'exécution de leurs projets d'habitat, contribuer à élargir la production de logements pour faire face à la demande sans cesse croissante, renforcer l'amélioration de l'habitat et la réalisation d'infrastructures socioéconomiques et sociocommunautaires dans les zones rurales, encourager et développer l'épargne des ménages à revenus modestes à des fins de promotion et d'accession au logement, ouvrir les circuits des crédits bancaires aux populations les plus démunies par l'intervention d'un fonds roulant, rationaliser l'auto-construction, souvent exécutée sans supervision⁸⁰ : contribuer à la vulgarisation des méthodes et techniques d'amélioration des constructions et à la promotion des matériaux locaux et produits fabriqués localement, accroître l'impact des groupements associatifs de type coopératif dans la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'habitat social, contribuer à réduire le coût du logement social en faisant appel à la participation communautaire.

Depuis sa création, le BAHSO a réalisé des progrès significatifs grâce à la mise en œuvre d'une approche participative dans la promotion et la vulgarisation des matériaux locaux. Il convient de souligner particulièrement les succès réels obtenus avec l'application des

80. Contrôle et assistance technique par l'encadrement et l'organisation des auto-constructeurs par les tâcherons.

stratégies d'épargne en vue de la réalisation de logements à bas prix. Les résultats du BAHSO sont certes modestes, mais ils sont illustratifs de ce qu'il convient de faire pour assurer la promotion de l'habitat social.

II – Les fonds de soutien à la promotion de l'habitat social

En plus du BAHSO, divers fonds de soutien ont été institués pour aider au développement de la promotion de l'habitat social. Il s'agit : du fonds pour l'amélioration de l'habitat et de l'urbanisme, du fonds d'équipement des collectivités locales, fonds de restructuration et de régularisation foncière. Ce fonds est alimenté par les collectivités, les organismes extérieurs de financement et les populations concernées par les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers.

§II – Les techniques d'intervention en faveur de l'habitat social

Parmi les techniques d'intervention en faveur de l'habitat du plus grand nombre, deux méritent une attention particulière : les zones d'aménagement concerté et les régularisations foncières des quartiers irréguliers.

I – *Les zones d'aménagement concerté*

Malgré les efforts entrepris avec les projets de la Scat urbam et des parcelles assainies, le problème posé par la demande en terrains viabilisés n'est pas pour autant résolu. La production de terrains équipés en grand nombre demeure ainsi une exigence fondamentale. C'est la raison pour laquelle le gouvernement du Sénégal, a entrepris de doter le pays d'instruments juridiques parmi lesquels l'institution de zones d'aménagement concerté (ZAC).

La création de zones d'aménagement concerté complète le dispositif indispensable à l'aménagement urbain. Elle apporte une solution à l'équipement des zones stratégiques où la pression foncière se fait fortement sentir. Le premier exemple à prendre en considération est certainement la ZAC de Mbaou. Elle est située un peu avant l'entrée de la ville de Rufisque. Elle s'étend sur 650ha. C'est dans cette zone de carrefour (route nationale et chemin de fer) que l'on trouve des coopératives d'habitat ainsi que des promoteurs privés très actifs dans la promotion de terrains viabilisés.

La réussite incontestée de la ZAC de Mbaou a permis d'étendre l'opération avec le projet de création de six autres zones d'aménagement concerté à l'intérieur du pays : Thiès, Louga, Saint-Louis, Richard-Toll, Kao-

lack et Diamniadio (Dakar)⁸¹. La future ZAC de Diamniadio va se traduire par l'organisation et l'aménagement de 2500 hectares, avec une première tranche de 1250 hectares destinés à abriter l'industrie, l'artisanat et le commerce.

II – *La régularisation foncière de l'habitat spontané*

L'urbanisation accélérée a engendré dans les agglomérations urbaines la coexistence de quartiers insuffisamment ou mal équipés, souvent insalubres, à côté de zones dotées d'équipements de qualité et bien structurées. C'est dans un tel contexte que l'État entreprend, avec des fonds d'origine budgétaire, des opérations de régularisation foncière au profit des populations économiquement faibles. Mais de telles opérations sont naturellement limitées en raison de la faiblesse des ressources provenant du budget de l'État et des collectivités locales. L'État s'est ainsi trouvé contraint d'élaborer et de mettre en œuvre une nouvelle politique de financement des opérations d'urbanisme.

Avec l'appui de la coopération allemande, il s'est agi de promouvoir la participation des populations en les incitant à une mobilisation de leurs ressources financières et humaines en vue de l'amélioration de leur cadre de vie. C'est dans ce cadre que fut lancée en 1987 la fameuse expérience de **Dalifort** qui a abouti à la création de 700 parcelles pour abriter 7000 personnes.

81. Lorsque ces zones seront réalisées, il sera ainsi possible de disposer d'un parc de 500 ha aménagés avec 1000 parcelles par ville.

C'est le cas également du projet Pikine-Sud irrégulier réalisé sous l'égide de la Fondation « Droit à la ville » en 1999⁸².

SECTION 2 : LES FORMES NOUVELLES DE FINANCEMENT DE L'HABITAT SOCIAL

L'échec relatif du système traditionnel de financement de l'habitat social a conduit l'État et les collectivités territoriales décentralisées à intensifier leurs efforts dans la recherche de nouvelles formes d'intervention en faveur du logement et de l'habitat social. C'est ainsi qu'à côté des sociétés immobilières publiques existantes, de nouvelles structures ont été créées pour impulser la production de logements pour les populations économiquement faibles : il s'agit principalement de la Banque de l'habitat et des coopératives d'habitat. Dans le même temps, les promoteurs privés et les organismes internationaux ont été également impliqués.

§I – Le financement par la Banque de l'habitat du Sénégal

La Banque de l'habitat du Sénégal a été créée en 1979 sur l'initiative du gouvernement du Sénégal pour apporter une solution à la crise du logement et de

82. Le projet a été conçu en trois tranches d'une durée de 5 années chacune. La première tranche a été réalisée avec le concours de la KVV (Coopération allemande) pour un financement d'un montant de six milliards CFA.

l'habitat social. À cette époque, en effet, les deux principaux leviers de la politique de l'État en matière d'habitat, la SICAP et l'OHLM n'étaient plus en mesure de répondre aux besoins en logements de la population en croissance continue.

L'objectif assigné à la BHS « est de favoriser le développement de l'habitat social par la mise en place d'un système de financement adéquat au profit des promoteurs immobiliers des coopératives d'habitat et des particuliers »⁸³.

La Banque de l'habitat est une société spécialisée en finance. Elle est constituée des actionnaires suivants : Etat du Sénégal (9,09 %), la société financière internationale (8,6 %), la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (9,09 %), les Banques commerciales dont la CBAO (7,70 %), la Société générale des banques, (3,60 %), BICIS (4,55 %), IPRES (7,70 %), la Caisse de sécurité sociale (7,70 %), SNR (7,27 %), Holding Kébé (4,50 %), Djily Mbaye (4,50 %), SICAP (2,70 %), SNHLM (2,30 %), Compagnie d'assurance (5,10 %), divers (15,50 %).

Malgré un environnement concurrentiel difficile, la BHS a réussi à atteindre des résultats remarquables. Schématiquement, il est possible d'avancer que la BHS

83. Communication de Mamadou Bocar SY, Directeur général de la Banque de l'habitat du Sénégal, *Journée de la finance*, Méridien Président.

représente aujourd'hui 210 milliards de Frs CFA de ressources, 120 000 clients potentiels, 44 000 clients financés et 200 projets pour 210 milliards d'investissements et 197 milliards d'encours de crédits aux particuliers⁸⁴.

Malgré ce bilan élogieux et une stratégie d'intervention qui s'est, au fil du temps, adaptée à un contexte mouvant, la BHS souffre d'une insuffisance de ressources qu'elle cherche à résoudre en ouvrant des axes de coopération avec les compagnies d'assurance qui pourraient éventuellement cofinancer des projets des promoteurs et des coopératives.

§II– Le financement par les coopératives d'habitat

Constituées par des groupements sociaux ou professionnels, les coopératives d'habitat ont pour but la réalisation de logements économiques au profit exclusif de leurs membres.

Durant ces dernières années, les coopératives d'habitat ont connu des mutations profondes aussi bien sur le plan du financement des opérations que sur celui du choix des types de construction et des matériaux de construction. Le financement se fait par la collecte de l'épargne et par le crédit promoteur. La Banque de

84. Le capital de la banque est passé de 1,200 milliards FCFA à sa création à 5 milliards aujourd'hui.

l'habitat du Sénégal joue dans ce cadre un rôle de premier plan.

À l'heure actuelle, plus de 250 coopératives d'habitat ont été agréées. L'épargne collectée est logée à la Banque de l'habitat qui accorde aux coopératives affiliées des crédits à des taux de remboursement préférentiel. Les coopératives d'habitat constituent ainsi un outil de collecte d'épargne populaire performant. Les résultats obtenus sont probants. Entre 1988 et 2000, les coopératives ont réalisé près de 4863 logements. Il reste cependant que les réalisations sont encore insuffisantes par rapport aux demandes enregistrées.

§III – Le financement par les promoteurs privés

Les promoteurs privés sont devenus très nombreux, particulièrement à Dakar. Ils s'adonnent, avec une concurrence effrénée entre eux, à la réalisation de programmes immobiliers importants à Dakar et dans les autres régions du pays. Les plus connus sont la SIPRES, Biagui, SOPRIM, SPHS, SOMISCI, CPI, SAGEF.

Le financement des projets immobiliers des promoteurs privés est assuré par la Banque de l'habitat du Sénégal. Tout allait bien au début, mais aujourd'hui des difficultés liées à l'insuffisance des réserves foncières et à la lenteur des procédures d'attribution se

font sentir et sont certainement la cause du ralentissement de la production de logements.

Les promoteurs assurent des opérations de location-vente ou de vente au comptant. En 1999, le total des logements construits par les promoteurs se chiffrait à 600 (selon le tableau ci-après).

Tableau des réalisations en 1999

Dénomination	Nombre de logements construits	Lieu de réalisation
SOMISCI	33	Mermoz/Dakar
SIPRES	137	Nord Foire/Dakar
SAPCO II	116	Thiaroye Azur
SAPCO I	160	Thiaroye Azur
CPI	149	Voie de dégagement Nord (VDN)
IMMORAMA	30	Mariste/Dakar
SICA	30	Voie de dégagement Nord (VDN)

§IV – Le financement par les organismes internationaux

Les organismes internationaux de financement interviennent de plus en plus dans le financement du logement social. Ils sont relativement nombreux : Banque mondiale (BIRD, IDA, SFI), Banque africaine de développement (BAD), Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (BDA), Agence française pour le développement. Tous ces organismes ont pour vocation de transférer des ressources financières vers les pays en développement y permettant ainsi la mise en œuvre d'importants projets de développement.

De tous les organismes internationaux de financement, la Banque mondiale se situe en première ligne en matière de financement du logement et de l'habitat social. Au Sénégal, elle a beaucoup contribué à donner un souffle décisif au développement des cités et entités urbaines.

L'intervention de la Banque mondiale dans le domaine urbain a connu plusieurs étapes. **La première de ces étapes** va de 1972 à 1982. L'objectif défini à l'époque, était relativement modeste. Il s'était agi d'assurer, à titre expérimental, une intervention en faveur des populations pauvres. La banque était convaincue en effet que le problème ne pouvait être résolu par une injonction massive de fonds publics. Pour elle, il fallait simplement mobiliser les propres ressources des bénéficiaires par des techniques appropriées au moindre

coût. Durant cette première phase, les interventions de la Banque mondiale en milieu urbain furent nombreuses. Elles ont eu lieu en Indonésie (Kampung improvement programs), au Sénégal, à Dakar (1972), à Calcuta (1974-1978), à Bamako (1979), à Douala (1983).

La deuxième étape de l'intervention de la Banque mondiale (depuis 1982) est caractérisée par le plus grand nombre et la variété des projets financés. La Banque passe ainsi du financement des « sites et services » à un autre niveau d'intervention plus élevé : du simple quartier on passe à la ville dans toutes ses dimensions. Le discours sur les pauvres est ainsi mis en veilleuse au profit du dialogue sur les politiques financières ou techniques.

Les projets de la Banque mondiale revêtent plusieurs formes : projets d'infrastructures, de services urbains, soutien au développement économique des villes, réalisation de réseaux primaires (eau, drainage, voirie et services de base, assainissement, ordures ménagères, transports). Les projets concernent aussi le renforcement des structures municipales, la valorisation des ressources municipales, le financement du logement, des transports ainsi que le développement régional. Le pari est fait, ainsi, sur « la marche forcée » sur la voie du développement urbain durable.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I – Ouvrages

- CAVARIÈRE (Monique), DÉBÈNE (Marc), BERGER – LEVRAULT, *Droit foncier sénégalais*, 1988. Paris : Mondes en devenir, 330 pp.
- CROUSSE (B.), SAK (Sor), MATHIEU (P.), *La vallée du fleuve Sénégal et perspectives – évaluation d'une décennie d'aménagement*. Paris : Karthala, 1991, Sénégal.
- DAVIGNON (Jean – François), *Droit de l'urbanisme*. Paris : Dalloz, 1978, 2^e éd., 285 pp.
- DIAKITÉ (G.), *L'Aménagement du territoire en pays sahélien*. Dakar : Les Nouvelles éditions africaines, 1979.
- DIOP (M.C.), *Le Sénégal : trajectoire d'un sol*. Paris : Karthala, 1992.
- DIOP (Cheikh Faty), *La Vie sociale à Dakar 1945 à 1960*. Paris : l'Harmattan, 2000.
- DIOP. (D.), *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal*. Paris : l'harmattan, 2006.
- DIOP (Mamadou), *Le Pouvoir local*. Dakar : Clairafrique, 2011.
- *L'Administration d'État au Sénégal*. Dakar.

- LEFEVRE (Francis), *Urbanisme et construction*, Mémento pratique : éd. Francis Lefèvre 2001, 1391 pp.
- JACQUOT (Henri), *Droit de l'urbanisme*. Paris : D., 1989, 2^e éd., 707 pp.
- AUBY (Jean Bernard), PERINET (Hugues) – MARQUET, *Droit de l'urbanisme et de la construction*. Montchrestien, 1988, 5^e éd., 1002 pp.
- Lamy (Droit immobilier), *Urbanisme, construction, fiscalité*, éd. Lamy, 2007, Tome I.
- LIET-VEAUX (Georges) et THUILLIER (André), *Droit de la construction*. Paris : Litec, 11^e éd., 1994, 487 pp.
- MASSARDIER, *Expertise et aménagement du territoire*, Etat savant. Paris : L'Harmattan, 1996.
- MERLIN (P.), *L'Urbanisme*. Paris : que sais-je, PUF : 1999.
- MOND. (J.) et de CASTEL (Bajac), *L'Aménagement du territoire*. Paris : PUF que sais – je ?, II^e éd., 2006.
- MORAND (Jacqueline) – DEVILLEER, *Droit de l'urbanisme et de la construction*. Montchrestien, 1988, 5^e éd., 1002 pp.
- MORAND (Jacqueline) – DEVILLER, *Droit de l'urbanisme*. Mémentos Dalloz, Paris, 6^e éd., 2003, 160 pp.

- POUJADE (Bernard) – (Jean-Claude) BONICHOT, *Droit de l'urbanisme* éd., Montchrestien, 2006, 183 pp.
- SAINT – ALARY (Roger), *Droit de la construction*, Collection Thémis, 1997, 520 pp.
- SAINT – ALARY (Roger) et (Corine) SAINT – ALARY – HOUIN, *Droit de la construction*, Mémento Dalloz, 2008, 9^e éd., 212 pp.
- SYLLA (Assane), *Une république africaine au XIX^e siècle, 1795 – 1857*, Présence africaine, 1975.
- WAKERMANN (G.), *L'aménagement du territoire français hier et demain*. Paris : SEDES, 1996.

II – Thèses – articles – contributions

- AGIR (Michel), *Urbanisation et pratiques sociales en ville africaine*. - DEA EHESS, Paris : 1968.
- AUBY (Jean Bernard), « *La Délivrance du permis de construire, problèmes actuels* », in *Droit et ville*, 1991, (38), : 61, p.61.
- CHAPUISAT (J.), « *Le Droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire* », *EDJA*, 1974, p.390.
- DIAKHATÉ (Mouhamadou), « *Problématique des frontières du Sénégal : essai de géographie politique* », *Revue droit public de la Faculté juridique de Dakar*, 1997.

- DIENG (A.) et (B.) DIAGANA, « Politique agricole au Sénégal. Survol historique, performance et enseignement communication atelier de formation de conseil de fumure des sols ». Bambey, Sénégal. 2004.
- DIOP (Ousmane Blondin), « Gestion de l'habitat et aménagement des parcelles », communication au séminaire sur la *décentralisation et le développement municipal. Stratégie de développement du secteur urbain* (Dakar 4 – 5 octobre 1993).
- DIOUF (Gustave Pathé), « La Ségrégation spatiale et sociale dans les villes coloniales et son évolution depuis les indépendances. Le cas de Dakar et Abidjan », Paris V, *Certificat d'ethnologie africaine*, 1985.
- DREYFUSS (Jean), « Une Expérience d'auto-construction à Dakar », in travaux colloque, 2^e session, *Conférence inter africaine*, Nairobi, 1959.
- DURULLE (G.), « Tendances, contraintes et perspectives de l'agriculture sénégalaise », document de réflexions stratégiques, nov.1996.
- FAYE et NIANG (M.), « Une Expérience restructurale, agraire et d'aménagement de l'espace rural sénégalais », *Environnement Africain*, 2 (4), 3 (1).
- GADIAGA (Mody), « L'Autorisation de construire en droit sénégalais », *Revue des Institu-*

tions Politiques et Administratives du Sénégal (RIPAS), (10) : 518-585.

- GELLI. (P.P.), « Le Contrôle juridictionnel du permis de construire : incertitudes et insuffisances », in Mélanges SM.Waline, *LGDJ*, 1974, Tome II, p.467.
- Groupement de recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat (GRIDAUH), « Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat », Éd. *Le moniteur*, n°8, 2004, 911pp.
- HOCRETÈRE (P.), « L'Annulation du permis de construire et des conséquences », in *Droit et ville*, 1996, p.151.
- LABORIE (J.P.), *La Politique française d'aménagement du territoire 1950 – 1985*, Paris, La documentation française, 1985.
- LAPEYRE (Charles), « Aperçu de la loi 76 – 66 portant code du domaine de l'Etat », *Annales africaines*, 1976, PO II, 104 : 83 – 117.
- LIET-VEAUX (Georges), « Principales règles d'urbanisme et de construction », in *Juriscasseur administratif*, fascicule n°447 : 32.
- LY (Ibrahima), « Problématique du droit de l'environnement dans le processus de développement économique et social d'un pays africain : l'exemple du Sénégal ». - Thèse de doctorat d'Etat, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques : Univ. Dakar.

- MAILLOT (P.), « Les Sanctions judiciaires de la construction sans permis », in *Annonces loyer*, 1982. (382) : 72-102.
- MBENGUE (A.), « Aménagement du territoire et décentralisation », *Journée urbanisme et aménagement du territoire*, Ministère Urbanisme et Aménagement du territoire, 2004.
- MBOW (L.S.), « Les Politiques urbaines et aménagement », in MC DIOP/Sénégal, *Trajectoire d'un État*, 1992.
- MBOW (Lat Soucabé), « Les Politiques urbaines : gestion et aménagement », in C. DIOP, 1992.
- MERCIER (Paul), « L'Agglomération dakaroise. Quelques aspects démographiques et sociologiques », *Etudes sénégalaises*, n°5, St – Louis, 1954.
- MERLIN (P), *L'Aménagement du territoire en France, La documentation française*. Paris, 2008.
- MORAND (Jacqueline) – DEVILLER, « Responsabilité des communes et transfert de compétences », in *Urbanisme*, 1985, (209) : 144.
- NDOYE (Doudou), « La Réglementation de l'architecture au Sénégal : organisation professionnelle, devoirs de l'architecte, relations financières entre l'architecte et son client, barème des honoraires : textes et la jurisprudence des

- cours et tribunaux », Mémento *EDJA*, 2000, 114 pp.
- NIANG (Mouhamadou), « La Restructuration des quartiers spontanés de Dakar exemple du projet de Dalifort », 1991. - Mém. Maîtrise : géogra : FLSH / UCAD.
 - OLIVIER (Laurent), « Dakar et ses banlieues », in Travaux colloque organisé par l'Université de Bordeaux-Talence sur la *Croissance urbaine*, 1972.
 - PASQUIER (Roger), « Villes du Sénégal au XIX^e siècle », *Revue française d'histoire d'outre mer*, 1^{er} – 3^e et 4^e triangle, 1960, p. 387 – 426.
 - PERIET (Hugues) – Marquez, « Le Transfert du permis de construire », in *Revue de droit immobilier*, 1984, p.156
 - PERIET (Hugues) – MARQUEZ, « Le Contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme », in édition *Droit et ville*, 1984, (17) : 37.
 - PICARD (E.), « Pratique du permis de construire et des autorisations spéciales », éd. Du Moniteur, (36) : 76.
 - PRELAZ (Droux) – R., « Système d'information et gestion du territoire », Approvisionnement systémique et procédure de réalisation, Lanzanne. Presses Polytechniques et universitaires romandes, 1995. Ministère du développement rural : la nouvelle politique agricole, Dakar, 1984.

- SANÉ (Landing), « Les Projets opérationnels de développement urbain au Sénégal », Exemple de l'aménagement des zones d'extension urbaine et de la politique de restructuration et de régularisation foncière des questions non lotis – Commémoration journée mondiale de l'habitat – Dakar, 1994, 27 pp.
- SECK (Assane), *Dakar, métropole ouest-africain* », Paris, Thèse doctorat, 1974, 314 pp.
- THIAM (Doudou), *L'Avenir des institutions coutumières en Afrique noire*. Présence africaine 1955.
- THIAM (Iba Der), *L'Évolution politique et syndicale du Sénégal 1840 à 1936*. - Thèse doctorat d'État, 1982, Paris I, 3900 pp.
- THOMAS (L.V.), La Croissance urbaine au Sénégal pour une analyse sociologique de Dakar, in *Croissance urbaine en Afrique Noire et à Madagascar*, Paris, 1972, Tome II, p.1015 – 1028. Conférence sur l'habitat autochtone et son cadre, Paris, 1959, 2^e session.
- VERRIERES (Marc), *Dakar et son double Dagoudane Pikine*, Thèse de doctorat de 3^e cycle, Paris V, 1973, 278 pp.
- VERRIERES (Louis), La population du Sénégal », doctorat en sciences économiques, Université de Dakar, juillet, 1975.

- WADE (Cheikh Samba), *Dalifort, un bidonville rescapé de la périphérie de Dakar*, Mém. Maîtrise : FLSH/UCAD 112 pp, 1991.

III – Législation

- Décret du 4 juillet 1935 relatif au régime foncier en Afrique Occidentale française (AOF), complété par les décrets du 12 avril 1954 et du 27 mai 1960.
- L'ordonnance n°45 – 1423 du 28 juin 1945 relative à l'urbanisme aux colonies, JORS de l'A.O.F, p. 1624.
- Loi n°64 – 46 du 17 juin 1964 portant Code de l'urbanisme du Sénégal, JORS n° 3697 du 15 août 1964, p.1058.
- Loi n°66 – 49 du 27 mai 1966 portant partie législative du Code de l'urbanisme, JORS n°3829 du 25 juin 1966, p.705.
- Décret n°66 – 1076 du 31 décembre 1966 portant (partie réglementaire) Code de l'urbanisme, JORS n°3871 du 30 janvier 1967, p.141, abrogé par le décret n°2009 – 1450 du 30 décembre 2009 portant Code de l'urbanisme (partie réglementaire).
- Loi n°78 – 43 du 6 juillet 1978 portant orientation de l'architecture sénégalaise, JORS – 123^e année, n°4652 du samedi 19 août 1978, p.1022.
- Loi n°78 – 44 du 6 juillet 1978 relative à l'exercice de la profession d'architecte et à

- l'ordre des architectes, JORS – 123^e année, n°4652 du samedi 19 août 1978, p.1023.
- Loi n°87 – 46 du 28 décembre 1987 autorisant la création d'une société nationale dénommée « Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré » (SN. HLM), JORS – 133^e année, n°5220 du samedi 27 février 1988, p.135.
 - Loi n°88 – 04 du 16 juin 1988 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, JORS – 133^e année, n°5243 du samedi 9 juillet 1988, p.407.
 - Loi n°88 – 05 du 20 juin 1988 portant Code de l'urbanisme (partie législative), JORS n°5244 du 16 juillet 1988, p.427 – 431.
 - Décret n°96 – 228 du 22 mars 1996 modifiant le décret 72 – 636 du 29 mai 1972 portant organisation de l'administration territoriale, JORS n°5689 du 20 mai 1996, p.244- 246.
 - Loi n° 96 – 06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales du Sénégal, JORS n° 5689 du 20 mai 1996, p.195 – 227.
 - Loi n°96 – 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, JORS n°5689 du 20 mai 1996, p. 228 à 235.
 - Loi n°96 – 10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72 – 02 du 1^{er} février 1972 portant organisation de l'administration territoriale, JORS n° 5689 du 20 mai 1996, p. 241 – 243.

- Décret n°96 – 1138 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat, JORS spécial – 5722 du vendredi 27 décembre 1996, p. 586 – 587.
- Loi n°2001 – 01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement, JORS n° 5972 du 10 mars 2001, p.115.
- Loi n°2005 – 01 du 15 janvier 2001 relative aux couleurs des murs et des façades des immeubles implantés de long des voies publiques, JORS n°6245 du 5 février 2005, p.117 – 119.
- Loi n°2004 – 16 du 04 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, JORS n°6176 du samedi 14 août 2004.
- Loi n°2008 – 43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme (partie législative), JORS – 153^e année, n°6438 du samedi 15 novembre 2008, p.1093.
- Loi n°2009 – 23 du 8 juillet 2009 portant Code de la construction (partie législative), JORS – 154^e année, n° 6491 du samedi 3 octobre 2009.
- Loi n°2009 – 26 du 8 juillet 2009 modifiant l'article 68 de la loi n° 2008 – 43 du 20 août 2008 portant Code de l'urbanisme, JORS – 154^e année, n°6495 du samedi 24 octobre 2009.

- Décret n°2009 – 1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du Code de l'urbanisme.
- Décret n°2010 – 99 du 27 janvier 2010 portant Code de la construction (partie réglementaire).

TABLE DES MATIÈRES

Préface	1
Avant-propos	5
Introduction générale	9
Section 1 : Naissance et développement de l’urbanisme	10
§I – Un concept « mouvant »	11
§II – Un processus historique irréversible	13
§III – Les tendances générales de l’urbanisme moderne	16
Section 2 : Les dimensions politiques, économiques, environnementales et sociales de l’urbanisme	22
§I – La dimension politique	22
§II – La dimension économique.....	23
§III – La dimension sociale.....	24
§IV – La dimension environnementale	25
1^{ère} partie :	
La maîtrise de l’espace urbain	27
Chapitre 1^{er} :	
La maîtrise normative	31
Section 1 : Les normes générales d’urbanisme	32
§I – Les règles de localisation et de desserte	32

§II – Les règles relatives à l'aspect des constructions 37

Section 2 : Les normes spécifiques d'urbanisme..... 43

§I – Les servitudes d'utilité publique..... 43

§II – Les servitudes d'urbanisme 50

Chapitre 2 :

La maîtrise foncière 59

Section 1 : L'expropriation pour cause d'utilité publique 60

§I - Champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique 61

§II - La procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique..... 64

§III - Les effets de l'expropriation pour cause d'utilité publique..... 69

Section 2 : Les droits de préemption 73

§I – Le champ d'application des droits de préemption 73

§II – Les modalités d'exercice du droit de préemption 74

Section 3 : Les réserves foncières..... 78

Chapitre 3 :

La maîtrise institutionnelle 81

Section 1 : Les structures étatiques de l'urbanisme..... 82

§I – Le ministère chargé de l'Urbanisme.....	83
§II – Le ministère chargé de l'Aménagement du territoire.....	86
§III – Le ministère chargé des Domaines et du Cadastre	87

Section 2 : Les collectivités locales..... 89

§I – Compétences des communes en matière d'urbanisme	90
§II – Compétences du département dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.....	90

**Section 3 : Les commissions d'études, de consultation
ou de coordination..... 91**

§I – Les commissions d'urbanisme, d'habitat et du cadre de vie.....	91
§II – Les commissions de sécurité et de contrôle	99

2^e partie :

L'aménagement de l'espace urbain..... 105

Chapitre 1^{er} :

**Les orientations générales de l'aménagement
de l'espace urbain 109**

**Section 1 : Les principes directeurs de l'aménagement
de l'espace urbain 109**

§I – Le principe de l'aménagement global.....	110
§II – Le principe de la cohérence spatiale.....	111
§III – Le principe de l'aménagement concerté	112

Section 2 : Les documents d'urbanisme	116
§I – Le schéma d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)	117
§II – Le plan directeur d'urbanisme.....	118
§III – Le plan d'urbanisme de détails	120

Section 3 : Les opérations d'aménagement de l'espace

urbain	123
§I – Restructuration et rénovation de l'espace urbain.....	123
§II – Le remembrement urbain	131
§III – Les zones d'aménagement concerté (zac).....	133
§IV – Les lotissements.....	137

Chapitre 2 :

Le contrôle de l'occupation de l'espace urbain	145
---	-----

Section 1 : Le contrôle par l'Administration : les autorisations d'urbanisme

§I - Le développement historique des autorisations d'urbanisme	146
§II – La différenciation des autorisations d'urbanisme	148
§III – L'autorisation de démolir.....	160

Section 2 : Le contrôle par le juge : la répression pénale.

§I – La diversité des infractions en matière d'urbanisme	162
§II – La spécificité de la procédure pénale en matière d'urbanisme	166

3^e partie :

La transformation de l'espace urbain 175

Chapitre 1^{er} :

Les acteurs de la transformation urbaine 179

Section 1 : Les concepteurs 180

§I – Les architectes 180

§II – Les urbanistes 185

Section 2 : Les constructeurs 187

§I – Les organismes publics ou parapublics 188

§II – Les organismes privés 192

Chapitre 2 :

La production du cadre bâti 203

Section 1 : La production d'infrastructures et d'équipements 204

§I – Les équipements publics 204

§II – La voirie 207

§III – Les espaces verts 208

Section 2 : La production de l'habitat et du logement 212

§I – Signification du concept « habitat » 213

§II – Diversité des modes de production de l'habitat 215

§III – Les conditions de développement de la production
du logement et de l'habitat 220

Chapitre 3 :	
Le financement de l'habitat social et des opérations	
d'aménagement de l'espace urbain	231
Section 1 : La promotion publique de l'habitat social.....	232
§I – Les institutions et les structures de promotion publique de l'habitat social	232
§II – Les techniques d'intervention en faveur de l'habitat social.....	234
Section 2 : Les formes nouvelles de financement de	
l'habitat social	237
§I – Le financement par la Banque de l'habitat du Sénégal .	237
§II – Le financement par les coopératives d'habitat	239
§III – Le financement par les promoteurs privés	240
§IV – Le financement par les organismes internationaux.....	242
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	245
TABLE DES MATIÈRES.....	257

**Achevé d'imprimer
sous les presses de l'imprimerie ...
Dépôt légal : Août 2016
Imprimé au Sénégal**