ARCHIPEL (UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL)

ACADEMIC PUBLICATION

RESEARCH ARTICLE

Droit au logement a Dakar : pluralisme juridique, normes et pratiques

AUTHORS

Ismaila Mawo Diop

ILMIN LIBRARY • ACADEMIC FREE ACCESS

https://ilminlibrary.com

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PLURALISME JURIDIQUE ET L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT À DAKAR : ENTRE NORMES INTERNATIONALES, DROIT ÉTATIQUE ET PRATIQUES COUTUMIÈRES

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

MAÎTRISE EN DROIT

PAR

ISMAILA MAWO DIOP

AOÛT 2026

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.12-2023). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Au terme de ce mémoire, je souhaite exprimer ma profonde gratitude à toutes celles et ceux qui ont rendu possible l'aboutissement de ce projet.

Je remercie en premier lieu ma directrice de mémoire, la professeure Lucie Lamarche, soucieuse des valeurs humaines, pour la confiance qu'elle m'a accordée et pour la qualité exceptionnelle de son accompagnement. Sa rigueur scientifique et ses orientations toujours pertinentes ont été déterminantes dans la conduite et l'aboutissement de cette recherche. Qu'elle trouve ici l'expression de la reconnaissance la plus sincère d'un « fils ».

Je remercie également l'Université du Québec à Montréal (UQAM), et plus particulièrement la Faculté de science politique et de droit, pour le cadre intellectuel et académique stimulant qu'elle m'a offert tout au long de ce parcours.

Mes remerciements les plus profonds vont à ma mère, dont l'amour, la patience et le soutien indéfectible ont été le socle de ce parcours. Sans elle, rien de tout cela n'aurait été possible.

À ma famille tout entière, source de joie et de motivation, je dédie chaque effort de ces longs mois de recherche.

Je remercie aussi mes amies et amis, dont les encouragements et la fidélité ont accompagné chacune de mes étapes.

Enfin, mes pensées émues accompagnent mon père et ma grand-mère, qui n'ont pu voir l'aboutissement de ce travail. Leur mémoire m'habite à chaque page. Ce mémoire est aussi le leur.

DÉDICACE

À la mémoire de mon père,

À la mémoire de ma grand-mère,

Pour tout ce que vous m'avez transmis.

AVANT-PROPOS

Le choix d'aborder le droit au logement à Dakar dans une perspective de pluralisme juridique s'enracine dans un parcours personnel autant qu'intellectuel. Mes études antérieures, doublées d'une attention constante aux conditions de logement et aux questions foncières au Sénégal, ont d'abord nourri cette interrogation. Le cursus en droits humains à l'UQAM m'a ensuite permis d'élargir cette perception et d'inscrire le droit au logement dans un cadre normatif plus exigeant. La présente recherche prolonge cet engagement : elle vise à observer, à analyser et à proposer des pistes de réflexion pour améliorer la réalisation du droit au logement au Sénégal, comme dans tout autre contexte marqué par les mêmes caractéristiques de pluralisme juridique.

Table des matières

REMERCIEMENTS i

DÉDICACE ii

AVANT-PROPOS iii

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES vii

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS viii

RÉSUMÉ x

ABSTRACT xi

INTRODUCTION 1

Chapitre préliminaire — Cadre théorique et méthodologique 9

Section 1 — Le cadre théorique de l'étude 9

Section 2 — Le cadre méthodologique 12

Section 3 — Éléments de contexte : le logement à Dakar 18

PARTIE I — LA CONSTRUCTION NORMATIVE DU DROIT AU LOGEMENT ET LES CONDITIONS DE SON EFFECTIVITÉ DANS UN CONTEXTE PLURALISTE 20

Chapitre 1 — La consécration universelle du droit au logement et ses exigences normatives 21

Section 1 — La reconnaissance du droit au logement dans le système universel des droits humains 21

Section 2 — Le PIDESC et la juridicisation du droit au logement 25

Section 3 — Réalisation progressive et limites structurelles : universalité normative à l'épreuve du pluralisme 27

Chapitre 2 — La consécration régionale du droit au logement : entre soft law et hard law dans l'ordre juridique africain 30

Section 1 — La consécration implicite du droit au logement dans la Charte africaine et la jurisprudence de la Commission 30

Section 2 — L'apport du Protocole de Maputo et de la CEDEAO à la justiciabilité régionale 34

Section 3 — L'Agenda 2063 et les cadres stratégiques africains : une normativité politique du logement 36

Chapitre 3 — Le cadre normatif sénégalais du droit au logement : intégration formelle et contradictions structurelles 39

Section 1 — La reconnaissance du droit au logement dans le cadre constitutionnel et législatif sénégalais 40

Section 2 — La législation foncière et les contradictions du régime du domaine national 43

Section 3 — Les politiques publiques du logement face aux contraintes structurelles : entre désengagement et fragmentation 46

PARTIE II — LES MANIFESTATIONS DU PLURALISME JURIDIQUE DANS LA GOUVERNANCE FONCIÈRE ET RÉSIDENTIELLE À DAKAR 51

Chapitre 1 — La Loi de 1964 et la persistance des pratiques coutumières dans l'accès au foncier et au logement à Dakar 51

Section 1 — La Loi de 1964 comme projet étatique d'unification foncière 52

Section 2 — La persistance des pratiques coutumières et des régimes informels d'occupation dans l'espace dakarois 54

Section 3 — Dakar un espace de pluralisme foncier fonctionnel mais juridiquement instable 57

Chapitre 2 — La gestion administrative du pluralisme et les conflits de légalité à Dakar 61

Section 1 — Les dispositifs de régularisation foncière à Dakar : promesse de sécurisation et pratiques sélectives 61

Section 2 — L'intervention institutionnelle dans la régularisation et le gouvernement de l'informalité 64

Section 3 — Les conflits de légalité et leurs effets concrets sur l'accès au logement à Dakar 69

Chapitre 3 — L'arbitrage judiciaire du pluralisme : l'impact des décisions de la Cour suprême sur la sécurité résidentielle (études de cas) 73

Section 1 — Les orientations de la jurisprudence sénégalaise en matière foncière et de droit au logement 73

Section 2 — Le cas de Bambilor : l'arbitrage judiciaire du pluralisme entre antériorité de l'occupation et légalité foncière formelle 77

Section 3 — Diamniadio et Guédiawaye : des arbitrages judiciaires différenciés et une sécurité résidentielle inégalement distribuée 79

PARTIE III — VERS UNE ARTICULATION CONSTRUCTIVE DU PLURALISME JURIDIQUE POUR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT À DAKAR 85

Chapitre 1 — Les limites des approches monistes dans la gouvernance du logement 86

Section 1 — Les limites du monopole de la légalité foncière formelle dans la protection du logement 86

Section 2 — Les insuffisances des politiques publiques du logement face aux réalités urbaines 91

Section 3 — Le décalage entre droit formel et pratiques sociales comme source structurelle de l'insécurité résidentielle 95

Chapitre 2 — Les instruments institutionnels de sécurisation foncière dans un contexte de pluralisme juridique 99

Section 1 — Les mécanismes administratifs et les limites de la gouvernance foncière 100

Section 2 — Le rôle de la planification urbaine dans la sécurisation du logement 102

Section 3 — Les mécanismes de gestion et de prévention des conflits fonciers : entre monisme juridique et réalité plurielle 106

Chapitre 3 — L'articulation entre les obligations internationales et la gouvernance foncière nationale 110

Section 1 — Les fondements internationaux et régionaux comme leviers du pluralisme foncier 110

Section 2 — Les limites de l'intégration du droit au logement dans l'ordre juridique sénégalais 112

Section 3 — Pistes d'articulation : pour un pluralisme ordonné du droit au logement à Dakar 117

CONCLUSION GÉNÉRALE 126
BIBLIOGRAPHIE 130

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableau 1: L'arbitrage judiciaire du pluralisme foncier : synthèse des cas d'étude 83

Figure 1: La région de Dakar et les sites d'étude (Guédiawaye, Bambilor, Diamniadio). Fond de carte : © les contributeurs d'OpenStreetMap, sous licence ODbL. Localisation des sites par l'auteur. 18

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAD : Banque africaine de développement

CCOD : Commission de contrôle des opérations domaniales (Sénégal)

CDESC : Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU)

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CESR : Center for Economic and Social Rights

CGLU : Cités et gouvernements locaux unis

DGID : Direction générale des impôts et domaines (Sénégal)

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

ECW/CCJ : ECOWAS Community Court of Justice (Cour de justice de la CEDEAO)

ENDA : Environnement et développement du tiers-monde

FCFA : Franc de la Communauté financière africaine

FMI : Fonds monétaire international

HLM : Habitations à loyer modéré

IPAR : Initiative prospective agricole et rurale (Sénégal)

MAEP : Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

MUCTAT : Ministère de l'Urbanisme, du Cadre de vie, de l'Aménagement du territoire et du Tourisme (Sénégal)

NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

OFNAC : Office national de lutte contre la fraude et la corruption (Sénégal)

ONG : Organisation non gouvernementale

ONU-Habitat : Programme des Nations Unies pour les établissements humains

PAP : Plan d'actions prioritaires (Sénégal)

PDU : Plan directeur d'urbanisme (Sénégal)

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

PNALRU : Programme national d'accès au logement et de rénovation urbaine (Sénégal)

PPP : Partenariat public-privé

PSE : Plan Sénégal émergent

SERAC : Social and Economic Rights Action Center (Nigeria)

SERAP : Socio-Economic Rights and Accountability Project (Nigeria)

SICAP : Société immobilière du Cap-Vert (Sénégal)

SN-HLM : Société nationale des habitations à loyer modéré (Sénégal)

UA : Union africaine

RÉSUMÉ

Ce mémoire examine l'effectivité du droit au logement à Dakar, ville caractérisée par un pluralisme juridique foncier complexe, où se côtoient normes coutumières, héritage colonial et droit étatique moderne. Le droit au logement y bénéficie d'une consécration normative substantielle, qui s'appuie sur la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ratifié par le Sénégal en 1978, ainsi que sur les cadres régionaux africains. Son application concrète demeure pourtant largement défaillante dans les quartiers populaires et périurbains de la capitale.

À partir d'une démarche documentaire reposant sur l'analyse de la législation, de la jurisprudence et des rapports institutionnels, le mémoire mobilise les apports théoriques du pluralisme juridique (John Griffiths, Étienne Le Roy), du pluralisme ordonné (Mireille Delmas-Marty) et du continuum des droits fonciers (ONU-Habitat). Il défend l'idée que l'ineffectivité du droit au logement à Dakar ne provient pas de la pluralité des ordres normatifs, mais de l'absence d'institutions capables de les articuler.

L'analyse montre que la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, en imposant une logique foncière unifiée, a fragilisé les modes coutumiers d'occupation sans pour autant offrir une sécurité juridique effective aux populations vulnérables. La jurisprudence sénégalaise privilégie le titre foncier comme preuve quasi exclusive et marginalise les droits d'usage légitimes. Les instruments internationaux et régionaux restent par ailleurs faiblement mobilisés par les juridictions internes, malgré la primauté constitutionnelle des traités.

Sur le plan prospectif, l'étude propose un cadre conceptuel articulé autour du pluralisme ordonné. La transformation du pluralisme actuel en pluralisme ordonné repose sur trois leviers complémentaires : l'adoption du continuum des droits fonciers, la reconnaissance institutionnelle des médiations locales et le renforcement du dialogue normatif entre les ordres juridiques.

Mots-clés : droit au logement, pluralisme juridique, Dakar, Sénégal, droit foncier, pluralisme ordonné, continuum des droits fonciers, droits humains, PIDESC, droit constitutionnel africain.

ABSTRACT

This thesis examines the effectiveness of the right to housing in Dakar, a city characterized by a complex legal pluralism in land governance, where customary norms, colonial legal heritage, and modern state law coexist. The right to housing benefits from substantial normative recognition, grounded in the Senegalese Constitution of 22 January 2001, in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) ratified by Senegal in 1978, and supported by African regional frameworks. Its concrete implementation, however, remains largely deficient in the working-class and peri-urban neighbourhoods of the capital.

Drawing on a documentary approach based on the analysis of legislation, case law, and institutional reports, the thesis mobilizes the theoretical contributions of legal pluralism (John Griffiths, Étienne Le Roy), ordered pluralism (Mireille Delmas-Marty), and the continuum of land rights (UN-Habitat). It argues that the ineffectiveness of the right to housing in Dakar does not stem from the plurality of normative orders, but from the absence of institutions capable of articulating them.

The analysis shows that Law No. 64-46 of 17 June 1964 on the national domain, by imposing a unified land logic, has weakened customary forms of occupation without providing effective legal security to vulnerable populations. Senegalese case law privileges land title as quasi-exclusive evidence and marginalizes legitimate usage rights. International and regional instruments, moreover, remain poorly mobilized by domestic courts, despite the constitutional primacy of treaties.

From a prospective standpoint, the study proposes a conceptual framework grounded in ordered pluralism. The transformation of current pluralism into ordered pluralism rests on three complementary levers: the adoption of the continuum of land rights, the institutional recognition of local mediation, and the strengthening of normative dialogue between legal orders.

Keywords: right to housing, legal pluralism, Dakar, Senegal, land law, ordered pluralism, continuum of land rights, human rights, ICESCR, African constitutional law.

INTRODUCTION

Soixante ans après la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, le régime foncier sénégalais devait unifier l'accès à la terre et tourner la page de la période coloniale. Pourtant, à Dakar, l'accès au logement reste pris dans plusieurs ordres normatifs qui se chevauchent. Le droit étatique, les survivances du droit colonial et les pratiques coutumières continuent de coexister dans la gestion quotidienne du foncier. Une situation qui interroge la capacité du droit positif à rendre effectif le droit au logement, pourtant reconnu par les engagements internationaux du Sénégal.

La problématique du droit au logement à Dakar se pose dans un contexte de pluralisme juridique caractérisé par la coexistence de plusieurs systèmes normatifs régissant l'accès au foncier et à l'habitat. Ces systèmes incluent notamment le droit étatique, fondé sur la législation foncière et l'immatriculation des titres, mais également des normes issues des pratiques coutumières, des arrangements sociaux locaux ou encore de certaines formes de reconnaissance administrative informelle. Ces différents ordres normatifs ne s'additionnent pas simplement ; ils interagissent, se confrontent et peuvent parfois entrer en contradiction dans l'espace social et juridique. Ainsi, une occupation du sol peut être reconnue comme légitime par la communauté ou par certaines autorités locales tout en demeurant juridiquement fragile au regard du droit formel de l'État. La coexistence durable de ces systèmes normatifs contribue à structurer un espace où la légitimité, la reconnaissance et le contrôle du territoire et de l'habitat sont continuellement redéfinis par l'interaction entre normes juridiques, pratiques sociales et interventions institutionnelles.

Le cadre juridique officiel, incarné par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national[1], vise à unifier la gestion foncière et à instaurer une autorité étatique centralisée sur le sol. Toutefois, cette réforme peine à produire pleinement ses effets dans un contexte où une large partie des populations rurales et périurbaines continue d'opérer selon des logiques coutumières, entendues comme des systèmes de normes et de pratiques locales d'appropriation, de gestion et de transmission de la terre, fondés sur l'appartenance communautaire et l'ancienneté de l'occupation. Ces logiques s'inscrivent dans des modes de vie communautaires où l'accès au foncier repose moins sur la titularisation formelle que sur la reconnaissance sociale et collective. À Dakar et dans sa périphérie, par exemple à Pikine, Guédiawaye ou

[1] Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JO Sénégal n° 3672 du 20 juin 1964, en ligne : <https://au-senegal.com/IMG/pdf/snarga_loi_nc991.pdf>

Rufisque, des habitants installés de longue date sur la base de droits coutumiers, d'autorisations locales ou de reconnaissances communautaires se trouvent confrontés à des opérations de lotissement ou de réaffectation décidées par l'administration, sans que leurs formes d'occupation antérieures ne soient juridiquement prises en compte, ce qui génère des situations récurrentes de conflit ou d'ignorance réciproque entre titulaires de droits formels et occupants traditionnels[2].

Ce décalage ne relève pas uniquement de difficultés techniques ou administratives. Il traduit une tension plus profonde entre deux conceptions du rapport à la terre. La première repose sur la logique du droit étatique, qui fonde la sécurité juridique sur l'immatriculation et la reconnaissance de droits formels matérialisés par le titre foncier[3]. La seconde s'inscrit dans des régimes coutumiers et sociaux d'occupation, souvent non écrits mais largement reconnus au sein des communautés locales. La coexistence de ces deux logiques normatives engendre une incertitude juridique structurelle, dans laquelle la légitimité sociale de l'occupation ne correspond pas nécessairement à sa reconnaissance juridique formelle[4]. Cette dissociation favorise l'émergence de conflits fonciers récurrents et entretient une insécurité foncière durable, particulièrement dans les zones d'expansion urbaine rapide comme Bambilor ou Diamniadio, où l'intensification des dynamiques d'urbanisation et la valorisation économique du sol accentuent les tensions entre droits formels et pratiques sociales d'occupation[5].

De plus, cette configuration se situe dans un contexte international et régional où la reconnaissance du droit au logement est clairement énoncée par divers instruments, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels PIDESC[6], et les instruments programmatiques de soft law comme l'Agenda 2030[7] et l'Agenda 2063[8]. Ces

---

[2] Momar Diongue, Philippe Lavigne Delville et Ibrahima Faye Diouf, dir, *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance foncière communale : affectations, régularisations et lotissements dans six communes péri-urbaines du Sénégal*, Dakar, Presses universitaires de Dakar, 2025.
[3] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[4] Diongue, Lavigne Delville et Faye Diouf, *supra* note 2.
[5] Philippe Lavigne Delville et Adama Sow, Sénégal — Un urbanisme de la table rase : la ville nouvelle de Diamniadio, coll « Regards sur le foncier », étude de cas, Paris, Comité technique « Foncier & Développement » / AFD, juin 2023, en ligne : <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Etude-de-cas-Senegal-2.pdf>.
[6] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur le 3 janvier 1976), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.
[7] Assemblée générale des Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, Rés AG 70/1, Doc NU A/RES/70/1, 25 septembre 2015, en ligne : <https://sdgs.un.org/fr/2030agenda>.
[8] Commission de l'Union africaine, *Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons*, Addis-Abeba, Union africaine, avril 2015, en ligne : <https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf>.

derniers mettent l'accent sur la nécessité de fournir un logement adéquat et abordable à tous. Cependant, la mise en œuvre effective de ces instruments demeure problématique. En effet, l'effectivité du droit au logement ne se limite pas à une reconnaissance dans des instruments internationaux ou dans des politiques publiques, elle suppose l'existence de mécanismes juridiques et institutionnels, capables de garantir une application concrète. Cela implique notamment la sécurisation de l'occupation du sol, la protection contre les expulsions arbitraires, ainsi que la possibilité pour les populations concernées de faire valoir leurs droits devant les institutions compétentes. Or, dans un contexte marqué par le pluralisme juridique foncier et par la coexistence de normes étatiques et coutumières, fait que cette traduction concrète de ce droit demeure fragile.

Dans la perspective du pluralisme juridique, l'effectivité du droit ne se réduit pas à l'existence formelle d'une norme dans l'ordre juridique, mais dépend de sa capacité à s'inscrire dans les pratiques sociales qui organisent l'accès aux ressources et aux droits. Cette approche est notamment développée par Étienne Le Roy, qui montre, à propos des régimes d'appropriation foncière, que les normes juridiques ne deviennent opératoires que lorsqu'elles sont appropriées par les acteurs sociaux[9].

Dans ces quartiers, cette fragilité résulte du décalage entre les cadres juridiques formels et les pratiques effectives d'occupation du sol issues d'une urbanisation largement informelle. L'accès au foncier ne se limite alors pas à une question purement juridique, mais devient un enjeu sociopolitique. Les procédures de régularisation foncière, conçues à partir des catégories du droit étatique et fondées sur la détention de titres formels, se révèlent souvent inadaptées à des configurations où la majorité des occupants s'appuie sur des droits coutumiers ou traditionnels. Cette inadéquation institutionnelle contribue au maintien d'une insécurité juridique structurelle, favorise des logiques d'expulsion ou de marginalisation et laisse une partie importante de la population sans accès durable à un logement sécurisé[10].

Face à ces enjeux, la question centrale consiste à comprendre si cette coexistence des normes étatiques et coutumières pourrait devenir un levier d'innovation et d'adaptation normative, permettant de dépasser la simple gestion conflictuelle du foncier afin d'instaurer des modalités plus inclusives, respectueuses de la diversité des droits et des pratiques. Il s'agira dès lors non seulement d'identifier les limites du cadre juridique actuel, largement fondé sur une conception

[9] Étienne Le Roy, *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, coll « Droit et société », série « Anthropologie », Paris, LGDJ-Lextenso, 2011.
[10] Diongue *et al*, *supra* note 2.

formelle et exclusive de la propriété, mais aussi d'envisager des stratégies de synthèse susceptibles de mieux articuler ces différentes sources de droit.

Cette analyse suppose de préciser d'emblée l'articulation entre deux notions centrales de ce mémoire : le droit au logement et la sécurité foncière. Le droit à un logement adéquat, tel que défini par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 4[11], comporte sept éléments constitutifs : la sécurité juridique de l'occupation, la disponibilité des services, l'accessibilité financière, l'habitabilité, l'accessibilité, la localisation et l'adéquation culturelle. La sécurité foncière, entendue comme la garantie juridique de l'occupation du sol, ne se confond donc pas avec le droit au logement. Elle en constitue néanmoins la condition première, le Comité qualifiant la sécurité juridique de l'occupation de pierre angulaire du droit au logement, sans laquelle les autres dimensions demeurent précaires.
Dans le contexte urbain dakarois, où l'accès au logement passe majoritairement par une occupation du sol non formalisée, la sécurité foncière devient le vecteur principal de l'effectivité du droit au logement. Elle constitue l'espace où s'opère concrètement l'articulation, ou la confrontation, entre les différents ordres normatifs en présence — étatique, colonial et coutumier. Analyser l'effectivité du droit au logement à Dakar conduit dès lors nécessairement à analyser les conditions juridiques et institutionnelles de la sécurité foncière, sans que celle-ci épuise pour autant le contenu du droit au logement tel que consacré par le droit international.

Cette coexistence normative entre directement en tension avec les engagements internationaux du Sénégal. L'article 98 de la Constitution dispose pourtant que les traités dûment ratifiés tels que le PIDESC, qui consacre le droit à un logement suffisant à son article 11[12], priment sur les lois internes[13]. Malgré cette primauté formelle, la transposition des normes internationales demeure partielle dans un contexte où Dakar connaît une urbanisation rapide et une forte expansion des quartiers informels. Plus de 40 % de la population de la capitale vit dans des zones non planifiées et dépourvues de sécurité légale d'occupation[14], entendue, conformément à l'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, comme l'existence de

[11] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 4 : le droit à un logement suffisant (art 11, par 1, du Pacte)*, Doc off CES NU, 6e sess, Doc NU E/1992/23 (1991) annexe III, en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/documents/committee-economic-social-and-cultural-rights-general-comment-no-4>.
[12] *PIDESC*, *supra* note 6.
[13] *Constitution de la République du Sénégal*, Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001, JO Sénégal n° 5963 du 22 janvier 2001 (modifiée), en ligne : <https://www.primature.sn/publications/lois-et-reglements/loi-ndeg-2001-03-du-22-janvier-2001-portant-constitution-modifiee>.
[14] ONU-Habitat, Sénégal — Country Brief, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2023, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/senegal_country_brief_final_fr.pdf>.

garanties juridiques protégeant les occupants contre les expulsions forcées[15], révélant ainsi un décalage persistant entre la reconnaissance internationale du droit au logement et sa mise en œuvre concrète.

L'héritage colonial pèse également sur ce décalage. Le décret du 24 juillet 1906[16] a instauré un système d'immatriculation foncière fondé sur l'écrit et la publicité, qui demeure la matrice contemporaine du régime de preuve foncière au Sénégal, même après son abrogation formelle par la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière. De même, la catégorie coloniale des « terrains vacants et sans maître », introduite par le décret du 26 juillet 1932[17] a durablement installé la conception selon laquelle des terres coutumièrement occupées mais dépourvues de titre pouvaient être juridiquement assimilées à des terres sans propriétaire. Si ces textes coloniaux ont été abrogés, les logiques juridiques qu'ils ont instituées continuent de structurer la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national[18] et, à travers elle, l'action administrative et jurisprudentielle. Il en résulte un cadre juridique fortement formaliste, souvent inadapté aux pratiques coutumières d'occupation qui demeurent profondément ancrées dans les communautés locales.

À Dakar, cette tension se manifeste dans des procédures de régularisation foncière souvent inachevées, entendues comme des processus de formalisation engagés par les pouvoirs publics mais n'aboutissant pas à une reconnaissance juridique pleine et opposable des droits des occupants. Elle se traduit également par des risques persistants d'expulsion et par des litiges fonciers opposant titulaires de titres formels et occupants coutumiers. Les cas de Bambilor, de Guédiawaye ou de Diamniadio illustrent ainsi la coexistence conflictuelle de légitimités parallèles, ainsi que les difficultés rencontrées par les juridictions pour arbitrer des conflits dans lesquels les normes formelles et informelles se superposent[19]. Ce contexte met en évidence

---

[15] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

[16] *Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française*, JO AOF, 24 juillet 1906, en ligne : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k104457w/texteBrut>.

[17] *Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française*, JO AOF, 26 juillet 1932 (abrogé au Sénégal par la *Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011*), en ligne : <https://www.dgi.gouv.ci/assets/documents/transfert_propriete/lois_reglements/DECRET_DU_26_JUILLET_1932_PORTANT_REORGANISATION_DE_LA_PROPRIETE_FONCIERE_EN_AFRIQUE_OCCIDENTALE_FRANCAISE.pdf>

[18] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.

[19] Philippe Lavigne Delville et Daouda Diagne, « Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal : essai de caractérisation de la conflictualité foncière rurale et péri-urbaine » (2023) 97:4 *Géocarrefour*, en ligne : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21648>.

l'importance de comprendre les dynamiques juridiques qui façonnent l'accès au logement à Dakar. Ces éléments conduisent directement à la problématique suivante.

Dans quelle mesure la coexistence des normes coutumières, coloniales et étatiques à Dakar contribue-t-elle à expliquer le décalage entre la reconnaissance du droit au logement et son effectivité réelle ?

C'est dans cette tension entre reconnaissance normative et application concrète qu'il devient crucial d'explorer comment le pluralisme juridique pourrait devenir un levier d'innovation afin de renforcer la mise en œuvre du droit au logement à Dakar.

L'analyse de cette problématique repose sur une hypothèse générale. Nous faisons l'hypothèse que la coexistence des normes coutumières, coloniales et étatiques à Dakar contribue effectivement à expliquer le décalage entre reconnaissance et effectivité du droit au logement, mais non en elle-même : ce n'est pas la pluralité des ordres normatifs qui produit l'ineffectivité, c'est l'absence de mécanismes institutionnels d'articulation entre eux. Le pluralisme juridique sénégalais constitue ainsi simultanément un facteur structurel de fragilisation du droit au logement lorsqu'il demeure non articulé, et un potentiel levier d'adaptation s'il venait à être ordonné.

Cette hypothèse appelle une précision conceptuelle. Le pluralisme juridique renvoie à la coexistence durable d'ordres normatifs porteurs de logiques et de légitimités différentes. Cette pluralité produit des tensions, notamment en matière foncière, où la reconnaissance administrative du titre formel entre en contradiction avec des formes socialement légitimées d'occupation et de transmission des terres. Toutefois, cette même pluralité peut, sous certaines conditions, constituer un espace d'innovation normative : si les pratiques coutumières et les formes locales de reconnaissance étaient mieux articulées aux politiques publiques et à la jurisprudence, le pluralisme pourrait devenir un instrument d'adaptation contextuelle des normes internationales relatives au droit au logement[20].

À partir de cette hypothèse générale, plusieurs hypothèses spécifiques structurent notre analyse. Premièrement, la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national[21], loin de rompre avec l'ordre foncier colonial, en prolonge les logiques structurantes, notamment le primat de l'immatriculation hérité du décret de 1906 et la marginalisation juridique des terres

[20] Étienne Le Roy, *Le jeu des lois : une anthropologie « dynamique » du Droit : avec des consignes et des conseils au « jeune joueur juriste »*, coll « Droit et société » n° 28, Paris, LGDJ, 1999.
[21] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.

coutumièrement occupées héritée du décret de 1932. En cherchant à unifier le régime foncier et en subordonnant la reconnaissance juridique des droits à leur formalisation administrative, cette loi a contribué à fragiliser les formes coutumières d'occupation. Dans les zones urbaines et périurbaines de Dakar, elle a ainsi alimenté une insécurité foncière persistante, en particulier pour les occupants ne disposant pas de titres immatriculés, c'est-à-dire de droits fonciers formellement enregistrés au livre foncier et seuls pleinement reconnus et opposables dans l'ordre juridique étatique. Cette conception, que la doctrine de P.-F. Gonidec formalise en affirmant que seuls les droits formalisés et reconnus par l'ordre juridique étatique accèdent à une pleine effectivité juridique, traduit ainsi une continuité normative entre l'ordre colonial et l'ordre étatique postcolonial[22].

Deuxièmement, la jurisprudence sénégalaise, en érigeant le titre foncier en preuve centrale et souvent déterminante de la propriété, a historiquement marginalisé les modes coutumiers d'accès à la terre. Toutefois, certaines décisions récentes, notamment l'affaire Thiaw relative au lotissement de Ouest-Foire semblent indiquer une évolution prudente vers une prise en considération plus nuancée de la possession coutumière. Par cet arrêt du 29 avril 2024, la Cour suprême a partiellement annulé un décret d'attribution foncière au motif qu'il portait atteinte à des droits d'occupation coutumiers antérieurs, ouvrant ainsi la voie à une conception plus inclusive de la justice foncière[23]. Cette dernière est mobilisée ici comme une catégorie d'analyse, inspirée des travaux d'Étienne Le Roy sur le pluralisme juridique et les régimes d'appropriation foncière, afin de rendre compte de la capacité du droit et du juge à articuler les différentes formes de légitimité foncière dans le règlement des conflits[24].

Troisièmement, bien que le Sénégal ait ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et adhéré aux cadres programmatiques tels que les Agendas 2030 et 2063, ces instruments demeurent faiblement mobilisés dans la jurisprudence interne. Ce décalage révèle une tension entre la reconnaissance normative internationale du droit au logement et sa traduction concrète dans un contexte marqué par le pluralisme juridique.

Plus spécifiquement, la recherche vise à :

---

[22] Pierre François Gonidec, *Les droits africains évolution et sources*, Bibliothèque africaine et malgache; 1; 1, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.
[23] *Famille Thiaw c État du Sénégal et autres*, n° 43, 29 avril 2024 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative) [non publié].
[24] Le Roy, *La terre de l'autre*, *supra* note 9.

- Examiner la consécration du droit au logement dans les instruments internationaux, continentaux et nationaux applicables au Sénégal ;
- Analyser l'articulation ou l'absence d'articulation, entre droit coutumier, héritage colonial et droit étatique moderne dans la régulation foncière dakaroise ;
- Étudier les dynamiques institutionnelles et jurisprudentielles, notamment à travers les décisions de la Cour suprême ;
- Identifier les conditions susceptibles de transformer le pluralisme juridique en levier d'innovation normative, afin de renforcer l'effectivité du droit au logement.

Après l'introduction générale et la présentation de la problématique, le chapitre préliminaire expose le cadre théorique et méthodologique qui sous-tend l'ensemble du mémoire. Il précise les notions mobilisées, telles que le pluralisme juridique, le pluralisme ordonné, l'effectivité, la sécurité d'occupation, la sécurité foncière et la justice foncière, ainsi que les principaux auteurs de référence. Il présente également la démarche retenue, fondée sur l'analyse d'un corpus normatif et jurisprudentiel, la définition de critères d'échantillonnage des cas, la triangulation des sources et l'adoption d'une posture réflexive.

L'argumentation se déploie ensuite en trois parties. La première établit le cadre d'analyse du droit au logement à Dakar à partir du concept de pluralisme juridique, en retraçant la coexistence des ordres coutumier, colonial et étatique, ainsi que leurs effets sur l'accès à la terre et les formes d'habitat. La deuxième partie examine les manifestations concrètes de ce pluralisme dans la gouvernance foncière et résidentielle, à travers l'étude des textes applicables, de la jurisprudence, des pratiques de régularisation et des dynamiques contentieuses. Elle s'appuie plus particulièrement sur les territoires de Bambilor, Guédiawaye et Diamniadio afin d'évaluer les effets de ces configurations sur la sécurité foncière et résidentielle. Enfin, la troisième partie, d'orientation normative et prospective, identifie les conditions d'une articulation pluraliste entre instruments internationaux et normes locales et propose des pistes d'innovation normative et de justice foncière destinées à réduire l'écart entre le droit proclamé et le droit effectivement exercé.

Chapitre préliminaire — Cadre théorique et méthodologique

Ce chapitre pose les repères théoriques et la démarche méthodologique du mémoire. Il revient sur les concepts qui servent à analyser l'effectivité du droit au logement dans un contexte de pluralisme foncier, et explique les choix qui ont guidé l'analyse des tensions entre normes juridiques, pratiques sociales et jurisprudence à Dakar.

La première section expose le cadre théorique, construit autour du pluralisme juridique et de l'effectivité du droit, puis précise le cadre opératoire qui articule ces deux concepts. La deuxième section présente la démarche méthodologique. La troisième situe enfin le terrain d'étude, en présentant les principales données socio-économiques disponibles sur le logement à Dakar. L'ensemble permet de poser les bases nécessaires à l'analyse développée dans les chapitres suivants.

Section 1 — Le cadre théorique de l'étude

La présente section expose les deux concepts qui structurent l'ensemble du mémoire : le pluralisme juridique et l'effectivité du droit, puis précise le cadre opératoire retenu pour les articuler dans l'analyse du droit au logement à Dakar.

Le point de départ théorique du mémoire est le débat entre monisme et pluralisme juridiques. Le monisme repose sur l'idée que seul le droit étatique possède une valeur juridique : il impose une « règle de reconnaissance »[25] qui disqualifie par principe les systèmes normatifs parallèles et se traduit, sur le plan opérationnel, par un formalisme rigide érigeant le titre foncier en condition exclusive de la légitimité résidentielle. Le pluralisme juridique, associé aux travaux de John Griffiths, désigne à l'inverse la coexistence, au sein d'un même espace social, de plusieurs ordres normatifs distincts[26]. Pour Griffiths, dont la démarche s'inscrit dans une critique du positivisme juridique, le pluralisme n'est pas une anomalie mais la règle : la vision moniste occulte la réalité empirique de sociétés où les individus naviguent quotidiennement dans une « multinormativité »[27], entre règles étatiques, pratiques communautaires et arrangements locaux. Dans le contexte sénégalais, cette pluralité résulte de la superposition historique des normes coutumières, du droit colonial et du droit étatique moderne.

[25] Herbert L A Hart, *Le concept de droit*, traduit par Michel van de Kerchove avec la collaboration de J van Drooghenbroeck et R Célis, 2e éd, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005.
[26] John Griffiths, « What is Legal Pluralism? » (1986) 18:24 *J Legal Plur* 1.
[27] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.

Étienne Le Roy montre que les sociétés ouest-africaines agissent selon des logiques de reconnaissance sociale et communautaire qui déterminent l'accès à la terre sans tenir compte de la formalisation administrative[28]. Évelyne Jean-Bouchard souligne quant à elle que la pluralité normative révèle les asymétries héritées de la colonisation, lesquelles tendent à ordonner les sources de droit d'une manière qui favorise le droit étatique[29].

Cette dernière observation conduit à un concept central pour le mémoire : celui de pluralisme juridique hiérarchisé. La coexistence des ordres normatifs ne signifie pas leur égalité. Les normes coutumières et les pratiques informelles continuent de structurer l'accès social au foncier, mais elles sont fréquemment reléguées à un statut subalterne lorsque les litiges sont portés devant les juridictions : l'intervention juridictionnelle n'élimine pas le pluralisme, elle en organise la hiérarchie en sélectionnant les normes et les formes de preuve jugées recevables. Pour Le Roy, la dissociation entre légitimité sociale et recevabilité juridique des preuves est l'un des mécanismes centraux de ce pluralisme hiérarchisé[30]. Ce concept, mobilisé tout au long des Parties II et III, confère au cadre d'analyse sa dimension critique. Il met en évidence les hiérarchies normatives qui structurent la mise en œuvre du droit au logement et rejoint les analyses postcoloniales qui invitent à relire les droits humains depuis les réalités locales, en interrogeant la marginalisation des ordres normatifs endogènes héritée de la période coloniale[31].

Le second pilier théorique du mémoire est la notion d'effectivité du droit, entendue comme la mesure dans laquelle une norme produit des effets concrets dans les pratiques sociales qu'elle prétend régir. Jean Carbonnier a montré que l'ineffectivité n'est pas un accident pathologique mais une dimension normale du phénomène juridique : entre la règle édictée et la règle appliquée s'ouvre un écart variable, que la sociologie du droit a précisément pour tâche d'analyser[32]. Guy Rocher précise cette notion en distinguant l'effectivité de la simple validité formelle : est effective la norme qui atteint, en tout ou en partie, les effets recherchés par son auteur ou d'autres effets sociaux observables, ce qui impose d'étudier le droit « en action » et non seulement le droit dans les textes[33]. Hans Kelsen relevait déjà que la norme juridique ne

---

[28] Étienne Le Roy, Alain Karsenty et Alain Bertrand, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996.
[29] Évelyne Jean-Bouchard, « Une histoire de droits : jeu d'acteurs et pluralisme juridique en République démocratique du Congo » (2014) 44:1 *RGD* 193.
[30] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[31] Makau Mutua, *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, coll « Pennsylvania Studies in Human Rights », Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2002.
[32] Jean Carbonnier, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e éd, Paris, LGDJ, 2001.
[33] Guy Rocher, « L'effectivité du droit » dans Andrée Lajoie et al, dir, *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 1998, 133.

peut être séparée de son effet, c'est-à-dire de son application générale dans le système juridique[34]. Appliquée au droit au logement, cette grille fait apparaître l'écart entre la reconnaissance du droit dans les textes — internationaux, régionaux et nationaux — et ses effets concrets pour les populations concernées.

Reste à préciser comment ces deux concepts s'articulent concrètement — c'est l'objet propre de la démonstration. L'hypothèse du mémoire est que, dans un contexte de pluralisme hiérarchisé, l'ineffectivité du droit au logement ne provient pas de la pluralité des ordres normatifs elle-même, mais de l'absence de mécanismes institutionnels d'articulation entre eux : tant que la légitimité sociale (coutumière, communautaire, informelle) et la validité juridique (étatique, formelle) demeurent dissociées, la reconnaissance normative du droit au logement ne peut produire ses effets pour les habitants dont l'occupation repose sur des ordres normatifs subalternisés.

Pour penser cette articulation, ce mémoire mobilise le pluralisme ordonné de Mireille Delmas-Marty[35]. Élaborée à partir de l'analyse des sources juridiques formelles — instruments internationaux et européens, décisions des juridictions supranationales et nationales, soft law et principes généraux —, cette théorie ne traite pas directement des normes coutumières ni des régulations locales au sens anthropologique, mais elle propose un cadre de coordination normative reposant sur le dialogue des juges, des hiérarchies souples et des principes communs. Transposée au contexte dakarois, elle sert dans la Partie III de grille prospective : elle permet de penser des mécanismes d'articulation entre ordres normatifs sans imposer leur fusion ni leur hiérarchisation rigide.

Selon Hans Kelsen, la norme juridique, quel que soit son objet, ne peut pas être séparée de son effet, ce qui correspond à son application générale dans le système juridique[36]. Appliquée au droit au logement, cette idée fait apparaître l'écart entre la reconnaissance du droit dans les textes et son effet concret dans les pratiques.

Deux auteurs ancrent enfin ce cadre dans le contexte sénégalais. Ibra Ciré Ndiaye voit le pluralisme juridique sénégalais comme un fossé entre les logiques sociales de légitimité et les

[34] Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2e éd revue et mise à jour, traduit par Charles Eisenmann, coll « Être et penser » n° 37, Neuchâtel, La Baconnière, 1988.
[35] Mireille Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné : les forces imaginantes du droit (II)*, coll « La couleur des idées », Paris, Seuil, 2006.
[36] Kelsen, *supra* note 34.

cadres institutionnels de validité, et souligne que les sources normatives doivent se reconnaître mutuellement[37]. Philippe Lavigne Delville documente précisément les conflits de légalité qui naissent de la confrontation entre droit étatique, pratiques coutumières et arrangements locaux, offrant un cadre empirique essentiel pour comprendre les dynamiques dakaroises[38].
Sur cette base théorique, la section suivante précise la démarche méthodologique retenue.

Section 2 — Le cadre méthodologique

À Dakar, bien que le droit au logement bénéficie d'une consécration normative importante, son application demeure conditionnée par la sécurisation foncière. La démarche adoptée est documentaire. Elle s'appuie sur l'analyse croisée de la législation sénégalaise, de la jurisprudence interne, des instruments internationaux et régionaux, ainsi que des rapports institutionnels disponibles. Cette approche, assumée comme choix méthodologique, ne vise pas à produire des données empiriques de terrain. Elle cherche à analyser les tensions et les articulations possibles entre les ordres normatifs qui régissent l'accès au logement dans le contexte dakarois.
La centralité du titre foncier dans la jurisprudence illustre cette tension entre droit proclamé et droit vécu. L'effectivité du droit ne dépend donc pas uniquement de son inscription dans des textes, mais de sa capacité à produire des effets concrets pour les populations concernées.

La sélection des matériaux repose sur un échantillonnage raisonné, caractéristique des démarches qualitatives en droit et en socio anthropologie[39]. Les sources normatives ont été retenues selon leur force juridique ou leur valeur interprétative. Les sources institutionnelles et statistiques mobilisées ont été sélectionnées en raison de leur fiabilité, de leur représentativité et de leur pertinence pour comprendre les tendances dakaroises. Le choix des sites résulte d'un processus de sélection mené à l'échelle de la région de Dakar. Le département de Dakar intra-muros (centre-ville et environs) a été écarté : le tissu urbain y est ancien et largement régularisé, et les tensions foncières y sont nettement moins documentées. Les dynamiques conflictuelles se concentrent au contraire dans les zones d'extension urbaine, où se rencontrent pression démographique, investissements publics et pluralité des modes d'accès au sol. Les trois sites retenus incarnent trois configurations complémentaires de ce pluralisme foncier : Diamniadio,

[37] Ibra Ciré Ndiaye, *La sécurisation foncière au Sénégal : un enjeu de pluralisme juridique et de déconstruction méthodologique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2024.
[38] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[39] Alvaro P Pires, « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique » dans Jean Poupart et al, dir, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, 113.

pôle urbain nouveau où l'État a massivement investi ; Guédiawaye, banlieue ancienne en densification ; Bambilor, zone périurbaine en extension rapide. Le redécoupage administratif opéré en 2021 — création du département de Keur Massar et d'arrondissements dans la région de Dakar, alors que Bambilor et Diamniadio relevaient auparavant du département de Rufisque[40] — a par ailleurs reconfiguré la gouvernance territoriale de ces zones et accru l'incertitude administrative pesant sur le foncier. Enfin, cette sélection s'inscrit dans le prolongement des travaux consultés sur le foncier sénégalais et ouest-africain[41], et porte sur des zones dont la présence récurrente dans les rapports institutionnels et la jurisprudence garantit une documentation suffisante pour une démarche exclusivement documentaire.

Les données institutionnelles disponibles et les relevés jurisprudentiels font état d'une concentration significative des conflits fonciers documentés dans ces trois zones, qui apparaissent de manière récurrente dans les rapports institutionnels et les décisions judiciaires portant sur le foncier dakarois[42]. Les bulletins des arrêts de la Cour suprême montrent également une forte récurrence de litiges portant sur les expulsions, les démolitions, les certificats coutumiers, les attestations administratives. Cette convergence confère à ces cas une valeur démonstrative solide.

La démarche est transversale et croise les normes juridiques, les données institutionnelles, les pratiques sociales documentées dans la littérature et la jurisprudence. Elle confronte l'analyse du droit écrit aux enquêtes sur l'usage du sol, et replace les décisions judiciaires dans les contextes territoriaux qui les influencent. La méthodologie dépasse la vision positiviste du droit et aide à comprendre les conditions concrètes de sa mise en œuvre.

Afin de limiter les biais inhérents à la position située du chercheur — familiarité avec le terrain d'étude, préjugés socioculturels, risques de surinterprétation — la recherche a été conduite selon quatre garde-fous concrets. Premièrement, chaque affirmation portant sur le contexte sénégalais a été confrontée à plusieurs types de sources indépendantes (textes normatifs, jurisprudence,

---

[40] *Décret n° 2021-687 du 28 mai 2021 portant création du département de Keur Massar et d'arrondissements dans la région de Dakar*, JORS, 11 juin 2021, n° 7429, en ligne : < Journal Officiel n°7429 du 11 juin 2021 | Vie-Publique.sn>.
[41] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.
[42] Philippe Lavigne Delville et Momar Diongue, « Les mobilisations contre les dépossessions foncières en périphérie de Dakar : configurations locales et revendications de justice sociospatiale » (2025) 19 *Justice Spatiale* 1, en ligne : <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2025/02/jssj19_lavigne-delville_diongue_fr.pdf>.

rapports institutionnels, doctrine), selon une logique de croisement documentaire[43]. Deuxièmement, les sources officielles sénégalaises ont été systématiquement mises en regard de sources critiques — doctrine, rapports d'organisations internationales et non gouvernementales — afin de ne pas reproduire le seul point de vue institutionnel. Troisièmement, les hypothèses de départ ont été explicitées par écrit dès la phase de conception du projet, puis confrontées aux sources au fil de la recherche, les points de tension interprétatifs étant consignés et réexaminés. Quatrièmement, les interprétations ont été soumises à la direction de recherche au fil de la rédaction des chapitres. Enfin, la rédaction s'attache à distinguer ce que les sources permettent de démontrer de ce qui demeure de l'ordre de l'hypothèse ou de la piste interprétative.
La recherche adopte une démarche qualitative à la fois juridique et sociale. Elle relie l'étude des textes normatifs à l'analyse des évolutions institutionnelles et jurisprudentielles à Dakar, et inscrit cette analyse dans le cadre du pluralisme juridique.

Le choix d'une approche qualitative est nécessaire en raison de la nature de l'objet étudié. L'approche qualitative ne mesure pas statistiquement l'accès au logement ; elle cherche à comprendre les mécanismes normatifs, les tensions structurelles et les logiques d'articulation ou de non-articulation entre les différents ordres juridiques. La recherche se situe à l'intersection du droit international des droits humains, du droit foncier sénégalais et des études sur le pluralisme juridique.

L'étude repose exclusivement sur des sources secondaires, structurées autour de quatre ensembles complémentaires :
En premier lieu, les instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels PIDESC[44], ainsi que les Observations générales n° 4 et n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui précisent respectivement le contenu du droit à un logement suffisant et l'interdiction des expulsions forcées.

À l'échelle continentale, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, constitue un instrument juridiquement contraignant pour les États parties. Elle est dotée de mécanismes

[43] André Cellard, « L'analyse documentaire » dans Jean Poupart et al, dir, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, 251.
[44] *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 10 décembre 2008, 2922 RTNU 27 (entré en vigueur : 5 mai 2013), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>.

institutionnels de contrôle, en particulier devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, dont la jurisprudence a contribué à la reconnaissance implicite du droit au logement. En revanche, des cadres stratégiques tels que l'Agenda 2063 de l'Union africaine, relèvent d'une logique essentiellement programmatique et politique. Dépourvus de force obligatoire stricto sensu, ils orientent néanmoins les politiques publiques nationales et participent à des mécanismes régionaux de suivi et d'harmonisation.

À l'échelle mondiale, l'Agenda 2030 pour le développement durable, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, s'inscrit également dans le registre de la soft law. S'il ne produit pas d'effets juridiquement contraignants, il exerce une influence normative significative en servant de cadre de référence pour l'élaboration des politiques publiques et, dans certains cas, comme outil interprétatif dans les pratiques institutionnelles et juridictionnelles.

Enfin, les sources nationales sénégalaises englobent la Constitution, la loi n° 64-46 relatives au domaine national, ainsi que plusieurs textes hérités du régime colonial demeurant en vigueur, qui continuent de structurer ou d'influencer le régime foncier et l'accès au logement.
Ces sources ont été sélectionnées en raison de leur force juridique, de leur valeur interprétative ou de leur pertinence pour l'analyse du droit au logement.
Une attention particulière est accordée aux décisions de la Cour suprême du Sénégal en matière foncière et résidentielle, dans la mesure où l'analyse jurisprudentielle permet d'appréhender la manière dont les juges hiérarchisent les normes et interprètent la portée juridique du titre foncier par rapport aux formes coutumières d'occupation. Cette analyse jurisprudentielle est de première main : les arrêts ont été consultés directement dans les Bulletins des arrêts de la Cour suprême, le corpus étant limité aux décisions de la chambre administrative, systématiquement plus accessibles, et les arrêts étudiés en détail ayant été retenus selon leur pertinence au regard de la question de recherche.

Les rapports d'ONU-Habitat, de la Banque mondiale, de l'Office national de lutte contre la corruption OFNAC, de l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR), et du Plan directeur d'urbanisme (PDU) de Dakar ont été intégrés afin d'ancrer l'analyse juridique dans un contexte territorial et institutionnel concret.

La combinaison de ces sources répond à une logique de croisement documentaire. L'analyse normative est systématiquement mise en perspective avec les données institutionnelles et les tendances jurisprudentielles, afin d'éviter une lecture strictement positiviste du droit.

L’analyse se déploie en plusieurs étapes :

- Une analyse normative visant à identifier les obligations juridiques découlant des instruments internationaux et nationaux relatifs au droit au logement ;
- Une analyse structurelle du pluralisme juridique sénégalais à travers l’étude des textes fonciers et de la jurisprudence ;
- Une analyse critique et prospective destinée à examiner les conditions d’une meilleure articulation entre normes locales et engagements internationaux.

Cette démarche fait dialoguer reconnaissance normative et effectivité concrète, et replace les décisions judiciaires dans leur contexte sociojuridique.

Plusieurs limites doivent être assumées d'emblée. La principale tient à la nature documentaire du mémoire, assumée comme choix méthodologique : l'absence d'entretiens ou d'observations de terrain auprès des occupants des quartiers informels prive la recherche d'un accès direct aux expériences vécues et aux stratégies concrètes de sécurisation foncière. L'analyse, bien qu'ancrée dans la doctrine et la jurisprudence, demeure une recherche de droit positif qui ne saisit pas pleinement la dimension subjective de l'insécurité foncière — dimension qui ne pourrait être analysée en profondeur qu'à travers une recherche de terrain qualitative. L'accès aux sources a lui- même été contraint : la jurisprudence sénégalaise n'a pu être consultée que partiellement, faute d'accès systématique aux décisions des juridictions de première instance, où se joue pourtant l'essentiel du contentieux foncier quotidien ; l'accès à certaines décisions administratives est demeuré limité, les procédures formelles de consultation — demandes écrites, autorisations hiérarchiques, délais de traitement — ayant pu conduire à la constitution de séries documentaires lacunaires. Les sources mobilisées privilégient en outre une perspective juridique et institutionnelle, au détriment d'autres dimensions sociologiques, économiques ou anthropologiques. Enfin, le recours ponctuel à des comparaisons avec d'autres droits africains ne constitue pas une étude comparative systématique. Le choix d'aborder le droit au logement par son versant foncier laisse largement hors du champ de l'étude les rapports locatifs et les autres dimensions civilistes du logement. Ces contraintes sont partiellement compensées par les garde-fous méthodologiques exposés ci-dessus, en particulier le croisement systématique des sources.

Ce cadre théorique et méthodologique met en évidence les liens étroits entre reconnaissance normative, pluralisme juridique et effectivité du droit au logement. Il invite ainsi à dépasser une lecture strictement textuelle du droit pour s’intéresser aux conditions concrètes de sa mise en

œuvre. La première partie du mémoire revient dès lors sur la construction normative du droit au logement et sur les enjeux de son effectivité dans un contexte pluraliste.

Une précision de champ s'impose. Le droit au logement excède le droit foncier : il englobe notamment les rapports locatifs régis par le droit civil, la politique de l'habitat et la production de logements. Le présent mémoire l'aborde toutefois délibérément par son versant foncier — la sécurité juridique de l'occupation du sol — parce que c'est là que se noue, à Dakar, l'articulation entre pluralisme juridique et effectivité : pour la part de la population dont l'accès au logement passe par l'auto-construction et l'occupation de fait (voir chapitre préliminaire, section 3), la sécurité résidentielle dépend d'abord du statut du sol. Les dimensions civilistes du logement — au premier rang desquelles la question locative, pourtant majoritaire dans la capitale — ne sont ainsi abordées que de manière incidente ; elles constituent un prolongement nécessaire de la présente recherche.

L'analyse développée dans ce travail se déploie en trois séquences complémentaires, qui suivent la logique posée par la problématique. La première partie est consacrée au pluralisme juridique comme cadre d'analyse du droit au logement à Dakar. Elle examine les fondements théoriques et conceptuels de la pluralité normative, en montrant comment la coexistence des ordres juridiques coutumier, colonial et étatique structure les modes d'accès à la terre et les régimes d'habitat dans la capitale sénégalaise. Cette partie permet d'identifier les logiques de légitimité, de pouvoir et de reconnaissance qui façonnent les pratiques foncières et qui servent de grille de lecture à l'ensemble de la recherche.

La seconde partie s'attache aux manifestations concrètes de ce pluralisme dans la gouvernance foncière et résidentielle à Dakar. À partir de la littérature existante, des décisions judiciaires et des rapports institutionnels, elle analyse les processus sociales, administratives et jurisprudentielles qui organisent l'accès au sol, la régularisation des occupations et la résolution des litiges. Cette partie met en lumière les tensions entre droit écrit et pratiques locales, ainsi que les effets de ces tensions sur la sécurité foncière et résidentielle des populations. Les cas de Bambilor, Guédiawaye, Diamniadio et d'autres zones périurbaines y occupent une place centrale.

La dernière partie adopte une perspective plus normative et prospective. Elle vise à identifier les conditions d'une articulation pluraliste du droit au logement, en tenant compte à la fois des exigences du droit international, des réalités sociojuridiques locales et des contraintes

structurelles de l'urbanisation dakaroise. Cette réflexion permet d'évaluer dans quelle mesure le pluralisme juridique peut être mobilisé comme un levier d'innovation normative et un outil de justice sociale, afin de réduire l'écart entre le droit proclamé et le droit effectivement exercé.

Section 3 — Éléments de contexte : le logement à Dakar

Avant d'aborder l'analyse juridique, quelques données permettent de situer la réalité socio-économique sur laquelle elle porte. La région de Dakar concentre 22 % de la population sénégalaise — environ quatre millions d'habitants — sur 0,28 % du territoire national, avec une densité supérieure à 7 000 habitants au kilomètre carré, dans un pays dont la population croît de 2,9 % par an[45] . Cette concentration exceptionnelle nourrit une pression foncière et immobilière sans équivalent dans le pays. La figure 1 situe la région de Dakar et les trois sites d'étude.

Figure 1: — La région de Dakar et les sites d'étude (Guédiawaye, Bambilor, Diamniadio). Fond de carte : © les contributeurs d'OpenStreetMap, sous licence ODbL. Localisation des sites par l'auteur.

Le marché dakarois du logement présente une structure singulière au regard du reste du Sénégal. Alors que 67,4 % des ménages sénégalais sont propriétaires de leur logement, cette proportion tombe à 38,8 % dans la région de Dakar, où les locataires constituent le premier groupe (47,2 % des ménages)[46]. La question locative — rapports bailleurs-locataires, encadrement des loyers, précarité des baux verbaux — est donc au cœur de la condition résidentielle dakaroise,

[45] Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), *5e Recensement général de la population et de l'habitat, 2023 (RGPH-5) : rapport définitif, thème VIII — Habitat et conditions de vie des ménages*, Dakar, ANSD, juillet 2025, en ligne : ANSD <Chapitre-8_HABITAT-Rapport-def-RGPH-5.pdf>
[46] *Ibid.*

aux côtés de l'occupation informelle qui loge 30 à 40 % de la population[47]. L'accès à la propriété passe en outre très majoritairement par l'auto-construction, principal mode d'acquisition du logement au niveau national (61,8 %), le financement bancaire demeurant marginal[48] : la production du logement est ainsi d'abord une production populaire et progressive, largement déconnectée des circuits formels du crédit et de la promotion immobilière.

L'offre publique, historiquement structurée par les sociétés immobilières d'État — la SICAP, puis l'Office des habitations à loyer modéré devenu SN-HLM —, ne représente plus qu'une part réduite de la production, orientée vers les classes moyennes salariées ; les programmes récents, tel le projet des « 100 000 logements », peinent à atteindre les ménages à bas revenus[49].

La propriété foncière est enfin très inégalement distribuée selon le genre. À l'échelle nationale, une étude conduite par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR) estime que seules 2,7 % des femmes sénégalaises détiennent un titre individuel légal sur le foncier et qu'elles contrôlent moins de 13 % des terres, alors qu'elles représentent 70 % de la population agricole rurale[50]. Ces données portent principalement sur les zones rurales, mais les mécanismes qu'elles révèlent — gestion familiale du sol, hiérarchisation des droits d'accès selon le statut social et droits fonciers féminins souvent médiatisés par les structures familiales — continuent de structurer les modes populaires d'accès au sol urbain et périurbain, notamment dans les zones d'extension étudiées ici[51]. Le pluralisme foncier dakarois est ainsi traversé par une asymétrie de genre qui redouble les hiérarchies entre ordres normatifs.

Ces conflits fonciers suscitent des mobilisations sociales récurrentes — collectifs d'habitants menacés de déguerpissement, contentieux médiatisés, interventions d'organisations de défense des droits humains —, dont les cas étudiés aux chapitres suivants offrent plusieurs illustrations.

---

[47] *Ibid.*
[48] Centre for Affordable Housing Finance in Africa (CAHF), *Chroniques d'investissement dans le logement — cas du Sénégal*, 2021, en ligne : <https://housingfinanceafrica.org/fr/library/chroniques-dinvestissement-dans-le-logement-le-cas-du-senegal/>
[49] ONU-Habitat, *Profil du secteur du logement au Sénégal*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2012 à la p 1, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/profil_du_secteur_du_logement.pdf>.
[50] Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), *Promotion d'une gouvernance foncière inclusive par une amélioration des droits fonciers des femmes au Sénégal : rapport de l'étude de base du projet de recherche-action*, Dakar, IPAR, 2019, en ligne : <note_politique_sur_l_acces_des_femmes_au_foncier-vf.pdf>
[51] Philippe Lavigne Delville, dir, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

C'est sur ce terrain socialement tendu que se déploie le cadre juridique analysé dans la première partie.

PARTIE I — LA CONSTRUCTION NORMATIVE DU DROIT AU LOGEMENT ET LES CONDITIONS DE SON EFFECTIVITÉ DANS UN CONTEXTE PLURALISTE

Le droit au logement fait partie d'un mouvement historique qui a élargi la protection internationale des droits humains. Pendant longtemps, le droit au logement a été vu comme une question surtout sociale, relevant de la politique intérieure des États. Aujourd'hui, le droit au logement possède une valeur juridique reconnue partout, grâce aux instruments internationaux et régionaux qui traitent des droits économiques, sociaux et culturels. La doctrine sur ces droits indique que cette évolution passe d'une approche programmatique à une juridicisation progressive du logement. Ce dernier n'est plus seulement un objectif de politique sociale. Il devient un droit structuré juridiquement, avec un contenu normatif clair et des obligations que les États doivent assumer[52].

Le processus de mise en place du droit à un logement adéquat a d'abord défini les éléments du droit et a ajouté la sécurité d'occupation, l'habitabilité, l'accessibilité et la protection contre les expulsions forcées Le processus a aussi établi les devoirs juridiques de respect, de protection et de réalisation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a interprété ces devoirs[53]. Le logement s'inscrit alors dans un cadre juridique clair et opposable. Le cadre transforme le droit social en une norme juridique que les acteurs peuvent invoquer. Les principes du droit restent, même si les modalités d'application varient.

Toutefois, la proclamation d'un droit ne garantit pas son effectivité. L'écart persistant entre reconnaissance formelle et mise en œuvre concrète révèle une tension structurelle entre engagements normatifs et réalités institutionnelles, particulièrement aiguë dans les contextes marqués par le pluralisme juridique, où coexistent et interagissent plusieurs ordres normatifs internationaux, régionaux, étatiques et coutumiers porteurs de logiques parfois concurrentes. L'effectivité du droit au logement ne dépend donc pas uniquement de son inscription dans les

[52] Jessie Hohmann, *The right to housing : law, concepts, possibilities*, Oxford, Hart Publishing, 2013.
[53] Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et ONU-Habitat, *Fiche d'information n° 21 : le droit à un logement convenable*, Genève, Nations Unies, 2010, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact_sheet_21_adequate_housing_final_2010.pdf>.

textes, mais également des modalités de son articulation au sein de cette architecture normative plurielle.

Cette première partie analyse la construction normative du droit au logement à travers ses différentes strates universelle, africaine et national afin d'en dégager les fondements et les exigences, et d'examiner les conditions de son effectivité dans un environnement pluraliste. L'analyse s'ouvre sur la consécration universelle du droit au logement, se poursuit par sa régionalisation dans les cadres continental et ouest-africain, et se conclut par l'étude du cadre normatif sénégalais, où apparaissent de manière plus nette les contradictions entre reconnaissance formelle et effectivité concrète.

Chapitre 1 — La consécration universelle du droit au logement et ses exigences normatives

La consécration universelle du droit au logement en fait un droit humain à part entière. Initialement rattaché au droit à un niveau de vie suffisant, le logement s'est peu à peu détaché pour devenir un droit autonome dans le système international, avec un contenu juridique propre et des obligations à la charge des États[54].

La reconnaissance normative ne suffit pourtant pas à garantir l'effectivité du droit. La réalisation progressive et la diversité des contextes nationaux créent une tension entre universalité de la norme et application sur le terrain. Le chapitre revient sur la construction universelle du droit au logement, ses exigences juridiques et les limites structurelles qui pèsent sur son intégration dans des contextes pluralistes.

Section 1 — La reconnaissance du droit au logement dans le système universel des droits humains

La reconnaissance internationale du droit au logement s'inscrit dans l'élargissement du champ des droits humains amorcé après la Seconde Guerre mondiale. Face aux destructions, aux déplacements de populations et à l'insécurité sociale, la dignité humaine ne pouvait plus être pensée seulement à travers les libertés civiles et politiques, elle supposait aussi des conditions matérielles d'existence. Le droit au logement s'est imposé dans cette dynamique comme une

[54] Louisa Gougot, *Le droit au logement : vers la reconnaissance et la garantie d'un droit fondamental*, thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille, 2024.

composante du droit à une existence décente, et a établi un lien direct entre droits sociaux et dignité humaine[55].

Les travaux préparatoires de la DUDH, menés entre 1946 et 1948, ont cherché à concilier les sensibilités libérale et socialiste qui traversaient l'Assemblée. Sous l'impulsion d'Eleanor Roosevelt, présidente de la Commission des droits de l'homme, a cherché à concilier les sensibilités libérale et socialiste qui traversaient l'Assemblée[56]. Les délégations occidentales mettaient l'accent sur les libertés civiles et politiques, tandis que les pays du bloc soviétique réclamaient l'intégration des droits économiques et sociaux[57]. Le compromis adopté le 10 décembre 1948 a permis aux deux familles de droits de figurer dans un même texte, ouvrant la voie à une conception élargie de la dignité humaine. Le vote a réuni 48 États en faveur, 8 abstentions (dont l'URSS, l'Afrique du Sud et l'Arabie saoudite) et aucune voix contre, signe d'un consensus large mais déjà traversé par des tensions politiques[58].

C'est dans ce cadre que le logement fait son entrée formelle dans le droit international, à l'article 25 de la Déclaration[59]. Celui-ci reconnaît à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant pour sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, en mentionnant explicitement l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux. La formulation rattache donc le logement à un ensemble plus large de besoins sociaux, sans en faire un droit autonome. Cette approche reflète l'esprit de l'époque : le logement est pensé comme une composante du bien-être social plutôt que comme un droit individuel à part entière[60]. L'autonomisation viendra plus tard, avec le PIDESC et les Observations générales du Comité.

La DUDH reste de portée essentiellement programmatique. Adoptée comme résolution de l'Assemblée générale, elle ne crée pas d'obligations juridiquement contraignantes : elle énonce des principes directeurs destinés à orienter les législations nationales et à nourrir le droit

---

[55] Noria Derdek et Padraic Kenna, dir, *L'apport européen et international au droit au logement : normes, contentieux et plaidoyer*, Bruxelles, Housing Rights Watch, 2023, en ligne : <https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/ctools/VERSION-FR%E2%80%A2148P_BDWEB-complet_0.pdf>.
[56] Mary Ann Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random House, 2001 aux pp 31-50.
[57] Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1999 aux pp 157-191.
[58] *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217 A (III), Doc off AGNU, 3e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71, en ligne : <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>.
[59] *Ibid*, art 25.
[60] Padraic Kenna, « Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights » (2008) 13:2 *European Human Rights Law Review* 193 aux pp 195-198.

international[61]. Malgré l'absence de force obligatoire, la Déclaration a acquis une vraie valeur normative. Elle a influencé les constitutions postérieures, alimenté la construction progressive d'un droit international des droits fondamentaux, et servi de fondement aux instruments conventionnels ultérieurs, à commencer par les deux Pactes de 1966[62].René Cassin rappelait à juste titre que la dignité humaine se comprenait à la fois comme liberté et comme sécurité matérielle, ce qui supposait un accès minimal au logement[63].

La reconnaissance du droit au logement ne s'est pas limitée à la DUDH. D'autres instruments universels ont prolongé et précisé cette protection. La Convention relative au statut des réfugiés de 1951 garantit aux réfugiés un traitement aussi favorable que possible en matière de logement (article 21)[64]. La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 inclut le droit au logement parmi les droits que les États s'engagent à garantir sans discrimination (article 5)[65]. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 mentionne également le logement à propos des femmes rurales (article 14)[66]. Enfin, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989 reconnaît à chaque enfant un droit à un niveau de vie suffisant, qui inclut le logement (article 27)[67]. Cet ensemble témoigne d'une consolidation progressive du droit au logement dans l'arsenal universel des droits humains, en parallèle de sa juridicisation par le PIDESC.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est venu préciser la portée de ces obligations à travers ses Observations générales. L'Observation générale n° 3 distingue trois niveaux d'obligation à la charge des États : respecter, protéger et mettre en œuvre le droit au

---

[61] Johannes Morsink, « Introduction: The Declaration at Fifty » dans Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1999, ix.

[62] Zachary Elkins et Tom Ginsburg, « Imagining a World without the Universal Declaration of Human Rights » (2022) 74:3 *World Politics* 327.

[63] René Cassin, « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme » (1951) 79 *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* 237.

[64] *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137, art 21 (entrée en vigueur : 22 avril 1954), en ligne : <https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>.

[65] *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 660 RTNU 195, art 5(e)(iii) (entrée en vigueur : 4 janvier 1969), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

[66] *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13, art 14(2)(h) (entrée en vigueur : 3 septembre 1981), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

[67] *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, art 27 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

logement[68]. Cette typologie tripartite, devenue centrale dans l'interprétation des droits économiques et sociaux, permet de sortir d'une lecture purement programmatique pour donner au droit au logement une dimension opérationnelle. L'Observation générale n° 4 définit quant à elle le contenu du droit à un logement adéquat en identifiant sept éléments constitutifs : la sécurité juridique de l'occupation, la disponibilité des services, l'accessibilité financière, l'habitabilité, l'accessibilité, la localisation adéquate et l'adéquation culturelle[69]. Comme le souligne Padraic Kenna, ces critères marquent le passage d'une conception minimaliste du logement-abri à une conception qualitative qui rattache le droit au logement à la dignité humaine et à la pleine citoyenneté[70]. Les enjeux sont importants : en faisant de la sécurité juridique de l'occupation la première composante du droit, le Comité reconnaît que la simple présence d'un toit ne suffit pas, encore faut-il que l'occupant puisse y demeurer sans craindre l'expulsion arbitraire. Cette exigence prendra une portée particulière dans les contextes urbains africains marqués par l'informalité foncière, où la majorité des occupants ne dispose pas de titres formels mais bénéficie de formes de reconnaissance sociale ou administrative parallèles[71].

La portée universelle de la DUDH doit pourtant être nuancée par le pluralisme juridique des sociétés contemporaines. Les normes internationales rencontrent des systèmes juridiques nationaux et locaux dont les logiques divergent parfois. Étienne Le Roy rappelle que les droits universels ne se déploient jamais dans un vide normatif : ils entrent dans des ordres juridiques déjà pluralistes, où droit étatique, coutume et légitimité sociale coexistent et se confrontent[72]. Au Sénégal, où les règles coutumières et communautaires régissent encore l'accès à la terre et au logement, la norme internationale s'applique de manière partielle, par négociation avec les ordres locaux.

Le système universel des droits humains a donc construit un cadre juridique structuré pour le droit au logement, en partant d'une proclamation de principe jusqu'à un ensemble d'obligations normatives définies et interprétées. Cette reconnaissance universelle servira de socle d'évaluation pour les sections suivantes, qui examineront l'intégration de ce droit dans les ordres

---

[68] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 3 : la nature des obligations des États parties (art 2, par 1, du Pacte)*, Doc off CES NU, 5e sess, Doc NU E/1991/23 (1990) annexe III, en ligne : <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1990/en/53547>.
[69] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.
[70] Padraic Kenna, *Housing Law, Rights and Policy*, Dublin, Clarus Press, 2011 aux pp 39-45.
[71] Philippe Lavigne Delville, « Sécurité, insécurités et sécurisation foncières : un cadre conceptuel » (2006) 2 *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* 25, en ligne : <https://www.fao.org/4/a0790t/a0790t01.pdf>.
[72] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.

juridiques régionaux puis nationaux. Le standard est exigeant, mais son effectivité dépendra des mécanismes de réception qui le relaieront jusqu'à l'échelle locale.

Section 2 — Le PIDESC et la juridicisation du droit au logement

La juridicisation désigne ici la consécration d'une question sociale en norme juridique ; la justiciabilité, l'aptitude d'un droit à être invoqué devant un juge ou un organe quasi juridictionnel et à être sanctionné par lui ; la judiciarisation, le recours effectif aux tribunaux pour le règlement des litiges[73].

Avec l'adoption du PIDESC en 1966, le droit au logement franchit une étape décisive. Il quitte le registre de la déclaration de principe pour entrer dans celui de l'obligation conventionnelle. L'article 11 du Pacte engage les États parties à reconnaître à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant, y compris un logement suffisant[74]**.** Contrairement à la DUDH, le Pacte est un instrument contraignant pour les États qui l'ont ratifié, dont le Sénégal[75]**.** Il est assorti d'un mécanisme de contrôle confié au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui examine les rapports périodiques des États parties et interprète les dispositions du Pacte. Cette institutionnalisation soumet les politiques nationales du logement à un examen international régulier[76].

Le Comité a précisé la portée de cette obligation dans son Observation générale n° 7 sur les expulsions forcées, qui constitue à ce jour le texte interprétatif le plus important sur le droit au logement. Il y reconnaît que la protection contre les expulsions arbitraires s'applique indépendamment du statut juridique de l'occupant[77]. Cette interprétation a une portée considérable pour les contextes africains où la majorité des occupants ne dispose pas de titre formel : le droit international protège ici juridiquement des situations que le droit interne pourrait considérer comme illégales. Le *PIDESC* devient ainsi un point d'appui pour les

---

[73] Gérard Cornu, dir, *Vocabulaire juridique*, 14e éd, Paris, PUF, 2022, *sub verbo* « juridicisation », « justiciabilité » et « judiciarisation ».
[74] *PIDESC*, *supra* note 6.
[75] Le Sénégal a ratifié le PIDESC le 13 février 1978 : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Statut des ratifications*, en ligne : <https://indicators.ohchr.org>.
[76] Olivier De Schutter, *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, 3e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2019 aux pp 318-322.
[77] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale no 7 : Le droit à un logement suffisant (art 11, par 1 du Pacte) : expulsions forcées*, Doc off CES NU, 16e sess, Doc NU E/1998/22 (1997) annexe IV.

populations occupant des terres en marge des cadres formels d'enregistrement, à condition que les juges et administrations nationales acceptent de mobiliser ce standard.

La justiciabilité du droit au logement franchit un seuil décisif avec l'adoption du Protocole facultatif au *PIDESC* en 2008, entré en vigueur en 2013[78]**.** Le Protocole permet aux individus, ou groupes d'individus, de soumettre des communications au Comité lorsqu'ils estiment leurs droits violés. Pour la première fois, l'article 11 du Pacte peut être invoqué directement devant un organe international, ouvrant une voie quasi contentieuse au droit au logement. La justiciabilité internationale du droit, longtemps cantonnée aux droits civils et politiques, gagne ainsi du terrain dans le champ économique et social[79]**.**

La justiciabilité ouverte par le Protocole reste cependant encadrée. Les constatations du Comité ne disposent pas de la force exécutoire d'une décision juridictionnelle internationale. Leur mise en œuvre dépend largement de la volonté politique des États et de leur capacité à intégrer les recommandations dans l'ordre juridique interne[80]**.** La pratique du Comité illustre cette limite. Dans l'affaire *Ben Djazia et Bellili c. Espagne*, où une famille avait été expulsée sans solution de relogement, le Comité a constaté la violation de l'article 11 et demandé à l'État de réviser sa législation sur les expulsions[81]**.** L'Espagne a partiellement modifié son cadre normatif, mais l'application reste inégale selon les régions. Dans ses observations sur l'Afrique du Sud, le Comité a souligné le fossé persistant entre un cadre constitutionnel avancé et des pratiques d'expulsion qui ne respectent pas les garanties procédurales[82]. Pour le Zimbabwe, il a relevé un déficit structurel marqué par l'absence de sécurité d'occupation et de recours effectifs[83].

Plus largement, la pratique du Comité a contribué à ériger des principes interprétatifs qui dépassent le cadre des espèces individuelles. Il a notamment développé la doctrine des «

---

[78] *Protocole facultatif au PIDESC*, *supra* note 44.
[79] Malcolm Langford, « Closing the Gap? An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (2009) 27:1 *Nordic Journal of Human Rights* 1.
[80] Catarina de Albuquerque, « Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights » (2010) 32:1 *Human Rights Quarterly* 144.
[81] *Ben Djazia et Bellili c Espagne* (2017), Communication n° 5/2015, Doc NU E/C.12/61/D/5/2015 (Comité des droits économiques, sociaux et culturels), en ligne : <https://juris.ohchr.org/casedetails/2354/en-US/>.
[82] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le rapport initial de l'Afrique du Sud*, Doc NU E/C.12/ZAF/CO/1 (2018) aux para 56-58, en ligne : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPlF1vfPMJW3MaT9Z%2BfRJUKHs1ksJoH>.
[83] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le rapport initial du Zimbabwe*, Doc NU E/C.12/ZWE/CO/1 (2017) aux para 53-55, en ligne : <https://digitallibrary.un.org/record/1303033>.

obligations minimales essentielles », selon laquelle chaque État partie doit garantir au moins la satisfaction de niveaux minimums de chaque droit économique et social, indépendamment de ses ressources[84]**.** En matière de logement, cela signifie l'interdiction absolue des expulsions forcées sans solution de relogement et le maintien d'un seuil de protection que la réalisation progressive ne peut faire baisser. Ces avancées doctrinales, bien qu'elles ne disposent pas de la force d'un précédent jurisprudentiel classique, alimentent un corpus interprétatif que les juridictions nationales et régionales mobilisent de plus en plus, notamment en Afrique du Sud, en Inde et en Colombie[85].

Le *PIDESC* et son Protocole facultatif ont donc consolidé la juridicisation du droit au logement — son passage du registre programmatique à celui d'une obligation conventionnelle — et amorcé sa justiciabilité internationale à travers les mécanismes de contrôle et de communications individuelles. Cette consolidation reste cependant tributaire de la réception du droit international par les ordres juridiques nationaux. Surtout, elle bute sur des limites structurelles plus profondes — réalisation progressive, asymétries Nord-Sud, tension entre universalité et pluralisme local — qui font l'objet de la section suivante.

Section 3 — Réalisation progressive et limites structurelles : universalité normative à l'épreuve du pluralisme

La juridicisation du droit au logement par le *PIDESC*, étudiée dans la section précédente, ne suffit pas à garantir son effectivité. Le Pacte lui-même intègre une logique de réalisation progressive qui, tout en reconnaissant les contraintes économiques des États, ouvre une marge d'appréciation parfois utilisée pour différer la mise en œuvre des obligations[86]. La progressivité n'est cependant pas une faculté discrétionnaire : elle s'accompagne d'obligations à effet immédiat, au premier rang desquelles l'interdiction de toute discrimination, le principe de non-régression et le maintien d'un seuil minimum de protection[87]. Ces garanties posent les bornes d'une effectivité minimale, mais la pratique montre qu'elles sont souvent insuffisantes face aux limites structurelles qui pèsent sur la mise en œuvre du droit au logement.

---

[84] *Observation générale n° 3*, *supra* note 68.
[85] *Arrêt T-585/06* (2006) (Cour constitutionnelle de Colombie), en ligne : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-585-06.htm>.
[86] *PIDESC*, *supra* note 6.
[87] Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Anvers, Intersentia, 2003 aux pp 311-326.

La consécration universelle du droit au logement porte également en elle une tension structurelle entre la norme globale et les ordres juridiques locaux. Les standards internationaux ont été élaborés dans des systèmes juridiques essentiellement occidentaux, où la sécurité d'occupation se confond largement avec la propriété privée individuelle et l'enregistrement formel des titres. Upendra Baxi a montré que l'universalisation des droits humains opère souvent comme un transfert de catégories juridiques héritées de l'expérience occidentale, exporté ensuite vers des contextes où la propriété foncière repose sur des formes collectives, lignagères ou coutumières[88]. Cette asymétrie d'origine des normes pose un problème de réception : un standard pensé pour des sociétés où l'individualisation foncière est aboutie peut difficilement s'appliquer à l'identique dans des contextes où l'accès au sol passe par des appartenances communautaires.

Cette tension prend une dimension particulière dans les contextes africains marqués par le pluralisme juridique, entendu au sens de John Griffiths comme la coexistence durable de plusieurs ordres normatifs dans un même espace social[89]. Au Sénégal, les régimes traditionnels d'accès à la terre et les liens communautaires structurent encore largement la reconnaissance sociale de l'occupation, alors même que le droit étatique privilégie l'immatriculation comme seule preuve de droit. Lorsque l'État applique uniformément un standard international centré sur le titre formel, il marginalise mécaniquement les pratiques locales. Étienne Le Roy va plus loin : selon lui, les sociétés africaines ne connaissent pas un pluralisme résiduel mais constitutif — le droit y naît d'une pluralité de légitimités, et non d'une superposition de l'État sur des restes coutumiers[90]. Le standard international ne peut donc être transposé mécaniquement, il doit être contextualisé pour tenir compte de cette pluralité d'origine.

À cette complexité normative s'ajoutent les inégalités structurelles entre États. Le principe de réalisation progressive postule que chaque État mobilise ses ressources internes pour assurer l'accès au logement, en ignorant largement les asymétries économiques internationales — dette publique, dépendance à l'aide extérieure, politiques d'austérité imposées par les institutions financières — qui réduisent la marge de manœuvre budgétaire des pays du Sud[91]. Balakrishnan

---

[88] Upendra Baxi, *The future of human rights*, 3rd ed éd, Oxford India paperbacks, New Delhi, Oxford University Press, 2008.
[89] Griffiths, *supra* note 26.
[90] Étienne Le Roy, *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, coll « Regards sur la justice », Paris, Dalloz, 2004.
[91] Margot E Salomon, *Global Responsibility for Human Rights : World Poverty and the Development of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007 aux pp 79-104.

Rajagopal parle à cet égard d'une *géographie inégale de la normativité*, où l'universalité formelle des standards juridiques se heurte à la répartition très inégale des capacités institutionnelles de mise en œuvre[92]. La contrainte juridique internationale, pensée pour promouvoir la dignité, peut alors paradoxalement renforcer les inégalités qu'elle prétend combattre.

Ces écarts révèlent une hiérarchie implicite entre les droits humains. Les droits civils et politiques sont toujours considérés comme prioritaires dans la plupart des systèmes de protection, alors que les droits économiques et sociaux restent perçus comme des objectifs programmatiques[93]. Cette asymétrie traduit une résistance doctrinale persistante à reconnaître la pleine justiciabilité du droit au logement, qui demeure ainsi dans un entre-deux normatif entre proclamation et application. Le pluralisme africain ajoute une couche de complexité supplémentaire : autorités coutumières, municipales et administratives interviennent souvent sans coordination, ce qui rend la mise en œuvre des obligations internationales fragmentée. Nora Stel parle dans ce contexte de *gouvernement hybride des droits*, où l'effectivité dépend moins d'une action unilatérale de l'État que de réseaux d'acteurs locaux qui produisent, par leurs interactions, des formes de reconnaissance et de régulation de l'occupation[94].

Face à ces limites, une partie de la doctrine plaide pour une relecture pluraliste de l'universalité des droits humains. Le droit au logement gagnerait à être pensé non comme un standard uniforme, mais comme un principe de justice à géométrie variable dont la mise en œuvre s'adapte aux contextes juridiques, culturels et sociaux. Pour Rajagopal, l'universalité effective du droit réside dans la capacité des communautés locales à s'approprier la norme et à la traduire dans leurs propres cadres de légitimité[95]. Cette lecture rejoint la conception dialogique de Mireille Delmas-Marty, pour qui l'universalité ne se construit pas par hiérarchisation rigide des ordres juridiques mais par leur interaction[96]. Au Sénégal, cette perspective ouvre des pistes concrètes : reconnaissance juridique des *certificats de quartier*, régularisation participative des quartiers informels, intégration des autorités coutumières dans les procédures de gestion

---

[92] Balakrishnan Rajagopal, *International Law from Below : Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
[93] Sandra Liebenberg, « The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal Systems » dans Asbjørn Eide, Catarina Krause et Allan Rosas, dir, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2e éd, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, 55 aux pp 60-65.
[94] Nora Stel, *Hybrid Political Order and the Politics of Uncertainty: Refugee Governance in Lebanon*, Londres, Routledge, 2020.
[95] Rajagopal, *International Law from Below*, *supra* note 92.
[96] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 35.

foncière. Autant de mécanismes hybrides qui pourraient rapprocher le droit proclamé du droit effectivement vécu.

Le cadre universel a donc construit un droit au logement juridiquement structuré, mais traversé par des limites structurelles que les seuls mécanismes internationaux ne suffisent pas à dépasser. Entre l'affirmation internationale du droit et sa mise en œuvre nationale s'intercale toutefois un niveau régional qui joue un rôle déterminant dans son interprétation et son adaptation aux réalités continentales. Le chapitre suivant examine comment les instruments africains participent à cette consolidation, notamment à travers la jurisprudence de la Commission africaine, l'apport du Protocole de Maputo et les cadres normatifs de la CEDEAO.

Chapitre 2 — La consécration régionale du droit au logement : entre soft law et hard law dans l'ordre juridique africain

Le système africain de protection des droits humains s'organise autour de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, du Protocole de Maputo et des cadres normatifs de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il occupe une place déterminante dans la consécration régionale du droit au logement. Le niveau régional sert d'espace d'appropriation normative où les standards internationaux sont interprétés et adaptés aux réalités juridiques et sociales du continent. La Charte africaine ne reconnaît pas explicitement un droit au logement autonome, mais le système en assure une consécration implicite par la combinaison de plusieurs droits fondamentaux. Ce chapitre examine cette consécration progressive selon trois axes : la reconnaissance jurisprudentielle par la Commission africaine, l'apport spécifique du Protocole de Maputo et de l'ordre juridique CEDEAO, et la dimension programmatique portée par l'Agenda 2063 et les cadres stratégiques continentaux.

Section 1 — La consécration implicite du droit au logement dans la Charte africaine et la jurisprudence de la Commission

L'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en 1981 marque un tournant dans l'élaboration d'un droit régional africain ancré dans les valeurs et les réalités du continent. Contrairement aux instruments universels, la Charte réunit dans un même texte les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, affirmant leur indivisibilité et leur interdépendance[97]. Cette approche puise dans une tradition juridique

[97] Keba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, 2e éd éd, Paris, Pedone, 2002.

africaine qui pense l'individu en lien avec la collectivité, et où la dignité de la personne se construit au sein du groupe et dans le maintien de l'harmonie sociale[98].

Le texte de la Charte ne mentionne pas explicitement un droit au logement, mais ses éléments essentiels se déduisent de plusieurs dispositions. L'article 14 énonce le droit de propriété, l'article 16 garantit le droit à la santé, l'article 18 protège la famille, et l'article 24 proclame le droit à un environnement satisfaisant. Pris ensemble, ces droits constituent un socle normatif à partir duquel la Commission africaine a pu reconnaître, par interprétation, un droit au logement comme corollaire du droit à la vie et à la dignité[99].

La Charte africaine se distingue par son enracinement dans un pluralisme juridique propre au continent. Makau Mutua y voit un texte qui ne se contente pas de reprendre les catégories juridiques occidentales, mais qui « africanise » le langage des droits humains en l'adaptant aux structures sociales et coutumières du continent[100]. Le texte intègre des références à la communauté, à la solidarité et au développement collectif, qui traduisent une vision multidimensionnelle de la dignité humaine.
Cette philosophie normative résulte d'une double influence. D'une part, les traditions coutumières africaines, qui font du lien à la terre et de l'accès à l'habitat un droit d'appartenance plus qu'un droit patrimonial. D'autre part, la critique postcoloniale, qui appelle à relire les droits humains depuis les réalités locales.

La Charte africaine exprime ainsi un pluralisme fondateur, en reconnaissant la coexistence de plusieurs ordres de légitimité — étatique, communautaire, coutumier et spirituel. Cette conception pluraliste rompt avec une vision strictement étatique du droit et reflète une compréhension contextualisée des normes juridiques, ancrée dans les réalités sociales africaines[101].

Ce pluralisme normatif donne au droit au logement une signification particulière dans l'ordre juridique africain. Il ne se réduit pas à un droit individuel à la propriété, mais s'entend davantage

---

[98] John S Mbiti, *African Religions and Philosophy*, Londres, Heinemann, 1969 aux pp 108-109, 205-209.
[99] *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, OUA Doc CAB/LEG/67/3/Rev 5, 1520 RTNU 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986), en ligne : <https://achpr.au.int/fr/charter/charte-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples>.
[100] Mutua, *supra* note 31.
[101] *Charte africaine*, *supra* note 99.

comme un droit collectif à l'habiter — un rapport social à l'espace qui intègre le logement, le travail, les liens communautaires et l'ancrage social[102] [103].

L'affaire *SERAC et al. c. Nigeria* (2001) a marqué un tournant décisif. Saisie par une ONG dénonçant les expulsions forcées et la destruction des villages Ogoni dans le delta du Niger, la Commission a jugé ces actes contraires aux articles 14, 16 et 24 de la Charte. Elle a conclu que le droit au logement, bien qu'absent du texte, était implicitement garanti comme élément nécessaire à la jouissance du droit à la vie et à la santé.

Par cet arrêt, la Commission a adopté une méthode téléologique et évolutive, fondée sur la dignité humaine et la protection des communautés vulnérables. Elle a défini les obligations des États selon une triple dimension :

- Obligation de respecter le droit au logement, par exemple en ne procédant pas à des expulsions arbitraires ;
- Obligation de protéger contre les atteintes de tiers, notamment celles d'entreprises extractives ;
- Obligation de mettre en œuvre des politiques publiques assurant la sécurité d'occupation et la réinstallation des personnes déplacées[104].

Par cette approche, la Commission joue une fonction créatrice : elle ne se limite pas au contrôle des engagements étatiques, elle participe activement à l'évolution du droit africain des droits humains. L'affaire *Endorois Community c. Kenya* (2010) a confirmé cette tendance[105]. La Commission y a reconnu la violation des droits à la propriété, à la culture et au développement d'une communauté expulsée de ses terres ancestrales. Elle a rappelé que la terre, pour les peuples autochtones africains, n'est pas seulement un moyen de subsistance mais un élément central de leur identité et de leur spiritualité. Le logement devient ainsi indissociable de la culture et du mode de vie collectif.

---

[102] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.
[103] *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) et Center for Economic and Social Rights (CESR) c Nigéria* (2001), Communication no 155/96, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en ligne : <https://achpr.au.int/en/decisions-communications/social-and-economic-rights-action-center-serac-and-center-economic-15596>
[104] *Ibid*.
[105] *Endorois c Kenya* (2010), Communication n° 276/2003, Commission africaine DHP, en ligne : <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/achpr/2010/en/71724>.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a poussé cette logique plus loin dans l'affaire *Ogiek c. Kenya* (2017), en jugeant que la dépossession territoriale et la destruction de l'habitat traditionnel portaient atteinte au droit à la vie et à la non-discrimination[106]. Ces décisions consacrent une approche holistique du logement qui englobe la terre, l'environnement et la culture, et rompent avec la conception strictement patrimoniale héritée du droit colonial.

La richesse de la jurisprudence africaine réside dans sa capacité d'adaptation contextuelle. En intégrant les logiques coutumières et les valeurs communautaires, elle crée un espace d'interprétation où le droit au logement devient une norme vivante, façonnée par les pratiques sociales. Cette flexibilité traduit ce que Rachel Murray appelle une forme de juridicité inclusive, capable d'incorporer la diversité des sources du droit africain[107].

Cette ouverture pluraliste comporte cependant des limites structurelles. Les constatations de la Commission africaine, rendues dans le cadre des communications individuelles, sont assorties de recommandations dont l'effectivité dépend largement de la volonté politique des États concernés. Aucun mécanisme de contrainte directe ne vient en garantir l'exécution. La situation diffère pour la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, dont les arrêts s'imposent juridiquement aux États ayant accepté sa compétence contentieuse[108]. À cette première limite s'ajoute la coexistence de multiples ordres normatifs — internationaux, étatiques et coutumiers — qui crée dans plusieurs contextes nationaux une hiérarchie des normes incertaine. Certaines autorités locales appliquent encore des règles coutumières d'exclusion foncière incompatibles avec les principes de non-discrimination, d'égalité entre femmes et hommes ou de protection contre les expulsions arbitraires, pourtant consacrés par la Charte africaine, le *PIDESC* et les instruments régionaux complémentaires.

Évelyne Jean-Bouchard rappelle que ce pluralisme normatif n'est pas un simple héritage du passé, c'est une réalité institutionnelle structurante qui conditionne la réception des droits humains dans les sociétés africaines. Le défi se déplace alors : il s'agit moins de produire de nouvelles normes que d'en garantir l'application effective[109].

---

[106] *Ogiek c Kenya* (2017), Requête n° 006/2012, Cour africaine DHP, en ligne : <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/62b/44e/f59/62b44ef59e0bc692084052.pdf>.
[107] Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
[108] Fatsah Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993.
[109] Jean-Bouchard, *supra* note 29.

En définitive, la Charte africaine et la jurisprudence de la Commission ont permis une véritable recontextualisation africaine du droit au logement. Le droit ne se présente plus comme une norme universelle importée, il devient une construction juridique hybride, née du dialogue entre le droit international et les traditions locales. Cette hybridité reste cependant fragile. En l'absence de mécanismes d'exécution contraignants, la normativité africaine du logement demeure largement déclarative, sans véritable portée opérationnelle.

Section 2 — L'apport du Protocole de Maputo et de la CEDEAO à la justiciabilité régionale

Au-delà de la Charte africaine, plusieurs instruments régionaux ont renforcé la protection juridique du droit au logement et l'ont doté d'une véritable dimension de justiciabilité. Le Protocole à la Charte africaine relatif aux droits des femmes en Afrique, dit Protocole de Maputo (2003)[110], et les instruments juridiques de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) y occupent une place déterminante.

Adopté en 2003 et entré en vigueur en 2005, le Protocole de Maputo est le premier instrument régional à reconnaître explicitement le droit des femmes à un logement adéquat et à la sécurité foncière. Son article 16 garantit le droit des femmes à un logement décent, et son article 19 oblige les États à les protéger contre les expulsions forcées et les spoliations foncières. Ces dispositions établissent un lien direct entre logement, dignité et non-discrimination.

Le Protocole se distingue par son approche intersectionnelle, qui relie le droit au logement aux questions de genre, de pauvreté et d'inégalités structurelles. Dans les sociétés africaines rurales et urbaines informelles, les femmes sont souvent exclues des mécanismes formels de propriété par le jeu des normes coutumières ou religieuses[111]. Pour Cristiano d'Orsi, le Protocole de Maputo illustre la capacité du droit africain à transformer des obligations morales en normes juridiques contextualisées, en prenant en compte la diversité culturelle et juridique du continent[112]. Sa mise en œuvre reste cependant inégale. Plusieurs États, dont le Sénégal, tardent à harmoniser leurs législations foncières et successorales avec ses exigences. Ce décalage révèle

---

[110] *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique* (Maputo), 11 juillet 2003, AU Doc CAB/LEG/66.6 (entré en vigueur : 25 novembre 2005 ; ratifié par le Sénégal le 27 décembre 2004), en ligne : <https://au.int/fr/treaties/protocole-la-charte-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples-relatif-aux-droits-des-femmes-en-afrique>.

[111] Sylvia Tamale, *Decolonization and Afro-Feminism*, Daraja Press, 2020, en ligne : <https://darajapress.com/publication/decolonziation_and_afro-feminism/>.

[112] Cristiano d'Orsi, « Are African States Willing to Ratify and Commit to Human Rights Treaties? The Example of the Maputo Protocol – State Compliance with International Human Rights Law: State-of-the-Art, Improvement and Challenges » (2021) 34:Hors-série *Revue québécoise de droit international* 159.

une tension persistante entre droit régional et systèmes coutumiers, caractéristique du pluralisme juridique africain.

La Cour de justice de la CEDEAO, créée par le Protocole de 1991 et substantiellement renforcée par les Protocoles additionnels de 2001 et 2005, est aujourd'hui l'un des mécanismes les plus dynamiques de protection régionale des droits humains en Afrique de l'Ouest. L'article 9, paragraphe 4 du Protocole de 2005 lui reconnaît une compétence directe pour connaître des violations des droits humains, sans exiger l'épuisement préalable des recours internes[113]. La Cour s'est appuyée sur ce mandat pour élargir la protection des droits socio-économiques. Dans l'affaire *SERAP c. Nigeria* du 14 décembre 2012, elle a jugé que l'État nigérian avait violé les droits à la vie, à la santé et à un environnement satisfaisant des populations du delta du Niger en raison de la pollution causée par l'exploitation pétrolière, manquant ainsi à son obligation de protection[114]. La Cour a confirmé que les obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et environnementaux pouvaient être directement engagées devant elle, et qu'aucune immunité tirée du caractère privé des entreprises responsables ne pouvait être opposée à cette responsabilité.

Cette jurisprudence rattache le droit au logement à la dignité, à la santé et à l'environnement, et marque un pas décisif vers la justiciabilité régionale des droits économiques et sociaux. La Cour de la CEDEAO offre une voie de recours alternative aux justiciables ouest-africains privés de protection effective dans leur système national[115]. La coexistence de la Commission africaine, de la Cour africaine et de la Cour de la CEDEAO crée néanmoins un réseau de juridictions complémentaires mais non hiérarchisées. Cette pluralité élargit théoriquement les voies de recours, mais elle expose aussi les requérants à des stratégies contentieuses incertaines, à des décisions divergentes sur des situations comparables et à des procédures prolongées. L'absence de hiérarchie claire entre ces instances rend difficile le choix de la juridiction la plus appropriée

---

[113] *Protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté*, 19 janvier 2005, art 9(4), en ligne : <https://ecodob.ecowas.int/legal_texts/journal_en/Vol.%2046.pdf>.

[114] Les affaires *SERAC c. Nigeria* (Commission africaine, 2001) et *SERAP v. Nigeria* (Cour de justice de la CEDEAO, 2012) doivent être distinguées. Elles ont été introduites par des ONG différentes et portent sur des violations subies par des populations distinctes. La première concernait spécifiquement le peuple Ogoni, tandis que la seconde visait plus largement des communautés affectées par les expulsions forcées et la pollution pétrolière. Si les contextes factuels sont similaires, les cadres procéduraux et la qualification juridique des victimes diffèrent.

[115] Maame Efua Addadzi-Koom, « Of the Women's Rights Jurisprudence of the ECOWAS Court: The Role of the Maputo Protocol and the Due Diligence Standard » (2020) 28:2 *Feminist Legal Studies* 155.

selon la nature du litige — droits des femmes, expulsions, droits collectifs des peuples autochtones.

Le Protocole de Maputo et la Cour de justice de la CEDEAO ont donc ancré le logement dans le contentieux des droits humains et ouvert la voie à une reconnaissance de sa valeur contraignante. L'avancée se heurte cependant à plusieurs limites structurelles. L'absence d'un système centralisé de suivi des décisions réduit leur portée. L'exécution des jugements régionaux ne s'impose pas mécaniquement aux États : elle suppose à la fois une volonté politique de mise en œuvre, qui varie selon la nature du contentieux et les enjeux politiques internes, et une capacité technique des juridictions nationales à intégrer les décisions régionales dans leur propre raisonnement judiciaire. La pratique de plusieurs États ouest-africains montre que les jugements de la Cour de la CEDEAO sont fréquemment ignorés ou contournés, faute de mécanisme contraignant d'exécution forcée à l'échelle régionale.

La multiplicité des règles régionales, nationales et traditionnelles produit un paysage normatif morcelé, où les acteurs locaux privilégient parfois la légitimité du droit coutumier à celle des décisions régionales, jugées trop abstraites ou éloignées de leurs réalités. Pour Ibra Ciré Ndiaye, la justiciabilité des droits fonciers et du logement en Afrique ne peut devenir effective que si les systèmes juridiques reconnaissent la pluralité des sources et des légitimités qui structurent l'accès à la terre[116]. L'effectivité du droit au logement dépend ainsi moins de la force de la norme que de sa traduction juridique et sociale au niveau local.

Section 3 — L'Agenda 2063 et les cadres stratégiques africains : une normativité politique du logement

Adopté par l'Union africaine, l'Agenda 2063 est un document-cadre qui trace la vision du continent à l'horizon 2063, organisée autour de sept aspirations. L'Aspiration 1 vise une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable, et reconnaît explicitement la nécessité d'un accès au logement décent, abordable et durable pour l'ensemble de la population[117]. L'Aspiration 3 met quant à elle l'accent sur des villes africaines résilientes, inclusives et respectueuses de l'environnement, en lien direct avec l'Objectif de développement durable 11.1 de l'Agenda 2030 des Nations Unies[118].

[116] Ndiaye, *La sécurisation foncière au Sénégal*, *supra* note 37.
[117] *Agenda 2063*, *supra* note 8.
[118] *Agenda 2030*, *supra* note 7, ODD 11.1.

L'approche de l'Union africaine articule urbanisation planifiée, égalité sociale et durabilité environnementale. Le logement y devient un levier de transformation structurelle qui permet de réduire les inégalités, de soutenir l'emploi local et de stabiliser les populations urbaines. Cet objectif passe aussi par le développement de villes intelligentes africaines et par la résorption des quartiers informels, qui concernent encore une part importante des habitants urbains du continent[119].

L'Agenda 2063 reste cependant un instrument de soft law. Il relève d'engagements politiques et moraux, sans mécanisme de sanction juridique, et sa portée dépend entièrement de la volonté et de la capacité des États à en traduire les principes dans leurs législations nationales[120]. Le texte affirme néanmoins la nécessité de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans la planification urbaine et dans l'accès équitable au logement, dans une logique décentralisée et participative. Cette approche s'inscrit dans la conception du droit à la ville défendue par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), entendu comme un droit collectif à l'accès, à l'usage et à la gouvernance de l'espace urbain[121]. Le logement devient ainsi une composante essentielle de la citoyenneté urbaine, et les collectivités locales des acteurs clés de son effectivité, en particulier dans les contextes d'informalité et de pluralisme juridique. D'autres cadres continentaux complètent l'Agenda 2063, notamment la Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement (2014) et la Déclaration d'Addis-Abeba sur les villes durables et inclusives (2018).

Le partenariat entre l'Union africaine et ONU-Habitat a produit des analyses continentales et globales sur les dynamiques urbaines africaines, notamment à travers le *World Cities Report 2022*. Le rapport identifie le logement abordable comme l'un des piliers de la durabilité urbaine et souligne que l'insuffisance des politiques de logement en Afrique subsaharienne tient largement à leur déconnexion avec les pratiques locales d'auto construction et les régimes fonciers coutumiers[122]. ONU-Habitat met ici en évidence un constat important : l'effectivité du droit au logement ne se joue pas seulement dans les cadres juridiques formels, elle dépend aussi

---

[119] *Agenda 2063*, *supra* note 8, Aspiration 1.
[120] *Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local*, 27 juin 2014, en ligne : <https://au.int/fr/treaties/charte-africaine-des-valeurs-et-principes-de-la-decentralisation-de-la-gouvernance-locale>.
[121] *Charte mondiale du droit à la ville*, Forum social mondial, Porto Alegre, 2005 (mise à jour 2011, diffusée par les Cités et Gouvernements Locaux Unis – CGLU), en ligne : <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/WorldCharterRighttoCity.pdf>.
[122] ONU-Habitat, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2022, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf>.

de la capacité des politiques publiques à intégrer les réalités sociales et juridiques pluralistes des sociétés africaines.

Pour Ibrahim Mayaki, ancien directeur exécutif du NEPAD, la réussite de l'Agenda 2063 passe par une harmonisation entre la normativité internationale, les institutions régionales et les savoirs juridiques endogènes[123]. Reconnaître le logement comme enjeu de développement suppose dès lors un dialogue entre le droit formel et les pratiques sociales de l'habitat, qui est l'un des enjeux centraux du pluralisme juridique africain. L'Agenda 2063 souffre cependant d'un écart structurel entre la rhétorique et l'effectivité[124]. La plupart des États africains n'ont pas intégré le droit au logement dans leurs constitutions ou leurs politiques nationales de manière cohérente, et les mécanismes régionaux de suivi restent faibles. Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), censé assurer le suivi de la gouvernance, manque de moyens et d'indépendance[125].

Ce déficit traduit les limites d'une normativité de projet, propre à la soft law : les principes sont partagés mais leur traduction institutionnelle reste contingente. Cette souplesse peut toutefois jouer dans l'autre sens et offrir aux États une marge d'adaptation des normes aux réalités locales, en tenant compte du pluralisme juridique. Le Sénégal a inscrit le Plan Sénégal Émergent (PSE) dans le prolongement de l'Agenda 2063, à travers des projets structurants de planification urbaine et de logement. Les villes nouvelles comme Diamniadio et le pôle urbain du Lac Rose, ou encore le programme des 100 000 logements sociaux, traduisent cette volonté d'articuler croissance économique, développement territorial et accès au logement. Leur mise en œuvre reste cependant marquée par les tensions entre droit coutumier, droit foncier public et logiques de marché.

La normativité programmatique de l'Agenda 2063 renforce l'idée d'un pluralisme des sources du droit au logement en Afrique. Le logement y devient à la fois un droit humain, un objectif de développement et un instrument économique. Cette hybridation enrichit la compréhension du droit, mais elle en fragilise aussi l'effectivité tant que les mécanismes de coordination entre sources restent flous. L'Agenda 2063 a néanmoins permis d'élargir le cadre du droit au logement

---

[123] Union africaine, *First Continental Report on the Implementation of Agenda 2063*, Addis-Abeba, Commission de l'Union africaine, 2019, en ligne : <https://au.int/sites/default/files/documents/38060-doc-agenda_2063_implementation_report_en_web_version.pdf>.
[124] *Ibid*.
[125] Union africaine, *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*, Addis-Abeba, Commission de l'Union africaine, 2022, en ligne : <https://sadcbc.org/wp-content/uploads/2022/02/2nd-Continental-Progress-Report-on-Agenda-2063_FR.pdf>.

en y intégrant une dimension politique et prospective, et de penser le logement comme vecteur de transformation sociale dans un contexte de pluralisme normatif[126].

Le défi se déplace alors vers la coordination des ordres juridiques existants plutôt que vers la production de nouvelles normes. Le pluralisme juridique peut devenir une ressource pour contextualiser la mise en œuvre des droits humains, à condition que les institutions africaines réussissent à articuler les niveaux d'autorité étatique, communautaire, coutumier et régional. C'est dans ce contexte pluraliste que s'inscrit le cas sénégalais, dont le cadre national fait l'objet du chapitre suivant.

Chapitre 3 — Le cadre normatif sénégalais du droit au logement : intégration formelle et contradictions structurelles

Au Sénégal, la reconnaissance du droit au logement repose sur un ensemble de règles à la fois dense et fragmenté, où cohabitent textes constitutionnels, législations foncières, politiques publiques et pratiques coutumières. À la différence du cadre international et africain, le système juridique sénégalais se caractérise par un pluralisme normatif interne, dans lequel plusieurs sources de droit notamment étatiques et coutumières, régulent simultanément l'accès au sol et à l'habitat. Ce pluralisme, loin d'être purement théorique, constitue une réalité vécue qui conditionne la manière dont les citoyens exercent leur droit au logement, ou voient ce droit restreint.

Le Préambule de la Constitution du 22 janvier 2001 consacre l'attachement de l'État sénégalais à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples[127]. La Constitution ne reconnaît cependant pas explicitement le droit au logement, qui s'appréhende comme un droit dérivé, rattaché à d'autres droits fondamentaux. Ce silence traduit la difficulté du législateur sénégalais à transformer les engagements internationaux en droits juridiquement exigibles : les droits économiques et sociaux y demeurent davantage des aspirations de l'État que des obligations contraignantes. À cette indétermination constitutionnelle s'ajoute une législation foncière marquée par la coexistence non articulée du droit étatique, issu notamment de la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national et de pratiques coutumières persistantes. S'y greffe une succession de politiques publiques dont l'effectivité reste entravée par la spéculation foncière, les conflits entre autorités coutumières et administration, et la précarité des quartiers informels.

[126] Stel, *supra* note 94.
[127] *DUDH*, *supra* note 58.

Ce chapitre analyse les contradictions internes du cadre normatif sénégalais relatif au droit au logement. Il examine comment les textes et les institutions traduisent — ou non — les engagements internationaux et régionaux du Sénégal, et comment le pluralisme juridique influence concrètement l'effectivité de ce droit. Trois axes structurent cette réflexion : la reconnaissance du droit au logement dans le cadre constitutionnel et législatif sénégalais, la législation foncière et les tensions engendrées par la Loi de 1964, enfin, les politiques publiques du logement et les obstacles à leur mise en œuvre effective

Section 1 — La reconnaissance du droit au logement dans le cadre constitutionnel et législatif sénégalais

Le cadre constitutionnel et législatif sénégalais présente un paradoxe. Le droit au logement y est implicitement reconnu, mais il reste juridiquement non consacré, et donc difficilement opposable. Cette absence d'énonciation explicite, combinée à la fragmentation institutionnelle du secteur, traduit l'ambiguïté d'un système où les engagements internationaux et régionaux coexistent avec un droit interne largement formel, sans véritables mécanismes d'intégration.

La Constitution du 22 janvier 2001 constitue la norme suprême de l'ordre juridique sénégalais. Son préambule exprime l'engagement de l'État à respecter les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981[128], sans toutefois conférer une valeur exécutoire directe aux droits économiques et sociaux. Aucune disposition ne garantit explicitement le droit au logement : le texte énonce plutôt d'autres droits connexes, tels que le droit à la santé (art. 8), le droit à un environnement sain (art. 25) et la protection de la famille et de la dignité humaine (art. 17).

Cette reconnaissance implicite, quoique symboliquement significative, ne garantit aucune protection juridictionnelle directe. Au Sénégal, le droit au logement relève davantage de la politique publique que du contentieux constitutionnel. La Cour suprême a confirmé cette lecture en rejetant régulièrement les recours fondés sur les droits sociaux, au motif qu'ils ne créent pas d'obligations juridiques immédiates. Dans l'arrêt n° 45 du 29 août 2024, par exemple, la Cour a rejeté le recours dirigé contre le décret approuvant le Plan d'urbanisme de détails de la « bande

[128] *Ibid*, art 25.

des filaos »[129]. Elle s'est limitée à un contrôle de légalité — textes d'urbanisme, environnement, pièces de procédure — sans accueillir les arguments fondés sur les droits sociaux et environnementaux, présentés comme des obligations immédiates de l'État.

Plusieurs constitutionnalistes, à l'image d'Alioune Badara Fall, plaident pour une interprétation évolutive du bloc de constitutionnalité, qui intégrerait les engagements internationaux du Sénégal[130]. Une telle lecture permettrait de rattacher le droit au logement au droit à la dignité et à la vie décente, en conformité avec l'article 11 du *PIDESC* et les Observations générales n° 4 et n° 7 du Comité DESC. Cette interprétation reste cependant strictement doctrinale : aucune décision de justice n'a consacré à ce jour le logement comme un droit constitutionnel autonome.

En l'absence de disposition constitutionnelle explicite, la protection du logement repose donc sur une mosaïque de textes législatifs et réglementaires. Deux instruments principaux encadrent la question :

- La Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national ;
- La Loi n° 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'urbanisme.

Le nouveau Code de l'urbanisme[131], définit les règles d'aménagement durable du territoire, de planification urbaine, de protection du littoral, de prévention des risques, ainsi que les conditions de construction, d'aménagement et de démolition. Il intègre les exigences contemporaines de développement urbain durable, de résilience climatique et de préservation de l'environnement, et structure un cadre technique destiné à guider l'action des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. Malgré son ambition modernisée, ce Code reste avant tout un instrument d'orientation et de régulation administrative. Il ne possède pas de portée constitutionnelle, et ne reconnaît pas le logement comme un droit subjectif directement invocable par les citoyens. Il encadre les procédures, les documents d'urbanisme et les politiques urbaines, sans créer de mécanisme juridictionnel permettant aux individus d'exiger de l'État la garantie d'un droit au logement.

---

[129] *Action Justice Environnementale (AJE) c État du Sénégal*, n° 45, 29 août 2024 (Cour suprême du Sénégal, Deuxième Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20240829-45>.

[130] Alioune Badara Fall, *Droit et gouvernance : entre enracinement et ouverture*, Laboratoire Collectivités publiques, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2025.

[131] *Loi n° 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'urbanisme du Sénégal*, JO Sénégal, en ligne : <https://urbanlex.unhabitat.org/laws/senegal/loi-n2023-20-du-29-decembre-2023-portant-code-durbanisme-du-senegal-law-no.-2023-20-of-december-29-2023-relating-to-the-urban-planning-code-of-senegal-73687.>.

Plusieurs lois spéciales encadrent par ailleurs l'organisation du secteur du logement, notamment la Loi n° 87-46 du 28 décembre 1987 portant création de la Société nationale des habitations à loyer modéré (SN-HLM) et la Loi n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative à l'organisation du secteur parapublic[132] [133]. Ces textes traduisent une approche technocratique du logement, pensé davantage comme un instrument de politique économique que comme une norme de protection sociale. La coexistence de ces textes sectoriels, sans articulation hiérarchique claire, débouche sur une gouvernance éclatée du logement et de l'habitat urbain.

Depuis l'indépendance, l'État sénégalais a mené plusieurs programmes de logement, tantôt inspirés des modèles coloniaux, tantôt orientés par les exigences contemporaines du développement. Plus récemment, le Plan Sénégal Émergent (PSE) a intégré un Programme 100 000 logements destiné à promouvoir l'accès à la propriété à coût réduit pour les ménages, prolongé en 2025 par le Programme national d'accès au logement et de rénovation urbaine (PNALRU)[134].

Ces politiques ont cependant produit des résultats limités. Elles restent centrées sur le modèle formel de la propriété privée et négligent les réalités socio-économiques des populations urbaines à faibles revenus. À cela s'ajoute une dispersion des responsabilités : la compétence en matière d'habitat se répartit entre le ministère de l'Urbanisme, des Collectivités territoriales et de l'Aménagement des territoires (MUCTAT), les autorités locales et les organismes publics parapublics, ce qui complique l'élaboration d'une politique cohérente[135].

Ces mises en œuvre peinent à intégrer les formes coutumières d'occupation, comme les *certificats de quartier* délivrés par les chefs de village ou les associations de résidents, qui assurent pourtant une sécurité foncière de facto à une majorité de citadins[136]. Cette

---

[132] *Loi n° 87-46 du 28 décembre 1987 portant création de la Société nationale des habitations à loyer modéré (SN-HLM)*, JO Sénégal.
[133] *Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique*, JO Sénégal n° 7516 du 21 avril 2022, en ligne : <https://www.sentresor.org/app/uploads/loi-dorientation-n%C2%B02022-08-JO-du-19-04-2022-relative-au-secteur-parapublic.pdf>.
[134] République du Sénégal, *Plan Sénégal émergent (PSE) — Plan d'actions prioritaires 3 : 2024-2028*, Dakar, Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, décembre 2023, en ligne : <https://amrh.nepad.org/sites/default/files/2024-07/PAP%203%20-2024-2028_Senegal.pdf>.
[135] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[136] Lauren Honig, *Land Politics: How Customary Institutions Shape State Building in Zambia and Senegal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022 à la p 202.

marginalisation du droit coutumier illustre la rupture persistante entre légitimité sociale et légalité étatique.

Le droit au logement au Sénégal souffre ainsi d'une asymétrie marquée. Les instruments constitutionnels renvoient à des valeurs générales, alors que les lois sectorielles privilégient une approche technocratique et économique. Aucune articulation effective n'organise le passage entre ces deux registres.

Cette situation traduit la tension entre droit proclamé et droit vécu, qui constitue le cœur du pluralisme juridique sénégalais. Pour Ibra Ciré Ndiaye, le pluralisme ne se réduit pas à la coexistence des normes ; il révèle surtout l'écart entre les logiques sociales de légitimité et les cadres institutionnels de validité[137]. Au Sénégal, l'effectivité du droit au logement ne dépend pas seulement du corpus législatif, elle dépend aussi de la capacité de l'État à reconnaître et à articuler les différentes sources normatives qui structurent la société.

Section 2 — La législation foncière et les contradictions du régime du domaine national

La législation foncière sénégalaise, dominée par la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national[138], occupe une place centrale dans la compréhension des contradictions entre droit formel et pratiques sociales du logement. Conçue à l'aube de l'indépendance pour instaurer une gestion unifiée et rationnelle du foncier, cette Loi visait à rompre avec les régimes coutumiers et à placer l'ensemble des terres sous la tutelle de l'État. Elle a en pratique engendré un pluralisme foncier de fait, où coexistent une propriété publique juridiquement proclamée et une légitimité coutumière toujours vivante. Cette dualité, loin d'être résolue, continue d'alimenter les conflits d'accès à la terre et au logement, dans les zones rurales comme urbaines.

Adoptée dans le contexte postcolonial, la Loi sur le domaine national répondait à une double ambition : moderniser le régime foncier hérité de la colonisation et rationaliser la gestion des terres au service du développement économique. Elle proclamait la nationalisation des terres non immatriculées et les intégrait au domaine national de l'État. Les droits coutumiers d'occupation étaient remplacés par un droit d'usage collectif, administré sous le contrôle des autorités locales, notamment les conseils ruraux et les préfets[139].

---

[137] Ndiaye, *La sécurisation foncière au Sénégal*, *supra* note 37.
[138] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[139] *Ibid*.

Selon Mamadou Dia, alors président du Conseil de gouvernement, cette réforme devait libérer la terre de la « féodalité coutumière » pour en faire un outil de production au service du peuple[140]. La Loi divisait le domaine national en quatre catégories :

- Le domaine des zones urbaines, soumis aux règles du droit civil ;
- Le domaine des zones pionnières, destiné à la mise en valeur agricole et industrielle ;
- Le domaine des zones classées, à vocation forestière ou écologique ;
- Le domaine des zones de terroir, réservé à l'habitat et à l'agriculture locale[141].

Ce dispositif traduisait une vision centralisée de la gestion foncière. L'État devenait le garant de l'intérêt général et l'arbitre des usages, reléguant la coutume au second plan.
Si la Loi de 1964 visait à uniformiser le droit, elle a paradoxalement instauré un pluralisme normatif et institutionnel durable. En supprimant la propriété coutumière sans offrir de mécanisme clair de sécurisation des droits locaux, elle a ouvert la voie à une dualité.

Dans les zones rurales, les autorités traditionnelles, les chefs de village et les notables continuent de réguler l'accès à la terre selon les règles communautaires, fondées sur la filiation et la participation à la mise en valeur[142]. Dans les zones urbaines et périurbaines, ces logiques se prolongent à travers les *certificats de quartier* et les transactions informelles de parcelles, qui constituent des formes de propriété sociale reconnues par les communautés[143].
Pour Ibra Ciré Ndiaye, la Loi de 1964 a produit un pluralisme foncier paradoxal : elle prétend abolir la coutume, mais en dépend pour exister dans la pratique[144]. La gestion du domaine national repose sur une administration décentralisée où les conseils municipaux et les chefs coutumiers jouent un rôle d'intermédiaires. Cette coprésence d'autorités étatiques et coutumières a engendré une multitude de régimes de tenure, parfois contradictoires.
Il en résulte une insécurité juridique chronique. Les droits d'usage coutumiers ne sont pas formellement reconnus par l'État, et les droits administratifs — autorisations, affectations — ne garantissent pas une stabilité réelle. Faute de titres fonciers, les populations demeurent exposées

[140] Mamadou Dia, *Afrique. Le prix de la liberté*, coll « Sociétés africaines et diaspora », Paris, L'Harmattan, 2003.
[141] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[142] Aline Aka Lamarche, « L'accès à la terre en Côte d'Ivoire : diversité et variabilité des pluralismes » (2019) 16 *La Revue des droits de l'homme*, en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/7150>.
[143] Djibril Diop, *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : défis et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2012.
[144] Ndiaye, *La sécurisation foncière au Sénégal*, *supra* note 37.

aux risques d'expropriation ou de réattribution arbitraire par l'administration étatique ou les autorités locales[145].

Ce pluralisme a produit des effets majeurs sur l'accès au logement, particulièrement dans la région de Dakar, où la pression urbaine et la spéculation foncière exacerbent les tensions. Les zones d'extension urbaine, telles que Bambilor, Keur Massar, Rufisque ou Diamniadio, sont emblématiques de cette situation. Là où la Loi de 1964 confère la propriété de la terre à l'État, les populations locales revendiquent des droits coutumiers transmis depuis plusieurs générations. Les opérations de lotissement ou d'expropriation pour cause d'utilité publique entraînent fréquemment des conflits entre les services de l'État, les autorités locales et les habitants[146].

Selon le Profil du secteur du logement au Sénégal d'ONU-Habitat, *l'habitat informel* concernerait 25 % de l'habitat urbain au Sénégal et 30 % des superficies habitées à Dakar, traduisant l'ampleur des arrangements coutumiers ou associatifs qui structurent l'accès au foncier en marge de l'immatriculation formelle[147]. Ces occupations, bien qu'illégales au regard du droit positif, bénéficient souvent d'une légitimité sociale et communautaire, et constituent la base d'une stabilité résidentielle.
L'accès au logement au Sénégal devient ainsi un processus social de négociation entre ordres juridiques, bien plus qu'un objet de politique publique stricto sensu. Ce constat rejoint le cadre théorique du pluralisme juridique : le droit coutumier, le droit étatique et les normes locales coexistent sans hiérarchie claire, et produisent une effectivité partielle du droit au logement.

Depuis plusieurs années, des réflexions sont engagées pour réformer le régime du domaine national. Le Document de politique foncière nationale adopté par le gouvernement sénégalais propose de reconnaître officiellement les droits coutumiers collectifs et individuels, tout en renforçant la transparence dans la gestion du foncier[148]. Cependant, cette réforme demeure controversée. Les acteurs étatiques craignent une « re-coutumisation » du droit, tandis que les communautés locales dénoncent une « recentralisation » des pouvoirs.

---

[145] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[146] *Ibid*.
[147] ONU-Habitat *Profil du logement Sénégal*, *supra* note 49.
[148] Cadre de réflexion sur le foncier au Sénégal, *Déclaration du Cadre de réflexion sur le foncier au Sénégal*, Dakar, CRFS, juillet 2025, en ligne : <https://endapronat.org/wp-content/uploads/2025/07/DECLARATION-DU-CADRE-REFLEXION-SUR-LE-FONCIER-AU-SENEGAL-.pdf>.

Dans cette perspective, l'effectivité du droit au logement passe par un dialogue entre ordres juridiques. Pour Étienne Le Roy, la sécurisation foncière n'est possible qu'à travers une reconnaissance mutuelle des droits issus de la coutume et de ceux produits par l'État[149] . Ce dialogue normatif est la clé d'une réconciliation entre légalité formelle et légitimité sociale, condition d'un accès équitable au logement dans un contexte pluraliste.

En définitive, la Loi de 1964 sur le domaine national illustre une tentative d'unification manquée. Elle a renforcé l'emprise de l'État sur les terres, mais elle a aussi enraciné un paysage juridique complexe qui se manifeste encore aujourd'hui. Cette tension entre droit formel et droit réel révèle la crise de mise en œuvre du droit foncier sénégalais[150].

Le logement, comme le foncier, se trouve pris entre deux logiques. Celle de l'État, fondée sur la norme écrite et la planification administrative. Celle des communautés, ancrée dans l'usage, la mémoire et la reconnaissance locale. Le pluralisme juridique sénégalais s'épanouit dans cet espace intermédiaire, où il forme moins un dysfonctionnement qu'un ordre composite, révélateur de la complexité des rapports au droit dans les sociétés postcoloniales.

Section 3 — Les politiques publiques du logement face aux contraintes structurelles : entre désengagement et fragmentation

Malgré la reconnaissance implicite du droit au logement dans les textes nationaux et les engagements régionaux, le Sénégal peine à en assurer la mise en œuvre effective. Depuis les indépendances, l'État a élaboré une succession de politiques de logement, ambitieuses dans leur conception mais limitées dans leurs résultats. Ces politiques, qui oscillent entre volontarisme public et libéralisation du marché immobilier, se heurtent à plusieurs obstacles structurels : une gouvernance foncière fragmentée, une urbanisation rapide et inégalement maîtrisée, et l'absence d'articulation entre les régimes juridiques étatique et coutumier.

La politique du logement au Sénégal trouve ses racines dans la période coloniale. Dès les années 1950, l'État colonial a créé la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP), dont l'activité s'est poursuivie après 1960 pour construire des logements destinés aux fonctionnaires et à la classe moyenne urbaine[151]. La SN-HLM, créée en 1974, a élargi l'accès à l'habitat à des catégories

[149] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.
[150] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[151] Luce Beeckmans, « The "Development Syndrome": Building and Contesting the SICAP Housing Schemes in French Dakar (1951-1960) » (2017) 51:3 *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines* 359.

sociales plus modestes. Ces initiatives reposaient sur une logique de production étatique directe, financée par des subventions publiques et par la coopération internationale.
À partir des années 1980, les programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque mondiale et le FMI ont entraîné une restructuration du rôle de l'État, désormais cantonné à la facilitation, et non plus à la production de logements[152]. La libéralisation du marché foncier et la privatisation des sociétés publiques de construction ont favorisé la montée en puissance des promoteurs privés, dont l'offre cible un segment de marché inaccessible aux ménages à revenus faibles ou intermédiaires.

Le PSE, lancé en 2014, et le Programme présidentiel des « 100 000 logements » de 2019 s'inscrivent dans cette continuité. Tous deux cherchent à attirer des investisseurs nationaux et étrangers pour développer une offre de logements abordables. L'approche reste cependant macro-économique, et le logement y apparaît davantage comme un moteur de croissance que comme un droit fondamental[153]. Les critères d'éligibilité, la spéculation foncière et les lenteurs administratives excluent une large part de la population urbaine, qui demeure confinée dans l'habitat informel — soit aujourd'hui plus de 45 % du parc urbain à Dakar[154]. Des quartiers comme Pikine, Guédiawaye, Keur Massar ou Bambilor se développent à la marge des plans d'aménagement officiels. Leur reconnaissance partielle par les autorités municipales traduit la tolérance implicite d'occupations dépourvues de base juridique formelle, mais socialement légitimées.

La politique du logement se déploie dans un environnement juridique pluraliste, où la norme légale coexiste avec des formes coutumières et communautaires de régulation de l'accès au sol et à l'habitat[155]. Ce pluralisme produit une dynamique ambivalente. Il permet aux populations marginalisées de satisfaire leurs besoins résidentiels en dehors des circuits formels. Mais il consacre dans le même temps leur exclusion du cadre juridique étatique et les prive de la protection effective attachée aux droits formellement reconnus[156].

---

[152] Chérif Salif Sy, « FMI : l'héritage contesté des ajustements structurels en Afrique », *Alternatives Économiques* (16 mai 2025), en ligne : <https://www.alternatives-economiques.fr/cherif-salif-sy/fmi-lheritage-conteste-ajustements-structurels-afrique/00114700>.
[153] République du Sénégal, *Plan Sénégal émergent : Plan d'actions prioritaires (PAP 2) 2019-2023*, Dakar, Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, 2018, en ligne : <https://www.sentresor.org/app/uploads/pap2_pse.pdf>.
[154] ONU-Habitat, *Profil du logement Sénégal*, *supra* note 49.
[155] Sally Falk Moore, « Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study » (1973) 7:4 *Law & Society Review* 719.
[156] Comité technique « Foncier & Développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud : livre blanc des acteurs français de la coopération*, Paris, AGTER / Comité technique « Foncier &

Le principal obstacle à l'effectivité du droit au logement tient dès lors à la fragmentation institutionnelle de l'action publique, plus encore qu'à l'absence de normes[157]. La multiplicité des acteurs — administrations centrales, collectivités territoriales, agences spécialisées, autorités coutumières — se traduit par un chevauchement des compétences, une redondance des dispositifs et une insuffisance des mécanismes de reddition de comptes. Le résultat est une perte de cohérence des politiques publiques et une fragilisation de leur capacité à garantir un accès au logement juridiquement sécurisé[158].

La dépendance croissante aux partenariats public-privé (PPP) et aux financements extérieurs — Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAD), coopération chinoise — introduit des logiques économiques et de rentabilité qui tendent à primer sur les impératifs sociaux du droit au logement[159]. Les projets de villes nouvelles, comme Diamniadio, le pôle urbain du Lac Rose ou Daga Kholpa, en offrent une illustration concrète. Pensés comme des pôles de modernité, d'attractivité économique et de valorisation foncière, ces projets reposent sur une mobilisation extensive du foncier public et sur des dispositifs d'aménagement centralisés[160]. Leur mise en œuvre s'est fréquemment traduite par des déplacements de populations occupant les terrains concernés, souvent titulaires de droits d'usage coutumiers ou en situation d'occupation informelle, sans indemnisation adéquate ni solutions de relogement. Cette pratique entre en tension directe avec les engagements internationaux du Sénégal relatifs à la protection contre les expulsions forcées et à la garantie d'une sécurité d'occupation minimale[161].

Un paradoxe émerge ici. L'État sénégalais investit massivement dans les politiques de logement et d'aménagement urbain. À travers le PSE et son Programme des 100 000 logements, les investissements publics et parapublics mobilisent plusieurs centaines de milliards de francs CFA, le coût global étant estimé à environ 2 300 milliards de FCFA[162]. Cet effort financier ne

---

Développement », juin 2009, en ligne : <https://www.agter.org/bdf/_docs/livre-blanc-foncier-comite-foncier.pdf>.

[157] Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine (Raquel Rolnik)*, Doc NU A/HRC/25/54, 30 décembre 2013, en ligne : <https://hlrn.org/img/documents/A-HRC-25-54_fr.pdf>.

[158] Comité technique « Foncier & Développement », *Gouvernance foncière*, *supra* note 143.

[159] Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

[160] Lavigne Delville et Sow, *supra* note 5.

[161] Observation générale n° 7, *supra* note 77.

[162] Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX SA), *Construction de logements sociaux et résidentiels — Projet 100 000 logements*, Dakar, APIX, 2023, en ligne :

s'accompagne pourtant pas d'un cadre cohérent d'intégration des normes sociales et coutumières qui structurent l'accès au foncier. Pour Philippe Lavigne Delville, la gouvernance foncière sénégalaise oscille entre une bureaucratie centralisée, fondée sur des procédures formelles d'affectation et de titrage, et un pragmatisme local appuyé sur des arrangements sociaux et des normes pratiques, sans parvenir à articuler durablement ces deux ordres de légitimité[163].

L'échec relatif des politiques publiques ne tient pas qu'à des contraintes économiques. Il s'enracine aussi dans une mésinterprétation de la réalité juridique du pays. En ignorant ou en marginalisant les institutions coutumières de gestion du sol, l'État creuse un décalage entre la norme écrite et la norme vécue. Le pluralisme juridique sénégalais montre que l'effectivité du droit au logement repose autant sur la reconnaissance des formes locales de régulation que sur la législation elle-même.
Pour Ibra Ciré Ndiaye, toute politique foncière ou urbaine qui ne part pas de la pluralité des sources du droit est condamnée à l'ineffectivité[164]. La réussite d'une politique du logement dépend ainsi d'un dialogue entre les acteurs juridiques et administratifs et les autorités coutumières. Cette articulation inter-normative est la voie par laquelle le Sénégal peut progresser vers une effectivité réelle du droit au logement, en conciliant justice sociale et sécurité juridique.

L'étude du cadre normatif national sénégalais met au jour un système juridique et institutionnel traversé par des contradictions profondes. L'État affiche une volonté constante de promouvoir l'accès au logement, mais les instruments juridiques et politiques restent fragmentés, désarticulés sur le plan hiérarchique et souvent déconnectés des réalités sociales. Le droit formel, centré sur la propriété administrative et la planification urbaine, coexiste avec un droit coutumier toujours vivant, garant d'une légitimité sociale et communautaire forte. Cette coexistence non harmonisée produit un pluralisme foncier et institutionnel qui fragilise l'effectivité du droit au logement et nourrit les inégalités d'accès à la terre et à l'habitat. La problématique du logement au Sénégal exige dès lors une lecture pluraliste du droit, où légalité et légitimité se chevauchent sans se confondre. C'est ce mouvement entre cohabitation,

<https://investinsenegal.sn/wp-content/uploads/2023/08/Projets-Dagregation_APIX_SN_FR_Construction-de-logements-sociaux-et-residentiels.pdf>.
[163] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[164] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.

confrontation et hybridation des normes que la Deuxième Partie de ce mémoire analyse en profondeur, à partir du cas concret de la région de Dakar.

PARTIE II — LES MANIFESTATIONS DU PLURALISME JURIDIQUE DANS LA GOUVERNANCE FONCIÈRE ET RÉSIDENTIELLE À DAKAR

L'analyse développée dans la première partie a permis de mettre en évidence la densité normative du droit au logement aux niveaux international, régional et national. Toutefois, cette consécration formelle ne garantit pas son effectivité. À Dakar, l'accès au foncier et au logement demeure structuré par la coexistence de plusieurs ordres juridiques, dont l'articulation demeure incertaine.

Le pluralisme juridique n'est pas seulement un fait du contexte ; il est un élément clé de la gestion des terres et des habitations. Le pluralisme détermine les façons d'accéder aux sols, fixe les règles de mise en conformité et affecte les décisions des tribunaux. Cette pluralité normative crée de l'insécurité juridique, car la reconnaissance sociale de l'occupation ne correspond pas toujours à sa légalité.

La présente partie se propose d'analyser le pluralisme juridique en action. À partir de l'étude des textes fonciers, des pratiques administratives, de la jurisprudence et de cas empiriques situés dans l'agglomération dakaroise, elle mettra en lumière les tensions entre légalité formelle et légitimité sociale. L'objectif est de comprendre comment ces tensions affectent concrètement la sécurité résidentielle et contribuent à l'écart observé entre droit proclamé et droit effectivement exercé.

Chapitre 1 — La Loi de 1964 et la persistance des pratiques coutumières dans l'accès au foncier et au logement à Dakar

L'accès au logement à Dakar dépend étroitement du système juridique régissant la propriété foncière. La gestion des terres sert de base matérielle à la stabilité résidentielle et c'est à ce niveau que se manifestent les conflits les plus profonds du pluralisme juridique sénégalais. La réforme engagée par la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national a marqué un tournant décisif dans l'effort de l'État pour unifier le régime foncier. En transférant l'essentiel des terres au domaine national et en encadrant leur affectation administrative, l'État sénégalais entendait rationaliser l'accès au sol et rompre avec les logiques coutumières perçues comme fragmentaires ou inégalitaires.

Cependant, cette tentative d'unification n'a pas entraîné la disparition des systèmes d'occupation antérieurs. Les pratiques traditionnelles, les transmissions générationnelles et les formes locales de reconnaissance sociale ont continué de déterminer l'accès à la terre, en

particulier dans les zones périurbaines de Dakar. Cela a conduit à une coexistence durable de normes, où la légalité administrative et la légitimité sociale ne coïncident pas toujours.

Ce chapitre analysera d'abord le projet étatique d'unification foncière porté par la Loi de 1964 et ses effets juridiques, puis la persistance et l'adaptation des pratiques coutumières dans l'espace dakarois. L'objectif est de montrer que cette dualité structurelle constitue un élément central du pluralisme juridique et qu'elle conditionne directement les modalités d'accès au foncier, donc l'effectivité même du droit au logement.

Section 1 — La Loi de 1964 comme projet étatique d'unification foncière

L'adoption de la Loi no 64-46 du 17 juin 1964, intitulée « Loi sur le domaine national », constitue l'un des actes fondateurs de l'architecture foncière sénégalaise d'après l'indépendance. Cette réforme s'aligne dans un contexte politique où l'État fraîchement souverain cherche à reprendre le contrôle des ressources foncières, dans un but de développement économique, de modernisation administrative et de rupture avec les systèmes fonciers hérités de l'époque coloniale. En plaçant l'essentiel des terres non immatriculées sous le domaine national, le législateur sénégalais entendait instaurer un régime foncier unifié, fondé sur une gestion centralisée et rationnelle du sol, au service de l'intérêt général[165].

La Loi de 1964 repose sur un postulat central, la terre constitue une ressource collective dont l'État est le garant, et non un bien susceptible d'appropriation privée en dehors des formes juridiques strictement encadrées. En ce sens, le texte établit une distinction claire avec les régimes précédents, en particulier avec les systèmes de propriété coutumière non écrits qui régissaient l'accès à la terre en se basant sur l'appartenance communautaire, la longévité de l'occupation ou l'amélioration du sol. En intégrant ces terres au domaine national, la loi entendait mettre fin à ce pluralisme de statuts, perçu comme un frein à la planification territoriale et au développement[166].

Bien qu'elle vise à harmoniser le régime foncier, la Loi de 1964 ne reconnaît pas explicitement les droits coutumiers existants. Ces derniers ne sont pas codifiés ni transformés en droits réels opposables, mais sont simplement tolérés tant qu'ils ne sont pas en contradiction avec les objectifs de mise en valeur définis par l'administration. L'absence de dispositif transparent pour convertir les droits traditionnels en droits légalement protégés représente l'un des principaux

[165] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[166] Ndiaye, *La sécurisation foncière au Sénégal*, *supra* note 37.

écueils structurels de la réforme. En effet, comme le souligne Philippe Lavigne Delville, la Loi de 1964 ne supprime pas les pratiques coutumières, mais elle les place dans une zone d'ombre juridique, où elles subsistent sans protection formelle[167].

Sur le plan institutionnel, c'est aux collectivités territoriales que revient la gestion du domaine national, sous le contrôle de l'État, notamment par l'intermédiaire des conseils ruraux et municipaux. En théorie, cette décentralisation devait conduire à une gestion plus adaptée aux réalités locales et faciliter l'attribution des terres aux populations. En pratique, elle a souvent renforcé l'arbitraire administratif, la politisation des décisions foncières et les inégalités d'accès au sol, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines soumises à une forte pression foncière[168]. À Dakar, cette situation se manifeste par des procédures d'attribution complexes, entourées de mystère et difficiles d'accès pour les populations les plus vulnérables.

En outre, la Loi de 1964 fait partie d'une filiation juridique avec certains instruments coloniaux, comme le décret du 24 juillet 1906 concernant l'enregistrement foncier, qui est toujours en vigueur. Ce système repose sur une vision formelle de la propriété, selon laquelle seul le titre foncier inscrit offre une protection juridique complète. Par conséquent, malgré la volonté affichée de rupture avec le passé colonial, le droit foncier sénégalais conserve une hiérarchie normative dans laquelle les droits non immatriculés, qu'ils soient coutumiers ou issus de l'occupation prolongée, demeurent juridiquement fragiles[169].

Dans le paysage architectural de Dakar, cet édifice juridique a un impact significatif sur l'accès au logement. La plupart des résidents des quartiers informels occupent illégalement des terres appartenant à l'État, sans avoir de titres officiels. Leur établissement est souvent ancien, largement accepté socialement et, parfois, même toléré par les autorités locales, mais il reste juridiquement vulnérable. En érigeant l'immatriculation comme condition quasi exclusive de la sécurité foncière, la Loi de 1964 contribue de fragiliser l'accès au logement, en dissociant la réalité de l'occupation de sa reconnaissance juridique[170].

---

[167] Philippe Lavigne Delville, « Sénégal : la Loi sur le domaine national, l'État et le marché », *Pôle foncier* (2024), en ligne : <https://pole-foncier.fr/productions/senegal-la-loi-sur-le-domaine-national-letat-et-le-marche/>.
[168] Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), *Étude sur la corruption dans le secteur foncier*, Dakar, OFNAC, 2023, en ligne : <https://ofnac.sn/wp-content/uploads/2023/09/ETUDE-SUR-LA-CORRUPTION-DANS-LE-SECTEUR-FONCIER.pdf>.
[169] *Décret du 24 juillet 1906*, *supra* note 16.
[170] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.

Par conséquent, la Loi de 1964 semble moins être un outil de sécurisation foncière qu'un cadre de gestion étatique du sol, axé sur l'aménagement et l'intérêt général, au détriment de la préservation des trajets résidentiels existants. Cette logique sous-tend en grande partie pourquoi, à Dakar, le droit au logement reste précaire et sujet à changement, dominé par les dynamiques de pouvoir institutionnel et politique

Section 2 — La persistance des pratiques coutumières et des régimes informels d'occupation dans l'espace dakarois

Bien que La Loi de 1964 ait cherché à uniformiser la propriété foncière à Dakar, les pratiques et systèmes traditionnels d'occupation continuent de régir l'accès au sol et au logement dans cette ville. Cette persistance ne devrait pas être considérée comme une simple opposition au droit étatique, mais plutôt comme l'expression d'un mode d'organisation sociale et spatiale adapté aux besoins concrets de logement dans un contexte d'urbanisation rapide et de pénurie de logements formels. Le pluralisme juridique est représenté de manière pragmatique par des mécanismes de reconnaissance sociale. Même si ces mécanismes ne possèdent pas de valeur juridique formelle, ils assurent tout de même une certaine stabilité résidentielle aux populations concernées[171].

Dans plusieurs quartiers urbains et périurbains de Dakar, l'accès à la terre continue de reposer sur des arrangements sociaux hérités des régimes coutumiers. L'ancienneté de l'occupation, l'appartenance à une communauté donnée, la reconnaissance par les chefs de village ou de quartier, et les transmissions générationnelles restent des facteurs clés pour justifier la possession du sol. Ces pratiques s'inscrivent dans un mécanisme de continuité historique, où la terre demeure perçue comme un bien collectif dont l'usage est socialement régulé, plutôt que comme un objet de propriété individuelle strictement formalisée[172]. À Keur Massar, à Pikine ou à Guédiawaye, de nombreux ménages occupent leur logement depuis plusieurs décennies sans avoir de titre foncier, mais ils ont une reconnaissance sociale suffisamment forte pour que les contestations internes soient peu fréquentes.

Encore faut-il préciser d'où viennent ces normes coutumières, qui les interprète et quels principes les structurent. Dans la région de Dakar, elles plongent leurs racines dans les systèmes fonciers précoloniaux, au premier rang desquels le lamanat : le *lamane*, « maître de la terre », attribuait des droits d'usage aux familles en contrepartie de la mise en valeur du sol, la première

[171] Le Roy *et al*, *La sécurisation foncière en Afrique*, *supra* note 28.
[172] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.

occupation et le défrichement fondant un droit durable, transmissible au sein du lignage[173]. La terre y est appréhendée comme un patrimoine collectif du lignage ou de la communauté, en principe inaliénable, sur lequel les membres détiennent des droits d'usage différenciés plutôt qu'une propriété individuelle absolue. Trois principes directeurs en découlent : l'accès au sol par la mise en valeur et l'ancienneté de l'occupation ; la transmission générationnelle au sein du groupe familial ; et la validation communautaire des attributions et des transactions, qui confère aux actes leur opposabilité sociale.

L'interprétation et la garde de ces normes relèvent d'autorités sociales plutôt que d'institutions étatiques : historiquement les lamanes et les chefs de lignage, aujourd'hui les chefs de village et de quartier, les notables et les autorités religieuses, dont l'intervention valide les occupations, atteste les transmissions et arbitre les différends en première ligne[174]. Leur légitimité ne tient donc pas à la seule ancienneté : elle procède de leur effectivité sociale — ces normes régissent réellement l'accès au sol pour une large part de la population — et de leur fonction d'inclusion, en ouvrant un accès au logement à ceux que le formalisme du titre exclut. Leur marginalisation juridique n'est dès lors pas socialement neutre : elle frappe d'abord les ménages qui n'ont que cette normativité pour sécuriser leur occupation. C'est précisément cette normativité vivante, dotée de ses propres sources, de ses propres interprètes et de ses propres principes, que l'ordre juridique étatique peine à saisir autrement que comme un fait à tolérer ou à disqualifier.

Cette reconnaissance sociale se manifeste souvent sous forme de documents ou de procédures semi-administratives, comme *les certificats de quartier*, les attestations de résidence ou les accords verbaux approuvés par les autorités locales non étatiques. Bien que ces instruments ne confèrent pas de droits légaux formels, ils sont essentiels pour garantir la sécurité effective du logement. Alain Durand-Lasserve souligne que, ces formes de sécurité foncière informelle constituent des mécanismes adaptatifs essentiels dans les villes du Sud, où l'accès au titre foncier formel demeure inaccessible pour une large partie de la population[175].

Cependant, cette sécurité sociale demeure juridiquement précaire. L'absence de reconnaissance légale des droits découlant de l'occupation prolongée expose les résidents à une insécurité chronique, en particulier lorsque les terrains concernés font l'objet de projets de développement

[173] Paul Pélissier, *Les paysans du Sénégal : les civilisations agraires du Cayor à la Casamance*, Saint-Yrieix, Fabrègue, 1966.
[174] Alain Durand-Lasserve et Lauren Royston, *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Londres, Earthscan, 2002.
[175] *Ibid.*

urbain, de réaménagement ou d'investissements immobiliers. À Dakar, l'expansion urbaine et la valorisation foncière accrue des zones périphériques transforment progressivement des espaces longtemps tolérés en terrains stratégiques, suscitant des conflits entre occupants informels, autorités administratives et promoteurs privés[176]. Dans ces situations, la légitimité sociale de l'occupation cède souvent la place à la légalité formelle, qui découle du titre de propriété foncière ou de l'appartenance au domaine national.

Les recherches de Raquel Rolnik démontrent que ce processus n'est pas unique au Sénégal, mais qu'elle s'inscrit dans un phénomène mondial de création d'insécurité foncière dans les zones urbaines. Les populations à faible revenu sont de ce fait maintenues dans un état juridique précaire permanent. Selon elle, l'informalité n'est pas une anomalie, mais un produit structurel des politiques urbaines qui privilégient la valorisation économique du sol au détriment de la sécurité d'occupation des habitants[177]. À Dakar, cette logique se manifeste par une tolérance ambiguë envers l'habitat informel, qui est toléré tant qu'il ne s'oppose pas aux intérêts économiques ou politiques dominants.

Cette situation met en évidence un conflit profond entre légalité et légitimité. D'un côté, le droit étatique exige une formalisation de l'occupation par le biais de titres fonciers ou de permis administratifs. De l'autre, les pratiques traditionnelles et informelles génèrent une légitimité communautaire qui structure effectivement l'accès au logement. Comme l'observe John Griffiths, le pluralisme juridique implique précisément cette coexistence de normes concurrentes, dont aucune ne parvient à s'imposer de manière exclusive[178]. À Dakar, cette coexistence donne lieu à une hiérarchie implicite, la norme étatique domine sur le plan juridique, tandis que la norme coutumière continue de s'appliquer sur le plan social, mais sans bénéficier de protection légale.

Finalement, la pérennité des usages traditionnels et des systèmes informels d'occupation à Dakar ne reflète pas un échec du droit étatique, mais met en évidence ses limites structurelles face aux réalités urbaines. Ces pratiques permettent à des milliers de ménages d'obtenir un logement en l'absence d'options officielles, tout en les maintenant dans une insécurité juridique permanente. Ce décalage entre reconnaissance sociale et juridique constitue l'un des principaux

[176] ONU-Habitat *Profil du logement Sénégal*, *supra* note 49.
[177] Rolnik, *Rapport*, *supra* note 157.
[178] Griffiths, *supra* note 26.

facteurs de fragilisation du droit au logement à Dakar. Il prépare le terrain pour les conflits de légalité qui seront analysés plus loin.

Section 3 — Dakar un espace de pluralisme foncier fonctionnel mais juridiquement instable

À Dakar, la coexistence des régimes étatique, coutumier et informel n'entraine pas un vide normatif ou un désordre juridique absolu. Elle produit plutôt un pluralisme foncier fonctionnel, dans lequel les normes s'articulent de manière pragmatique, ce qui permet l'accès au sol et au logement dans un contexte de forte pression urbaine. Cette fonctionnalité sociale est cependant assortie d'une profonde insécurité juridique, ce qui affaiblit durablement la stabilité de l'occupation et entrave l'application effective du droit au logement.

En réalité, ce pluralisme fonctionne selon une approche de tolérance conditionnelle. Les autorités administratives tolèrent implicitement l'existence de quartiers informels et de modes d'occupation non réglementés, tant que ceux-ci n'entravent ni les objectifs de l'action publique ni les projets portés par des investisseurs publics ou privés. Cette tolérance permet une certaine stabilité de l'habitat à court ou moyen terme, sans toutefois conférer de droits juridiquement contraignants aux occupants. L'occupation devient socialement acceptable, mais juridiquement non protégée, instaurant un équilibre précaire entre reconnaissance de fait et vulnérabilité légale.[179]

Cette instabilité est manifeste dans les quartiers urbains et périurbains de Dakar qui font l'objet de projets de rénovation, de réaménagement ou d'augmentation de la valeur foncière. Lorsque des terrains illégalement occupés deviennent plus précieux sur le plan économique ou stratégique, par exemple dans le contexte de projets d'infrastructures, de logements sociaux ou de partenariats public-privé, la primauté de la légalité formelle sur la légitimité sociale tend à s'imposer. Les personnes qui ont longtemps vécu sur place peuvent faire face à des expulsions ou à des relocalisations forcées, souvent sans compensation adéquate ni sans possibilité d'un logement stable et durable c'est le cas à Diamniadio.[180]

Cette situation met en évidence le paradoxe central du pluralisme juridique à Dakar. D'un côté, les pratiques coutumières et informelles permettent à une grande partie de la population d'accéder au logement, en venant pallier les insuffisances de l'action publique en matière de

[179] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.

[180] Mamadou Dit Papa Dieng, *Produire la ville en Afrique : le pôle urbain de Diamniadio au Sénégal, une ville nouvelle de la région métropolitaine de Dakar confrontée au défi de la planification urbaine durable*, thèse de doctorat, Université de Lille, 2023.

logement et d'aménagement urbain, ainsi que les limites du marché foncier régulier à absorber la demande. D'un autre côté, l'absence de reconnaissance juridique de ces pratiques rend cette accessibilité profondément précaire, susceptible d'être remise en cause à tout moment par une intervention administrative ou un projet d'aménagement. Sally Engle Merry décrit ce type de configuration : les normes sociales régissent la vie quotidienne, pendant que le droit étatique conserve un pouvoir de sanction latent qu'il peut activer de manière sélective[181].

À Dakar, cette application sélective du droit étatique se traduit par une gestion inégalitaire du foncier urbain. Les communautés les plus vulnérables assument l'essentiel des risques liés à l'insécurité foncière, tandis que les individus disposant de ressources économiques, politiques ou administratives parviennent plus aisément à accéder aux procédures de régularisation[182]. Celles-ci reposent sur des démarches administratives complexes et coûteuses, exigeant une capacité à maîtriser les circuits institutionnels et à interagir efficacement avec l'administration. Cette configuration favorise une formalisation juridique différenciée des occupations et accentue le caractère socialement discriminatoire de l'accès au logement, contribuant à renforcer les inégalités urbaines[183].

Au regard droit international des droits de l'homme, l'instabilité foncière observée dans les périphéries dakaroises soulève une préoccupation majeure. L'article 11 du *PIDESC*, ratifié par le Sénégal, garantit le droit à un logement suffisant, lequel inclut une protection contre les expulsions forcées[184]. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé, dans son Observation générale n° 7, que l'absence de titre formel ne saurait justifier une expulsion ne respectant pas des garanties procédurales strictes, telles que la consultation préalable, un préavis raisonnable, l'accès à un recours effectif et, le cas échéant, une solution de relogement adéquate[185].

Le Sénégal étant un État moniste, les conventions internationales régulièrement ratifiées et publiées ont une autorité supérieure à celle des lois internes, ce qui ouvre théoriquement la possibilité d'un contrôle de conventionalité des mesures d'expulsion[186]. Le contrôle de conventionalité désigne la faculté reconnue aux juridictions nationales de vérifier la conformité

---

[181] Sally Engle Merry, « Legal Pluralism » (1988) 22:5 *Law & Society Review* 869.
[182] Christian Lund, *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, New York, Cambridge University Press, 2008.
[183] Lavigne Delville et Diongue, *supra* note 42.
[184] *PIDESC*, *supra* note 6.
[185] Observation générale n° 7, *supra* note 77.
[186] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

des actes administratifs et des lois internes aux engagements internationaux ratifiés par l'État. Dans un État moniste, ce contrôle permet au juge d'écarter l'application d'une norme interne ou d'une décision administrative incompatible avec une convention internationale régulièrement ratifiée, sans qu'il soit nécessaire d'en constater l'inconstitutionnalité[187]. Dans un État moniste comme le Sénégal, ce contrôle permet au juge d'écarter l'application d'une norme interne ou d'une décision administrative incompatible avec une convention internationale régulièrement ratifiée, sans qu'il soit nécessaire d'en constater l'inconstitutionnalité. En matière d'expulsions forcées, ce mécanisme ouvre la possibilité d'invoquer directement les dispositions du *PIDESC* et l'interprétation qu'en donne le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour contester des mesures ne respectant pas les garanties procédurales exigées par le droit international des droits humains, même en l'absence de titre foncier formel[188].

Dans le contexte dakarois, où de nombreux occupants ne disposent pas de titres fonciers immatriculés mais bénéficient parfois d'une reconnaissance sociale ou administrative, la prééminence accordée par les tribunaux à l'immatriculation comme critère central de légalité fragilise la mise en œuvre de ces garanties internationales. Les juridictions sénégalaises, notamment les tribunaux et la Cour suprême, pourraient mobiliser les engagements internationaux du Sénégal afin d'encadrer les déguerpissements et d'imposer un contrôle de proportionnalité entre la protection de la propriété et le respect du droit au logement[189]. En pratique, toutefois, plusieurs obstacles limitent cette effectivité, parmi lesquels la faible invocation directe du *PIDESC* devant les juridictions, et une approche largement formaliste du contentieux foncier, fondée principalement sur l'existence d'un titre foncier immatriculé[190]. À défaut d'un cadre procédural spécifique applicable aux expulsions dans les zones d'occupation non régularisée, ces situations sont traitées dans le cadre général du droit administratif et du contentieux de la légalité, qui privilégie l'appréciation formelle des droits sur le sol et laisse peu de place à la prise en compte des besoins résidentiels, de la vulnérabilité des occupants ou des garanties procédurales issues du droit international des droits humains[191].

---

[187] *Constitution du Sénégal*, *supra* note 13.
[188] Observation générale n° 7, *supra* note 77.
[189] *Constitution du Sénégal*, *supra* note 13.
[190] Cheikh Mbacké Ndiaye, *Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Sénégal*, CERACLE, 2020, en ligne : <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/03/Le-contr%C3%B4le-de-constitutionnalit%C3%A9-des-actes-administratifs-au-S%C3%A9n%C3%A9gal.pdf>.
[191] Country Brief, supra note 14.

La coexistence non articulée des ordres normatifs à Dakar structure l'accès au sol et fragilise l'effectivité du droit au logement. Ce pluralisme demeure essentiel pour la ville telle qu'elle est vécue par la majorité de ses habitants, mais il repose sur une instabilité juridique structurelle qui rend le droit au logement précaire, négocié et réversible. Les conflits juridiques et les décisions de justice qui en résultent feront l'objet des chapitres suivants.

L'analyse de ce chapitre a démontré que la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, en cherchant à unifier le régime foncier à travers le domaine national, n'a pas supprimé les logiques coutumières d'accès à la terre. Malgré l'affirmation d'un cadre juridique centralisé et administratif, les pratiques locales de reconnaissance, de transmission et d'occupation continuent de structurer concrètement l'accès au foncier à Dakar. Cette coexistence révèle une tension entre formalisation étatique et légitimité sociale, génératrice d'insécurité juridique pour les occupants non titulaires de droits formellement immatriculés. Par conséquent, la réforme de 1964 apparaît moins comme une rupture que comme une reconfiguration du pluralisme normatif. Il convient dès lors d'examiner comment ces tensions se traduisent dans les dynamiques jurisprudentielles et institutionnelles contemporaines.

Chapitre 2 — La gestion administrative du pluralisme et les conflits de légalité à Dakar

Si la Loi de 1964 et la persistance des pratiques coutumières révèlent la structure normative du pluralisme foncier sénégalais, c'est dans les mécanismes administratifs et judiciaires que ce pluralisme prend une dimension concrète et conflictuelle. L'accès au logement à Dakar ne dépend pas uniquement des textes juridiques, mais des modalités pratiques par lesquelles les autorités publiques attribuent, régularisent ou contestent les droits d'occupation.
Les procédures de régularisation foncière, les décisions d'affectation administrative et les arbitrages judiciaires constituent autant d'espaces où s'opère une hiérarchisation implicite des normes. En principe, l'État affirme l'autorité du droit formel et du titre foncier immatriculé. En pratique, toutefois, les réalités sociales de l'occupation, les transmissions coutumières et les logiques d'urbanisation informelle continuent d'influencer les situations foncières. Cette tension produit une insécurité résidentielle structurelle, particulièrement marquée dans les zones périurbaines et les quartiers issus de l'auto-construction.

Ce chapitre analysera, d'une part, les dispositifs administratifs de régularisation et leurs limites ; d'autre part, la manière dont le juge intervient dans les conflits fonciers, en privilégiant souvent la preuve formelle au détriment de la reconnaissance sociale. À travers l'étude de cas situés à Bambilor, Diamniadio et Guédiawaye, il s'agira de montrer que l'arbitrage institutionnel du pluralisme ne le neutralise pas, mais le reconfigure de manière inégalitaire, avec des effets directs sur l'effectivité du droit au logement.

Section 1 — Les dispositifs de régularisation foncière à Dakar : promesse de sécurisation et pratiques sélectives

La régularisation foncière est au cœur des politiques urbaines et immobilières appliquées à Dakar. Les autorités municipales la présentent comme un outil de protection de l'occupation du sol et d'intégration des quartiers informels. En accordant une reconnaissance légale aux situations d'occupation actuelles, la régularisation cherche, en théorie, à minimiser l'instabilité foncière, à éviter les expulsions et à faciliter l'accès aux services urbains. Cependant, l'examen de sa mise en œuvre pratique met en évidence un écart important entre les buts annoncés et les résultats réels de ces mesures.

La régularisation foncière est présentée comme une solution pragmatique pour faire face à l'urbanisation informelle[192]. Elle est dans une logique d'inclusion progressive et graduelle du droit, visant à transformer des occupations tolérées en situations juridiquement stables. À Dakar, cette approche est intégrée aux politiques de rénovation urbaine, aux programmes de division des terres et aux stratégies nationales en matière de logement. Elle est souvent soutenue par des partenaires internationaux[193]. La régularisation est considérée comme un outil permettant de concilier développement urbain, sécurité foncière et stabilité sociale.

Sur le plan juridique, ces mécanismes s'appuient sur l'intervention de l'administration, qui possède un large pouvoir discrétionnaire lors de l'attribution des droits fonciers. La reconnaissance de l'occupation n'est pas automatique, elle dépend de critères comme la mise en valeur du terrain, l'ancienneté de l'occupation, la conformité aux plans d'urbanisme, ou encore l'absence de conflits déclarés. Cette logique administrative sous-entend une approche hiérarchique de la régularisation, dans laquelle l'État est l'unique arbitre de la transformation d'une occupation illégale en une reconnaissance juridique.[194]

En pratique, les procédures de régularisation foncière à Dakar mobilisent une pluralité d'acteurs dont les compétences se superposent : services municipaux qui reçoivent les demandes notamment dans le cadre de programmes tels que « Sama Këyitou Këur »[195], Direction générale des Impôts et des Domaines (DGID) chargée de l'instruction des dossiers, autorités déconcentrées qui valident les étapes administratives, Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD) qui examine les projets de baux ou de titres, et notaires qui assurent la formalisation finale. Cette multiplicité d'intervenants et d'étapes rend les procédures longues et difficilement intelligibles pour les populations concernées : elles peuvent s'étaler sur plusieurs années, avec des allers-retours répétés entre les services. Dans ce contexte, la lourdeur administrative et le manque de transparence favorisent le recours à des intermédiaires informels

[192] Comité technique « Foncier & Développement », « Une mobilisation nationale pour une réforme foncière inclusive au Sénégal » (9 janvier 2025), en ligne : <https://www.foncier-developpement.fr/actualite/une-mobilisation-nationale-pour-une-reforme-fonciere-inclusive-au-senegal/>.
[193] Laurent Gonnet, *Concept Project Information Document (PID) — Affordable Housing Program in Senegal — P174759*, Washington (DC), Banque mondiale, 2021, en ligne : <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/867621609956260922>.
[194] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[195] Direction générale des impôts et domaines (DGID), « Lancement de l'opération "*Sama Këyitou Këur*" de la DGID » (2 avril 2022), Ministère des Finances et du Budget, en ligne : <https://www.finances.gouv.sn/2221-2/>.

pour accélérer certaines démarches, ce qui pénalise principalement les ménages disposant de peu de ressources et d'information.

L'accès effectif à la régularisation dépend par ailleurs fortement des ressources économiques et sociales des occupants. Les dépenses directes (frais administratifs, relevés topographiques) et indirectes (déplacements, perte de revenus, pratiques informelles) représentent des obstacles majeurs pour les ménages les plus défavorisés, comme le souligne notamment l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC). Cette sélectivité économique transforme la régularisation en un mécanisme inégalitaire : les ménages disposant de capitaux financiers, relationnels ou politiques s'adaptent aux procédures administratives, tandis que les autres demeurent confinés dans l'informalité. Loin d'être un instrument universel de sécurisation, la régularisation fonctionne comme un dispositif de tri qui hiérarchise les formes d'occupation.

Un autre trait marquant des dispositifs de régularisation à Dakar est leur caractère fréquemment inachevé. De nombreux occupants obtiennent des documents provisoires, tels que des attestations de résidence, des autorisations temporaires d'occupation ou des décisions administratives partielles, sans accéder à un titre foncier définitif. Si ces statuts transitoires permettent une occupation tolérée à court ou moyen terme, ils ne confèrent aucun droit réel et ne sont, en principe, pas transmissibles en cas de décès. Même lorsqu'un bail administratif est accordé, celui-ci n'est pas automatiquement transmissible aux héritiers, la reprise du droit d'occupation demeure subordonnée à l'accord de l'administration[196]. Cette absence de transmissibilité et cette dépendance persistante à la volonté administrative renforcent la fragilité juridique des occupants et de leurs ayants droit, exposés à une remise en cause de leur présence dès lors que l'administration retire sa tolérance ou que le terrain devient stratégique[197].

Cette situation laisse les résidents dans une incertitude juridique. L'administration reconnait leur occupation, mais celle-ci reste révocable et conditionnelle. Sans un titre définitif, ces personnes restent exposées aux changements dans la politique publique, aux projets d'aménagement ou aux réévaluations immobilières. En ce qui concerne le droit au logement, cette protection partielle ne satisfait pas aux normes internationales, qui exigent une protection complète contre les expulsions et une sécurité d'occupation indépendante de la forme du titre.[198]

---

[196] *Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État*, JO Sénégal, en ligne : <https://au-senegal.com/IMG/pdf/domaine20de223e0.pdf>.
[197] ONU-Habitat *Profil du logement Sénégal*, *supra* note 49.
[198] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

En conséquence, les mécanismes de régulation foncière à Dakar semblent être marqués par une certaine dualité. Ces mécanismes sont indispensables à la gestion de la ville et améliorent la sécurité résidentielle dans certains cas, mais ils pérennisent aussi une forme d'insécurité juridique. En adoptant une démarche progressive et sélective de sécurisation, l'administration transforme le paysage juridique en un système de tri, où l'accès à un logement légalement protégé reste inégal et soumis à des conditions. Cette situation éclaire les tensions qui animent les litiges de légalité, ce qui permettra d'analyser le rôle de la jurisprudence sénégalaise dans la hiérarchisation des règles régissant la propriété foncière.

Section 2 — L'intervention institutionnelle dans la régularisation et le gouvernement de l'informalité

Le pluralisme juridique foncier à Dakar ne se traduit pas seulement par la coexistence de normes, il est également structuré par l'intervention des institutions publiques qui, au quotidien, opèrent des arbitrages entre ces registres normatifs. L'administration foncière, les collectivités territoriales, et les juridictions, ne se contentent pas d'appliquer des règles préexistantes, elles participent activement à la hiérarchisation du pluralisme en déterminant quelles formes d'occupation et quels modes de preuve seront reconnus, tolérés ou disqualifiés. Cette hiérarchisation institutionnelle constitue un mécanisme central de production de la sécurité, ou de l'insécurité résidentielle, et éclaire directement les tensions entre reconnaissance sociale et sécurité juridique.

L'administration foncière joue un rôle central dans la structuration du pluralisme juridique à Dakar. Loin de se limiter à une simple tolérance des occupations irrégulières, elle gouverne l'informalité en encadrant l'accès au sol, en stabilisant certaines situations d'occupation et en les hiérarchisant, sans pour autant les transformer d'emblée en droits réels pleinement opposables. Ce pilotage institutionnel repose sur l'architecture juridique du domaine national et sur des procédures d'affectation, de désaffectation ou de réaffectation, qui réservent la reconnaissance définitive des droits fonciers à des parcours formalisés, graduels et étroitement contrôlés par l'État.

Cette hiérarchisation institutionnelle du pluralisme apparaît nettement dans l'arrêt n° 47 du 22 juin 2023 relatif à la Ville de Pikine (Keur Massar), par lequel la Cour suprême rappelle l'incompétence du maire pour attribuer des terres relevant du domaine national, en dépit de pratiques locales de régularisation fondées sur la délivrance de certificats administratifs. En l'espèce, le litige porte sur un terrain d'environ un hectare et demi dont le requérant se disait

héritier, en vertu d'un certificat administratif délivré en 1997 par la commune de Keur Massar. Après avoir mis ce terrain à la disposition d'un tiers pour des activités de maraîchage, celui-ci en a procédé à la cession à une autre personne, laquelle a obtenu, en 2006, quatorze actes administratifs d'attribution de parcelles de la part de la Ville de Pikine sur le même site. Saisi d'un recours en annulation introduit en 2022, le requérant contestait ces décisions en invoquant son occupation antérieure. La Cour juge toutefois que le certificat invoqué, délivré par une autorité incompétente et ne conférant aucun droit réel sur une dépendance du domaine national, ne saurait fonder une telle contestation. En replaçant l'attribution foncière dans le cadre des compétences et des procédures prévues par les textes applicables en zone urbaine, elle consacre la primauté de la légalité formelle sur les modes locaux de reconnaissance des droits, illustrant la manière dont l'intervention institutionnelle organise et hiérarchise le pluralisme juridique sans pour autant l'abolir.[199].

L'analyse de cette décision révèle une difficulté quant aux effets concrets du contrôle juridictionnel. La Cour suprême ne procède pas à l'annulation des actes litigieux, ni le certificat administratif de 1997, ni les quatorze actes d'attribution de 2006, mais rejette le recours faute pour le requérant de pouvoir établir un droit d'occupation valable. Aucune des situations en présence n'est véritablement consacrée, sans pour autant être explicitement sanctionnée. Dans l'hypothèse où des occupations effectives ou des constructions seraient déjà établies sur les parcelles litigieuses, leur sort demeure incertain : L'absence de remise en cause des actes administratifs, jointe au rejet des prétentions du requérant, maintient une situation de fait marquée par une forte insécurité juridique, où l'usage du terrain continue d'échapper à une clarification normative définitive.

Dans ce même esprit, le cadre réglementaire autorise la désaffectation en cas de défaut de mise en valeur, Celle-ci ne renvoie pas à une charge attachée à un droit réel préconstitué, mais constitue un critère d'appréciation administratif permettant d'évaluer l'opportunité du maintien d'une occupation sur les terres relevant du domaine national[200]. La mise en valeur fonctionne comme une condition de tolérance et de reconnaissance institutionnelle, appréciée unilatéralement par l'administration au regard des objectifs d'aménagement, de planification urbaine ou de développement économique, et non comme l'exécution d'une obligation civile comparable à celles pesant sur un usufruitier.

---

[199] *Ville de Pikine c Aa Ag*, n° 47, 22 juin 2023 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20230622-47>.
[200] Le Roy, *La terre de l'autre*, *supra* note 9.

Sur cette base, l'administration conserve la faculté de réarbitrer l'usage du sol et de réaffirmer la primauté de l'intérêt général sur des occupations jugées non conformes ou insuffisamment intégrées aux orientations publiques. Au total, l'exemple de Pikine confirme qu'à Dakar l'État n'ignore pas l'informalité, mais l'organise, la stabilise de manière conditionnelle et la maintient juridiquement à distance, n'en faisant un droit pleinement reconnu qu'au terme des procédures et contrôles prescrits par le droit du domaine national.

La reconnaissance administrative des occupations à Dakar demeure conditionnelle et réversible. L'intervention publique varie selon la valeur stratégique, économique ou politique des sites, tolérant parfois des occupations anciennes dans les zones faiblement valorisées tout en les maintenant dans une situation juridique inachevée. Cette gestion repose sur un suivi et une organisation de l'informalité : l'administration encadre les occupations existantes et en assure une stabilité provisoire, sans toutefois les transformer en droits fonciers juridiquement sécurisés[201].

L'administration se réserve la possibilité de requalifier ultérieurement les situations d'occupation. Comme l'a montré Christian Lund, la capacité de l'administration à reconnaître, tolérer puis requalifier les situations foncières constitue un mécanisme central de production et de consolidation de l'autorité étatique dans les contextes de pluralisme juridique[202]. La doctrine relative au pluralisme foncier souligne que l'autorité de l'État se construit souvent par la capacité des institutions à sélectionner les normes applicables et les formes de preuve juridiquement recevables.

Cette évolution apparaît clairement dans la jurisprudence sénégalaise, dont certaines décisions sont particulièrement révélatrices. Dans l'arrêt n° 18 du 28 mars 2013, la Cour suprême a déclaré irrecevable pour tardiveté le recours d'un occupant dirigé contre un décret d'immatriculation au nom de l'État, ayant désaffecté la parcelle occupée afin de permettre l'octroi ultérieur d'un bail. La Cour a retenu que la publication du décret au Journal officiel faisait courir le délai contentieux, dès lors que le projet d'aménagement et de réaffectation du site avait été officiellement enclenché et porté à la connaissance du public. La tolérance

[201] Philippe Lavigne Delville, « La gouvernance foncière des communes sénégalaises : essai de synthèse » dans Momar Diongue, Philippe Lavigne Delville et Ibrahima Faye Diouf, dir, *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance foncière communale : affectations, régularisations et lotissements dans six communes péri-urbaines du Sénégal*, Dakar, Presses universitaires de Dakar, 2025, 175 p.
[202] Lund, *Local Politics*, *supra* note 182.

administrative antérieure de l'occupation ne pouvait donc être invoquée pour contester l'acte une fois le délai de recours expiré[203].

Dans l'arrêt n° 15 du 14 avril 2022, la Cour suprême a jugé qu'elle ne pouvait annuler un bail administratif, celui-ci constituant un acte bilatéral relevant du plein contentieux contractuel devant le tribunal de grande instance, conformément à l'article 139 du Code des obligations de l'administration[204]. La Cour rappelle en l'espèce que le recours pour excès de pouvoir est limité aux actes administratifs unilatéraux et n'est pas recevable lorsqu'une occupation est reconfigurée sous la forme d'un contrat.
Cette décision montre que, lorsque l'administration substitue à une simple tolérance d'occupation une relation contractuelle, elle ne confère pas à l'occupant un droit réel définitif sur le sol, mais modifie uniquement le cadre juridique et procédural de la contestation. La formalisation par le bail ne sécurise donc pas pleinement la situation foncière : elle déplace le contentieux vers une autre juridiction tout en maintenant la prééminence de l'administration sur l'affectation du foncier[205].

Ce mode de gestion administrative de l'informalité s'accompagne d'une hiérarchisation implicite des formes de preuve. Les attestations administratives intermédiaires peuvent être admises comme instruments de gestion, mais elles demeurent subordonnées aux exigences de formalisation foncière prévues par le droit du domaine national, entendu comme l'ensemble des règles juridiques issues notamment de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964[206], par lesquelles l'État organise la maîtrise, l'affectation et la gestion des terres non immatriculées, sans reconnaissance automatique de droits réels au profit des occupants. Dans une affaire concernant Pikine/Keur Massar (22 juin 2023)[207], la Cour avait rappelé que le maire était incompétent pour attribuer des terres relevant du domaine national et qu'un certificat administratif ne pouvait transformer une occupation tolérée en droit réel. Ce type de document constitue un outil de gestion locale, mais

[203] *Ndoye c État du Sénégal*, n° 18, 28 mars 2013 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20130328-18>.
[204] *Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration*, JO Sénégal (version consolidée), en ligne : <https://www.dasp.gouv.sn/sites/default/files/code_des_obligations_de_l_administration_version_consolid_e_0.pdf>.
[205] *X Y c État du Sénégal*, n° 15, 14 avril 2022 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20220414-15>.
[206] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[207] *Ville de Pikine c Aa Ag*, *supra* note 199.

ne possède pas une valeur probatoire déterminante au regard des formes juridiques prévues par la législation foncière[208].

Cette hiérarchisation prépare leur disqualification ultérieure lorsque les litiges sont portés devant les juridictions, contribuant de ce fait à la production des conflits de légalité analysés ultérieurement. Cette hiérarchisation opérée au niveau administratif se prolonge devant les juridictions, où les tribunaux contribuent à stabiliser les rapports juridiques en privilégiant les formes de preuve reconnues par le droit positif. Sans anticiper l'analyse détaillée d'un autre Chapitre, il convient de relever que le juge contribue à stabiliser les rapports juridiques en privilégiant des critères de preuve considérés comme juridiquement opposables. Dans les conflits fonciers, la norme étatique et la preuve formelle tendent ainsi à prévaloir, tandis que les indices d'occupation sociale ou les attestations locales demeurent plus difficiles à faire reconnaître.
Cette orientation illustre concrètement le pluralisme juridique hiérarchisé présenté dans le cadre théorique (chapitre préliminaire, section 1) : les normes coutumières et les pratiques informelles continuent de structurer l'accès social au foncier, mais elles sont reléguées à un statut subalterne dès lors que les litiges sont portés devant les juridictions, celles-ci sélectionnant les normes et les formes de preuve jugées recevables[209].

Les normes internationales relatives au droit au logement, en particulier l'interprétation de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, exigent l'existence d'une sécurité d'occupation effective, y compris pour les personnes ne disposant pas d'un titre foncier formel. Toutefois, lorsque l'administration maintient les occupants dans des statuts précaires et que les tribunaux privilégient les critères formels de preuve, l'occupation socialement reconnue demeure exposée à la révocabilité ou à l'éviction, notamment dans les contextes de projets d'aménagement ou de valorisation foncière[210].

Il en résulte un paradoxe institutionnel, l'intervention des autorités publiques, censée sécuriser les situations foncières, peut également contribuer à produire une vulnérabilité juridique accrue pour les occupants informels. La tension entre reconnaissance sociale et sécurité juridique ne

[208] *Ibid*.
[209] Griffiths, *supra* note 26.
[210] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

résulte donc pas uniquement de la pluralité des normes, mais également des modalités d'arbitrage institutionnel qui organisent leur hiérarchie.

Par conséquent, la gouvernance administrative du foncier et la hiérarchisation institutionnelle des formes de preuve produisent un pluralisme juridique structuré par des asymétries de sécurité juridique. Lorsque ces tensions sont portées devant les juridictions, le juge devient un acteur central de leur arbitrage. L'examen des orientations jurisprudentielles et des situations de régularisation observées à Bambilor, Diamniadio et Guédiawaye permettra dès lors d'analyser plus précisément la manière dont cet arbitrage juridictionnel reconfigure les rapports entre reconnaissance sociale et légalité foncière.

Section 3 — Les conflits de légalité et leurs effets concrets sur l'accès au logement à Dakar

Les mécanismes de régularisation foncière et la jurisprudence sénégalaise, analysés plus tôt, sont des lieux privilégiés où se manifestent les conflits de légalité. Ces conflits ne se limitent pas à des différends techniques relatifs à la propriété du sol. Ils révèlent une confrontation structurelle entre, d'une part, le droit étatique fondé sur la formalisation et l'immatriculation et, d'autre part, des régimes d'occupation socialement légitimes mais juridiquement fragiles. À Dakar, ces conflits produisent des effets directs et durables sur l'accès au logement et la sécurité résidentielle.

Dans les conflits fonciers urbains, les acteurs mobilisent simultanément plusieurs registres normatifs pour légitimer leurs prétentions. Les occupants sans titre invoquent l'antériorité de leur occupation, la reconnaissance au sein de la communauté ou les autorisations tacites des autorités locales. De son côté, l'État et les détenteurs de droits formels se fondent sur la législation de 1964, les plans d'urbanisme et les titres fonciers. Cette confrontation ne traduit pas une absence de normes, mais la manière dont différents ordres juridiques sont mobilisés de façon concurrente dans les conflits fonciers urbains[211].

Philippe Lavigne Delville parle à cet égard de véritables conflits de légalité, où chaque acteur mobilise un ordre normatif distinct pour légitimer ses prétentions[212]. Le pluralisme juridique ne se limite pas à la coexistence paisible de règles, mais s'exprime plutôt par leur rivalité dans des situations de rareté foncière et d'appréciation économique croissante du sol urbain. À Dakar,

[211] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[212] Lavigne Delville, *Politiques foncières*, *supra* note 51

cette dynamique est exacerbée par la croissance démographique et l'expansion continue de la ville vers les zones périphériques : la région de Dakar concentre 22 % de la population nationale sur 0,28 % du territoire, avec une densité de plus de 7 000 habitants au kilomètre carré, selon les résultats du recensement de 2023[213].

Les conflits juridiques s'intensifient lorsque des terrains occupés et construits sans titre foncier régulier sont intégrés dans des projets de développement ou de réaménagement urbain[214]. Il s'agit le plus souvent de situations issues de processus d'auto-construction progressive sur des terrains non immatriculés relevant du domaine national, portées par des occupants installés de longue date et parfois tolérées ou connues de l'administration. Lorsque ces espaces acquièrent une valeur stratégique, notamment dans le cadre de nouveaux quartiers, d'infrastructures de transport ou de programmes immobiliers, la légalité foncière formelle tend à être réactivée. Cette application sélective du droit conduit alors à remettre en cause des occupations anciennes jusque-là admises, en opposant la légalité juridique de la propriété à la légitimité sociale de l'occupation[215].

Dans des zones telles que Bambilor, Diamniadio ou certaines parties de Guédiawaye, les projets d'aménagement urbain se traduisent fréquemment par l'éviction d'occupants dépourvus de titre foncier. La sécurité d'occupation antérieure de ces populations est rarement prise en considération dans les procédures d'aménagement, ce qui fragilise la protection effective du droit au logement. Les dispositifs d'indemnisation ou de relogement, mis en œuvre dans ces contextes prennent le plus souvent la forme d'indemnités financières forfaitaires, calculées sur la valeur des constructions détruites[216], ou de propositions de relogement dans des zones périphériques, parfois éloignées des lieux de travail et des réseaux sociaux des ménages concernés. Lorsqu'ils existent, ces dispositifs demeurent généralement limités, tardifs ou

---

[213] Agence nationale de la statistique et de la démographie, *Cinquième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-5), 2023 — rapport des résultats*, Dakar, ANSD, 2024, en ligne : <https://www.ansd.sn/rapports/rgph-5-2023\>

[214] Lund, *Local Politics*, *supra* note 182.

[215] ONU-Habitat, *Urbanisation et développement : futurs émergents (World Cities Report 2016)*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2016, en ligne : <https://digitallibrary.un.org/record/1323272>.

[216] *Décret n° 2010-439 du 6 avril 2010 abrogeant et remplaçant le Décret n° 88-74 du 18 janvier 1988 fixant le barème du prix des terrains nus et bâtis applicable en matière de loyer*, JO Sénégal, en ligne : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/sen201514.pdf>.

conditionnés à des critères restrictifs, et ne compensent ni la perte de la localisation résidentielle ni la précarisation socio-économique induite par le déplacement[217].

Ces situations mettent en évidence un usage instrumental du droit foncier. Dans ce contexte, la norme étatique n'est utilisée que lorsque le sol acquiert une valeur économique ou stratégique. Dans les autres cas, la présence non officielle est tolérée, sinon encouragée. Cette tolérance relative entretient un état d'incertitude juridique permanent chez les populations, ce qui est incompatible avec une protection effective du droit au logement[218].

Les conflits de légalité entrainent des conséquences directes sur la sécurité résidentielle des Dakarois. À Ngor, un conflit d'affectation a dégénéré en violences, illustrant la vulnérabilité des occupants sans reconnaissance juridique stable[219]. En l'absence d'une reconnaissance juridique stable, les personnes qui occupent des lieux sans disposer d'un droit formel demeurent particulièrement vulnérables aux expulsions, aux menaces d'expulsion ou à diverses formes de pressions informelles exercées par les autorités, les propriétaires légaux ou des acteurs intermédiaires, sans bénéficier de garanties procédurales effectives. Cette insécurité résidentielle se traduit par une instabilité permanente du logement, qui limite les capacités des ménages à investir durablement dans l'amélioration de l'habitat[220]. Cette précarité juridique affecte également l'accès aux services urbains essentiels tels que l'eau, l'électricité ou l'assainissement souvent conditionné, dans la pratique, à la preuve d'un statut foncier reconnu. Elle limite en outre l'accès au crédit formel, empêche l'utilisation du logement comme garantie financière et contribue à l'exclusion des dispositifs institutionnels de protection sociale. L'insécurité juridique du sol engendre dès lors une vulnérabilité multidimensionnelle, dans laquelle la précarité résidentielle se combine à l'exclusion économique et sociale[221].

Au regard du droit international des droits de l'homme, cette situation apparaît problématique. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a rappelé que la sécurité d'occupation est un élément essentiel du droit au logement adéquat, indépendamment de la nature formelle du titre. Les expulsions ou déplacements résultant de projets de développement doivent être

---

[217] Momar Diongue et Papa Sakho, « L'arrangement territorial des périphéries métropolitaines : cas de Sangalkam et de Sébikotane (Dakar, Sénégal) » (2016) 13 *EchoGéo*, en ligne : <https://journals.openedition.org/echogeo/14637>.
[218] Observation générale n° 7, *supra* note 77.
[219] Amnesty International, « Sénégal : Amnesty International dénonce l'usage excessif de la force à Ngor » (12 mai 2023), en ligne : Amnesty International <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/05/senegal-amnesty-international-denonce-lusage-excessif-de-la-force-a-ngor/>.
[220] Durand-Lasserve et Royston, *supra* note 174.
[221] *Fiche d'information n° 21*, *supra* note 53.

strictement encadrés, justifiés et accompagnés de garanties effectives, notamment en matière de consultation, d'indemnisation et de relogement[222]. Or, à Dakar, ces exigences sont fréquemment insuffisamment respectées.

Les litiges fonciers observés à Dakar mettent ainsi en évidence les limites systémiques de la gouvernance foncière urbaine. En accordant une priorité implicite au titre foncier et à l'intérêt économique, l'État et les tribunaux contribuent à maintenir un accès inégal et conditionnel au logement. L'intervention institutionnelle ne parvient pas à éliminer le pluralisme juridique, mais plutôt à le réorganiser de manière inégalitaire, en défaveur des populations les plus vulnérables. Cette analyse souligne la nécessité d'une réflexion approfondie sur les mécanismes de sécurisation foncière et sur l'application effective des normes internationales relatives au droit au logement, qui sera abordée dans la section suivante.

[222] Observation générale n° 7, *supra* note 77.

Chapitre 3 — L'arbitrage judiciaire du pluralisme : l'impact des décisions de la Cour suprême sur la sécurité résidentielle (études de cas)

Si les chapitres précédents ont mis en évidence les fondements et les mécanismes institutionnels du pluralisme juridique en matière foncière, l'analyse de son effectivité conduit désormais à s'intéresser au rôle spécifique du juge. La jurisprudence sénégalaise constitue un lieu central d'arbitrage entre les différentes normativités qui structurent l'accès au foncier et au logement, en particulier lorsque les tensions entre reconnaissance sociale et légalité formelle sont portées devant la cour suprême. C'est à travers ces décisions que se révèle concrètement la manière dont l'ordre juridique hiérarchise ou neutralise le pluralisme.

Ce chapitre examine la manière dont l'arbitrage judiciaire contribue à organiser cette hiérarchisation, notamment à travers la primauté accordée au titre foncier, et analyse l'impact de cette orientation sur la sécurité résidentielle des occupants. L'étude des décisions de justice sera complétée par l'examen de situations concrètes de régularisation et de conflits fonciers à Dakar, notamment à Bambilor, Diamniadio et Guédiawaye, afin de montrer comment ces arbitrages juridictionnels participent non seulement à la résolution des litiges individuels, mais également à la production de dynamiques systémiques affectant l'effectivité du droit au logement.

Sur le plan de la démarche, l'analyse jurisprudentielle proposée dans ce chapitre est une analyse de première main : les décisions ont été consultées et étudiées directement, à partir des Bulletins des arrêts de la Cour suprême. Le corpus est circonscrit aux décisions de la chambre administrative de la Cour suprême, seules décisions rendues en matière foncière à faire l'objet d'une publication systématiquement accessible — les décisions des juridictions de première instance, où se déroule pourtant l'essentiel du contentieux foncier quotidien, demeurant largement inaccessibles, comme exposé dans les limites de la recherche. Parmi les décisions recensées lors de la recherche documentaire, trois arrêts ont été retenus pour une étude approfondie, selon un critère de pertinence au regard de la question de recherche : chacun donne à voir, de manière particulièrement nette, la façon dont la Cour hiérarchise les normes et les modes de preuve en présence.

Section 1 — Les orientations de la jurisprudence sénégalaise en matière foncière et de droit au logement

L'analyse de la jurisprudence sénégalaise montre que la cour suprême occupe une position déterminante dans l'arbitrage du pluralisme juridique foncier. Si l'administration organise en

amont la gestion différenciée des situations d'occupation informelle, c'est devant les juridictions que s'opère, de manière décisive, la stabilisation normative des droits reconnus comme juridiquement opposables. Cet arbitrage judiciaire repose sur une double hiérarchisation : une hiérarchisation des normes applicables et, de manière indissociable, une hiérarchisation des modes de preuve recevables.

De manière constante dans les décisions consultées, la jurisprudence sénégalaise consacre le titre foncier immatriculé comme fondement exclusif de la propriété et de la sécurité juridique. Héritée du régime de l'immatriculation foncière instauré durant la période coloniale, cette conception repose sur le principe selon lequel le titre foncier constitue une preuve irréfragable de propriété, purgeant les droits antérieurs et s'imposant erga Omnes[223]. Cette logique est régulièrement rappelée par la Cour suprême du Sénégal, qui affirme que les droits fondés sur l'occupation, la coutume ou la tolérance administrative ne sauraient prévaloir contre un titre régulièrement établi[224].

Dans son arrêt n°10 du 23 avril 2020, la Cour suprême du Sénégal rappelle que les terres non immatriculées relèvent du domaine national en vertu de la loi n° 64-46 de 1964. Elle confirme que l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation dans l'attribution ou le retrait des parcelles. La Cour vérifie uniquement la légalité de la décision contestée (absence d'excès de pouvoir). Elle ne reconnaît pas un droit fondé sur la simple occupation de fait[225]. Cette position a été réaffirmée dans un arrêt du 25 mars 2021, dans lequel la haute juridiction a précisé que l'occupation prolongée d'un terrain relevant du domaine national ne confère aucun droit réel susceptible de faire échec à un titre foncier délivré conformément aux règles en vigueur[226]. De même, la Cour a rejeté les prétentions d'occupants sans titre en rappelant que l'antériorité de l'occupation ne constitue pas un critère juridiquement pertinent pour contester un droit formellement établi[227].

---

[223] *Décret du 24 juillet 1906*, *supra* note 16.
[224] *Alassane Lom et autres c Commune de Madina Diathbé*, n° 10, 23 avril 2020 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20200423-10>.
[225] *Ibid*.
[226] *Ab Af c Commune de Sakar*, n° 1821, 25 mars 2021 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20210325-1821>.
[227] *Héritiers d'El Hadji Alioune Sembène c Héritiers de Thiane Sembène et autres*, n° 54, 2020 (Cour suprême du Sénégal, Chambre civile et commerciale), en ligne : <https://www.coursupreme.gouv.sn/sites/default/files/2023-02/bulletinArretsChambreCivileEtCommerciale2020.pdf>.

L'existence de cette ligne jurisprudentielle constante permet d'affirmer que la prééminence du titre foncier ne relève pas d'une interprétation ponctuelle, mais d'un choix structurel du juge sénégalais en faveur de la légalité formelle. Ce choix contribue à renforcer la sécurité des transactions foncières et la prévisibilité du droit, mais il s'opère au prix d'une disqualification systématique des droits issus de l'occupation informelle.

La primauté du titre foncier n'est toutefois pas absolue : elle cède devant la puissance publique lorsque l'État recourt à l'expropriation pour cause d'utilité publique, laquelle prime sur le titre régulièrement établi mais ouvre, en contrepartie, un droit à indemnisation[228]. La hiérarchie effectivement appliquée comporte ainsi trois niveaux : l'utilité publique prévaut sur le titre foncier, qui prévaut lui-même sur l'occupation ancienne. Le titre demeure néanmoins décisif, car il détermine le régime de la compensation. En droit sénégalais, l'occupant sans titre ne bénéficie pas, en principe, d'une indemnisation foncière équivalente à celle reconnue au titulaire d'un droit réel. Toutefois, dans le cadre de projets d'utilité publique ou d'opérations d'aménagement urbain, des mécanismes de compensation, de recasement ou d'assistance à la réinstallation peuvent être accordés aux occupants de fait afin d'atténuer les conséquences sociales des déplacements forcés[229]. Cette pratique témoigne d'une reconnaissance pragmatique — de nature administrative et non juridictionnelle — de situations d'occupation socialement légitimes malgré l'absence de titre juridique formel : elle prolonge le gouvernement de l'informalité analysé à la section précédente, et contraste avec l'arbitrage judiciaire qui, dans les litiges entre personnes privées ou lorsque l'occupation est qualifiée d'illégale, exclut toute indemnisation en disqualifiant les preuves sociales, comme l'illustrent les cas de Bambilor et de Guédiawaye.

Au-delà de la primauté accordée au titre foncier, la jurisprudence sénégalaise organise également une hiérarchisation rigoureuse des modes de preuve en matière foncière. Les juridictions privilégient les preuves écrites issues de l'immatriculation et des actes administratifs formels, tandis que les preuves sociales, ancienneté de l'occupation, reconnaissance communautaire, attestations locales ou documents administratifs intermédiaires, sont reléguées à un rang subalterne, voire déclarées juridiquement inopérantes. Cette hiérarchisation probatoire joue un rôle central dans l'arbitrage des conflits fonciers. Même lorsque les preuves sociales attestent d'une occupation ancienne, paisible et socialement

[228] *Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique*, JORS, 28 juillet 1976, n° 4506.
[229] Dieng, *supra* note 180.

reconnue, elles ne sont pas considérées comme susceptibles de fonder un droit opposable. Le tribunal opère de ce fait une disqualification procédurale des formes de légitimité non formalisées, indépendamment de leur fonction sociale dans l'organisation de l'accès au logement. Cette dissociation entre légitimité sociale et validité juridique — dont Le Roy fait l'un des mécanismes centraux du pluralisme juridique hiérarchisé — trouve ici sa manifestation la plus nette[230]. (Chapitre préliminaire, section 1).

Cette orientation jurisprudentielle se distingue nettement de la pratique administrative analysée dans la section précédente. Alors que l'administration reconnaît et instrumentalise les preuves sociales comme outils de gestion de l'informalité, le juge les neutralise dès lors qu'un litige est judiciarisé. Le passage du registre administratif au registre juridictionnel entraîne ainsi une rupture normative, dans laquelle les formes de reconnaissance tolérées en amont deviennent juridiquement invisibles en aval.

La combinaison de la primauté du titre foncier et de la hiérarchisation des preuves éclaire le caractère systémique des litiges fonciers urbains à Dakar. En érigeant la légalité formelle en critère décisif, l'arbitrage judiciaire transforme des situations d'occupation socialement stabilisées en positions juridiquement précaires. L'antériorité de l'occupation, centrale dans les pratiques coutumières et les arrangements administratifs, devient juridiquement indifférente dès lors qu'un titre foncier est mobilisé.

Cette logique explique pourquoi les conflits opposant occupants sans titre local ou coutumier à l'administration et aux titulaires de droits formels sont souvent marqués par une forte violence sociale et juridique. Les arbitrages judiciaires ne se contentent pas de trancher des litiges individuels, ils participent à la production structurelle de l'insécurité résidentielle, en rendant réversibles des situations d'habitat anciennement tolérées. Cette insécurité entre en tension avec les exigences du droit international des droits humains, qui impose une protection effective de la sécurité d'occupation indépendamment du statut foncier formel[231].

L'analyse des orientations jurisprudentielles constitue ainsi un préalable indispensable à l'étude des cas de Bambilor, Diamniadio et Guédiawaye. Ces situations empiriques permettront de montrer comment l'arbitrage judiciaire, en hiérarchisant normes et preuves, produit concrètement des conflits fonciers violents et des formes différenciées de dépossession résidentielle, tant matérielle que financière.

---

[230] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[231] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

Section 2 — Le cas de Bambilor : l'arbitrage judiciaire du pluralisme entre antériorité de l'occupation et légalité foncière formelle

Le cas de Bambilor (voir Figure 1) constitue un terrain d'observation privilégié pour analyser les effets concrets de l'arbitrage judiciaire du pluralisme juridique foncier au Sénégal. Située dans la périphérie de Dakar, cette zone a connu une urbanisation rapide, largement fondée sur des occupations anciennes, issues de pratiques coutumières et d'arrangements sociaux locaux. Pendant de longues années, ces occupations ont été tolérées, voire administrativement encadrées, permettant l'installation durable de populations et la constitution d'un tissu résidentiel relativement stable. Toutefois, cette stabilité de fait n'a jamais été accompagnée d'une sécurisation juridique équivalente, ce qui a progressivement transformé Bambilor en un espace de forte conflictualité foncière.

L'intervention de l'administration foncière à Bambilor constitue une approche du gouvernement de l'informalité analysée précédemment. Les autorités administratives ont longtemps reconnu implicitement les situations d'occupation par le biais de recensements, d'autorisations provisoires ou de promesses de régularisation, sans toutefois délivrer de titres fonciers définitifs. Cette reconnaissance partielle a contribué à renforcer la perception d'une légitimité du droit d'occuper, tout en maintenant les habitants dans une situation juridique inachevée[232]. L'administration a donc joué un rôle ambivalent, stabiliser l'occupation sans la sécuriser juridiquement.

Lorsque les enjeux fonciers se sont intensifiés notamment sous l'effet de la valorisation économique des terrains et de projets d'aménagement, les situations d'occupation de Bambilor ont été progressivement juridicisées. C'est à ce stade que l'arbitrage judiciarisées devient déterminant. Les litiges portés devant les juridictions sont tranchés conformément aux orientations jurisprudentielles analysées précédemment, fondées sur la primauté du titre foncier et sur la hiérarchisation stricte des modes de preuve. Les juges privilégient systématiquement les droits formellement immatriculés, en disqualifiant les revendications fondées sur l'antériorité de l'occupation ou sur la reconnaissance sociale[233].

Cette hiérarchisation judiciaire des preuves joue un rôle central dans la requalification juridique des situations d'occupation à Bambilor. Les preuves sociales mobilisées par les habitants, notamment les attestations de chefs de quartier, l'ancienneté de l'installation ou les documents

[232] ONU-Habitat *Profil du logement Sénégal*, *supra* note 49.
[233] *Héritiers Sembène*, *supra* note 227.

administratifs intermédiaires, sont déclarées juridiquement inopérantes dès lors qu'un titre foncier est invoqué. Le passage du registre administratif au registre juridictionnel entraîne ainsi une rupture normative. Des éléments reconnus et mobilisés par l'administration pour gérer l'informalité deviennent juridiquement inopérants devant la cour. L'arbitrage judiciaire opère alors comme un mécanisme de clôture du pluralisme, en consacrant la supériorité exclusive de la légalité formelle.

L'analyse du cas de Bambilor permet toutefois d'aller au-delà du constat général de la primauté du titre foncier, en mettant en évidence la production de deux catégories distinctes de victimes, directement liées à cet arbitrage judiciaire. La première catégorie regroupe les occupants directement expulsés à la suite de décisions judiciaires ou d'opérations administratives validées par les tribunaux. Ces personnes subissent une perte physique du logement, souvent sans garanties procédurales suffisantes ni relogement adéquat. Les expulsions constituent ici l'expression la plus visible de la hiérarchisation du pluralisme juridique, en ce qu'elles matérialisent la victoire de la légalité formelle sur l'occupation ancienne[234].

Ces expulsions sont fréquemment justifiées par l'absence de titre foncier opposable, indépendamment de la durée de l'occupation ou de la bonne foi des occupants. Le tribunal, en appliquant strictement la jurisprudence de la Cour suprême, valide ainsi des décisions qui entraînent des déplacements forcés et une précarisation accrue des populations concernées. Cette dépossession physique s'inscrit en tension avec les normes internationales relatives au droit au logement, qui exigent une protection effective contre les expulsions forcées, y compris lorsque les occupants ne disposent pas d'un titre formel[235].

La seconde catégorie de victimes, plus diffuse mais tout aussi significative, concerne les occupants dont les droits financiers et patrimoniaux sont neutralisés par l'arbitrage judiciaire. Ces occupants ne sont pas nécessairement expulsés dans l'immédiat ; ils peuvent parfois rester sur place pendant des périodes prolongées. Toutefois, en l'absence de titre foncier reconnu et face à la disqualification des preuves sociales, ils se voient privés, *dans le cadre du contentieux*, de toute possibilité effective d'indemnisation, de compensation ou de régularisation. Leur occupation ancienne, bien que socialement reconnue et administrativement tolérée, ne produit aucun effet juridique ouvrant droit à réparation ou à sécurisation future.

---

[234] Projet Cadastre et Sécurisation Foncière (PROCASEF), *Droits fonciers et inégalités de genre au Sénégal — Rapport final*, Dakar, PROCASEF, 19 juillet 2024, en ligne : <https://procasef.com/wp-content/uploads/2024/07/Droits-fonciers-et-inegalites-de-genre-au-Senegal-rapport-final-19-juil-2024.pdf>.
[235] Observation générale n° 7, *supra* note 77.

Cette dépossession financière et juridique est particulièrement révélatrice du rôle structurant de l'arbitrage judiciaire. En neutralisant la valeur juridique de l'antériorité de l'occupation, la cours empêche les occupants de transformer leur présence sur le sol en droits patrimoniaux. L'occupation perd dès lors toute valeur économique reconnue, ce qui exclut les habitants des dispositifs de compensation ou de régularisation foncière. Comme l'ont montré Durand-Lasserve et Royston, cette forme de dépossession silencieuse constitue l'un des mécanismes centraux de la production de l'insécurité résidentielle dans les contextes urbains marqués par l'informalité[236].

Le cas de Bambilor révèle que la violence des conflits fonciers ne se limite pas aux expulsions visibles. Elle inclut également des formes moins spectaculaires, mais tout aussi structurantes, de dépossession juridique et économique. L'arbitrage judiciaire produit une insécurité résidentielle à deux vitesses, d'un côté, des expulsions immédiates et irréversibles ; de l'autre, un maintien précaire dans l'habitat, dépourvu de toute reconnaissance juridique ou financière. Cette double production de victimes n'est pas accidentelle, elle constitue le résultat prévisible d'un mode d'arbitrage fondé sur la hiérarchisation stricte des normes et des preuves.

En ce sens, le cas de Bambilor confirme que les conflits fonciers urbains résultent moins de la coexistence de normes pluralistes que de la manière dont celles-ci sont arbitrées par les institutions judiciaires. L'arbitrage judiciaire ne neutralise pas le pluralisme juridique ; il le reconfigure de manière inégalitaire, en consacrant la légalité formelle comme critère exclusif de protection juridique. Cette reconfiguration explique la récurrence et la violence des conflits observés à Bambilor[237] et prépare l'analyse comparative développée au point suivant, consacré aux cas de Diamniadio et de Guédiawaye.

Section 3 — Diamniadio et Guédiawaye : des arbitrages judiciaires différenciés et une sécurité résidentielle inégalement distribuée

Les situations de Diamniadio et de Guédiawaye (voir Figure 1) offrent un terrain privilégié pour analyser, dans toute sa portée, l'arbitrage judiciaire du pluralisme juridique foncier au Sénégal. Ces deux espaces urbains se distinguent tant par leurs trajectoires d'urbanisation que par l'intensité de l'intervention étatique dont ils font l'objet. Toutefois, ils sont soumis à une même orientation jurisprudentielle, fondée sur la primauté du titre foncier et sur la hiérarchisation

[236] Durand-Lasserve et Royston, *supra* note 177.
[237] « Diamniadio / Litige foncier à Dougar : "On va se battre même si on doit mourir" (Habitants) », *Dakaractu* (30 avril 2021), en ligne : < https://www.dakaractu.com/Diamniadio-Litige-Foncier-a-Dougar-On-va-se-battre-meme-si-on-doit-mourir-Habitants_a202825.html>.

stricte des preuves. L'étude comparée de ces cas permet de dépasser l'analyse ponctuelle des conflits pour mettre en lumière un mode structurel de production de l'insécurité résidentielle.

À Diamniadio, l'intervention de l'État fait partie d'un mécanisme de développement urbain stratégique, matérialisée par la réalisation de projets d'infrastructures et de pôles économiques d'envergure nationale. Dans ce contexte, le droit foncier étatique est mobilisé de manière intensive afin de sécuriser juridiquement les opérations d'aménagement. Les terrains concernés, bien que souvent occupés de longue date sur la base de pratiques coutumières ou informelles, sont juridiquement requalifiés comme relevant d'occupations sans droit ni titre.

Lorsque ces requalifications donnent lieu à des contentieux, l'arbitrage judiciaire s'opère conformément à la jurisprudence constante de la Cour suprême. Les juridictions valident la primauté du titre foncier et disqualifient les revendications fondées sur l'antériorité de l'occupation, la reconnaissance communautaire ou la tolérance administrative[238]. Cette application rigoureuse de la hiérarchie des normes et des preuves conduit à une dépossession physique rapide, caractérisée par des expulsions effectives et souvent irréversibles.

L'arbitrage judiciaire fonctionne ici comme un accélérateur de dépossession. En validant juridiquement les opérations administratives, le tribunal contribue à transformer des projets de développement en mécanismes de déplacement forcé. La perte du logement ne constitue pas seulement une conséquence matérielle des décisions, mais le produit direct d'une hiérarchisation juridique qui exclut toute pondération entre légalité formelle et légitimité sociale. Ce constat explique la violence particulière des conflits observés à Diamniadio[239], où la rapidité de l'intervention institutionnelle laisse peu de place à la négociation ou à la régularisation progressive[240].

À Guédiawaye, l'arbitrage judiciaire opère selon une temporalité différente, mais repose sur les mêmes fondements normatifs. L'urbanisation de cette commune s'est largement construite sur la base d'occupations informelles durablement tolérées par l'administration. Cette tolérance a permis une stabilisation sociale de l'habitat, favorisant l'intégration des quartiers concernés dans le tissu urbain. Toutefois, cette reconnaissance de fait ne s'est pas accompagnée d'une sécurisation juridique équivalente.

---

[238] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[239] « Litige foncier à Dougar », *supra* note 237.
[240] Lavigne Delville, Sow, *supra* note 5.

Dans ce contexte, l'arbitrage judiciaire agit de manière latente, mais structurante. Tant que les terrains ne font pas l'objet de projets de valorisation ou de restructuration, la jurisprudence demeure en arrière-plan. En revanche, dès que les situations d'occupation sont judiciarisées, l'absence de titre foncier devient déterminante. Les juridictions appliquent alors strictement la hiérarchie des preuves, neutralisant la valeur juridique des preuves sociales et des documents administratifs intermédiaires[241].

La dépossession prend ici une forme moins visible que celle observée à Diamniadio, mais tout aussi lourde de conséquences. Les occupants ne sont pas nécessairement expulsés dans l'immédiat ; en revanche, ils se voient privés de toute possibilité effective d'indemnisation, de compensation ou de régularisation. L'arbitrage judiciaire entraîne par conséquent une dépossession financière et juridique, en annulant rétroactivement la valeur économique de l'occupation ancienne. Cette situation maintient les habitants dans une insécurité résidentielle chronique, caractérisée par l'impossibilité de transformer leur présence sur le sol en droits juridiquement opposables.

L'analyse croisée des deux cas, synthétisée dans le tableau 1 ci-dessous, montre que les différences observées ne tiennent pas à une divergence jurisprudentielle, mais à la modalité d'activation d'une même hiérarchie juridique, produisant dans les deux cas des catégories différenciées de victimes.

Ces constats confirment que l'arbitrage judiciaire ne se contente pas de trancher des litiges individuels, il participe activement à la production systémique de l'insécurité résidentielle. En hiérarchisant strictement les normes et les preuves, les tribunaux consolident un modèle de sécurité juridique fondé sur la légalité formelle, au détriment de la reconnaissance sociale de l'occupation. Cette orientation entre en tension avec les standards internationaux du droit au logement, qui exigent une protection effective de la sécurité d'occupation indépendamment du statut foncier formel[242].

Les cas de Diamniadio et de Guédiawaye montrent que le pluralisme juridique n'est pas neutralisé par l'intervention judiciaire, mais reconfiguré de manière inégalitaire. L'arbitrage judiciaire fonctionne comme un mécanisme de sélection des droits légitimes, produisant des

[241] Mayke Kaag, Yaram Gaye et Marieke Kruis, « Land Conflicts in Senegal Revisited: Continuities and Emerging Dynamics » (2011), Land Governance for Equitable and Sustainable Development, en ligne : <https://landgovernance.org/assets/Kaag-Land-Conflicts-in-Senegal-Revisited1.pdf>.
[242] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

effets différenciés selon les contextes, mais convergeant vers une même fragilisation structurelle des occupants sans titre. Cette analyse prépare la transition vers la Partie III, consacrée à l'évaluation critique de la compatibilité de ces arbitrages avec les obligations du Sénégal en matière de droits humains et de droit international.

Ce chapitre a montré que les tribunaux constituent des acteurs centraux dans l'arbitrage des tensions issues du pluralisme juridique. À travers l'analyse jurisprudentielle et les études de cas, il apparaît que les décisions judiciaires tendent à privilégier la sécurité du titre formel, tout en étant parfois confrontées aux réalités sociales de l'occupation coutumière. L'impact de ces décisions sur la sécurité résidentielle demeure ambivalent : si elles renforcent la prévisibilité juridique, elles peuvent également accentuer la vulnérabilité des occupants dépourvus de titres immatriculés. L'arbitrage judiciaire révèle ainsi les limites d'une approche strictement formaliste face à un ordre normatif pluriel. Cette analyse ouvre la réflexion sur les conditions d'une articulation plus inclusive entre pluralisme juridique et effectivité du droit au logement.

Le tableau ci-dessous synthétise, pour chacun des trois cas étudiés, la configuration normative en présence, la hiérarchie des normes et des preuves opérées par l'arbitrage judiciaire, sa modalité d'activation et ses effets sur la sécurité résidentielle.

Tableau 1: L'arbitrage judiciaire du pluralisme foncier : synthèse des cas d'étude

	Bambilor	Diamniadio	Guédiawaye
Configuration foncière	Zone périurbaine en extension rapide ; occupations anciennes d'origine coutumière, tolérées puis encadrées par l'administration	Pôle urbain nouveau ; mobilisation intensive du droit foncier étatique au service de projets d'aménagement d'envergure nationale	Banlieue ancienne ; occupations informelles durablement tolérées, socialement stabilisées et intégrées au tissu urbain
Hiérarchie des normes et des preuves opérée	Primauté du titre foncier ; attestations de chefs de quartier, ancienneté de l'installation et documents administratifs intermédiaires déclarés juridiquement inopérants dès qu'un titre est invoqué	Utilité publique > titre foncier > occupation ancienne : l'expropriation prime sur le titre avec indemnisation du titulaire ; les occupants de fait peuvent bénéficier de mécanismes de compensation ou de recasement, sans équivalence avec le régime des titres ; aucune indemnisation dans les litiges privés ou en cas d'occupation jugée illégale	Primauté du titre foncier, demeurant latente ; preuves sociales et documents administratifs intermédiaires neutralisés dès la juridicisation du litige
Modalité d'activation	Juridicisation progressive, déclenchée par la valorisation économique des terrains et les projets d'aménagement	Activation immédiate et coercitive, adossée aux opérations d'aménagement de l'État	Activation différée : la hiérarchie agit comme une menace permanente, mobilisable à tout moment
Effet sur la sécurité résidentielle	Double dépossession : expulsions validées judiciairement et neutralisation patrimoniale des occupants maintenus sur place	Dépossession physique rapide : expulsions effectives et souvent irréversibles, atténuées par des dispositifs de réinstallation inégaux	Dépossession financière et juridique : maintien précaire sans possibilité, dans le cadre du contentieux, d'indemnisation ni de régularisation ; insécurité chronique

Ce tableau fait apparaître que les différences entre les trois cas ne tiennent pas à une divergence jurisprudentielle — la hiérarchie appliquée est la même — mais à la modalité et à la temporalité de son activation, dont dépend la forme prise par la dépossession : physique et immédiate à Diamniadio, différée et patrimoniale à Guédiawaye, cumulant les deux registres à Bambilor.

L'analyse menée dans la Partie II met en lumière une fracture structurelle au cœur du foncier dakarois : si le pluralisme juridique permet, *de facto*, un accès au sol, il engendre, une insécurité résidentielle permanente. L'hégémonie du formalisme, qui sacralise le titre foncier au mépris des réalités coutumières et sociales, agit comme le vecteur des exclusions et des dépossessions documentées à Bambilor, Diamniadio et Guédiawaye. Cette incapacité du système à intégrer la légitimité sociale dans l'ordre juridique formel ne constitue pas une fatalité, mais une aporie que le droit se doit de résoudre.

Dès lors, la Partie III s'attache à définir les contours d'une réponse normative ambitieuse. Cette troisième étape de notre démonstration délaisse la posture de constat pour proposer des orientations institutionnelles et juridiques fondées sur le dépassement du monisme exclusif. En substituant une logique de coordination à la hiérarchie rigide actuelle, cette partie explore les voies d'une harmonisation des sources de légitimité, visant à transformer le pluralisme aujourd'hui générateur d'exclusion en un levier pérenne d'inclusion foncière.

PARTIE III — VERS UNE ARTICULATION CONSTRUCTIVE DU PLURALISME JURIDIQUE POUR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT À DAKAR

Dans un contexte caractérisé par la diversité des modes d'accès au sol, la sécurisation foncière à Dakar ne peut être envisagée uniquement sous l'angle du droit étatique. L'urbanisation met en évidence un écart entre le droit officiel et la réalité de l'habitat. Sur le terrain, les habitants occupent souvent l'espace de manière informelle, notamment des installations dans des quartiers non lotis, des extensions construites progressivement ou des arrangements familiaux et coutumiers. Ces situations, socialement reconnues mais juridiquement précaires, soulèvent une interrogation majeure celle de l'inadéquation du modèle de gouvernance actuel.

Cette partie analyse les limites structurelles de l'approche moniste dans la gouvernance du logement à Dakar. Comme exposé dans le cadre théorique (chapitre préliminaire, section 1), le monisme juridique érige le droit étatique en source exclusive de validité et se traduit, à Dakar, par un formalisme rigide faisant du titre foncier la condition de la légitimité résidentielle — alors même que les citoyens évoluent quotidiennement dans une multi normativité faite de règles étatiques, de pratiques communautaires et d'arrangements locaux.
Dès lors, l'enjeu ne réside plus dans la simple application de normes formelles, mais dans la capacité à articuler ces différentes formes de légitimité qui encadrent l'accès au sol. L'objectif est de dépasser ce clivage entre légalité et illégalité pour renforcer la sécurité résidentielle et garantir une meilleure effectivité des droits.

Trois angles structurent cette partie. Nous commençons par mettre en évidence les limites du monisme juridique et son corollaire, le formalisme foncier, dans la gestion de l'habitat dakarois. Nous examinons ensuite les conditions institutionnelles permettant d'envisager le pluralisme non comme un obstacle, mais comme un levier de sécurisation. Nous nous attardons enfin sur l'articulation entre les obligations internationales du Sénégal et sa gouvernance foncière nationale, afin de tracer des pistes adaptées à la réalité dakaroise.

Chapitre 1 — Les limites des approches monistes dans la gouvernance du logement

L'agglomération dakaroise est traversée par une tension durable entre les prétentions normatives de l'État sénégalais et les pratiques foncières qui structurent au quotidien la vie des quartiers. Cette tension ne se résume pas à une difficulté d'application de la loi. Elle révèle une contradiction plus profonde, entre un système juridique étatique fondé sur un monisme foncier rigide et la pluralité des ordres qui régissent concrètement l'accès au sol à Dakar.

En refusant de reconnaître cette pluralité et en plaçant l'immatriculation au cœur de toute légitimité, le droit sénégalais cesse de protéger les habitants. Il devient même, dans bien des cas, un obstacle à l'effectivité de leur droit au logement. Ce chapitre s'attache à montrer que l'exclusivité normative du titre, loin de stabiliser la propriété, fragilise les populations dont les droits reposent sur d'autres formes de légitimité, que l'administration a choisi d'ignorer.

Le chapitre examine d'abord les limites du monopole de la légalité foncière formelle dans la protection du logement, puis les insuffisances des politiques publiques face aux réalités urbaines, avant d'analyser le décalage entre droit positif et pratiques sociales, qui constitue à nos yeux l'une des sources principales de l'insécurité résidentielle à Dakar.

Section 1 — Les limites du monopole de la légalité foncière formelle dans la protection du logement

Dans le droit positif sénégalais, parler de « sacralisation » du titre foncier n'est pas qu'une figure de style. C'est une réalité normative héritée du système Torrens introduit à l'époque coloniale. Le titre ne se résume pas à un enregistrement de la propriété : il en assure la conversion juridique, en transformant une occupation souvent précaire ou coutumière en droit de propriété « définitif et inattaquable[243]». Ce mécanisme de sécurisation, fondé sur l'immatriculation, repose sur trois éléments dont la force probante du titre, sa fonction économique et sa place centrale dans l'arbitrage judiciaire.

La puissance du titre foncier tient d'abord à son caractère « purgatoire » : l'immatriculation purge la propriété de ses vices, charges et contestations antérieures[244]. Ce mécanisme repose sur l'idée que l'État, par son intervention, garantit la vérité juridique de la propriété. Le titre devient ainsi la preuve principale, opposable erga omnes. Les autres modes de preuve comme les

[243] *Décret du 26 juillet 1932*, *supra* note 17.
[244] Mamadou M Niang, « La mise en place des réformes agro-foncières » dans *Le droit foncier au Sénégal entre tradition et modernité*, Dakar, Éditions juridiques africaines, 2015.

témoignages, les accords coutumiers, et les reconnaissances communautaires sont relégués au second plan et n'ont pratiquement aucune valeur devant les tribunaux.[245].

Cette « sacralisation » s'explique aussi par une logique économique libérale : la sécurité foncière y est associée à la circulation des terres. Pour qu'une terre entre sur le marché, encore faut-il qu'elle soit titrée[246]. L'argumentaire, soutenu par les institutions financières internationales et relayé par les politiques publiques de réforme foncière au Sénégal, fait du titre foncier le vecteur du développement économique. En offrant une garantie quasi-absolue aux banques, il est censé lever le verrou du crédit et permettre aux ménages urbains de convertir leur « capital mort », c'est-à-dire l'habitat informel, en capital actif[247]. Cette approche, séduisante en théorie, transforme cependant le titre en un instrument de sélection sociale, seules les personnes disposant des ressources administratives et financières nécessaires, capables d'engager une procédure d'immatriculation souvent longue et coûteuse, accèdent effectivement à cette protection.

La centralité du titre foncier produit une dépersonnalisation des rapports fonciers à Dakar. Lorsque le droit se focalise sur la seule matérialité de l'inscription au registre, il met de côté la complexité des relations humaines et sociales qui fondent, de fait, l'occupation des sols[248]. L'analyse des contentieux le montre. Le juge sénégalais, prisonnier d'une conception formaliste, tranche en faveur du titulaire du titre, sans égard pour l'antériorité ou la légitimité sociale de l'occupation adverse[249]. Le système juridique ne se borne donc pas à trancher des litiges. Il légitime activement l'éviction de ceux qui, faute de titre, sont disqualifiés de la sphère de la légalité. Cette configuration installe un véritable « monopole légaliste » qui, par son caractère figé, contredit l'idée même de sécurité foncière qu'il prétend assurer. En faisant du titre un absolu juridique, le système sénégalais refuse toute reconnaissance des preuves de possession alternatives, pourtant majoritaires à Dakar. Le résultat est paradoxal. En niant la « multinormativité », ce monopole fragilise concrètement une grande partie de la population urbaine, maintenue dans une insécurité permanente.

---

[245] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[246] Alain Durand-Lasserve, « Market-Driven Evictions and Displacements: Implications for the Perpetuation of Informal Settlements in Developing Cities » dans Marie Huchzermeyer et Aly Karam, dir, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Le Cap, UCT Press, 2006, 207.
[247] Hernando de Soto, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, traduit par Michel Le Séac'h, coll « Champs » n° 731, Paris, Flammarion, 2005.
[248] Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann et Melanie Wiber, dir, *Changing Properties of Property*, New York, Berghahn Books, 2009.
[249] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.

Ce modèle, hérité du droit colonial, peine à s'ajuster à la réalité de l'urbanisation dakaroise. La gouvernance foncière, telle qu'elle est pensée par l'appareil étatique sénégalais, repose sur une vision figée de la terre, alors que la métropole, notamment dans ses zones périphériques et périurbaines, évolue au rythme des occupations spontanées et des régulations sociales informelles.

La croissance démographique de Dakar et son extension vers les zones périurbaines, comme les Niayes ou Keur Massar, illustrent cette tension. Dans ces espaces en transition, où le foncier rural relevant du Domaine national bascule progressivement vers le foncier urbain, le droit étatique peine à suivre le rythme du peuplement. L'urbanisation n'attend ni plan d'aménagement ni titrisation systématique. Elle avance sous l'impulsion des populations qui, par nécessité, organisent elles-mêmes leur accès au sol. Le « vide juridique » que l'administration croit identifier est en réalité un espace saturé de normes sociales et de régulations communautaires[250].

C'est ce que la doctrine appelle la « multinormativité[251]». Dans les quartiers informels ou « non lotis » de Dakar, la sécurité résidentielle n'est pas octroyée par l'immatriculation. Elle se construit socialement, jour après jour. Les transactions foncières sont validées par des instances locales, qu'il s'agisse de notables, de chefs de quartier, d'associations religieuses ou, plus souvent, de réseaux familiaux. Ces instances produisent une « légitimité sociale » qui, bien qu'absente du cadastre, demeure indispensable au maintien des populations dans leurs lieux de vie. Cette légitimité repose sur l'ancienneté de l'occupation, l'appartenance communautaire ou la transaction verbale reconnue par le voisinage. Elle constitue, à Dakar, le principal facteur de stabilité résidentielle[252].

Cette inadéquation s'explique en grande partie par une différence de temporalité. L'urbanisation informelle répond à un besoin pressant de logement, alors que l'immatriculation s'inscrit dans un temps long. À mesure que Dakar s'étend, les terres autrefois régies par des arrangements locaux deviennent l'objet de spéculations intenses. En ignorant les droits d'usage coutumiers ou

[250] Pippa Scott, Andrew Cotton et M Sohail Khan, « Tenure Security and Household Investment Decisions for Urban Sanitation: The Case of Dakar, Senegal » (2013) 40 *Habitat International* 58.
[251] Durand-Lasserve et Royston, *supra* note 174.
[252] Christian Lund, « Rule and Rupture: State Formation through the Production of Property and Citizenship » (2016) 47:6 *Development and Change* 1199, en ligne : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12274>.

familiaux, le droit formel facilite des stratégies d'éviction au profit d'acteurs capables de produire un titre, au détriment des occupants originels[253].

Ce décalage entre l'immatriculation formelle et la réalité sociologique dakaroise produit des effets concrets sur la sécurité résidentielle des populations. La persistance d'un modèle qui subordonne la protection juridique à la seule détention d'un titre foncier engendre une précarisation durable. Lorsque l'État, à travers son appareil judiciaire et administratif, refuse de reconnaître la validité d'autres régimes de légitimité, il transforme l'absence de titre en une vulnérabilité permanente.

Cette précarité se manifeste d'abord dans le frein qu'elle pose à l'investissement domestique. La sécurité d'occupation est le premier moteur de l'amélioration de l'habitat[254]. À Dakar, l'incertitude quant à la pérennité de l'occupation, qu'il s'agisse de la menace d'éviction ou de la contestation d'un titre concurrent, freine considérablement l'entretien et la valorisation des logements. Craignant qu'un déplacement forcé n'annule des dépenses importantes, les occupants limitent leurs investissements aux besoins de court terme. Ce comportement rationnel, face à une insécurité juridique persistante, accentue la dégradation du bâti et l'insalubrité[255].

La précarité prend ensuite la forme d'une exclusion devant les juridictions. Dans le contentieux foncier dakarois, la prééminence accordée au titre foncier, érigé en preuve absolue par la Loi sur du domaine nationale, conduit fréquemment le juge à écarter les droits fondés sur la possession prolongée ou sur les accords coutumiers. L'exemple du Taanka, alliance traditionnelle des villages lébous (Ngor, Ouakam, Yoff), illustre la fragilité des droits non titrés face à la puissance étatique[256]. Les tribunaux, enfermés dans une lecture positiviste qui assimile le titre à la seule preuve admissible, valident régulièrement l'éviction de populations installées depuis des générations[257]. Cette justice foncière, bien que techniquement conforme à la loi, est perçue par les justiciables comme une injustice sociale, creusant le fossé entre la légalité étatique et le sentiment populaire d'équité.

---

[253] Oumar Cissé, Les défis de l'urbanisation à Dakar : planification territoriale, assainissement, transport public et logement social, Dakar, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2022.
[254] De Soto, *supra* note 246.
[255] Durand-Lasserve et Royston, *supra* note 174.
[256] Isabelle Sidibé, « Enquête dans des quartiers traditionnels du littoral dakarois, Sénégal : quelle action publique ? » (2015) 90:1 *Géocarrefour* 73.
[257] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.

Cette approche heurte par ailleurs les standards internationaux du droit au logement. Le droit international, notamment à travers les observations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, pose le principe selon lequel la sécurité d'occupation ne peut être ramenée à la seule condition d'un titre formel [258]. La protection contre l'éviction forcée doit être garantie à toute personne, indépendamment de son statut administratif, au nom de la dignité humaine. Le système sénégalais, en concentrant sa protection sur l'immatriculation, crée une zone où les droits humains fondamentaux s'effacent devant la technique foncière. Il en résulte une citoyenneté foncière à deux vitesses, partagée entre une élite capable d'intégrer le circuit formel et un grand nombre de citadins maintenus dans une incertitude durable, privés de la pleine jouissance de leur droit à la ville[259].

Le coût social et politique de cette rigidité est élevé. L'accumulation des contentieux fonciers, la multiplication des zones de relégation et la méfiance croissante envers l'administration étatique sont autant de symptômes d'une gouvernance déconnectée. L'insécurité foncière n'est plus un simple problème de gestion des sols, elle devient un facteur de déstabilisation sociale. Repenser la sécurisation foncière suppose de la concevoir non comme un acte administratif isolé, mais comme un processus inclusif, capable d'articuler la norme étatique et les formes locales de légitimité de l'occupation du sol.

[258] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.
[259] Vanessa Watson, « African Urban Fantasies: Dreams or Nightmares? » (2014) 26:1 *Environment and Urbanization* 215.

Section 2 — Les insuffisances des politiques publiques du logement face aux réalités urbaines

Si l'analyse précédente a mis en exergue le monopole de la légalité formelle, il convient désormais d'interroger la faillite des politiques publiques dans leur gestion du foncier urbain. L'inadéquation des interventions étatiques ne relève pas d'une simple lacune technique, mais procède d'une vision normative qui occulte la réalité complexe des pratiques d'occupation. Cette section démontre que l'échec des politiques publiques de logement à Dakar découle d'une triple exclusion, l'invisibilisation des droits d'occupation informels, la mise à l'écart des autorités coutumières, et le déphasage manifeste entre les engagements internationaux et la pratique interne.

La gouvernance foncière au Sénégal, telle qu'elle est déployée par les politiques publiques, repose sur une antinomie fondamentale, celle qui oppose une « légalité de droit » à une « réalité de fait ». Cette opposition n'est pas le fruit du hasard, mais résulte d'une construction juridique héritée d'une tradition positiviste, laquelle érige l'immatriculation en condition *sine qua non* de l'existence juridique du droit de propriété. En postulant que seul le titre foncier confère une valeur opposable, l'État sénégalais a soustrait à la reconnaissance juridique l'ensemble des autres formes de détention. Cette approche produit un effet d'exclusion qui marginalise les modes d'occupation locaux, traités comme des anomalies administratives à résorber plutôt qu'à intégrer.

Sous ce rapport, l'idée selon laquelle les quartiers dits « informels » ou « non lotis » de Dakar seraient le théâtre d'un vide normatif, une *terra nullius* juridique s'avère être une lecture erronée de la sociologie urbaine. Cette vision, portée par une administration centrée sur la cartographie cadastrale, occulte la richesse du pluralisme juridique en œuvre. À Dakar, la sécurité résidentielle n'est pas un attribut octroyé par l'État, mais une construction sociale négociée quotidiennement au sein des espaces de vie. Les transmissions familiales, les accords de voisinage, la médiation des chefs de quartier ou encore les transactions coutumières produisent une « légitimité sociale » robuste. Ces mécanismes, bien que dépourvus de traduction au registre foncier, régissent pourtant de manière stable les droits d'occupation pour une majorité de ménages. En refusant de reconnaître ces preuves de possession, le système juridique sénégalais

efface les traces des occupations antérieures pour ne laisser subsister que la vérité, souvent tardive et spéculative, du titre foncier[260].

La conséquence de cette occultation institutionnelle est une contradiction structurelle. D'un côté, l'État impose le titre comme seul horizon de sécurisation ; de l'autre, le coût prohibitif, la complexité procédurale et la lourdeur bureaucratique de l'immatriculation rendent ce titre inaccessible aux populations les plus vulnérables. Le système foncier fonctionne de ce fait comme un dispositif de sélection. Il ne protège que ceux qui ont déjà le capital économique et social pour naviguer dans les arcanes de l'administration. Pour la grande majorité, « l'informalité » n'est pas un choix délibéré de contournement de la loi, mais une stratégie de survie imposée par l'inaccessibilité structurelle de la légalité formelle. Cette situation crée une précarité endémique : les ménages, bien qu'installés de longue date, demeurent juridiquement « invisibles » et, par conséquent, indéfendables face aux pressions spéculatives ou aux projets d'urbanisme de grande envergure[261].

Au final, l'invisibilisation des droits d'occupation informels révèle une déconnexion profonde entre la machine législative et les dynamiques de peuplement. Plutôt que de bâtir des ponts entre les régimes de légitimité sociale et la légalité étatique, les politiques publiques se sont murées dans un monisme juridique stérile. Cette approche, en refusant de modéliser la réalité de l'accès au sol, se condamne à l'inefficacité. La sécurité juridique, pour être effective dans un contexte tel que celui de Dakar, ne saurait être une simple affaire d'inscription dans des registres ; elle exige une reconnaissance pragmatique des faits sociaux qui, sur le terrain, garantissent depuis longtemps la stabilité des rapports fonciers[262].

L'échec des politiques publiques de logement à Dakar ne saurait être circonscrit à la seule invisibilisation des droits d'usage informels ; il procède également d'une éviction institutionnelle des régulateurs locaux. Historiquement, l'appareil étatique sénégalais, dans le sillage des réformes foncières post-indépendance, a cherché à monopoliser la gestion foncière en centralisant les mécanismes d'attribution et de contrôle. Cette politique de centralisation foncière visait à substituer une légitimité administrative nationale aux instances coutumières et villageoises, considérées comme incompatibles avec les exigences de la planification urbaine

[260] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[261] Durand-Lasserve et Royston, *supra* note 174.
[262] Cissé, *supra* note 253.

moderne[263]. Pourtant, cette tentative de centralisation s'est heurtée à une réalité têtue : la persistance des autorités coutumières et des réseaux de régulation locale qui, bien que marginalisés par le droit positif, demeurent les acteurs de facto de la production de l'espace urbain.

La gouvernance foncière actuelle est marquée par une profonde fragmentation normative. D'un côté, l'administration étatique souvent distante, technocratique et saturée par les procédures prétend incarner l'unique autorité légale. De l'autre, les autorités coutumières (chefs de villages, lignages historiques, notables fonciers) continuent, dans les faits, d'arbitrer les conflits, de valider les transactions et de définir l'appartenance à l'espace local. Ce dualisme produit un déficit institutionnel : le droit formel refuse de reconnaître ces instances, alors même qu'il est incapable de suppléer leur rôle de régulation sociale sur le terrain[264]. En se privant de ces leviers d'intermédiation, l'État ne parvient pas à établir une gouvernance efficace, ouvrant la voie à une prolifération de conflits que le système judiciaire ne peut absorber.

Le refus d'articuler la norme étatique avec ces instances de médiation produit une contradiction institutionnelle. Les autorités locales, privées de reconnaissance officielle, opèrent dans une situation d'incertitude juridique qui transforme chaque transaction foncière en un foyer potentiel de tension. Loin de simplifier la gouvernance, cette exclusion force les populations à naviguer dans un « pluralisme juridique » non coordonné, où les normes étatiques et coutumières entrent en collision permanente. Il en résulte une insécurité chronique : les citoyens, incertains de la source de légitimité à privilégier, se trouvent pris en étau entre des titres fonciers délivrés par l'administration et des droits d'usage validés par les anciens, sans que le système juridique ne propose de mécanisme de résolution de ce conflit de normativités[265].

Cette fracture institutionnelle exacerbe les inégalités de pouvoir au sein de l'espace urbain. La marginalisation des acteurs coutumiers ne signifie pas leur disparition, mais leur basculement dans des logiques d'influence informelle, parfois opaques. Lorsque l'État dénie toute compétence aux institutions locales, il favorise l'émergence de médiateurs autoproclamés qui, sans rendre de comptes, captent la rente foncière en lieu et place des instances traditionnelles

[263] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.
[264] Lund, *Local Politics*, *supra* note 182.
[265] Sara Berry, « Debating the Land Question in Africa » (2002) 44:4 *Comparative Studies in Society and History* 638.

régulées par la coutume[266]. Ce phénomène de captation fragilise davantage les ménages les plus pauvres, qui, faute d'accès aux circuits étatiques, doivent s'en remettre à des intermédiaires dont la légitimité est incertaine et la pratique, souvent prédatrice. Le système foncier ne devient alors plus un outil de protection, mais un espace de compétition où la force du réseau social ou la capacité financière à corrompre prime sur la sécurité juridique.

En somme, la mise à l'écart des autorités coutumières révèle une cécité stratégique de la part des politiques publiques. En se cristallisant autour d'un modèle d'administration exclusivement centralisé, l'État se coupe de ce processus social qui structure l'accès au sol. Cette approche, qui nie la réalité du pluralisme, finit par paralyser l'action publique : l'administration est trop éloignée pour réguler efficacement la ville réelle, et les autorités locales sont trop décrédibilisées juridiquement pour assurer une gestion apaisée des terres[267]. La sécurisation foncière, pour être effective, nécessiterait pourtant de rompre avec ce modèle exclusif pour engager une co-construction effective des normes, où l'État reconnaîtrait les autorités locales non comme des obstacles au développement, mais comme des partenaires essentiels de la gestion urbaine.

L'analyse des politiques publiques foncières sénégalaises ne peut faire l'économie d'un retour aux engagements internationaux du pays. Le Sénégal, en tant qu'État partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels *PIDESC*, s'est formellement engagé à garantir le droit à un logement adéquat tel que défini par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (analyse développée Partie I, chapitre 1)[268]. Or, la pratique administrative interne demeure peu réceptive à ces standards : le droit positif sénégalais maintient une vision restrictive de la sécurité d'occupation, réduite à la possession d'un titre foncier formel[269], alors que le Comité retient une conception protectrice indépendante du statut juridique de l'occupant.

Cette distance entre engagements internationaux et pratique nationale produit une protection foncière différenciée selon les ressources des occupants : seule une frange capable d'accéder aux procédures formelles bénéficie de la sécurité juridique, tandis que la majorité des Dakarois

---

[266] Christian Lund, « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa » (2006) 37:4 *Development and Change* 685.
[267] Ameth Diallo, « Action publique et dynamismes fonciers au Sénégal : une menace probante des acteurs étatiques et privés » (2020) 3:1 *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences* 108.
[268] *PIDESC*, *supra* note 6.
[269] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

demeure dans une situation d'incertitude durable. Les agendas internationaux de développement, tels que l'ODD[270], sont mobilisés dans le discours officiel mais peinent à se traduire en obligations opérationnelles ; ils sont parfois invoqués pour légitimer des opérations de déguerpissement au nom de l'aménagement urbain, sans solutions de relogement pérennes. Cette tension entre la conformité diplomatique et la pratique foncière interne constitue l'une des principales causes de l'ineffectivité du droit au logement à Dakar, dont les conditions de dépassement seront examinées en Partie III, chapitre 3.

Section 3 — Le décalage entre droit formel et pratiques sociales comme source structurelle de l'insécurité résidentielle

Si les sections précédentes ont mis en exergue les failles de l'intervention étatique, il convient désormais d'approfondir l'analyse en démontrant que l'insécurité résidentielle à Dakar n'est pas le symptôme d'un « vide juridique », mais au contraire le résultat d'une « saturation normative ». La crise du logement ne procède pas d'une absence de règles, mais de la compétition entre des ordres normatifs distincts qui, tout en régulant les mêmes espaces, ne reconnaissent pas les mêmes fondements de légitimité.

Pour comprendre l'impasse actuelle, il est impératif de mobiliser le concept de pluralisme juridique. Ce dernier ne doit pas être entendu dans son acception « faible » celui qui, au sein d'un même système étatique, reconnaît plusieurs sources de droit officiel, mais dans sa dimension « forte », telle que théorisée par John Griffiths[271]. Dans cette perspective, le pluralisme juridique désigne un état de fait où, dans un même champ social, coexistent plusieurs systèmes normatifs autonomes, chacun possédant ses propres mécanismes de validation, de transmission des droits et de sanction.

Dans le contexte dakarois, l'ordre étatique fondé sur le code civil et l'immatriculation, n'est qu'une des strates de cette régulation. À ses côtés, et souvent en opposition, se déploient des ordres normatifs locaux (familiaux, coutumiers, communautaires) dont la rigueur et l'effectivité sociale ne sont plus à démontrer. Comme le souligne Étienne Le Roy dans son analyse des systèmes africains, ces « ordres normatifs autonomes » ne sont pas des survivances archaïques destinées à disparaître sous l'effet de la modernisation[272]. Ils sont, au contraire, des systèmes

[270] Assemblée générale des Nations Unies, *supra* note 7.
[271] Griffiths, *supra* note 26.
[272] Le Roy, *Le jeu des lois*, *supra* note 20.

actifs, dynamiques et hautement adaptés aux réalités économiques et démographiques contemporaines.

Dans les zones de forte extension urbaine comme Pikine, Guédiawaye ou Keur Massar, ces systèmes sociaux régulent quotidiennement l'accès au sol. Lorsqu'un citoyen acquiert une parcelle par le biais d'un « papier simple » visé par un délégué de quartier, une association religieuse ou un chef de famille, il ne se place pas dans l'illégalité, mais dans une légalité alternative. Cette dernière repose sur une reconnaissance mutuelle entre acteurs locaux, où la stabilité résidentielle est garantie par l'ancienneté de l'occupation, le témoignage des voisins et le respect des règles communautaires. Ces mécanismes constituent un système juridique complet, ils définissent qui est propriétaire, comment le droit est transmis (héritage, vente) et comment les conflits sont résolus (médiation sociale).

Comme le démontrent les travaux de Lavigne Delville et Diagne, la tension foncière à Dakar n'est pas un dysfonctionnement mais le produit inévitable de cette superposition normative : lorsque le droit étatique tente d'imposer son monopole sur des espaces régis par des normes sociales robustes, il déstabilise activement des équilibres locaux qui assuraient jusqu'alors une paix foncière relative[273]. L'insécurité ne vient donc pas d'un déficit normatif, elle naît au contraire d'une compétition entre normativités concurrentes. L'occupant se retrouve pris en étau : pour être « légal » aux yeux de l'État, il doit rompre avec la « légitimité » de son réseau social. En ignorant la nature systémique de ces pratiques locales, le droit formel ne parvient pas à sécuriser les droits, il se contente de délégitimer les seules protections que les populations ont pu construire par elles-mêmes.

Le décalage entre le droit formel et les pratiques sociales ne peut être appréhendé comme une simple défaillance administrative ; il produit des effets structurels qui affectent de manière disproportionnée les segments les plus précaires de la population urbaine. Cette situation contrevient directement aux principes de non-discrimination énoncés par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) dans son Observation générale n° 4, qui exige que « les politiques relatives au logement doivent garantir une sécurité d'occupation sans discrimination d'aucune sorte »[274]. En liant la protection juridique à la détention d'un titre foncier, le système sénégalais exclut *de facto* des catégories entières de citoyens dont le droit à l'habitat repose sur des mécanismes de reconnaissance sociale plutôt que sur l'immatriculation.

[273] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.
[274] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.

Les femmes sont les premières victimes de ce monisme juridique. Dans les systèmes coutumiers, l'accès au sol est souvent médiatisé par le père ou le mari. Or, lorsque ces systèmes sont ignorés par le droit formel, les femmes se retrouvent dans une double impasse : elles ne bénéficient ni de la protection coutumière (souvent remise en cause par l'urbanisation et la marchandisation des terres), ni de la protection étatique (qui exige un titre foncier rarement détenu en propre)[275]. Comme le souligne Ambreena Manji, l'absence de reconnaissance juridique des droits coutumiers fragilise les femmes en cas de divorce ou de décès, les privant de toute voie de recours pour maintenir leur logement[276]. Le système actuel, en n'accordant pas de reconnaissance aux modes de détention informels, contribue à une érosion progressive des droits des femmes, transformant une rupture conjugale en un risque d'éviction immédiat.

Cette rigidité exclut également les locataires informels et les migrants internes, catégories pourtant centrales de l'économie urbaine dakaroise. Le droit foncier sénégalais ne connaît que deux figures : le propriétaire et l'occupant sans titre (souvent assimilé à l'usurpateur). Cette binarité occulte la réalité du marché locatif périphérique où des milliers de migrants, arrivés des régions rurales, s'installent via des accords verbaux. Sans reconnaissance juridique de leur statut de locataire, ces populations n'ont aucune protection contre des augmentations de loyer arbitraires ou des expulsions sans préavis, et demeurent ainsi privées des garanties élémentaires reconnues aux occupants formels.

La situation du Taanka des villages lébous (Yoff, Ngor, Ouakam) illustre particulièrement la fragilité des droits non titrés face à la puissance étatique. Ces terres, marquées par l'héritage des réquisitions coloniales de 1934 destinées aux besoins de l'administration (aéroport, installations militaires), soulèvent encore aujourd'hui des questions d'indemnisation et de légitimité des titres subséquents[277]. En traitant ces espaces comme vacants ou relevant du domaine de l'État, le système juridique nie l'existence des droits historiques lébous : le tribunal, limité par le positivisme, refuse de reconnaître l'antériorité coutumière dès lors qu'un acte administratif, même ancien ou contestable, est produit par l'État. Cette dépossession opérée par voie juridique fragilise des communautés historiquement établies au profit d'une vision de l'aménagement urbain qui leur est extérieure[278].

---

[275] Rolnik, *Rapport*, *supra* note 157.
[276] Ambreena Manji, *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.
[277] Cissé, *supra* note 253.
[278] Lund, *Local Politics*, *supra* note 182.

En définitive, le système foncier sénégalais produit une protection juridique différenciée. En protégeant exclusivement les détenteurs de titres formels, il maintient les populations dont les droits sont fondés sur la coutume ou l'usage social dans une précarité permanente. Cet effet discriminatoire, en privant une part significative de la population urbaine de toute protection foncière effective, fragilise la cohésion sociale et entre en tension avec l'obligation pour l'État de garantir le droit au logement sans discrimination.[279].

Ce premier chapitre a mis en évidence les limites structurelles d'un modèle de gouvernance foncière marqué par un monisme juridique aussi rigide qu'inadapté. L'analyse croisée des trois sections révèle une triple défaillance de cette approche : elle invalide les droits sociaux fondés sur l'usage, elle marginalise les régulateurs coutumiers pourtant essentiels à la régulation locale, et elle produit un décalage normatif structurel qui fragilise les populations les plus vulnérables par une discrimination systémique. À Dakar, ce n'est pas l'informalité qui crée l'insécurité résidentielle, mais l'incapacité du système juridique étatique à reconnaître la pluralité normative qui structure l'accès réel au sol. Une fois ce constat établi, il devient nécessaire de repenser les outils de l'action publique. Le Chapitre 2 examine la capacité des dispositifs actuels et futurs à concilier exigence de droit et réalités du pluralisme pour garantir une sécurité d'occupation effective.

[279] *PIDESC*, *supra* note 6.

Chapitre 2 — Les instruments institutionnels de sécurisation foncière dans un contexte de pluralisme juridique

Le premier chapitre a montré l'impasse d'un modèle de régulation foncière qui nie la pluralité des normes. Pour dépasser cette rupture entre droit formel et pratiques sociales, ce chapitre interroge la capacité des institutions publiques à mettre en œuvre une gestion foncière qui dépasse le dualisme légal/informel. Tel que défini, le concept de pluralisme juridique entendu au sens de Griffiths comme la coexistence effective et autonome de systèmes normatifs, nous sert ici de grille d'évaluation[280]. Il s'agit, de mesurer dans quelle mesure les instruments d'action publique actuels parviennent à articuler ces différentes sources de régulation, ou si, au contraire, ils persistent dans une logique d'occultation des réalités locales.

Dans un contexte urbain marqué par la diversité des modes d'accès au sol, la sécurisation foncière ne se laisse pas saisir par les seules catégories du droit positif. Elle dépend avant tout de la capacité des institutions à encadrer concrètement les mouvements d'occupation et de transformation des espaces[281]. À Dakar, les politiques publiques jouent un rôle déterminant dans la structuration des rapports fonciers, tout en se heurtant aux limites liées à la complexité des pratiques sociales et à la diversité des formes de légitimité foncière[282]. L'efficacité de ces instruments ne peut plus être évaluée par le seul prisme de la « conformité » aux textes, mais doit l'être par leur capacité d'adaptation aux systèmes normatifs qui structurent réellement la ville.

Ce chapitre examine les outils de l'action publique selon trois axes complémentaires, à la lumière du pluralisme juridique. La première section analyse les mécanismes administratifs de régularisation et se demande s'ils intègrent les droits d'occupation existants ou s'ils fonctionnent comme des filtres d'exclusion. La deuxième section interroge le rôle de la planification urbaine — outil d'encadrement des dynamiques sociales ou instrument de déphasage normatif ? La troisième section porte sur les mécanismes de prévention et de gestion des conflits fonciers et leurs effets sur la sécurité résidentielle.

[280] Griffiths, *supra* note 26.
[281] Lund, « Twilight Institutions », *supra* note 249.
[282] Fall, *supra* note 117.

Section 1 — Les mécanismes administratifs et les limites de la gouvernance foncière

Dans le paysage urbain dakarois, la régularisation foncière ne saurait être réduite à une simple opération technique de cadastre ou de lotissement. Elle constitue, au contraire, un instrument central de l'action publique, cristallisant les tensions entre la volonté étatique de rationaliser l'espace et les logiques sociales d'occupation informelle. À Dakar, comme dans de nombreuses métropoles du Sud global, une part substantielle de l'urbanisation s'est déployée en dehors des cadres juridiques formels. Cette "informalité" n'est pas une simple absence de droit, mais une normativité alternative, régie par des pratiques sociales de solidarité et de transmission, qui entre en collision directe avec le dogme de l'immatriculation foncière.

La gouvernance foncière au Sénégal s'inscrit dans le prolongement de la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national[283]. Dans le cadre instauré par cette réforme, l'administration n'est pas seulement régulatrice, elle devient l'arbitre central de l'accès au sol, en attribuant des droits d'usage précaires et révocables, conditionnés à la mise en valeur, en lieu et place d'une propriété pleine et entière[284]. Ce dispositif, en plaçant la jouissance du sol sous une autorité administrative étendue, génère une insécurité juridique structurelle pour les occupants qui ne peuvent justifier d'un titre formel ou d'une affectation administrative claire.

Pour faire face à cette sédimentation de droits concurrents, l'État a déployé des instruments de planification dont la finalité oscille entre régularisation inclusive et éviction sélective. Les projets d'aménagement, censés stabiliser les situations résidentielles par le biais de la restructuration (délimitation parcellaire, viabilisation), illustrent cette ambivalence. Si, dans certains quartiers de Pikine ou de Guédiawaye, ces opérations ont indéniablement amélioré l'accès aux services urbains de base, elles ont aussi servi de vecteur à une reprise en main étatique, parfois au détriment des populations les plus vulnérables.

Le cas du Pôle Urbain de Diamniadio, illustre les limites de l'appareil administratif sénégalais face à la complexité des systèmes fonciers. L'approche adoptée par les autorités traduit une difficulté structurelle à penser le foncier en dehors de la propriété privée formelle. En ignorant l'hybridation des normes, la planification se trouve déconnectée des dynamiques sociales

[283] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.
[284] *Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national*, JO Sénégal, en ligne : https://www.faireensemble.info/DECRET-N-64-573-DU-30-<JUILLET-1964-fixant-les-conditions-d-application-de-la-loi-n-64-46-du-11-juin-1964-relative-au_a448.html>.

d'occupation, et la régularisation se mue, dans certains cas, en un mécanisme d'éviction des détenteurs de droits informels au profit de projets immobiliers de grande envergure.

Au-delà des choix politiques de planification, l'efficacité des mécanismes administratifs de régularisation est entravée par des limites institutionnelles profondes. La gestion foncière dakaroise est caractérisée par une fragmentation des compétences qui dilue la responsabilité administrative. L'empilement des institutions entre les services du cadastre, le domaine, les collectivités territoriales et les divers comités de gestion crée une complexité procédurale que les usagers peinent à décrypter. Cette « bureaucratie » favorise un accès inégal au droit, ou seules les populations informées ou disposant de ressources suffisantes parviennent à naviguer dans ce dédale pour obtenir une régularisation[285].

Par ailleurs, la lourdeur des procédures administratives constitue un obstacle majeur à la sécurisation des droits. L'immatriculation, bien qu'elle constitue la forme de protection la plus robuste, demeure largement inaccessible à la majorité des habitants des quartiers informels. Les délais interminables, les exigences documentaires drastiques et les coûts de transaction élevés forcent les citoyens à se tourner vers des arrangements informels. Ces derniers, bien qu'ils offrent une protection sociale immédiate, ne fournissent aucune garantie face à l'État, enfermant les familles dans une précarité juridique chronique[286].

À ces difficultés structurelles s'ajoute la question récurrente de l'intégrité institutionnelle. Lorsque la pression foncière s'intensifie, la valeur vénale des sols croît fortement, transformant la signature administrative en source de rente. Les mécanismes de régularisation peuvent alors être capturés par des tendances de clientélisme ou de corruption, où l'attribution des titres ou la validation des lotissements deviennent des outils de contrôle politique plutôt que de gestion équitable[287]. Ces pratiques ne sont pas que des défaillances individuelles ; elles sont le symptôme d'un système où le titre foncier est devenu une marchandise rare dans une économie urbaine avide d'espace.

À cela s'ajoute les capacités administratives de l'État qui sont structurellement en retard sur la vitesse de l'urbanisation. Dans la grande banlieue dakaroise, la prolifération des quartiers

---

[285] OCDE et CSAO, *Africa's Urbanisation Dynamics 2020: Africapolis, Mapping a New Urban Geography*, coll « West African Studies », Paris, Éditions OCDE, 2020.
[286] Banque mondiale, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Washington (DC), Banque mondiale, 2020, en ligne : <https://hdl.handle.net/10986/32436>.
[287] Transparency International, *Corruption in the Land Sector*, Working Paper 04/2011, Berlin, Transparency International, 7 novembre 2011, en ligne : <https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_ti-working_paper_land_and_corruption_fr>.

spontanés devance systématiquement les capacités de planification des services publics. Cette situation temporelle transforme la régularisation en une course permanente après l'occupation, où l'État se retrouve le plus souvent en position de réagir à des faits accomplis plutôt que d'anticiper les besoins en logement[288].

En somme, l'examen des dispositifs de régularisation foncière à Dakar révèle une contradiction fondamentale. Même doté d'un arsenal juridique puissant, l'appareil administratif peine à assurer une sécurité durable. Entre un appareil morcelé, coûteux et parfois perméable aux pressions clientélistes, les mécanismes de régularisation échouent à combler le fossé entre la norme et la pratique. Cette inefficacité n'est pas fortuite ; elle résulte d'un système qui, en misant exclusivement sur une formalisation, n'a pas intégré la complexité du pluralisme normatif local[289]. Il devient donc impératif, pour renforcer la sécurité foncière, de ne plus envisager ces instruments administratifs comme des solutions autonomes, mais comme des leviers devant être réarticulés avec une vision inclusive, capable de reconnaître la légitimité des occupations fondées sur l'usage et la reconnaissance sociale.

Section 2 — Le rôle de la planification urbaine dans la sécurisation du logement

Dans les contextes urbains marqués par une expansion démographique fulgurante et une pression foncière accrue, la question de la sécurisation du logement ne saurait être résolue par la seule invocation des textes juridiques. Elle s'inscrit dans un enjeu spatial majeur, notamment la capacité des pouvoirs publics à organiser, anticiper et structurer le développement de la ville. À Dakar, les dynamiques d'urbanisation se sont largement déployées sous la forme d'une croissance périphérique peu maîtrisée, où l'informalité est devenue le mode dominant d'insertion urbaine. Cette réalité impose d'interroger la planification urbaine, non plus simplement comme un outil technique, mais comme un projet politique visant à articuler les objectifs d'aménagement du territoire avec les besoins fondamentaux de sécurité résidentielle des populations.

La planification urbaine au Sénégal se présente comme une tentative d'organisation rationnelle de l'espace, cherchant à imposer un ordre formel sur ce processus sociodémographique souvent imprévisibles. Elle repose sur un arsenal d'instruments juridiques et techniques, plans directeurs d'urbanisme (PDU), schémas directeurs d'aménagement, documents de zonage qui, en théorie,

[288] Cissé, *supra* note 253.
[289] *World Cities Report 2022*, *supra* note 122.

constituent le socle de la régulation foncière[290]. Ces outils ont pour fonction première de déterminer l'usage des sols, de réserver des zones aux équipements publics et d'orienter les investissements en infrastructure, offrant un cadre de prévisibilité censé favoriser la sécurisation des droits de propriété.

Le recours à ces instruments n'est pas seulement technique ; il véhicule une idéologie de la « ville planifiée », héritée des traditions administratives coloniales et prolongée par l'État postindépendance. Dans cet imaginaire, la planification est le garant de la cohérence territoriale. En définissant des zones constructibles par opposition aux zones protégées ou agricoles, le législateur cherche à prévenir les conflits d'usage avant même qu'ils ne surviennent. Les plans directeurs, s'ils étaient appliqués avec rigueur, permettraient en principe une réduction drastique de l'insécurité juridique, en garantissant à chaque occupant un titre d'occupation conforme à la destination du sol telle qu'elle a été pensée par l'autorité publique[291].

Cependant, la distance entre cette « ville dessinée » et la « ville vécue » est considérable. La planification, telle qu'elle est pratiquée actuellement, souffre souvent d'un déficit d'ancrage social. Elle postule une rationalité linéaire : l'État prévoit, l'habitant s'exécute ignorant les tactiques de survie des populations. Cet écart à cet effet souligne que la planification ne peut être considérée comme une solution autonome. Elle demeure un cadre normatif dont la portée effective est limitée, non par manque d'ambition, mais par son incapacité structurelle à intégrer les logiques d'auto-construction qui président à l'extension des quartiers dakarois.

La croissance de l'agglomération dakaroise depuis plusieurs décennies illustre un processus d'urbanisation par « l'informalité organisée ». Elle se produit majoritairement en périphérie, là où les instruments de planification sont les moins présents, voire totalement absents. L'accès au sol s'y opère par des mécanismes de gré à gré, des transactions coutumières ou des lotissements non autorisés, qui permettent une insertion rapide des ménages dans l'espace urbain tout en générant, par nature, une insécurité foncière chronique[292]. Cette dynamique change profondément la ville. Malgré les objectifs de planification, la croissance reste désordonnée et entraîne une fragmentation de l'espace.

---

[290] ONU-Habitat, *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, Londres et Sterling (VA), Earthscan, 2009.
[291] ONU-Habitat, *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi, ONU-Habitat, 2014, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/UN%20Habitat%20UPCL%2014-02624%20-%20Combine.pdf>.
[292] Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), supra note 168.

La multiplication des chevauchements de droits s'impose comme une conséquence majeure. Dans les espaces périphériques, une même parcelle peut souvent faire l'objet de revendications concurrentes, opposant la rigueur du titre foncier brandi par l'administration ou un tiers, à la légitimité de l'usage coutumier invoquée par les autorités locales et la prescription acquisitive de fait revendiquée par l'occupant[293]. Cette superposition normative crée des conditions propices pour le contentieux foncier, fragilisant durablement la sécurité résidentielle des ménages.

Parallèlement, la pression spéculative engendre une recomposition sociale profonde. En l'absence de régulation effective, l'urbanisation rapide érige le foncier en « valeur refuge », provoquant une envolée des prix, même au sein des zones informelles. Ce processus favorise aussi une tendance de gentrification, où les populations les plus précaires sont inexorablement contraintes de migrer vers des périphéries plus lointaines, exacerbant leur vulnérabilité. Le déficit d'équipements structurants devient un frein majeur, de même que l'absence de planification anticipée. Ce qui rend à terme, l'installation de réseaux essentiels (eau, électricité, voirie) excessivement coûteuse. Cette incapacité à prévoir le développement urbain condamne ces quartiers à une marginalité infrastructurelle qui, par un effet de cercle vicieux, renforce l'illégitimité institutionnelle de leur occupation[294].

Il apparaît dès lors que l'insécurité foncière à Dakar n'est pas un accident de parcours, mais une production spatiale continue. Cette dissociation entre les documents d'urbanisme qui ignorent les dynamiques réelles, et les pratiques d'occupation qui les contournent, enferme les habitants dans une incertitude normative permanente.

En outre les insuffisances de la planification urbaine ne tiennent pas seulement à une mauvaise exécution des plans, mais à une inadéquation fondamentale entre les modèles proposés et les réalités socio-économiques des populations. À Dakar, la planification a souvent reproduit des schémas d'aménagement formels dont les standards en termes de superficie, de matériaux ou de procédures de régularisation sont inaccessibles aux ménages à revenus modestes[295]. En imposant des critères de « ville formelle » à une population dont la survie repose sur l'informalité, l'État ne régule pas l'occupation du sol, il l'exclut.

---

[293] Jean-Pierre Chauveau, Jacobo Grajales et Eric Léonard, « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique. Pour une approche continuiste et processuelle » (2020) 243 *Revue internationale des études du développement* 7.
[294] Banque africaine de développement, OCDE et PNUD, *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, Paris, BAD, OCDE et PNUD, 2016.
[295] Edgar A Pieterse, *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*, Londres et New York, Zed Books et UCT Press, 2008.

Le Pôle Urbain de Diamniadio, déjà évoqué dans l'analyse précédente, constitue une illustration de la tension entre rationalité formelle et droit à l'habitat. Conçu comme un espace de modernité urbaine, ce projet s'est heurté à la réalité d'un territoire déjà occupé par des communautés rurales. Faute d'avoir anticipé les droits d'occupation préexistants, la planification a engendré des déplacements de populations sans garanties procédurales suffisantes, subordonnant les droits d'occupation informels à un modèle d'aménagement déconnecté des besoins sociaux fondamentaux[296].

Cette approche « par le haut » occulte la diversité des pratiques locales. Les systèmes fonciers africains reposent sur des logiques hybrides, où la norme étatique et la régulation communautaire s'interpénètrent. Ignorer cette hybridation, c'est se condamner à une inefficacité institutionnelle. Les contraintes financières et techniques, souvent avancées pour justifier l'échec des politiques de planification, ne constituent qu'un élément parmi d'autres. L'obstacle principal réside dans la rigidité d'un appareil administratif incapable de penser la ville en dehors de la propriété privée classique[297].

Il apparaît dès lors que la planification urbaine, telle qu'elle est conçue et mise en œuvre, est marquée par une contradiction interne majeure. Si elle ambitionne de structurer l'espace pour garantir la stabilité résidentielle, elle génère, par son inadéquation aux réalités sociales et ses effets d'exclusion, une fragmentation accrue du tissu urbain. Les grands projets d'aménagement, à l'instar de Diamniadio, révèlent des tensions où la modernisation se fait au détriment des droits des occupants informels, opérant un véritable tri spatial. Il faut cesser de concevoir la ville par la table rase pour privilégier une planification qui traite les tensions foncières à leur source, plutôt que de les transformer en contentieux insolubles ou en expulsions massives.

[296] Khalifa Ababacar Beye, « Diamniadio : un projet de ville nouvelle au service de l'émergence du Sénégal » (2025) *Géoconfluences*, en ligne : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/afrique-dynamiques-regionales/articles-scientifiques/diamniadio-un-projet-de-ville-nouvelle-au-senegal>.

[297] AbdouMaliq Simone, *City Life from Jakarta to Dakar: Movements at the Crossroads*, Londres et New York, Routledge, 2010.

Section 3 — Les mécanismes de gestion et de prévention des conflits fonciers : entre monisme juridique et réalité plurielle

Dans le contexte dakarois contemporain, marqué par la densification rapide et la saturation de l'espace urbain, les conflits fonciers ne constituent pas une anomalie ponctuelle ou une défaillance conjoncturelle du système. Ils sont, au contraire, la manifestation structurelle et inévitable de la collision entre deux ordres normatifs incompatibles. D'une part, un droit positif étatique héritier du modèle colonial, qui exige la formalisation, l'immatriculation et l'unicité du titre. D'autre part, un droit pratique, vivant, fondé sur l'usage, la reconnaissance sociale de voisinage et des transactions informelles sécurisées par des arrangements locaux.

L'insécurité résidentielle dont souffrent les populations périurbaines ne résulte pas seulement d'une absence de titres juridiques, mais d'une difficulté systémique à arbitrer des revendications concurrentes sur un même espace. Là où le droit international prône la sécurité d'occupation, la réalité dakaroise expose une compétition pour la légitimité foncière.

Les dispositifs de prévention et de résolution des conflits mobilisent une constellation d'acteurs administrations foncières, collectivités territoriales, notabilités coutumières dont les interventions contribuent, bien souvent, à complexifier les rapports de propriété plutôt qu'à les pacifier.

Les administrations publiques (cadastre, domaines, services techniques municipaux) jouent un rôle théorique de régulateur neutre. Elles interviennent pour identifier les occupants, vérifier l'antériorité des droits et tenter de régulariser les situations de fait. Dans un système où le domaine national, régi par la Loi de 1964, confie à l'État une responsabilité quasi totale de gestion des terres, ce qui rend cette fonction de régulation cruciale[298]. Toutefois, la pratique démontre que cette intervention administrative est souvent perçue comme exogène.

La fragmentation urbaine dakaroise est caractérisée par une opacité et une lenteur qui agissent comme des barrières à l'entrée pour les populations les plus vulnérables. Lorsqu'une administration tente d'intervenir, elle se heurte à la fragmentation des compétences. Les services techniques, souvent sous-équipés, ne disposent pas d'une cartographie foncière en temps réel, ce qui rend toute décision administrative (expropriation, régularisation, attribution) potentiellement contradictoire avec une autre décision prise par une instance de collectivités. Ce cloisonnement institutionnel crée une insécurité juridique, un occupant peut détenir un

[298] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.

permis d'occuper délivré par la mairie, mais peut se retrouver en conflit avec une procédure d'immatriculation foncière initiée ou finalisée par les services de l'État.

Face à l'inefficacité des recours formels, tout indique que les populations privilégient, en première instance, des mécanismes de médiation locale, à l'image des pratiques largement documentées dans les contextes fonciers ouest-africains[299]. Les autorités territoriales (maires, délégués de quartier) et les notables jouent ici un rôle de « tampon » social. Ils disposent d'une légitimité fondée sur la proximité et la connaissance empirique du terrain, ce qui leur permet souvent de résoudre des litiges avant qu'ils ne deviennent contentieux. Cette médiation pragmatique, bien que cruciale, demeure informelle et précaire. Les solutions trouvées lors de ces conciliations (partages de parcelles, arrangements transactionnels) ne sont que rarement transcrites dans les registres administratifs.

Cette absence de formalisation constitue une faille majeure, dès lors qu'un enjeu financier augmente, ou qu'une intervention étatique (comme un grand projet de lotissement) survient, les « accords à l'amiable » sont balayés par les prétentions formelles. De plus, les rapports de pouvoir au sein de ces espaces locaux influencent la gestion des conflits ; dans certains contextes, les autorités locales, par clientélisme ou par nécessité de financement, peuvent favoriser certains acteurs au détriment des occupants les plus précaires[300]. La médiation locale, bien que nécessaire, ne peut donc constituer une solution pérenne sans une reconnaissance juridique qui viendrait « sécuriser » ces arrangements sociaux.

Lorsque les mécanismes administratifs et locaux échouent, le conflit est judiciarisé. Le juge devient alors un acteur central de la stabilité résidentielle, mais son intervention se heurte à un verrou normatif majeur, notamment la primauté quasi-absolue conférée au Titre Foncier dans la culture judiciaire sénégalaise. Lavigne Delville et Diagne ont documenté ce phénomène : les tribunaux dakarois traitent fréquemment les litiges opposant des occupants coutumiers ou précaires à des détenteurs de titres en faveur de ces derniers, sans toujours interroger les conditions d'obtention parfois contestables desdits titres[301].

Cette approche, marquée par un positivisme rigide, conduit mécaniquement à des décisions d'éviction. En se bornant à valider le titre formel, les tribunaux deviennent l'instrument d'une dépossession opérée par voie juridique, sans pouvoir prendre en compte la dimension sociale

[299] Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur et Eric Léonard, dir, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009.
[300] Lavigne Delville, Sow, *supra* note 5.
[301] Lavigne Delville et Diagne, *supra* note 19.

ou historique de l'occupation. Il agit davantage comme un valideur du titre que comme un arbitre des tensions foncières[302].

À cela s'ajoutent plusieurs obstacles qui freinent cette judiciarisation, les coûts des procédures, la complexité du langage juridique et la lenteur des tribunaux excluent *de facto* les populations les plus fragiles. Le système judiciaire, tel qu'il est structuré, favorise ceux qui disposent du capital financier et informationnel pour mobiliser le droit. Il en résulte une protection juridique différenciée selon les ressources des justiciables : le titre foncier protège les investisseurs et les acteurs économiques puissants, tandis que les occupants vulnérables, dont les droits sont fondés sur l'usage quotidien, demeurent largement sans recours devant les tribunaux[303].

L'analyse des mécanismes de gestion des conflits révèle une inefficacité accrue. La fragmentation des dispositifs, où l'administration, le local et le judiciaire opèrent dans des sphères étanches, crée une insécurité juridique permanente. En outre, ces mécanismes interviennent presque toujours a posteriori, quand le litige est déjà cristallisé, rendant les solutions coûteuses pour le tissu social. L'absence de dispositifs de prévention tels que des « cadastres sociaux participatifs », empêche d'anticiper les tensions liées à l'accès au sol.[304].

Ces limites ont des conséquences directes sur la sécurité résidentielle car l'incertitude juridique devient le mode de vie des populations. L'absence de solutions durables maintient les habitants dans une menace permanente d'éviction, freinant tout investissement dans l'habitat et dégradant la qualité de vie dans les quartiers périphériques. L'efficacité des dispositifs de gestion suppose une réforme profonde. Cette réforme ne se limite pas à un accroissement des moyens administratifs : elle exige une mutation de la doctrine juridique, capable de passer d'une vision moniste du foncier à la reconnaissance de la diversité des légitimités foncières.

L'étude des instruments institutionnels mobilisés par l'État sénégalais pour encadrer l'accès au sol, la régularisation, la planification et la gestion des conflits, révèle ainsi une constante qui dépasse la simple difficulté technique. L'ensemble de ces dispositifs, bien qu'hétérogènes dans leur forme, repose sur un postulat commun : la conviction que l'ordre foncier ne peut être garanti que par l'imposition d'une norme étatique, formelle et unifiée. Cette approche, héritière d'un monisme juridique profondément ancré dans l'administration sénégalaise, conçoit cette pluralité

---

[302] Sara S Berry, *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press, 1993.
[303] Lavigne Delville, Diongue et Diouf, *supra* note 2.
[304] OCDE, *Urbanisation et conflits en Afrique du Nord et de l'Ouest*, coll « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest », Paris, Éditions OCDE, 2023, en ligne : <https://www.oecd.org/fr/publications/urbanisation-et-conflits-en-afrique-du-nord-et-de-l-ouest_4044c408-fr.html>.

des pratiques foncières non comme une réalité sociale à intégrer, mais comme une anomalie à résorber par la coercition ou la normalisation.

Les analyses précédentes ont démontré que cette stratégie d'unification foncière par le droit formel se solde par un échec paradoxal. En misant exclusivement sur la régularisation par le haut, les politiques publiques ont sous-estimé l'ampleur des besoins réels et produit une exclusion structurelle. La planification urbaine, déconnectée des mouvements locaux, a engendré de la marginalité plutôt que de la modernité, comme l'illustre le cas de Diamniadio. En confiant au juge la mission de protéger le titre plutôt que d'arbitrer le conflit social, le système a transformé la justice foncière en un facteur de fragilisation pour les populations les plus vulnérables.

Ce constat d'échec institutionnel témoigne de la résistance d'une réalité sociale qui, par sa nature plurielle, refuse de se laisser enfermer dans les catégories rigides d'un droit foncier classique. L'insécurité foncière à Dakar n'est pas le fruit d'un vide juridique, mais la conséquence d'un encombrement normatif où l'État, par son refus de reconnaître la légitimité des occupations fondées sur l'usage, génère lui-même l'incertitude qu'il prétend vouloir éliminer. Puisque l'appareil institutionnel national échoue à sécuriser le droit au logement par ses seuls moyens, il convient de déplacer le regard vers les engagements internationaux du Sénégal. Le chapitre suivant analysera comment ces engagements, loin d'être de simples déclarations d'intention, peuvent constituer des leviers pour infléchir la pratique moniste et imposer une lecture des droits fonciers plus protectrice du pluralisme normatif dakarois.

Chapitre 3 — L'articulation entre les obligations internationales et la gouvernance foncière nationale

La persistance de l'insécurité résidentielle et les limites structurelles des instruments internes de régulation foncière imposent d'interroger la gouvernance du logement au regard des engagements internationaux souscrits par les États. Le Sénégal, en tant qu'État faisant partie de nombreux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits humains, est juridiquement tenu de garantir un accès effectif à un logement adéquat. Toutefois, l'effectivité de ces obligations ne dépend pas uniquement de leur reconnaissance formelle, mais de leur capacité à structurer concrètement les politiques foncières et les pratiques institutionnelles. Cette exigence prend une acuité particulière dans l'agglomération dakaroise, où la croissance démographique, la rapidité de l'urbanisation et l'importance des formes d'occupation non formalisées accentuent les tensions foncières.

Outre leur portée normative, les engagements internationaux du Sénégal constituent des cadres d'orientation qui dégagent des principes directeurs en matière de sécurité d'occupation, de protection contre les expulsions forcées, de participation des populations concernées et d'accès équitable au logement. Ce chapitre analyse donc l'articulation entre ces obligations internationales et les modalités nationales de gouvernance foncière, en trois temps : les fondements juridiques du droit au logement en droit international et régional, les limites d'intégration de ces normes dans l'ordre juridique sénégalais, et les conditions permettant de renforcer l'effectivité du droit au logement à la lumière des réalités locales.

Section 1 — Les fondements internationaux et régionaux comme leviers du pluralisme foncier

Le concept de pluralisme juridique, défini au chapitre préliminaire, constitue ici le prisme analytique central. Appliqué à la gouvernance foncière dakaroise, il permet de mettre en lumière la discordance profonde entre la réalité urbaine, structurée par des ordres normatifs coutumiers, et les prétentions d'un système juridique étatique qui, par son monisme rigide, tente d'imposer une uniformité formelle. Le droit international, loin d'être un bloc monolithique, offre paradoxalement des ouvertures à ce pluralisme. Il ne se contente pas de proclamer un droit au logement abstrait : il impose des standards qui, correctement interprétés, exigent la reconnaissance des modes d'occupation pluriels. Cette section montre que ces fondements internationaux, trop souvent perçus comme des abstractions, constituent en réalité des leviers contraignants pour remettre en cause le monopole foncier étatique sénégalais.

Les fondements de ce droit ont été exposés dans la première partie : consécration à l'article 25 de la Déclaration universelle et à l'article 11 du *PIDESC*, contenu précisé par les Observations générales n° 4 et n° 7 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (voir Partie I, chapitre 1). Deux acquis de cette analyse importent particulièrement ici. D'une part, la sécurité juridique de l'occupation ne saurait être réduite à la détention d'un titre formel : cette interprétation valide juridiquement les formes d'occupation non titrées et fait du droit international l'allié des populations « hors-cadastre »[305]. D'autre part, les expulsions forcées sont enserrées dans des garanties procédurales strictes — consultation des populations, voies de recours effectives, préavis raisonnable, obligation de relogement[306]. Le Comité y établit des garanties minimales notamment la consultation des populations, la mise à disposition de voies de recours effectives, un préavis raisonnable, et surtout, l'obligation de relogement pour éviter de rendre des personnes sans abri.

Appliquées aux opérations de restructuration urbaine au Sénégal, ces exigences remettent en cause la pratique administrative courante qui consiste à traiter le « déguerpissement » comme une simple mesure de police. Si l'on confronte cette norme internationale aux réalités des grands projets d'infrastructure ou de renouvellement urbain, une lacune importante apparaît. Les procédures d'expropriation nationales se focalisent de manière significative sur le propriétaire titré, négligeant de ce fait les occupants coutumiers ou locataires précaires qui, au regard du droit international, devraient bénéficier de garanties procédurales équivalentes.

La doctrine des droits de l'homme structure la responsabilité étatique à travers le triptyque respecter, protéger et réaliser[307], qui permet d'analyser les failles de la gouvernance foncière sénégalaise non comme des fatalités, mais comme des manquements juridiques : s'abstenir de toute privation arbitraire du logement, prévenir les atteintes portées par des tiers — au premier rang desquelles la spéculation foncière —, et mettre en place le logement social et les mécanismes de régularisation nécessaires à l'exercice effectif du droit.

L'analyse de l'action publique dakaroise montre que les obligations de « respecter » sont souvent violées, et que les obligations de « protéger » et de « réaliser » sont tout autant délaissées. La carence de l'État dans la régulation des pratiques foncières locales, préférant une

[305] *Observation générale n° 4, supra* note 11.
[306] Observation générale n° 7, *supra* note 77.
[307] Rolnik, *Rapport*, *supra* note 157.

neutralité de façade plutôt qu'une protection active des citoyens, souligne l'inadéquation de son système juridique moniste face à la réalité sociale.

Au niveau régional, la lecture extensive opérée par la Commission africaine dans l'affaire *SERAC* (voir Partie I, chapitre 2) — qui relie la destruction de logements à la violation combinée des droits à la santé, à l'intégrité physique et à la propriété — est directement invocable au Sénégal et impose de relire le droit foncier national à travers ce prisme[308].

À ces instruments contraignants s'ajoute une normativité souple (soft law) structurante. L'Agenda 2063 de l'Union africaine et l'Objectif de développement durable n° 11 imposent une exigence de durabilité et d'inclusion, qui sert de point d'appui aux organisations de la société civile pour interpeller l'État. Les rapports des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le logement convenable, notamment ceux de Raquel Rolnik et de Balakrishnan Rajagopal, soulignent que les politiques de titrage foncier massif promues par les institutions financières dans les années 1990 ont souvent échoué, faute d'avoir intégré les réalités sociales[309]. Ils plaident pour une approche fondée sur les droits humains, où la sécurité d'occupation constitue une garantie procédurale plutôt qu'un document administratif.

L'examen de ces fondements démontre que le Sénégal n'est pas en manque de normes, mais en situation de décalage entre les engagements internationaux et leur traduction interne. Le droit international et régional dessine un horizon de protection qui reconnaît la pluralité des modes d'occupation, tandis que le droit foncier national persiste à exclure tout ce qui n'entre pas dans le cadre étroit de l'immatriculation. Cette section a mis en évidence que les engagements internationaux du Sénégal constituent des obligations de résultat. La persistance d'un système qui génère de l'insécurité foncière pour les occupants "informels" entre en tension manifeste avec ces standards. Le défi de la sécurisation foncière n'est donc pas technique, mais politique et juridique. Comment réformer l'action publique pour qu'elle devienne le garant de cette pluralité des droits ?

Section 2 — Les limites de l'intégration du droit au logement dans l'ordre juridique sénégalais

La question de la réception du droit international dans l'ordre juridique sénégalais constitue un élément central pour évaluer l'effectivité du droit au logement. En tant qu'État partie à plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits humains, le Sénégal est juridiquement tenu de

[308] *SERAC*, *supra* note 103.
[309] Rolnik, *Rapport*, *supra* note 157.

respecter les obligations qui en découlent. Toutefois, la portée réelle de ces engagements dépend de leur place dans la hiérarchie des normes internes et des modalités de leur mise en œuvre.

Le système juridique sénégalais fait partie d'une tradition moniste, dans laquelle les traités régulièrement ratifiés et publiés ont une autorité supérieure à celle des lois. Cette position est consacrée par la Constitution sénégalaise, dont l'article 98 dispose que les engagements internationaux ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie[310]. Cette disposition permet, en principe, une intégration directe des normes internationales dans l'ordre juridique interne, sans nécessiter de transformation législative préalable.

Dans ce cadre, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par le Sénégal, fait partie intégrante du droit interne et peut être invoqué devant les juridictions nationales. En pratique, toutefois, cette invocabilité demeure largement théorique, les juridictions sénégalaises mobilisent rarement les instruments internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et il existe peu de décisions dans lesquelles le Pacte est appliqué directement pour fonder une protection du droit au logement. Cette absence de jurisprudence significative ne traduit pas nécessairement une inexistence des litiges, mais une faible appropriation du droit international par les juges et les praticiens, qui révèle les limites concrètes du monisme sénégalais.

Cette faible mobilisation s'inscrit dans un débat doctrinal plus large sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. Tandis que Malcolm Langford soutient que ces droits peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif dès lors qu'ils impliquent des obligations minimales, notamment la protection contre les expulsions forcées[311]. Philip Alston met en évidence les réticences persistantes d'une partie de la doctrine, qui les perçoit comme étroitement dépendants des politiques publiques et difficilement justiciables[312]. La situation sénégalaise illustre cette seconde tendance ou les juridictions privilégient les normes internes relatives au droit de propriété et à la gestion foncière, tandis que la diffusion limitée des

[310] *Constitution du Sénégal*, *supra* note 13.
[311] Malcolm Langford, « The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory » dans Malcolm Langford, dir, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 3.
[312] Philip Alston et Ryan Goodman, *International Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

standards internationaux et l'absence de mécanismes systématiques d'intégration affaiblissent leur portée[313].

De ce fait, si le cadre constitutionnel sénégalais permet une réception directe du droit international du logement, son effectivité dépend largement des conditions de sa mise en œuvre et de son appropriation par les acteurs institutionnels. Cette situation met en évidence un écart entre la reconnaissance juridique des normes internationales et leur application concrète dans les politiques foncières et les pratiques administratives. L'examen de la traduction du droit au logement dans les dispositifs juridiques nationaux permettra de mieux comprendre les modalités de cette intégration.
La reconnaissance du droit au logement dans les instruments internationaux ne produit d'effets réels, que dans la mesure où elle est traduite dans les dispositifs juridiques internes et les politiques publiques.

Le cadre juridique national repose en grande partie sur la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, qui organise l'accès à la terre selon un mécanisme de gestion administrative et d'affectation des terres par l'État[314]. Ce dispositif, bien qu'il ne vise pas spécifiquement le droit au logement, constitue un instrument central dans la régulation de l'accès au sol, notamment dans les zones urbaines et périurbaines. Il permet, dans certains cas, de stabiliser les situations d'occupation à travers des mécanismes d'attribution et de reconnaissance administrative.

Des programmes visant à faciliter l'accès au logement pour les populations à revenus modestes ont été développés, notamment dans le cadre de projets d'urbanisation planifiée tels que ceux réalisés dans la zone de Diamniadio. Ces initiatives traduisent une volonté des pouvoirs publics de répondre aux besoins croissants en matière de logement et d'encadrer l'expansion urbaine.

Toutefois, ces projets s'accompagnent également d'un processus de déplacement de populations, en particulier dans les zones concernées par les opérations d'aménagement. Plusieurs analyses ont mis en évidence des tensions foncières importantes liées à ces transformations, notamment en ce qui concerne l'indemnisation des occupants et la reconnaissance des formes d'occupation non titulaires de droits formels. Dans certains cas, les

[313] Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing (Leilani Farha, Rapporteuse spéciale)*, Doc NU A/HRC/43/43, 2020, en ligne : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/guidelines-implementation-right-adequate-housing>.
[314] *Loi n° 64-46*, *supra* note 1.

procédures mises en œuvre ont conduit à l'éviction de populations sans que des garanties suffisantes de relogement ou de compensation ne soient systématiquement assurées[315].

Cette situation met en évidence une contradiction structurelle entre les objectifs de planification urbaine et les exigences du droit au logement, en particulier au regard de la sécurité d'occupation et de la protection contre les expulsions. Elle révèle les limites d'une approche centrée sur la formalisation du foncier, qui tend à marginaliser les situations d'occupation informelle dans les processus d'aménagement[316].

La traduction du droit au logement dans les dispositifs juridiques et les politiques nationales demeure ainsi partielle et largement dépendante des instruments existants de gestion foncière et d'aménagement du territoire. Les mécanismes juridiques et administratifs ne sont pas toujours articulés de manière cohérente, ce qui limite leur capacité à garantir une sécurité résidentielle effective. En particulier, l'accès au logement reste étroitement lié à l'accès au foncier, lui-même encadré par des procédures administratives parfois complexes et peu accessibles pour une partie de la population[317].

Par ailleurs, les politiques publiques de logement se heurtent à des contraintes structurelles, notamment liées à la pression démographique, aux capacités financières de l'État et à la rapidité des dynamiques d'urbanisation[318]. Dans ce contexte, une part importante de la population continue de recourir à des formes d'habitat en dehors des dispositifs institutionnels, ce qui met en évidence les limites des politiques actuelles dans la réduction de l'insécurité foncière.
L'absence de reconnaissance explicite du droit au logement dans le droit interne contribue également à en fragiliser la portée juridique. En l'absence de disposition claire consacrant ce droit, son invocation devant les juridictions demeure limitée, ce qui réduit sa justiciabilité et son effectivité. Cette situation contraste avec les engagements internationaux du Sénégal, qui imposent des obligations plus étendues en matière de protection du droit au logement.

Ainsi, l'intégration du droit au logement dans le cadre juridique sénégalais apparaît à la fois réelle et inachevée. Si certains instruments permettent d'encadrer l'accès au sol et d'améliorer les conditions d'habitat, ils ne garantissent pas encore une mise en œuvre pleinement cohérente

---

[315] Beye, « Diamniadio », *supra* note 296.
[316] Ibid.
[317] Global Land Tool Network et ONU-Habitat, *Property Theory, Metaphors and the Continuum of Land Rights*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015, en ligne : <https://gltn.net/sites/default/files/2025-07/Property%20Theory%2C%20Metaphors%20and%20the%20Continuum%20of%20Land%20Rights.pdf>.
[318] African Centre for Cities, *Integrating Informal Settlements*, 14 décembre 2016, en ligne : African Centre for Cities <https://www.africancentreforcities.net/integrating-informal-settlements/>.

des normes internationales. L'absence de consécration explicite du droit au logement, la fragmentation des mécanismes de mise en œuvre et le décalage avec les pratiques locales contribuent à maintenir une insécurité résidentielle persistante.
Ces constats invitent à dépasser une approche centrée sur l'intégration formelle des normes pour envisager les conditions d'une articulation plus effective entre les différents ordres juridiques qui seront analysés ultérieurement.

L'une des principales faiblesses réside dans l'absence d'une reconnaissance autonome du droit au logement dans les textes juridiques nationaux. Contrairement à d'autres droits fondamentaux, cette absence de consécration limite sa portée normative et sa mobilisation devant les juridictions. Elle réduit sa justiciabilité et le maintien dans un statut indirect, dépendant d'autres dispositifs juridiques, notamment le droit de propriété et les mécanismes d'affectation foncière. En plus, les dispositifs existants en matière de gestion foncière et de politiques de logement demeurent fragmentés et insuffisamment coordonnés, ce qui réduit l'efficacité des mécanismes de sécurisation foncière dans un contexte d'urbanisation rapide[319].

Le décalage entre normes juridiques et pratiques sociales constitue aussi un autre obstacle majeur. Comme l'ont montré de nombreux travaux sur les systèmes fonciers africains, l'accès au sol repose fréquemment sur des logiques hybrides combinant règles formelles et pratiques informelles, que les dispositifs juridiques nationaux peinent à intégrer. À cela s'ajoutent les contraintes économiques liées aux ressources financières, à l'accès au crédit et au coût du foncier, qui limitent la capacité des politiques publiques à répondre aux besoins en logement, en particulier pour les populations les plus vulnérables[320].
La faible mobilisation du droit international dans les pratiques administratives et judiciaires contribue aussi à perpétuer un écart persistant entre les engagements internationaux du Sénégal et leur traduction effective dans les pratiques institutionnelles.

En somme, l'intégration du droit au logement dans l'ordre juridique sénégalais se heurte à une contradiction structurelle. Si le monisme juridique constitutionnel ouvre une voie privilégiée pour la réception directe des normes internationales, la pratique juridictionnelle et administrative, marquée par un légalisme rigide et une gestion foncière technocratique, en

[319] Philippe Lavigne Delville, « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses : les plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest » (2006) 102 *Politique africaine* 91.
[320] ONU-Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi, ONU-Habitat, 2003, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Challenge%20of%20Slums%20-%20Global%20Report%20on%20Human%20Settlements%202003.pdf>.

neutralise largement les effets. La simple consécration formelle des droits ne suffit pas à garantir leur effectivité. Le décalage entre engagements internationaux et la prédominance d'une gestion foncière héritée de la loi de 1964, davantage tournée vers l'administration des sols que vers la protection de l'habitant, produit une zone d'insécurité résidentielle durable. La résolution de cette tension ne pourra résulter d'ajustements techniques du droit positif, mais exigera une reconsidération de la manière dont l'État sénégalais appréhende la légitimité des modes d'occupation du sol.

Section 3 — Pistes d'articulation : pour un pluralisme ordonné du droit au logement à Dakar

L'analyse des fondements internationaux du droit au logement et leur confrontation avec la réalité dakaroise ont mis en évidence une impasse structurelle. Si le droit international proclame l'indivisibilité des droits, l'ordre juridique sénégalais est prisonnier d'un monisme foncier hérité du droit colonial, et exacerbé par une pratique administrative centralisée qui génère une insécurité chronique. Le constat qui se dégage de cette étude est manifeste, le droit au logement à Dakar n'est pas en manque de normes, il est en manque de *relais*.

Le décalage persistant entre les engagements normatifs du Sénégal et leur mise en œuvre ne peut être réduit par une simple transposition technique des standards internationaux, ni par une généralisation de l'immatriculation foncière. Comme postulé en introduction, le pluralisme juridique dakarois n'est pas un dysfonctionnement à résoudre par l'effacement, mais une réalité à structurer juridiquement.

À cette fin, la présente section mobilise le pluralisme ordonné de Mireille Delmas-Marty, présenté dans le cadre théorique (chapitre préliminaire, section 1) comme grille prospective du mémoire. Il s'agit ici de le mettre à l'épreuve du terrain dakarois : sa grammaire de la coordination normative peut être mobilisée, par extension analytique, pour penser l'articulation entre instruments internationaux, droit étatique sénégalais et formes locales de reconnaissance des droits fonciers, dès lors que celles-ci fonctionnent comme des ordres normatifs socialement structurés.

Cette précaution importe : il ne s'agit pas de traiter les normes coutumières comme des équivalents juridiques des traités internationaux, ni de réduire le dialogue des juges à une simple intégration des preuves sociales. Il s'agit plutôt de transposer, dans un contexte postcolonial marqué par la pluralité des sources de légitimité, les principes de coordination, de compatibilité

et de reconnaissance mutuelle qui fondent la grammaire du pluralisme ordonné. Cette transposition permet de sortir d'une logique de hiérarchie rigide entre ordres normatifs pour entrer dans une approche de régulation, où chaque source internationale, étatique, coutumière, trouve sa place en fonction de sa finalité et de sa contribution à la protection de la dignité humaine.

Cette articulation suppose de dépasser l'approche purement positiviste au profit d'une stratégie de synthèse, organisée autour de trois leviers : la reconnaissance des formes locales d'occupation, l'intégration des normes internationales, et la restructuration des mécanismes institutionnels.

La transformation de l'ordre foncier dakarois ne peut se limiter à une réforme technique des titres. Elle exige une refonte de la « règle de reconnaissance » qui détermine ce qui est juridiquement valide dans l'espace urbain. Comme l'a montré la Partie II, le monisme juridique centré sur l'exclusivité du titre foncier produit une insécurité durable en disqualifiant les modes d'accès au sol fondés sur l'usage et la solidarité. Pour sortir de ce paradoxe, il faut adopter une démarche inspirée du pluralisme ordonné. Cette démarche permet de concilier la diversité des systèmes normatifs en conservant un objectif commun : la protection de la dignité humaine[321].

Le continuum des droits fonciers développé par ONU-Habitat fournit l'outil opérationnel pour cet ordonnancement. Il repose sur l'idée que la sécurité d'occupation n'est pas un état binaire — soit on a un titre, soit on n'en a pas — mais un spectre de protections graduelles[322]. L'enjeu, dès lors, est d'instituer dans l'ordre juridique sénégalais un dispositif formel de reconnaissance des occupations de longue durée. Ce dispositif viendrait combler l'espace, jusqu'ici laissé vacant, entre l'informalité totale et l'immatriculation formelle.

Concrètement, cette intégration peut prendre la forme de « certificats d'occupation durable », délivrés par les collectivités territoriales. Il ne s'agit pas d'une simple attestation administrative, mais d'un acte créateur de droits, ancré dans une réalité empirique que le droit positif gagnerait à embrasser. Pour rester cohérent avec la démarche du pluralisme ordonné, les critères de délivrance doivent être objectivables, ancienneté de l'installation, continuité de l'occupation, mise en valeur du terrain. En exigeant cette transparence de l'occupant, l'État ne renonce pas à son pouvoir de régulation. Au contraire, Il exerce en organisant l'informel au lieu de l'ignorer.

---

[321] *Ibid*.

[322] ONU-Habitat, *Framework for Evaluating Continuum of Land Rights Scenarios*, Nairobi, ONU-Habitat, 2016, en ligne : <https://gltn.net/sites/default/files/2025-07/Framework%20for%20Evaluating%20Continuum%20of%20Land%20Rights%20Scenarios_English_2016.pdf>.

Cette reconnaissance reste subordonnée à une exigence de traçabilité, garante de sa valeur juridique et rempart contre les usages détournés.[323].

La proposition s'inscrit dans le prolongement de pratiques administratives déjà existantes au Sénégal. Les *certificats de quartier* et les attestations administratives délivrées par les autorités locales en sont l'illustration. L'idée est de formaliser ces pratiques en leur donnant une valeur juridique opposable, dans le cadre d'une procédure transparente et harmonisée à l'échelle de l'agglomération dakaroise.

L'originalité de cette proposition réside dans l'opposabilité de ces certificats. Pour que le pluralisme soit véritablement « ordonné », ces actes doivent produire des effets juridiques précis, capables de neutraliser l'arbitraire de l'éviction.

- La force probante **:** Le certificat d'occupation durable doit constituer un mode de preuve irréfragable devant les juridictions. En droit, la preuve est souvent le talon d'Achille de l'occupant informel. En dotant le certificat d'une force probante renforcée, le législateur permet à l'occupant de se défendre face à des prétentions foncières contradictoires, souvent portées par des acteurs spéculatifs. C'est ici que le droit rééquilibre le rapport de force inégalitaire inhérent au terrain dakarois.
- La protection substantielle contre l'éviction **:** Le certificat doit ouvrir un droit inaliénable au maintien dans les lieux. Ce droit impose à l'administration une obligation de procédure. Aucune éviction ne saurait être légale sans une procédure contradictoire préalable, sans l'examen d'une solution de relogement décente, et sans une indemnisation juste basée sur la valeur d'usage et non sur la seule valeur de marché du titre.

Cette démarche ne cherche pas à nier le droit de propriété, mais à hiérarchiser les protections. Dans un État de droit social, la protection de la dignité humaine, incarnée par le logement, doit l'emporter sur la rigueur formelle de la preuve administrative. C'est ainsi qu'on passe de la « logique du titre » à la « logique de l'habitat ».

La reconnaissance juridique de la diversité des modes d'occupation contribue à élargir, plutôt qu'à fragiliser, la sécurité juridique. Elle permet de transformer des occupants exposés à l'éviction discrétionnaire en titulaires de droits opposables. Cette évolution constitue l'une des

[323] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 35.

voies les plus cohérentes pour articuler les pratiques locales d'occupation avec les obligations internationales du Sénégal en matière de droit au logement[324].

Reconnaitre ces pratiques locales, constitue le fondement d'une légitimité ancrée dans le réel, qui demeure néanmoins vulnérable sans un arrimage solide aux standards internationaux. L'effectivité du droit au logement au Sénégal ne peut reposer sur une adhésion strictement formelle aux traités internationaux ; elle exige une intégration active, une « traduction » normative des exigences du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels *PIDESC* et des Observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (*CDESC*) au sein de l'appareil législatif et jurisprudentiel national. Le système juridique sénégalais souffre, en effet, d'un déficit de « traduction », si les traités sont ratifiés, leur substance normative demeure abstraite, reléguée au rang de déclaration d'intention plutôt que de norme impérative de droit positif[325].

Cette problématique s'intègre directement dans la grammaire du pluralisme ordonné mobilisée précédemment. Selon cette perspective, le pluralisme ne signifie pas l'absence de règles ou la coexistence anarchique de systèmes hermétiques, mais une « inter-normativité » où les systèmes juridiques dialoguent pour atteindre un objectif commun, la protection de la dignité humaine. Pour le Sénégal, cela implique de concevoir la circulation des normes non pas comme une imposition extérieure, mais comme un processus de fertilisation croisée où le standard international vient « ordonner » le pluralisme foncier local sans pour autant l'anéantir[326].

L'harmonisation normative suppose, en premier lieu, une intervention législative visant à corriger les asymétries textuelles. Le code du domaine national et les textes fonciers actuels sont structurés par une logique de gestion administrative qui occulte les droits fondamentaux au profit de la maîtrise foncière étatique. Il est nécessaire d'intégrer explicitement les critères de l'Observation générale n° 4 du CDESC (1991) dans la législation foncière nationale[327], en traduisant les exigences de sécurité d'occupation définies par le CDESC comme le degré de garantie juridique contre l'expulsion forcée, le harcèlement ou toute autre menace en obligations de résultat pour l'administration. À défaut d'une telle incorporation explicite, la primauté des traités, pourtant consacrée par l'article 98 de la Constitution sénégalaise, demeure largement

[324] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.
[325] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 35.
[326] *Observation générale n° 4*, *supra* note 11.
[327] Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, 2e éd, Oxford, Oxford University Press, 2012.

inopérante en matière foncière. L'harmonisation impose de réviser la perception, par les décideurs locaux, de la hiérarchie des normes. La norme internationale ne peut plus être traitée comme une règle de soft law destinée aux instances diplomatiques, mais doit être envisagée comme une règle de droit positif invocable devant toute autorité administrative ou juridictionnelle.

Par ailleurs, cette harmonisation passe par une transformation des pratiques administratives via des directives contraignantes. Le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les autorités foncières à Dakar, souvent exercé sans garde-fous procéduraux, doit être encadré par le prisme des droits humains. Il convient d'imposer aux autorités locales une obligation de motivation renforcée. Toute décision foncière ayant une incidence sur le logement d'une population, qu'elle soit titrée ou informelle, devrait être motivée au regard des standards internationaux de protection de la dignité humaine.

Cette transformation va concrétiser la logique du pluralisme ordonné, l'État, tout en conservant sa souveraineté, accepte de limiter son pouvoir discrétionnaire en se conformant aux standards internationaux qu'il s'est lui-même engagé à respecter[328]. En contraignant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, on substitue l'opacité bureaucratique à une exigence de transparence qui favorise la sécurité juridique pour tous les occupants, qu'ils se situent dans le formel ou dans l'informel.

Le rôle des juridictions est, à cet égard, déterminant. L'harmonisation normative ne peut produire d'effets tangibles sans une mobilisation active du juge dans l'interprétation et l'application des normes internationales. Les tribunaux sénégalais ne doivent pas simplement se limiter à une interprétation stricte de la loi, qui consiste souvent à ne vérifier que la conformité au titre foncier formel, mais doit agir comme un « régulateur » de cet espace normatif.

À l'instar de la Cour suprême du Kenya qui, dans l'affaire Mitu-Bell Welfare Society v. Kenya Airports Authority (2021), a reconnu le caractère justiciable du droit au logement et sanctionné des expulsions forcées conduites sans garanties procédurales, les juges sénégalais sont appelés à s'affranchir d'une lecture rigide du droit de propriété[329]. L'interprétation doit être «

[328] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 28.
[329] *Susan Waithera Kariuki and 4 Others c Town Clerk, Nairobi City Council and 2 Others*, [2011] eKLR (High Court of Kenya), en ligne : <https://new.kenyalaw.org/akn/ke/judgment/kehc/2011/4305/eng@2011-03-04>.

téléologique » : le juge doit lire le droit foncier à la lumière des engagements internationaux du Sénégal, faisant ainsi prévaloir la protection de la dignité humaine sur la rigueur procédurale. Dans ce processus, il devient un acteur central de l'articulation normative. En mobilisant le droit international pour protéger une pratique locale, telle que l'occupation durable, le tribunal fera dialoguer les deux ordres et leur conférera une effectivité qu'ils n'avaient pas séparément.

Cette « circulation des normes » permet dès lors d'éviter le repli souverainiste, qui tend à percevoir toute pression internationale comme une atteinte à l'intégrité nationale, tout en préservant une certaine autonomie dans la mise en œuvre. Il s'agit de créer une synergie dynamique entre le local et l'universel. L'ordonnancement du pluralisme ne constitue pas un état figé, mais un processus continu de régulation, permettant de passer d'une logique de confrontation entre droit étatique et normes internationales, à une logique de convergence où les deux ordres œuvrent de concert à la sécurisation des occupants[330].

En effet, la gouvernance foncière dakaroise est aujourd'hui enfermée dans une fragmentation institutionnelle où les acteurs (cadastre, domaine, collectivités territoriales et autorités coutumières) agissent selon des logiques cloisonnées, voire antagonistes. Cette situation appelle une réingénierie capable de faire de l'administration non plus un censeur distant, mais un médiateur actif, capable d'articuler les différents ordres normatifs.

Dans la logique de pluralisme ordonné, l'État doit se repositionner comme le régulateur d'un dialogue normatif. Cela suppose de créer des instances de coordination interinstitutionnelle associant l'administration centrale, les collectivités territoriales et les services techniques. Plus que de simples comités consultatifs, ces organes seraient des structures de décision chargées d'encadrer l'attribution et la régularisation des terres dans un cadre procédural unifié.

L'enjeu est ici de transformer l'acte administratif unilatérale souvent opaque, en un résultat issu d'une confrontation encadrée entre les exigences de l'intérêt général (règles étatiques) et les réalités des droits locaux (arrangements sociaux). Ces instances agiraient comme des filtres de la traçabilité des décisions, imposant une motivation rigoureuse basée sur les critères de dignité humaine et de sécurité d'occupation. En organisant la confrontation des points de vue, ces structures institutionnalisent le pluralisme. Elles ne nient plus la norme coutumière ou les pratiques informelles, mais soumettent leur reconnaissance à un examen de compatibilité avec

[330] Emer de Vattel, *Le droit des gens*, édition de Béla Kapossy et Richard Whatmore, Indianapolis, Liberty Fund, 2008.

le droit. Garantissant ainsi, que chaque décision respecte les engagements internationaux du Sénégal tout en restant ancrée dans le contexte local[331].

Parallèlement, la décentralisation de la compétence de reconnaissance des droits fonciers constitue une impérieuse exigence de justice sociale et d'efficacité administrative. La mise en place de « guichets fonciers de proximité » permettrait de rapprocher l'administration de la réalité sociale, tout en soumettant ces décisions locales à un cadre légal standardisé. Cependant, pour éviter que cette décentralisation ne devienne le terreau d'un clientélisme local accru, elle doit être assortie d'une obligation de médiation.

Il s'agira de structurer les mécanismes de médiation locale, aujourd'hui souvent informels et opaques, pour qu'ils soient reconnus comme des étapes obligatoires et formalisées dans le processus de sécurisation foncière. L'idée est de faire de l'administration un médiateur, et non un juge de paix arbitraire. Dans ce schéma, le processus administratif ne se clôture pas par l'immatriculation, mais par une phase de conciliation où les prétentions contradictoires sont examinées. Cette approche s'inscrit dans les travaux relatifs aux modes alternatifs de règlement des conflits et à la gouvernance foncière en contexte de pluralisme juridique, qui mettent en évidence l'intérêt de dispositifs de médiation en amont du juge afin de réduire l'engorgement des juridictions et de favoriser une meilleure prise en compte des situations locales[332].

Cette transformation peut s'appuyer sur des expériences comparées où le contrôle juridictionnel a contraint l'administration à transformer ses pratiques. L'exemple sud-africain, en particulier l'usage du contrôle juridictionnel des politiques publiques, suggère qu'une administration peut être amenée à adopter des fonctions de médiation lorsque le cadre constitutionnel impose des exigences de transparence[333]. En imposant à l'administration des obligations de résultat plutôt que de simples obligations de moyens, le système sud-africain a progressivement forcé les services fonciers à justifier leurs décisions d'éviction ou de régularisation au regard des standards constitutionnels de protection du logement.

Appliqué au contexte dakarois, cet encadrement signifie que chaque décision administrative, qu'elle soit une régularisation ou une éviction, devient justiciable. Ce n'est pas la disparition du

---

[331] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 35.
[332] Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, coll « Chicago Series in Law and Society », Chicago, University of Chicago Press, 2006.
[333] *Government of the Republic of South Africa c Grootboom*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC) (Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud), en ligne : <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>.

pouvoir administratif qui est visée, mais son encadrement par une légalité protectrice des droits fondamentaux. Dans cette lancée, le pluralisme ordonné trouvera son assise opérationnelle, l'administration cesse d'être une instance de décision complexe pour devenir un dispositif capable d'intégrer les pratiques sociales en les régulant, tout en restant garante des droits fondamentaux.

Cette restructuration institutionnelle exige de l'administration qu'elle assume le rôle de médiateur, lui permettant ainsi de substituer l'arbitraire de l'exclusion, à une logique de sécurisation progressive. En articulant la proximité du « guichet foncier » avec la rigueur de la coordination interinstitutionnelle, l'État sénégalais se donnera les moyens de dépasser la crise foncière. Il ne s'agira pas de construire une administration parfaite, mais une administration capable de dialoguer avec les systèmes normatifs qu'elle prétend régir, transformant ainsi le pluralisme d'une source d'insécurité en un cadre d'effectivité du droit au logement[334].

L'analyse menée dans cette section révèle la cohérence d'une approche fondée sur le pluralisme ordonné. Plus qu'une construction théorique, ce cadre offre les fondements d'une réorientation du droit foncier sénégalais en matière de logement. L'effectivité du droit au logement n'exige pas l'effacement de la diversité normative, mais sa structuration. La persistance d'une approche centrée sur le titre foncier unique entretient une fiction juridique où l'État prétend réguler un territoire dont les dynamiques effectives lui échappent largement.

Le passage du pluralisme actuel en pluralisme ordonné repose sur trois leviers complémentaires. L'adoption du continuum des droits convertit des occupations précaires en situations juridiquement protégées. L'intégration des standards internationaux, par une interprétation judiciaire renouvelée, impose à l'administration une obligation de résultat et de transparence. La transformation de l'administration en médiatrice appuyée par des instances de coordination de proximité, institutionnalise le dialogue normatif. Chaque source de légitimité qu'elle soit étatique, coutumière, ou internationale trouve sa place dans un système où la protection de la dignité humaine oriente l'ordonnancement juridique.

La transition vers un pluralisme ordonné substitue la prévisibilité à la discrétion administrative et la protection à l'expulsion. En acceptant de réguler la complexité normative plutôt que de la nier, le Sénégal alignera son droit foncier sur ses engagements constitutionnels et

[334] Delmas-Marty, *Le pluralisme ordonné*, *supra* note 35.

conventionnels. C'est dans cette articulation entre légitimité des modes d'occupation existants et exigence de sécurité juridique que se jouera l'effectivité du droit au logement à Dakar.

Au terme de cette réflexion, le constat qui s'impose est que le droit ne peut être un bloc monolithique dans une société plurielle. L'avenir du logement à Dakar dépend de la capacité du droit positif à se rendre perméable aux réalités sociales tout en leur imposant une exigence de traçabilité. Ce pari de l'ordonnancement est l'un des enjeux centraux de l'évolution juridique sénégalaise. La réussite de ce processus permettra de réconcilier la légitimité historique des modes d'occupation locaux avec l'impératif de sécurité juridique, et de rapprocher le droit au logement de son effectivité pour l'ensemble des habitants de la capitale.

CONCLUSION GÉNÉRALE

À Dakar, le droit au logement bénéficie d'une consécration juridique plurielle et indiscutable : il est inscrit dans la Constitution, ancré dans le *PIDESC* ratifié par le Sénégal, et porté par les cadres programmatiques régionaux et internationaux. Et pourtant, cette proclamation formelle se heurte à une réalité physique et sociale où plus de 40 % de la population de la capitale continue de résider dans des zones non planifiées, privées de toute sécurité d'occupation garantie. Ce paradoxe d'une dissonance persistante entre une reconnaissance de droit et une ineffectivité de fait, constitue le point de départ de cette recherche. Il a servi de fil conducteur à une analyse qui, au-delà de la simple dénonciation de l'informalité, a cherché à interroger la structure même de l'ordre juridique sénégalais. La tension centrale de ce mémoire résidait dans l'identification des causes structurelles de ce décalage, saisie par la question de recherche formulée en introduction : dans quelle mesure la coexistence des normes coutumières, coloniales et étatiques à Dakar contribue-t-elle à expliquer le décalage entre la reconnaissance du droit au logement et son effectivité réelle ? Il s'agissait, autrement dit, de comprendre comment un système juridique héritier d'une tradition moniste et coloniale continue de fonctionner en ignorant les processus normatifs qui régissent, de facto, l'accès au sol et le maintien dans les lieux pour une majorité de Dakarois. Telle est l'interrogation à laquelle ce travail a tenté de répondre.

Notre démonstration aboutit à un constat clair : l'ineffectivité du droit au logement à Dakar ne provient pas de la pluralité des ordres normatifs, mais de l'absence d'institutions capables de les articuler. Un pluralisme ordonné constituerait le cadre juridique adéquat pour traduire les engagements internationaux du Sénégal en sécurité résidentielle effective.

Le système juridique sénégalais n'a pas échoué dans la reconnaissance formelle du droit au logement. Ce qu'il n'a pas su faire, c'est tisser le lien entre la légalité étatique et la légitimité sociale. Pour les occupants dépourvus de titres fonciers immatriculés, cette absence de passerelle compromet directement l'effectivité de leurs droits.

Le malaise ne vient donc pas du pluralisme juridique qui est une donnée sociologique de la ville, mais du refus institutionnel persistant de le reconnaître comme tel. L'État a longtemps préféré l'approche unificatrice, imposant un régime de preuve foncière exclusivement fondé sur le titre immatriculé. Cette lecture mérite cependant d'être nuancée. Le pluralisme juridique, perçu comme un obstacle par l'administration, porte en réalité les conditions d'une issue.

Notre analyse montre que la sortie de crise ne passe pas par l'effacement des normes locales, mais par leur intégration dans un système coordonné. Quelques évolutions jurisprudentielles, à l'image de l'affaire Thiaw à Ouest-Foire[335], indiquent qu'une prise en compte plus fine de la possession coutumière et de l'usage est déjà juridiquement envisageable dans le droit existant. Le « continuum des droits fonciers » promu par ONU-Habitat fournit l'outil opérationnel pour penser cette reconnaissance progressive. Le « pluralisme ordonné » de Mireille Delmas-Marty, lui, en donne l'armature théorique : c'est à dire un mode de coordination des systèmes normatifs qui ne sacrifie pas la sécurité juridique. Il permet de sortir d'une confrontation stérile pour aller vers une régulation où chaque norme internationale, nationale, locale trouve sa place dans la protection des droits humains.

Notre première hypothèse celle d'une fragilisation des formes coutumières d'occupation par la loi n° 64-46 de 1964 se trouve confirmée. Le Chapitre 1 a mis en évidence le formalisme de cette loi, héritière du décret de 1906 et de la catégorie coloniale des « terres vacantes et sans maître ». En subordonnant la légitimité foncière à l'immatriculation, le dispositif a exclu les occupants sans titre du champ de la protection juridique. Une catégorie de citoyens s'est ainsi vue privée de toute existence juridique sur l'espace urbain qu'elle habite pourtant. La Section 1 du Chapitre 1 a documenté les effets de cette exclusion dans les zones périurbaines de Dakar et montré que la loi, loin de fonctionner comme un outil de régulation neutre, a joué un rôle de vecteur d'insécurité pour les populations les plus vulnérables.

La situation est plus contrastée s'agissant de la jurisprudence. Nous avions formulé l'hypothèse d'une marginalisation des droits coutumiers tout en supposant l'existence de signes d'évolution. Les deux affirmations se vérifient, mais à des degrés inégaux. La primauté du titre foncier reste le dogme des cours et tribunaux. L'examen de la jurisprudence révèle néanmoins quelques inflexions : l'affaire Thiaw, en particulier, illustre une prise en compte plus attentive des situations de fait. Cette décision reste isolée et ne constitue pas, à ce stade, un revirement systémique. Il s'agit donc plus d'un frémissement que d'une transformation consolidée. Le pouvoir judiciaire sénégalais demeure largement prisonnier d'une lecture littérale des textes fonciers, ce qui le prive de sa capacité à agir comme régulateur social au service de l'effectivité du droit au logement.

Le constat est sans ambiguïté en revanche pour ce qui concerne la mobilisation des instruments internationaux : elle reste extrêmement faible dans la jurisprudence interne, malgré la primauté

[335] *Thiaw*, *supra* note 23.

constitutionnelle des traités. Le Chapitre 3 a montré que, nonobstant la consécration de cette primauté à l'article 98 de la Constitution, le *PIDESC* et les Observations générales n° 4 et n° 7 du CDESC sont virtuellement absents des décisions judiciaires en matière foncière. Le décalage entre la reconnaissance formelle de ces normes au sommet de la hiérarchie et leur mobilisation effective dans les contentieux constitue l'une des incohérences les plus visibles du système. La norme internationale, bien que présente, est traitée comme une rhétorique diplomatique plutôt que comme une obligation juridique opposable.

La contribution de ce travail tient à un déplacement du regard porté sur l'ineffectivité du droit au logement à Dakar. Le blocage ne vient pas d'un vide normatif — les textes existent, ils sont même nombreux —, mais plutôt d'un défaut d'articulation entre des systèmes normatifs qui coexistent sans se reconnaître. Le débat ne porte donc plus sur la nécessité d'ajouter de nouvelles normes, mais sur la construction d'institutions et de procédures capables de faire dialoguer le droit positif avec les réalités sociales. Cette distinction permet de rompre avec l'illusion positiviste selon laquelle la loi suffirait, en elle-même, à transformer la réalité.

Sur le plan prospectif, ce mémoire propose un cadre de réflexion adapté au contexte sénégalais. En mobilisant le pluralisme ordonné de Mireille Delmas-Marty et le continuum des droits fonciers d'ONU-Habitat, nous esquissons une voie qui ne cherche pas à effacer le pluralisme, mais à le coordonner. Cette perspective n'a, à notre connaissance, pas été développée dans la doctrine sénégalaise, où les réformes foncières ont historiquement visé l'unification par la formalisation, au prix d'un échec récurrent face à la résilience des pratiques informelles. Notre proposition est inverse : il s'agit d'une articulation par la reconnaissance, qui ferait de l'administration foncière un médiateur des complexités plutôt qu'un censeur cherchant à les effacer.

Les limites exposées dans le cadre méthodologique ouvrent autant de pistes pour des recherches complémentaires. Une étude empirique fondée sur des entretiens avec les habitants des quartiers informels de Dakar permettrait de confronter nos conclusions normatives à la réalité des pratiques de survie résidentielle. Une recherche comparative entre le Sénégal, le Rwanda et l'Afrique du Sud sur les mécanismes de reconnaissance des droits coutumiers testerait la transposabilité des modèles de réforme identifiés. L'analyse longitudinale de la jurisprudence de la Cour suprême du Sénégal sur les deux dernières décennies permettrait, quant à elle, de mesurer si l'affaire Thiaw annonce un revirement ou demeure une exception. La réforme foncière en cours dans le cadre du Plan Sénégal émergent offre par ailleurs un terrain

d'observation privilégié pour évaluer, en temps réel, les conditions d'une articulation pluraliste du droit au logement.

Ce mémoire n'apporte, en définitive, qu'une contribution à un chantier plus vaste : celui d'une refondation nécessaire des rapports entre le droit étatique et les habitants de Dakar.

BIBLIOGRAPHIE

I. LÉGISLATION

Législation internationale

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 27 juin 1981, OUA Doc CAB/LEG/67/3/Rev 5, 1520 RTNU 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986), en ligne : <https://achpr.au.int/fr/charter/charte-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples>.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, 660 RTNU 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, 189 RTNU 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954), en ligne : <https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>.

Convention relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

Déclaration universelle des droits de l'homme, Rés AG 217 A (III), Doc off AGNU, 3e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71, en ligne : <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entré en vigueur : 3 janvier 1976), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Maputo), 11 juillet 2003, AU Doc CAB/LEG/66.6 (entré en vigueur : 25 novembre 2005), en ligne : <https://au.int/fr/treaties/protocole-la-charte-africaine-des-droits-de-lhomme-et-des-peuples-relatif-aux-droits-des-femmes-en-afrique>.

Protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, 19 janvier 2005, en ligne : <https://ecodob.ecowas.int/legal_texts/journal_en/Vol.%2046.pdf>.

Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 10 décembre 2008, 2922 RTNU 27 (entré en vigueur : 5 mai 2013), en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-international-covenant-economic-social-and>.

Législation régionale africaine

Charte africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, 27 juin 2014, en ligne : <https://au.int/fr/treaties/charte-africaine-des-valeurs-et-principes-de-la-decentralisation-de-la-gouvernance-locale>.

Charte mondiale du droit à la ville, Forum social mondial, Porto Alegre, 2005 (mise à jour 2011), en ligne : <https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/documents/files/2021-06/WorldCharterRighttoCity.pdf>.

Législation sénégalaise

Constitution de la République du Sénégal, Loi n° 2001-03 du 22 janvier 2001, JO Sénégal n° 5963 du 22 janvier 2001 (modifiée), en ligne : <https://www.primature.sn/publications/lois-et-reglements/loi-ndeg-2001-03-du-22-janvier-2001-portant-constitution-modifiee>.

Décret du 24 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du Gouvernement général de l'Afrique occidentale française, JO AOF, 24 juillet 1906, en ligne : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k104457w/texteBrut>.

Décret n° 2021-687 du 28 mai 2021 portant création du département de Keur Massar et d'arrondissements dans la région de Dakar, JO Sénégal, 11 juin 2021, n° 7429, en ligne : <Journal Officiel n°7429 du 11 juin 2021 | Vie-Publique.sn>.

Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française, JO AOF, 26 juillet 1932 (abrogé au Sénégal par la Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011), en ligne : <https://www.dgi.gouv.ci/assets/documents/transfert_propriete/lois_reglements/DECRET_DU_26_JUILLET_1932_PORTANT_REORGANISATION_DE_LA_PROPRIETE_FONCIERE_EN_AFRIQUE_OCCIDENTALE_FRANCAISE.pdf>.

Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JO Sénégal, en ligne : <https://www.faireensemble.info/DECRET-N-64-573-DU-30-JUILLET-1964-fixant-les-conditions-d-application-de-la-loi-n-64-46-du-11-juin-1964-relative-au_a448.html>.

Décret n° 2010-439 du 6 avril 2010 abrogeant et remplaçant le Décret n° 88-74 du 18 janvier 1988 fixant le barème du prix des terrains nus et bâtis applicable en matière de loyer, JO Sénégal, en ligne : <https://faolex.fao.org/docs/pdf/sen201514.pdf>.

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JO Sénégal n° 3672 du 20 juin 1964, en ligne : <https://au-senegal.com/IMG/pdf/snarga_loi_nc991.pdf>.

Loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des obligations de l'administration, JO Sénégal (version consolidée), en ligne : <https://www.dasp.gouv.sn/sites/default/files/code_des_obligations_de_l_administration_version_consolid_e_0.pdf>.

Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, JO Sénégal, en ligne : <https://au-senegal.com/IMG/pdf/domaine20de223e0.pdf>.

Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique (Sénégal), en ligne : Vie-Publique.sn < https://www.vie-publique.sn/documents/7221/loi-76-67-du-2-juillet-1976-expropriation-utilite-publique-operations-foncieres>.

Loi n° 87-46 du 28 décembre 1987 portant création de la Société nationale des habitations à loyer modéré (SN-HLM), JO Sénégal.

Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la

puissance publique, JO Sénégal n° 7516 du 21 avril 2022, en ligne : <https://www.sentresor.org/app/uploads/loi-dorientation-n%C2%B02022-08-JO-du-19-04-2022-relative-au-secteur-parapublic.pdf>.

Loi n° 2023-20 du 29 décembre 2023 portant Code de l'urbanisme du Sénégal, JO Sénégal, en ligne : <https://urbanlex.unhabitat.org/laws/senegal/loi-n2023-20-du-29-decembre-2023-portant-code-durbanisme-du-senegal-law-no.-2023-20-of-december-29-2023-relating-to-the-urban-planning-code-of-senegal-73687>.

II. JURISPRUDENCE

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Ben Djazia et Bellili c Espagne (2017), Communication n° 5/2015, Doc NU E/C.12/61/D/5/2015 (Comité des droits économiques, sociaux et culturels), en ligne : <https://juris.ohchr.org/casedetails/2354/en-US/>.

Commission africaine et Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Endorois c Kenya (2010), Communication n° 276/2003, Commission africaine DHP, en ligne : <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/achpr/2010/en/71724>.

Ogiek c Kenya (2017), Requête n° 006/2012, Cour africaine DHP, en ligne : <https://www.african-court.org/cpmt/storage/app/uploads/public/62b/44e/f59/62b44ef59e0bc692084052.pdf>.

Social and Economic Rights Action Center (SERAC) et Center for Economic and Social Rights (CESR) c Nigeria (2001), Communication n° 155/96, Commission africaine DHP, en ligne : <https://achpr.au.int/en/decisions-communications/social-and-economic-rights-action-center-serac-and-center-economic-15596>.

Cour suprême du Sénégal

Ab Af c Commune de Sakar, n° 1821, 25 mars 2021 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20210325-1821>.

Action Justice Environnementale (AJE) c État du Sénégal, n° 45, 29 août 2024 (Cour suprême du Sénégal, Deuxième Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20240829-45>.

Alassane Lom et autres c Commune de Madina Diathbé, n° 10, 23 avril 2020 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20200423-10>.

Famille Thiaw c État du Sénégal et autres, n° 43, 29 avril 2024 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative) [non publié].

Héritiers d'El Hadji Alioune Sembène c Héritiers de Thiane Sembène et autres, n° 54, 2020 (Cour suprême du Sénégal, Chambre civile et commerciale), en ligne : <https://www.coursupreme.gouv.sn/sites/default/files/2023-02/bulletinArretsChambreCivileEtCommerciale2020.pdf>.

Ndoye c État du Sénégal, n° 18, 28 mars 2013 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20130328-18>.

Ville de Pikine c Aa Ag, n° 47, 22 juin 2023 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20230622-47>.

X Y c État du Sénégal, n° 15, 14 avril 2022 (Cour suprême du Sénégal, Chambre administrative), en ligne : Juricaf <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20220414-15>.

D. Jurisprudence comparée

Arrêt T-585/06 (2006) (Cour constitutionnelle de Colombie), en ligne : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-585-06.htm>.

Government of the Republic of South Africa c Grootboom, 2000 (11) BCLR 1169 (CC) (Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud), en ligne : <https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>.

Susan Waithera Kariuki and 4 Others c Town Clerk, Nairobi City Council and 2 Others, [2011] eKLR (High Court of Kenya), en ligne : <https://new.kenyalaw.org/akn/ke/judgment/kehc/2011/4305/eng@2011-03-04>.

III. DOCUMENTS OFFICIELS ET SOFT LAW

Observations générales du Comité DESC

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 3 : la nature des obligations des États parties (art 2, par 1, du Pacte)*, Doc off CES NU, 5e sess, Doc NU E/1991/23 (1990) annexe III, en ligne : <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1990/en/53547>.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 4 : le droit à un logement suffisant (art 11, par 1, du Pacte)*, Doc off CES NU, 6e sess, Doc NU E/1992/23 (1991) annexe III, en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/documents/committee-economic-social-and-cultural-rights-general-comment-no-4>.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 7 : le droit à un logement suffisant (art 11, par 1, du Pacte) — les expulsions forcées*, Doc off CES NU, 16e sess, Doc NU E/1998/22 (1997) annexe IV, en ligne : <https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1997/en/53158>.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le rapport initial de l'Afrique du Sud*, Doc NU E/C.12/ZAF/CO/1 (2018), en ligne : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPlF1vfPMJW3MaT9Z%2BfRJUKHs1ksJoH>.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le rapport initial du Zimbabwe*, Doc NU E/C.12/ZWE/CO/1 (2017), en ligne : <https://digitallibrary.un.org/record/1303033>.

Rapports et résolutions des Nations Unies

Assemblée générale des Nations Unies, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Rés AG 70/1, Doc NU A/RES/70/1, 25 septembre 2015, en ligne : <https://sdgs.un.org/fr/2030agenda>.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing (Leilani Farha, Rapporteuse spéciale)*, Doc NU A/HRC/43/43, 2020, en ligne : <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/guidelines-implementation-right-adequate-housing>.

Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination dans ce domaine (Raquel Rolnik)*, Doc NU A/HRC/25/54, 30 décembre 2013, en ligne : <https://hlrn.org/img/documents/A-HRC-25-54_fr.pdf>.

Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et ONU-Habitat, *Fiche d'information n° 21 : le droit à un logement convenable*, Genève, Nations Unies, 2010, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/fact_sheet_21_adequate_housing_final_2010.pdf>.

Rapports d'ONU-Habitat

Global Land Tool Network et ONU-Habitat, *Framework for Evaluating Continuum of Land Rights Scenarios*, Nairobi, ONU-Habitat, 2016, en ligne : <https://gltn.net/sites/default/files/2025-07/Framework%20for%20Evaluating%20Continuum%20of%20Land%20Rights%20Scenarios_English_2016.pdf>.

Global Land Tool Network et ONU-Habitat, *Property Theory, Metaphors and the Continuum of Land Rights*, Nairobi, ONU-Habitat, 2015, en ligne : <https://gltn.net/sites/default/files/2025-07/Property%20Theory%2C%20Metaphors%20and%20the%20Continuum%20of%20Land%20Rights.pdf>.

ONU-Habitat, *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, Londres et Sterling (VA), Earthscan, 2009.

ONU-Habitat, *Profil du secteur du logement au Sénégal*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2012, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/profil_du_secteur_du_logement.pdf>.

ONU-Habitat, *Sénégal — Country Brief*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2023, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/senegal_country_brief_final_fr.pdf>.

ONU-Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Nairobi, ONU-Habitat, 2003, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/The%20Challenge%20of%20Slums%20-%20Global%20Report%20on%20Human%20Settlements%202003.pdf>.

ONU-Habitat, *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi, ONU-Habitat, 2014, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/UN%20Habitat%20UPCL%2014-02624%20-%20Combine.pdf>.

ONU-Habitat, *Urbanisation et développement : futurs émergents (World Cities Report 2016)*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2016, en ligne : <https://digitallibrary.un.org/record/1323272>.

ONU-Habitat, *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour les établissements humains, 2022, en ligne : <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf>.

Documents officiels de l'Union africaine

Commission de l'Union africaine, *Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons*, Addis-Abeba, Union africaine, avril 2015, en ligne : <https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf>.

Union africaine, *Deuxième rapport continental sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063*, Addis-Abeba, Commission de l'Union africaine, 2022, en ligne : <https://sadcbc.org/wp-content/uploads/2022/02/2nd-Continental-Progress-Report-on-Agenda-2063_FR.pdf>.

Union africaine, *First Continental Report on the Implementation of Agenda 2063*, Addis-Abeba, Commission de l'Union africaine, 2019, en ligne : <https://au.int/sites/default/files/documents/38060-doc-agenda_2063_implementation_report_en_web_version.pdf>.

Documents officiels du Sénégal et d'institutions internationales

AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (ANSD), *Cinquième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-5) : rapport définitif, thème VIII — Habitat et conditions de vie des ménages*, Dakar, ANSD, 2024, en ligne : < https://www.ansd.sn/sites/default/files/recensements/rapport/Chapitre-8_HABITAT-Rapport-def-RGPH-5.pdf>.

AGENCE NATIONALE DE LA STATISTIQUE ET DE LA DÉMOGRAPHIE (ANSD), *Cinquième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-5), 2023* — rapport des résultats, Dakar, ANSD, 2024, en ligne : < https://www.ansd.sn/sites/default/files/recensements/rapport/RGPH-5_DAKAR_Avril%202026.pdf>.

Agence pour la Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX SA), *Construction de logements sociaux et résidentiels — Projet 100 000 logements*, Dakar, APIX, 2023, en ligne : <https://investinsenegal.sn/wp-content/uploads/2023/08/Projets-Dagregation_APIX_SN_FR_Construction-de-logements-sociaux-et-residentiels.pdf>.

Banque africaine de développement, OCDE et PNUD, *African Economic Outlook 2016: Sustainable Cities and Structural Transformation*, Paris, BAD, OCDE et PNUD, 2016.

Banque mondiale, *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, Washington (DC), Banque mondiale, 2020, en ligne : <https://hdl.handle.net/10986/32436>.

Cadre de réflexion sur le foncier au Sénégal, *Déclaration du Cadre de réflexion sur le foncier au Sénégal*, Dakar, CRFS, juillet 2025, en ligne : <https://endapronat.org/wp-content/uploads/2025/07/DECLARATION-DU-CADRE-REFLEXION-SUR-LE-FONCIER-AU-SENEGAL-.pdf>.

CENTRE FOR AFFORDABLE HOUSING FINANCE IN AFRICA (CAHF), *Chroniques d'investissement dans le logement — cas du Sénégal*, 2021, en ligne : <housingfinanceafrica.org/fr/library/chroniques-dinvestissement-dans-le-logement-le-cas-du-senegal/>.

Comité technique « Foncier & Développement », *Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud : livre blanc des acteurs français de la coopération*, Paris, AGTER et Comité technique « Foncier & Développement », juin 2009, en ligne : <https://www.agter.org/bdf/_docs/livre-blanc-foncier-comite-foncier.pdf>.

Direction générale des impôts et domaines (DGID), « Lancement de l'opération "Sama Këyitou Këur" de la DGID » (2 avril 2022), Ministère des Finances et du Budget, en ligne : <https://www.finances.gouv.sn/2221-2/>.

Gonnet, Laurent. *Concept Project Information Document (PID) — Affordable Housing Program in Senegal — P174759*, Washington (DC), Banque mondiale, 2021, en ligne : <https://documents.banquemondiale.org/fr/publication/documents-reports/documentdetail/867621609956260922>.

INITIATIVE PROSPECTIVE AGRICOLE ET RURALE (IPAR), *Promotion d'une gouvernance foncière inclusive par une amélioration des droits fonciers des femmes au Sénégal : rapport de l'étude de base du projet de recherche-action*, Dakar, IPAR, 2019, en ligne : <note_politique_sur_l_acces_des_femmes_au_foncier-vf.pdf>.

Lavigne Delville, Philippe et Adama Sow. *Sénégal — Un urbanisme de la table rase : la ville nouvelle de Diamniadio*, coll « Regards sur le foncier », étude de cas, Paris, Comité technique « Foncier & Développement » et AFD, juin 2023, en ligne : <https://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/Etude-de-cas-Senegal-2.pdf>.

OCDE, *Urbanisation et conflits en Afrique du Nord et de l'Ouest*, coll « Cahiers de l'Afrique de l'Ouest », Paris, Éditions OCDE, 2023, en ligne : <https://www.oecd.org/fr/publications/urbanisation-et-conflits-en-afrique-du-nord-et-de-l-ouest_4044c408-fr.html>.

OCDE et CSAO, *Africa's Urbanisation Dynamics 2020: Africapolis, Mapping a New Urban Geography*, coll « West African Studies », Paris, Éditions OCDE, 2020.

Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), *Étude sur la corruption dans le secteur foncier*, Dakar, OFNAC, 2023, en ligne : <https://ofnac.sn/wp-content/uploads/2023/09/ETUDE-SUR-LA-CORRUPTION-DANS-LE-SECTEUR-FONCIER.pdf>.

Projet Cadastre et Sécurisation Foncière (PROCASEF), *Droits fonciers et inégalités de genre au Sénégal — Rapport final*, Dakar, PROCASEF, 19 juillet 2024, en ligne : <https://procasef.com/wp-content/uploads/2024/07/Droits-fonciers-et-inegalites-de-genre-au-Senegal-rapport-final-19-juil-2024.pdf>.

République du Sénégal, *Plan Sénégal émergent : Plan d'actions prioritaires (PAP 2) 2019-2023*, Dakar, Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, 2018, en ligne : <https://www.sentresor.org/app/uploads/pap2_pse.pdf>.

République du Sénégal, *Plan Sénégal émergent (PSE) — Plan d'actions prioritaires 3 : 2024-2028*, Dakar, Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, décembre 2023, en ligne : <https://amrh.nepad.org/sites/default/files/2024-07/PAP%203%20-2024-2028_Senegal.pdf>.

Transparency International, *Corruption in the Land Sector*, Working Paper 04/2011, Berlin, Transparency International, 7 novembre 2011, en ligne : <https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_ti-working_paper_land_and_corruption_fr>.

IV. DOCTRINE

Monographies

Alston, Philip et Ryan Goodman. *International Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

Baxi, Upendra. *The Future of Human Rights*, 3e éd, coll « Oxford India paperbacks », New Delhi, Oxford University Press, 2008.

Benda-Beckmann, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann et Melanie Wiber, dir. *Changing Properties of Property*, New York, Berghahn Books, 2009.

Berry, Sara S. *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, University of Wisconsin Press, 1993.

Brautigam, Deborah. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

CARBONNIER, Jean, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e éd, Paris, LGDJ, 2001.

CELLARD, André, « L'analyse documentaire » dans Jean Poupart et al, dir, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, 251.

Cissé, Oumar. *Les défis de l'urbanisation à Dakar : planification territoriale, assainissement, transport public et logement social*, Dakar, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2022.

Colin, Jean-Philippe, Pierre-Yves Le Meur et Eric Léonard, dir. *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009.

Cornu Gérard, dir, *Vocabulaire juridique*, 14e éd, Paris, PUF, 2022, *sub verbo* « juridicisation », « justiciabilité » et « judiciarisation ».

De Schutter, Olivier. *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*, 3e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

Delmas-Marty, Mireille. *Le pluralisme ordonné : les forces imaginantes du droit (II)*, coll « La couleur des idées », Paris, Seuil, 2006.

Derdek, Noria et Padraic Kenna, dir. *L'apport européen et international au droit au logement : normes, contentieux et plaidoyer*, Bruxelles, Housing Rights Watch, 2023, en ligne : <https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/ctools/VERSION-FR%E2%80%A2148P_BDWEB-complet_0.pdf>.

de Soto, Hernando. *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, traduit par Michel Le Séac'h, coll « Champs » n° 731, Paris, Flammarion, 2005.

de Vattel, Emer. *Le droit des gens*, édition de Béla Kapossy et Richard Whatmore, Indianapolis, Liberty Fund, 2008.

Dia, Mamadou. *Afrique. Le prix de la liberté*, coll « Sociétés africaines et diaspora », Paris, L'Harmattan, 2003.

Diongue, Momar, Philippe Lavigne Delville et Ibrahima Faye Diouf, dir. *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance foncière communale : affectations, régularisations et lotissements dans six communes péri-urbaines du Sénégal*, Dakar, Presses universitaires de Dakar, 2025.

Diop, Djibril. *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : défis et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2012.

Durand-Lasserve, Alain et Lauren Royston. *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Londres, Earthscan, 2002.

Fall, Alioune Badara. *Droit et gouvernance : entre enracinement et ouverture*, Laboratoire Collectivités publiques, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2025.

Glendon, Mary Ann. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York, Random House, 2001.

Gonidec, Pierre François. *Les droits africains : évolution et sources*, coll « Bibliothèque africaine et malgache » n° 1, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.

Hart, Herbert L A. *Le concept de droit*, traduit par Michel van de Kerchove avec la collaboration de J van Drooghenbroeck et R Célis, 2e éd, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005.

Hohmann, Jessie. *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Oxford, Hart Publishing, 2013.

Honig, Lauren. *Land Politics: How Customary Institutions Shape State Building in Zambia and Senegal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

Kelsen, Hans. *Théorie pure du droit*, 2e éd revue et mise à jour, traduit par Charles Eisenmann, coll « Être et penser » n° 37, Neuchâtel, La Baconnière, 1988.

Kenna, Padraic. *Housing Law, Rights and Policy*, Dublin, Clarus Press, 2011.

Lavigne Delville, Philippe, dir. *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

Le Roy, Étienne. *La terre de l'autre : une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, coll « Droit et société », série « Anthropologie », Paris, LGDJ-Lextenso, 2011.

Le Roy, Étienne. *Le jeu des lois : une anthropologie « dynamique » du Droit : avec des consignes et des conseils au « jeune joueur juriste »*, coll « Droit et société » n° 28, Paris, LGDJ, 1999.

Le Roy, Étienne. *Les Africains et l'institution de la justice : entre mimétismes et métissages*, coll « Regards sur la justice », Paris, Dalloz, 2004.

Le Roy, Étienne, Alain Karsenty et Alain Bertrand. *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 1996.

Lund, Christian. *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*, New York, Cambridge University Press, 2008.

Manji, Ambreena. *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.

Mbaye, Keba. *Les droits de l'homme en Afrique*, 2e éd, Paris, Pedone, 2002.

Mbiti, John S. *African Religions and Philosophy*, Londres, Heinemann, 1969.

Merry, Sally Engle. *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*, coll « Chicago Series in Law and Society », Chicago, University of Chicago Press, 2006.

Morsink, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1999.

Murray, Rachel. *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Mutua, Makau. *Human Rights: A Political and Cultural Critique*, coll « Pennsylvania Studies in Human Rights », Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2002.

Ndiaye, Ibra Ciré. *La sécurisation foncière au Sénégal : un enjeu de pluralisme juridique et de déconstruction méthodologique*, Dakar, L'Harmattan Sénégal, 2024.

Ouguergouz, Fatsah. *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, Presses universitaires de France, 1993.

PÉLISSIER, Paul, *Les paysans du Sénégal : les civilisations agraires du Cayor à la Casamance*, Saint-Yrieix, Fabrègue, 1966.

Pieterse, Edgar A. *City Futures: Confronting the Crisis of Urban Development*, Londres et New York, Zed Books et UCT Press, 2008.

Pires, Alvaro P, « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique » dans Jean Poupart et al, dir, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, 1997, 113.

Rajagopal, Balakrishnan. *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

ROCHER, Guy, « L'effectivité du droit » dans Andrée Lajoie et al, dir, *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 1998, 133.

Salomon, Margot E. *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

Sepúlveda, Magdalena. *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Anvers, Intersentia, 2003.

Simone, AbdouMaliq. *City Life from Jakarta to Dakar: Movements at the Crossroads*, Londres et New York, Routledge, 2010.

Stel, Nora. *Hybrid Political Order and the Politics of Uncertainty: Refugee Governance in Lebanon*, Abingdon (Royaume-Uni), Routledge, 2020, en ligne : <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/229926/229926.pdf>.

Tamale, Sylvia. *Decolonization and Afro-Feminism*, Daraja Press, 2020, en ligne : <https://darajapress.com/publication/decolonziation_and_afro-feminism/>.

Viljoen, Frans. *International Human Rights Law in Africa*, 2e éd, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Chapitres d'ouvrages collectifs

Durand-Lasserve, Alain. « Market-Driven Evictions and Displacements: Implications for the Perpetuation of Informal Settlements in Developing Cities » dans Marie Huchzermeyer et Aly Karam, dir, *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, Le Cap, UCT Press, 2006, 207.

Langford, Malcolm. « The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory » dans Malcolm Langford, dir, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 3.

Lavigne Delville, Philippe. « La gouvernance foncière des communes sénégalaises : essai de synthèse » dans Momar Diongue, Philippe Lavigne Delville et Ibrahima Faye Diouf, dir, *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance foncière communale : affectations, régularisations et lotissements dans six communes péri-urbaines du Sénégal*, Dakar, Presses universitaires de Dakar, 2025.

Liebenberg, Sandra. « The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal Systems » dans Asbjørn Eide, Catarina Krause et Allan Rosas, dir, *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2e éd, La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, 55.

Morsink, Johannes. « Introduction: The Declaration at Fifty » dans Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1999, ix.

Niang, Mamadou M. « La mise en place des réformes agro-foncières » dans *Le droit foncier au Sénégal entre tradition et modernité*, Dakar, Éditions juridiques africaines, 2015.

Articles de revue

Addadzi-Koom, Maame Efua. « Of the Women's Rights Jurisprudence of the ECOWAS Court: The Role of the Maputo Protocol and the Due Diligence Standard » (2020) 28:2 *Feminist Legal Studies* 155.

Aka Lamarche, Aline. « L'accès à la terre en Côte d'Ivoire : diversité et variabilité des pluralismes » (2019) 16 *La Revue des droits de l'homme*, en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/7150>.

Beeckmans, Luce. « The "Development Syndrome": Building and Contesting the SICAP Housing Schemes in French Dakar (1951-1960) » (2017) 51:3 *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines* 359.

Berry, Sara. « Debating the Land Question in Africa » (2002) 44:4 *Comparative Studies in Society and History* 638.

Beye, Khalifa Ababacar. « Diamniadio : un projet de ville nouvelle au service de l'émergence du Sénégal » (2025) *Géoconfluences*, en ligne : <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/afrique-dynamiques-regionales/articles-scientifiques/diamniadio-un-projet-de-ville-nouvelle-au-senegal>.

Cassin, René. « La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme » (1951) 79 *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* 237.

Chauveau, Jean-Pierre, Jacobo Grajales et Eric Léonard. « Introduction : foncier et violences politiques en Afrique. Pour une approche continuiste et processuelle » (2020) 243 *Revue internationale des études du développement* 7.

De Albuquerque, Catarina. « Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Human Rights » (2010) 32:1 *Human Rights Quarterly* 144.

Diallo, Ameth. « Action publique et dynamismes fonciers au Sénégal : une menace probante des acteurs étatiques et privés » (2020) 3:1 *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences* 108.

Diongue, Momar et Papa Sakho. « L'arrangement territorial des périphéries métropolitaines : cas de Sangalkam et de Sébikotane (Dakar, Sénégal) » (2016) 13 *EchoGéo*, en ligne : <https://journals.openedition.org/echogeo/14637>.

d'Orsi, Cristiano. « Are African States Willing to Ratify and Commit to Human Rights Treaties? The Example of the Maputo Protocol – State Compliance with International Human Rights Law: State-of-the-Art, Improvement and Challenges » (2021) 34:Hors-série *Revue québécoise de droit international* 159.

Elkins, Zachary et Tom Ginsburg. « Imagining a World without the Universal Declaration of Human Rights » (2022) 74:3 *World Politics* 327.

Griffiths, John. « What is Legal Pluralism? » (1986) 18:24 *Journal of Legal Pluralism* 1.

Jean-Bouchard, Évelyne. « Une histoire de droits : jeu d'acteurs et pluralisme juridique en République démocratique du Congo » (2014) 44:1 *Revue générale de droit* 193.

Kaag, Mayke, Yaram Gaye et Marieke Kruis. « Land Conflicts in Senegal Revisited: Continuities and Emerging Dynamics » (2011), Land Governance for Equitable and Sustainable Development, en ligne : <https://landgovernance.org/assets/Kaag-Land-Conflicts-in-Senegal-Revisited1.pdf>.

Kenna, Padraic. « Housing Rights: Positive Duties and Enforceable Rights at the European Court of Human Rights » (2008) 13:2 *European Human Rights Law Review* 193.

Langford, Malcolm. « Closing the Gap? An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights » (2009) 27:1 *Nordic Journal of Human Rights* 1.

Lavigne Delville, Philippe. « Conceptions des droits fonciers, récits de politique publique et controverses : les plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest » (2006) 102 *Politique africaine* 91.

Lavigne Delville, Philippe. « Sécurité, insécurités et sécurisation foncières : un cadre conceptuel » (2006) 2 *Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles* 25, en ligne : <https://www.fao.org/4/a0790t/a0790t01.pdf>.

Lavigne Delville, Philippe. « Sénégal : la Loi sur le domaine national, l'État et le marché » (2024) *Pôle foncier*, en ligne : <https://pole-foncier.fr/productions/senegal-la-loi-sur-le-domaine-national-letat-et-le-marche/>.

Lavigne Delville, Philippe et Daouda Diagne. « Dépossessions foncières, conflits de légalité et instrumentalisation du droit au Sénégal : essai de caractérisation de la conflictualité foncière rurale et péri-urbaine » (2023) 97:4 *Géocarrefour*, en ligne : <https://journals.openedition.org/geocarrefour/21648>.

Lavigne Delville, Philippe et Momar Diongue. « Les mobilisations contre les dépossessions foncières en périphérie de Dakar : configurations locales et revendications de justice sociospatiale » (2025) 19 *Justice Spatiale* 1, en ligne : <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2025/02/jssj19_lavigne-delville_diongue_fr.pdf>.

Lund, Christian. « Rule and Rupture: State Formation through the Production of Property and Citizenship » (2016) 47:6 *Development and Change* 1199, en ligne : <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.12274>.

Lund, Christian. « Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa » (2006) 37:4 *Development and Change* 685.

Merry, Sally Engle. « Legal Pluralism » (1988) 22:5 *Law & Society Review* 869.

Moore, Sally Falk. « Law and Social Change: The Semi-Autonomous Social Field as an Appropriate Subject of Study » (1973) 7:4 *Law & Society Review* 719.

Ndiaye, Cheikh Mbacké. « Le contrôle de constitutionnalité des actes administratifs au Sénégal » (2020), CERACLE, en ligne : <https://ceracle.com/wp-content/uploads/2020/03/Le-contr%C3%B4le-de-constitutionnalit%C3%A9-des-actes-administratifs-au-S%C3%A9n%C3%A9gal.pdf>.

Scott, Pippa, Andrew Cotton et M Sohail Khan. « Tenure Security and Household Investment Decisions for Urban Sanitation: The Case of Dakar, Senegal » (2013) 40 *Habitat International* 58.

Sidibé, Isabelle. « Enquête dans des quartiers traditionnels du littoral dakarois, Sénégal : quelle action publique ? » (2015) 90:1 *Géocarrefour* 73.

Watson, Vanessa. « African Urban Fantasies: Dreams or Nightmares? » (2014) 26:1 *Environment and Urbanization* 215.

Thèses

Dieng, Mamadou Dit Papa. *Produire la ville en Afrique : le pôle urbain de Diamniadio au Sénégal, une ville nouvelle de la région métropolitaine de Dakar confrontée au défi de la planification urbaine durable*, thèse de doctorat, Université de Lille, 2023.

Gougot, Louisa. *Le droit au logement : vers la reconnaissance et la garantie d'un droit fondamental*, thèse de doctorat, Université d'Aix-Marseille, 2024.

Articles de presse et sources non académiques

African Centre for Cities. *Integrating Informal Settlements*, 14 décembre 2016, en ligne : African Centre for Cities <https://www.africancentreforcities.net/integrating-informal-settlements/>.

Amnesty International. « Sénégal : Amnesty International dénonce l'usage excessif de la force à Ngor » (12 mai 2023), Amnesty International, en ligne : <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2023/05/senegal-amnesty-international-denonce-lusage-excessif-de-la-force-a-ngor/>.

Comité technique « Foncier & Développement ». « Une mobilisation nationale pour une réforme foncière inclusive au Sénégal » (9 janvier 2025), en ligne : <https://www.foncier-developpement.fr/actualite/une-mobilisation-nationale-pour-une-reforme-fonciere-inclusive-au-senegal/>.

« Diamniadio / Litige foncier à Dougar : "On va se battre même si on doit mourir" (Habitants) », *Dakaractu* (30 avril 2021), en ligne : <https://www.dakaractu.com/Diamniadio-Litige-Foncier-a-Dougar-On-va-se-battre-meme-si-on-doit-mourir-Habitants_a202825.html>.

Sy, Chérif Salif. « FMI : l'héritage contesté des ajustements structurels en Afrique », *Alternatives Économiques* (16 mai 2025), en ligne : <https://www.alternatives-economiques.fr/cherif-salif-sy/fmi-lheritage-conteste-ajustements-structurels-afrique/00114700>.