

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

25/64

DAKAR, LE

12 JUIN 1964

N° 2578

N°

4

130240

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

A Monsieur le Président de l'Assemblée
Nationale

--- D A K A R ---

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint un
décret de présentation à l'Assemblée Nationale d'un projet
de loi relative à l'Urbanisme .

Je vous serais obligé de bien vouloir soumettre
ce projet à la délibération de l'Assemblée Nationale.

Veuillez agréer, Monsieur le Président , les as-
surances de ma haute considération.



Léopold Sédar SENGHOR.

République du Sénégal

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

N° 64 387

DECRET DE PRESENTATION

à l'Assemblée Nationale d'un Projet de Loi relative
à l'Urbanisme.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

VU la Constitution,

D E C R E T E

ARTICLE UNIQUE - Le Projet de Loi, dont la teneur suit, sera présenté par le Ministre des Travaux Publics, de l'Urbanisme, de l'Habitat et des Transports, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à DAKAR, le 29 MAI 1964

Léopold Sédar SENGHOR.

Un Peuple - Un But - Une Foi

PROJET DE LOI RELATIVE A L'URBANISME

EXPOSE DES MOTIFS

Les informations statistiques prévoient que la population du Sénégal est appelée à doubler en 14 ans. A ce mouvement, s'ajoute un phénomène de concentration urbaine qui permet de prévoir que dans le même délai, la population urbaine aura triplé.

Cette simple constatation montre la nécessité de doter le Sénégal d'une politique énergique d'aménagement urbain s'inscrivant dans le cadre des plans de développement. Cette politique suppose que les pouvoirs publics disposent des moyens juridiques nécessaires pour la mettre en oeuvre. A cet égard, de nombreux textes sont intervenus avant et depuis l'Indépendance. Mais cette réglementation présente trois défauts :

- a) - elle est éparse et donc difficile à consulter ;
- b) - elle comporte de nombreuses lacunes ;
- c) - elle n'est pas toujours adaptée aux besoins du Sénégal.

Aussi le Gouvernement a-t-il prescrit la refonte totale des textes en vigueur, afin de doter le pays d'un véritable code de l'Urbanisme cohérent et adapté. C'est la partie législative de ce code qui fait l'objet du présent projet de loi.

Elle n'est pas très développée. En effet, toutes les mesures d'organisation administrative et de procédure relèvent du domaine réglemen-

.../...

taire au sens de l'article 65 de la Constitution. Relèvent seulement du domaine législatif :

- a) - la définition des principes de base de la politique de l'Urbanisme (art. 1 à 3 du projet) ;
- b) - la création de plans d'urbanisme à caractère coercitif comportant un certain nombre d'obligations pouvant être imposées aux propriétaires ou détenteurs (art. 4 à 7) ;
- c) - les indemnités et sanctions pénales (art. 8 et 9).

Les mesures de sauvegarde et servitudes créées par le présent projet sont pour la plupart classiques et n'appellent pas de commentaires particuliers. La seule innovation importante figure à l'article 7, qui prévoit l'institution de zones spéciales d'aménagement foncier, dans lesquelles fonctionnera une procédure de remembrement obligatoire des propriétés. C'est le seul moyen d'urbaniser rationnellement certains quartiers des grandes villes dans lesquels le régime antérieur de la propriété foncière a conduit à une répartition absolument anarchique des parcelles.

Le présent projet de loi devra être complété par un ou plusieurs décrets qui constitueront la partie réglementaire du Code de l'Urbanisme et expliciteront, de manière détaillée, les institutions et les procédures à mettre en oeuvre.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

180240

2ème LEGISLATURE

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1964

R A P P O R T

fait

au nom

DE LA COMMISSION DE LA LEGISLATION, DE LA JUSTICE
DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DU REGLEMENT INTERIEUR

SUR

- SUR LE PROJET DE LOI N° 25/64 portant code de l'urbanisme
(première partie législative).

Par Demba KOITA
Rapporteur

Monsieur le Président,

Mes Chers Collègues,

Votre Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration Générale et du Règlement Intérieur, réunie le 2 Juillet 1964, à 16 heures, a examiné le projet de loi n° 25/64 portant code de l'urbanisme (première partie législative).

A l'examen de ce document, il ressort tout d'abord que la population du Sénégal est appelée à doubler en 14 ans et, dans le même délai, les communautés secondaires auront triplé.

Ce rythme inquiétant d'accroissement de nos populations a dicté aux pouvoirs publics l'impérieuse nécessité de doter le Sénégal d'un véritable code d'urbanisme cohérent et adapté.

C'est l'objet du présent projet de loi, qui tend à refondre les nombreux textes épars, pleins de lacunes ou inadaptés aux besoins du pays intervenus dans ce domaine avant et après l'indépendance.

Le projet qui vous est soumis a également pour objet l'intégration dans une politique générale de développement économique et de progrès social de nos agglomérations urbaines.

Cette politique d'urbanisme du Gouvernement vient donc à son heure. Car, grâce à l'utilisation rationnelle du sol, à la création pour l'ensemble de la population d'un cadre de vie propice à son développement harmonieux sur les plans physique, économique, culturel et social, nous connaissons de moins en moins des bidonvilles au coeur de nos villes.

Votre Commission estime cependant que la répartition et l'organisation du sol, le tracé des voies de circulation, les emplacements à usage du public, les espaces vert, tout cela sera simplement bien beau si on ne donnait aux Communes dans le cadre des plans de développement de la Nation, des moyens financiers leur permettant de faire face justement au phénomène alarmant de concentration urbaine dont parle si bien le rapport de présentation.

Cette remarque faite, votre Commission de la Législation, de la Justice, de l'Administration Générale, et du Règlement Intérieur, saisie pour avis, vous recommande d'approuver le présent projet de loi qui n'appelle de sa part aucune autre objection.

REPUBLIQUE DU SENEGAL

ASSEMBLEE NATIONALE

180240

R A P P O R T

fait au nom de la Commission des Travaux
Publics, de l'Urbanisme, de l'Habitat et
des Transports.

sur le projet de loi n° 25/64

portant Code de l'Urbanisme

(1ère partie législative)

par Djibril M'BENGUE

Rapporteur.

Le sujet qui nous préoccupe à présent participe d' un ensemble de notions techniques, un peu trop spéciales peut-être pour s' affranchir des quelques définitions et précisions que nous nous efforcerons de produire au long des lignes qui suivent.

La composante fondamentale de notre politique qu'est le développement économique et social réserve une place de choix à l' urbanisme ou aménagement du territoire de la Cité regardée comme un tout.

Croissance démographique et Concentration urbaine ont suffisamment aggravé le besoin, déjà senti, de doter le pays d'un code de planification urbanistique on recueils de textes portant consécration législative et réglementaire d'une série de mesures dont la mise en oeuvre permettra aux pouvoirs publics d'asseoir une politique cohérente d'aménagement urbain, répondant à nos impératifs de développement.

Bien entendu nous avons hérité de la puissance colonisatrice une abondante réglementation, laquelle devait inmanquablement se révéler inadaptée au Sénégal d'aujourd'hui parceque simplement elle avait été conçue à l'intention du territoire métropolitain français.

C'est cette réglementation qu'il s'agit de prolonger, de corriger, de compléter pour donner corps au code de l'urbanisme attendu, et dont la forme législative fait l'objet du présent projet.

Il convient de signaler tout d'abord un trait caractéristique de l'orientation moderne des interventions de la puissance publique dans le domaine immobilier et particulièrement dans celui de l'urbanisme. C'est le passage d'une compétence de police et de réglementation à une tâche active. A cet égard l'Instruction du 8 Avril 1960 sur les plans d'urbanisme dispose : "L'urbanisme qu'exige notre époque doit être un instrument d'action. Il s'éloigne en cela de la conception impliquée par la loi de 1943, celle d'un urbanisme de sauvegarde qui a pour objet, par des servitudes de non construction, de réservation ou de zonage, d'ordonner le développement urbain laissé à l'initiative des individus, de ménager l'avenir, plutôt que de préparer des réalisations positives et volontaires... Les mesures de réservation et de sauvegarde pour l'avenir restent indispensables, mais elles ne doivent plus constituer l'unique substance des plans. C'est par des plans d'inspiration "opérationnelle" que l'urbanisme retrouvera la faveur indispensable du public et de ses édiles et suscitera de nouvelles vocations."

Mais qu'est-ce qu'un plan d'urbanisme ? C'est un ensemble complexe comprenant d'une part le plan topographique du territoire qu'on fait l'objet avec la représentation cartographique de ses prévisions (voies, zones, etc), d'autre part un règlement, document complétant et traduisant en une forme juridique réglementaire les propositions exprimées graphiquement sur le plan topographique. Le plan d'urbanisme a la nature juridique d'un règlement administratif^{et} présente de ce fait une caractère coercitif.

Le présent projet de loi est délibérément abrégé. Il se borne à définir les principes de base de la politique de l'urbanisme, et à fixer les conditions d'indemnisation ou de pénalisation pouvant découler de son application.

Il contient les mesures classiques de sauvegarde et de servitudes d'urbanisme. Celles ci s'organisent en deux catégories.

1°) servitudes dans l'intérêt du domaine public

C'est la servitude d'emplacement réservés (voies, espaces libres ou services publics) sur lesquels le permis de construire doit être refusé.

C'est la servitude d'alignement qui s'applique dès l'approbation du plan. Ici la jurisprudence prévoit que l'élargissement de la voie par le plan peut s'exercer "quelle que soit l'importance de l'élargissement de la voie et de l'emprise sur la propriété privée". Le dégagement bilatéral des allées du Centenaire en est une illustration d'actualité Pour les Dakarais.

2° Servitudes dans l'intérêt général

Pouvant aller jusqu'à l'interdiction de construire (servitude non aedificandi), elles comprennent la servitude non altius tollendi, ou obligation de construire selon une architecture ordonnée, avec certains matériaux, etc ; les servitudes de zonage (zones d'habitation, zones industrielles etc) dont la légitimité est consacrée depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 Février 1934.

Quant aux mesures de sauvegarde, ce sont principalement des mesures de sursis à statuer soit sur la demande du permis de construire, soit sur les demandes d'autorisation de lotissement ainsi que sur les demandes d'autorisation d'ouverture d'établissements classés, lorsque ces constructions, lotissements ou établissements sont de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du plan.

Une autre mesure que l'on peut rapprocher des mesures de sauvegarde et que les décrets d'application ne manqueront pas d'explicitier est relative au droit de préemption. Celui-ci pourra être exercé dans les zones réservées aux services publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces libres par un plan d'urbanisme publié.

La loi renferme une seule innovation par rapport au régime en vigueur. C'est la procédure de remembrement obligatoire des propriétés dont la mise en oeuvre est indispensable là où une rénovation est à entreprendre.

La loi et les décrets d' application qui vont suivre constituent pour la puissance publique, le moyen unique de lutter contre le découpage désordonné des parcelles d' habitation, contre l' implantation anarchique des constructions. En un mot, elle met un terme à un régime défectueux d'occupation du sol en zone urbaine, imputable, il faut le dire, bien moins aux caprices des occupants qu'à la mauvaise connaissance qu'ils ont de la réglementation : là où l' on adore le soleil, en effet, les lois de la thermodynamique sont méconnues.

Le texte présenté par le Gouvernement prévoit l' établissement de trois types de plans qui, au demeurant, peuvent se ranger en deux catégories seulement, savoir le plan d' urbanisme directeur et le plan d'urbanisme de détail, dont la distinction a été l' innovation principale de l' Ordonnance du 31 Décembre 1958 : "Le plan d' urbanisme directeur trace le cadre général de l' aménagement et en fixe les éléments essentiels. Il peut être complété au fur et à mesure des besoins par des plans d' urbanisme de détail portant sur certains secteurs ou quartiers."

Le caractère réglementaire du plan approuvé par décret est signalé plus haut. Cet aspect de contrainte ressort davantage si l'on songe que la simple approbation du plan par décret emporte déclaration d' utilité publique pouvant donner lieu à des expropriations. Mais cela n' enlève rien à la procédure usuelle de déclaration d' utilité publique en fait d' expropriation.

GARANTIES DES ADMINISTRÉS ET CONDITIONS D' INDEMNISATION :

De ce que le plan d' urbanisme s' analyse en règlement administratif, résultent des conséquences qui s' attachent ordinairement à la théorie du règlement, notamment le régime de protection des administrés à l' égard des mesures de sauvegarde et de servitudes d' urbanisme .

.../...

Tout d'abord les mesures de sauvegarde ne peuvent être instituées que pendant la durée d'établissement des plans, et ce, pendant un temps fini (deux ans à compter de la date de publication avec une prolongation possible de deux périodes consécutives de 6 mois).

Quant à la question de savoir si l'institution de servitudes d'urbanisme est de nature à ouvrir droit à indemnité : elle est très délicate et a longtemps donné lieu à hésitation, controverse et incertitude.

Un avis du Conseil d'Etat du 18 Décembre 1924 a rappelé le principe général suivant : " Tout acte de la puissance publique ouvre droit à réparation lorsqu'il en résulte un dommage direct, matériel et spécial." Mais comme la notion de préjudice spécial est parfois difficile à interpréter, la loi existante a tranché le problème d'une manière qui semble de nature à entraîner des conséquences sévères pour la propriété privée, lorsque l'on songe aux servitudes les plus radicales (non aedificandi).

A son tour, le présent projet reprend en son article 8, les dispositions de l'article 82 du Code de l'Urbanisme français, qui exclut d'une manière générale l'indemnisation sauf s'il résulte de la servitude une "modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain".

DES SANCTIONS :

De la nature juridique réglementaire du plan d'urbanisme découlent également des conséquences punitives qui sanctionnent la non observation des clauses du Code.

Ici, la Commission a estimé que la peine d'emprisonnement doit être infligée en cas de récidive seulement, tandis que

.../...

l' amende prévue en cas de violation des prescriptions doit être abaissée quant à son minimum , et accrue quant à son maximum. Elle propose à cet effet que l' article 9 soit amendé. Aux termes de l' amendement, le deuxième alinéa de l' article 9 prend la forme :

" Toute personne qui construit sera punie d' une amende allant de dix mille francs (10.000 francs) à dix millions de francs (10.000.000 de francs) et, en cas de récidive, d' un emprisonnement de un à six mois sans préjudice de ladite amende.

L' article 11 fait l' objet également d' un amendement.

Celui-ci consiste en la suppression des deux lignes du corps de l' article, qui devient :

Nouvel article 11 : Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Un troisième et dernier amendement est relatif à l' article 1er. Pour la clarté et la vigueur du texte, il est ici proposé de substituer, dans la première phrase, le verbe au substantif, et d' écrire :

Nouvel article 1er : La politique de l' Urbanisme au Sénégal a pour objet d' intégrer dans une politique générale de développement économique et de progrès, l' aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations

Le reste sans changement.

Telles sont les quelques observations que la Commission des Travaux Publics soumet à l' Assemblée, en l' invitant à adopter le présent projet sous sa forme amendée ainsi qu' il est indiqué plus haut ./-

Dakar, le 13 Juillet 1964

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

N° 55/

AB 0240

L O I
PORTANT CODE DE L'URBANISME

(Première partie législative)

L'ASSEMBLEE NATIONALE,

après en avoir délibéré,

a adopté, en sa séance du Lundi 13 Juillet 1964,

la loi dont la teneur :

ARTICLE 1er. - La politique de l'urbanisme au Sénégal a pour objet d'intégrer dans une politique générale de développement économique et de progrès social, l'aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations. Elle tend, notamment par l'utilisation rationnelle du sol, à la création pour l'ensemble de la population d'un cadre de vie propice à son développement harmonieux sur les plans physique, économique, culturel et social.

ARTICLE 2. - L'élaboration et l'exécution de la politique de l'urbanisme comportent la consultation de conseils ou commissions où sont représentées les populations intéressées ainsi que les intérêts économiques publics et privés.

ARTICLE 3. - Dans le cadre du plan national de développement et des programmes régionaux d'aménagements, il sera établi :

- des plans directeurs
- des plans d'urbanisme
- des plans de détail,

qui seront rendus exécutoires par décret. Ce décret vaut déclaration d'utilité publique pour son exécution, et notamment pour la poursuite des expropriations nécessaires.

Les plans directeurs s'appliquent soit à des communes, soit à des parties de communes, soit à des agglomérations, soit à des parties d'agglomération, soit à des ensembles de communes ou d'agglomérations ou de parties de communes ou d'agglomérations que réunissent des intérêts communs.

.../...

Lorsqu'ils s'appliquent à des ensembles ou des parties de communes ou d'agglomérations, ces ensembles ou parties sont constitués en groupements d'urbanisme.

Les plans d'urbanisme s'appliquent soit à des communes, soit à des agglomérations (villes ou bourgs ruraux), soit à des fractions de commune ou d'agglomération.

Les plans de détail reprennent à plus grande échelle des parties des plans directeurs ou des plans d'urbanisme.

Le programme des plans directeurs d'urbanisme à établir ainsi que ceux des groupements d'urbanisme à créer est fixé par décret.

ARTICLE 4. - Les plans directeurs, les plans d'urbanisme et les plans de détail comportent notamment :

d'une part :

- la répartition et l'organisation du sol en zones suivant leur affectation ;
- le tracé de toutes les voies de circulation (voies nationales, voies de grande circulation, voirie secondaire ou de desserte des quartiers, parcs à voitures, zone de stationnement, chemins de piétons ou toutes zones de circulation réservée), ainsi que le classement de ces voies ;
- les emplacements réservés aux installations d'intérêt général ou à usage du public avec mention de leur destination et aux espaces libres ou boisés ;
- les schémas directeurs des réseaux divers.

d'autre part :

- un règlement qui fixe conformément aux articles ci-après les règles et servitudes relatives à l'utilisation du sol. Le plan directeur peut contenir l'indication des parties de zones dans lesquelles seront établis les plans d'urbanisme de détail et les zones spéciales d'aménagement foncier.

ARTICLE 5. - Pendant la période d'élaboration des plans directeurs ou des plans d'urbanisme, les mesures de sauvegarde suivantes peuvent être instituées dans les conditions fixées par décret :

- 1) soumission à autorisation administrative des transactions immobilières ;
- 2) soumission à autorisation administrative des constructions nouvelles et des modifications de constructions

.../..

- 3 -

existantes et possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations ;

- 3) possibilité de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisations d'ouverture d'établissements classés ;
- 4) soumission à autorisation administrative de tous les travaux publics et privés.

Ces mesures de sauvegarde ne sont valables que pour une durée de deux ans à compter de la date de publication de l'acte les instituant. Toutefois, cette durée est susceptible d'une prolongation de 2 périodes consécutives de 6 mois.

ARTICLE 6. - Les règles et servitudes qui peuvent être imposées par les plans directeurs, par les plans d'urbanisme ou les plans de détail sont les suivantes ;

- 1°) - soumission à autorisation de toute construction nouvelle ou modification de constructions existantes ;
- 2°) - prescriptions relatives aux dimensions minimales et maximales des terrains à bâtir ;
- 3°) - prescriptions relatives au volume, à la densité, aux caractéristiques architecturales et techniques, à l'implantation des constructions et aux caractéristiques de la végétation et de l'environnement ;
- 4°) - prescriptions relatives à l'échelonnement dans le temps de la réalisation des constructions dans les différentes zones prévues ;
- 5°) - prescriptions relatives à la destination des zones et des immeubles ;
- 6°) - interdiction totale ou partielle de bâtir sur certaines zones dites "non aedificandi" ou réservées ;
- 7°) - prescriptions relatives à l'aménagement des zones industrielles, des zones maraîchères ou agricoles, des zones de loisir et des lotissements de toute nature, ainsi qu'aux charges pouvant être imposées aux intéressés pour ces réalisations ;
- 8°) - prescriptions relatives à la sauvegarde et à la mise en valeur des sites, des ensembles architecturaux, ou de tout élément de valeur historique ou artistique ;
- 9°) - prescriptions relatives à l'hygiène, à la salubrité, à la sécurité publique et à la sauvegarde des valeurs culturelles et esthétiques.

ARTICLE 7. - Dans les agglomérations dotées d'un plan directeur ou d'un plan d'urbanisme approuvé, peuvent être instituées par décret, si le plan d'urbanisme ne l'a pas déjà prévu, des zones spéciales d'aménagement foncier. Ces zones feront l'objet d'un plan d'urbanisme de détail. Cette institution comporte pour tous les immeubles compris dans la zone spéciale :

.../..

- 4 -

- l'immatriculation obligatoire ;

- la rénovation foncière comportant, sur la base du plan d'urbanisme de détail, des opérations obligatoires d'alignement, de normalisation des limites, de modification d'emplacement et de remembrement des propriétés et, si nécessaire pour la réalisation de ces diverses opérations, d'abandon de surface.

Un décret fixera les modalités d'application du présent article.

ARTICLE 8.- Les servitudes et obligations établies en application des articles précédents ne donnent droit à aucune indemnité.

Toutefois, une indemnité peut être accordée s'il résulte de ces servitudes une modification à l'état antérieur des lieux déterminant un préjudice actuel, direct, matériel et certain.

ARTICLE 9.- Dans le cas où, en exécution des décrets prévus par l'article 5, les transactions immobilières sont soumises à autorisation, le défaut d'autorisation ou son refus entraînera la nullité de la transaction.

Toute personne qui construit un bâtiment neuf ou modifie des constructions existantes, ou procède à des aménagements sans autorisation administrative ou en violation des prescriptions édictées en vertu des articles 5, 6 et 7 de la présente loi sera punie d'une amende allant de 20.000 francs à 2 millions de francs et, en cas de récidive, d'un emprisonnement de un mois à six mois et d'une amende allant de 20 000 francs à 2 millions de francs.

Le Tribunal devra sur la requête de l'Administration, ordonner d'office la démolition des constructions édifiées en contravention aux dispositions applicables et la remise des lieux en l'état, aux frais du condamné.

ARTICLE 10.- Les dispositions de la présente loi sont applicables aux plans d'urbanisme en cours d'établissement, d'instruction ou d'exécution.

ARTICLE 11.- Toutes dispositions contraires à la présente Loi sont abrogées.

DAKAR, le 13 JUILLET 1964

LE PRESIDENT DE SEANCE

Ousmane N'GOM.-