

De la nécessité d'une réforme foncière pour relever les défis du développement économique, social et culturel du Sénégal





Table des matières	2
INTRODUCTION	3
1. Recueil des textes législatifs et réglementaires applicables en matière de gestion du foncier au Sénégal.	4
1.1. Les textes du régime de l'immatriculation	4
1.2. Les textes régissant les terres du domaine national	5
2. La loi relative au domaine national dans tous ses états	6
2.1. Historique	6
2.2. L'essence de la loi relative au domaine national	8
2.3. Les défaillances constatées dans l'application de la loi	9
3. Gestion foncière et urbanisme au Sénégal	14
3.1. L'hypertrophie des villes, un problème national	14
3.2. L'enjeu foncier en milieu rural	15
3.3. Le problème de la transparence de la gestion foncière	17
3.4. Les dysfonctionnements	19
4. Autres exemples de gestion foncière dans la sous-région	22
4.1. L'exemple du Bénin	22
4.2. L'exemple du Mali	23
4.3. En synthèse	25
5. Recommandations pour une réforme de la loi relative au domaine national	27
6. Annexe : Travaux préliminaires à l'étude – Etat des lieux législatif et réglementaire régissant le foncier au Sénégal	31



INTRODUCTION

La croissance urbaine actuelle dans toutes les villes du pays rend la question de la gestion foncière particulièrement cruciale, dans ces espaces. Il n'y a pas de semaine sans que les organes de presse ne se fassent l'écho de dysfonctionnements graves dans le système de gestion des terres. La gestion du foncier apparaît comme déconnectée de la gestion du développement spatial et de l'aménagement des collectivités. La terre est vue comme une ressource intégrée dans le champ marchand (et politique), alors qu'elle est le support des possibilités de croissance durable des communautés.

L'hypertrophie de la capitale Dakar en fait un problème essentiel de la stratégie de planification du territoire national. Dakar a, en effet, une croissance de 6% chaque année avec une population estimée actuellement à environ 3.000.000 d'habitants. Près de la moitié de cette croissance est constituée par un stock de migrants venant du monde rural. Cela signifie que chaque année, près de 80.000 personnes dans la force de l'âge viennent s'ajouter aux demandeurs d'accès aux différents services urbains, parmi lesquels le logement. Cette importante croissance urbaine est également notée dans d'autres villes du pays (Touba, Kaolack, Ziguinchor, Thiès, Saint-Louis).

L'hypertrophie urbaine est un phénomène structurel dont les conséquences (difficulté d'accès à la terre, difficultés de l'aménagement...) sont régulièrement renforcées par des phénomènes conjoncturels (insécurité en Casamance, inondations...). Il était donc important dans le cadre de cette étude, d'établir une liaison entre la stratégie de gestion foncière et les stratégies de croissance urbaine. Le contrôle des réserves foncières devient un des principaux enjeux sociaux et politiques dans la ville et, de plus en plus, dans les campagnes, par le jeu conjoint d'un engouement des élites urbaines pour les propriétés rurales et des opportunités économiques offertes par la terre. L'accès à la terre est devenu l'enjeu d'une compétition rude entre les différents groupes sociaux qui mettent en branle des stratégies de plus en plus radicales pour accaparer les espaces disponibles.



1. Recueil des textes législatifs et réglementaires applicables en matière de gestion du foncier au Sénégal.

Il s'agit de références précises concernant les textes législatifs et réglementaires régissant le foncier au Sénégal pouvant permettre à tout un chacun de se les procurer en cas de besoin.

La gestion du foncier étant soumise à deux régimes distincts, les textes seront présentés sous deux rubriques différentes se rapportant à ces deux régimes : le régime de l'immatriculation et celui du domaine national.

Les références retenues portent sur la date, le numéro du texte et celui du journal officiel dans lequel il a été publié. Il suffira alors de s'adresser à l'Imprimerie nationale de Rufisque pour pouvoir en avoir la quantité voulue. (JOS= Journal officiel du Sénégal)

1.1. Les textes du régime de l'immatriculation

1.1.1. La loi n° 76.66 du 2 Juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat. JOS n° 4056 du 28/07/1976

1.1.2. Le décret n° 81 557 du 21 Mai 1981 portant application du Code du domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé immobilier- JOS n° 4855 du 5/09/1981

1.1.3. La loi n° 87-11 du 24 Février 1987 autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines. JOS n° 5164 du 14/03/1987 ;

1.1.4. Le décret n° 87-271 du 3 Mars 1987 portant application de la loi autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines- JOS n° 5164 du 14/03/1987 ;

1.1.5. La loi n° 94-64 du 22 Août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial. JOS n° 5595 du 27/08/1994 ;

1.1.6. Le décret n°95-737 du 31 Juillet 1995 portant application de la loi autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial. JOS n° 5651 du 09/09/1995

1.1.7. La 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. JOS n° 4506 du 28/07/1976

1.1.8. Le décret n° 77-563 du 3 Juillet 1977 portant application de la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique. JOS n° 4578 du 30/07/1977 ;



1.1.9. Le décret du 26 Juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. **JOS n° 1499 de 1933**

1.2. Les textes régissant les terrains du domaine national

1.2.1. I-2-1 La loi n° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national. **JOS n° 3692 du 11/07/1964 ;**

1.2.2. Le décret n° 64-573 do 30 Juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national. **JOS n° 3699 du 29/08/1964 ;**

1.2.3. Le décret n° 64-574 du 30 Juillet 1964 portant application de l'article 3. de la loi relative au domaine national. **JOS n° 3700 du 5/09/1964**

1.2.4. Le décret n° 66-858 du 7 Novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi relative au domaine national. **JOS n° 3857 du 19/11/1966**

1.2.5. Le décret n°72-1288 du 27 Octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprise dans les communautés rurales. **JOS n° 4260 du 18/11/1972**

1.2.6. Le décret n° 80-1051 du 14 Octobre 1980 abrogeant et remplaçant les articles 2, 8,14, 19 et 20 du décret n° 72-1288 du 27 Novembre 1972 **JOS n° 4798 du 8/11/1980**

1.2.7. La loi n° 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales **JOS n°5722 du 27/12/1996**

1.2.8. Le décret n°96-1130 du 27 Décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes, communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national. **JOS n° 5722 du 27/12/1996**



2. La loi relative au domaine national dans tous ses états

2.1. Historique

Au commencement étaient le feu et la hache qui engendrèrent le droit de feu et le droit de hache.

Par la mise à feu, les familles des premiers occupants se constituaient un droit sur la superficie touchée par l'incendie.

Par la suite ils procèdent au défrichement effectif des régions ainsi délimitées. Au premier droit, le droit de feu, vient s'ajouter un nouveau droit, le droit de hache. Avec l'agrément des premiers occupants et surtout de leur chef qui portait le nom de Lamane, d'autres familles pouvaient venir s'installer et procéder au défrichement qui leur conférait le droit de culture qui entraînait le paiement d'une redevance –le plus souvent en nature- qui leur permettait de conserver l'usufruit du sol.

D'où, deux nouveaux droits qui viennent s'ajouter aux premiers, à savoir : le droit de culture et le droit de redevance.

Enfin, suite aux guerres de conquête des régions par des chefs militaires ou religieux, un dernier droit vint couronner l'architecture du système de la tenure des terres, c'est le droit éminent ou droit du plus fort occupant.

C'est l'ensemble de ce système composé de ces différents droits que l'histoire de notre pays a retenu sous le nom de régime coutumier de la tenure des terres.

Droit de feu, droit de hache, droit de redevance, droit de culture ou de superficie et droit du plus fort occupant, telles furent les premières manifestations de l'origine de l'appropriation de la terre chez nous. Mais, comme on peut le constater, ces différents droits étaient essentiellement liés à la famille, à la tribu, à la communauté et se transmettaient de génération en génération à l'intérieur de ces entités. La propriété était familiale, tribale ou communautaire et ne pouvait faire l'objet d'aucune transaction exogène. Elle était et restait inaliénable.

Ce régime dit coutumier de la tenure des terres a continué d'être appliqué à travers les âges malgré ses deux faiblesses congénitales fondamentales que sont, d'une part, l'absence de délimitation physique sur le terrain, et, d'autre part, l'inexistence d'une transcription écrite pouvant garantir un suivi adéquat de la transmission des droits aux ayants-droit.

Malgré tout, il a tenu des siècles durant jusqu'à sa rencontre avec la colonisation. Cette dernière, tout le long de son règne, a mis en œuvre différentes tentatives pour faire évoluer le régime foncier coutumier vers le régime de propriété individuelle qui était le sien. A cet effet, de nombreux textes législatifs et réglementaires furent édictés, promulgués et mis en application.



Durant toute la période de sa domination, la puissance colonisatrice s'est évertuée, par l'adoption d'une kyrielle de textes écrits, à asseoir et consolider une nouvelle politique foncière et domaniale répondant à ses préoccupations de durabilité et de stabilité dans l'exploitation de l'espace conquis. Parmi ces textes on peut citer, entre autres :

- **Le décret du 23 Octobre 1904** portant organisation du domaine en Afrique occidentale française (AOF)
- **Le décret du 26 Juillet 1906** portant organisation de la propriété foncière en AOF.
- **Le décret du 8 Octobre 1925** instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF ;
- **Le décret du 25 Juillet 1932** portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF ;
- **L'arrêté du 5 Novembre 1830** promulguant le Code civil français au Sénégal ;
- **L'arrêté du 22 Novembre 1862** promulguant le décret du 26 Août 1862 sur la transcription en matière hypothécaire.
- **Le décret du 15 Novembre 1935**, portant réglementation des terres domaniales en AOF ;
- **Arrêté 723/AD du 16 Mars 1937** fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics ;
- **Le décret n° 55-580 du 20 Mai 1955** portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et AEF ;

Toute la stratégie déployée avait pour objectif d'implanter le régime de la propriété privée individuelle dans la gestion de la tenure des terres au détriment du régime foncier coutumier.

Et quand on sait que le premier acte posé en la matière fut l'ordonnance royale du 17 Avril 1825 qui posait les fondements de la constitution du domaine colonial, on se rend bien compte que la compétition a été plus que centenaire.

Et c'est bien le régime foncier coutumier qui est sorti vainqueur de ce duel, car, en 1960, quand le Sénégal accédait à la souveraineté internationale, seul 1% du territoire national relevait du régime introduit par la colonisation, à savoir, les terres soumises au régime du code civil qui reposait sur les deux formalités de la transcription et de l'inscription –et celles soumises à l'immatriculation-

Tout a été mis en œuvre pour pousser le régime coutumier vers celui du code civil et de l'immatriculation, mais en vain.

Toutes les procédures d'enquête et de constatation de droits fonciers dits indigènes, toutes les formes de représentation de ces droits tels que le certificat administratif, le livre foncier indigène et le livret foncier qui ont été imaginées et mises en branle n'ont pas permis d'atteindre l'objectif fixé.



La tentative s'est révélée vaine et le résultat obtenu a été un total insuccès. Insuccès reconnu et traduit par la puissance colonisatrice dans les termes de l'article 3 du décret n° 55-580 du 20 Mai 1955- à cinq ans de la proclamation de l'indépendance – ainsi stipulés : « **en Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation** »

Aveu ne peut être plus expressif.

Moins de cinq ans après, le 4 Avril 1960, quand le Sénégal proclamait son indépendance, la situation foncière et domaniale se présentait donc ainsi qu'il suit :

- Les terres (urbaines et rurales) soumises au régime coutumier (99%)
- Et les terres (urbaines et rurales) relevant du Code civil et du régime de l'immatriculation (1% de la superficie du territoire national)

C'est dans ce contexte précis, résultat d'un long processus historique, plus que centenaire, qu'allait intervenir la réforme qui a donné naissance à la loi relative au domaine national.

2.2. L'essence de la loi relative au domaine national

Ce qu'on appelle communément domaine national est l'objet de la loi n° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national.

L'essence et les limites de cette loi se trouvent dans ses trois premiers articles complétés par le quatrième, qui en fixe les différentes composantes. En les examinant très attentivement on s'en rend compte sans difficultés.

Article premier : « Constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat. »

Article 2 : « L'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement. »

Article 3 : « Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat. »

Article 4 : « Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories : **1- Zones urbaines ; 2- Zones classées ; 3- Zones des terroirs ; 4 : Zones pionnières.** »



Les dispositions de l'article premier règlent son compte au régime coutumier de la tenure des terres en vigueur jusque là. Elles ont sauvegardé la propriété de ceux qui détenaient les terres selon les règles du Code civil et du régime de l'immatriculation au détriment de ceux qui détenaient collectivement ou individuellement, des droits coutumiers sur la terre. Elles traduisent un passage en force contre les détenteurs de ces droits en versant sans exclusive toutes leurs propriétés dans le domaine national qui est en fait une réserve à la disposition de l'Etat qui y puise par voie d'immatriculation pour augmenter son patrimoine immobilier privé.

En réalité, du fait de la loi sur le domaine national, tous les détenteurs des terres en vertu du régime coutumier hérité des ancêtres ont été victimes à la fois de dépossession, d'extorsion, de spoliation et d'expropriation de leurs droits fonciers, au profit exclusif de l'Etat.

En voulant résoudre en quatre ans ce que la colonisation n'a pu faire durant sa présence plus que centenaire on ne pouvait qu'opérer un coup de force au détriment des plus démunis et des moins déterminés qui a donné les dispositions de l'article premier ci-dessus.

Pourquoi, pour rester en phase avec l'histoire, n'avait-on pas complété les dispositions de l'article premier en ajoutant : **« Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, situées aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale, relèvent du régime coutumier. Ces terres seront immatriculées au nom de leurs occupants dans les conditions qui seront fixées par décret. »**

Ces dispositions insérées dans la loi, respectées et appliquées auraient permis de faire l'économie de la guerre qui sévit encore dans la partie Sud de notre pays.

2.3. Les défaillances constatées dans l'application de la loi.

Certaines dispositions essentielles de la loi et de ses décrets d'application ne sont pas encore prises pour pouvoir être mises en application.

Cette situation est le lit de toutes les défaillances constatées et de tous les conflits qui tournent autour du domaine national. Citons-en quelques unes.

2.3.1. Article 7 de la loi sur le domaine national.

« Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones des terroirs et zones pionnières les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées.

La zone des terroirs correspond, en principe, à la date de la publication de la présente loi, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage.



Les zones pionnières correspondent aux autres terres. » A l'heure actuelle, ces décrets ne sont pas encore pris. D'où le flou et la confusion qui règnent et sous le couvert desquels les spéculateurs fonciers agissent et créent les nombreux conflits qui occupent notre quotidien.

2.3.2. Article 8 de la loi sur le domaine national

« Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements. »

En l'absence de leur délimitation sur le terrain on comprend bien la provenance des attributions abusives que font les présidents de Conseils ruraux dans la gestion de ces terres qui sont destinées exclusivement aux membres de leurs communautés. Une application stricte des dispositions de cet article permettrait d'éviter ce qui s'est passé à Mbane et dans d'autres communautés rurales.

2.3.3. Article 11 de la loi sur le domaine national

« Les zones pionnières sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement.

A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret, soit à des communautés rurales, existantes ou nouvelles, soit à des associations coopératives ou à tous autres organismes créés sur l'initiative du Gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle. » Jusqu'à présent aucune délimitation physique n'est faite sur le terrain en ce qui concerne les zones pionnières.

L'article ne peut donc être mis en pratique.

2.3.4. Article 13 de la loi sur le domaine national

« L'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terroirs affectés par décrets en vertu de l'article 11, que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. » Est-ce que toutes les opérations qui ont entraîné la prise du décret depuis lors revêtent réellement le caractère d'utilité publique ?

2.3.5. Article 4 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national

« Un décret pris sur proposition du Gouverneur après avis du Comité régional de développement, définit les limites de chaque terroir. »



2.3.6. Article 24 du décret fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national

« Dans l'année suivant la mise en place de chaque Conseil rural, le président procédera dans les conditions prévues aux articles 14 et 18, deuxième alinéa à la première affectation des terres au profit des membres de la communauté rurale. »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le domaine national il ne nous a pas été donné l'occasion de voir ces séances d'affectation.

2.3.7. Article 26 du décret fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national.

« Il est constitué pour chaque terroir un dossier foncier dont la composition sera fixée par arrêté des Ministres des finances de l'économie rurale et du plan. Ce dossier est tenu en double exemplaire, au siège du Conseil rural et dans les bureaux du Préfet. »

Ici également, ces dossiers fonciers, tardent à voir le jour. Et dans l'ensemble, les deux faiblesses congénitales fondamentales du régime foncier continuent de se manifester. L'absence de délimitation physique sur le terrain des différentes catégories de terres du domaine national fixées par la loi et l'inexistence de leur prise en charge dans des registres fonciers, pouvant permettre le suivi par écrit.

Ces différents dysfonctionnements constatés le sont au niveau de la lettre de la loi. Ils sont la conséquence d'une application défectueuse des dispositions de celle-ci. Mais plus grave encore sont les conséquences découlant de l'esprit de cette loi qui verse dans le domaine national toutes les terres qui relevaient du régime coutumier et qui appartenaient à la communauté des autochtones qui constituaient la grande majorité de la population vivant essentiellement en milieu rural.

En conséquence ces derniers ne bénéficiaient plus d'aucune prétention de propriété sur leurs terres qui étaient par ailleurs l'outil de travail fondamental des paysans. L'affectation qui est le mode de détention de la terre n'y change rien. Comme le confirme si bien le troisième alinéa de l'article 3 du décret n° 72-1288 du 27 Octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales en ces termes : **« Elle (l'affectation) ne confère qu'un droit d'usage. Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage. »**

Ainsi sevrés du droit de propriété sur la terre qui est leur outil principal de travail, ces paysans qui constituent plus de 65% de la population se trouvent réduits à l'état d'ouvriers agricoles de fait, créateurs de richesses pour d'autres qui s'approprient les plus values créées par leur travail.



Situation qui perdure et qui, pourtant, continue de bloquer l'avènement des transformations attendues dans nos campagnes.

2.3.8. La loi relative au domaine national, un facteur de blocage des transformations dans le milieu rural

En fait, pour les paysans, la terre est un capital mort. Ils sont pénalisés en conséquence.

En l'absence du droit de propriété, le cultivateur manque de motivations réelles qui pourraient l'amener à accorder davantage d'intérêt à son outil de travail en cherchant à le rentabiliser toujours plus, avec le seul droit d'usage et de culture, il n'a d'autre préoccupation que d'exploiter la terre mais non d'y investir pour la maintenir en état de rentabilité accrue. Et les campagnes continuent d'accuser un retard toujours plus profond par rapport aux villes. Quand les villes continuent de se développer, de s'étendre, de se moderniser et de prospérer, les campagnes, elles, continuent d'être marginalisées dans un immobilisme profond réfractaire à tout changement !

Hormis la construction, ça et là, de quelques salles de classes et autres postes de santé, la physionomie des villages sénégalais est restée la même depuis les temps immémoriaux, aussi bien dans leur configuration qu'en ce qui concerne les matériaux utilisés en matière d'habitat.

Pourquoi cette léthargie rebelle continue-t-elle de sévir dans la campagne sénégalaise ? Qu'est-ce qui fonde réellement cette léthargie ? Alors que plus de 65% de la population du pays y vivent, que cultivateurs et éleveurs y vivent, travaillent, produisent et assurent une partie de l'alimentation des populations ? Pourquoi, malgré l'encadrement, l'aide et l'assistance qui leur sont accordés et les milliards de nos francs qui sont investis dans le milieu, les résultats escomptés ne se sont pas réalisés ? Pourquoi l'analphabétisme, la maladie, la misère, et la pauvreté continuent-ils d'être le lot quotidien des populations rurales ? Le constat est donc amer. Tout ce qui a été entrepris jusqu'ici n'a pas permis à la campagne d'évoluer au même rythme que les villes.

Ainsi l'encadrement permanent, la prolifération des organismes intervenant en milieu rural, la mise en place des communautés rurales, l'avènement de la loi relative au domaine national, la nouvelle politique agricole, la diversification agricole, les secours en vivres substantiels récurrents, les épongements de dettes répétitifs, rien de tout cela n'a permis de faire évoluer les réalités de la campagne. Pourquoi ? Où se trouve la racine du mal ? Qu'est-ce que les villes ont et qui fait défaut à la campagne ?

C'est la différence de nature des régimes juridiques appliqués à la gestion des terres qui explique la différence du rythme d'évolution et de changement des conditions de vie des populations des deux aires géographiques que sont les villes et la campagne :



C'est le régime de l'immatriculation qui régit la gestion des terres dans les villes alors que dans nos campagnes c'est celui du domaine national qui s'applique.

Le régime de l'immatriculation est un des moteurs du dynamisme vivant qui sous tend l'évolution ordonnée des villes.

Le régime du domaine national, quant à lui, ne réserve aux paysans qu'une affectation assise sur une clause d'indisponibilité permanente que traduit une interdiction absolue de transaction, autrement dit une interdiction de l'accès à la propriété des terres. Ainsi les paysans ne sont propriétaires ni des terres qu'ils occupent à usage d'habitation, ni celles qu'ils cultivent pour la satisfaction de leurs besoins.

Les villages ne sont pas lotis. Les terres de culture non plus. Aucun titre n'est délivré pour sous-tendre l'affectation des terres et aucune organisation n'est mise en place pour le suivi de la gestion de ces terres.

Les paysans ne sont donc pas motivés, ni placés dans des conditions matérielles d'organisation de leur espace d'activité, pour transformer par et pour eux-mêmes le milieu dans lequel ils vivent. Rien ne les y incite. Le résultat concret est qu'ils sont plus prompts à quitter les lieux qu'à y rester. A la première occasion, ils quittent la campagne pour la ville où ils espèrent trouver l'emploi qui leur fait cruellement défaut.

Le domaine national est un facteur de blocage du développement et de la modernisation de la campagne sénégalaise. Il annihile tous les efforts faits en faveur du monde rural.

Pour ces raisons, il faut sans plus tarder réformer le régime foncier. Il faut réconcilier le paysan avec son outil de travail qu'est la terre. Il faut lui permettre d'accéder enfin à la propriété pleine et entière de cet outil de travail, seul moyen de le maintenir sur place et de l'amener à se comporter en bon père de famille dans la gestion de son environnement.

Le contenu de cette réforme fait l'objet des recommandations contenues dans le présent dossier.



3. Gestion foncière et urbanisme au Sénégal

3.1. L'hypertrophie des villes, un problème national

La croissance urbaine au Sénégal se fait selon des modalités qui impliquent que plus de 50% de la population du pays, vivra dans des villes à l'horizon 2015. Il apparaît donc très important de comprendre comment la demande d'accès au foncier sera gérée dans le cadre du développement urbain. Quelle gestion du foncier pour un développement spatial durable ? Quelle politique du foncier pour un aménagement viable des espaces urbains et des collectivités ? Dans ce cadre, il est important de comprendre comment la « qualité de la gestion foncière » impacte l'organisation urbaine et sociale des espaces habités au Sénégal.

La Région de Dakar concentre 24% de la population sénégalaise sur 0,28% du territoire national¹. Elle concentre la très grande majorité des activités économiques nationales et l'essentiel des centres administratifs de décision. Elle assure 55% du P.I.B.²

Toutes les banques implantées au niveau national ont leur siège à Dakar dont l'importance financière ne peut être comparée à celle d'aucune ville de l'intérieur.

La centralisation des pouvoirs de décision politiques dans cette ville (siège de l'exécutif, du pouvoir législatif, de la plupart des partis politiques) renforce sa primauté par rapport au reste du pays.

Il est donc évident que les problèmes d'accès à la propriété et de contrôle du foncier se posent avec une acuité particulière à Dakar. Pour autant, les autres espaces du territoire ne sont pas épargnés.

La paupérisation croissante des terroirs ruraux renforce l'exode rural et les stratégies de migration touchent toutes les villes du Sénégal, ceci d'autant que ces villes ne captent pas seulement une migration venue du territoire national, mais de l'ensemble de la sous-région. Le foncier urbain est un enjeu important sur tout le territoire national, du fait de l'hyper croissance due à l'exode.

Dakar n'est pas un exemple isolé au Sénégal. Toutes les villes secondaires sont confrontées au phénomène. Les villes de Ziguinchor, Saint-Louis, Kaolack, Tambacounda, Thiès ont une croissance supérieure à 2,6% alors que Kolda et Diourbel ont une croissance supérieure à 3%. La ville de Touba (un million d'habitants) a une croissance de 10%.

¹ Plan directeur d'urbanisme Dakar « Horizon 2025 » : livre blanc

² Op.cit.



Dans tous ces espaces, le foncier est un enjeu crucial. Sa gestion doit être située dans une perspective globale, car de son utilisation rationnelle dépendent les perspectives de développement des terroirs. Dans un contexte de pénurie de terres, il est important de s'assurer que l'utilisation de ces terres ne dépende du bon vouloir des pouvoirs locaux conjoncturels. La pression foncière ira en s'accroissant s'il n'existe pas une réelle volonté politique de juguler ce problème. Malheureusement, les actes posés ces derniers temps, tant par les populations que les autorités étatiques ou les pouvoirs locaux, laissent penser que le rapport que nous entretenons avec le foncier se décline plus en termes de confrontation qu'en termes de négociation ou de concertation. Chaque groupe social essaie de s'accaparer les ressources en fonction de son positionnement sur l'échiquier politique et social, de sa capacité de négociation. Cette situation n'est pas de nature à stabiliser et à permettre un développement économique et social optimal des régions.

3.2. L'enjeu foncier en milieu rural

Le milieu rural est également touché par ce phénomène, car ce territoire n'est que très partiellement mis en valeur. Les opportunités d'installation des populations sont donc très limitées. Le paradoxe du Sénégal est que la portion du territoire national mise en valeur est très faible, alors que dans les zones réellement occupées par la population, se posent des problèmes importants de disponibilité du foncier.

Même dans les zones relativement « stabilisées », le foncier devient un enjeu d'importance, car la terre perd son rôle traditionnel de détermination de l'appartenance à la collectivité villageoise pour devenir une simple valeur marchande. L'Etat a donc mis en place un certain nombre d'instruments permettant de rationaliser l'occupation de l'espace des différents établissements humains et de gérer au mieux la pénurie et la pression foncières que nous constatons.

Ainsi, les collectivités locales sont elles dans l'obligation de se doter de documents de planification urbaine pour gérer leur croissance et l'utilisation rationnelle du terroir de la collectivité. Ces documents sont des instruments juridiques opposables aux tiers. Ils sont donc, en principe, disponibles pour les populations et servent de guide à la politique d'occupation et de mise en valeur des terres d'une collectivité.

Le Code des Collectivités locales précise, en son article 195 :

Article 195. - *Le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur :*



1 - les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi,

2 - le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements;

3 - l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national;

4 - la création, la modification ou la suppression des foires et marchés;

5 - l'acceptation ou le refus des dons et legs;

6 - le budget de la communauté rurale, les crédits supplémentaires ainsi que toutes modifications du budget;

7 - les projets locaux et la participation de la communauté rurale à leur financement;

8 - les projets d'investissement humain;

9 - les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements;

10 - le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés;

11 - la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières;

12 - la protection de la faune et de la flore et la lutte contre les déprédateurs et braconniers;

13 - la lutte contre les incendies et la pratique des feux de culture;

14 - la nature et les modalités d'exécution des clôtures et des défenses limitant les fonds et protégeant les récoltes pendantes individuelles ou collectives.

15 - les servitudes de passage et la vaine pâture;

16 - le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature;

17 - la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'Etat;

18 - l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois;

Et encore :

Article 198. - Le Conseil rural élabore le plan local de développement et donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou partie de la communauté rurale.



Les autres instances locales (région ou communes) ont des prérogatives similaires dans leur champ de compétence.

3.3. Le problème de la transparence de la gestion foncière

L'article 2 de la loi sur le domaine national (« *L'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.* ») indique clairement que l'utilisation et la mise en valeur des terres doivent être conformes aux plans de développement.

En conséquence de cette loi, il apparaît clairement que toute utilisation des terres doit être conforme à un objectif défini par la collectivité et adopté comme texte opposable aux tiers.

L'application de cette option devrait être faite en conformité avec les deux premiers articles du Code de l'Urbanisme (loi 88-95 du 20 juin 1988):

Article premier :

L'urbanisme a pour objet l'aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations dans le cadre d'une politique de développement économique et social et d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il 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 de commissions où sont représentés les populations et collectivités locales intéressées, ainsi que les organismes socio-économiques, dans les conditions définies par la partie réglementaire du présent Code.

Ces dispositions rendent, en principe, impossibles les opérations et transactions sur le foncier qui ne sont pas intégrés dans une vision cohérente et participative de l'utilisation des sols dans une communauté.

Pour qu'elles soient opérationnelles, il importe de disposer, en plus des règles communes fixant les transactions sur le foncier, de documents d'urbanisme et de planification, définissant clairement les directions de développement des terroirs urbains ou ruraux, dans ce qu'elles affectent l'utilisation des sols.

L'arsenal juridique que constituent ces textes règle, en principe, les problèmes d'accapement des terres de la collectivité. On voit que les dernières décisions d'affectation de terres qui ont été faites en dehors des dispositions des plans d'urbanisme, notamment dans la ville de Dakar, sont en contradiction flagrante avec la réglementation.



De la même manière, l'utilisation des terres des zones rurales est prise en compte par l'article 8 du Code sur le Domaine National.

« Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements. »

Il appartient donc aux communautés rurales de déterminer, par un document opposable aux tiers, l'affectation et l'utilisation des terres de leur collectivité. Les procédures de détermination de cette utilisation impliquent une consultation des populations et l'élaboration d'un plan de développement local. De ce point de vue, toutes les affectations qui ne sont pas faites dans ce schéma sont sujettes à caducité.

Cet article ne permet pas les affectations arbitraires décidées par les représentants de l'autorité centrale sans que cette affectation ne soit basée sur un plan de développement élaboré selon les procédures normales de l'administration, en incluant tout le processus de consultation.

Le processus d'accaparement de terres rurales qui s'accélère depuis la mise en place de la GOANA est basé sur l'à-priori que les paysans n'ont pas les capacités financières suffisantes pour mettre en valeur leurs terres et que cette mise en valeur doit être confiée à « ceux qui peuvent mobiliser des moyens financiers conséquents ». Cette approche ignore complètement la dimension sociologique de la terre et la transforme uniquement en bien marchand.

L'article 54 du Code de l'Urbanisme précise, en son dernier alinéa, le mode d'intervention de l'Etat dans le cadre d'une préemption ou d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

S'il existe un plan directeur d'urbanisme, il ne peut y avoir d'acquisitions que pour la réalisation des objectifs de ce plan.

L'article 55 est encore plus précis quant à la possibilité de l'Etat de céder des réserves foncières à des privés :

Article 55 :

La personne morale acquéreur d'une réserve foncière doit en assurer la gestion en bon père de famille.

En dehors des cessions que les personnes morales pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent être cédés en pleine propriété sous quelque forme que ce soit avant leur utilisation définitive. Ces immeubles ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent au preneur aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive.



Il est, dès lors, difficile de concevoir qu'un stade, par exemple, puisse être acquis par l'Etat central auprès d'une municipalité, pour être ensuite cédé à un promoteur privé sans que le Plan d'Urbanisme de cette municipalité n'ait été modifié en vue d'un déclassement de cet équipement public.

3.4. Les dysfonctionnements

De nombreux dysfonctionnements sont apparus, tant dans les villes qu'en milieu rural, ces dernières années. Les exemples sont nombreux. Les plus récents ont défrayé l'actualité : communauté rurale de MBANE, terres de l'aéroport affectés à un promoteur privé, pour ne parler que des plus spectaculaires.

Il est étonnant de noter que ces actions se situent en dehors d'un cadre normatif très clair, même si ce cadre doit aujourd'hui être totalement réformé. Cette situation est due à la déconnexion effectuée par les autorités tant centrales que locales entre la politique foncière et la politique d'aménagement.

Comme nous l'avons dit plus haut, la terre apparaît simplement comme un bien marchand étalonné par rapport à sa valeur monétaire. L'article premier du Code de l'Urbanisme dispose :

Article premier :

L'urbanisme a pour objet l'aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations dans le cadre d'une politique de développement économique et social et d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il 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.

Dans cette perspective, le foncier est considéré comme une ressource à mettre à la disposition d'une politique de création « d'un cadre de vie propice au développement harmonieux » des populations. Cette perspective se situe dans la droite ligne de l'article 2 du Code du Domaine National déjà cité.

Un premier écueil apparaît : il est demandé à des hommes politiques dont l'horizon temporel est déterminé par la prochaine élection (soit 5 ans au maximum) de participer à une logique inscrite, par nature, dans le long terme. Perspectives difficilement conciliables.

Le second écueil est lié à la nature de l'exercice du pouvoir dans nos pays. Le Sénégal qui faisait office de laboratoire est en recul, du point de vue de la gouvernance démocratique. De plus en plus, la simple volonté du chef tient lieu de réflexion et de cadre d'action politique, particulièrement dans la mobilisation



des ressources foncières. La marchandisation de ces ressources les rabaisse au simple rang de monnaie à laquelle on donne moins de valeur qu'elle n'en a réellement.

Samedi 1^{er} août, monsieur le Président de la République, en visite sur le site de construction du « Monument de la Renaissance Africaine » affirme : *«Le monument de la renaissance africaine n'a pas coûté de l'argent mais du terrain. Nous avons échangé le monument réalisé contre des terrains. Ce qu'on appelle en Droit «une dation en paiement». Parce que nous n'avons aucune possibilité pour sortir le budget à savoir les 14milliards».*

Premier acte : le terrain est ramené à sa valeur marchande. Il devient une simple valeur d'échange. Ensuite, cette valeur est minimisée : nous n'avons pas de quoi payer 14 milliards, donc nous avons donné du terrain. Cette attitude, de plus en plus courante dans notre pays, sous-entend que nous avons fait une bonne affaire. *«Nous avons fait une très bonne opération surtout que le prix qu'on a appliqué dans cet échange est en réalité au-dessus du prix officiel du terrain fixé par décret».*

Ces propos du Président de la République, rapporté sur le site SENEWEB.COM témoignent d'un abandon de plus en plus net de la valeur patrimoniale du foncier au profit d'une valeur strictement marchande, voire monétaire. Cette attitude explique également que l'on puisse affecter des terres à une activité sans avoir établi un consensus sur leur utilisation, et, très souvent, en violation des textes d'urbanisme définissant cette utilisation.

Cette attitude se retrouve également dans l'affectation, il y a quelques années, du département de l'habitat au ministère du budget. Les architectes (qui étaient dans la même charrette) s'étaient entendu dire que l'habitat, c'était une question de terres et que les terres étaient gérées par le Ministère du Budget. Encore une fois, la valeur marchande du foncier prenait le pas sur sa valeur sociale.

Mais ces dysfonctionnements sont aggravés par le fait que la prééminence des instances centrales de décision est une réalité actée alors qu'elle n'existe pas dans la législation.

En mai 2009, le parlement a adopté le projet de loi n°13/2009 modifiant l'article 60 de la loi n° 2008-43 du 20 août 2008 portant Code de l'Urbanisme. Jusque là tous les permis de construire étaient délivrés par les autorités locales. Le gouvernement fait prendre une loi exonérant « les projets d'état » de cette sanction des autorités locales. Les projets d'état sont gérés par le Ministère de l'Urbanisme.



On ne peut pas s'empêcher de penser que cette décision n'était pas motivée par une décision technique rationnelle mais par une approche très politicienne pour « mettre les grands projets de l'Etat » (projets éminemment politiques), à « l'abri » de décisions politiquement incorrectes.

Au vu de ces quelques exemples, il apparaît indispensable de trouver un processus pour situer le développement urbain et l'aménagement du territoire, dans un champ consensuel global. Le corollaire serait la mise en harmonie des processus de gestion du foncier ; conformément au Code de l'Urbanisme :
L'urbanisme a pour objet l'aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations dans le cadre d'une politique de développement économique et social et d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Cette position stratégique est aujourd'hui un impératif pour la cohérence des politiques d'aménagement du territoire.

Elle pourrait passer, comme au Mali par des Etats Généraux du Foncier ou comme au Bénin par une adaptation progressive des textes aux réalités sociales.



4. Autres exemples de politique de gestion foncière dans la sous-région

4.1. L'exemple du Bénin :

Le Bénin a longtemps souffert de l'existence de textes obsolètes, datant pour la plupart de l'époque coloniale et parfois du début du 20^e siècle. Ce pays a donc lancé une réforme foncière importante. Il a élaboré la loi 2007-03, portant régime foncier des communes en zone rurale.

Le processus de réforme distingue clairement les problématiques en milieu rural de celles qui existent en milieu urbain. Cette réforme se situe dans le cadre de la promotion du programme de décentralisation et d'autonomie locale de gestion du foncier. Cette stratégie se décline suivant quelques axes opérationnels simples :

- transformation des preuves d'occupation en véritables titres de propriété (tous actes présumptifs de propriété sont concernés : conventions, permis d'habiter, etc...). *Contrairement au Sénégal, l'usage de la terre est la base de la reconnaissance de la propriété.*
- Archivage public et sécurisé du foncier
- Création d'un système technique de preuves pour appuyer l'archivage
- Création d'un système focalisé sur le service à la clientèle, en insistant sur la nécessité de rendre ce système difficile à corrompre
- Offre d'un accès au foncier et au règlement des litiges à un coût raisonnable
- établir un équilibre entre les définitions légales, la documentation et l'enregistrement des droits,
- maintenir une certaine flexibilité pour les institutions coutumières et locales leur permettant de régler les conflits et d'administrer les droits fonciers ;
- création d'un système pouvant mettre en œuvre des procédures simples et empêcher l'intrusion d'étapes superflues et inutiles de même que les coûts qui y sont associés.

Contrairement au Sénégal, les droits coutumiers sont d'emblée reconnus comme faisant partie intégrante de l'arsenal des éléments de régulation foncière. En outre, l'Etat décide d'intervenir directement dans les processus de régulation. Le foncier n'est pas perçu uniquement en fonction de sa valeur marchande mais en fonction de sa valeur sociétale.

A partir de cet « engagement politique », le Bénin a lancé un processus très important d'étude du secteur en produisant des monographies sur les axes qui paraissent les plus importants (Etude des structures administratives et du fonctionnement des institutions nationales régionales et décentralisées, Procédures de Mutation des Titres de Propriété et des Méthodes d'Enregistrement (PFR), Analyse des Conflits Fonciers et leurs Modes de



Règlement, Elaboration de Stratégies pour Accroître L'Accès des Femmes à la Terre , Analyse des modalités d'application de la loi 2007-03 portant régime foncier des communes en zone rurale et leur besoin de financement, Etude comparative des options technologiques pour les besoins de la gestion de l'information foncière). Comme on le voit, la démarche au Bénin part d'une volonté politique forte, d'une reconnaissance de la valeur des modalités traditionnelles d'intermédiation foncière et de la prééminence de la valeur sociale du foncier par rapport à sa valeur marchande). Cette démarche reçoit l'appui institutionnel du MCA-Bénin dans le cadre du projet « Accès au Foncier ».

4.2. L'exemple du Mali:

Le droit coutumier, existe, est reconnu et pratiqué depuis toujours au Mali. La législation « moderne » du droit foncier tente de s'imposer. Elle se présente en opposition au droit coutumier. Le Mali a lancé un grand processus de concertation dont l'objet est la réforme du Droit Foncier

Le code domanial et foncier du Mali est le document de base de définition du domaine foncier au Mali. Celui-ci comprend d'une part le domaine de l'Etat et des collectivités territoriales, d'autre part, le patrimoine foncier des autres personnes privées. Le domaine de l'Etat se décompose lui-même en un domaine public et un domaine privé.

Le domaine privé immobilier de l'Etat englobe les terres faisant l'objet de titre foncier et les droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite de procédures spécifiques.

En principe, toutes les terres appartiennent à l'État. Mais dans la pratique et avec l'usage, les terres sont gérées par les chefs de village et les chefs coutumiers dans les limites de leurs terroirs respectifs. Ils peuvent en jouir en les cultivant et en profitant des fruits de leur production, en les attribuant et en les vendant sans que le nouvel acquéreur n'ait un titre définitif de propriété.

L'attribution définitive de la terre est réservée à l'État.

Il existe deux systèmes d'attribution foncière : la forme traditionnelle par lignage et la forme légale qui est régie par les dispositions du code domanial et foncier. Seul l'Etat peut donner à un citoyen un titre définitif de propriété. Les projets de gestion du terroir ont donc en général pour point de départ un système basé sur la propriété foncière traditionnelle ; le chef de famille étant considéré comme propriétaire des terres à l'échelle familiale et le chef de village propriétaire à l'échelle du village.



Le cadre juridique encadrant l'accès à la propriété foncière met en place, quant à lui, diverses mesures visant à garantir l'intangibilité et la régularité des titres émis.³

La république du Mali a abordé différemment la question de la réforme foncière. Le processus mis en branle part d'une consultation à la base sous la forme d'Etats Généraux du Foncier.

Le foncier au Mali est géré, depuis 1986, par un cadre légal qui est le code Domanial et Foncier (loi 86-91 du 1er août 1986). Ce code a été modifié par l'Ordonnance N°99-027/P-RM du 22 mars 2000, elle même modifiée et ratifiée par la loi N° 02-008/ANRM du 12 février 2002.

En 2008, l'administration organise, dans les cercles et le district de Bamako, des consultations locales sur le sujet. Des consultations du même type sont organisées dans tous les autres cercles du Mali. L'ensemble des résultats des consultations locales est présenté au niveau d'Assises Nationales dont les résultats sont utilisés comme base de reformulation de la politique foncière. Les états généraux se sont tenus du 22 au 24 janvier 2009 et ont fait l'objet de recommandations utilisées comme base de réflexion pour la réforme du foncier.

Le Code Domanial et Foncier du Mali reconnaît les droits coutumiers et traditionnels. Il prend en compte le processus de décentralisation et fixe les conditions et les procédures d'immatriculation, d'acquisition et d'expropriation des immeubles. Il connaît cependant d'importantes difficultés d'application.

Les raisons principales en sont :

- l'ignorance et le non respect des textes législatifs et règlementaires et des procédures par les intervenants ;
- la mauvaise tenue du livre foncier rendant l'exploitation des archives foncières difficiles;
- l'insuffisance des outils de gestion foncière.

Les conséquences notoires de cette situation sont entre autres :

- une insécurité foncière qui a atteint des proportions inquiétantes (double emploi des titres de propriété, occupation anarchique accompagnée d'une faible incitation à l'investissement en l'absence de droits sûrs et garantis sur la terre);
- l'existence de nombreux litiges, conflits fonciers et tensions latentes résultant de contestation de droits, de limites de terre accompagnés parfois d'une dégradation du climat social.

³ Extraits du site : http://teriya.free.fr/Voyage_06_jeunes/droit_de_propriete.htm



Les objectifs fixés aux Etats Généraux du Foncier sont très précis :

« La tenue des Etats Généraux du Foncier a pour objectif global de dégager de manière consensuelle, les éléments d'une nouvelle politique de réforme foncière, adaptée au contexte de développement économique et social du pays qui tient compte de la réalité de la décentralisation et de la dévolution conséquente des biens que la loi confère aux collectivités locales. Ils visent en outre à mettre en place un système de gestion domaniale et foncière juste et équitable, durable et applicable, qui se fonde sur une coexistence non conflictuelle du droit moderne et du droit coutumier, ayant pour finalité la sécurisation foncière et le développement de l'investissement privé ainsi que des activités de production.

L'atteinte de cet objectif passe par la mise en œuvre d'objectifs spécifiques se déclinant comme suit :

- partager avec les participants les connaissances et les expériences en matière domaniale et foncière ;
- identifier et analyser les enjeux fonciers liés à l'investissement et à la lutte contre la pauvreté ;
- repenser un dispositif clair et efficace de régulation foncière en cas de litige;
- constituer une banque de données sur le foncier pour l'aide à la décision ;
- prendre en compte l'informatisation et la numérisation des documents fonciers et cadastraux en vue de la modernisation de la conservation foncière et donner une valeur probante aux documents numérisés ;
- promouvoir l'accès des femmes et des jeunes à la terre. »⁴

Dans le cas du Mali également, il s'agit plus d'une action volontariste, tendant à intégrer les réalités vécues par les populations à un cadre juridique et normatif cohérent qui s'inscrit dans une dynamique de décentralisation et de plus grande efficacité du service rendu aux populations dans le domaine du foncier. Les thématiques vont de la réflexion à long terme jusqu'à la définition des outils informatiques nécessaires à la bonne gestion du sujet.

4.3. En synthèse:

Le Sénégal a élaboré sa démarche sur une base idéologique très claire : toutes les terres non immatriculées à une date donnée tombent dans le domaine public. Les droits et usages traditionnels et coutumiers n'ont pas de valeur en soi. Ces droits tombent en désuétude dès la publication d'une loi dans la langue officielle selon des termes et une logique totalement étrangers aux populations. La rigidité de la démarche permet d'harmoniser le droit foncier, avec cette réserve que la réalité quotidienne de la pratique du droit est totalement différente de la loi officielle.

⁴ Source Ministère du Logement, des Affaires Foncières et du Logement



Le Bénin et le Mali, bien qu'utilisant des modalités différentes, partent d'un constat commun de la prégnance des droits coutumier et traditionnel et tentent de les « intégrer » au processus global de gestion du foncier tout en réaffirmant un certain nombre de constances relatives à l'Etat de droit tel que défini actuellement (décentralisation et responsabilité des collectivités élues...)

Il est important d'aborder le sujet par une attitude pragmatique non dogmatique, reconnaissant l'existence de droits et pratiques coutumiers de gestion de la terre et l'intégration de ces droits dans une démarche consensuelle qui sauvegarde les intérêts de ceux au nom de qui les lois sont, en principe, écrites.



5. Recommandations pour une réforme de la loi relative au domaine national.

Il urge de procéder à une réforme pour permettre enfin à notre pays d'avancer d'un pas ferme sur le chemin du développement économique et social. Une réforme foncière progressiste et profonde allant dans le sens de l'histoire et permettant de lever définitivement les goulots d'étranglement qui bloquent l'avancée de notre pays.

Et c'est allant dans ce sens que nous formulons les recommandations qui suivent.

5.1. L'unification des deux régimes fonciers en vigueur par l'adoption du régime de l'immatriculation pour l'ensemble des terres rurales et urbaines. Ce sera un pas décisif dans la lutte contre la confusion et les dysfonctionnements qui ont cours dans la gestion des terres du domaine national.

5.2. La délimitation nette sur le terrain des quatre catégories de terres fixées par l'article 4 de la loi sur le domaine national à savoir : les zones urbaines ; les zones classées ; les zones des terroirs et les zones pionnières.

Cette délimitation participe à une bonne gestion de ces zones. Ce qui n'est pas le cas présentement.

5.3. L'immatriculation au nom des communautés rurales des zones des terroirs

Ce qui pourrait constituer pour les dites communautés un patrimoine immobilier dont la gestion pourrait être une source de revenus engrangés comme recettes dans leurs budgets.

Les zones des terroirs étant les terres occupées par les paysans (cultivateurs et éleveurs) sont composées de deux parties distinctes : les zones d'habitation et les zones de culture ou de pâturage. La réforme se traduirait par la réalisation des lotissements des zones d'habitation et des bornages des zones de culture ou de pâturage et leur affectation par voie d'attribution à leurs occupants.

Les attributions de parcelles seront matérialisées par des autorisations d'occuper délivrées aux attributaires assorties de redevance annuelles sources de revenus domaniaux au profit de communautés rurales. Une clause d'obligation de mise en valeur insérée dans l'autorisation d'occuper permettra, enfin, au paysan qui aura réalisé les conditions exigées d'en obtenir l'attribution définitive qui fera l'objet d'un titre foncier distinct établi à son nom.

Les champs de culture, après bornage, pourront faire l'objet de baux emphytéotiques, de 50 ans renouvelables qui donneraient aux paysans un droit réel, susceptible d'hypothèque, qui leur ouvrirait l'accès au crédit. Les



redevances qu'entraîneraient les baux emphytéotiques constitueraient des revenus domaniaux qui viendraient renflouer les ressources financières des communautés rurales.

En résumé, immatriculer les zones des terroirs au nom des communautés rurales, les lotir, les morceler, les délimiter et les attribuer aux paysans qui les occupent par voie d'autorisation d'occuper pour les zones à usage d'habitation et de bail emphytéotique pour les zones de culture ou de pâturage, tel est le contenu que revêtirait la réforme foncière pour les zones des terroirs ;

5.4. L'immatriculation au nom de l'Etat des zones pionnières.

C'est le lieu de rappeler que, présentement, contrairement à l'impression que donne la situation foncière de sa capitale, DAKAR, notre pays ne souffre pas de pénurie de terres. Les statistiques confirment officielles le confirment bien en nous apprenant que seuls 60% des terres arables sont cultivées.

Les zones pionnières devraient constituer l'assiette de la modernisation de notre agriculture. Elles devraient être délimitées avec précision et intégrées dans un plan national d'aménagement visant la mise en valeur effective de ces zones qui sont des réserves inépuisables de création d'emplois donc d'éradication réelle du chômage.

Il revient aux pouvoirs publics de susciter, d'organiser et d'accompagner un transfert massif de capitaux, de connaissances et de bras vers ce nouvel eldorado offert par la nature. Ces zones pionnières constituent les champs pétrolifères de notre pays. Il faut inventer des formules nouvelles d'implantation, susciter des vocations d'agriculteurs, faciliter les investissements de capitaux massifs dans l'agriculture, impulser, encadrer et organiser des corps de volontaires du progrès de l'agriculture et leur accorder des facilités leur permettant de s'investir à fond et définitivement dans les activités agricoles.

Pourquoi ne pas créer et installer des Silicon-Valley agricoles, ces villages du troisième millénaire qui vont jouer le rôle de locomotive en appliquant les découvertes scientifiques les plus avancées en matière de semences, d'engrais et de matériel agricole.

C'est dans ce transfert massif de capitaux et de bras vers les zones pionnières rurales que réside la solution du problème épineux que constitue l'occupation sauvage du domaine public de circulation de la capitale par cette masse toujours plus nombreuse de jeunes communément appelés marchands ambulants.

5.5. La mise en place d'un cadastre rural doté de suffisamment de moyens matériels et humains pour la réalisation des opérations de délimitation, de lotissement et de bornage devant accompagner la mise en œuvre de la réforme dans les zones des terroirs et les zones pionnières.



5.6. **Immatriculation des zones urbaines au nom des mairies de ville.** Ce qui contribuerait à la création d'un domaine immobilier pour ces collectivités qui le géreront comme leur patrimoine propre d'où elles pourraient tirer des revenus pour renflouer leurs budgets.

5.7. **Le dressage et la tenue à jour d'un tableau général des propriétés immobilières** pour chaque collectivité : Etat, Mairies, Collectivités locales pour un suivi rigoureux et fructueux de leur patrimoine.

5.8. **La réaffirmation et le respect scrupuleux du rôle dévolu à la Commission de contrôle des opérations domaniales** qui est la cheville ouvrière de la gestion des terres placées sous la responsabilité des pouvoirs publics.

La CCOD est en effet chargée de donner son avis sur l'opportunité, la régularité et les conditions de toutes les opérations portant sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités locales et des Etablissements publics. Pour répondre aux exigences de la réforme ses moyens et son autonomie devraient être renforcés.

5.9. **L'adoption d'un cahier des charges** pour lutter efficacement contre la spéculation foncière. Il aura pour objet de fixer les conditions techniques et financières d'attribution des terres des zones pionnières.

5.10. **Le renforcement des capacités** des dirigeants des collectivités locales en matière de gestion de leur patrimoine immobilier.

5.11. **La création auprès de la direction des domaines d'un corps d'inspecteurs des opérations domaniales** chargés de veiller et de contrôler la bonne application de la législation en matière foncière et domaniale.

5.12. **La création d'une Agence nationale chargée de la mise en œuvre de la réforme foncière.** Elle aura pour mission la programmation, des interventions, le calcul des coûts, les montages financiers, la recherche de financement et la conduite des opérations.

La réforme foncière envisagée a bien un coût mais n'a pas de prix au regard des bouleversements fondamentaux attendus en milieu rural surtout.

Les objectifs poursuivis par la réforme valent bien des investissements à coup de milliards comme ceux mobilisés pour la restructuration et la régularisation des quartiers mal lotis des centres urbains comme Dakar, Saint-Louis et autres.



La réforme ainsi proposée de la loi sur le domaine national a pour finalité l'avènement d'un Sénégal nouveau, avec une agriculture nouvelle animée par un paysan nouveau.

Un paysan enfin propriétaire de sa terre et de son exploitation, donc un paysan moderne, se prenant en charge, planifiant ses activités en décidant lui-même ses spéculations.

Enfin un Sénégal évoluant de manière équilibrée sur ses deux pieds que sont les villes et la campagne enfin modernisée, tel est le but vers lequel tend la mise en œuvre de la réforme foncière qui est la clé du déblocage de la panne dont souffre le développement économique et social de notre pays.



Annexe : Travaux préliminaires à l'étude – Groupe thématique Bonne gouvernance

Etat des lieux législatif et réglementaire régissant le foncier au Sénégal

PAR ALLA KANE

**Inspecteur des Impôts et Domaines à la retraite
ENFEFS le 16 juillet 2009**

INTRODUCTION

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'actions de la Plateforme des Acteurs non étatiques (PF/ANE), il m'a été demandé d'animer, pour le Groupe Bonne Gouvernance, un atelier sur le thème : « état des lieux législatif et réglementaire régissant le foncier au Sénégal et les situations obstacles y afférant »

Je vais m'y essayer, ce matin, devant vous en privilégiant l'approche interactive dans le but de rendre l'atelier plus vivant, plus enrichissant, plus entraînant, plus attractif, plus productif pour permettre à chacun, au sortir de cet atelier, de pouvoir emporter des éléments de réponse aux questions récurrentes que soulève la gestion du foncier par les temps qui courent.

L'exposé qui vous sera présenté aura pour objectif de susciter un débat ouvert, soulevant toutes les questions les plus diverses en vue d'envisager des solutions efficaces parce que s'appuyant sur la loi et le règlement.

Pour ce faire aucune question ne sera taboue.

Recherchant la vérité, engageons-nous donc pour cette vérité qui finit toujours par avoir le dernier mot.

I. Les régimes fonciers

Au Sénégal coexistent deux régimes fonciers :

Le régime de l'immatriculation et celui du domaine national. Toutes les terres du territoire national sont soumises respectivement à ces deux régimes quant à leur gestion et à leur mode d'administration.

I-1 Le régime de l'immatriculation

Il recouvre toutes les terres, situées aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, qui ont fait l'objet d'une immatriculation au nom de particuliers – personne physique ou personne morale- qui garantit leur droit de propriété définitif et inattaquable sur des portions de terrains délimitées. En matière immobilière, c'est là une manifestation du gage de la propriété privée garantie par l'article 15 de notre Constitution.



La propriété privée sur les terres immatriculées peut appartenir soit à des personnes privées- physiques ou morales- soit à l'Etat et à ses démembrements.

L'immatriculation est une procédure permettant l'établissement, de façon inattaquable, par une description prise au livre foncier, de la preuve de la propriété et des droits réels qui sont attachés à un immeuble.

Dès qu'un immeuble est immatriculé au nom d'une personne son droit de propriété est consacré de façon définitive et inattaquable. Cette immatriculation purge de manière définitive toutes les prétentions et oppositions manifestées antérieurement sur l'immeuble au bénéfice exclusif de celui dont les droits ont été constatés.

L'immatriculation est donc une écriture publique qui garantit au propriétaire ou titulaire du droit de la jouissance définitive et inattaquable de sa propriété sur le bien immobilier.

Le régime de l'immatriculation est un mode de gestion introduit laborieusement par le pouvoir colonial face à la résistance tenace du régime coutumier qui régissait les terres avant la colonisation.

De sorte qu'en 1960, à l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale, les terres immatriculées ne couvraient que 1% de la superficie du territoire national. Autrement dit, au sortir de la période coloniale, les terres non immatriculées représentaient l'écrasante majorité des terres du Sénégal.

I-2 Le Régime du domaine national

Il s'applique sur l'ensemble des terres, aussi bien urbaines que rurales, qui ne sont pas immatriculées et qui relevaient jusque là du régime du droit coutumier.

Ce régime résulte de la réforme foncière intervenue en 1964 suite aux conclusions de l'étude faite sur le régime coutumier telles que révélées par l'exposé des motifs du projet de loi portant création et organisation du domaine national.

Parmi ces conclusions notées dans l'exposé des motifs on peut relever celles-ci :

« L'Etat, héritier légitime des anciens pouvoirs coutumiers, devient l'unique « Maître de la terre » qui est purgée de tous droits et érigée en domaine national. »

« L'Etat a la charge d'assurer, conformément au plan de développement, la mise en valeur des portions du domaine national qui restent disponibles et constituent les « zones pionnières » Et l'exposé des motifs de préciser en ajoutant :

« L'Etat ne cherche pas à « prendre » les terres mais au contraire, se donne les moyens, en constituant le domaine national, de garantir à tous ceux qui contribuent au développement de la production et en particulier, à tous les paysans, un droit plus fort, une sécurité plus grande et des possibilités nouvelles »

II. Les textes législatifs et réglementaires en vigueur régissant la gestion des deux régimes fonciers en présence.

II-1 Pour le régime de l'immatriculation

II-1-1 La loi n° 76-66 du 2 Juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat.

L'article premier donne l'étendue de ce domaine en ces termes : « Le domaine de l'Etat comprend le domaine public et le domaine privé.

En ce qui concerne le domaine public, deux articles de cette loi posent problème en raison de leur essence contradictoire.

Il s'agit des articles 9 et 19.

Quand l'article 9 dit expressément que « le domaine public est inaliénable et imprescriptible », l'article 19 dit que les dépendances du domaine public peuvent être déclassées en précisant que le déclassement a pour effet d'enlever à un immeuble son caractère de domanialité publique et de le faire entrer, s'il est immatriculé, dans le domaine privé, ou dans le cas contraire, dans le domaine national.

Et dans son troisième alinéa l'article 19 énumère toutes les dépendances qui peuvent faire l'objet d'un déclassement.



Et le domaine public maritime (DPM) y est bien mentionné. Il en résulte que l'article 19, vide l'article 9 de toute sa substance.

Rappel à titre comparatif : Article 17 de l'arrêté réglementant l'application du décret du 29 Septembre 1928 sur le Domaine et les servitudes d'utilité publique en Afrique occidentale française :

« Les déclassements du domaine public sont prononcés dans les centres lotis, après enquête de commodo et incommodo et, en outre, dans les communes, auprès des conseils municipaux ou des commissions municipales »

Les différentes modalités d'occupation du domaine public sont données par l'article 11 en ces termes : « Le domaine public peut faire l'objet de permissions de voiries, d'autorisation d'occuper, de concessions et d'autorisations d'exploitation donnant lieu, sauf dans les cas prévus à l'article 18 ci-après, au paiement de redevances. »

Le domaine privé immobilier de l'Etat se divise en domaine affecté et domaine non affecté.

Le domaine affecté comprend les immeubles mis gratuitement à la disposition des services de l'Etat pour leur permettre d'assurer leur fonctionnement.

L'article 35 fixe la procédure en édictant que « l'affectation, le changement d'affectation et la désaffectation sont prononcés par décret sur la proposition du Ministre chargé des finances « L'immeuble désaffecté est remis au Service des Domaines »

Les dépendances du domaine privé non affecté sont des terrains à mettre en valeur administrés de manière à assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles conformément aux plans de développement et d'urbanisme ou aux programmes d'aménagement.

L'article 36 en donne les modalités en précisant « A ces fins, les dits terrains peuvent faire l'objet d'autorisation d'occuper à titre précaire et révocable, de baux ordinaires, de baux emphytéotique, de concessions de droit de superficie et de ventes » En ce qui concerne les ventes, l'article 41 stipule que « la vente doit être autorisée par la loi » avec la seule dérogation de vente autorisée par décret au bénéfice des Etablissements publics et des sociétés d'économie mixte spécialement créés en vue du développement de l'habitat des terrains nécessaires à la réalisation de leurs programmes de construction approuvés.

II-1-2 Le Décret n° 81-557 du 21 Mai 1981 portant application du Code du Domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé immobilier.

Ce décret institue une Commission de contrôle des opérations domaniales (CCOD) chargée de donner son avis sur l'opportunité, la régularité et les conditions financières de toutes les opérations portant sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités locales et des Etablissements publics. Il appelle aussi la Direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre, à dresser et à tenir à jour un Tableau général des propriétés immobilières de l'Etat. Ce tableau tarde à voir le jour.

II-1-3 La loi 87-11 du 24 Février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines.

Les terrains visés par la loi sont on ne peut plus clairs.

Il s'agit précisément des « terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines » Leurs nature, destination et situation sont très précises.

Il s'agit de l'application stricte des propositions des articles 41 et 42 de la loi n° 76-66 du 2 Juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat. Et l'article premier précise bien que cette vente est destinée aux attributaires ou occupants des terrains ciblés.

II-1-4 Le décret n° 87-271 du 3 Mars 1987 portant application de la loi autorisant la vente de terrains domaniaux situés en zones urbaines destinés à l'habitation.

Ce décret détermine les conditions particulières de l'aliénation des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines.



Le préalable exigé aux attributaires ou occupants des terrains est la détention des titres d'occupation prévus par le Code du domaine de l'Etat, tels que : Permis d'habiter, autorisation d'occuper, bail ordinaire, bail emphytéotique, concession de droit de superficie, etc..

Les dossiers de demande de cession sont soumis à l'avis de la CCOD avant leur approbation par le Ministre chargé des domaines.

Dans les actes de cession dressés par les Receveurs des domaines, l'Etat est représenté par le Directeur de l'Enregistrement des Domaines et du timbre

II-1-5 La loi n° 94-64 du 22 Août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage individuel ou commercial.

Ici également la nature et la destination des terrains visés sont claires. Leur usage doit être industriel ou commercial

Cette loi est une manifestation du respect de l'application des dispositions des articles 41 et 42 de la loi portant Code du Domaine de l'Etat.

II-1-6 Le décret n° 95-737 du 31 Juillet 1995 portant application de la loi autorisant la vente de terrains domaniaux à usage industriel ou commercial

Les conditions et modalités d'application sont semblables à celles du décret portant sur les terrains domaniaux à usage d'habitation- (cf ci-dessous)

II-1-7 Rappel = la loi n° 95-12 du 7 Avril 1995 autorisant la vente du domaine privé immobilier bâti de l'Etat à usage d'Hôtels ou réceptifs touristiques et des dépendances.

Il s'était agi, à l'époque, de céder à titre onéreux des hôtels et réceptifs touristiques appartenant à l'Etat.

C'est là une confirmation du fait qu'aucune terre dépendant du domaine privé de l'Etat ne peut être vendue sans l'intervention d'une loi. Autrement dit sans la manifestation de la volonté du peuple à travers ses représentants par l'Assemblée nationale.

II-1-8 La 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

L'article premier de cette loi en définit l'essence en stipulant que : « l'expropriation pour cause d'utilité publique est la procédure par laquelle l'Etat peut, dans un but d'utilité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité, contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou un droit réel immobilier.

L'expropriation ne peut être prononcée qu'autant que l'utilité publique a été déclarée et qu'ont été accomplies les formalités présentes par le chapitre II du présent titre. »

Le but d'utilité publique doit être avéré, et déclaré, une juste et préalable indemnité fixée et consignée, et les formalités prescrites rigoureusement respectées.

II-1-9 Le décret n° 77-563 du 3 Juillet 1977 portant application de la 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.

Il définit les conditions d'application des dispositions de la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, la composition des commissions de conciliation et d'évaluation des sols chargée de proposer les valeurs au mètre carré à assigner aux terrains immatriculés ; la saisine du juge des expropriations.

II-1-10 Le décret du 26 Juillet 1932 portant réglementation du régime de la propriété foncière.

C'est l'épine dorsale de l'organisation administrative mise en place, sous le nom de service de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers, qui vise à assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation. La garantie est obtenue au moyen de la publication sur les livres fonciers, à



un compte particulier ouvert pour chaque immeuble, de tous les droits réels qui s'y rapportent, ainsi que les modifications de ces mêmes droits.

Il est aujourd'hui ouvert, dans toutes les régions du pays, des bureaux de la Conservation foncière chargés de la gestion administrative pratique de l'ensemble des droits réels portant sur des immeubles soumis au régime de l'immatriculation. Ces bureaux sont placés sous la responsabilité de fonctionnaires de la Direction Générale des Impôts et domaines appelés Conservateurs de la propriété foncière.

II-2 Pour le régime du domaine national

II-2-1 La loi n° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au domaine national

C'est le texte de base qui définit la nature, l'étendue, la composition et les modalités de gestion des terres dépendant du domaine national.

Il s'agit de toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la loi. Elles sont classées en quatre catégories distinctes : 1- **zones urbaines** ; 2- zones classées ; 3- **zones des terroirs** ; 4- **zones pionnières**.

Et c'est l'Etat qui les détient en vue d'en assurer l'utilisation et la mise en valeur rationnelles conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Beaucoup de mesures d'accompagnement prévues par la loi n'ont jusqu'à présent pas encore été prises.

Ce qui explique pour une large part les litiges récurrents qui alimentent les commentaires devenus quotidiens sur le foncier (cf Absence des décrets de répartition en zones des terroirs et zones pionnières)

II-2-2 Le décret 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.

Plusieurs articles souffrent d'inapplication et sont aussi source de beaucoup de difficultés dans la mise en œuvre la loi relative au domaine naturel (délimitation des terroirs ; les affectations, les dossiers fonciers)

II-2-3 Le décret n°66-858 du 7 Novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi N° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au Domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole dans les zones urbaines.

Il avait envisagé la possibilité de créer par décret des sections rurales administrées par un Comité rural. Chaque section rurale devait constituer son dossier foncier. Le Comité rural devait être l'organe représentatif des intérêts des habitants de la section rurale pour ce qui concerne l'utilisation du sol.

Au résultat, la boulimie foncière qui balaie les zones urbaines a eu raison de ces terres à vocation agricole et les a transformées aujourd'hui en quartiers résidentiels avec des constructions de haut standing.

Rappel La première tentative de colonisation des terres rurales date de 1937. Ce fut l'essence de l'arrêté **723/AD du 16 Mars 1937 fixant les conditions d'aliénation, d'amodiation et d'exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics.**

Aux termes de son article 2, l'arrêté disait : « sont désignés sous le nom des concessions rurales, les terrains sis en dehors des centres urbains et susceptibles d'être utilisés pour les entreprises agricoles, fermes d'élevage et entreprises diverses.. »

L'article 2 précisait que : « les concessions rurales sont attribuées à titre onéreux aux clauses et conditions prévues dans un cahier des charges annexe à l'arrêté d'octroi. Elles ne peuvent être accordées qu'aux personnes ou sociétés justifiant qu'elles disposent des ressources financières jugées nécessaires pour garantir leur mise en valeur. »

Cette approche coloniale a bien échoué. Les personnes ou sociétés ciblées n'ont pas répondu à l'appel. Quelles en sont les raisons ? L'espace rural sénégalais ne s'est pas révélé être un eldorado susceptible de provoquer la ruée des détenteurs de capitaux prêts à



y investir pour l'exploitation rentable des richesses potentielles. Ni le sous-sol, ni le sol de cet espace ne regorgent de richesses capables d'aiguiser les appétits « des personnes et sociétés » sollicitées.

Le climat et la nature de l'agriculture n'y poussaient pas non plus. L'agriculture étant une agriculture sous pluies, la rentabilité ne pouvait être au rendez-vous pour des capitaux dont l'emploi ne devait se manifester que sur une période de trois mois sur douze.

Tous ces éléments, entre autres, fournissent les raisons pour lesquelles l'espace rural sénégalais est resté inexploité jusqu'à la fin du système colonial.

III. Transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés rurales. Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

III-1 La loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Il s'agit ici du chapitre premier du Titre II de la loi relative aux compétences des collectivités locales quant à la gestion et à l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

Concernant son domaine privé, l'Etat peut en céder tout ou partie, aux collectivités locales, soit en leur facilitant l'accès à la pleine propriété, soit en leur en affectant simplement le droit d'usage.

Pour le domaine public, tous les projets ou opérations initiés sur le domaine public maritime et le domaine fluvial par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale, requièrent l'autorisation du Conseil régional par, délibération, après avis de la commune ou de la communauté rurale où se situe le projet.

Pour les projets initiés par l'Etat sur cet espace celui-ci prend la décision après consultation du Conseil régional.

Aux termes de l'article 22, dans les zones du domaine public maritime et du domaine fluvial dotées de plans spéciaux d'aménagement approuvés par l'Etat, la loi délègue les compétences de gestion aux régions, communes et communautés rurales concernées. En son alinéa 2, il est dit que : « les redevances y afférentes sont versées aux collectivités locales concernées. »

Enfin, en ce qui concerne le domaine national, il y est exigé une application stricte des dispositions de la loi y relative.

Les dispositions de l'article 25 règlent spécialement le sort des terrains du domaine national sis dans les zones urbaines. Ils peuvent être immatriculés au nom de l'Etat et affectés aux communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs.

Dans le cadre des lotissements de terrains du domaine national des zones urbaines, la loi prescrit une commission d'attribution des parcelles présidée par le Maire dont la composition est fixée par décret. (Voir ci-après)

Les décisions de cette commission font l'objet d'un acte portant attribution de parcelles aux affectataires.

III-2 Le décret 96-1130 du 27 Décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes, communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et domaine national.

Avec un total de 13 articles, ce décret détermine les conditions d'application de la loi précitée.

Trois parmi ces 13 articles méritent d'être cités intégralement pour comprendre la provenance de la gestion tant décriée de ceux qui ont la charge de gérer les terrains placés sous leur responsabilité.

Il s'agit des articles : 8 – 9 et 10

Article 8 : « En application de l'article 25 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes, aux communautés rurales, le maire



reçoit les demandes de parcelles de terrains issues des lotissements régulièrement approuvés et les transmet au receveur des domaines pour instruction . Les demandes sont examinées par la commission d'attribution prévue par l'article 25 de la loi portant transfert de compétences aux collectivités locales.

Cette commission présidée par le Maire est composée comme suit :

- ❖ Le receveur de domaines ;
- ❖ Le chef de service du Cadastre ;
- ❖ Le chef du service de l'Urbanisme ;
- ❖ Le chef des services techniques communaux ;
- ❖ Un conseiller municipal ;
- ❖ Le ou les délégués du ou des quartiers concernés ou limitrophes.

Les fonctions de rapporteur et secrétaire de la commission sont remplies par le receveur des domaines.

La commission peut s'adjoindre toute personne qualifiée pour éclairer ses décisions. »

Article 9 : « Le procès-verbal établi à l'issue des travaux de la commission est soumis à l'approbation du Préfet.

Il donne lieu à l'établissement d'actes dressés par le service chargé des domaines, conformément aux dispositions de l'article 23 du décret d'application du Code du Domaine national.

Dans ces actes où la décision de la commission d'attribution doit être mentionnée, l'Etat est représenté par le receveur des domaines du ressort territorial par dérogation à l'alinéa 2 de l'article 24 du décret n° 81-557 du 21 Mars 1981 portant application du Code du Domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé de l'Etat. Pour être définitif les actes doivent être approuvés par le gouverneur de la région. »

Article 10 : « En application des articles 20 et 22 de la loi n° 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de compétences aux régions , aux communes et aux communautés rurales, le receveur des domaines reçoit et instruit les dossiers de demandes des parcelles de terrains concernant les projets ou opérations sur le domaine public maritime ou le domaine public fluvial initiés par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale.

Le rapport dressé à cet effet, qui précise les conditions financières et la durée de l'occupation, est transmis aux fins de délibération du conseil régional qui requerra l'avis de la collectivité locale où se situe le projet.

Un arrêté du gouverneur de région approuve les délibérations du conseil régional. »

Quelle clarté ! Quelle précision ! En effet, plus globalement, il résulte de l'état des lieux législatif et réglementaire régissant le foncier, que nous venons de passer en revue, une clarté qui ne souffre d'aucune ambiguïté. Les textes législatifs et réglementaires qui ont été pris pour encadrer la gestion des deux régimes fonciers en vigueur n'ont laissé en rade aucun aspect de nature à garantir une bonne gestion des terres.

Les problèmes fonciers qui sont aujourd'hui si préoccupants prennent leurs sources dans la rencontre des trois éléments que sont : les régimes fonciers en vigueur, les instruments de gestion et d'administration des patrimoines concernés et les hommes chargés de mettre en œuvre ces instruments.

Les régimes fonciers en vigueur dont l'Etat a la charge sont le domaine privé de l'Etat et le domaine national tels que développés ci-avant.

Les instruments de gestion et d'administration sont constitués des textes législatifs et réglementaires édictés pour baliser les chemins à emprunter dans tout acte d'intervention dans les domaines définis.

Les hommes chargés de mettre en œuvre ces instruments sont les autorités publiques et administratives qui tiennent leurs prérogatives des lois de la République. Les racines du mal dans la gestion du foncier dans la pratique patrimonialiste qu'observent les autorités publiques et administratives dans la gestion des terres.



Leur pratique traduit une agression permanente des instruments de gestion en entrant en contradiction avec les dispositions édictées pour une saine gestion des patrimoines placés sous leurs responsabilités.

IV. Horizon zéro litige foncier au Sénégal

Pour atteindre cet objectif, il faut envisager la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures parmi lesquelles on peut comprendre.

1. La volonté ferme des autorités publiques d'un retour à l'orthodoxie par une application stricte des dispositions des lois et règlements, pris en matière de gestion des terres.

2. L'unification des régimes fonciers par l'adoption du régime de l'immatriculation pour l'ensemble des terres

3. Le dressage et la tenue à jour d'un tableau général des propriétés immobilières de l'Etat.

4. La réorganisation de la Commission de contrôle des opérations domaniales (CCOD) par le renforcement de sa représentativité, de son autonomie et de ses moyens.

5. La délimitation des zones rurales en zones des terroirs et zones pionnières (2/3 // 1/3) s'appuyant sur un cadastre rural doté de moyen suffisant.

6. L'établissement et le suivi régulier des dossiers fonciers des collectivités locales.

7. L'établissement d'un manuel de gestion foncière pour une exécution correcte des dispositions législatives et réglementaires ;

8. La création d'une agence nationale chargée de la réforme foncière.

9. L'institution d'un cahier des charges contenant les clauses et conditions à remplir pour pouvoir prétendre à l'attribution de terres dans les zones pionnières.

10. La mise en place d'un Observatoire national des opérations domaniales composé des représentants des différents secteurs de la société qui aurait la mission de veille, d'alerte et de secours pour que les droits des citoyens soient respectés dans un cadre où la sauvegarde de l'intérêt général demeure toujours prioritaire.

Autrement dit, dans le cadre de la **bonne gouvernance** reposant sur les six éléments qui en constituent le fondement et qui sont : **l'obligation de rendre compte ; la transparence, l'efficience et l'efficacité, la réceptivité, la prospective et la primauté du droit.**

L'objectif zéro litige foncier au Sénégal ne peut être atteint que par le respect scrupuleux voire religieux de ces principes de base de la bonne gouvernance de la part de ceux qui ont la charge d'appliquer et de faire appliquer les lois et règlements édictés pour la gestion et l'administration des terres dans le cadre d'un équilibre harmonieux entre la légitimité et la légalité.

Pour ce faire, introduire les moyens des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour garantir une gestion transparente du régime foncier de notre pays.