

République du Sénégal
Un peuple, Un but, Une foi

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR
FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES
DÉPARTEMENT DE DROIT PUBLIC



MÉMOIRE DE DROIT PUBLIC

Administration publique / Gestion collectivités territoriales

La gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales

Présenté par :

Gallo SOW

Sous la direction de :

Dr Mamadou DIANGAR

Maître de conférences assimilé

Année Universitaire 2020/2021

AVERTISSEMENT

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

DÉDICACES

A Allah (S.W.T) et à son prophète Mouhamad (P.S.I).

A mon père Aldiouma Sow qui a toujours insister à ce que je poursuive mes études ; j'ai vu le résultat aujourd'hui père. Qu'Allah s.w.t vous accueille dans son paradis.

A ma mère Fatimatou Demba Diallo qui a été une femme modèle, vertueuse et endurante surtout dans les plus durs moments. Merci maman pour votre accompagnement.

Je dédie ce travail aussi à mes frères et sœurs.

A Racky ardo Sow, une femme de fer battante qui a repris le relais au décès de mon père.

A Ibrahima pour son cœur, à Khalifa Babacar pour sa compréhension, à Alioune qui m'a enseigné le coran et à Takhy Samb, le cadet le plus brave des cadets.

A tous mes parents proches ou éloignés

A tous mes amis et plus particulièrement Assimou Barry, Hamidou NDIAYE et Abdou Rahim Diallo.

A mes collègues de la fac, mes promotionnaires et mes collègues de chambre au campus social de L'UCAD.

Enfin, je dédié ce travail à tous les chercheurs de l'humanité.

REMERCIEMENTS

Je remercie en premier lieu mon encadreur, le docteur Mamadou Diangar pour tous ses efforts. Vous avez beaucoup contribué à la réussite de ce travail.

Merci infiniment professeur

Merci à Mame Diarra Bousso BA

A toutes les personnes et services qui ont participé de près ou de loin à la réussite de ce travail.

Merci à vous tous.

SIGLE ET ABRÉVIATIONS

BM : Banque Mondiale

FMI : Fond Monétaire International

CEDEAO : Comité Économique des Etat de L'Afrique de l'Ouest

UEMOA : Union Économique et Monétaires Ouest Africaine

MCCT : Ministère en Charge des Collectivités Territoriales

MCF : Ministère en Charge des Finances

R.E : Représentant de l'État

CT : Collectivités Territoriales

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

DN : Domaine Nationale

DE : Domaine de l'État

DP : Domaine des Particuliers

LOASP : Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale

CNRF : Commission Nationale chargée de la Réforme Foncière

IPAR : Initiative Prospective Agricole et Rurale

SAED : Société nationale d'Aménagement et d'Exploitation des terres

SIF : Système d'Information Foncière

PNADT : Plan National d'Aménagement et de Développement du Territoire

POAS : Plan d'Occupation et d'Aménagement des Sols

TF : Titre Foncier

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE CARACTERISEE PAR UNE SITUATION JURIDIQUE COMPLEXE.....	18
CHAPITRE I: Une pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion foncière décentralisée	19
Section 1 : Les acteurs principaux de la gestion foncière décentralisée.....	19
Section 2 : Les acteurs secondaires de la gestion foncière décentralisée	24
CHAPITRE II : Une diversité de procédures applicables à la gestion foncière décentralisée	31
Section 1_ Une procédure de gestion simple du domaine de l'État.....	32
Section 2_ Une procédure de gestion délicate du domaine national.....	37
DEUXIÈME PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE AUX EFFETS DIVERSEMENT APPRECIABLES	43
CHAPITRE I : Une gestion source de croissance et développement.....	44
Section 1: Une stratégie essentielle d'accompagnement des collectivités territoriales.....	44
Section 2: Une stratégie essentielle d'équité territoriale	50
CHAPITRE 2 : Une gestion source de nombreux problèmes	57
Section 1: Les facteurs à l'origine des problèmes.....	58
Section 2: Les manifestations des problèmes	64
Conclusion.....	69
BIBLIOGRAPHIE	71
TABLES DES MATIERES	75

INTRODUCTION

« Le territoire national est le patrimoine commun de la nation »¹ nous dit le législateur sénégalais dans la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales.

Cette nation sénégalaise, réunit sur le territoire national, unis par une solidarité et désireux de participer à la promotion du développement de leur pays ; si elle dispose de ressources nécessaires à leur action et dans le sens des intérêts de la nation peut s'organiser en des entités autonomes dénommées collectivités territoriales.²

Ces dernières entités sont des personnes morales de droit public. Elles disposent d'une compétence générale et de compétences transférées³. Parmi ces compétences transférées, il y'a une qui attire notre attention du fait de son importance si capitale car elle peut être considérée comme la moelle épinière du système de transfert de compétence : il s'agit de ***la gestion et utilisation du domaine public de l'Etat, du domaine privé et du domaine national***.

C'est dans ce contexte que l'article 293 du même code précise en ces termes : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du code du domaine de l'Etat, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences transférées aux départements et aux communes en matière domaniale concernent : la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national* »⁴.

Autrement dit, au Sénégal les collectivités locales sont investies de la compétence pour gérer certaines catégories de terre.

Cette compétence de gestion foncière entre dans le cadre de la réalisation des objectifs fixés par les politiques publiques aux collectivités territoriales. Elles sont résumées de manière globale par la constitution sénégalaise de 2001 en ces termes : « *Elles participent, à la territorialisation*

¹ Loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales dite acte 3 de la décentralisation. Art 292-1 (*On appelle cette loi acte 3 pour designer la 3^e plus grande réforme de la décentralisation. Cependant, si on scrute bien le processus de la décentralisation, on se rend compte que le Sénégal n'est pas à sa troisième phase. Ex : 1960, 1966, 1972,1990, 1996 et enfin 2013*).

² Les différents critères retenus par le législateur de 2013 pour former une commune entité décentralisée (*population de mille habitants au moins et disposer de ressource nécessaire à son fonctionnement*).

³ Jacques BAGUENARD, *La décentralisation*, PUF, Paris, Que sait je ?, 7^e Ed, 2004, pp 27-28

⁴ Art 293 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales dite acte 3 de la décentralisation. *Cette disposition énumère les domaines foncière que l'État a transféré la compétence aux collectivités territoriales.*

des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires⁵».

C'est ce qui nous pousse à y mener une étude généralisée pour mieux comprendre cette gestion foncière décentralisée.

Avant d'annoncer la problématique de la recherche (IV), la méthode adoptée (V) et le plan retenu (VI), il convient de préciser d'abord le contexte de l'étude (I), la définition des termes du sujet (II) et son intérêt (III).

I- CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Historiquement, le Sénégal sous la colonisation française va connaître un début de réglementation générale du foncier. Une série de décrets (le décret du 20 juillet 1900 spécial au Sénégal, suivi du décret du 23 octobre 1904 organisant le domaine dans l'AOF, le décret du 29 septembre 1928, le décret du 15 novembre 1935, etc.), vont tenter de réglementer le régime foncier dans les pays colonisés.

En effet, la gestion décentralisée du foncier sénégalais n'a pas toujours été comme c'est le cas aujourd'hui, c'est le fruit d'une longue évolution historique et son histoire rime avec celle de la décentralisation territoriale ⁶ qui elle-même rime avec celle de la colonisation.⁷ Cette gestion a progressé lentement tout en suivant le rythme d'évolution du mouvement communal.

Le mouvement communal est assez ancien au Sénégal. En effet, dès 1778, Saint Louis créée en 1659 avait déjà un maire. Cependant, il faut attendre 1872 pour voir la création des communes de Gorée et Saint Louis. Ensuite, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887. C'étaient des communes de plein exercice soumises au régime municipal français. En 1891, des communes mixtes sont érigées dont la gestion était confiée à un administrateur nommé et une commission municipale

⁵ Art 102 de la constitution du Sénégal du 22 Janvier 2001

⁶ Jacques FAYE, *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*, Dakar, Mai 2008, p 1

⁷ Moustapha Cisse FALL, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana*, Thèse, Doctorat en géographie, UFR lettres et science humaine, UGB 2017, p 73 « les réformes en matière de gestion des territoires urbains et ruraux au Sénégal pendant la période coloniale a connu des évolutions liées en grande partie d'abord par les revendications des populations blanches qui vivaient dans la colonie, puis par les actions menées par les députés sénégalais à l'assemblée nationale afin de faire profiter aux habitants de la colonie des mêmes droits que ceux de la métropole ».

composée de membres élus et nommés.⁸ En 1955, un mouvement communal réorganiser les régimes municipal en Afrique occidentale française (AOF) en appliquant le régime français des communes de pleine exercice à des communes mixtes qui en étaient juger digne (Thiès, Tivaouane, Kaolack, Louga...). C'est avec cette situation que le Sénégal accède à l'indépendance en 1960 avec 33 communes.⁹

Mais, le constat qu'on peut faire durant cette période coloniale d'avant indépendance, c'est que les règles encadrant la gestion foncière décentralisée étaient quasi inexistantes¹⁰ et le peu de textes qui en parlaient à l'époque, ne s'intéressaient en général qu'au domaine des particuliers c'est à dire les terres soumises au régime de l'immatriculation régie par le décret du 26 juillet 1932 et sur la question des fiscalités surtout.

On peut facilement comprendre ce déficit de gestion car à l'époque, le Sénégal n'était pas encore indépendant et son territoire était sous la tutelle politique et administrative de la France¹¹. De même, le territoire national n'était pas encore totalement contrôlé par la France et le droit coutumier primait sur la majeure partie du territoire.

C'est à partir de l'indépendance que l'État du Sénégal commence à poser les premiers jalons d'un dispositif de gestion du foncier par les collectivités locales¹². Rappelons qu'en 1960, l'Etat sénégalais hérite d'une situation où deux modes de gestion du foncier coexistaient : le droit coutumier¹³ et le droit dit moderne introduit par le colonisateur français. , le Sénégal va alors tenter d'uniformiser ces deux modes de gestion en adoptant une nouvelle législation.

⁸ Leur nombre en 1939 varie selon les auteurs, elles sont de 14 selon Henri Jacques LEGIER et SURET-CANALE et 15 selon Gerti HESSELING

⁹ Ababacar GUEYE : Introduction *Cour Droit des Collectivités territoriales* Master 1, UCAD /FSJP

¹⁰ Le décret du 26 juillet 1932 portant : *Réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française* , JORS n° 1499 de 1933.

¹¹ Jacques FAYE, *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*, Mai 2008 p1

¹² Guy Adjété KOUASSIGAN, *L'Indépendance et les nouvelles tendances de la propriété foncière en Afrique noire*, p 307 570

¹³ Denise PAULME, *Régimes fonciers traditionnels en Afrique Noire*, Présence africaine, vol. 4 / 48, 1963, pp. 109-132.

C'est dans cette perspective qu'a vu le jour la loi n° 64-46 du 17 juillet 1964 sur le domaine national.¹⁴ Cette réforme voulait faire rupture avec la pratique coloniale de la gestion foncière¹⁵ Ainsi, l'État devient seul détenteur du domaine national et qui met fin par conséquent, du moins théoriquement, au système traditionnel de gestion du foncier. Elle supprime le droit coutumier qui s'appliquait, démocratise la gestion des terres¹⁶ du domaine national et intègre les collectivités locales dans la gestion de certaines portions du domaine national. Cette entrée des collectivités locales dans le processus de gestion est matérialisée par un certain nombre de décrets d'application qui accompagnent la loi 64-46 sur le domaine national.¹⁷

La loi sur le domaine national réserva une partie dudit domaine aux CT qu'est la zone des terroirs. Mais, on note toujours une lenteur dans la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée en raison de la prudence des autorités étatiques à l'encontre de la politique de la décentralisation¹⁸.

¹⁴ Moustapha CISSE FALL, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana*, Thèse, Doctorat en géographie, UFR lettres et science humaine, UGB 2017, p. 58, « Beaucoup de motifs ont présidé à la mise en œuvre de cette loi. D'abord, le nouvel État, pour mieux mettre à exécution son premier plan de développement, a choisi d'écarter les protestations et les contestations éventuelles pouvant venir des détenteurs des titres de propriété acquis pendant la colonisation. Il limite ainsi le paiement d'indemnités et met fin en même temps à la spéculation foncière qui commençait à être la profession de quelques-uns. Il y en a, en plus de tout cela, la volonté du nouveau régime d'améliorer les conditions de vie et de travail des paysans en octroyant aux véritables exploitants de la terre plus de droits au détriment des maîtres de la terre. Ces derniers sont ainsi poussés à mettre en valeur leurs terres afin d'accroître la production agricole nationale. Cette loi devait aussi permettre de rassurer les nouveaux investisseurs quant aux risques d'éviction et simplifier les négociations en amont de leur installation ».

¹⁵ Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, *Foncier des villes, foncier des champs : Rupture et continuité du système foncier sénégalais*, Revue internationale de droit comparé, vol. 41 / 3, 1989, pp. 617-636. La logique de cette législation, selon son principal promoteur, le président sénégalais d'alors, Léopold Sédar SENGHOR lors d'un conseil national de l'UPS55 (Union Progressiste Sénégalaise) est de « revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique noire traditionnelle »

¹⁶ Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, p. 617-636, *ibid*

¹⁷ Le décret N° 64-573 et 64-574 du 30 juillet 1964 et Le Décret n°66-858 du 07 Novembre 1966 portant application de la loi 64-46 sur le domaine national

¹⁸ Ismaïla Madior FALL, *Evolution constitutionnelle du Sénégal : De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, Paris, Karthala; CREDILA; CREPOS, 2009, 191 p., p. 84. « Le cycle constitutionnel qui s'ouvre en 1963 se caractérise par une méfiance originelle vis-à-vis de la décentralisation. Ainsi, la loi constitutionnelle de 1963 ne contient pas, dans sa mouture initiale, de titre consacré aux collectivités locales. Ce silence sur la décentralisation et les collectivités se comprend dans un contexte de re-concentration des pouvoirs au niveau du Président de la République et des errements de la gestion locale de l'époque caractérisée par le clientélisme et la gabegie. Les années 1960 d'après indépendance marquent une volonté politique de re-centralisation (...) »

En 1966, pour mieux harmoniser l'organisation de la décentralisation, le code de l'administration communale (CAC) réuni sur un document unique l'ensemble des règles régissant l'institution communales¹⁹ et les communes de plein exercice sont au nombre de 30²⁰.

Mais, il faut attendre l'année 1972 avec la Loi 72-25 du 19 avril 1972 instituant la communauté rurale intégrant ainsi le monde rural dans le processus de la décentralisation. Annoncées par la loi sur le domaine national²¹, les communautés rurales qui regroupaient plusieurs villages se devaient de prendre en charge les besoins spécifiques de leur populations joueraient un rôle important dans le développement. C'est pour cette raison que les terres de la zone des terroirs prévu par la loi 64-46 étaient mise à leur disposition afin qu'ils assurent leur mise en valeur et les gèrent sous le contrôle de l'État.²²

Cependant, le régime de la gestion du foncier au Sénégal par les collectivités locales était toujours fort limité du fait que le périmètre de gestion n'était pas encore suffisamment délimité et éclairé.²³

En 1976, la loi portant code du domaine de l'Etat est adoptée. L'Etat est devenu un grand propriétaire terrien. Ainsi, aux termes de la loi 76-66 du 2 juillet 1976, le domaine de l'Etat est défini comme « l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ». Et de ce faite la gestion lui incombe, mais il associe dans certaines conditions les collectivités locales dans cette gestion.²⁴

Mais, durant les années 90, un vaste mouvement de décentralisation se prépare. Elle aboutie en 1996 avec l'adoption d'un code général des collectivités locales compléter par une loi de transfert de compétence de l'Etat aux collectivités locales.²⁵ Cette réforme constituait un tournant décisif dans le processus de la gestion décentralisée du foncier car elle mentionne pour

¹⁹ Loi N° 66-64 du 30 juin 1966 sur le statut des communes

²⁰ Jacques FAYE, *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*, Mai 2008 p5

²¹ Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, *Foncier des villes, foncier des champs : Rupture et continuité du système foncier sénégalais*, p.187

²² Loi N° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JORS n°3692 du 11 juillet 1964

²³ Moustapha CISSE FALL, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana*, Thèse, Doctorat en géographie, UFR lettres et science humaine, UGB 2017, p

²⁴ Loi N° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État

²⁵ Les domaines de compétences transférées aux collectivités territoriales sont au nombre de 9. Il s'agit entre autre de : la *Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national – Environnement et gestion des ressources naturelles – Santé, population et action sociale – Jeunesse, sports et loisirs – Culture – Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle – Planification – Aménagement du territoire – Urbanisme et habitat.*

la première fois dans la loi 96-07 notamment en son article 17 comme compétences pour les collectivités territoriales « la gestion et l'utilisation du domaine public du domaine privé de l'État et du domaine national ».²⁶

Les collectivités locales ont désormais plus de clarté dans la délimitation générale de leur périmètre de gestions (périmètre d'intervention)²⁷. De même, les prérogatives en matière d'affectation et de désaffectation seront renforcées par la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales puisque le contrôle a priori de l'autorité de l'État (le préfet,) nécessaire pour la validation d'une transaction devient un contrôle a posteriori²⁸. Mais, le problème en est qu'ici : « *Il faut souligner que la décentralisation a été réalisée dans un contexte de crise économique au Sénégal* »²⁹ entachant toujours ainsi son efficacité car l'État essayait de contourner les bailleurs seulement.³⁰

Le 21^e siècle est marqué au Sénégal par la première alternance démocratique faisant ainsi basculer le système sénégalais vers la 3^e république avec le passage d'un régime socialiste vers un régime libéral. Ainsi, avec l'adoption de la loi agro sylvo pastorale en 2004, le législateur y affirme comme premier principe : « la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales »³¹. Ladite loi fixe de nombreux objectifs en matière de gestion foncière surtout en zone rurales. Elle consiste entre autre la facilitation de l'accès aux terres, l'amélioration des revenus et des niveaux de vie des personnes, l'amélioration du cadre et des niveaux de vie, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la promotion des investissements en zone rurale, [...]. ». Cependant elle manque d'effets à cause du défaut de décrets d'application.

C'est cette situation qui dure jusqu'en 2012 avec l'avènement d'un nouveau régime de type libéral républicain. Les autorités politiques ayant constaté certains nombres de limites dans la politique de la décentralisation. Il en est ainsi de la faiblesses objectives du cadre organisationnel et fonctionnel de la décentralisation pour la promotion d'un développement

²⁶ Loi N° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, JORS du 20 mai 1996.

²⁷ Exposé des motifs de la loi 96-06 portant Code des collectivités locales dite Acte 2

²⁸ Moustapha CISSE FALL, p 60 ibid

²⁹ Mamadou NIANG, La décentralisation au Sénégal. (Enjeux et perspectives) », Notes Africaines, 2008, 8 p., p.4. « *Les différentes politiques d'ajustement structurel, les séquelles de la dévaluation, l'échec des politiques agricoles, tout cela a contribué à dégrader le pouvoir d'achat des populations rurales ce qui a eu des répercussions sur la politique de la décentralisation.* »

³⁰ Ismaïla Madior FALL, Evolution constitutionnelle du Sénégal. De la veille de l'indépendance aux élections de 2007, Dakar, Paris, Karthala; CREDILA; CREPOS, 2009, 191 p., p.20

³¹ Loi n°2004-10 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. », 2004, p. 26.

territorial ; le manque de viabilité des territoires et de valorisation des potentialités de développement des territoires ; la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire limitée par une architecture territoriale rigide ; la faiblesse de la gouvernance territoriale accentuée par une multiplicité d'acteurs avec des logiques et des préoccupations parfois différentes ; l'incohérence et l'inefficience des mécanismes de financement du développement territorial ; la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial qui induit fortement l'inefficacité des interventions³². C'est pour cette raison qu'ils ont réformé son organisation par la mise en place d'un nouveau dispositif appelé **Acte 3 de la décentralisation** pour permettre de mieux atteindre leurs objectifs en matière de politique de décentralisation.

L'objectif général, visé par cette réforme, baptisée « l'Acte III de la décentralisation », est d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable³³. Cette réforme plonge ses racines dans une véritable politique d'aménagement du territoire et oriente la concrétisation des aspirations et des espoirs des acteurs territoriaux, en vue de bâtir un projet de territoire. Elle offre l'espace adéquat pour construire les bases de la territorialisation des politiques publiques.

Mais, la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales va reproduire textuellement les dispositions de la loi de 1996 en ce qui concerne la gestion du foncier avec une innovation près. Elle supprime la région, érige le département en collectivités territoriales qui hérite de la région et enfin procède à la communalisation intégrale par la transformation des communautés rurales en communes. Il existe aujourd'hui deux catégories de collectivités territoriales : la commune et le département tous les deux investies d'un pouvoir de gestion du domaine³⁴ avec des objectifs précis (la ville a le statut de commune).

Aujourd'hui, la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée au Sénégalais est toujours complexe dans le fond du fait de la variété mais aussi de la complexité des dispositions législatives, réglementaires et institutionnelles en la matière³⁵ mais aussi à cause du manque notoire de moyens et d'appui des collectivités territoriales dans ce domaine. Ce qui ne manquera pas de générer des difficultés (problèmes).

³² Exposé des motifs de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant acte 3 de la décentralisation

³³ ibidem

³⁴ Loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales

³⁵ Moustapha Cissé FALL, Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana, Thèse, Doctorat en géographie, UFR lettres et science humaine, UGB, 2017, p. 85

II – DÉFINITION DES TERMES

1 - La gestion du foncier : Elle renvoie à l'action de gérer, de diriger, d'organiser ou d'administrer un fond de terre. Autrement dit, la manière d'administrer sa propriété, son exploitation et son imposition. C'est un acte administratif ou acte de disposition réalisé sur un bien ou un ensemble de bien immeubles en vertu de la loi, d'un règlement, d'un jugement ou d'une convention.³⁶

Le professeur Seydou Traoré dans son manuel intitulé *Droit des propriétés publiques* soutient que « l'administration et la gestion des dépendances du domaine public se rapportent aux décisions relatives à l'entrée et à la sortie des biens, à l'affectation, à l'utilisation, à l'exploitation, à la valorisation, à l'entretien et à la protection des biens du domaine ». ³⁷

Il y distingue deux grandes gestions : une gestion classique qui tourne autour de l'entretien et de la conservation du domaine. Autrement dit, elle consiste pour le gestionnaire à *garder en bon état le domaine* afin qu'il soit utilisable³⁸.

Il soulève aussi une autre gestion plus large et plus moderne qui consiste à percevoir des redevances et produits domaniaux, à la vérification de conformité des utilisations aux différentes affectations, etc.³⁹

Le foncier au Sénégal est constitué par trois (3) grandes ensembles :

-D'abord le domaine national régie par la loi 64-46 du 17 juillet 1964. Il est défini en son article premier comme étant constitué par l'ensemble « des 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 présente loi ». Ainsi, la loi a défini le domaine national en procédant par élimination ; toutes les terres qui n'entrent pas dans les catégories qu'elle cite, constituent «de plein droit» le domaine national.

Cette démarche permet de considérer le domaine national comme étant le statut commun auquel seront soumises les terres qui ne peuvent expressément être rattachées à une autre catégorie.

³⁶ Lexique des termes juridiques

³⁷ Seydou TRAORE, *Droit des propriétés publiques*, Paris, Ed Vuibert, 2008, p 167

³⁸ Seydou TRAORÉ, *ibid.*, p 169

³⁹ Seydou TRAORÉ, *ibid.*, p 173

Elle regroupe près de 95 % des terres du Sénégal et est divisée en quatre catégories de terre à savoir :

- 1°) Les zones urbaines qui sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanismes prévus par la législation applicable en la matière.
- 2°) Les zones classées qui sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont gérées par l'administration des Eaux et forêt.
- 3°) Les zones de terroirs correspondent 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. Elles sont gérées exclusivement par les collectivités territoriales.
- 4°) Les zones pionnières qui correspondent aux autres terres. Il convient de noter la quasi-totalité de ces terres sont maintenant versées dans la zone des terroirs par le décret n°87-720 du 04 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs.

-Ensuite le domaine de l'État régie par la loi n°76-66 du 2 Juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat (JO du 28 juillet 1976). La domanialité de l'Etat qui s'entend comme « tous les biens et droits mobilier et immobilier qui appartiennent à l'Etat ». Il se subdivise en un domaine privé de l'Etat d'une part et un domaine public d'autre part.

-Enfin le domaine (titres) des particuliers constitué sur la base du décret du 26 juillet 1932 remplacé par la loi 2011-07 portant régime de la propriété foncière.

Le foncier renferme aussi le sous-sol et ce qu'il renferme c'est-à-dire les ressources naturelles.

2 - Les collectivités territoriales : Elles sont prévues par la constitution sénégalaise en ces termes : « Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent, à la territorialisation des politiques publiques, à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leurs territoires. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. La mise en œuvre de la

décentralisation est accompagnée par la déconcentration qui est la règle générale de répartition des compétences et des moyens entre les administrations civiles de l'Etat »⁴⁰.

Les collectivités territoriales découlent d'un mode d'organisation du territoire qu'est la décentralisation et plus particulièrement la décentralisation territoriale.

Les collectivités territoriales sont des espaces territoriaux, personnes morales de droit public distinctes de l'État, dotées de la personnalité juridique, de dirigeants élus par les populations concernées, de l'autonomie financière et qui gèrent de manière autonome les affaires de la compétence à l'échelon local.⁴¹

Au Sénégal, les collectivités territoriales sont régies par la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 dénommée **acte 3 de la décentralisation**. La loi prévoit deux ordres de collectivités territoriales. Il s'agit d'une part de la commune dirigé par un maire et un conseil municipal et du département dirigé par le président du conseil départemental et le conseil départemental. Il convient de noter que la ville prévue par la même loi a le statut de commune. Elle dirigée par le maire de ville et le conseil de ville. Les collectivités territoriales ont des organes exécutifs et des organes délibérants. Elles ont des compétences générales et des compétences transférées. Les actes des exécutifs locaux sont soumis au contrôle de la légalité exerce par le représentant de l'État ou les juridictions. Il y a aussi un contrôle budgétaire à leur encontre exercé d'une part par le représentant de l'État et d'autre part par la cour des comptes.

Les collectivités territoriales sont charger de promouvoir le développement économique et social sanitaire, culturel, sportif [.....] de leur territoire.

III - INTÉRÊTS

L'étude de la gestion foncière décentralisée au Sénégal revêt d'une importance capitale.

Le fait de décentraliser la gestion du foncier modifie les missions, les droits et devoirs des acteurs locaux. C'est une évolution difficile qui demande que tous reconnaissent l'intérêt de ces changements de missions. Mettre en œuvre une gestion territoriale décentralisée

⁴⁰ Art 102 de la constitution du Sénégal

⁴¹ Ababacar GUEYE, Cour Droit des Collectivités territoriales, UCAD /FSJP, master 1

opérationnelle nécessite donc un accompagnement très réfléchi de tous les acteurs concernés. Cependant, cet accompagnement doit être suffisamment léger et souple pour répondre aux contraintes matérielles et financières qui caractérisent notre pays.⁴²

En effet, le président de la république lors de son discours d'investiture de 2019, il n'a pas manqué de mettre l'accent sur une remarque Il soutient que sur les trois problèmes qui arrivent à son bureau au moins une concerne les affaires foncières. Et si on scrute bien ces problèmes le plus souvent, ils découlent du manque d'effectivité dans la poursuite des objectifs de gestion foncière par les collectivités territoriales.⁴³

Il convient de noter que le périmètre de gestion est très large. Il suffit d'observer la rue ou de voir l'occupation des voies publiques ou encore de se rendre dans les villages pour voir à quel point les collectivités territoriales sont impliquées dans la gestion du foncier national⁴⁴.

On en déduit aussi que la réalisation de ces politiques de gestion foncière est un levier de développement économique et social comme la soutenue le président de la république lors de la rentrée solennelle des cours et tribunaux.⁴⁵

L'étude fait aussi ressortir un certains nombres de facteurs qui gangrènent la réalisation de cette gestion foncière tels : le manque de compétence et de moyens des collectivités territoriales, l'exclusion de fait d'une partie des citoyens de l'accès à la terre (non résidents de la communes, les femmes), la notion floue de mise en valeur qui n'est pas bien comprise, l'absence de délimitation claire entre communes ou entre communes et département et l'insuffisante information des ruraux par rapport aux textes de lois en général⁴⁶ sont autant d'aléas qui ralentissent les objectifs des collectivités territoriales en matière foncière.

« Concernant la promotion de l'investissement dans le foncier. Beaucoup de phénomènes sont observables en la matière. Les concurrences foncières anciennes qui s'amplifient sous l'effet des tensions entre plusieurs groupes d'utilisateurs (agriculteurs et pasteurs, exploitants forestiers et populations locales riveraines des formations forestières, etc.) ; l'affectation d'espaces agro-sylvo-pastoraux à d'autres usages par suite de l'urbanisation rapide qui absorbe l'espace

⁴² Patrick AQUINO et al : Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD), Fiche technique, IPAR décembre 2014

⁴³ Bocar Harouna DIALLO, Les conflits fonciers au Sénégal : A quand la fin ?, Fiche IPAR, le 30 janvier 2021

⁴⁴ Ceux-ci relèvent de notre observation personnelle des emprises du domaine

⁴⁵ Rentrée solennelle des cours et tribunaux : Le foncier au cœur des débats, Téranga news 18 janvier 2022

⁴⁶ Abdoulaye DIEYE, in « *amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal enjeux actuels et défis pour l'avenir* », IPAR SÉNÉGAL, Novembre 2013, p 15

agricole situé à la périphérie des villes et de l'implantation d'infrastructures touristiques, ainsi que d'unités industrielles ; l'entrée de l'agrobusiness dans la production agricole qui entraîne un transfert massif de terres des exploitations familiales vers les investisseurs privés, selon des modalités d'accès variées et généralement non transparentes ».⁴⁷

Beaucoup de réflexions et d'études ont été faites sur la gestion décentralisée du foncier au Sénégal. La plus marquante porte sur les conditions d'application de la loi sur le domaine national par les collectivités territoriales. En effet, le Sénégal a une construction originale du domaine national à la différence des autres pays. Le domaine national n'appartient ni à l'Etat, ni aux collectivités territoriales, ni aux particuliers⁴⁸, et surtout il est inaliénable. De même cette loi prévoit des conditions que les collectivités territoriales se doivent de respecter lorsqu'elles affectent les terres du domaine national chose qui n'est pas toujours respectée.⁴⁹

Il y a aussi des réflexions sur le comportement des habitants du monde rural face à la loi sur le domaine national lorsqu'ils entretiennent des relations avec les collectivités territoriales en vue de l'utilisation du dit domaine. Il en est ainsi par ce que l'abrogation juridique des normes coutumières ne coïncide pas obligatoirement à l'abrogation sociologique car, après la promulgation de la loi sur le domaine national au Sénégal, des éléments de gestion foncière émanant des traditions précoloniales ainsi que le droit colonial eux, ont longtemps survécu⁵⁰.

Les mesures d'accompagnement des collectivités territoriales pour mieux gérer les différentes parts des domaines qui leur est attribuée a fait l'objet aussi l'objet de réflexion. Car dans la plupart du temps elles sont jugées insuffisantes ou complexes.⁵¹

La question de compétence des collectivités territoriales est soulevée aussi. Autrement dit, faut-il leur attribuer plus de pouvoir ou faut-il leur retirer ce pouvoir de gestion.⁵²

L'étude de la gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales n'a pas manqué de faire apparaître quelques nuances. Ils en est ainsi du problème d'amélioration de la gouvernance

⁴⁷ IPAR SÉNÉGAL, *ibid.*, pp 16-18

⁴⁸ CNRF, Document de politique foncière adopté en 2016 p5

⁴⁹ Amsatou SOW SIDIBE, *Domaine national, la loi et le projet de réforme*, La Revue du Conseil Economique et Social, vol. 2, 1997, p.55-72.

⁵⁰ Gerti HESSELING, *Droit foncier au Sénégal : l'impact de la réforme en basse Casamance*, Dakar, Rapport de recherche, African Studies Centre, 1984, p 12.

⁵¹ Abdoulaye Dièye, Panel sur la gestion foncière au Sénégal enjeux et état des lieux, IPAR 2010

⁵² Ben Arrous M. et al. 1998, « L'État, l'environnement et le politiquement correct », in : Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal, IUED/UNRISD, Genève, 389

⁵² Plan Sénégal émergent

foncière locale vue que les collectivités territoriales n'ont pas toujours suffisamment d'expériences, de moyens matériels, personnels et financiers alors que le foncier est un domaine très complexes et compliquer à cerner ou à maîtriser.⁵³

Beaucoup de points en ont fait l'objet de débats.

La question de la transparence de la gestion décentralisée y domine. En effet, la plupart du temps des cas de corruptions sont décelées laissant ainsi apparaître généralement des spéculations, des spoliations, des bradages et tant d'autres conséquences sources de nombreux litiges fonciers.⁵⁴

La question de l'encombrement des emprises publiques est tout aussi essentielle du fait du manque de suivi par les collectivités territoriales des autorisations ou permis qu'elles délivrent. Car cet encombrement touche à la fois tous les utilisateurs du domaine.

Le manque de sécurité foncière aussi est soulevé du fait que les collectivités territoriales essaient souvent de contourner le dispositif mise en place avec la complicité de certaines populations.⁵⁵ Mais aussi également du fait que les terres du domaine national sont inaliénable (l'utilisateur n'a pas tous les droits réels sur son bien).

On ne peut manquer de soulever un point essentiel à savoir le rôle que jouent les collectivités territoriales dans la question de l'accès des femmes aux terres.⁵⁶

Toutes ces dernières analyses sont autant de facteurs qui gangrèment les collectivités territoriales dans l'harmonisation de leur mission. Ainsi, elles rencontrent d'énormes difficultés pour concilier entre les objectifs sociaux qui renvoient à l'accès équitable et transparent au foncier... aux objectifs de développement économique que sont l'exploitation et la mise en valeur du foncier.

L'étude de la gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales à attirer l'attention nombreux théoriciens et praticiens du droit en matière foncière.

Le doyen **Jacques FAYE** fait une étude généralisée de la gestion décentralisée du foncier. Il détaille les différentes régimes de domaine au Sénégal et le rôle que jouent les collectivités

⁵³ Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, *Foncier des villes, foncier des champs (Rupture et continuité du système foncier sénégalais)*, Revue internationale de droit comparé, vol. 41 / 3, 1989, p.197

⁵⁴ Moustapha Cisse FALL, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana* ; Thèse de doctorat UGB, 2017 p. 63

⁵⁵ Oumar BA, Panel sur la gestion foncière au Sénégal enjeux et état des lieux, IPAR 2010

⁵⁶ IPAR, Genre et foncier : une équation non encore résolue au Sénégal, 2016

territoriales dans la gestion de ces dites zones. S'agissant des objectifs de gestion, il soutient que le fonctionnement efficace, équitable et durable des collectivités locales est donc indispensable à une bonne gestion des terres et des ressources naturelles. A l'inverse, il soutient encore que ceci est le meilleur critère d'évaluation de la politique de décentralisation dans des pays comme ceux de l'Afrique de l'ouest où les activités agricoles au sens large sont dominantes et où la terre et les ressources naturelles sont les principaux facteurs de production.

Au Sénégal, il est incontestable que les paysans jugent leurs collectivités de base surtout à partir de leur capacité à gérer ces ressources.⁵⁷ Autrement dit aux résultats qu'elles ont produit dans la poursuite de leurs objectifs.

Le professeur **Abdoulaye DIEYE** a beaucoup œuvré aussi sur ce domaine. Il souligne l'importance de la question de la responsabilité des acteurs de la gestion. La question des normes de mise en valeur qui tardent toujours car la gestion du domaine national est surtout marquée par un certain déficit d'encadrement. Ailleurs sur cette même longueur d'idées aussi sur les effets de la transformation des communautés rurales en communes. Il a beaucoup travaillé sur le processus de la réforme foncière.⁵⁸ Dans son article la loi sur le domaine national 44 ans mérites et malheur ; il détaille d'abord les apports positifs de la loi sur le domaine national sur la bonne gestion foncière. Ensuite ; il ressort les petites manœuvres que les autorités étatiques ont dissimulées sur la loi pour toujours avoir le dessus. Et enfin, les problèmes ou malheurs qu'elle a générés.

Il a fait aussi une grande étude sur les origines de la corruption foncière⁵⁹. D'abord il soulève le problème d'actualité de la législation foncière nationale en soulignant que : « *quand on met en place un régime juridique dans un contexte bien déterminé et qui a complètement changé, il y a rien d'étonnant de voir dans le système juridique des choses qui sont dépassées* ». Il soutient ensuite que l'État est toujours la seule personne publique propriétaire du domaine public ce qui ne manquera pas de soulever des cas de corruption. Enfin il a mis l'accent aussi sur le problème de réforme foncière qui tarde toujours et peut même favoriser l'impunité de certains ».

⁵⁷ Jacques FAYE, *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*, Mai 2008 p6

⁵⁸ Synthèse des différents panels ou colloque où il a été présent

⁵⁹ Abdoulaye DIEYE, « Etude de l'Office nationale de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC) et le cabinet Consortium pour la recherche économique et sociale est revenue sur les risques de corruption dans le secteur foncier ».

On ne peut terminer sans souligner les travaux du doyen **Mamadou NiANG** qui s'intéresse de manière technique généralement aux facteurs qui sont à l'origine des problèmes que rencontrent les collectivités territoriales et qui leur ralentissent dans le cadre de leur gestion foncière particulièrement.⁶⁰

Ben Arous qui met l'accent sur les autres opportunités qui pouvait s'ajouter et qui pouvait plus dynamiser cette gestion.⁶¹

L'étude de la gestion foncière décentralisée est donc d'un grand apport au Sénégal. Son caractère transversal actuel dû à sa dimension économique, social, environnemental attirent les spécialistes qui restent tous d'accord qu'il y a des choses à améliorer pour parfaire cette gestion, mais retiennent aussi beaucoup d'acquis néanmoins.

IV- PROBLÉMATIQUE

D'une manière traditionnelle la gestion foncière décentralisée se résumait à faciliter aux populations un accès simple, sure et démocratique aux terres en vue de leur occupation et de leur mise en valeur mais aussi et surtout d'utiliser le foncier pour promouvoir un développement économique et social durable et harmonisé. De ce fait l'Etat a mis en place un dispositif composé d'un ensemble de textes, d'organismes et de stratégies en vue de leur faciliter la réalisation de leurs objectifs. Mais depuis un bon nombre de temps, on a constaté que partout dans le pays dans tous les débats politico-juridiques, on ne parle que de “ ***réforme foncière*** ”.

C'est cela qui nous amène à essayer de connaître **qu'est ce qui caractérise la gestion foncière décentralisée ? Autrement dit, on essayera de démontrer ce qui particularise cette gestion foncière de manière générale.**

La réponse à cette question permettra ***d'éclairer d'une part la situation juridique de la gestion foncière décentralisée et d'autre part de faire ressortir les effets découlant de cette gestion.***

L'analyse de cette question s'appuiera sur une méthode de recherche qu'il convient de décliner.

⁶⁰ Mamadou NIANG, *La décentralisation au Sénégal: Enjeux et perspectives*, Note Africaine, 2008 p.4

⁶¹ Ben Arrous, *L'État, l'environnement et le politiquement correct*, in : Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement, Le cas du Sénégal, IUED/UNRISD, Genève, 1998 p 57

V- METHODE DE RECHERCHE

En effet, de nombreux textes législatifs et réglementaires, beaucoup de décisions de justice et de stratégies adoptées par les dirigeants permettent aux collectivités territoriales d'effectuer cette gestion foncière décentralisée. Mais cette dernière n'est pas aussi simple.

Il en est ainsi par ce que le régime de la gestion du foncier au Sénégal est très vaste et complexe. Beaucoup de gens n'arrivent pas à le comprendre surtout lorsqu'on est au niveau local. La plus part du temps il y'a des risques de confusion ou d'empiètement sur les compétences d'un autre acteur (Etat ou tiers)⁶².

Raison pour laquelle, nous avons jugé utiles dans le cadre de notre étude de suivre le périmètre tracée par le législateur sénégalais dans l'acte 3 de la décentralisation. Ici pour les commodités de la démarche, notre choix méthodologique consiste à étudier exclusivement la compétence des collectivités territoriales dans la gestion du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

Il convient de noter que les relations qu'entretiennent les collectivités territoriales avec le domaine des particuliers ne seront pas abordées de même que toutes les autres portions du foncier à part ceux-ci-dessus énumérer.

La gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales est un des piliers fixé par les dirigeants politiques pour la bonne réussite de la politique de décentralisation.⁶³

Beaucoup de chercheurs considèrent même que cette gestion est un véritable moteur de développement économique et social, c'est ce qui nous pousse à prendre l'initiative d'en faire une étude minutieuse et généralisée qui décortique profondément le cadre de cette gestion.

Nous avons consulté d'abord les textes législatifs et réglementaires qui organisent le cadre de cette gestion.

Ensuite, les décisions rendues par les juridictions sénégalaises ayant pour objet des affaires de gestion foncière.

⁶² Exemple du différend opposant L'industriel Babacar Ngom président du groupe SEDIMA à la population des communes de Ndingueler, Djillor et Djilakh. Dans ce litige beaucoup de cacophonie, de vices ou d'amalgame on été noté

⁶³ Plan Sénégal émergent

Nous avons aussi consulté les manuels qui traitent de près ou de loin ce sujet d'étude même s'il convient de vous faire remarquer que la doctrine sénégalaise n'est pas encore suffisamment développée sur ce point. (Peut être les spécialistes attendent que la réforme soit d'abord mise en vigueur avant de s'y prononcer de peur que leurs ouvrages soient frappés très tôt par l'obsolescence).

Nous nous sommes rendus au niveau de la bibliothèque centrale de L'UCAD, à la bibliothèque universitaire et au Centre de Recherche et de Documentation et sur les Institutions et les Législations en Afrique (CREDILA).

Des Mémoires et Thèses qui peuvent nous apporter des contributions ont été exploités.

Les articles publiés par les spécialistes en la matière nous ont beaucoup aidés dans la documentation.

Et surtout les comptes rendu ou documents ou rapport produits par les ONG à la suite des différents panels ou colloques tenues à cet effet.

Enfin, nous nous sommes rendus auprès des mairies de Keur Massar, de Guédiawaye, de Golf Sud, de Dakar, de Sandiara, et de Mbadakhoune. De même auprès de la Direction Générale des Impôts et Domaines de Pikine/Guédiawaye.

VI - ANNONCE DU PLAN

Considérant tout ce qui précède, un double constat est fait. En effet, beaucoup de résultats ont été enregistrés après ces décennies de réalisation. Les collectivités territoriales ont eu à réaliser pas mal de chose dans la gestion du foncier. Cependant, on note toujours des manquements, des insuffisances ainsi que des retards dans cette gestion.

Alors, pour mieux démontrer ce qui caractérise cette gestion foncière décentralisée notre travail sera articulé autour de deux axes majeurs. Il consiste dans un premier temps à soulever la complexité de **la situation juridique de la gestion foncière décentralisée (1^{er} partie)** et dans un second temps à faire ressortir **les effets notés ou découlant de cette gestion (2^e partie)**.

PREMIÈRE PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE CARACTERISEE PAR UNE SITUATION JURIDIQUE COMPLEXE

La gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales ou encore gestion foncière décentralisée se trouve baignée dans une situation juridique très complexe. Cette complexité est causée par la largesse de sa situation juridique. Autrement dit, les règles et procédures qui organisent et encadrent la gestion foncière décentralisée sont nombreuses, diverses et variées. Il y'a une multiplicité de textes qui régissent la gestion élargissant ainsi le champ d'action⁶⁴. Cette situation juridique complexe s'explique d'une part par *une pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion foncière décentralisée (Chapitre 1)* et d'autre part par *une diversité de procédures applicables à la gestion foncière décentralisée (Chapitre 2)*.

⁶⁴ ⁶⁴ Amsatou SOW SIDIBE, Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme, In : La Revue du Conseil Economique et Social N° 2, Février-Avril 1997 pp. 55-65

CHAPITRE I: Une pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion foncière décentralisée

Décentralisée la gestion foncière n'est pas une chose aisée. Cette gestion a toujours été problématique avec l'État. Dès lors, si l'État décide de le transférer aux collectivités territoriales, la gestion doit être accompagnée afin que ces dernières puissent mener une bonne gestion foncière. Pour ce faire un grand nombre d'acteurs et de personnes interviennent dans le processus⁶⁵. Ces acteurs sont très nombreux mais peuvent être scindés en deux (2) catégories à savoir *les acteurs principaux d'une part (section 1) et les acteurs secondaires d'autre part (section 2)*.

SECTION 1 : Les acteurs principaux de la gestion foncière décentralisée

Les acteurs principaux de la gestion foncière décentralisée renvoient aux personnes ou acteurs qui interviennent en première dans ce processus. Autrement dit, ces acteurs sont ceux qui sont placés au devant de la scène de gestion. Ces acteurs sont essentiellement les collectivités territoriales. En effet, depuis la grande réforme de la décentralisation dite acte 3 on a procédé à une communalisation intégrale transformant ainsi les anciens communautés rurales en commune. Nous avons aujourd'hui deux ordres de collectivités territoriales à savoir la commune et le département. Les acteurs principaux sont tous issues directement des collectivités territoriales et renvoient d'une part aux *organes exécutifs des collectivités territoriales (paragraphe 1)* et d'autre part aux *organes délibérants (paragraphe 2)*.

Paragraphe 1 : Les organes exécutifs des collectivités territoriales

Les organes exécutifs des collectivités territoriales sont le maire et le président du conseil départemental. Il convient de noter aussi que le maire de ville fait parti de ces autorités car la ville a le statut de commune. Ces acteurs sont en premier plan. Ces organes exécutifs renvoient d'une part au *maire (A)* et d'autre part au *président du conseil départemental (B)*.

⁶⁵ Manuel de procédures foncières des communautés rurales du Sénégal - Août 2012

A/ Le maire

Le maire est le chef de l'exécutif local. Il est élu par les conseillers municipaux au scrutin majoritaire à 3 tours. Aux 2 premiers tours, la majorité absolue est requise, au 3^e tour la majorité simple suffit pour être élu. Secondé par des adjoints élus dans les mêmes conditions qui forment avec lui le bureau municipal. Ces derniers doivent savoir lire et écrire dans la langue officielle. Le nombre d'adjoint varie entre 1 et 10 en fonction de l'importance démographique de la commune. La loi de 2013 prévoit la possibilité d'élire un adjoint spécial dans une fraction de la commune trop éloignée ou à des accès dangereux avec des communications difficile avec le reste de la commune. Mais, il a des compétences limitées.

L'acte 3 de la décentralisation ainsi que la loi sur le domaine national et ses décrets d'application lui investissent d'un pouvoir de gestion foncier.⁶⁶

Ainsi, en tant que chef de l'exécutif local, il est compétant pour gérer des biens du domaine public, du domaine privé et du domaine national relevant de sa compétence matérielle et territoriale.

Le maire administre les biens du patrimoine communal et prend des arrêtés municipaux, sur toutes les activités relative aux fonciers. Devant la justice, c'est lui qui représente la commune en cas de litige foncier. Il passe les contrats communaux avec les investisseurs en vue de l'occupation et de l'exploitation du foncier. Il veille aussi à l'exécution des programmes de développement relatifs à l'exploitation des terres. Le maire est le chef des services municipaux, Il exécute les décisions du conseil municipal en matière de gestion foncière Il est l'ordonnateur du budget municipal et gèrent aussi les ressources fiscales découlant de l'exploitation du domaine . Le maire est responsable de la police municipal, il est chargé d'assurer le bon ordre, la sureté , la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique sur toutes les bandes de terres de son ressort territoriales.

Enfin , il est chargé de publier et d'exécuter les lois et règlements, relative à la gestion foncière.

Il convient de noter que la ville a le statut de commune et le maire de villes dispose aussi de ces compétences.⁶⁷

⁶⁶ Loi 2013-10 portant code général des collectivités locales, loi 76-66 portant Code du domaine de l'État, loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national et ses décrets d'application

⁶⁷ Loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales, Article 81

B/ Le président du conseil départemental

Le président du conseil départemental est le chef de l'exécutif départemental, il est élu pour 5 ans au suffrage indirect par le conseil départemental au scrutin majoritaire à 3 tours. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au deux premières tours la majorité relative suffit au 3^e tours pour être élu (article 42 du CGCL). Le président doit savoir lire et écrire dans la langue officielle, il peut déléguer l'exercice d'une partie de ses compétences au bureau du conseil départemental.

Le président du conseil départemental aussi est compétent pour la gestion foncière décentralisée du domaine de l'État mis à sa disposition et qui se trouve dans son ressort.

Il prépare et exécute les délibérations du conseil départemental, en matière de gestion foncière.

Il est l'ordonnateur des dépenses du département et prescrit l'exécution des recettes provenant de l'exploitation du domaine. Il est le chef des services décentralisés du département. Le président du conseil départemental gère le domaine du département, Il exerce les pouvoirs de police afférant à cette gestion comme la circulation sur ce domaine sous réserve des attributions dévolus au représentant de l'Etat et au maire.

L'acte 3 de la décentralisation précise de manière claire les compétences qui lui sont dévolus. Entre autres on peut citer l'article 306 qui dispose : « - Le département reçoit les compétences suivantes : la gestion et l'entretien des hôpitaux niveaux 1 et 2 ; »

Aux termes de l'article 308 « Le département reçoit les compétences suivantes : la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional, la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental ;

L'article 312 ajoute « - Le département reçoit les compétences suivantes : la construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels ; la construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle »

Lorsque les limites territoriales du département coïncident avec celle de la ville, dans ce cas le département n'existe pas. Elle sera remplacée par la ville. Dans ce cas, le président du conseil de ville sera compétent en matière de gestion foncière. C'est pourquoi l'article 171 du même code dispose : « *Le maire de la ville est le représentant de la collectivité locale. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil de la ville : de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la ville et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits* ».

Paragraphe 2 : Les organes délibérants

L'organe délibérant est l'organe compétent pour adopter par délibération ou encore vote les décisions prises par l'organe exécutif ainsi que tous les actes concernant la gestion de la collectivité territoriale et prévue par les textes.

Ces organes délibérants font référence d'une part au conseil municipal (A) et d'autre part au conseil départemental (B) sans pour autant oublier le conseil de ville.

A/Le Conseil municipal :

Le conseil municipal est l'organe délibérant de la commune. Il est investi d'une compétence de gestion foncière qu'il règle par ses délibérations. Il a aussi un pouvoir juridique de décision. Les délibérations du conseil municipal sont des actes administratifs susceptibles de recours devant le juge administratif selon le code général des collectivités territoriales. Il a une compétence générale et des compétences transférées (article 86). D'une manière générale le conseil municipal doit assurer à l'ensemble de la population sans discrimination une bonne utilisation et exploitation du domaine public, du domaine privé de l'État et du domaine national. De ce fait, il organise la gestion des services publics municipaux. Il intervient plus particulièrement dans ce domaine. La loi sur le domaine national fait de lui un acteur primordial dans la gestion de terres du domaine national car les compétences jadis dévolues au conseil rural relèvent désormais du conseil municipal (article 81). Le conseil municipal donne son avis chaque fois que celui-ci est requis par les lois et règlements ou à la demande du représentant de l'État sur toutes les actes en rapport avec le foncier.

De manière générale, le conseil municipal est compétent et participe activement à tous les travaux ou politiques entrepris par la commune en matière foncière à l'intérieur du périmètre communal, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Ainsi, elle intervient et délibère dans plusieurs domaines ⁶⁸ notamment la construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités et cases de santé, l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ; la gestion, l'équipement et l'entretien des centres de santé ; (307). Il délibère aussi sur la réalisation d'infrastructures sportives de proximité, la construction, gestion et entretien des stades municipaux, l'aménagement et gestion d'aires de jeux et parcours sportifs

⁶⁸ Loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales, p11 et 12

En outre, il intervient aussi dans les affaires suivantes : 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, la création, la modification ou la suppression des foires et marchés 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 11 pistes et chemins non classés. La création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières les servitudes de passage et la vaine pâture (article 81).

En matière des terres dévolues à l'éducation le conseil municipal délibère sur la construction et équipement des écoles élémentaires, préscolaires, écoles communautaires de base et écoles franco-arabe, la participation à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires, préscolaires, daaras, écoles communautaires de base et écoles franco arabes (article 313)

Et pour le développement de l'urbanisme et de l'habitat il gère les lotissements, leur extension ou restructuration ; la délivrance des accords préalables de certificats d'urbanisme la délivrance de permis de démolir et de clôturer ; l'autorisation d'installation et de travaux divers.

Dans le domaine national les zones des terroirs sont de sa compétence exclusive (article 6 décret 64-573⁶⁹). Il délibère sur l'affectation et la désaffectation des terres du domaine nationale et fixer les conditions d'utilisation des terres affectées (mise en valeur, transit, passages...). Il fixe aussi, pour l'ensemble du terroir, les modalités d'exercice de droit de vaine pâture sur les terres et jachères après enlèvement des récoltes et peut éventuellement passer des conventions avec des collectivités d'éleveurs, leur réservant le privilège de la vaine pâture contre la fumure des terres.

Il est aussi compétent pour certaines zones urbaines notamment les sections rurales.

B/Le Conseil départemental

Le conseil départemental est l'organe délibérant du département. Les conseillers sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct au scrutin mixte . Le nombre de conseillers varie de 40 à 100 membres en fonction de l'importance démographique du département (article L 191, L 192 du code électoral). La liste majoritaire départemental doit obligatoirement comporte pour chaque commune composant le département au moins un candidat titulaire et un candidat suppléant. article 46 du CGCL prévoit la possibilité pour le conseil de

⁶⁹ Décret 64-573 portant application de la

créer autant de commission qu'il souhaite mais 4 sont obligatoires : dont La commission de l'environnement de l'aménagement du territoire des domaines de l'urbanisme et de l'habitat. C'est ce qui fait qu'il dispose de compétences en matière de gestion foncière.

Le département est plus compétant pour la gestion des terres du domaine de l'État. Mais aussi de certaines forêts un peu particulières.

Le conseil départemental peut délibérer sur toutes les affaires foncières et domaniales relevant de son ressort.

A ce titre l'article 304 du CGCT dispose «- Le département reçoit les compétences suivantes : la création et la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental».

La ville peut remplacer le département dans certains cas et il sera investi aussi de ce pouvoir de gestion. Ainsi, la ville reçoit les compétences dans les domaines suivants : le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation ; les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements, concurremment avec les communes ; 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 ; la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières énumérés par décret (article 169)⁷⁰

Enfin, l'article 170 ajoute d'autres compétence mais toujours en relation avec la terre. Il s'agit de « la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité ; la gestion et l'entretien des hôpitaux de niveau 1 »

Section 2 : Les acteurs secondaires de la gestion foncière décentralisée

Les acteurs secondaires participent aussi à la gestion foncière décentralisée. Leur place secondaire ne signifie pas qu'ils ne sont pas importantes au contraire leur rôle est aussi très primordiales. Ils sont les clefs de voute de la procédure car ils interviennent dans la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution de la législation et de la réglementation foncière. Ils interviennent aussi pour suivre et contrôler la gestion mais aussi a recevoir les recours et trancher entre les partis en cas de litiges.

⁷⁰ Loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales

Ces autorités secondaires sont d'une part les représentants de l'État (A) et d'autre part les autorités constitutionnelles (B).

Paragraphe 1 : Le rôle des représentants de l'Etat

Les représentants de L'État jouent un rôle primordial dans la gestion foncière décentralisée. Ils sont investi de la compétence de contrôler toutes les actes de gestion prisent par les collectivités territoriales en matière foncière (Article 245).⁷¹

Leurs rôle est justifié aussi par le fait que c'est l'Etat qui 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.⁷²

Nous verrons d'une part le rôle des *préfets et sous préfets* (A) et d'autre part le rôle des *gouverneurs de région* (B).

A/Les préfets et sous préfets

Le préfet est le représentant de l'État dans le département et le sous préfet représente l'État dans l'arrondissement. Ils sont les supérieurs des autorités du département et de l'arrondissement. Et de ce fait ils exercent un pouvoir de contrôle et d'approbation sur l'ensemble des activités ou ce pouvoir est prévu.

En matière de gestion foncière décentralisée, ils interviennent dans le processus de délivrance des permis, autorisation ou titre d'occupation du domaine public du domaine privé et à l'affectation et désaffectation des terres du domaine national.

A chaque fois, avant que la collectivité territoriale affecte une parcelle du domaine national, il faut que l'acte passe d'abord auprès de ces autorités afin qu'ils contrôlent et donne leur approbation.

Le préfet à compétence aussi pour fixer les conditions d'utilisation de la zone des terroirs en collaboration avec les collectivités territoriales⁷³.

En cas d'affectation ou de réaffectation, l'acte peut dans certains peut être entachés de vices et faire l'objet d'un recours devant le représentant de l'État.

⁷¹ Loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales

⁷² Loi 64-46 sur le domaine national

⁷³ Loi sur le domaine national

Les articles 19 et 20 du décret 72.1288 prévoient deux recours classiques :

Un recours gracieux et un recours hiérarchique.

Le recours sera fondé sur « l'inopportunité, mauvaise appréciation des circonstances ou violation des lois et règlements en vigueur » (art. 19, al. 2)⁷⁴.

L'Article 19 du décret n°80-1051 du 14 octobre 1980 ajoute « Toute personne qui se prétend lésée par une affectation ou une désaffectation peut recourir au Préfet dans le mois qui suit la notification de la décision du Sous-préfet. Le Préfet peut décider d'annuler la décision ou d'en suspendre l'exécution soit sur la réclamation de la partie intéressée, soit d'office pour inopportunité, mauvaise appréciation des circonstances ou violation des lois et règlements en vigueur. La décision du Préfet peut être déférée au Gouverneur par la voie hiérarchique ».

Ceci montre la tutelle hiérarchique des représentants de l'État sur les collectivités territoriales en matière de gestion foncière.

Mais on note une lourdeur dans la procédure des recours administratifs⁷⁵. Ces lourdeurs sont justifiées pour trois raisons : ⁷⁶

Techniquement, il faut obtenir une copie de la décision, faire l'appel et les ampliations, etc. Dans le recours pour excès de pouvoir, il faut ministère d'avocat et dans un recours gracieux, on fait souvent appel aux bons offices d'un intermédiaire

Psycho-sociologiquement, il faut décider de se battre contre l'Administration alors que l'administration est très forte.

Politiquement et socialement, tout recours peut mettre en question une chaîne de solidarités qui s'abattra sur vous par la suite raison pour laquelle beaucoup de gens hésitent même.

Donc il s'avère très difficile d'utiliser les voies de recours. Et il vaut mieux les contourner soit hiérarchiquement en s'adressant directement aux autorités administratives supérieures, soit préventivement, en s'adressant aux autorités traditionnelles ou aux conseillers ruraux en dehors des modes officiels de règlement des conflits. Mais, si ces « contournements » ne sont pas possibles, il sera nécessaire de « détourner » les procédures.⁷⁷

⁷⁴ Philippe Gérard, François Ost, Michel Van de Kerchove, fonction de juger et pouvoir judiciaire <https://books.openedition.org/pustl/7592?lang=fr>

⁷⁵ Demba SY, « Recours en matière administrative et accès au juge », in Bulletin d'Information de la Cour Suprême, 2008, p.31.

⁷⁶ Philippe Gérard, François Ost, Michel Van de Kerchove, *ibid*

⁷⁷ Philippe Gérard, François Ost, Michel Van de Kerchove, fonction de juger et pouvoir judiciaire <https://books.openedition.org/pustl/7592?lang=fr>

Dès fois aussi ils jouent le rôle d'arbitre dans les différents litiges découlant de cette gestion. Car le maire est aussi un agent de l'État du fait du principe de dédoublement fonctionnel. Et dans ce cas les représentants de l'État sont ses supérieurs hiérarchiques.

B/Les gouverneurs de régions

Le gouverneur de région est l'autorité administrative suprême de la région. Il est le représentant de l'État dans toute la région.

La région est la circonscription administrative de coordination. Elle est l'échelon territorial de mise en œuvre des politiques nationales de développement économique et social

C'est à sa tête qu'on trouve un fonctionnaire de la hiérarchie A, nommé par décret et qui reçoit le titre de gouverneur.

D'une manière générale, le gouverneur est chargé de veiller au respect de l'exécution et de l'application des lois, décrets et règlements et à favoriser l'intégration des politiques régionales locales et nationale.

De ce fait il est investi dans certains cas d'une compétence de gestions foncière décentralisée car il est le supérieur hiérarchique des préfets. Et au regard du droit administratif cette posture lui donne compétence à recevoir les recours sur les arrêtés et décisions prisent par le préfet.

Le préfet est donc placé sous la tutelle hiérarchique du gouverneur et que l'on avait déjà montrée que le préfet avait son pouvoir d'approbation sur beaucoup d'actes foncière et domaniale de la collectivité territoriale. Cette décision préfectorale peut être défère auprès du gouverneur de la région.

Depuis 2020, les gouverneurs de régions ont un pouvoir d'approbation sur l'affectation des terres du domaine national supérieure à 50 hectares⁷⁸. Cette décision a été prise suite à de nombreux problèmes survenus durant l'affectation. Donc, les autorités politiques voulaient d'avantages sécuriser l'accès au foncier. Mais, force est de constater que les préfets et sous préfets ont des compétences beaucoup plus étendue que le gouverneur sur ce domaine.

La décision de désaffectation pourra aussi faire l'objet d'un recours devant le Gouverneur de la région au regard de l'article 18 du décret 64-573.

⁷⁸ Décret n°2020-1773 modifiant le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.

Les gouverneurs de régions participent avec les autres représentants de l'État et les collectivités territoriales sous la direction du ministre en charge de la décentralisation à l'administration des terroirs notamment sur le contrôle de la gestion (article 5 décret 64-573)

Paragraphe 2 : Le rôle des autorités constitutionnelles

Quand on parle de gestion foncière décentralisée le simple fait d'évoquer des autorités constitutionnelles semble faire tache d'huile. Car au regard du profanes ces autorités semblent trop éloignés. Pourtant leur apport dans la gestion foncière décentralisée est si important que sans eux on pourrait jamais parler de cette gestion. Ces autorités interviennent le plus au départ du processus mais agissent aussi à la fin en cas de litiges. Ces autorités constitutionnelles renvoient d'une part aux institutions (A) et d'autre part aux ministères et services techniques (B).

A/ les institutions constitutionnelles

Les institutions qui peuvent s'immiscer dans la gestion foncière décentralisée sont : le président de la république, l'assemblée nationale et enfin les cours et tribunaux

D'abord, le président de la république a compétence pour déterminer la politique de la nation.⁷⁹

Et accompagné de son gouvernement il prévoit, décide et organise la manière dont il veut que les collectivités territoriales agissent en matière foncière. Il met en place des commissions en collaboration avec le gouvernement chargé de matérialiser sa politique. Il intervient en premier lieu dans le processus d'élaboration de la législation et de la réglementation foncière contenant toutes les dispositions qui encadrent et organisent la gestion foncière décentralisée. De ce fait il prend des décrets pour matérialiser tout en passant par les limites territoriales des collectivités territoriales, les conditions de gestion, les conditions d'affectation et de désaffectation, de mise en valeur etc.

Un décret détermine notamment les conditions d'attribution soit aux communes soit aux départements de rattachement soit à l'Etat : --des terrains ou édifices faisant partie du domaine public de son domaine privé⁸⁰.

Un décret pris sur proposition du gouverneur, après avis du Comité Régional de Développement, définit les limites de chaque terroir (article 4 décret 64-573)

⁷⁹ Constitution de la république du Sénégal, article.....

⁸⁰ Loi 2013-10 portant Code général des collectivités locales, article 26

Ensuite, l'assemblée nationale intervient aussi dans ce processus car elle est chargée d'adopter les législations en matière de gestion foncière décentralisée. Il convient de souligner que son rôle est bref et n'est pas trop significatif.

Enfin, les cours et tribunaux qui grâce à leur actions, on entend toujours la gestion foncière décentralisée. En effets, cette gestion est sources de nombreux litiges ou conflit du fait de mauvaise gestion mais aussi du fait de nombreux manquements notés. Ces litiges aboutissent toujours à la justice qui sera chargée de trancher entre les partis. Les institutions judiciaires jouent un rôle capital dans cette gestion

La résolution juridictionnelle des conflits est l'ultime recours⁸¹. Deux types de juridictions peuvent se prononcer sur les questions foncières. Les tribunaux d'instance et de grandes instance (ancien départementaux ou régionaux) ou les chambres criminelles (ancienne Cour d'assises), pour tout conflit ayant occasionné de destruction de biens d'autrui, menaces ou blessures ou entraînant mort d'homme.

La Cour suprême est compétente pour l'appréciation (annulation ou confirmation) d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale. Si l'organe délibérant refuse d'intégrer les griefs et remarques du sous préfet, ce dernier peut déférer la délibération devant la Cour suprême.

Tout citoyen remplissant toutes les conditions de recours et qui se sent lésé par une délibération déjà approuvée par le sous-préfet ou le préfet, peut attaquer cette décision devant la Cour suprême par la procédure du recours pour excès de pouvoir. En effet, il ressort de l'article 20 décret 72-1288 modifié par le décret n°80-1051 du 14 octobre 1980 que : « Les décisions du sous-préfet, du préfet et du gouverneur peuvent être déférées à la Cour Suprême par la voie de recours pour excès de pouvoir. »⁸²

De mêmes si le sous préfet refuse d'approuver la délibération, le maire peut attaquer l'arrêté de refus du sous préfet devant la Cour suprême par le recours pour excès de pouvoir.

B/ Les ministères et services techniques

Les ministères interviennent aussi dans cette gestion. Et dans ce cas d'espèce il faut réserver une place primordiale au ministre en charge de la décentralisation. Cette dernière est chargée de contrôler l'administration du foncier par les collectivités territoriales. Il est leur ministère de

⁸¹ Manuel de procédures foncières des communautés rurales du Sénégal-Août 2012, PACR-VFS, p 33

⁸² Décret 72-1288, modifiant le décret 64-573

tutelle. L'administration du terroir est soumise au contrôle du ministre chargé du développement qui l'exerce par l'intermédiaire du gouverneur ou préfet et du centre d'Expansion Rurale (C.E.R.).⁸³

Le ministre chargé des collectivités locales peut et conformément au code général peut suspendre ou provoquer la révocation (par décret) d'un chef de l'exécutif local auteur de spéculation sur les terres du domaine national. Le ministre peut diligenter une enquête qui peut conduire à une sanction administrative (suspension ou révocation) ne faisant pas obstacle aux poursuites judiciaires en matière foncière et autres.

En outre, lorsque le maire refuse ou néglige d'accomplir un acte prescrit par la loi ou les règlements foncière qui s'impose dans l'intérêt de la municipalité, le ministre chargé des collectivités territoriales peut, après l'en avoir requis, y faire procéder d'office.

La mise en demeure adressée au maire doit être faite par écrit. Elle doit indiquer le délai imparti au maire. Si aucune réponse n'est intervenue à l'expiration du délai imparti, ce silence du maire équivaut à un refus. Au nom du ministre, le sous préfet prend les actes découlant de ce pouvoir de substitution.

Le ministère des finances intervient aussi dans cette gestion car l'activité est génératrice de revenu. Il convient de souligner que beaucoup de recette budgétaire proviennent de cette gestion foncière décentralisée (recettes fiscales, revenus du patrimoine de la collectivité territoriale...) Le ministre de l'intérieur travaille avec les collectivités territoriales en matière de surveillance du domaine.

Le ministre de l'agriculture dans la mise en œuvre de sa politique agricole. Le ministre de l'environnement aussi avec la gestion des forêts et autres activités environnementales.

Il y a aussi des services qui y agissent et notamment des commissions, des directions, des agences, des sociétés nationales. En guise d'exemple, on pourra citer entre autre les agences régionales de développement, l'agence nationale d'aménagement et de développement du territoire, la SAED,

Les services comme les services du cadastre, la direction des impôts et domaine, les services d'urbanisme ou d'aménagement, les services des eaux et forêts, de l'environnement etc participent aussi à cette gestion.⁸⁴

⁸³ Manuel de procédures foncières des communautés rurales du Sénégal - Août 2012, PACR-VFS, p 33

⁸⁴ Manuel de procédure foncière des communautés rurales, Août 2012, version complète, pacr-vfs, p11

CHAPITRE II : Une diversité de procédures applicables à la gestion foncière décentralisée

La complexité de la situation juridique de la gestion foncière décentralisée est matérialisée aussi d'autres part une diversité de procédures applicables en la matière. Autrement dit, la manière de gérer le foncier au Sénégal par les collectivités territoriales diffère selon que l'on soit dans le domaine de l'État ou dans le domaine national. Cela veut dire que les règles de procédure de gestions du domaine de l'État ne sont pas les mêmes que celles du domaine national. Ceci est facilement compréhensible du fait que ces deux domaines n'ont pas la même étendue. Le domaine national est vaste alors que le domaine de l'État est restreint et limité. C'est pour cette raison que nous avons *une procédure de gestion simple du domaine de l'État (section 1)* d'une part face à *une procédure de gestion délicat du domaine national (section 2)* d'autre part.

Section 1_ Une procédure de gestion simple du domaine de l'État

La gestion du domaine de l'État par les collectivités territoriales est simple car l'État confie sa tâche qui lui revenait à des collectivités territoriales. Dans ce domaine, c'est l'État qui est compétant car il est le propriétaire et y dispose des droits réels et gère personnellement ces terres. Mais, avec la décentralisation et les transferts de compétences, les collectivités territoriales sont devenues de nos jours de grands gestionnaires. Cette gestion est encadrée par des règles qui définissent la compétence de tout un chacun.⁸⁵ Pour mieux démontrer cette simplicité nous verrons d'une part *la mise à la disposition des biens du domaine privé de l'État aux collectivités territoriales (p1)* et d'autre part *la gestion traditionnelle du domaine public de l'État par les collectivités territoriales (p2)*.

Paragraphe 1_ Une mise à la disposition des biens du domaine privé de l'État aux collectivités territoriales

Au Sénégal la seule personne publique propriétaire d'un domaine est l'État. Cette dernière avec le transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales peut « céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, » ou « passer avec ces collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens ». Autrement dit, l'État met à la disposition des collectivités territoriales des biens de son domaine privé pour qu'elles les gèrent. Ou encore l'État transfère sa compétence de gestion qui lui revenait aux collectivités territoriales.

Au Sénégal, le domaine privé de l'État est soit affecté, soit non affecté. C'est pour cette raison que la mise à disposition diffère selon les biens transférés.

Ainsi, la mise à disposition du domaine privé de l'État aux CT peut apparaître sous deux facettes. Nous verrons d'une part le transfert partiel de gestion de certains biens du domaine privé affecté (A) et d'autre part le transfert total de gestion de certains biens du domaine privé non affecté (B).

⁸⁵ Principe de délimitation des compétences entre État et collectivités territoriales et Principes de partage de compétence entre collectivités territoriales

A/Transfert partiel de gestion des biens du domaine privé affecté de l'État aux collectivités territoriales

On parle ici de transfert partielle car l'État confie la gestion d'un bien de son domaine privé aux collectivités territoriales mais cette dernière ne sera pas investi de tous les pouvoirs sur les biens transférés. La compétence de gestion sera partagée entre L'État et la collectivité bénéficiaire. Ainsi, certains affaires du bien seront gérées par l'État et d'autres par les collectivités territoriales

Dans ce cas d'espèces, tous ou une partie des biens du domaine privé qui étaient gérées par l'État sont mis à la disposition des collectivités territoriales sans changer leur nature. Depuis 1996 et confirmé en 2013, les collectivités territoriales sont désormais compétant pour gérer des établissements scolaires, sanitaires, socio culturel, sportif... Cependant, l'État agit toujours dans ces domaines ci-dessus cité.

L'État peut aussi conclure avec la collectivité territoriale destinataire une convention sur la manière dont elles doivent utiliser le bien transféré. Cependant, ces types de convention sont très rares au Sénégal.

Ainsi, la collectivité territoriale bénéficiaire doit maintenir le caractère de domanialité de l'État attaché à la dépendance transférée, jouir de l'immeuble conformément à sa destination, assumer toutes les responsabilités sur l'emprise transférée, accomplir tous les actes de gestion foncière sur l'emprise transférée tel que l'État le faisait avant le transfert. Si le domaine était destiné pour l'éducation ou la sante, il en sera toujours ainsi mêmes si l'autorité gestionnaire à changer.

Avent, c'était l'État qui se charger à lui seule de trouver les moyens nécessaire en vue de gérer les infrastructures et leur personnel et de les entretenir à ses frais. Tout ceci constituait vraiment un grand fardeau pour l'État. Mais, avec le transfert de compétences les collectivités territoriales sont gestionnaire du foncier et peuvent se substituer à l'État ou l'accompagner à la réalisation de ces tâches ci-dessus citée.

Par exemple, dans l'éducation, les collectivités territoriales peuvent participer à la construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels, des écoles préscolaires et élémentaires, la construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle ;

Il en de même en matière de santé, ou les collectivités peuvent gérer les structures sanitaires qui leur sont transférées.

D'autres biens du domaine privé sont aussi transférés aux collectivités territoriales qui les gèrent conformément aux conditions de transfert. Mais dans tous les cas il y'a toujours la main de l'État

dans la gestion car certaines affaires touchent à la souveraineté et l'État reste toujours maître de ces affaires.

Enfin, quel qu'en soit le degré de transfert, L'État ne peut pas tout mettre entre les mains des collectivités territoriales, il retient toujours certaines choses à cause de sa vision politique mais aussi et surtout à cause du faible niveau de développement des CT.

B/Transfert total de gestion de certains biens du domaine privé non affecté

L'État peut aussi mettre tous ses biens à la disposition des collectivités territoriales qui les gèrent à leur manière.

La plupart du temps il s'agit des grandes réserves de terre que l'État détenait mais qu'il n'a pas encore exploitées au moment du transfert de compétences. Ces terrains font allusions souvent aux domaines non affectés. Il s'agit souvent d'un domaine qui était nu auparavant où il n'avait pas encore de réalisation et que la collectivité territoriale affectataire se doit de transformer en vue de réaliser ses compétences ou d'exécuter leurs missions et d'abriter des agences décentralisées ou des équipements collectifs.

Ainsi, les collectivités territoriales peuvent gérer ces biens selon, leur politique et visions préétablis.

En effet, en mettant à la disposition des collectivités territoriales certains biens de son domaine, l'État avait voulu décentraliser sa politique en permettant à celles-ci de le substituer dans certaines tâches.

Le législateur en détaillant les compétences dévolues aux collectivités territoriales, il insiste sur deux mots très intéressants à savoir la réalisation et la construction.

Autrement dit, les collectivités territoriales ont l'obligation de créer de nouvelles choses qui n'existaient pas au moment du transfert compétence.

Cela a eu comme conséquences la mise en œuvre de beaucoup de services publics municipaux. Les collectivités territoriales ont eu à réaliser par elles même des infrastructures de toutes natures (écoles, hôpitaux, stades...) mais aussi des services (centres d'État civil, foyers de jeunes...)

On a eu à noter un développement fulgurant de l'urbanisme et de l'habitat. D'ailleurs même, beaucoup de lotissement réalisé par les collectivités territoriales sont faites sur ces terrains

L'originalité de cette technique gestion fait que les collectivités territoriales se placent en remplaçant de l'État. Car on dirait la naissance d'un autre micro-Etat. Elles ne se résument plus

comme des simples remplaçantes de l'État central, mais agissent au même titre que l'État dans le développement économique et social.

Paragraphe 2 : Une gestion traditionnelle du domaine public de l'Etat par les collectivités territoriales

En l'occurrence du domaine privé, tout le domaine public n'est pas géré aussi totalement par l'État même si il est toujours maître de ces terres. La gestion du domaine public par les collectivités territoriales est souvent qualifiée de traditionnelle du fait qu'elle a toujours été comme ça et a été constant tant sur le *périmètre de la gestion* (A) que sur le *régime juridique* proprement dit (B)

A/ Constance du périmètre de la gestion

Le périmètre de gestion du domaine public dévolu aux collectivités territoriales se diffère selon qu'on soit dans le domaine public naturel ou dans le domaine public artificiel.

Pour le domaine public naturel, elles sont compétentes pour gérer le domaine public maritime et le domaine public fluvial dotés d'un plan spécial d'aménagement.⁸⁶

D'une part, les collectivités territoriales peuvent les utiliser pour eux même en vue de réaliser des projets de développement ou encore réaliser des services ou infrastructures pour mener davantage sa politique de développement économique et social.

D'autre part, elles peuvent aussi les mettre à la disposition des personnes désirant d'y installer leur exploitation. Par exemple : des hôtels, bars, restaurant...

Pour le domaine public artificiel l'acte 3 réserve ce domaine à l'État. La loi précise que ce domaine reste géré par l'État. Cependant, il y'a une petite dérogation concernant les monuments historiques et les voiries non classées.

Autrement dit, l'Etat peut transférer aux collectivités locales, suivant des modalités de classement qui sont fixées par décret, la gestion des monuments historiques. Et de ce fait elles pourront les entretenir, les surveiller et les exploiter moyennant des revenus.

Les communes sont chargées de la gestion de la voirie non classée située à l'intérieur du périmètre communal.

⁸⁶ Loi n° 2013-10 portant Code général des collectivités locales, articles 296 à 298.

En effet, il existe au Sénégal deux catégories de routes : les routes classées et les routes non classées⁸⁷. Une route est dite classée si elle a fait l'objet d'un acte administratif de classement pris dans les formes réglementaires, soit préalablement à sa construction, soit postérieurement. Alors que la route est dite non classée si elle n'a fait l'objet d'aucun acte de classement, c'est à dire si son utilisation comme voie de communication résulte seulement d'un usage ou d'un état de fait. Cet usage ou cet état de fait n'emporte pas l'incorporation du sol de la route au domaine public routier. Par contre, toutes les règles de police relatives à la circulation routière et, en général, toutes les mesures destinées à assurer la sécurité des personnes sont applicables aussi bien sur les routes non classées que sur les routes classées.

Les collectivités territoriales sont maitresses dans la gestion de ces routes non classées. Il convient de souligner que même les collectivités territoriales ne peuvent pas faire cette distinction et ne connaissent pas vraiment les limites de leur périmètre de compétence. Pourtant il existe bel et bien un régime juridique qui encadre et organise cette gestion.

B/ Constance du régime juridique de la gestion du domaine public

La gestion du domaine public par les collectivités territoriales est régie par un certains nombres de règles et selon une procédure bien définie.

En effet, lorsque quelqu'un veut réaliser un projet ou exploitation sur le domaine public naturel, il faut préalablement requérir l'avis du conseil municipal de la commune où se situe le projet. Après avis favorable, il faut avoir l'autorisation du conseil départemental. La décision prise par l'organe délibérants du département est soumise à l'approbation du représentant de l'État dans le département en l'occurrence le préfet conformément aux dispositions de l'article 245 du CGCT.⁸⁸

C'est seulement après respect de cette procédure que l'opération restera légale et normale.

La décision d'acceptation ou de refus d'approbation du représentant de l'État peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (hiérarchique et gracieux) devant le juge administratif (Cour suprême).

⁸⁷ Loi n°74-20 du 24 juin 1974 portant classement du réseau routier national et fixant le régime domanial de ce réseau, article 2.

⁸⁸ Survivance de la tutelle sur certains actes

Cependant, lorsque c'est l'État qui veut mettre en œuvre des projets de défense nationale ou d'ordre public il ne requiert que l'avis du conseil municipal et non pas l'autorisation. 244 Ceci au nom de la souveraineté de l'État mais aussi de l'intérêt général et de la puissance publiques. Pour ce qui est domaine public artificiel, les voiries non classés peuvent faire l'objet d'autorisation, de permis, d'autorisation d'occuper précaire et révocable. Ces actes d'occupation ou d'exploitation sont délivrés à toutes les personnes désirant occuper ou exploiter le domaine par les collectivités territoriales moyennant versement de redevance.

Outre l'occupation et la mise en valeur, on peut manquer aussi de mettre l'accent sur les autres tâches dévolues aux collectivités territoriales sur ce domaine. En effet, elles sont chargées de l'entretien et de la surveillance du dit domaine. Et pour ce faire Elles engagent un personnel d'après les dispositions de la fonction publique locale. Ces agents locaux, si elles sont recrutés par voie de contrat, leur situation sera celle de n'importe quel travailleurs privé vis-à-vis de son employeur. Ils seront soumis au code du travail et en cas de litige ce sera les tribunaux du travail qui seront compétents.

Section 2_ Une procédure de gestion délicate du domaine national

Cette délicatesse ou complexité est liée au fait que la consistance du domaine national est importante. Il y'a plusieurs zones qui composent le domaine national (4 zones)⁸⁹ est chacune est soumise à un régime juridique différents de l'autre. Mais, si on scrupule bien les textes on s'apercevra qu'il y'a une *pleine compétence des collectivités territoriales dans la gestion de la zone des terroirs (paragraphe 1)* alors qu'il y'a une *diversité dans la gestion des autres zones du domaine national (paragraphe 2)*.

Paragraphe 1 Une pleine compétence des collectivités territoriales dans la gestion de la zone des terroirs

On dit que les collectivités territoriales ont une pleine compétence dans la gestion de la zone des terroirs. Il en est ainsi car la loi 64-46 le décret 64-573 et le décret 72-1288 ont confiée exclusivement les collectivités territoriales pour gérer ce domaine. Ainsi, elles sont compétentes

⁸⁹ Loi 64-46 sur le domaine national

pour affecter et suivre l'affectation (A) mais aussi à les désaffecter si les conditions seront réunies (B).

A/ Affectation et suivi

Les zones des terroirs sont gérées par les collectivités territoriales pour permettre à la population de l'occuper et de le mettre en valeur.

Les terres de la zone des terroirs sont affectées par délibération du conseil municipal aux membres de la commune en vue de l'utilisation et de la mise en valeur

Cette délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par le préfet du département ou sous-préfet dans certaines communes. L'affectation peut être prononcée en faveur, soit d'un membre de la communauté rurale, soit de plusieurs membres groupés en association ou coopérative. Elle est prononcée en fonction de la capacité des bénéficiaires d'assurer, directement ou avec l'aide de leur famille, la mise en valeur de ces terres conformément au programme établi par le conseil municipal. Elle ne confère qu'un droit d'usage révocable. Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage. L'affectation est prononcée pour une durée indéterminée (jusqu'à la mort de l'affectataire ou dissolution de l'association).

L'affectation au profit d'un nouveau membre de la commune est faite par prélèvement sur les terres non affectées ou sur les terres désaffectées dans les conditions fixées par le décret 72-1288.

Les terres du domaine national sont intransmissibles d'office. On ne peut pas les hériter⁹⁰ cependant il y'a une petite dérogation prévue par l'article « En cas de décès de l'affectataire, ses héritiers obtiennent l'affectation à leur profit de tout ou partie des terres affectées au défunt, dans les limites de leur capacité d'exploitation et sous réserve que cette affectation n'aboutisse pas à la constitution de parcelles trop petites pour une exploitation rentable. Dans ce cas, l'affectation peut être prononcée au profit de certains héritiers seulement en fonction de leur capacité d'exploitation. »

La demande de réaffectation est adressée au maire et elle doit lui être adressée dans les trois mois qui suivent le décès du précédent affectataire.

⁹⁰ Marie CLAVEL, l'amélioration de la gouvernance foncière dans la zone d'aménagement hydro-agricole de la vallée du fleuve Sénégal : une contribution par l'analyse de genre, Sous la direction des encadrants : Emmanuel CHAUVIN et Alexis ANNES Maitre de stage : Oumoul KHAIRY TANDIAN, IPAR Année universitaire 2017-2018

Si la réaffectation est prononcée au profit d'une autre personne différente de l'ancien affectataire ou de ses héritiers, Le nouvel affectataire est tenu de verser à son prédécesseur ou à ses héritiers, une indemnité égale à la valeur des améliorations apportées à l'immeuble, et le cas échéant, des récoltes pendantes, estimée au jour où la nouvelle affectation est prononcée. C'est ce qu'on appelle couramment **le remboursement des impenses**. Dans le domaine national on ne peut pas parler d'expropriation car nul n'est investi d'un droit de propriété sur ce domaine : il n'appartient à personne, ni l'État, ni les collectivités encore moins les particuliers. On ne peut ni le vendre ni l'acheter encore moins le céder. Enfin, elles sont transmissibles. Les collectivités territoriales sont chargées d'utiliser la zone des terroirs pour le développement. Elles doivent de suivre et de veiller au respect des règles prévues pour l'affectation et en cas de non respect elles peuvent désaffecter la parcelle affectée.

B/ Désaffectation dans certaines conditions

Si la personne affectataire ne respecte plus les conditions d'affectation ou encore s'il décède ou ne veut plus du terrain : la collectivité territoriale peut procéder à la désaffectation des terres.

La désaffectation des terres de la zone des terroirs est réglementée par le décret n°64-573 du 30 Juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n°6446 du 11 Juin 1964 relative au Domaine national (modifié) et par le 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 (modifié). La désaffectation doit suivre la procédure légale prévue sous peine d'annulation.⁹¹ Le juge y veille minutieusement⁹².

L'affectation prend fin, de plein droit, au décès de la personne physique ou à la dissolution de l'association ou de la coopérative affectataire. La désaffectation totale ou partielle peut être prononcée à tout moment, dans les cas suivants :

L'affectataire qui ne veut plus de la parcelle peut demander la désaffectation.

La désaffectation peut intervenir aussi d'office si, un an après une mise en demeure restée sans effet, il est constaté par le maire un mauvais entretien manifeste des terres de l'affectataire au

⁹¹ Affaire, Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO contre Conseil rural de Sindia, Cour suprême 27 janvier 2009

⁹² CS. Arrêt n° du 23 Novembre 2010, Ahmadou SYLLA c/ Conseil Rural de Sangalkam, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême, année judiciaire 2010-2011, p

moment des travaux saisonniers habituels, une insuffisance de la mise en valeur ou une inobservation répétée et grave des règles fixées en matière d'utilisation des terres

Elle peut intervenir aussi d'office si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de sa famille.

Avent 1972, la désaffectation était prononcée lorsque le bénéficiaire cesse de résider sur le terroir ou d'assurer personnellement la mise en valeur des terres qui lui sont affectées, mais depuis 1972 il suffit seulement d'être membre de la communauté encore moins le fait de quitter le terroir n'entraîne plus désaffectation des terres.

La désaffectation de certaines parcelles peut être décidée par le conseil municipal, sous réserve du recours porté devant le gouverneur, lorsque l'intérêt général de la collectivité exige que les terres intéressées reçoivent une autre affectation. Dans cette hypothèse, l'affectataire doit recevoir une parcelle équivalente à titre de compensation ; par délibération adoptée à la majorité des trois quarts de ses membres et approuvée par décret, le conseil rural peut décider la révision générale des affectations en vigueur dans le terroir, pour tenir compte de l'évolution des conditions démographiques, culturelles et économiques.

La désaffectation de ces terres ne pourra être prononcée que dans les cas prévus par les dispositions des décrets ci-dessus citée.

La décision de désaffectation peut faire l'objet d'un recours administratif devant le préfet et devant le juge administratif.

Il y'a une petite dérogation sur cette pleine compétence des collectivités territoriales dans la gestion des terroirs. Elle concerne les terres précédemment situées dans des zones pionnières reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion. L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, aux collectivités territoriales.

Paragraphe 2 : Diversité dans la gestion décentralisée des autres terres du domaine national.

Comme on la bien mentionnée en haut, la gestion des autres zones du domaine national est caractérisée par une diversité. Cette diversité de gestion est due au fait que les zones urbaines sont gérées à la fois par les collectivités territoriales et par l'État. Mais, le plus grand problème se trouve au niveau des terres déclassés et mis à la disposition des collectivités territoriales.

Ainsi, nous verrons d'une part *la pluralité d'acteurs dans gestion des zones urbaines (A)* et dans *les terres déclassés des zones classées mise à la disposition des collectivités territoriales (B)* d'autres part.

A/ Une pluralité d'acteurs dans la gestion des zones urbaines

D'après l'article 5 de la loi 64-46 sur le domaine national les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation applicable en la matière et les conditions de l'administration des terres à vocation agricole situées dans les dites zones sont fixés par décret. Dans les zones urbaines la diversité tient au fait que les terres sont d'une part regroupées en « **sections rurales** » et d'autre part « **les autres terres** ».

Ces deux parties de terres ne sont pas gérées de la même manière contrairement à la zone des terroirs.

Dans les sections rurales ce sont les collectivités territoriales qui sont entièrement compétant pour la géré.

Les sections rurales sont créées par décret pris après avis du conseil municipal, du comité régional de développement et de la commission régionale de l'urbanisme, dans les secteurs non urbanisés et qui ne doivent pas faire l'objet d'une urbanisation dans un délai rapproché.

Elle est constituée par un ensemble homogène de terres nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés y ayant des intérêts ruraux communs.

La section rurale est administrée par un conseil municipal et le maire sous le contrôle du ministre chargé de la décentralisation qui exerce ce contrôle par l'intermédiaire du gouverneur ou du préfet et du Centre d'Expansion Rurale (C.E.R).

Dans les sections rurales l'affectation, le transfert d'affectation et la désaffectation des terres sont prononcés comme pour les zones des terroirs a une exception près : le conseil municipal le comité rural et la résidence dans la commune substituée à la résidence dans le terroir.

Contrairement aux terres de la section rurale les autres terres des zones urbaines sont gérées par les autorités étatiques et les représentants de l'État.

Autrement dit, cette partie est de la compétence de l'État. Il y délivre des permis d'exploiter en vue d'assurer sa mise en valeur.

Donc en somme, dans les zones urbaines selon la nature des terres des fois c'est la collectivité territoriales qui est compétant dès fois c'est l'État.

B/ les terrains déclassés des zones classées mise à leur disposition

Les zones classées sont gérées par les services des eaux et forêts donc l'État. Cependant, l'État peut prendre un décret et déclasser certaines zones classées pour les mettre à la disposition des collectivités territoriales. Ce procédé intervient le plus souvent si certaines zones classées se trouvent très près des groupements d'urbanisme ou d'habitat. Et avec le développement de la population les besoins en habitat ne font que progresser. C'est ce qui pousse l'État à déclasser ces terres pour les mettre à leur disposition pour répondre à ce besoin en habitat.

Cependant la plus part du temps on note que l'État déclasser mais il ne l'immatricule pas en son nom. Et dès lors on aura des difficultés pour situer juridiquement la catégorie dans laquelle on peut classer ces terres. S'agit-il de zones des terroirs, des zones urbaines.... Or si on ne maîtrise pas bien son appartenance on aura des difficultés dans la gestion car chaque partie est soumise à un texte spécifique.

On pourra avoir aussi des conflits de compétence entre collectivités territoriales elles-mêmes et entre État et collectivités territoriales.

Le déclassement n'est défini que pour les biens du domaine public. Le code du domaine de l'État précise 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 article 19. Mais cette définition n'est valable que pour le domaine de l'État alors que pour le domaine national il y a un vide juridique sur ce point. Et cela avait même amené le juge dans l'affaire Héritiers feu Serigne Saliou MBACKE contre DANGOTE Cement Sénégal⁹³ à utiliser la définition donnée par le code du domaine de l'État pour des terres du domaine national : chose qui est tout à fait inexplicable.

⁹³ Héritiers feu Serigne Saliou Mbacke contre Dangote Cement Sénégal

DEUXIÈME PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE AUX EFFETS DIVERSEMENT APPRECIABLES

La gestion du foncier au Sénégal par les collectivités territoriales a produit de nombreuses répercussions sur les plans politiques, économiques et sociaux. La gestion a eu de nombreux effets. Ces effets peuvent être positifs comme négatifs. En effet, cette gestion peut aider les collectivités territoriales en leur permettant de réaliser leur politique en vue d'atteindre leurs objectifs qu'elles se sont fixées favorisant ainsi le développement économique et social. Mais, elle a aussi d'autre part des effets négatifs causant ainsi de nombreux problèmes à l'État et aux populations concernées.

Partant de ces considérations, nous démontrerons d'une part que la gestion foncière décentralisée est source de croissance et du développement (*chapitre 1*) et d'autre part *nous nous pencherons en détails sur les nombreux problèmes découlant de cette gestion (Chapitre 2).*

CHAPITRE I : Une gestion source de croissance et développement

Beaucoup d'effets positifs découlent de cette gestion foncière décentralisée.⁹⁴ Elle permet de booster la croissance continue de l'économie et le développement. Elle est bonne pour les collectivités territoriales car elle constitue la colonne vertébrale de toutes leurs compétences. Autrement dit, la réalisation des autres compétences est obligatoire liée au foncier.

Elle est aussi bonne pour l'État et la république tout entière. Elle accompagne l'État dans la réalisation de ses plans et programme de développement. Elle permet enfin aux citoyens d'accéder aux terres, de les utiliser, de les occuper et de les exploiter.

Pour mieux mettre l'accent sur les effets positifs nous démontrerons d'une part quelle permet *d'accompagner les collectivités territoriales dans leur mission (Section 1)* et d'autre part elle *favorise un développement équilibré du territoire ou équité territoriales (Section 2)*.

Section 1: Une stratégie essentielle d'accompagnement des collectivités territoriales

La gestion du foncier est d'abord bénéfique pour les collectivités territoriales car sans le foncier elles ne pourront presque rien faire.

On parle d'accompagnement aux collectivités territoriales car elle permet à celles-ci *d'exécuter leurs compétences (paragraphe 1)* mais aussi *d'acquérir plusieurs ressources financières (paragraphe 2)*.

Paragraphe 1: L'accompagnement dans l'exécution de leur compétence

La gestion foncière décentralisée permet aux collectivités territoriales d'exécuter leur compétence en vue de réaliser leur politique de développement.

Cette gestion leur permet d'une part *d'exécuter leurs compétences propres (A)* et d'autre part *d'exécuter leurs compétences transférées (B)*.

⁹⁴ Constat Général au regard de la pratique mais aussi des spécialistes en la matière.

A/ Pour l'exécution de leurs compétences propres :

La gestion du foncier permet aux collectivités territoriales d'exécuter leurs compétences propres.

En effet, elle leur permet de représenter l'État dans la commune car les maires sont aussi agents de l'État avec le principe de *dédoublement fonctionnel*. En tant que gestionnaire du foncier cela leur permet dès fois de représenter l'État sur certaines affaires foncières.

Force est de constater que les rapports, les conférences, les études ou commissions de réformes intègrent toujours les autorités locales dans le processus de travail.

Par exemples elles sont présentes ou représentées dans toutes les commissions nationales de réforme foncière ayant existée. De même, lors des panels et séminaires tenus par les ONG ou les organismes internationaux, les collectivités territoriales y assistent.

La gestion foncière décentralisée leur permet aussi de publier et d'exécuter les lois et règlements en relation avec cette gestion.

En effet, les collectivités territoriales font parties des autorités en charge de l'exécution de la loi 64-46 sur le domaine national mais aussi de la loi 76-66 sur le domaine de l'État et la loi 2013-10 portant code général des collectivités locales. De même, ils sont chargés d'exécuter les dispositions arrêtés par les décrets 64-573, le décret 66-858, le décret 72-1288, etc.

La gestion foncière permet aussi aux C.T d'exécuter les mesures de sûreté nationales sur le territoire de son ressort de gestion. Ces mesures de sûreté nationales renvoient à la sécurité, à la surveillance et au maintien de l'ordre public.

Et enfin, de manière générale elle leur permet d'exécuter des fonctions spéciales qui lui sont attribués par les lois et règlements en vigueur notamment a concourir avec l'État⁹⁵ dans « l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

B/ Pour l'exécution de leur compétences transférées

⁹⁵ Ababacar GUEYE, cour droit des collectivités territoriales, master 1, UCAD /FSJP

Depuis 1996, l'État du Sénégal a transféré neuf domaines de compétences aux collectivités territoriales. Ces neuf domaines de compétences ont été reconduits en 2013.⁹⁶

En tant que gestionnaire du foncier, les CT peuvent désormais remplir plusieurs tâches dans toutes les compétences transférées en relation avec la gestion foncière.

Ainsi, en matière éducatif, elles peuvent entretenir les infrastructures éducatifs, créer et gérer des établissements socioculturels, des bibliothèques, construire et équiper des lycées d'enseignement technique et lycées professionnels et des centres d'enseignement technique et de formation professionnelle.

En matière environnementale, elles peuvent participer à la création et à la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt local communal ou départemental d'y délivrer des autorisations d'amodiation de chasse, après avis de l'organe délibérant.

La gestion des forêts de terroirs, la réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse, la lutte contre les incendies et protection de la nature, les opérations de reboisement, l'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné, la délivrance de permis de coupe et d'abattage.

Elles gèrent aussi les eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut national ou international ; elles élaborent et mettent en œuvre les plans départementaux d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action locale pour l'environnement. De même, la protection des eaux souterraines et de surface, la répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes. La gestion des sites naturels d'intérêt local ; la création et gestion des bois communaux et d'aires protégées, la création de mares artificielles et retenues collinaires notamment à des fins agricoles. Enfin, la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité.

En matière sanitaire (la santé de la population et de l'action sociale) : les collectivités territoriales sont chargés de la gestion et l'entretien des hôpitaux niveaux 1 et 2, la participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale, la construction, la gestion, l'équipement et l'entretien des postes de santé, maternités et cases de santé et enfin la gestion, l'équipement et l'entretien des centres de santé .

Pour le sport, elles participent à la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional, la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental.

⁹⁶ Loi N°2013- 10 portant code général des collectivités territoriales et transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales, livre 2

Pour la culture, la promotion et la valorisation des sites et monuments historiques et la gestion d'un musée départemental.

Enfin en matière d'urbanisme et d'habitat : les collectivités territoriales élaborent et mettent en œuvre son schéma d'aménagement du territoire. Elle donne son avis sur le projet du schéma d'aménagement du territoire du département et en assure l'opérationnalisation des options. De même l'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU), le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat. l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU) du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement, les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance des accords préalables de certificats d'urbanisme, la délivrance des autorisations de construire à l'exception de celles délivrées par le ministre chargé de l'urbanisme, la délivrance de permis de démolir et de clôturer et enfin l'autorisation d'installation et de travaux divers.

Paragraphe 2: L'accompagnement dans la quête de ressources financières

La gestion foncière décentralisée est source de nombreuses revenus locaux⁹⁷. La quasi-totalité des recettes locales proviennent de l'utilisation et de l'exploitation du domaine. Il convient de souligner que les collectivités territoriales perçoivent plus de ressources sur le domaine de l'État que sur le domaine national. Il en est ainsi car ce dernier est régi par le principe de la gratuité et d'absence de droit de propriété. Au Sénégal, nous avons le principe de l'unité de caisse, C'est-à-dire que même ces recettes locales seront versées sur le compte de l'État à la BCEAO.

Ainsi, pour mieux comprendre cette quête des ressources financières, nous verrons d'une part *le régime des recettes locales (A)* et d'autre part *la consistance des recettes locales (B)*.

A/ Le régime des recettes locales

Ces recettes renvoient aux impôts, aux taxes et aux redevances locaux.⁹⁸

⁹⁷ Alioune Sall Préface du manuel « *Finances et Comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal*, », de Cheikh NDIAYE, L'harmattan Sénégal, 2014, P 3.

⁹⁸ Cheikh NDIAYE, *Finances et Comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal*, L'Harmattan Sénégal, 2014, p. 471

L'impôt est défini comme une prestation pécuniaire requise des personnes physiques et morales par voie d'autorité à titre définitif sans contrepartie directe pour la couverture des charges publiques. La taxe est la contrepartie d'un service rendu par une personne publique (ici CT) sans qu'il y ait correspondance entre son montant et le prix de la prestation.

Enfin, la redevance peut se définir comme une somme versée à échéances périodiques en contrepartie d'un avantage concédé contractuellement.

Il faut noter que, certains collectivités territoriales n'ont pas de recettes fiscales C'est le cas de du département (avant 2013 c'était la région). L'explication est simple car le département et la commune partagent le même territoire et cela peut provoquer une superposition institutionnelle (ou de texte).

Les instruments qui produisent les ressources fiscales locales sont tous créés par la loi.

Les impôts locaux sont du ressort du code général des impôts et les taxes locales relèvent d'autres textes législatifs. Les modalités d'assiette, de liquidation et de recouvrement de ces impôts et taxes sont toutes déterminées par la loi. Les procédures de ces recettes comprennent une phase administrative et une phase comptable. L'assiette des ressources fiscales, les instruments fiscaux qui produisent ces ressources financières sont exclusivement composés des impôts fonciers, des taxes locales directes, des taxes locales indirectes⁹⁹ et des redevances.

Pour capter l'assiette de ces instruments fiscaux on utilise la taxation administrative. Autrement dit, c'est l'administration qui va elle-même constater la base de l'impôt sur le terrain par un recensement, même si la déclaration n'est pas exclue.

La perception des impôts et taxes locales et en général fait sur la base d'un rôle primitif complété en cas d'omission ou d'erreur par un rôle supplémentaire.

Les modalités de liquidation sont inscrites dans les textes législatifs qui créent ces impôts et taxes une fois la phase d'assiette bouclée. L'autorisation de perception des impôts locaux est donnée par le législateur, alors que pour les taxes locales, l'autorisation de les appliquer sur le territoire de la collectivité locale est donnée par la délibération du conseil local annuellement (elles sont soumises au principe de l'annualité). L'ordonnateur principal et unique des recettes de l'État ou par ses délégués prescrivent la plupart des recettes fiscales locales (avant la réforme sur la déconcentration de l'ordonnancement).

Le déclenchement de la phase comptable est fait par un titre de perception appelé rôle nominatif. L'autorité de recouvrement est le comptable public. Il est tenu de transmettre à la

⁹⁹ Cheikh NDIAYE, *Finances et Comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal*, L'Harmattan Sénégal, 2014, p. 77

collectivité locale sa situation comptable mensuelle et son compte de gestion annuelle. Ces comptables publics sont des agents de l'État qui ont à la fois compétence sur les deniers de l'État et sur ceux des collectivités locales

B/ La consistance des recettes locales

Les recettes locales acquises avec la gestion foncière décentralisée sont composées de recettes fiscales et non fiscales d'une part et des produits des revenus du patrimoine des collectivités territoriales.

Parmi, ces recettes fiscales et non fiscales recouvrées on peut citer entre autre : la contribution des patentes et la taxe complémentaire y afférente, la contribution des licences, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe de déversement à l'égout.

Il y'a aussi les produits des taxes sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants, taxe sur l'électricité consommée, la taxe sur l'eau, la taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux-réclames, d'affiches....

Pour les revenus du patrimoine, elles proviennent des biens que détiennent les collectivités territoriales. Ces dernières gèrent et utilisent le domaine privé de l'État, le domaine public et le domaine national. Donc, ces terres sont mises à leur disposition et de ce fait, elles pourront les rentabiliser en les louant et en tirant les produits. Elles ont aussi d'autres biens. Toutes ces biens constituent le patrimoine des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent avoir des revenus sur le domaine privé immobilier.¹⁰⁰

Ainsi, elles peuvent louer des bâtiments ou terrains. De ce fait, elles pourront tirer des retenues de logement et d'ameublement dans les souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.

De même elles peuvent aussi tirée les revenus dans l'exploitation de certains biens du domaine public¹⁰¹

Ainsi, elles peuvent aussi percevoir des droits de places dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis

Le domaine public routier n'échappe pas à cette palette de ressource avec les produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique, produits des droits de voirie, produits des

¹⁰⁰ Cheikh NDIAYE, *ibid*, p. 79

¹⁰¹ Cheikh NDIAYE, *Finances et Comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal*, L'harmattan Sénégal, 2014, p-80

terrains affectés aux inhumations ; produits des concessions dans les cimetières ; droits de fourrière

On peut y intégrer aussi les taxes sur les terrasses de cafés, balcon...

Enfin, les revenus divers, notamment 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la ville , droit de séjour de cercueil au dépositaire à l'instar des produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière.

Section 2: Une stratégie essentielle d'équité territoriale

L'objectif général que l'acte 3 avait fixé pour la politique de la décentralisation était d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable¹⁰². Le président de la république avait beaucoup insisté sur la communalisation intégrale pour assoir une véritable équité territoriale¹⁰³. La gestion du foncier par les collectivités territoriales leur permet ainsi d'instaurer une certaine équité territoriale. Cette communalisation intégrale à permis de balayer l'écart qui existait entre les milieux urbaines et rurales. Ainsi, en zones urbaines comme en zone rurales ce sont les mêmes organes avec les mêmes textes qui gèrent le foncier.

Cette équité se présente en *une occupation généralisée du domaine par les populations (para 1)* et *une exploitation généralisée du domaine par les populations (paragraphe 2)*.

Paragraphe 1: Une occupation généralisée du domaine par les populations

Cette équité territoriale se révèle dans l'occupation du domaine par les populations.

Ainsi, on note un *développement de l'urbanisme et l'habitat en zone urbaine (A)* et un *développement de l'urbanisme et l'habitat en zone rurales (B)*.

¹⁰² Exposé des motifs de loi 2013-10 du 28 décembre 2012 portant CGCT au Sénégal.

¹⁰³ Propos du Pr Abdoulaye DIEYE. Ce dernier étant partie des travaux préparatoires. Il souligne qu'il voulait faire une distinction entre communes urbaines et communes rurales, mais c'est le président Macky Sall qui avait insisté pour qu'on retienne commune seulement.

A/ le développement de l'urbanisme et l'habitat en zone urbaine

En milieu urbain, la gestion foncière décentralisée vise un accès équitable équilibré et sécurisé au foncier. Dans toutes les dispositions législatives et réglementaires régissant cette gestion ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes ni même de distinction basée sur la race, l'ethnie ou la religion. La gestion vise aussi à sécuriser les droits des occupants.

Ceci aura comme conséquences un développement de l'urbanisme et de l'habitat.

En effet, la quasi-totalité des activités et des services du pays se trouvent en milieu urbain. On estime que désormais plus de la moitié de la population mondiale vit dans des zones urbaines alors que les villes n'accueillaient qu'un habitant sur dix en 1900, 3 sur dix en 1950. Et l'urbanisation devrait se poursuivre dans les décennies à venir. À l'échelle mondiale, on compte aujourd'hui trente métropoles de plus de dix millions d'habitants et on pense qu'en 2030, près des 2/3 de la population de la planète vivra en ville.

Aujourd'hui, Dakar et le littoral central (Thiès, Tivaouane), Mbour, St Louis, Touba, Ziguinchor polarisent à eux seuls plus de 2/3 des citoyens. Donc la majeure partie de la population se trouve en zone urbaine et chacun veut y rester. On note aussi l'émergence d'une classe moyenne aspirant à accéder à un logement décent¹⁰⁴. Donc, il y aura un besoin croissant de l'habitat.

C'est pour cette raison que, l'État met à la disposition des collectivités territoriales certaines parties de son domaine privé pour leur permettre de réaliser leur missions et politiques de développement de l'urbanisme et de l'habitat.

Ceci pousse les collectivités territoriales à réaliser des plans directeur d'urbanisme (PDU), des schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement en vue de booster davantage les politiques d'habitat.

Ainsi, les collectivités territoriales en partenariat avec les coopératives d'habitat et suivant leur compétence en matière d'urbanisme ont eu à procéder à beaucoup de lotissement de parcelles pour répondre à ce besoin croissant en logement.

De même, des fois les collectivités territoriales peuvent même procéder à l'extension des lotissements déjà effectués toujours pour combler ce gap en logement.

Cela permet aux citoyens d'accéder à un toit. Ce qui participe de manière progressive au développement social car les gens n'auront plus à se fatiguer de payer les loyers.

¹⁰⁴ Commission nationale de réforme foncière, document de politique foncière, version définitive, octobre 2016, p 12

B/ le développement de l'urbanisme et l'habitat en zone rurale

A l'instar des zones urbaines, en milieu rural, la gestion foncière vise aussi à répondre à un accès équilibré et équitable au foncier et à répondre au besoin de sécurisation des droits fonciers des occupants¹⁰⁵. Mais aussi au développement harmonieux par la mise à disposition de logements convenables, en veillant à articuler de façon cohérente la gestion foncière, avec l'aménagement du territoire et le renforcement de la décentralisation.¹⁰⁶

C'est pour cela qu'on y note aussi un développement fulgurant de l'urbanisme et de l'habitat.

En effet, dans le domaine national la partie la plus importante renvoi à la zone des terroirs. Et cette partie est bien réservée pour l'habitat rural d'après la définition donnée par le législateur.

De même, sur les conditions d'accès au terres du domaine national, il y'a l'obligation de mise en valeur. Autrement dit, il faut y réaliser certains travaux.

Depuis 1964, beaucoup de terrains ont été affecté aux membres des communes pour leur permettre d'avoir une habitation.

Il y'a aussi le phénomène d'extension des grandes villes/communes sur les anciennes communautés rurales¹⁰⁷ mais surtout avec la communalisation intégrale

Les collectivités territoriales peuvent aussi effectuer des lotissements en milieux rurales pour attribuer des parcelles aux personnes qui le demandent (les membres de la communauté).

Pour affecter une parcelle du domaine national, il y a en principe une délibération de conseil municipal décidant de la réalisation du lotissement pour affecter des parcelles. Ensuite, la délibération sera transmise au chef de bureau des domaines, pour instruction des demandes d'attribution de parcelles; puis une commission dont la composition est fixée par décret examine la demande d'attribution. Apres, le procès-verbal d'attribution de cette commission donne lieu, après approbation du préfet et avis de la CCOD, à l'immatriculation du terrain au nom de l'Etat et l'établissement de baux au nom des attributaires qui sont approuvés par le

¹⁰⁵ Commission nationale de réforme foncière, document de politique foncière, version définitive, octobre 2016, p 12

¹⁰⁶ Commission nationale de réforme foncière, document de politique foncière, version définitive, octobre 2016, p 12

¹⁰⁷ Commission nationale de réforme foncière, document de politique foncière, version définitive, octobre 2016, p 13

Gouverneur de région¹⁰⁸. La propriété des terrains immatriculés reste à l'Etat dans le cadre des lotissements des terrains du domaine national des zones urbaines. Ce procédé est un peu complexe.

Mais personnellement, pour se faire affecter une parcelle du domaine national, il faut faire la demande auprès de la collectivité territoriale, la demande sera examinée par la commission domaniale qui étudie et donne son avis sur la demande. Après, la CT délibère sur la demande qui sera ensuite transmise au représentant de l'État pour qu'il donne son approbation. C'est seulement après approbation que l'acte sera exécutoire.

Les gens habitent de plus en plus en zone rurales pour beaucoup de raisons.

D'abord il y'a une pénurie de logement en zone urbaine. Ces dernières sont très chères, tout le monde ne peut pas en bénéficier. Les logements urbains sont aussi la plupart du temps trop petites, elles manquent parfois de confort. De même, avec les bruits et la pollution sonore, la bruyance fait fuir beaucoup de gens. Habiter la campagne, c'est avant tout habiter en individuel pur (maison sans mitoyenneté, grands terrains) ; les gens veulent voir progresser leur surface habitable, ce qui ne peut se faire en ville, et satisfaire leur besoin de « pièce verte », jardin ou terrasse.

Mais, surtout les gens cherchent de plus en plus d'habitat en milieu rural car elles sont issues de ces milieux et le sentiment d'appartenance les pousse car toutes leurs ancêtres sont sur ces terres. De même, une bonne partie de leur famille s'y trouvent

Paragraphe 2: Une exploitation généralisée du domaine par les populations

L'équité territoriale est matérialisée aussi dans l'exploitation du domaine par les populations. « Il désigne une configuration géographique qui assurerait à tous les mêmes conditions d'accès aux biens et aux services d'intérêt général, [...] permettant de corriger des situations marquées par l'injustice spatiale. »¹⁰⁹

Ainsi, on note de manière généralisée une *exploitation du domaine de l'État (A)* d'une part et une *exploitation du domaine national (B)* d'autre part.

¹⁰⁸ Atelier d'information et de formation sur « Initiation aux questions foncières et renforcement de la compréhension du Projet Cadastre et Sécurisation Foncière (PROCASEF) » 25 février 2002

¹⁰⁹ <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/equite-territoriale>

A/ l'exploitation du domaine de l'État par les populations

La gestion foncière décentralisée permet aux populations par le biais de leurs collectivités territoriales d'exploiter le domaine de l'État. Cette exploitation du domaine par les populations est plus notée dans les terrains du domaine privé non affecté mais aussi et surtout dans le domaine public et ses dépendances.

En effet, certaines parties du domaine public sont gérées par les collectivités territoriales et certains terrains du domaine privé sont mis à leur disposition pour qu'elles y réalisent leurs politiques.

Sur les terres du domaine de l'État mis à leur disposition les collectivités territoriales peuvent délivrer des permis ou autorisations d'exploitation pour que les usagers puissent utiliser et exploiter le domaine donnant lieu, au paiement de redevances (article 11 CDE)

Sur le domaine public et ses dépendances des permissions de voirie sont délivrées à titre personnel, essentiellement précaire et révocable. Elles n'autorisent que des installations légères démontables ou mobiles, n'emportant pas emprise importante du domaine public ou modification de son assiette. Leur retrait ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité.

L'acte accordant l'autorisation précise les conditions d'utilisation de la dépendance du domaine public qui en fait l'objet. L'autorisation peut être retirée à tout moment sans indemnité.

Le permissionnaire ou le bénéficiaire de l'autorisation d'occuper peut, à tout moment, renoncer au permis ou à l'autorisation qui lui a été accordée

L'autorisation d'exploitation peut être délivrée gratuitement lorsque l'intérêt général le justifie. Ainsi, en zone urbaine comme en zone rurales les citoyens avec l'accord des collectivités territoriales exploitent le domaine de l'État. Cette exploitation se fait aussi par l'installation d'activité d'achat ou de vente ou des services (hôtels, restaurant, cantines, commerces, les parkings, les stations-services...

B/L'exploitation du domaine national par les populations

Le domaine national est aussi exploité par la population en vue de développer l'agriculture l'élevage l'industrie, le tourisme, etc.

Les populations exploitent le domaine national pour développer l'agriculture. Il y'a deux types d'agriculture : D'une part, celle traditionnelles et familiales exercées par les ruraux avec des moyens un peu rudimentaire et qui leur permettent de produire l'ensemble des ressources qu'ils

auront besoin pour toute l'année. Il y'a aussi d'autre part une autre agriculture industrielle exercé par des hommes d'affaires détenteurs de nombreux moyens matériels et financiers

En effet, depuis quelques années et notamment depuis la crise alimentaire de 2008, est apparu dans les discours un dernier type d'enjeu : l'atteinte de l'objectif d'autosuffisance alimentaire grâce à la concession de terres rurales à des détenteurs de capitaux (citadins, hommes d'affaires, responsables politiques, multinationales étrangères, Etats en recherche de zones de production hors de leur frontière, etc.). Cette vision est sous-tendue par l'idée selon laquelle les exploitations familiales ne sont pas capables de nourrir le Sénégal et de permettre le développement économique du pays, et qu'il faut donc favoriser d'autres types d'acteurs pour augmenter rapidement la production nationale et développer les exportations ¹¹⁰

L'accroissement de la production nationale par les partenariats gagnant-gagnant durables permettront d'accroître la production alimentaire nationale et de réduire la pauvreté rurale. Les jeunes ruraux qui trouveront des emplois dans les partenariats gagnant-gagnant seront recrutés comme salariés qui augmenteront leurs revenus de manière substantielle. Ceci permettra de valoriser le dividende démographique dont la réduction de l'exode rural, l'émigration clandestine et la taille du secteur informel. L'augmentation du nombre d'emplois sécurisés permettra de réduire l'exode rural en fixant davantage les jeunes dans leurs terroirs d'origine et favorisera les migrations de retours des centres urbains vers les zones rurales permettant ainsi de réduire la taille du secteur informel.

L'émigration clandestine des jeunes sera également réduite. La lutte contre les changements climatiques, le déséquilibre écologique et la pollution de l'air. Les projets qui porteront sur le reboisement et la restauration des paysages permettront d'augmenter le couvert forestier national, la séquestration de dioxyde de carbone, et la biodiversité, de réduire la pollution de l'air et mieux lutter contre les changements climatiques¹¹¹.

Les terres du domaine national sont aussi exploitées par les populations pour le développement de l'élevage. En effet, au Sénégal à l'instar de l'agriculture l'élevage aussi est constitué de deux types : un élevage industriel exercé par des hommes d'affaires détenteurs de nombreux moyens matériels et financier et d'autre part un élevage traditionnel et familial ou l'éleveur à la tête d'un troupeau se déplace à l'intérieur des terres du domaine national pour trouver du pâturage ou un peu de verdure pour son troupeau.

¹¹⁰ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal (IPAR)

¹¹¹ Ousseynou NDOYE, enjeux du foncier rural au Sénégal : quelle approche pour un développement économique durable 2020 / 05

Enfin, le domaine national est aussi exploité pour le développement du tourisme (installation d'hôtel, de parc, d'attraction...).

CHAPITRE 2 : Une gestion source de nombreux problèmes

Tantôt on avait soutenu que la gestion foncière décentralisée favorise le développement économique et social : donc rengorge des effets positifs. Mais force est de constater que d'autre part elles génèrent de nombreuses difficultés. Autrement dit, à côté des effets positif, il y'a aussi des effets négatifs. Beaucoup de problèmes, de litiges ou même des conflits naissent durant cette gestion. Avant d'exposer *ces litiges* (section 2) nous mettrons l'accent sur les *facteurs qui sont à l'origine des litiges* (section 1).

Section 1: Les facteurs à l'origine des problèmes

Les facteurs à l'origine des problèmes sont nombreux divers et variés. Mais, on peut synthétiser en abordant d'une part les vices liés à certains termes de la législation foncière *relatives aux facteurs juridiques* (para 1) et d'autres part les vices liés à la procédure de gestion relative *aux facteurs politiques* (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les facteurs juridiques

Les facteurs juridiques renvoient aux vices liés à certains termes du dispositif législatif et réglementaire.

En effet, le dispositif qui encadre la gestion à travers les lois et règlements constitue un des premiers facteurs qui cause des problèmes à cette gestion. En effet, une première difficulté est liée à la multiplicité des textes et à leur défaut d'harmonisation. Ces textes devraient être fondus dans un même code foncier.¹¹²

Ces vices renvoient d'une part à une *obsolescence (A)* et d'autre part *une imprécision (B)* du dispositif

A/L'obsolescence de certains termes du dispositif de gestion

En effet, la gestion foncière décentralisée est régie surtout par la loi 64-46, le décret 64-573 et le décret 72-1288...

Ces règles contiennent de nombreuses dispositions qui ne sont plus à jour si bien que les textes subsistent toujours.

D'abord, avec le découpage administratif on a eu à noter que de grandes évolutions ont eu lieu entre temps. Ainsi, le territoire national de 196 714 km², est passé progressivement de 7 régions en 1976 à 14 depuis 2008 avec une forte augmentation des collectivités de base¹¹³ qui sont actuellement à plus de 600. Beaucoup de régions ont changé d'appellation ou de nom. On peut citer l'exemple de la région du Cap vert qui devient région de Dakar, celle du fleuve qui devient St Louis et Matam... Ceci ne manquera pas de causer des confusions vu que les textes subsistent toujours et n'ont pas fait de réforme sur ce point.

¹¹² Amsatou Sow Sidibé, Domaine national, la Loi et le Projet de Réforme, In : La Revue du Conseil Economique et Social N° 2, Février-Avril 1997 pp. 54_55

¹¹³ Marie CLAVEL, l'amélioration de la gouvernance foncière dans la zone d'aménagements hydro-agricole de la vallée du fleuve Sénégal : une contribution par l'analyse de genre

Ensuite, le deuxième problème d'obsolescence revoit aux réformes de la décentralisation. En effet entre 1964 à nos jours beaucoup de réformes de décentralisation ont eu lieu. Cela commence en 1966 avec le code de l'administration communale (CAC). Suivi de 1972 avec la loi 72-25 qui institutionnalise les communautés rurales en intégrant le monde rural dans le processus de la décentralisation. Ici il convient de noter que les communautés rurales sont déjà annoncées depuis 1964 mais n'ont été mis en place réellement qu'en 1972. L'acte 2 est passé aussi en 1996 avec la régionalisation s'éloignant un peu du schéma de 1964. Et enfin, l'acte 3 en 2013 avec la communalisation intégrale qui vient semer davantage beaucoup de confusion dans l'application de la gestion.

Enfin, on peut signaler l'obsolescence du fait de son esprit. En effet, la vision initiale de la loi sur le domaine national était de revenir à la conception negro africaine de la terre dans laquelle les terres sont inaliénables et chacun pouvait avoir accès à la terre. C'est pour cette raison quelle a versée toutes les terre non immatriculée sur ce domaine et les confie aux organes locales pour qu'ils s'assurent de la gestion en les attribuant aux membres de la communauté capable de les mettre en valeur. Elle permettait aussi aux personnes qui occupaient ou exploiter le domaine à continuer de leur occuper et de leur exploité (à condition de le signaler aux autorités). Cependant, dans les années 90 avec la crise économique L'État essaya de virer à 360 degrés : il veut libéraliser les terres pour gonfler ses ressources et faire faces à la situation de crise « suite au Plan d'Ajustement Structurel dans le secteur agricole, adopté au Sénégal sous la pression des institutions de Brettons Woods (Banque Mondiale et FMI). »¹¹⁴

C'est pour cette raison que la loi sur le domaine national fait toujours débat, « elle n'a jamais été réellement acceptée par les populations, qui s'étant senties dépossédées de leurs terres, ont continué de reconnaître et de se prévaloir du système coutumier »¹¹⁵

Toutes ces réformes ont eu à affecter l'esprit de la loi sur le domaine national se répercutent aussi directement sur la gestion foncière décentralisée car les collectivités territoriales sont des acteurs primordial de la mise en œuvre de la loi sur le domaine national.

En somme, on peut dire que la loi sur le domaine national est originale et très bonnes mais doit sincèrement faire l'objet d'une mise à jour sur certains de ses termes pour s'adapter à l'évolution.

¹¹⁴ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal (IPAR)

¹¹⁵ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, *ibid*

B- imprécision de certains termes du dispositif

Le schéma contenait de nombreuses imprécisions,¹¹⁶ mais également des trous significatifs.

La première imprécision est relative à la notion de mise en valeur. C'est quoi en réalité la mise en valeur ? Elle fait allusion à quoi ou encore qu'est ce qu'on considère comme mise en valeur. La mise en valeur, un élément fondamental dans le système d'administration des terres du domaine national n'a jamais été défini officiellement. En effet, l'article 10 du décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 prévoyait qu'un arrêté préfectoral devait fixer pour chaque terroir les «conditions de mise en valeur minimale ». Ces arrêtés n'ont nul par été pris.

Il n'existe, dès lors, aucune norme de référence officielle pour juger du caractère satisfaisant ou non de la mise en valeur¹¹⁷.

Alors que le décret 64-573 fait de la mise en valeur une des conditions indispensable dans l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national. Comment maintenant les collectivités territoriales vont apprécier s'il y'a vraiment une existence, une insuffisance ou encore une absence de mise en valeur. Ceci va constituer vraiment un problème pour la bonne gestion des terres par les collectivités territoriales

Ensuite, la loi s'est heurtée encore à une autre imprécision relative à *la notion de résident*¹¹⁸ ou *membres de la communauté* causant ainsi de nombreuses difficultés aux collectivités territoriales. La notion de résident prévu en 1964 a été remplacée en 1972 par celle de membre de la communauté. Il convient maintenant de chercher qui est membres de la communauté, quelles sont les conditions à remplir pour en faire partie, etc.

Il y'a une autre imprécision entre *terroirs et zones urbaines*. Il en est ainsi car dans certaines circonstances les zones urbaines peuvent se retrouver à l'intérieur de la zone des terroirs. Ceci est le résultat de la transformation des anciennes communautés rurales en commune. Ce qui ne manquera pas semer des confusions aux collectivités territoriales en cas de gestion.

Enfin, la dernière imprécision est liée au *droit d'usages*¹¹⁹ qui est reconnu à l'utilisateur du domaine national. Dans l'ensemble de ces zones, seuls les droits d'usage ou de culture sont reconnus. Mais le législateur n'a pas bien encadré ce droit. Il devait clarifier que ce droit ne

¹¹⁶ Abdoulaye DIEYE, la gouvernance foncière au Sénégal et dans quelques pays d'Afrique enjeux, défis et tendances actuelles, cicodev africa, (présenté au forum mondial foncier de 2015), p 3-4

¹¹⁷ Abdoulaye DIEYE, ibid, p 3-4

¹¹⁸ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal (IPAR)

¹¹⁹ Philippe Gérard, François Ost, Michel Van de Kerchove, fonction de juger et pouvoir judiciaire <https://books.openedition.org/pusl/7592?lang=fr>

donne pas droit ni à la vente, ni l'achat, ni d'hypothèque, ni cessible encore moins transmissible car le profane qui bénéficie d'une affectation pense toujours qu'il est investi de tous les droits sur cette parcelle qui lui a été affecté.

Paragraphe 2 : Les facteurs politiques

A côté des vices liés à certains termes de la législation foncière, d'autres vices liés à la politique ou encore à la procédure de gestion sont notées. Autrement dit, on note de nombreux défaut dans le déroulement de la gestion. Ces vices font allusions aux facteurs politiques et renvoient d'une part aux *manque d'expérience et de moyens des collectivités territoriales (A)* et d'autre part à l'exclusion ou encore la *non prise en compte de certains groupes et réalités (B)*.

A/ Le manque d'expériences et de moyens des collectivités territoriales

Le foncier n'est pas un domaine simple. Sa gestion est très complexe et sérieux¹²⁰. C'est le dénominateur commun de toutes les compétences dévolues aux collectivités territoriales. Donc, il faut beaucoup d'expérience en la matière pour mener une bonne gestion. Cependant, on note un réel défaut de compétences de nos collectivités territoriales pour mener une bonne politique de gestion foncière.

Ceci est du au fait de la faible qualité des ressources humaines.

D'abord, la plus part des conseillers municipaux ou départementale n'ont pas un niveau d'instruction très élevé. On a même constaté récemment l'existence de maire analphabète¹²¹. La composition effective du conseil pose problème. Ses membres sont âgés et représentent certains pouvoirs traditionnels, politique, religieux. Ils ont généralement un faible niveau d'instruction. L'État leur assiste des fois en mettant à leur disposition certains agents mais cette assistance n'est pas généralisée. Donc, les collectivités territoriales ne sont pas suffisamment outillées en

¹²⁰ Le Rapport d'étude présenté par Dr. Abdou Aziz Sow lors de la préparation du PDIDAS (Projet de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal), juin-juillet 2012, p.9.

¹²¹ Mamadou NIAN, « La décentralisation au Sénégal. (Enjeux et perspectives) », Notes Africaines, 2008, 8 p., p. 4. Il considère que « Les méthodes de recherche de financement, même autorisées par les textes, sont difficilement pratiquées par des élus dont la plupart sont analphabètes et incapables d'exploiter les mécanismes de coopération décentralisée »

ressources humaines qualifié dans ce domaine. Tout ceci ne manquerait pas de produire des répercussions négatives sur la bonne marche des affaires du pays.

A côté du manque de ressources humaines qualifiées, la gestion foncière décentralisée au Sénégal souffre aussi d'un manque de moyens matériels et financier.

En effet, pour réussir une bonne gestion foncière, il faut aussi beaucoup de moyens matériels et financier choses qui manque aux collectivités territoriales du Sénégal. Il faut d'abord avoir une bonne politique de décentralisation et un dispositif foncier très performant. Mais ici les collectivités territoriales ne sont pas propriétaire d'un domaine, elles sont que les gestionnaires. Elles ont aussi des problèmes pour délimité leur ressort territoriales, leur limites de compétence. Ceci est le résultat de l'inexistence d'un régime cadastral ¹²² et de l'absence de registres fonciers, expliquant de nombreux litiges dans la gestion foncière décentralisée

De même les décrets d'application font toujours défaut et tardent à intervenir. Les documents d'aménagement trainent toujours à être effectifs et la planification constituent le parent pauvre des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales souffrent aussi d'un manque de moyens financier¹²³ surtout celle situées en zones rurales et éloigné des centres urbains ou les anciennes communautés rurales transformées en commune. Avec le principe de l'unité de caisse, elles sont obligées de versées toutes les recettes perçue dans le compte de l'État. Mais en retour, l'État ne leur verse pas beaucoup de sommes .Elles ont des budgets trop insignifiants et la quasi-totalité est relatif aux dépenses de fonctionnement (personnel, biens et service).

Ces insuffisances ont ouvert la voie à de nombreuses dérives dans l'interprétation et l'application de la loi¹²⁴.

B/ La non prise en compte de certains groupes et réalités dans l'élaboration du dispositif

¹²² Moustapha Cissé FALL, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana* ; Thèse de doctorat UGB 2017, p 60

¹²³ Mamadou NIAN, La décentralisation au Sénégal. (Enjeux et perspectives) », Notes Africaines, 2008, 8 p., p. 4. En effet « La plupart des collectivités locales (mairies et communautés rurales) sont économiquement inégales et se caractérisent par la rareté des ressources. La faiblesse des budgets des communautés rurales ne permet guère de réaliser des investissements utiles pour leur développement ».

¹²⁴ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal (IPAR), p 1

Le milieu africain est baigné d'un certains nombres de réalités. La gestion foncière décentralisée ne prend pas en considération certains de ces réalités¹²⁵ ou encore n'intègre pas certains groupes. D'une part, au sujet des réalités on peut soulever d'abord le problème de l'alphabétisation.

Une difficulté tient à l'analphabétisme des destinataires de la terre et à l'inadaptation du modèle de communication¹²⁶. Les collectivités territoriales utilisent la langue française. Ceci ne rend pas l'information accessible aux masses illettrées. Il faut mener de vastes campagnes de sensibilisation des populations par les langues locales par ce que tous le monde ne comprend pas français. Ainsi, de nombreux dossiers sont semble-t-il bloqués au niveau des préfectures. Il s'ensuit que certains candidats à l'affectation d'une terre passent outre la décision préfectorale et mettent en valeur les terres sans l'aval de l'autorité administrative.

L'autre réalité tient au fait que le contrôle exercé par l'Etat sur l'action des collectivités territoriales, notamment par le biais du préfet ou sous-préfet, n'est pas non plus accepté par les populations qui refusent l'atteinte portée au principe de l'autonomie des collectivités territoriales. De même, des fois dans la pratique, les contrôles restent rares, le nombre d'actes effectivement transmis aux représentants de l'État étant faible¹²⁷.

En plus, certains principes démocratiques n'ont pas joué lors de l'affectation des terres.¹²⁸ Celles-ci ont été distribuées sur des bases souvent subjectives fondées sur des communautés d'intérêts.

D'autre part, la gestion foncière décentralisée n'intègre pas certains groupes comme les femmes et les jeunes. Les jeunes, également, souffrent de n'être pas impliqués dans la plupart des projets agricoles¹²⁹. On note la marginalisation des femmes et des jeunes. Ces deux catégories de personnes n'accèdent à la terre que dans des conditions très difficiles. D'abord, la femme est souvent victime de discriminations dans l'attribution des terres. Ensuite, elle est confinée dans les cultures vivrières, l'agriculture mécanisée étant réservée aux hommes. Cette injustice doit être réparée. Il faudrait que l'affectation des terres se fasse de façon égalitaire entre les deux sexes. Il faudrait aussi veiller à ce que la femme puisse participer à la culture mécanisée, beaucoup plus rentable.

¹²⁵ Della Koutcho DIAGNE, la problématique foncière au Sénégal, synthèse des discussions, Novembre 2003, CIDR

¹²⁶ Della Koutcho DIAGNE, la problématique foncière au Sénégal, *ibid*

¹²⁷ Mayacine DIAGNE, « Transparence budgétaire et décentralisation participative », 1998, p. 20, p. 20.

¹²⁸ Della Koutcho DIAGNE, *ibid*

¹²⁹ Amsatou Sow Sidibé, Domaine national, la Loi et le Projet de Réforme, In : La Revue du Conseil Economique et Social N° 2, Février-Avril 1997 pp. 55-65

Les jeunes sont plus de la moitié de la population donc si les collectivités territoriales veulent mener une bonne politique de gestion foncière elles ne pourront pas manquer de les y intégrer. De même les éleveurs surtout celles nomades ne sont pas aussi très tenu en compte par les collectivités territoriales dans leur gestion. En effet, l'absence d'un code pastoral en harmonie avec la loi sur le domaine national est à l'origine de nombreux conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Tous ces facteurs ci-dessus cités sont à l'origine des frustrations sources de conflits ou litiges.

130

Section 2: Les manifestations des problèmes

Les problèmes provenant de la gestion foncière décentralisée sont très nombreux. Ces problèmes peuvent surgir de la gestion des terres du domaine de l'État (paragraphe 1) et d'autre part de la gestion des terres du domaine national (paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Sur les terres du domaine de l'État

Sur les terres du domaine de l'État les problèmes que l'on note plus souvent sur la gestion décentralisée est relatif d'une part à l'occupation anarchique (A) et d'autre part à la mauvaise gestion de certains biens du domaine privé transféré (B)

A /L'occupation anarchique du domaine public de l'État

Certaines dépendances du domaine public ont été transférées aux collectivités territoriales pour qu'elles leur gèrent sous l'autorité toujours de l'État.

Le domaine public routier fait partie des plus grandes espaces ou les collectivités territoriales gèrent. Cependant, on a fait un constat qui n'échappe personne. Il suffit de se balader un peu dans la rue pour voir comment à tel point ce domaine est agressé du fait d'une occupation très anarchique¹³¹. « *En effet, les trottoirs qui étaient réservés aux piétons sont presque occupés*

¹³⁰ Amsatou Sow Sidibé, *ibid*

¹³¹ <https://www.seneplus.com/opinions/lencombement-et-loccupation-anarchique-de-la-voie-publique>

par les véhicules stationnés de manière irrégulière rendant difficile la circulation des personnes. Une situation que les usagers dénoncent avec la dernière énergie. »¹³² Cette occupation anarchique est de la responsabilité de la collectivité gestionnaire de deux manière. D'une part, c'est elle qui délivrent les permis et autorisation d'occuper du domaine public. Donc ces personnes qui encombrent les routes et trottoirs sont emmenées par les autorités locales. Et d'autres part, il faut noter aussi que y'a certains gens qui occupent ou exploite ce domaine sans autorisation de la collectivité gestionnaire. Et on sait tous que les autorités locales sont responsables de la police municipale. Donc c'est de leur compétence de surveiller ce domaine pour lutter contre cette occupation anarchique.

Cette occupation anarchique peut causer d'innombrables problèmes au développement et à la sécurité. En effet, elle encombre la voie publique et créant ainsi de nombreux bouchons et embouteillages ralentissant ainsi la circulation des personnes et de bien ce qui aura des répercussions dans l'économie nationale.

D'autre part, on note une insécurité par ce que les occupants illégaux de la voie publique sont souvent à l'origine de nombreux accidents causant ainsi d'innombrables dégâts à eux même mais aussi aux tierces personnes.

B/ Une mauvaise gestion de certains biens du domaine privé

A l'instar du domaine public, certains biens du domaine privé ont été transférés ou mis à la disposition des collectivités territoriales qui en assurent la gestion. Il s'agit de certains biens qui étaient affectés à l'État et de certains terrains nus.

Beaucoup de biens du domaine privé de l'État sont désormais gérer par les collectivités territoriales (écoles, hôpitaux, cimetières...). Mais, la plupart du temps, elles ne gèrent pas comme elle se devait. Autrement dit, la gestion par les collectivités territoriales des biens et domaines transféré diffère de celle effectuée auparavant par L'État avant le transfert de compétences.

D'abord, s'agissait de la construction et l'équipement de certaines infrastructures, les collectivités territoriales ne considèrent toujours pas ceci comme relevant de leur compétence. Cette charge est très insignifiante au niveau local. Rare sont les collectivités territoriales qui

¹³² <https://fr.allafrica.com/stories/201903130597.html>

prennent l'initiative de construire ou de créer des infrastructures ou services. Elles se limitent uniquement aux travaux d'entretien.

Ensuite, l'entretien n'est pas aussi satisfaisant. Elles ont beaucoup d'efforts à faire dans ce domaine. Avons-nous même l'habitude de dire qu'au Sénégal, l'entretien d'infrastructure est un parent pauvre des politiques publiques. On peut construire un édifice à coût de centaines de milliards mais pour l'entretenir c'est tout une histoire et les collectivités territoriales n'échappent pas à cette coutume.

La surveillance aussi manque dans certains biens mis à leur disposition. Elle fait toujours défaut.

Paragraphe 2: Sur les terres du domaine national

On assiste donc aujourd'hui, près de 50 ans après la promulgation de la loi sur le domaine national, à une situation où celle-ci n'est plus respectée et où les scandales et conflits liés au foncier prennent de l'ampleur. Du côté de l'Etat, comme des collectivités locales, mais aussi au niveau des populations, le respect de la législation n'est plus une préoccupation première¹³³. Parmi ces problèmes on peut énumérer d'une part les bradages et spéculations foncière (A) et d'autre part les conflits entre différents groupes (B).

A /Les bradages et spéculations foncières

Les terres du domaine national situées dans les terroirs sont confiées aux collectivités territoriales pour leur gestion qui doivent les affecter aux populations en vue de promouvoir l'occupation et l'exploitation. Cette attribution doit se faire suivant une procédure définie par les législations et règlements en vigueur sur la base d'un certains nombres de principes.

Cependant, la plus part du temps on note que cette procédure n'est pas souvent respectée. On note de plus en plus un contournement des règles du dispositif.

Au nom du principe de la gratuité, le domaine national ne peut pas faire l'objet d'achat ou de vente. Elle n'appartient à personne et nul n'est investi d'un droit de propriété sur ces terres. Mais, à chaque fois on note que les collectivités territoriales procèdent à des transactions onéreuses sur ces terres. Beaucoup de gens prétend avoir acheté leur terrain auprès de la mairie. Chose

¹³³ Amel Benkahla, Sidy M. Seck et Cheikh Oumar Ba, pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal (IPAR), p1

qui est totalement prohibé par les règles en la matière. Ceci pourrait même conduire à une privatisation des terres.¹³⁴

On note aussi une autre stratégie qui est souvent aussi utilisé par les collectivités territoriales. En effet, avec leur compétences en matière d'urbanisme et d'habitat, elles lotissent une grande surface, les morcellent et les attribuent de manière lucrative à une tierce personne. Ce dernier se chargera lui-même de vendre les parcelles du plan de lotissement en réalisant des fois des bénéfices colossaux sur des terres qui normalement ne devaient faire l'objet d'aucune vente.

Les collectivités territoriales peuvent aussi déformer la procédure prévue à l'article 2 alinéas 3 de la Loi n°98-03 du 08 janvier 1998 portant Code forestier ; il dispose en ces termes « [...] Toutefois, si des formations forestières ont été régulièrement implantées sur le domaine national sous forme de plantations individuelles en plein, d'alignement et d'abris, elles sont la propriété des personnes privées, physiques ou morales, qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute appropriation du terrain du domaine national. » Ainsi au nom de cette disposition les collectivités ou même des tiers personnes plantent des fois des arbres sur les terres du domaine national et retournent pour vendre le terrain et non les arbres tout en considérant qu'ils ont vendus les arbres et non la terre alors qu'il bien stipulé « à l'exclusion de toute appropriation du terrain du domaine national. »

Le phénomène de spéculation le plus malsain est surtout relatif à ce qu'on appelle le clientélisme politique. En effet, on note des fois des inégalités notoires dans l'accès au foncier. Si vous êtes membres de la formation politique du maire vous aurez moins de difficultés pour accéder contrairement aux simples citoyens qui n'est pas du tout intéressé par les affaires politiques.¹³⁵

On note aussi un favoritisme des autorités locales auprès de certaines personnes. Ce favoritisme touche certains groupes de privilégiés dans notre pays en l'occurrence les hommes d'affaires, les ressortissants étrangers détenteurs de certains moyens et enfin les marabouts. Ces derniers sont souvent cités dans des litiges fonciers portant sur de très grandes surfaces de terres et dont la procédure d'accès n'a jamais été respectée du fait de leur statut social. Ces derniers profitent souvent de leur pouvoir ou hégémonie sociale en complicité avec certaines autorités et suivant une procédure très douteuse peuvent transformer leur titre précaires d'occupation à des titres fonciers avec tous les droits qu'il incombe (droits réels).¹³⁶ Et de ce

¹³⁴ Mayke KAAG, Yaram GAYE et Marieke KRUIS, « Les conflits fonciers au Sénégal revisités : Continuité et Dynamiques émergentes », in Gerti Hesseling, A l'ombre du droit, Acte du colloque de l'UFR SJP de l'UGB de Saint Louis des 15 et 16 décembre, L'Harmattan, 2011, p.33.

¹³⁵ <https://cprestigeimmobilier.com/le-domaine-national-lincoherence-de-laffectation-des-zones-de-terroir/>

¹³⁶ Affaire Babacar Ngom contre populations de Ndingueler Et Djilakh,

fait, ils empiètent ainsi sur les terres des villageois et dès fois même peuvent procéder à des expulsions envers des gens qui ont été les premières à occuper ces terres depuis plusieurs générations par le biais de leurs ancêtres. Cette situation d'injustice notoire ne manquera pas générer des conflits.

B/Les conflits entres différents groupes

La gestion foncière décentralisée engendre de nombreux conflits. Beaucoup de problèmes et de litiges découlent de cette gestion. Ces conflits ou encore litiges fonciers portent particulièrement sur le domaine national et peuvent opposer les membres de la communauté (résidents des zones rurales) à des investisseurs privés détenteurs des fois de moyens exorbitants. Ces investisseurs privés peuvent être le plus souvent des étrangers, des marabouts, des hommes d'affaire, des politiciens...sont dépositaires d'une autorité ou d'un soutien dès fois de la part des organes de la gestion foncière décentralisée. Ceci leur pousse souvent à contourner les règles établis par le dispositif en versant ainsi dans l'illégalité. Ce qui poussent les notables résident dans le terroir à se rebeller car la plus part du temps on empiète sur les surfaces cultivables qui leurs sont attribués.

Ces conflits peuvent opposer aussi les acteurs locaux avec les habitants ruraux. La plus part du temps les premiers autorités pointés du doigt dans ces litiges sont le maire et le conseil municipal. Car ils sont responsables de l'affectation des terres du domaine national.

Et de plus en plus des différends opposant les membres du même terroir. En effet, certains gens ont tendance à dire que le conflit le plus ancien de l'histoire est celui opposant l'agriculteur à l'éleveur. Beaucoup de problèmes existent aussi entre ceux qui exploitent les terres de culture du domaine national aux propriétaires des troupeaux¹³⁷. Car les bêtes de ces dernières pénètrent souvent dans les champs de manière accidentelle ou même de manière délibéré quelque fois et dévastant ainsi toutes les productions agricoles. Ceci ne manquera pas de générer des conflits des fois très sanglant même avec des conséquences dépassant toutes limites.

137

<https://landportal.org/fr/news/2020/08/conflits-r%C3%A9currents-dans-le-foncier-aus%C3%A9n%C3%A9gal-les-alertes-sans-suite-de-la-cnrf>

Conclusion

Tous s'accordent sur la nécessité d'une nouvelle réforme foncière et dans cette attente, chaque acteur développe ses propres stratégies de contournement, en s'inscrivant dans un registre culturel, politique, ou économique pour justifier son comportement et s'affranchir de la loi. Pourtant, au moment de sa promulgation, la loi sur le domaine national répondait à une réelle vision politique d'un modèle de gestion foncière, qui a par la suite bien évolué.

Les collectivités territoriales au Sénégal utilisent et gèrent le foncier. Elles ont eu réalisé beaucoup d'acquis positifs. Beaucoup de résultats et d'objectifs ont été atteints. Ces résultats sont le fruit de la participation de plusieurs acteurs suivant des procédures bien déterminées. Ce qui aura comme conséquences des avancées sur le plan économique et social mais aussi institutionnel.

Cependant, la gestion connaît néanmoins de nombreux manquements dus à certains termes du dispositif mais aussi en raison de certains choix politiques. Ces manquements engendrent des dysfonctionnements qu'il convient de combler en vue de réussir tous leurs objectifs de politique de la décentralisation.

Raison pour laquelle une bonne réforme foncière minutieusement préparée s'impose pour parfaire d'avantage la foncière la gestion foncière décentralisée au Sénégal.

Annexe 1- Carte :

Découpage administrative du Sénégal



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ABELIN Philippe, *Droit foncier et développement au Sénégal*, In bulletin de L'IFAN série B, science humaine 1779, p 538
- BAGUENARD Jacques, *La décentralisation*, PUF, Paris, Que sait je ?, 7^e Ed, 2004, p 109
- CAVERIERE Monique, DEBENE Marc, *Le droit foncier Sénégalais*, Paris, Edition Berger-Levrault, 1988, p 329
- DE VILLIER Michel, BERRANGER Thibaud de, et al *Droit public général*, Paris, LexisNexis, 7 Ed, 2017, p 1572
- DIOP Djibril, *Urbanisme et gestion du foncier à Dakar*, Etudes Africain, Paris L'Harmattan, 2012, p 309
- FAYE Jacques, *Foncier et décentralisation : l'expérience du Sénégal*, Dakar iied, IPAR, Mai 2008, p 25
- HESSELING Gerti, *Droit foncier au Sénégal : l'impact de la réforme en basse Casamance*, Dakar, Rapport de recherche, African Studies Centre, 1984, p.145.
- KOUASSIGAN Guy Adjété, *L'Indépendance et les nouvelles tendances de la propriété foncière en Afrique noire*, Graduat institut, 1978, p 307 570
- MORAND DEVILLER Jacqueline, *Droit Administratif des biens*, Paris, Montchrestien, 5^e Edition, 2007, p 859
- NDIAYE Cheikh, *Finances et comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal*, L'Harmattan Sénégal, 2020, p 471
- NDOYE Doudou, *Le droit des terres du domaine national et du domaine de l'État au Sénégal: les textes et la jurisprudence*, EDJA Dakar 2000, p 155
- NDOYE Doudou, *Droit foncier domaniale et immobilier du Sénégal*, Dakar, EDJA 2015, p 438
- SYLLA Omar, *Droits d'accès à l'eau et au foncier. La problématique de la gestion décentralisée du domaine irrigué dans la Vallée du Fleuve Sénégal :Cas du Delta et de la Moyenne Vallée*, Dakar, IIED, 2005, p 50
- TRAORE Seydou, *Droit des propriétés publiques*, Ed Vuibert 2008, 399 pages

- PAULME Denise, *Régimes fonciers traditionnels en Afrique Noire*, Paris, Présence africaine, vol. 4 / 48, 1963, p. 235

THESES ET MEMOIRES

- Abdoulaye DIEYE, *Domanialité nationale et développement : l'exemple du Sénégal*, Thèse doctorat en droit public, faculté des sciences juridique et politique, Dakar, Juillet 2004
- Mamadou Diangar , *Régime juridique du domaine public de l'État au Sénégal*, Thèse, doctorat en droit public, faculté des sciences juridique et politique, Dakar, Soutenue le 19 janvier 2019, p 579.
- Moustapha Cissé Fall, *Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle: le cas de la commune de Ngnith dans le département de Dagana*, Thèse, doctorat en Géographie, UFR lettres et sciences humaine, soutenu le 4 janvier 2017, p 375.
- Ibrahima KA, *Défis du développement économique et la loi sur le domaine national, état des lieux et perspectives*, Mémoire de D.E.A, UFR sciences juridique et politique, UGB, 2012, p 110
- Ibrahima KA, *La gestion foncière dans la communauté rurale de Touba mosquée*, Mémoire de Maitrise, UFR sciences juridique et politique, UGB, 2011, p 115
- Fatou kiné NGOM , *Gestion domaniale et transfert de compétences : étude critique* , ; ENA, Cycle B, 2004, p 74.
- Souleymane Bobo NGOM , *L'immatriculation des terrains du domaine national en zone urbaine : études et propositions*, Mémoire de maitrise, ENA Cycle B, 2003, p57
- Makha DIAGNE, *La gestion du domaine public*, Mémoire maitrise, ENA, Cycle B, 2004, p 59
- Hawa SY , *Les modes de gestion du domaine privé de l'Etat sont-ils adaptés au contexte socio-économique du pays, mémoire ?* Mémoire maitrise, ENA, Cycle B, 2005, p 73

ARTICLES

- Amsatou SOW SIDIBE, *Domaine national, la loi et le projet de réforme*, Dakar, In « La Revue du Conseil Economique et Social, vol. 2, 1997, p 55.
- A. BENKAHLA et S. M. SECK: « *Pour une véritable concertation sur les enjeux et objectifs d'une réforme foncière au Sénégal* », Dakar, Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).
- André TEYSSIER, *Décentraliser la gestion foncière ?*, Perspective. CIRAD, vol. 4, 2010

PANELS ET COLLOQUES

- Une démarche d'accompagnement pour mettre en œuvre une Gestion territoriale et foncière décentralisée (GTFD) par Patrick AQUINO, Sidy Mohamed SECK, Mathias KOFFI, Seydou CAMARA et Oumar FEDIOR, IPAR, décembre 2014
- Amélioration de la gouvernance foncière au Sénégal : enjeux actuels et défis pour l'avenir, IPAR, novembre 2013
- Gestion foncière au Sénégal : enjeux, état des lieux et débats, IPAR, actes décembre 2010
- Décentralisation et réforme foncière au Sénégal, Enda, 2015

Jurisprudence

- Cour suprême, affaire, Cheikh Abdoul Khadre CISSOKHO contre Conseil rural de Sindia, 27 janvier 2009
- Cour suprême, affaire, Ahmadou SYLLA c/ Conseil Rural de Sangalkam, 23 Novembre 2010, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême, année judiciaire 2010-2011, p
- Cour suprême, affaire Héritiers feu Serigne Saliou Mbacké contre Dangote Cement Sénégal

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

LES LOIS

- Loi N° 2001-23 du 22 Janvier 2002 portant Constitution de la République du Sénégal.
- Loi N° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.
- Loi N° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État.
- Loi N° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.
- Loi N° 72-25 du 19 avril 1972 instituant les communautés rurales, JORS du 13 mai 1972.
- Loi N° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, JORS n° 4506 du 28 juillet 1976.
- Loi N° 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.
- Loi N° 2012-31 du 31 décembre 2012 portant code général des impôts.

LES DECRETS

- Le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française, JORS n° 1499 de 1933.
- Le décret N° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national, JORS n°3699 du 29 Août 1964

- Décret N° 66-858 du 07 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.
- Le décret N° 87-720 du 04 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs
- Le 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, JORS N° 4260 du 18 novembre 1972.
- Le décret N° 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours du bétail et fixant les conditions d'utilisation des pâturages, JORS avril 1980.
- Le Décret N° 2009-1450 du 30 Décembre 2009 portant Code de l'Urbanisme
- Le Décret N° 2020-1773 modifiant le décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national.

TABLES DES MATIERES

AVERTISSEMENT	I
REMERCIEMENTS	II
SIGLE ET ABRÉVIATIONS	III
SOMMAIRE	IV
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE CARACTERISEE PAR UNE SITUATION JURIDIQUE COMPLEXE.....	18
CHAPITRE I: Une pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion foncière décentralisée	19
SECTION 1 : Les acteurs principaux de la gestion foncière décentralisée	19
Paragraphe 1 : Les organes exécutifs des collectivités territoriales	19
A/ Le maire.....	20
B/ Le président du conseil départemental	21
Paragraphe 2 : Les organes délibérants	22
A/Le Conseil municipal :	22
B/Le Conseil départemental.....	23
Section 2 : Les acteurs secondaires de la gestion foncière décentralisée	24
Paragraphe 1 : Le rôle des représentants de l'Etat.....	25
A/Les préfets et sous préfets	25
B/Les gouverneurs de régions	27
Paragraphe 2 : Le rôle des autorités constitutionnelles.....	28
B/ Les ministères et services techniques	29
CHAPITRE II : Une diversité de procédures applicables à la gestion foncière décentralisée	31
Section 1_ Une procédure de gestion simple du domaine de l'État	32
Paragraphe 1_ Une mise à la disposition des biens du domaine privé de l'État aux collectivités territoriales	32
A/Transfert partiel de gestion des biens du domaine privé affecté de l'État aux collectivités territoriales	33
B/Transfert total de gestion de certains biens du domaine privé non affecté	34
Paragraphe 2 : Une gestion traditionnelle du domaine public de l'Etat par les collectivités territoriales	35
A/ Constance du périmètre de la gestion	35
B/ Constance du régime juridique de la gestion du domaine public.....	36
Section 2_ Une procédure de gestion délicate du domaine national.....	37

Paragraphe 1 Une pleine compétence des collectivités territoriales dans la gestion de la zone des terroirs.....	37
A/ Affectation et suivi.....	38
B/ Désaffectation dans certaines conditions	39
Paragraphe 2 : Diversité dans la gestion décentralisée des autres terres du domaine national.	40
A/ Une pluralité d'acteurs dans la gestion des zones urbaines	41
B/ les terrains déclassés des zones classées mise à leur disposition	42
DEUXIÈME PARTIE : UNE GESTION FONCIÈRE DÉCENTRALISÉE AUX EFFETS DIVERSEMENT APPRECIABLES	43
CHAPITRE I : Une gestion source de croissance et développement.....	44
Section 1: Une stratégie essentielle d'accompagnement des collectivités territoriales.....	44
Paragraphe 1: L'accompagnement dans l'exécution de leur compétence	44
A/ Pour l'exécution de leurs compétences propres :	45
B/ Pour l'exécution de leur compétences transférées	45
Paragraphe 2: L'accompagnement dans la quête de ressources financières	47
A/ Le régime des recettes locales	47
B/ La consistance des recettes locales	49
Section 2: Une stratégie essentielle d'équité territoriale	50
Paragraphe 1: Une occupation généralisée du domaine par les populations.....	50
A/ le développement de l'urbanisme et l'habitat en zone urbaine.....	51
B/ le développement de l'urbanisme et l'habitat en zone rurale.....	52
Paragraphe 2: Une exploitation généralisée du domaine par les populations	53
A/ l'exploitation du domaine de l'État par les populations	54
B/L'exploitation du domaine national par les populations	54
CHAPITRE 2 : Une gestion source de nombreux problèmes	57
Section 1: Les facteurs à l'origine des problèmes.....	58
Paragraphe 1 : Les facteurs juridiques	58
A/L'obsolescence de certains termes du dispositif de gestion	58
B- imprécision de certains termes du dispositif	60
Paragraphe 2 : Les facteurs politiques	61
A/ Le manque d'expériences et de moyens des collectivités territoriales	61
B/ La non prise en compte de certains groupes et réalités dans l'élaboration du dispositif.....	62
Section 2: Les manifestations des problèmes	64
Paragraphe 1 : Sur les terres du domaine de l'État	64
A /L'occupation anarchique du domaine public de l'État	64
B/ Une mauvaise gestion de certains biens du domaine privé.....	65

Paragraphe 2: Sur les terres du domaine national	66
A /Les bradages et spéculations foncières.....	66
B/Les conflits entres différents groupes	68
Conclusion	69
Annexe 1- Carte :	70
BIBLIOGRAPHIE	71