

**République du Sénégal**

Un peuple, Un but, Une foi

**UNIVERSITE GASTON BERGER DE SAINT-LOUIS**  
**U.F.R. SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES**  
**SECTION : Collectivités Locales**

\*\*\*



\*\*\*

**MEMOIRE DE D.E.A.**

**Droit de la Décentralisation et Gestion des Collectivités Locales**

**Défis du développement économique et la loi sur le domaine ,  
état des lieux et perspectives**

**Présenté par :**

M. KA Ibrahima

**Sous la direction de:**

Dr ALISSOUTIN Rosnert Ludovic

Chargé d'enseignement

Année académique : 2011/2012

Soutenu devant le jury composé du professeur Samba TRAORE et du Dr ALISSOUTIN  
le samedi 10 février 2013

## REMERCIEMENTS

A **Allah** et son prophète **Mouhamed** (P.S.L.) !

Je tiens à remercier très sincèrement le Docteur Rosnert Ludovic **ALISSOUTIN** pour avoir accepté de m'accompagner dans la production de ce travail ; sa disponibilité constante, ses conseils et ses délimitations m'ont beaucoup servi, qu'il trouve ici mes remerciements appuyés.

Je remercie aussi le professeur Samba **TRAORE** pour avoir mis à ma disposition une documentation riche et fournie. Merci pour votre générosité incommensurable. C'est à vous que je dois mon amour pour le droit foncier, le droit de la terre. J'imagine que notre compagnonnage est loin de prendre fin. La recherche continue.

Mes remerciements reviennent de droit à ma famille, à mes amis, à mes professeurs. Vous avez été nombreux à me soutenir durant tout ce temps. Soyez en remerciés foncièrement.

## DEDICACES

Je dédie ce travail à tous le monde :

A mon cousin Moustapha Bassirou KA, décédé dans la nuit du jeudi 01 au vendredi 02 décembre 2011 au campus. Je prie toujours pour toi, « foossa ».

A notre très regrettée camarade, partie dans la plus grande des surprises, Houleye SOW ;

*A ma famille,*

A mes parents, à mon Père Idy et à ma Mère Khady KA, pour vos prières ;

Mame Dabo, Adjiratou Fati youga KA, à feu El hadj Demba Pathé KA,

Ma tante Awa KA, pour son soutien infaillible, puisse Dieu faire que nous soyons tous comme toi ; Merci pour le projet de famille ;

A Baba El hadj, El hadj Malick DIA, l'époux de ma tante Awa, merci pour votre compréhension ;

Ma tante Aissata KA, pour son soutien constant ;

Mon oncle Nguessa KA, pour sa présence réconfortante et pour les tickets aussi. lol.

Mes tantes Mariama KA, Aminata KA et Aldiouma KA je ne vous oublie pas

*« Si j'ai eu 1000 raisons de souffrir, vous m'en avez donné autant pour sourire »*

*A mes frères et sœurs, Mourtalla, Aliou, Amina, Papou, Bébé, Awa mbaye, Maman, Sonja, Thierno Baldé et bébé Awa, puisse ce travail vous inspirer dans vos cursus scolaires ;*

**A Aissata BA**

*A mes amis,*

A mon éternel voisin de suite à l'hôtel 8 étoiles du G4A, Mamadou FALL. Nous avons eu 4 ans de compagnonnage trop constructif. Tu es à jamais « m'vw' ». Il n'y en a pas 36 qui sachent prononcer bien ce mot comme toi.

A Gane Ndiaye, Aissatou Cissé Gaye, Ablaye et Mor Sow, Mbacké Diagne

Mes camarades de promo, Kanouté (associé), Amadou, Tabane, Kiz, Guissé, Fatou SARR, Gnagna, Awa Seydou (Maman SJP), Badé, Bakhoum, Tiguida, Bousso Gueye, Spider, Sané, Jacques Albert etc.

A mon petit frère au campus, m'ti'zi, Samir séro ZIME YERIMA, avec lui l'intégration est un mode de vie au quotidien ;

A Bocar DIALLO, Ngouda, Ndéné, Ousmane et son bleu SARR, Bassirou Ndiaye, Mamadou Dème Thiam, Amélia, Charlito Menguito, Moustapha Séne, Bassirou et Akim Syll, Rone, Galaye,

*Aux miennes,*

Karidja Konaté, Gnilane Ndiaye, Amy Collé Dieng, Khadidjatou Moussa Touré, Bousso Khady kébé, ndéye KA, Umu diallo, Mati ndao ... ,

Aida Ndiaye, Oumy gaye mbaye, Aminata gueye, Bigué,

A toutes et à tous qui comptent pour moi.

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	1
DEDICACES.....	2
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION.....	6

### PREMIERE PARTIE

<b>La loi sur le domaine national, une loi de réforme pour relever les défis du développement économique.....</b>	<b>16</b>
---	-----------

Chap. 1<sup>er</sup>: *De la démocratisation par la loi sur le domaine national de l'accès à la terre pour atteindre l'objectif de développement économique* 17

Sect. 1 <sup>ère</sup> : De la suppression des maîtrises traditionnelles sur la terre.....	13
Sect. 2 <sup>ème</sup> : De la création de la catégorie du domaine national.....	19

Chap. 2<sup>ème</sup>: ... *A la détermination d'un régime juridique jetant les bases de l'objectif de développement économique*.....33

Sect. 1 <sup>ère</sup> : Du régime juridique foncier mis en place avant l'accession à l'indépendance.....	40
Sect. 2 <sup>ème</sup> : ... Au régime juridique mis en place après l'indépendance.....	60

### SECONDE PARTIE

<b>La loi sur le domaine national, une loi à réformer pour relever les défis actuels du développement économique.....</b>	<b>59</b>
---	-----------

Chap. 1<sup>er</sup>: *La loi sur le domaine national, une loi dépassée pour atteindre les objectifs de développement économique*.....60

Sect. 1 <sup>ère</sup> : Un dépassement lié aux conditions d'affectation.....	60
Sect. 2 <sup>ème</sup> : Un dépassement de la loi lié aux conditions de désaffectation.....	68

Chap. 2<sup>ème</sup>: *La loi sur le domaine national, une loi à réadapter face aux défis du développement économique*.....79

Sect. 1 <sup>ère</sup> : Etat des propositions de réforme de la loi sur le domaine national.....	81
Sect. 2 <sup>ème</sup> : Plaidoyer pour une réforme durablement apaisée.....	91

CONCLUSION.....	<b>Er</b>
-----------------	-----------

**reur ! Signet non défini.**

BIBLIOGRAPHIE.....	101
--------------------	-----

PLAN DETAILLE.....	107
--------------------	-----

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

A.E.F.	:	Afrique Equatoriale Française
A.O.F.	:	Afrique Occidentale Française
A.O.T.C.D.R.	:	Autorisation d'Occupation Temporaire Constitutive de Droits Réels
B.E.A.	:	Bail Emphytéotique Administratif
C.C.L.	:	Code des Collectivités Locales
C.D.I.	:	Charte du Domaine Irrigué
C.E.T.	:	Contrat de Construction – Exploitation - Transfert
C.G.3.P.	:	Code Général de Propriété des Personnes Publiques
C.N.C.R.	:	Conseil National de Concertation des Ruraux
C.N.R.D.T.	:	Commission de Réforme du Droit de la Terre
I.P.A.R.	:	Initiative Prospective Agricole et Rurale
J.O.R.S.	:	Journal Officiel de la République du Sénégal
L.D.N.	:	Loi sur le Domaine National
L.O.A.	:	Loi d'Orientation Agricole
L.O.A.S.P.	:	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
O.H.A.D.A.	:	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
P.A.F.	:	Plan d'Action Foncier
P.A.O.S.	:	Plan d'Affectation et d'Occupation des Sols
S.A.E.D.	:	Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
S.E.F.	:	Service des Eaux et Forêts
U.R.E.D.	:	Université, Recherche Et Développement

## INTRODUCTION

Le Sénégal accède à l'indépendance le 4 avril 1960 à la faveur de l'éclatement de la fédération du Mali. La souveraineté acquise sur la scène internationale devait se poursuivre et se parachever par une affirmation ferme et définitive du jeune Etat sur son espace intérieur, sur sa population et sur son territoire. La tâche ne fut pas des moindres. Elle demandait délicatesse et finesse eu égard à la précarité qui, naturellement, accompagne tout mouvement de transition politique. Après quatre (4) années de compositions, de recompositions, de revendications et de concessions, enfin, un compromis juridique pertinent est trouvé. Le 17 juin 1964, la loi sur le domaine national est votée. De nombreux textes suivront.<sup>1</sup>

Cette loi révolutionnaire<sup>2</sup> consacre la rupture entre deux périodes marquées par des règles en matière de gestion de la terre assez différentes. La rupture avec le droit colonial est consommée, de nouvelles règles sont mises en place. Le droit colonial concerne toutes les règles qui avaient vocation à s'appliquer et qui concernaient aussi bien les règles du colonisateur que celles qui étaient secrétées dans la pure tradition africaine. Aussi le droit colonial s'oppose-t-il au droit moderne né de l'avènement de la loi nouvelle.

La période coloniale fut marquée par une pluralité de normes en destination de la terre. Le droit de propriété, connu, protégé et pratiqué en Europe, restait inconnu des représentations collectives africaines qui font de la terre un don des dieux insusceptible d'une appropriation privative individuelle. La communautarisation s'appuie sur des systèmes traditionnels de gouvernance de la terre essentiellement captés entre les mains des barons, des maîtres de la terre, entre les mains de ceux-là qui, sur ces terres, détiennent le droit du premier occupant,

---

<sup>1</sup> Nous citerons volontiers le décret n°64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national ; le décret n°66-858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi sur le domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines ; 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 ; le décret n°87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs ; la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales ; la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales etc. La liste est longue et elle reste à compléter.

<sup>2</sup> Elle compte 17 articles. La déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen qui marque la révolution en France en compte autant.

les *lamane*. Ce système de tenure permettait la circulation de la terre dans le groupe lignager mais restait insuffisant à mobiliser les efforts de développement.

Quant au système du droit de propriété, il a été introduit moratoirement par le colonisateur à son profit et au profit de ses collaborateurs indigènes par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. Ce texte implique la reconnaissance de droits de pleine propriété reconnus et garantis par le système de l'immatriculation sur la base d'un titre foncier délivré par l'administration. Il s'ouvre à l'économie de marché toutefois parce qu'il heurte la conviction profonde entretenue par les populations autochtones, elle demeurait parcellaire.

Devant affirmer leurs prérogatives de puissance publiques dans les limites du territoire national afin de relever l'incommensurable défi de développement économique d'une Nation atterrée par plus de trois (3) siècles de domination, les autorités font face à un dilemme cornélien entre plusieurs alternatives. Devaient-elles reconduire le système pluraliste (d'un côté un droit colonial et de l'autre un droit coutumier) trouvé sur place ? Devraient-elles lui substituer un autre (reconnaissance universelle du droit de propriété avec à la base l'abrogation de toutes les modes traditionnelles de tenure de la terre) ? Devraient-elles s'inspirer des deux (2) systèmes (conciliation de la logique propriétaire européenne et de la logique collectiviste africaine) ? Dans tous les cas, au sortir des indépendances, les Etats nouvellement indépendants ont adopté des choix politiques différents en matière de droit de la terre.<sup>3</sup>

Avec le décret n°63-2 du 9 janvier 1963, le Cameroun se dote de son premier texte en destination de la terre. Celui-ci sera suivi par l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier. Ces deux textes consacrent l'avènement de la domanialité nationale. Son voisin de la République populaire du Congo préfère retenir la « *propriété du peuple représenté par l'Etat* » à travers la loi n°52-83. Il distingue entre quatre (4) domaines : le domaine public, le domaine privé, le domaine populaire urbain et le domaine populaire rural. Ce dernier domaine rappelle le domaine national consacré au Sénégal. Sur ces terres, le législateur congolais reconnaît deux (2) types d'autorisations administratives, l'autorisation d'exploiter et l'autorisation provisoire d'occuper. La Côte d'Ivoire reconduit simplement le régime de l'immatriculation pour instaurer les conditions du libre échange afin de booster davantage la dynamique de la filière du cacao. Quant au Mali, il adopte son code domanial et

---

<sup>3</sup> Exposé des motifs de la loi n°64-46 indique que la loi cherchait à « *restaurer la dimension communautaire de la tenure africaine méconnue par le législateur colonial et adapter les règles et usages traditionnels aux exigences de développement économique et social* ».

foncier le 1<sup>er</sup> août 1986, lequel crée le domaine national qui englobe tous les domaines, publics (Etat et collectivités) et privés (personnes physiques et morales).

La domanialité nationale sénégalaise se présente différemment. A la différence de la domanialité nationale adoptée au Cameroun où un titre foncier peut être délivré à l'occupant d'une dépendance du domaine national après constat de mise en valeur fait par une commission administrative consultative, l'occupant du domaine national au Sénégal ne bénéficie que d'un simple droit d'usage, précaire et révocable reconnu sur la base d'une délibération régulièrement approuvée par l'autorité compétente. La différence avec la république populaire du Congo se situe au niveau de la nomenclature. Le Sénégal consacre un domaine national, domaine inclusif dont la garde revient à l'Etat alors que le Congo adopte une formule éclatée, « *propriété du peuple représenté par l'Etat* ». Le contenu reste le même mais la traduction est différente. La différence aussi se prolonge jusqu'au morcellement du domaine. Au Sénégal, le domaine national est une catégorie uniforme à côté des autres domaines qui relèvent de propriétaires différents. Il en est de même au Mali où le même morcellement est noté.

En définitive, le Sénégal enregistre actuellement un système à trois (3) pieds : le domaine national, le domaine de l'Etat (domaine public et domaine privé)<sup>4</sup> et le domaine des particuliers qui continuait à être régi par le décret colonial de 1932 avant la toute dernière modification intervenue par la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière au Sénégal. Le Sénégal fait le choix de la mixité, en abrogeant toutes les modes traditionnelles de tenure de la terre pour les substituer par l'Etat, en reconnaissant un droit de pleine propriété à l'Etat et aux particuliers tout en perpétuant, avec une bonne dose de rationalisation, le collectivisme africain contenu dans la pensée senghorienne. Ainsi on distingue entre le régime de propriété (l'Etat en ce qui concerne son domaine privé et la propriété des personnes physiques et morales) et le régime exclusif du régime de propriété (le domaine national et de domaine public (naturel et artificiel)).

Cette esquisse de présentation de la domanialité sénégalaise ne coïncide pas avec la domanialité en France. Les termes sont les mêmes mais leur contenu ne l'est pas pour autant. En France, nous avons deux grandes catégories, le domaine public et le domaine privé. Si le dernier appelle le droit de pleine propriété, le premier concerne tous les biens soumis à un régime protecteur de la domanialité publique. Encore que la situation est devenue moins

---

<sup>4</sup> La loi n°76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat.

simple avec l'avènement du Code de Propriété des Personnes Publiques (CG3P) par ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 ratifiée par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009.

Ce texte reconnaît un véritable droit de propriété des personnes publiques sur leurs biens publics. Cette propriété garde la même racine constitutionnelle<sup>5</sup> que la propriété civile mais elle s'accommode des exigences de la vie administrative.<sup>6</sup> Le code reconnaît aux personnes publiques les droits, les obligations et les actions du propriétaire.

Le domaine public en France a fait l'objet d'une évolution qui le rapprocherait du domaine national sénégalais. Au sortir de la révolution de 1789, l'Assemblée constituante française, en application de la théorie de la souveraineté de la Nation, procède à une réadaptation des règles applicables au domaine de la Couronne<sup>7</sup> en adoptant le code domanial mis en vigueur par la loi des 22 novembre - 1<sup>er</sup> décembre 1790. Le domaine de la Couronne devint le domaine de la Nation, laquelle détient désormais la souveraineté à la place du Roi. L'appartenance du domaine public à la Nation est affirmée dans le préambule du texte précité. Ainsi il dispose: « *le domaine public, dans son intégralité et avec ses accroissements, appartient à la Nation (...) les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la Nation mais ils peuvent être vendus et aliénés... en vertu d'un décret formel du Corps législatif sanctionné par le Roi* ». Ce domaine national recouvre « *tous les biens qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée* ».<sup>8</sup>

La référence au domaine de la Nation disparaît avec le nouveau code qui revient à la *suma divisio* entre le domaine public d'une part et le domaine privé d'autre part. Afin de « *redonner cohérence et unicité au droit domanial, dans le souci de conformité au principe à valeur constitutionnelle d'accessibilité au droit et de lisibilité des normes* »<sup>9</sup> le domaine public est

---

<sup>5</sup> La protection due au droit de propriété, en application de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 (article 17), « *ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à titre égal, la propriété de l'Etat et des autres personnes publiques* ». CC, 18 décembre 1986 ; « *la protection du droit de propriété que l'article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen accorde aux propriétés publiques comme aux propriétés privées* ». CC, 26 juin 2003, à propos de la loi d'habilitation

<sup>6</sup> HAURIU dans son Précis de droit administratif, « *Si le droit du domaine public est un droit de propriété, ce n'est pas la propriété ordinaire, c'est une propriété qui mérite le nom de publique* ». Ives Gaudemet et Philippe YOLKA parleront de propriété administrative.

<sup>7</sup> « *Ce serait folie que d'attribuer la propriété d'autrui à aucun... tel le cas de la mer, des rivières navigables, des chemins, des rues, murailles et fossés des villes et généralement de toutes les choses qui sont hors du commerce* ». LOYSSEAU, Traité des seigneuries, 1612

<sup>8</sup> Nous avons là le critère de l'appartenance du bien dans le domaine public ou privé selon sa nature (*res in commercio, res extra commercium*). Il est inspiré de Proudhon dans son Traité du domaine public en 1830. Plus tard le critère de la nature deviendra insuffisant pour déterminer la catégorie d'appartenance du bien.

<sup>9</sup> Extrait du rapport au Président de la République relatif à la partie législative du CG3P. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est rappelée par la décision n°2000-435 DC du 7 décembre 2000.

constitué aux termes des articles L2111-1 et L2111-2 du CG3P par « *les biens qui appartiennent aux personnes publiques (Etats, collectivités locales et leurs groupements ainsi que les établissements publics et les autres personnes publiques) qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (...)* Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques (...) qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un *accessoire indissociable*». Cette définition s'inspire de la longue tradition de jurisprudences constructives du juge administratif et du juge constitutionnel et de délimitations doctrinales apportées par des auteurs chevronnés.<sup>10</sup>

Le domaine national au Sénégal se définit par élimination. Il concernerait « *de plein droit ... (toutes) les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat* ». <sup>11</sup> Il constitue une catégorie exclusive du droit de propriété protégée par les principes de la domanialité publique notamment par les principes d'inaliénabilité<sup>12</sup>, d'imprescriptibilité<sup>13</sup> et incessibilité.<sup>14</sup> La loi sur le domaine national ainsi que les nombreux textes suivants ont mis en place toute une panoplie de règles de gestion et d'administration de cette catégorie dont le contenu concerne plus de 95% des terres du territoire national. Encore faut-il noter que l'analphabétisme, la peur de l'administration,

---

<sup>10</sup> Pour André DE LAUBADERE « *cette partie du droit administratif a un pouvoir de séduction et une facilité de renouvellement presque inépuisable* ». La domanialité publique constitue « *la terre d'élection des faiseurs de systèmes* » Jean RIVERO.

<sup>11</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national.

<sup>12</sup> L'inaliénabilité est consacrée par l'édit de Moulins du 13 mai 1566. Elle permet de lutter contre la prodigalité des rois et d'éviter la dilapidation du patrimoine de la Nation. Ce principe n'a pas de valeur constitutionnelle. La protection du domaine ne concerne pas le bien mais s'applique à l'affectation de ce dernier. Suivant une jurisprudence constante, le juge constitutionnel affirme « *qu'il incombe au législateur lorsqu'il modifie les dispositions relatives au domaine public de ne pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité du service public* ». CC, 99-346 DC du 21 juillet 1994. La vente d'une dépendance du domaine public tant que celle-ci n'a pas été au préalable déclassée est interdite, CC 86-217 du 18 septembre 1986). Il faut alors l'intervention d'une décision administrative de déclassement qui a pour effet de constater la désaffectation du bien. Avec le CG3P, les articles L. 3111-1 et suivants autorisent désormais, par dérogations au principe d'inaliénabilité, les cessions et les échanges de propriétés publiques relevant du domaine public, entre personnes publiques, sans déclassement préalable. Toutefois, le domaine public naturel reste inaliénable (*res extra commercio*).

<sup>13</sup> L'écoulement d'un délai, la détention prolongée d'un bien public ne finit pas par donner la qualité de propriétaire sur le bien. Exclusion de l'*usucapion* ou prescription acquisitive connue en droit privé. Ce principe est consacré par l'édit de Colbert d'avril 1667. « *Qui mange l'oie du Roi, cent ans après en rend la plume* », LOYSEL, Institutes coutumières, 1607.

<sup>14</sup> Exclusion des biens du domaine public des règles de la saisie immobilière.

l'ignorance du nouveau droit, la réticence des populations et la modicité de la durée (six (6) mois avant le reversement total et définitif dans les dépendances du domaine national) n'ont pas permis un recours massif à l'immatriculation.

La loi sur le domaine national donne forme à l'idée de la nationalisation des terres. Celles-ci dorénavant ne relèvent que de la réglementation posée par les nouvelles autorités. La loi fait table rase de toutes les logiques de gouvernance foncière inspirées des coutumes. Cette orientation nouvelle a été accompagnée par des mesures transitoires qui devaient avoir pour effets de rendre l'application de la loi moins abrupte et maintenir la stabilité encore fragile d'un Sénégal en transition. C'est dans ce cadre qu'il a été aménagé la continuité de l'occupation des dépendances du domaine national par ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, procédait déjà à une mise en valeur<sup>15</sup>.

A la différence avec la Côte d'Ivoire qui reconduit directement le décret 1932 pour privatiser les terres dans une perspective de valorisation économique, le Sénégal opta pour un régime rationalisé où la terre devait revenir à tous ceux qui en ont besoin et qui ont la capacité de la travailler ou de la mettre en valeur. L'Etat en assure la garde.<sup>16</sup> Il peut, dans le cadre de la mise en œuvre de ses politiques de développement recourir à l'immatriculation pour distraire une dépendance du domaine national afin de la reverser dans son domaine privé.<sup>17</sup> Les affectataires ne sont en aucune manière dépositaire d'un droit de propriété. Ils disposent tout au plus d'un droit d'usage<sup>18</sup> dont le maintien est tributaire à la continuité de la mise en valeur.

Aussi le domaine national, sans être une catégorie uniforme, ventile-t-elle ses dépendances entre quatre (4) catégories de zones dont chacune est destinée à un objectif précis. On distingue entre les zones urbaines, les zones classées, les zones des terroirs et les zones pionnières.<sup>19</sup> Certaines zones de la Vallée appartenant à cette dernière catégorie ont été reversées dans les zones des terroirs depuis le décret n°87-720 du 4 juin 1987. L'administration matérielle de ces zones relève d'autorités différentes. Cette technique de zonage induit une multitude d'autorités et de règles selon la destination et l'objectif de développement poursuivi.

---

<sup>15</sup> Article 15 de la loi n°64-46 « *Les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter* »

<sup>16</sup> Article 2 de la loi n°64-46 « *L'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* ».

<sup>17</sup> Article 3 de la loi n°64-46 « *Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat* ».

<sup>18</sup> Article 19 du décret n°64-573 fixant les conditions d'application de la loi sur le domaine national

<sup>19</sup> Article 4 de la loi n°64-46

La loi sur le domaine national a constitué le premier instrument de développement économique. A travers la terre, l'Etat a voulu assoir les conditions d'une croissance économique à partir des potentialités innombrables qu'elle offre. Il faut rappeler que la terre fut la seule richesse dont disposait notre pays au delà de quelques projets hérités du colonisateur. C'est là la justification première de l'idée de la nationalisation des terres.

La loi sur le domaine national est une réforme d'une très grande envergure. Elle a permis une refonte totale du système foncier sénégalais. Elle est aujourd'hui mise à de rudes épreuves. La « Grande Royale »<sup>20</sup>, du haut de ses 48 années d'existence, ne fait plus consensus. Elle a encore deux ans à tenir avant de fêter ses noces d'argent. « Tenez bon ! » devrions-nous rajouter. L'engouement autour de « *la fille aînée de l'Etat du Sénégal* »<sup>21</sup> tarit. Les externalités nouvellement apparues, les politiques d'agrobusiness (exploitations agricoles à grande échelle, cultures des énergies renouvelables etc.) initiées par les pouvoirs publics à la faveur du retour du cycle pluvieux, la rigidité des conditions d'accès et de retrait des dépendances du domaine national, la précarité du droit reconnu sur le domaine, les multiples autres insuffisances plaident pour une réforme de cette loi. Telle un baobab géant, elle continue à résister à la fortune peu heureuse que lui ont réservée les vicissitudes de la vie. Déjà, lors de son anniversaire en 1994, en soufflant pour elle ses 17 bougies, le professeur KANTE regrettait : « *Est-ce parce qu'elle n'est plus aussi jeune pour soulever l'enthousiasme ou est-ce parce qu'elle n'est pas assez vieille pour susciter la vénération ?* »<sup>22</sup>

La loi sur le domaine national, et il faut le rappeler, est assise sur un système de valeur qui fait du développement économique un objectif à atteindre. Autant elle semblait répondre à cet impératif en 1960, autant elle semble ne plus pouvoir s'accommoder aux exigences de valorisation des terres pour les intégrer dans le circuit de production. Le thème de la réforme de la loi sur le domaine national s'est petit à petit imposé. Choisir de traiter de la loi sur le domaine national et plus précisément de la réforme de la loi pourrait paraître aux yeux de certains comme une initiative non originale, tant ce thème a fait l'objet de beaucoup de recherches fort intéressantes<sup>23</sup>. Soit !

---

<sup>20</sup> Inspiré de l'aventure ambiguë de Thierno Hamidou KANE

<sup>21</sup> Pr Samba TRAORE, « *la fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant* », la quête anthropologique du droit, les éditions KARTHALA, 2006, p. 173

<sup>22</sup> Introduction faite par le professeur KANTE dans la revue Université, Recherche et Développement (U.R.E.D.) n°4-octobre 1994, p. 3

<sup>23</sup> CAVERIVIERE (M.), « *Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais* », RIDC, 1986-1, p. 95 et suiv; LE ROY (E.), « *la loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire ?* », Monde en développement. n°52, 1985, p.667 et suiv ; NDOYE (D), « *Le projet de privatisation des terres du domaine national au*

Néanmoins le thème garde toujours son actualité. La décennie 2000-2010 a été riche en rebondissements. Beaucoup de gesticulations ont été notées mais elles n'ont pas encore abouti à une action concrète. L'alternance intervenue en 2000 a été l'occasion idéale de relancer le débat sur la nécessité de la réforme de la loi sur le domaine national pour faire de la terre une rampe de lancement du développement économique. Aussi pouvons-nous citer volontiers quelques actions entreprises. Les conclusions du Plan d'Action Foncier de 1996 ont été mises à contribution pour l'élaboration de la politique agricole à travers la Loi d'Orientation Agricole (L.O.A.) en 2002, laquelle intégrait les besoins d'une réforme du système foncier sénégalais. Sans renoncer à un assainissement du cadre juridique foncier, le 25 mai 2004, la loi n°2004-16 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale est adoptée par l'Assemblée nationale.

Tout en faisant de la nécessité de la réforme foncière un « *levier indispensable pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture* »<sup>24</sup>, l'Assemblée nationale fait le choix de distraire de la loi d'orientation l'aspect foncier qu'elle avait confié à l'exécutif, ce dernier devant « *soumettre une nouvelle politique foncière ainsi qu'un projet de loi de réforme foncière aux représentants du peuple dans un délai de deux (2) ans à compter de la promulgation de la présente loi* ». <sup>25</sup> L'attente risque d'être longue !

De multiples cadres de réflexions ont été engagés. Le Conseil National de Concertation des Ruraux (C.N.C.R.) suivant une démarche participative à partir de la base en mobilisant tous les acteurs, paysans, partenaires, organisations et autres entre 2001 et 2004 ainsi que la Commission Nationale de Réforme du Droit de la Terre (C.N.R.D.T.) installé le 23 novembre 2005 par le Président de la République ont proposé des axes de réformes aussi nombreux que variés. Tous récemment, la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant réorganisation du régime de la propriété foncière est votée. Son intervention reste salutaire car elle aura permis de purger notre droit de toutes les références anachroniques et caduques dans un Sénégal résolument tourné vers l'avenir. Nous trouvons, à partir de ces considérations, un intérêt indéniable à traiter du sujet dont la formulation retenue est la suivante : *défis du développement économique et la loi sur le domaine national : état des lieux et perspectives.*

---

*Sénégal* », Revue E.D.J.A., n°32, janvier-février-mars 1997, p. 7 et suiv ; TRAORE (S.), « *Sénégal : la plus anciennes réforme d'Afrique francophone doit d'adapter aux nouveaux enjeux* », in mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique noire, Paris, L.A.J.P. novembre 1992, p. 23 et suiv ; DIEYE (A.), « *Domanialité et développement : exemple du Sénégal* », thèse, 2004, U.C.A.D.

<sup>24</sup> Article 22 de la loi d'orientation n°2004-16

<sup>25</sup> Article 23 de la loi précitée.

Depuis quelques années, le Sénégal enregistre de fortes précipitations. Dans une perspective de valorisation du domaine national, toutes sortes de propositions sont faites allant jusqu'à la privatisation dudit domaine. Jadis considéré comme un capital mort, la terre doit intégrer le circuit économique et soutenir les défis du développement économique. Toutefois, l'exploitation agricole n'est pas la seule activité sur la terre. Celle-ci entre en compétition avec l'élevage. Si la première activité peut s'accommoder avec la privatisation, la seconde telle qu'on la pratique requiert une mobilité parfois sur de longues distances.

L'impératif de valorisation n'a pas été ressenti uniquement au Sénégal. Le CG3P de 2006 en France répondait à cette exigence. Les principes protecteurs de la domanialité publique perdent de leur rigueur. La gratuité disparaît pour donner lieu à l'obligation de paiement de redevances en cas d'occupation ou d'utilisation du domaine public<sup>26</sup>. Le domaine obéit désormais à une dynamique de valorisation. Les personnes publiques peuvent recourir sur leurs domaines publics respectifs à des montages contractuels complexes.<sup>27</sup> Elles peuvent aussi faire circuler le bien entre différents patrimoines.

Les montages contractuels complexes se traduisent par la conclusion de Baux Emphytéotiques Administratifs (B.E.A.)<sup>28</sup> et par la délivrance d'Autorisations d'Occupation Temporaires Constitutives de Droits Réels (A.O.T.C.D.R.)<sup>29</sup>. Avec l'unification, toutes les personnes publiques peuvent recourir à ces instruments de valorisation du domaine public. Quant à la circulation entre patrimoines, elle répond à la préoccupation de respiration. Ce transfert peut se faire entre personnes publiques. Il peut concerner la gestion simplement<sup>30</sup> ou reposer sur un échange ou un transfert entre personnes publiques.<sup>31</sup> La circulation peut aussi s'effectuer vers un patrimoine privé.<sup>32</sup> Toutes ces avancées visent à mobiliser le crédit pour jeter des actions de croissance économique à travers la terre.

---

<sup>26</sup> Article L. 2125-1 du CG3P : « Toute occupation ou utilisation du domaine [...] donne lieu au paiement d'une redevance. [...], l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement : Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ; Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue [...] à assurer la conservation du domaine public [...] »

<sup>27</sup> GENEVRIER (M.), « Les apports du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques sur la domanialité publique », mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur de l'Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, 2007, 62 p

<sup>28</sup> D'une durée de 18 à 99 ans, le B.E.A. est un contrat qui donne droit à un droit réel soumis à concurrence. Articles L.1311-2 à L.1311-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

<sup>29</sup> Conclut pour une durée ne pouvant pas excéder 70 ans. Articles 1311-5 à 1311 -8 du même code.

<sup>30</sup> Articles L. 2123-3 et L. 21 23-2 du CG3P

<sup>31</sup> Articles L. 3112-1et L. 3112-2 du CG3P

<sup>32</sup>Article L. 3112-3 L'inaliénabilité n'a pas une valeur constitutionnelle. Si les garanties de l'existence et de continuité du service public sont assurées, la vente devient possible (théorie du voile de l'affectation).

Nous proposons dans le cadre de ce travail de procéder à une lecture critique de toutes les propositions formulées. La nécessité de la réforme de la loi sur le domaine national est évidente compte tenu de la foule d'insuffisances qu'on peut lui trouver. Néanmoins, elle garde toute sa rationalité eu égard aux exigences qui avaient dicté son avènement en 1964. Ne devrions-nous pas chercher à l'appliquer et l'apprécier? Doit-on imputer à la loi la faiblesse systémique de l'administration qui doit l'appliquer ?

Doit-on se limiter à une modification de la loi ou doit-on aller vers une réforme de grande envergure qui, à terme, pourra permettre une réforme totale du système foncier ? Doit-on diriger la réforme vers l'agriculture et occulter le pastoralisme, une activité qui réclame la même dignité ? Voulons-nous d'une réforme foncière ou d'une réforme du droit de la terre ? A-t-on réellement besoin de tuer le « dernier des mohicans » ? Dans tous les cas, il faut s'entourer de toute la délicatesse et de toute la finesse à la mesure des risques encourus. La terre reste un élément qui ne serait pas inclus dans le contrat social entre l'Etat et les citoyens. Elle est une source de vie et de survie. Elle porte les germes de destruction du tissu social. Toute la législation qui lui est destinée doit reposer sur un consensus total ou à défaut, un consensus largement recherché.

La loi sur le domaine national permet-elle de relever les défis du développement économique ? Telle est la question centrale à laquelle nous proposons d'apporter des éléments de réponse dans ce travail de recherche.

Pour apporter une réponse à cette question importante, nous allons nous situer à deux moments différents de la vie de cette loi. Quelles ont été les motivations qui ont dicté la loi ? Avait-elle su répondre aux préoccupations économiques en 1964 dans un contexte de transition politique ? Près de cinq (5) décennies après, et dans un contexte nouveau en perpétuelle mutation, la loi continue-t-elle de répondre aux mêmes exigences de croissance ?

Dans une démarche pragmatique, nous envisageons de traiter le sujet en deux grandes parties:

- ❖ La loi sur le domaine national, une loi de réforme pour relever les défis du développement économique (**première partie**)
- ❖ La loi sur le domaine national, une loi à réformer pour relever les défis du développement économique (**seconde partie**).

## PREMIERE PARTIE

### *La loi sur le domaine national, une loi de réforme pour relever les défis du développement économique*

De tout temps, le travail de la terre a occupé la plupart des populations africaines, en général, et celles du Sénégal, en particulier. La colonisation a valorisé le travail de la terre notamment par l'introduction de la culture de rente à travers l'introduction de la culture de l'arachide dans la zone centre à côté des cultures vivrières comme le mil, le maïs et le riz. Il était clair que les politiques agricoles mises en place servaient les intérêts du colonisateur.

Après son accession à la souveraineté internationale, les autorités en charge de la destinée du pays ont mis en mouvement tout un ensemble de politiques sociales et économiques pouvant leur permettre de traduire en actes concrets la volonté de jeter les bases d'un développement économique harmonieux et conséquent de la Nation. C'est dans cette perspective que la loi sur le domaine national a vu le jour.

Axée sur la volonté de mettre en place les conditions d'un développement économique conséquent de la Nation, cette loi de réforme tranche avec les modes de tenures traditionnelles de la terre pour les remplacer par un régime juridique nouveau, beaucoup plus rationalisé.

Les défis du développement économiques lancés par les autorités du Sénégal nouvellement indépendant au travers de cette loi sur le domaine national concernaient deux points :

- ✓ la démocratisation de l'accès à la terre pour atteindre l'objectif de développement économique (**chapitre premier**),
- ✓ la détermination d'un régime juridique de la terre jetant les bases d'un développement économique (**chapitre second**).

**Chap. 1<sup>er</sup>: De la démocratisation par la loi sur le domaine national de l'accès à la terre pour atteindre l'objectif de développement économique**

En 1964, le Sénégal engageait une large refonte des systèmes de tenures foncières. Le régime laissé par le colon ne satisfaisait pas aux exigences de développement économique du pays. Qui plus est, ce régime hérité de la colonisation ne correspondait pas à la pensée négro-africaine sur la terre. L'introduction par les autorités coloniales de la propriété individuelle heurtait la sensibilité sénégalaise imprégnée de l'idée de communautarisme et de la propriété collective. Afin de rompre avec l'héritage colonial et de faire suivre la souveraineté externe acquise sur la scène internationale par celle de la souveraineté interne sur l'espace national, la réforme de 1964 initiée par le premier Président misait, entre autres politiques sur la terre, sur deux orientations majeures :

- la suppression des maîtrises traditionnelles sur la terre (**section première**)
  
- la création de la catégorie du « *domaine national* » (**section seconde**).

***Sect. 2<sup>ème</sup>: De la suppression des maîtrises traditionnelles sur la terre***

Au sortir des indépendances, les autorités de l'époque ont trouvé un système de gestion sur la terre essentiellement capté et articulé autour des chefferies traditionnelles. Ces dernières, titulaires de tous les droits sur la terre, constituaient une minorité et mettaient la terre à la disposition de la grande paysannerie suivant des critères qui ne satisfaisaient pas à la rationalité démocratique.

La suppression du *lamanat* procédait de la volonté d'instaurer le socialisme senghorien (**paragraphe premier**), lequel marquait la volonté exprimée de combattre l'injustice subie par la grande masse des « *paysans sans droits sur la terre* » (**paragraphe second**).

**P. 1<sup>er</sup>: L'instauration de la philosophie du socialisme africain senghorien**

Le premier président de la République du Sénégal nouvellement indépendant, initiateur de la réforme, a imprimé sa vision de la propriété en matière foncière dans la loi. Selon lui, il faut rompre impérativement avec la conception égoïste du droit de propriété à l'occidentale et s'inspirer de la rationalité communautariste et collectiviste chère à l'africain. Cette nouvelle philosophie renseigne sur l'opposition conceptuelle du droit de propriété entretenue selon le milieu (A) et repose sur un contenu que nous identifierons (B).

**A. L'opposition conceptuelle du droit de propriété suivant le milieu considéré**

Si la loi sur le domaine national a acquis les caractères fondamentaux d'une loi de réforme, c'est qu'elle a servi à faire correspondre les modes de gouvernances foncières aux aspirations des peuples autochtones. Ceux-ci, loin de considérer la terre comme un instrument au service de l'individu, la plaçaient au centre de la communauté. Sacrée et considérée comme un don des dieux, son usage doit profiter à l'universalité des membres qui composent la société.

Les législations antérieures ont mis en place des régimes inspirés de la métropole. Elles visaient l'introduction des règles du code civil par l'arrêté du 5 novembre 1830 avec l'aménagement du régime de l'inscription et de la transcription. Ces deux procédures tendaient à faire reconnaître un droit individuel sur la terre. Cette discordance entre la propriété individuelle prônée par l'occident, d'une part et la propriété commune, seule connue et pratiquée en Afrique, d'autre part, trouve une correction dans l'avènement du régime du premier président de la République du Sénégal.

Poète et chantre de l'africanité, Senghor prôna un retour et un enracinement dans les valeurs ancestrales. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière, il appelait à un compromis juridique entre la pensée capitaliste occidentale et la démarche communautariste africaine fortement empreinte de socialisme. Mais les modes de tenure traditionnelle avaient abouti à cristalliser les rapports de force d'une minorité dominante au grand détriment de la majorité, le pouvoir de décision revenant exclusivement aux propriétaires terriens. Du fait que les règles consacrées ne profitaient qu'à une minorité notamment à la chefferie sécularisée, les efforts de développement ont vite été vains. La conséquence de cette situation en milieu rural était la sclérose et l'immobilisme. Ainsi, dans un discours prononcé le 1<sup>er</sup> mai 1964 à l'occasion de la journée de travail, le président Senghor estimait que l'objet de la loi sur le domaine national était « *de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière, à celle socialiste de l'Afrique noire traditionnelle et cela afin de combattre une mentalité de propriétaire qui s'était développée* ». Que recouvre la pensée de Senghor ?

## **B. Le contenu de la pensée senghorienne du droit de propriété foncière**

En appelant au retour vers le droit négro-africain, les autorités visaient l'instauration d'un modèle de gouvernance foncière beaucoup plus conforme à la conception africaine du droit de propriété assis sur la terre. La sacralité de celle-ci dans l'imagerie locale s'opposait à l'introduction de la terre dans le commerce juridique. Une telle conception, strictement africaine, ne s'accommode pas à l'économie de marché devenu incontournable avec la percée du système capitaliste au plan mondial. Tirant les conséquences de cette donne, les autorités ont misé sur la démocratisation de l'accès au travail de la terre. La volonté de ne pas aller dans le sens de la reconnaissance d'un droit de propriété tel qu'il est connu en France s'explique davantage par le fait que la transmission ou la circulation de la terre qu'induirait le droit de propriété risque de provoquer bien de désagréments et d'instabilités dans la société encore fragilisée par la pauvreté et par le fait que la seule ressource de subsistance pour la paysannerie reste la terre.

L'originalité de l'orientation politique de l'époque se traduit par le refus du socialisme scientifique tel qu'il est pratiqué en Europe pour le substituer au socialisme enraciné dans les valeurs négro-africaines. Les rationalités sur lesquelles sont assises deux orientations divergent et selon M. AURILLAC, « *le socialisme africain se situe résolument dans une perspective de synthèse... ce qui est la preuve d'une absence totale de sectarisme et d'un réel*

*dépassement des querelles classiques de l'occident* »<sup>33</sup>. Poursuivant dans la même lancée que AURILLAC, Mme CAVERIVIERE et le professeur DEBENE affirment « *qu'il s'agit d'une version utopiste, sinon romantique plus que scientifique... (Il s'agit d'un socialisme communautaire)* ». <sup>34</sup> L'affirmation d'une option communautariste du droit foncier est davantage soutenue en 1960 lors du rapport sur la voie du socialisme présenté par SENGHOR « *la société négro-africaine met l'accent plus sur le groupe que sur l'individu, plus sur la communion des personnes que sur leur autonomie... que c'est une société communautaire... Le socialisme africain réaliste devra être communautaire non seulement en s'appuyant sur les structures traditionnelles mais encore en insufflant aux groupements et corps intermédiaires un esprit qui les fasse participer pleinement à la société socialiste* ». La conformité de cette option aux représentations sociales sur la terre ne fait pas l'ombre de doute. D'ailleurs en matière de terre, il a été toujours admis qu'elle constituait un don des dieux. Ce qui fait dire à KOUASSIGAN (G.) « *La terre ne peut être considérée comme un bien matériel car avant d'être source de richesse, elle est source de vie* ». <sup>35</sup>

Dans le souci d'arriver à mettre un régime foncier plus apte à soutenir les efforts de développement, une dualité du régime juridique se dessine. Outre la faible partie du territoire national sur laquelle s'appliquent les règles du droit de propriété avec les trois attributs qu'on lui connaît « *usus* », « *fructus* » et « *abusus* » avec à la base un ensemble de textes législatifs et réglementaires, le domaine national constitue l'écrasante majorité des terres sur la base de règles beaucoup plus respectueuses des soucis de justice et d'équité.

---

<sup>33</sup> AURILLAC (M.) : les aspects du juridiques du socialisme sénégalais. Théorie et pratique du socialisme africain au Sénégal. Annales africaines, 1962, P. 95

<sup>34</sup> CAVERIVIERE (M.) et DEBENE (M.) : le droit foncier sénégalais

<sup>35</sup> Objectifs et évolutions des droits fonciers coutumiers, E.J.A. T.I., p.30

## **P. 2<sup>ème</sup>: La correction de l'injustice subie par « les paysans sans droits sur la terre »**

Il est juste de constater que le travail de la terre pour subvenir aux besoins familiaux, alimentaires dans la plupart des cas, était la seule occupation de la paysannerie confinée dans les campagnes. En milieu citadin, les activités secondaires encore balbutiantes gravitaient autour des produits des récoltes. Elles consistaient à la vente et rarement en la transformation, le retard technologique étant frappant. Eu égard à cette situation, la terre constituait l'unique source de richesse. Autour d'elle, s'organisait un réseau de propriétaires promus par la société traditionnelle à la solde des théories et mythes sociaux largement entretenues.

Ainsi, il fallait affirmer la volonté de redonner la terre à ses demandeurs **(B)** pour mettre un terme à l'accaparement des terres par une élite minoritaire avantagée **(A)**.

### **A. L'accaparement de la terre par une élite minoritaire**

Dans l'Afrique traditionnelle encore marquée par des rationalités féodales, les règles sociales s'inspirent de la stratification sociale. Cette stratification repose sur une échelle sociale qui oppose, d'une part, une élite préposée aux fonctions de leadership et la masse des petits gens condamnés à subir ce qu'il est convenu d'appeler l'injustice sociale, d'autre part.

Dans cette catégorisation sociale mise en place et admise dans les mémoires collectives, les propriétaires terriens s'approprièrent de toutes les terres. Ne pouvant pas pourvoir à leur mise en valeur, ces derniers les mettaient à la disposition des « *paysans sans droits sur la terre* » qui les travaillaient sur la base d'un contrat moral. Lequel contrat stipulait tout un ensemble de clauses qui tendaient au partage des produits du travail de la terre suivant différents systèmes selon la situation géographique.

Dans cette perspective, la systématisation des redevances foncières versées à ceux qui se prévalent du droit du premier occupant distingue entre les redevances politiques et religieuses, d'un côté et les redevances qui ont un aspect contractuel, d'un autre côté. La redevance foncière doit s'entendre suivant la définition qui en a été donnée par le professeur Samba TRAORE pour qui « *elle est comme un droit matériel ou non perçu sur la terre en raison du statut de l'exploitant, ou en raison d'un contrat entre le maître foncier l'exploitant.*<sup>36</sup> » Pour la première catégorie de redevances, elles tirent leurs justifications des considérations religieuses. On l'aura vu avec les légitimations coraniques de l'appropriation de la terre et des

---

<sup>36</sup> Cour de droit foncier, 2<sup>ème</sup> année, UGB

droits y relatifs. Qui plus est, les marabouts exhibaient les passages du Coran « *la terre appartient à Dieu qui en confiait la gestion à qui il veut* ». Cette démarche fut celle des *almami*<sup>37</sup> du Fouta y compris l'aristocratie religieuse des *toroobe*<sup>38</sup>. La redevance religieuse se réduisait au paiement d'une dime coranique ou *azaka*<sup>39</sup> représentant les 1/10 des revenus annuels de chaque musulman, elle est versée au titre de la contribution à la communauté musulmane. Elle était avant tout un impôt recouvré pour soutenir les pauvres et les nécessiteux. Mais elle sera progressivement détournée au profit des *Jaraaf*<sup>40</sup>, des *lamane* et autres maîtres fonciers.<sup>41</sup>

A coté de la redevance religieuse, on retrouvait la redevance justifiée par des considérations politiques. En effet, l'annexion d'un territoire par l'aristocratie guerrière mettait à la charge de la population défaite le paiement d'une redevance fondée sur la relation d'allégeance au protecteur. Les exemples de cette redevance foisonnent dans tous les royaumes comme le *Djolof*, le *Cayoor* etc.

Pour ce qui est de la redevance de nature contractuelle, elle apparait toutes les fois que la terre est mise à la disposition d'un paysan qui la travaille. Elle affirme le rapport entre le maître du sol et son utilisateur. Le paiement requis à cause de l'occupation d'une parcelle s'opère par le biais d'un versement symbolique de gerbes selon l'objet de la culture. Dans la mise en œuvre de ce système de redevance contractuelle, on enregistre deux techniques : le *rem peccen* et le métayage. Le premier est appliqué dans la zone haalpular et consistait en un partage des récoltes entre le propriétaire de la terre et celui qui s'est effectivement occupé de la production. Quant au second, il implique un système dans lequel, le propriétaire de la terre s'attache les services d'un travailleur - sûrement venu d'ailleurs – à qui il remet les intrants à charge pour ce dernier de prendre en charge les travaux champêtres et parfois domestiques. Au moment de la moisson, le partage intervient après que le propriétaire ait récupéré ses intrants. C'est un système que l'on retrouve actuellement avec le mouvement des *nawetane*<sup>42</sup>. Et le vent de la réforme souffla un air nouveau.

---

<sup>37</sup> Dynastie guerrière du Fouta

<sup>38</sup> La classe des nobles du Fouta

<sup>39</sup> La nature religieuse ou contractuelle de cette redevance pose une question que le professeur TRAORE a abordée dans son cours.

<sup>40</sup> Titre des rois du *kayoor*

<sup>41</sup> Cf. le cours de deuxième année de droit foncier du professeur Samba TRAORE

<sup>42</sup> Mouvement des travailleurs saisonniers

## **B. L'affirmation de la volonté de redonner la terre à ses demandeurs**

Dans tous les cas, le système traditionnel et féodal de tenure foncière ne satisfaisait pas aux exigences de développement économique. La terre, seule source de richesse des populations, était accaparée par une élite sécularisée qui disposait d'un droit exclusif sur elle. De ce fait, l'écrasante majorité des populations ne pouvait pas prétendre à un accès libre à la terre. En sus de cela, l'accès à la terre était monnayé au travers des redevances foncières mises en place. Avec la loi sur le domaine national, il y a eu une volonté manifeste de faire cesser l'injustice en rétablissant chacun dans son droit le plus absolu.

Sous l'empire de la législation nouvelle, la terre est rendue à ses travailleurs. Cet accès a permis l'éveil d'un esprit beaucoup plus entreprenant et motivant. La réforme s'appuie sur la facilitation de l'accès à la terre à tous ceux qui le voudraient pour l'introduire dans le circuit économique. Ainsi, de la suppression du *lamanat* à la correction de l'injustice subie par les paysans sans droits sur la terre, la démocratisation de l'accès à la terre est apparue comme le premier jalon vers le développement économique.

Le développement économique suppose dès lors un objectif à atteindre par le biais de la loi sur le domaine national. Pour y parvenir l'Etat se substitue aux *lamane* et décide de l'insertion de la terre dans le circuit économique. Nous reviendrons ultérieurement sur le contenu de la nouvelle réforme jetant les bases d'un développement économique assis sur l'instrument du foncier ou de la domanialité nationale.

En somme, dans l'exposé des motifs de la loi, il est clairement disposé qu'outre la reconnaissance de la prééminence des exigences de développement, il s'agissait de « *libérer les paysans des servitudes ancestrales, leur assurer une plus grande sécurité, les encourager à participer efficacement à la construction nationale* ».

Comment la loi sur le domaine national a-t-elle entendu jeter les bases d'un développement économique ?

## ***Sect. 2<sup>ème</sup>: De la création de la catégorie du domaine national***

La loi 64-46 du 17 juin 1964 marque l'avènement de la loi sur le domaine national. Elle consacre la rupture avec le régime foncier précédent. Cette loi de réforme procède à la création de la catégorie novatrice du domaine national. Pour revenir sur ce domaine national, nous aborderons deux points :

- ✓ La consécration de la domanialité publique (**paragraphe premier**)
- ✓ Le contenu du domaine national (**paragraphe second**).

### **P. 1<sup>er</sup>: L'avènement de la domanialité nationale avec la loi de 1964**

La réforme de juin 1964 aura fortement marqué la domanialité publique au Sénégal. Largement dédiée au patrimoine des communautés, la terre intéresse de plus en plus l'Etat. Une panoplie de textes législatifs et réglementaires fut édictée pour permettre à l'Etat de se positionner comme héritier légitime des maîtres de la terre. Il s'en suivit un système de domanialité publique dont il faut ébaucher la présentation détaillée (**A**) avant de s'attarder à exhumer les conséquences de la domanialité nationale (**B**).

#### **A. L'ébauche de la présentation détaillée de la domanialité née de la réforme**

Le système foncier mis en place au sortir des indépendances au Sénégal consacre une dualité des régimes juridiques de l'espace où s'organise la vie nationale. On distinguait, d'une part, le régime du droit de propriété et d'autre part, le régime excluant le droit de propriété. Si le premier repose sur l'immatriculation telle qu'elle est prévue par le décret de 1932<sup>43</sup> dont la réforme en vue de son harmonisation avec toutes les législations intéressant la matière foncière existante est intervenue avec la toute nouvelle loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant organisation du régime de la propriété foncière, le second renvoie à l'écrasante majorité des terres qui constituent les dépendances du domaine national.

Pour ce qui est du régime de l'immatriculation, il cherche à stabiliser les relations qui se nouent autour du foncier. L'immatriculation aboutit à la reconnaissance d'un droit définitif et inattaquable. Conçue comme un moyen de publicité des droits fonciers sur un immeuble, elle vise des informations mentionnées sur les livres fonciers ouverts dans les bureaux de la

---

<sup>43</sup> Le régime de l'immatriculation foncière est introduit par un décret du 30 Avril 1900, suivi du décret du 24 Juillet 1906 abrogé et remplacé par le décret du 26 Juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF.

conservation des hypothèques et des droits fonciers. Ce régime de l'immatriculation est le seul à avoir court actuellement. Tous les moyens de publicité des droits fonciers antérieurement reconnus sont dissous.

L'unification de la publicité foncière née de la loi de 1964 a conduit à la suppression du régime de la transcription des actes à la conservation des hypothèques institué par le code civil de 1830 que l'on retrouvait notamment dans les anciennes communes (Dakar, Gorée, Rufisque et Saint Louis). Le régime de la constatation des droits réels coutumiers pratiqué à l'époque a disparu. Consacré par les décrets n°55-580 du 20 mai 1955 et de celui du 56-704 du 10 juillet 1956, abrogeant et remplaçant les textes de 1925 et 1933, la constatation des droits coutumiers sur les livres fonciers marquait le passage des droits traditionnels en droits de pleine propriété susceptibles de transformation en titres fonciers.

Aux termes de ce système, seul l'Etat peut requérir l'immatriculation d'une dépendance du domaine national en son nom. Outre les particuliers qui peuvent être détenteurs de droits réels sur des immeubles immatriculés en leurs noms, l'Etat se positionne comme un propriétaire domanial important. La réforme a engendré une autre en 1976. La loi n°76-66 du 2 juillet 1976<sup>44</sup> fait la distinction entre le domaine public (domaine public naturel et domaine public artificiel) et le domaine privé de l'Etat. Ce dernier domaine concerne « *tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat* ». Dans cette catégorie du domaine privé, on a le domaine mobilier et le domaine immobilier. Cette dernière catégorie se divise en domaine affecté comprenant les immeubles mis gracieusement à la disposition des services de l'Etat ou des établissements publics pour leur permettre d'assurer leur fonctionnement et le domaine non affecté comprenant les dépendances administrées de manière à assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle, conformément aux plans de développement et d'urbanisme ou aux programmes d'aménagement. L'Etat possède ces domaines et peut consentir à des occupations privatives sur ceux-ci. Il en est ainsi dans les cas d'autorisations à occuper, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de concessions de droits de superficie et exceptionnellement de vente ou d'aliénations qui requièrent une autorisation du parlement.

Cependant, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de logement de l'Etat, il est créé des établissements publics et des sociétés d'économie mixte (SICAP, SN HLM etc.) qui peuvent bénéficier d'une cession de dépendances du domaine privé. Cette cession est

---

<sup>44</sup> Décret d'application n°81-557 du 21 mai 1981

autorisée par décret. Dans tous les cas, pour ne pas brader le patrimoine de l'Etat, la vente reste l'exception et la délivrance de titres révocables et temporaires, le principe.<sup>45</sup>

A coté de la reconnaissance du droit de propriété avec notamment tous les attributs de celui-ci, nous avons le domaine national empreint de particularités compte tenu de sa finalité.

## **B. Les conséquences de la domanialité nationale**

La réforme de 1964 institue le régime du domaine national. Aux termes de l'article premier de la loi « *constituent de plein droit le domaine national les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat* ». Définie par élimination, le domaine national concernerait toutes les terres non immatriculées, celles ayant fait l'objet d'un titre foncier, sujettes à une appropriation privative, les dépendances du domaine public, les terres sur lesquelles s'appliquent les règles du code civil c'est-à-dire celles qui font l'objet d'une transcription aux registres des hypothèques et les terres en cours d'immatriculation au nom d'une personne privée. Dans cette perspective, nous pouvons retenir que « *la loi a supprimé toutes les coutumes foncières, toutes les anciennes possessions coutumières constatées par des actes administratifs, tous les droits personnels basés sur le code civil et tous les terrains dits « vagues ou sans maîtres »* »<sup>46</sup>.

Ce domaine national pose un questionnement majeur quant au droit de propriété qui s'y applique. Le domaine national est-il susceptible d'une appropriation privative ? Deux thèses s'opposent à ce niveau. D'un coté, nous avons la thèse propriétaire et la thèse antipropriétaire, d'un autre coté<sup>47</sup>. La première soutient que l'Etat se place dans la posture d'un propriétaire du domaine national alors que l'autre refuse à l'Etat toutes possibilités d'exercice du droit de propriété sur le domaine national.

---

<sup>45</sup> La vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines et des terrains à usage industriel ou commercial est autorisée par la loi n°87-11 du 24 février 1987 modifiée par la loi n°94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial dont le décret d'application est celui du 95-737 du 31 juillet 1995.

<sup>46</sup> Etude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et de la bonne gouvernance, rapport final, avril 2004

Les tenants de la thèse qui allait dans le sens de la reconnaissance du droit de propriété à l'Etat sur les dépendances du domaine national, en l'occurrence CHABASS et LEROY argumentent que l'utilisation de l'adjectif « national » pour le domaine n'est pas fortuite. Le domaine national appartient à la Nation, la Nation n'ayant pas de substrat physique, c'est l'Etat qui lui donne corps. Tirant les conséquences de cette argumentation, les auteurs susnommés reconnaissent le droit de propriété à l'Etat sur les dépendances du domaine national. Qui plus est, la Nation est dépourvue de personnalité juridique, condition incontournable pour se faire reconnaître un patrimoine.

La propriété du domaine national est aussi revendiquée par les particuliers qui, du reste, n'ont pas compris le système foncier mis en place avec la loi de 1964.<sup>48</sup> Selon le Professeur DEBENE « *l'occupant, parce qu'il peut user de la terre et en percevoir les fruits... se croit propriétaire ; de même de nombreux fonctionnaires ont assimilé le domaine national à une propriété étatique et ont affirmé la nécessité de concrétiser cette qualité en effectuant la formalité de l'immatriculation* »<sup>49</sup>

Quant aux opposants de cette première approche de la propriété nationale, notamment DEBENE et CAVRIVRIERE<sup>50</sup>, ils brandissent l'argument de la nationalisation des terres qui seraient la propriété de tous. Selon eux l'article 3 de la loi suffit pour refuser le droit de propriété à l'Etat. Cet article prévoit la possibilité pour l'Etat de se faire immatriculer une dépendance du domaine national pour l'incorporer dans son domaine privé. C'est dans cette hypothèse que le professeur TRAORE<sup>51</sup> commente « *c'est justement parce que l'Etat n'est pas propriétaire qu'il doit recourir à l'immatriculation pour s'approprier certaines terres, les intégrer dans son patrimoine. On ne recourt pas à un titre que l'on possède déjà* ». <sup>52</sup> Mais l'article 2 de la loi semble avoir répondu à la question en posant que « *l'Etat détient les terres du domaine national* ». La détention n'emporte pas les attributs du droit de propriété mais implique seulement le droit de garde et de gestion conformément au plan de développement économique. Cette détention ou propriété de l'Etat sur les terres relevant de la domanialité nationale déteint sur la capacité de l'Etat à pourvoir aux exigences de développement

---

<sup>48</sup> DIEYE Abdoulaye, Domanialité publique et développement, thèse, UCAD, 2004, P.125

<sup>49</sup> DEBENE (M), « foncier des villes, foncier des champs (rupture et continuité du système foncier sénégalais », annales africaines 1989-1990-1991, P.76

<sup>50</sup> M. DEBENE et Mme CAVRIVRIERE, droit foncier sénégalais, Paris, Berger Levrault, 1988, Monde en devenir

<sup>51</sup> Cf. Cours de droit foncier 2<sup>ème</sup> année, Samba TRAORE

<sup>52</sup> Cf. cours du professeur TRAORE précité

économique. Nous reviendrons ultérieurement sur la pertinence de la propriété administrative<sup>53</sup> dans la perspective du développement économique.

Après avoir soulevé les développements sur la création du domaine national, nous poursuivons pour aborder le contenu du domaine national.

## **P. 2<sup>ème</sup>: Le contenu du domaine national**

Le domaine national reste un creuset et une catégorie inclusive des terres vacantes et sans maîtres. L'Etat, héritier légitime des barons fonciers, devient maître sur ce vaste ensemble de terres dont il assure la garde en vue de leur utilisation dans des programmes de développement économique. L'identification du contenu du domaine national passe par une définition de ce dernier. Cette identification repose sur deux approches : identifier le domaine national des catégories voisines en se basant sur une approche par la négative (**A**) avant de procéder à l'étude du domaine visé en lui-même par l'usage de la technique du zonage (**B**).

### **A. L'approche négative dans l'identification de la composition du domaine national**

L'écrasante majorité des terres relève des dépendances du domaine national. Les estimations à l'époque tablaient sur 99% du territoire national, le reste étant sous le régime de la propriété, des particuliers et de l'Etat. La réforme a impliqué une refonte et une renonciation à tous les modes de tenure foncière préexistants. Tout en voulant concilier la logique communautariste à l'africaine à celle occidentale centrée sur la propriété romaine, le législateur de 1964 a voulu éviter de heurter de front les croyances traditionnelles liées à la sacralité de la terre. Aux termes de la réforme, toutes les terres détenues en vertu de la coutume sont reversées dans le domaine national. Cette incorporation ne s'est pas traduite sur le terrain par une remise en cause des droits des occupants. Cela a eu comme conséquence une stabilisation des situations juridiques des exploitants familiaux établis dans les campagnes. Ne se sentant pas menacés dans leur statut, sûrement à cause de l'analphabétisme ambiant, beaucoup d'occupants n'ont pas éprouvé la nécessité de faire immatriculer dans les délais de six mois impartis par la loi leurs terres.

En mettant en œuvre l'article 3, l'Etat est parvenu à immatriculer des dépendances du domaine national présentant un fort potentiel économique. Il en est ainsi dans les

---

<sup>53</sup> Hauriou « *si le droit du domaine public est un droit de propriété, ce n'est pas la propriété ordinaire, c'est une propriété qui mérite le nom de publique* »

communautés rurales situées dans les zones prisées. Des conflits fonciers s'en sont suivis et occupent l'espace médiatique depuis peu. L'immatriculation opère une distraction du domaine national de certaines terres que l'Etat entend s'approprier pour les incorporer dans son domaine privé.

Dans le cadre de cette tentative de définition du domaine national, on procède par une approche par élimination pour déterminer la composition de ce domaine.

Ainsi il regroupe « *toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de cette loi. N'en font pas partie également les terres qui, à cette date, faisaient l'objet d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat* ». <sup>54</sup> L'on distingue à travers cette énumération que le domaine national recouvre toutes les terres qui ne sont pas encore sujettes à une appropriation, qu'elle soit des particuliers ou qu'elle soit de l'Etat. Cette catégorie est connue sous l'appellation de « *terres vacantes et sans maîtres* » dont la gestion est faite conformément aux règles ancestrales de tenure foncière.

Outre l'approche négative mise à contribution pour mesurer la consistance du domaine national, nous recourons à la technique de zonage pour procéder à la présentation du domaine étudié.

## **B. Le recours à la technique de zonage pour présenter le domaine national**

L'article 4 de la loi à l'honneur dispose « *les terres du domaine national sont classées en quatre catégories : zones urbaines, zones classées, zones des terroirs, zones pionnières* ». Chacune de ces zones poursuit un objectif de développement bien ciblé. Contrairement à une compréhension épidermique de la loi, le domaine national ne se réduit pas aux terres dédiées à l'agriculture et à l'élevage. En plus des terres des terroirs situés dans le monde rural, la loi intègre les terres urbaines, les terres bénéficiant d'une protection particulière et les terres à fort potentiel économique soumises à une exploitation de grande envergure. Les objectifs de développement économique poursuivis par chacune de ces zones n'étant pas les mêmes, nous reviendrons sur celles-ci pour les spécifier davantage.

D'abord, nous commençons par les zones urbaines. Elles sont définies aux termes de l'article 5 de la loi comme celles « *constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupement d'urbanisme prévus par la législation applicable*

---

<sup>54</sup> Article premier de la loi de 1964

*en la matière. Un décret fixera les conditions de l'administration des terres à vocation agricole situées dans les zones urbaines.* » Ces terres, ainsi décrites, se situent dans les lieux d'agglutination humaine comme les communes et les groupements d'urbanisme. Les zones à l'étude –les zones urbaines- servent de lieux de concentration humaine plus adaptés à une vie en société avec à la base le développement de tout un réseau d'activités économiques sur lesquelles s'appuient les autorités pour lancer des défis de prospérité économique.

Les terres comprises dans les emprises urbaines sont doubles. A coté de celles prévues et aménagées pour accueillir les populations urbanisées, d'autres, promises à l'agriculture et à l'élevage constituent des réserves foncières pour les villes<sup>55</sup>. Pour ce qui est des communes, nous pouvons noter qu'il existe des textes rendant possible la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines et des terrains à usage industriel ou commercial autorisée par la loi n°87-11 du 24 février 1987 modifiée par la loi n°94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial dont le décret d'application est celui n° 95-737 du 31 juillet 1995.

Pour ce qui est des zones classées, elles 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 administrées, conformément à cette réglementation* ». L'esprit de protection de ces zones a prévalu dans la prévision des règles concernant la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. En effet, la législation sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles au Sénégal est prévue par les textes pertinents.<sup>56</sup> Les zones classées concernent pour la majorité des cas des forêts réglementaires dont l'article 2 du décret précité dispose que « *les forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt régional, communal ou communautaire sont des espaces qui sont considérés comme tels, situés en partie ou en totalité dans le périmètre de la collectivité locale, et dont les produits, sous produits et effets, du fait de leur mise en valeur, leur réhabilitation, ou par leur simple existence, intéressent le développement de la collectivité considérée.* »

---

<sup>55</sup> Le décret n°66-858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines procède à la création des comités ruraux chargés de la gestion de ces terres.

<sup>56</sup> Décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles

Le classement d'une terre dans les dépendances de la zone classée implique l'application d'un régime juridique protecteur dans le but de la préserver contre les risques liés à la destruction massive. Ce régime n'aboutit pas à l'interdiction totale d'exploitation de ces zones. Il appelle, dans bien des cas, à des instruisons contrôlées par l'Etat. Il en est ainsi des droits d'usage reconnus aux riverains des forêts du domaine national,<sup>57</sup> des contrats de culture passés conformément aux plans d'aménagement.<sup>58</sup> La protection se poursuit dans la subordination de l'implantation d'un projet dans ces zones à une étude d'impact<sup>59</sup> dont l'objet est d'évaluer les avantages et les inconvénients de sa concrétisation sur le développement des ressources naturelles notamment la production de plantes, la conservation de l'habitat sauvage, la protection des espèces animales et végétales menacées. La gestion des ressources engendrées par les zones classées met en œuvre une nouvelle gestion participative qui intègre l'objectif de développement durable et économique.<sup>60</sup> L'exploitation des zones classées donne lieu au paiement de redevances.<sup>61</sup>

Quant aux zones pionnières, elles tirent leur source de l'article 7 de la loi de 1964, lequel dispose « *des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones de terroirs et zones pionnières, les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées* ». Dans la formulation retenue dans cet article, l'on pourrait penser que les zones pionnières sont résiduelles<sup>62</sup> par rapport à toutes les autres zones. Elles sont créées dans un souci de répondre aux besoins d'exploitation massive et ordonnée exprimés dans certains secteurs. A l'origine, les zones pionnières servaient de réserves foncières temporaires destinées à être aménagées et à tomber dans les zones des terroirs ou dans les zones urbaines. L'objectif de développement était marqué dans ces zones plus que dans toutes les autres. Constituées pour la plupart de terres vacantes (sous peuplées et sous-exploitées), l'Etat, sensible aux nombreuses potentialités qu'il pouvait tirer d'elles, « *se réservait, au gré des circonstances, le droit de qualifier telles ou telles terres de zones*

---

<sup>57</sup> Article 6 du décret précité

<sup>58</sup> Article 7 du même décret

<sup>59</sup> Article 10 idem

<sup>60</sup> GRANIER Laurent « *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, légalité et cohérence en droit sénégalais* », Union Mondiale pour la nature, droit et politique de l'environnement, n°65

<sup>61</sup> Décret n°96-572 du 9 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière

<sup>62</sup> A cet effet, l'article 7 de la loi de 1964 dispose « *Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones de terroirs et zones pionnières, les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées. La zone des terroirs correspond en principe, à la date de la publication de la présente loi, aux terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage. Les zones pionnières correspondent aux autres terres* ».

*pionnières*<sup>63</sup> » de les aménager et de les mettre en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement approuvés par ses représentants qui veillent à la bonne exécution des plans prévus.<sup>64</sup>

Etant des réserves temporaires, les zones pionnières ont vocation à tomber dans les zones urbaines ou dans les zones des terroirs. Sous la pression des communautés rurales, « *l'Etat a tranché en faveur du reversement des terres de la vallée située en zones pionnières et aménagées en vue de l'irrigation* »<sup>65</sup>. Ce reversement est intervenu avec le décret n°87-720 du 4 juin 1987 portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs. Cet abandon des zones pionnières est pour le moins malheureux si l'on sait qu'à travers ces catégories, l'Etat avait la possibilité de mener directement des activités d'exploitation de grande envergure dans le but d'assurer la rentabilité des grands espaces fertiles. Nous allons y revenir ultérieurement.

Enfin, les zones des terroirs occupent l'immense majorité des terres du domaine national. Toute la législation foncière semble, en effet, s'appliquer à cette catégorie de dépendances du domaine national.<sup>66</sup> Ces zones correspondent aux terres dédiées à l'habitat rural, la culture et l'élevage. Quant au terroir, nous tenons sa définition des articles 1 à 5 du décret n°64-573. Les zones des terroirs sont intégrées dans le circuit économique. Elles sont gérées par le conseil rural qui est « *l'organe représentatif des intérêts des habitants du terroir pour tout ce qui concerne l'utilisation du sol* ». <sup>67</sup> Celui-ci a compétence pour affecter et désaffecter les terres du domaine national comprises dans les zones des terroirs conformément aux conditionnalités posées par le décret n°72-1288. Le régime reste improductif et il faut le signaler. Nous y reviendrons dans ce qui suivra.

---

<sup>63</sup> BOYE (A.K.), « *Rapport sur le foncier sénégalais* », RSD. Juin 1977, n°21, p. 238

<sup>64</sup> Pour ce qui est des zones pionnières, nous pouvons en citer deux confiées à des sociétés nationales d'exploitation notamment la Société des Terres Neuves chargée de « *peupler et de mettre en valeur les nouveaux territoires agricoles situés dans les départements de Tambacounda, de Kédougou et de Bakel* (loi n°71-63 du 30 novembre 1971, J.O.R.S du 18 décembre 1971 complétée par le décret n°72-042 portant création de la zone pionnière des terres neuves, une zones pilote qui fait l'objet d'une « mise en défens » systématique de premier degré impliquant une obligation d'autorisation préalable avant toute installation dans la zone (article 2 du décret) et la Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta créée par décret du 65-443 du 25 juin 1965 en vue de gérer la zone pionnière de Dagana. Cette société s'occupe de l'exploitation de la vallée et depuis 1974 son champ d'exploitation concerne toutes les vallées du Sénégal et de la Falémé.

<sup>65</sup> DIEYE (A.) thèse précitée, p. 132

<sup>66</sup> Presque toute la loi sur le domaine national y compris les décrets d'application 64-573 et 72-1288 du 27 octobre relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales concerne les zones des terroirs.

<sup>67</sup> Article 6 du décret n°64-573

**Chap.2<sup>ème</sup>: ... A la détermination d'un régime juridique jetant les bases de l'objectif de développement économique**

La souveraineté internationale devant être parachevée par une souveraineté sur le territoire national, l'Etat sénégalais engage une réforme globalisante sur le foncier. Les règles qui sont nées de cette réforme vont nous occuper dans ce chapitre second.

La loi de 1964 n'est que l'aboutissement d'un long processus de gestation d'une législation sur le foncier. Cette législation foncière, amorcée depuis la période d'avant la colonisation, s'est poursuivie jusqu'après les indépendances. Pour satisfaire à l'exhaustivité dans la démarche, nous aborderons cette partie dans une perspective historique tout en insistant, au besoin, sur l'objectif de développement économique procuré par chacun des systèmes fonciers pratiqués.

Pour ce faire, nous insisterons sur le contenu de la législation foncière applicable suivant la période dans laquelle nous nous situons. Ainsi distinguons-nous deux périodes notamment, chacune d'elle correspondant à une orientation politique en matière de droit applicable dans le domaine du foncier et de la terre.

Il s'agira de traiter, dans ce chapitre second, de deux points essentiellement :

- Du régime juridique foncier mis en place avant l'accession à l'indépendance (**section première**),
- ... Au régime juridique foncier mis en place après l'accession à l'indépendance (**section seconde**).

***Sect. 1<sup>ère</sup> : Du régime juridique foncier mis en place avant l'accession à l'indépendance***

La période qui a précédé les indépendances peut être divisée en deux moments, la période avant la colonisation et la période sous la colonisation. La première période est marquée comme nous l'avons fait savoir conséquemment par les modes de tenures ancestrales décidés en matière foncière. Pour rappel, la terre, parce que don des dieux et par conséquent sacrée, devait profiter à la communauté et au groupe, aucune possibilité d'appropriation privative individuelle n'étant connue. Nous ne ferons pas état de cette période.

Après avoir défait les résistances autochtones par les armes, la ruse et la division, la puissance colonisatrice s'est préoccupée de la maîtrise juridique de l'espace conquis. Cette volonté manifestée par le colonisateur de s'approprier des nouvelles terres conquises s'est accompagnée de l'introduction de règles venues bousculées les catégories et les représentations sociales assises sur la terre.

Le régime foncier ainsi mis en place s'est approfondi au fil de l'occupation. Nous distinguons deux régimes qui prirent leur racine dans le droit métropolitain. Nous nous pencherons sur les deux systèmes annoncés:

- ✓ Du régime du code civil (**paragraphe premier**),
- ✓ ... Au régime de l'immatriculation (**paragraphe second**).

## **P.1<sup>er</sup>: Du régime du code civil**

En remontant jusque dans la période coloniale, période où le législateur français tenta à diverses reprises de prendre en mains la gestion des terres au Sénégal ainsi que dans tous les autres pays de l'A.O.F, on tombe sur le premier mode d'accaparement des terres en recourant à une institution bien connue du droit occidental : le système du code civil.

Ce système du code civil vient bousculer les règles coutumières sécularisées des populations autochtones. Les multiples conséquences **(B)** que son introduction a engendrées **(A)** seront abordées en les mettant en rapports avec l'objectif de développement économique qu'on pouvait en escompter.

### **A. L'introduction des règles du code civil**

Le choc des législations était inévitable à l'arrivée des colonisateurs. Bercés dans la formation juridique occidentale qui a déjà intégré la notion de propriété dans ses catégories, les colonisateurs découvrent des autochtones essentiellement corporatistes dont le rapport sur la terre est basé sur le groupe et la communauté. Prenant la précaution de ne pas rajouter à la peine des populations colonisées, le législateur colonial chercha à établir un régime des terres conforme à sa conception du droit de propriété susceptible de donner aux français et assimilés qui traitaient avec les autochtones une sécurité comparable à celle dont ils pouvaient s'attendre en métropole. VERDIER (R.) notera que ce compromis juridique chancelait entre deux points « *d'une part, préserver le système traditionnel et de consacrer les droits coutumiers, et d'autre part, de les transformer et d'instaurer un régime qui soit conforme à la conception occidentale de la propriété et qui encourage les investisseurs* ». <sup>68</sup>

Le code civil est introduit en Afrique Occidentale Française (A.O.F.) notamment au Sénégal par l'arrêté du gouverneur général du 5 novembre 1830. Cette première ébauche de législation fut renforcée par le décret du 22 novembre 1862 promulguant la loi du 28 août 1862 sur la transcription en matière hypothécaire. Le système du code civil aussi appelé « régime du code civil » était essentiellement caractérisé par deux formalités : la transcription et l'inscription. Si la première formalité se définit comme une mesure de publicité de certains actes juridiques consistant à recopier totalement ou partiellement l'acte sur un registre officiel, la seconde se

---

<sup>68</sup> VERDIER (R.), « *L'ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique noire face au développement* », in le droit de la terre en Afrique, Paris, Maisonneuve, 19771, p. 78

traduit par la formalité par laquelle est obtenue la publicité de certains actes portant sur des immeubles ou sur certains meubles. Il en est notamment de l'inscription hypothécaire.

Les règles du code civil y compris l'article 544 du code ne s'appliquaient uniquement que lorsqu'un ressortissant européen ou un assimilé était intéressé par la transaction. Parce que les colonisateurs ne se sont installés que dans les villes ouvertes sur l'océan, la nouvelle législation foncière ne concernait que les quatre vieilles communes d'installation française, Gorée et Saint Louis, dans un premier temps et plus tard, Dakar et Rufisque. L'application des règles métropolitaines du code civil en matière foncière donnait l'illusion de la sécurité parce qu'elle transposait les dispositions de la loi française du 23 mars 1855. Elle n'en générait pas moins d'inconvénients qui plaidaient pour un dépassement de cette première ébauche de législation foncière.

### **B. Les conséquences de l'introduction des règles du code civil**

Les règles du code civil étaient pour le moins insatisfaisantes. Outre qu'elles étaient « *compliquées, insuffisantes mais surtout inadaptées* », elles « *se sont soldées par un échec* ». <sup>69</sup> La nature du droit était donnée par la qualité de son titulaire et non par l'immeuble en question. Aussi, beaucoup d'opérations échappaient à la procédure de publicité mise en place par le code civil. Il s'y ajoute que le système ignorait totalement les tenures traditionnelles foncières.

L'introduction des règles du code civil dans un premier temps aboutit à une stratification sociale. On distinguait entre les colons et ceux qui se sont assimilés, d'une part et les indigènes récalcitrants, d'autre part. Faisant un commentaire de l'application des dispositions d'inspiration française en matière foncière, HESSELING note « *pour la société paysanne l'introduction du code civil n'eut pratiquement aucune conséquence* ». <sup>70</sup> Ce système offrait la possibilité de transformer les droits traditionnels sur la terre en droits de propriété, en droit de pleine propriété tel que connu dans le droit romain. Les indigènes y avaient rarement recouru. Seuls quelques chefs religieux prévoyants ou qui entretenaient de bonnes relations avec les autorités coloniales, adoptèrent cette démarche de sécurisation de leurs « possessions ».

La superposition de différents droits détenus sur les terres par les autochtones n'a guère facilité la tâche à l'administration coloniale dans ses différentes tentatives de faire évoluer le

---

<sup>69</sup> DIEYE (A.), thèse précitée, P. 12

<sup>70</sup> HESSELING (G), Le droit foncier au Sénégal, l'impact de la réforme foncière en Basse Casamance

régime foncier coutumier vers le régime de la pleine propriété individuelle. La cohabitation de fait malgré l'objectif premier d'unification a exacerbé la division du Sénégal en deux tendances, celle urbaine caractérisée par un dynamisme de sécurisation foncière et celle rurale marquée par l'immobilisme et la perpétuation du rite ancestral. Dans tous les cas, les résistances locales sont telles que les conflits de revendication de droits sur la terre ne manquent pas. Il apparaît alors que les règles du code civil ne permettent pas d'apaiser ces conflictualités. L'on pourrait résumer cette situation en ces termes : l'acquéreur est perdant, soit que le titulaire d'un droit de feu revendique ses redevances, soit qu'un usager revendique son droit d'usage, soit que l'Etat prétende que la terre était vacante et sans maître avant l'opération, soit qu'un membre du groupe demande le retour de la terre dans le patrimoine familial inaliénable.

L'insatisfaction des dispositions du code civil perdure. Ce qui a poussé le législateur à vouloir « *établir un système plus moderne, mieux adapté à des pays neufs et dans lequel il englobe tous les droits réels sans distinction y compris les droits de tenures coutumières.... Il s'avère indispensable d'adopter un système créateur de droit* ». <sup>71</sup> L'introduction des dispositions du code civil échoua car le législateur français ne parvint pas à refouler comme il l'espérait les règles du droit coutumier foncier encrées dans les représentations sociales. VERDIER écrit « *l'illusion ethnocentrique... et la prétention réformiste du législateur colonial..., expliquent les nombreux échecs des réformes foncières entreprises* » <sup>72</sup>

## **P. 2<sup>ème</sup> : ... Au régime de l'immatriculation**

La première tentative d'infiltration des dispositions d'inspiration métropolitaine s'est faite au travers de l'introduction des règles du code civil. Nous l'avons dit, ce système n'a pas fonctionné et les résultats enregistrés n'ont pas été à la hauteur de ceux escomptés. Les multiples insuffisances qu'on lui a prêtées ont justifié qu'un autre système lui soit substitué. Le régime de l'immatriculation vient de trouver un nouveau terrain d'expression.

Ce régime, bâti sur les cendres de la procédure de l'inscription et de la transcription, engendra des conséquences **(B)** sur lesquelles nous nous appesantirons. Auparavant, nous ferons de la place à l'introduction du régime **(A)**.

---

<sup>71</sup> CHABAS (J), le domaine national du Sénégal. Réforme foncière ou agraire. Annales africaines, 1965, p. 34

<sup>72</sup> VERDIER, précité, p. 25

## **A. L'introduction du régime de l'immatriculation**

En 1900, le législateur colonial a pris conscience de l'insuffisance du régime du code civil au Sénégal. Celui-ci ne satisfaisait pas aux objectifs de développement de plus en plus réaffirmés. Le prolongement de cette première législation se traduit par l'adoption d'une conception mixte en greffant une conception purement occidentale du droit de propriété romaine sur le droit foncier traditionnel. Ce qui, du reste, n'était pas nouveau. Mais il espérait, par ce pluralisme juridique, désenclaver la terre des tenures collectives traditionnelles pour l'ouvrir à la liberté du commerce et de l'industrie.

S'agissant encore une fois d'une législation basée sur les principes de droit français, l'immatriculation est définie comme « *l'action par laquelle une personne ou une chose est inscrite sur un registre par un numéro d'identification. Ce numéro est complété par des mentions faisant état des caractéristiques de la personne ou de la chose immatriculée ; l'immatriculation permet d'organiser une certaine publicité et d'appliquer un statut* ». <sup>73</sup> Le texte qui sert de référence principale à cette procédure est celui du décret du 26 juillet 1932 portant organisation foncière de l'A.O.F. mais son institution remonte de loin. Son introduction au Sénégal est fort ancienne puisqu'elle remonte au décret du 20 juillet 1900 abrogé et remplacé par le décret du 24 juillet 1906, lui-même abrogé et remplacé par celui du 26 juillet 1932. Ce dernier est à son tour modifié par le décret n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en A.O.F. et en A.E.F. Une dernière modification est intervenue tout récemment avec la loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière au Sénégal.

Ce régime a pour but d'organiser la propriété foncière en assurant aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles, et en leur délivrant un titre foncier définitif et inattaquable. Il permet de mettre à la disposition du public toutes les informations relatives à la propriété immobilière, de faciliter les transactions et d'assurer la sécurité du crédit.

Le régime de l'immatriculation a concerné les particuliers et l'Etat. Celui-ci a profité de cette nouvelle procédure pour approvisionner son domaine privé. Nous citerons volontiers, entre

---

<sup>73</sup> Lexique des termes juridiques, Dalloz, 16<sup>ème</sup> édition

autres textes, le décret sur les droits fonciers des indigènes de 1925<sup>74</sup>, le décret sur le domaine public de l'Etat de 1928<sup>75</sup>, le décret sur le domaine privé de l'Etat de 1935.

Du point de vue de l'impact de cette réforme, nous pouvons dire que le changement attendu n'a pas été atteint. De façon générale, le régime de l'immatriculation n'eut aucun succès en ce qui concerne les terres et les droits coutumiers qui restèrent en dehors du régime nouvellement établi. Malgré la possibilité qui a été donnée aux populations autochtones de faire constater leurs droits et de se faire délivrer un titre administratif, elles n'y ont pas recouru. Une multitude d'arguments était à la base de cet immobilisme des indigènes face à la nouvelle procédure de reconnaissance de droits fonciers. Outre que cette législation est étrangère aux paysans africains, sa procédure est complexe et son coût exorbitant.

Le régime de l'immatriculation permettait de jeter les bases d'un développement économique mais était à l'origine de beaucoup de conséquences que nous analysons dans la partie qui suit.

## **B. Les conséquences de l'introduction du régime de l'immatriculation**

Le processus d'aliénation a atteint son paroxysme avec l'avènement du régime de l'immatriculation. Il s'agissait pour le législateur colonial de passer par l'arsenal juridique pour faire évoluer les mentalités africaines en les faisant évoluer vers l'acceptation de l'idée de propriété individuelle et d'instaurer l'économie de marché sur le foncier. Le régime en question a évolué dans le temps. Il a duré de 1900 à la veille de la réforme instituant le domaine national.

Tout au long de son processus de maturation, le régime a permis au colonisateur d'affirmer sa puissance sur les terres conquises au travers du décret de 1955. Ce texte est d'une importance capitale car il a permis à l'Etat de s'affirmer sur toutes les « *terres vacantes et sans maître* ». En vertu de cette procédure, l'Etat revendique toutes les terres non cultivées y compris temporairement. Le caractère un peu osé de ce décret de 1955 fait dire à HESSELING que « *ce texte foncier est le plus colonialiste et le plus paternaliste que l'AOF ait jamais connu.* »<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers des indigènes en AOF et son arrêté de promulgation du 18 novembre 1925

<sup>75</sup> Décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O.F. et son arrêté de promulgation 2745 du 8 novembre 1928

<sup>76</sup> HESSELING (G), op. cit p. 10

Tirant les conséquences de la résistance des populations locales à l'application complète de ce régime de l'immatriculation Mme CAVERIVIERE conclut que « *les échecs des tentatives menées pendant la colonisation pour purger la terre de l'emprise traditionnelle puis pour inciter les titulaires d'un quelconque pouvoir de maîtrise du sol à le transformer en droit de propriété ont laissé subsister une situation chaotique* ». <sup>77</sup> Cet échec se traduit par un glissement vers un nouveau droit, le Sénégal tapait déjà à la porte de l'indépendance. Déjà en 1958, l'idée de rupture dans le sens de son approfondissement avec ce régime était agitée. L'orientation nouvelle dictée par les autorités mises en place avec la loi-cadre de 1956, laquelle annonçait les indépendances, n'a pas voulu bouleverser la démarche coloniale mais simplement la rationaliser car les impératifs économiques au moins, commandaient cette rationalisation. Celle-ci passait par l'unification des régimes fonciers épars.

La nécessité d'une refonte du régime foncier ne souffrant l'ombre de doute, les préposés à la future administration sénégalaise comprirent que le système juridique foncier devait être entièrement réformé dans le cadre d'une politique générale de développement. Un comité de réforme foncière est mis sur pied et le 23 novembre 1959, il rendit son premier rapport dans lequel il insiste sur « *la contradiction (qu'il va falloir vite dépasser) entre la préoccupation essentielle du gouvernement de développer la production agricole, d'un côté et la réalité des structures foncières coutumières qui ne permettaient pas de promouvoir avec efficacité et dans les brefs délais, une quelconque politique de développement* ». <sup>78</sup>

Les résultats des recherches faites par le comité s'orientaient vers trois directions, chacune d'elle étant appréciée à sa juste valeur par lui. On distinguait entre :

- **Première proposition**, elle consistait à la relance du système foncier colonial. Elle fut vite écartée car elle ne répondait pas aux impératifs de la politique économique du gouvernement.
- **Deuxième proposition**, elle insistait sur la collectivisation complète des terres non appropriées au sens du code civil. Hormis le fait qu'elle emporte la disparition totale et définitive de tous les droits fonciers coutumiers, elle rendait possible et facile l'action du gouvernement dans les zones rurales pour la mise en œuvre des plans d'aménagement et de développement. Toutefois, elle comportait

---

<sup>77</sup> CAVERIVIERE (M) : *Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais*. R.I.D.C.I. 1986, p. 99

<sup>78</sup> Note de présentation du rapport du comité de réforme foncière

l'inconvénient de faire une part excessive à l'intervention de l'Etat et par ce fait elle étouffe l'initiative individuelle.

- **Troisième proposition**, elle se situa au milieu, entre la suppression des droits coutumiers emminents dont il est reconnu qu'ils freinaient toute évolution et le maintien des droits réels des occupants du sol tout en reconnaissant à l'Etat un domaine rural qui comprendrait toutes les terres vacantes et celles abandonnées depuis plus de dix ans.

A la faveur des indépendances, le choix est fait. Le Sénégal s'engage dans la voie de la nationalisation de son espace territorial. A travers la loi, les autorités misaient sur « *une réforme qui doit réactiver le principe communaliste, de base de l'éthique de la nation, une des composantes de la Négritude* »<sup>79</sup>. Les pouvoirs publics sénégalais se devaient de tirer les conséquences de la démarche coloniale restée infructueuse.

La notion de propriété foncière, telle qu'elle est connue dans le code civil, n'est pas reconduite.<sup>80</sup> Le ton est donné. Déposé devant l'Assemblée nationale le 5 mai 1964, lors de la deuxième séance de la première session extraordinaire, le projet reçut l'assentiment des parlementaires qui l'examinèrent et l'adoptèrent. La promulgation de la loi est intervenue le 17 juin 1964. Elle fut publiée au journal officiel à la date du 11 juillet 1964.<sup>81</sup> Le caractère fondamental de la réforme apparaît dans la dynamique nouvelle dans laquelle elle introduit la terre. L'Etat se substitue aux *lamane*<sup>82</sup> et crée une catégorie nationale imprégnée du droit négro-africain.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Conférence de presse du ministre de l'information, L. DIAKHATE le 29 avril 1964

<sup>80</sup> On peut relever à ce niveau la divergence notée entre la Cour Suprême et le gouvernement à propos de la notion de propriété. La CS avait estimé que le projet de loi qui ne reconnaissait que la propriété individuelle à l'exclusion de la propriété collective violait l'article 12 de la Constitution du 26 août 1960, lequel article dispose « *la propriété individuelle ou collective est garantie par la présente Constitution ; il ne peut y être porté atteinte que dans le cas de nécessité publique légalement constatée sous réserve d'une juste et préalable indemnité*... L'obstacle est surmonté à la faveur de la modification de la Constitution de 1960 intervenue à la date du 7 mars 1963. La formule « *la propriété individuelle ou collective* » est remplacée par « *le droit de propriété* ».

<sup>81</sup> Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national, J.O. no. 3690 du 11 juillet 1964, pp. 905

<sup>82</sup> Pour comprendre la notion de Lamane, il faut se pencher sur le rapport de l'autorité charismatique locale avec la terre. VERDIER revient sur ce rapport et écrit « *Les récits de fondation et de première occupation du sol... nous instruisent sur le personnage essentiel qu'est le chef de terre. (...) Le descendant du premier occupant... n'est pas un propriétaire du sol mais un prêtre, un sacrificateur réactualisant l'alliance ainsi le support de la vie du groupe et le chef qui en a le dépôt sacré est l'incarnation vivante de la communauté passée, présente et future (...) Du principe que la terre appartient aux ancêtres, on a pu enfin déduire qu'elle était inaliénable.. Il faut... interpréter cette inaliénabilité, non à notre manière qui y voit un empêchement à transmettre le droit mais comme un moyen de faire circuler la terre à l'intérieur du groupe. (...) De (la) constatation générale que la personne s'affirme essentiellement par l'ensemble des relations sociales et mythiques qu'elle entretient avec les autres, découlent certaines conséquences juridiques en matière foncière... La distinction du droit collectif et du droit individuel... est irrecevable dans des sociétés où l'on ne connaît pas de groupes ou de masses anonymes...*

Telle qu'elle est faite, la loi est porteuse d'une législation ambitieuse, singulière. Elle est articulée autour de la planification environnementale et de la nécessité de booster davantage le développement économique durable. En témoigne le régime juridique de la loi elle-même.

***Sect. 2<sup>ème</sup>: ... Au régime juridique mis en place après l'indépendance***

Avec ses 17 articles, la loi sur le domaine national peut prétendre au caractère de loi révolutionnaire. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont personne ne doute de l'importance au niveau planétaire, il est vrai, comportait autant d'articles. Outre ce caractère révolutionnaire, la loi constitue une originalité sénégalaise dans le concert des nations africaines. L'idée de création d'une catégorie inclusive devant accueillir une masse importante de terres à la disposition de l'Etat pour mener des projets de développement utilitaires n'est pas en elle-même originale mais la voie sénégalaise tracée pour y parvenir l'est immanquablement.<sup>84</sup>

---

*De même il nous faut écarter...l'opposition des droits réels et des droits personnels* ». A. Bara DIOP dans « la tenure foncière en milieu rural wolof (Sénégal), in historique et actualité, notes africaines, 1968 poursuit « *Le lamane était aussi un chef de communauté ou plus précisément de familles ou lignages. Mais il n'est pas un propriétaire éminent du sol, il était le doyen et le représentant d'un groupe dont il était chargé d'administrer les biens fonciers avec les obligations et les avantages que cette fonction comportait. Le lamane était également le prêtre du culte des génies terriens* ».

<sup>83</sup> « *Quand s'est posé... le problème fondamental des nationalisations des moyens majeurs de production, nous avons commencé par chercher si le communalisme négro-africain ne nous proposait pas, sinon un modèle, du moins une solution. Il s'est trouvé que, dans le cas de la réforme agraire, il nous en présentait une, que nous avons adoptée par la loi sur le Domaine national. En effet, dans l'ancienne société négro- -africaine, la Terre, considérée comme une divinité, plus précisément comme un génie, ne pouvait être un objet de propriété. Or, 95% des terres au Sénégal appartenaient, collectivement, voire individuellement, à des féodaux qui ne représentaient que 15% de la population. Plus grave, la gérance de terres était telle qu'elle freinait l'adoption des techniques culturelles modernes et, partant, le développement de la production. La loi a donc aboli les titres de propriété des féodaux, qu'elle a transférés à la Nation. C'est ici la seconde originalité de la loi sénégalaise. En effet, nous aurions pu copier servilement les solutions trouvées ailleurs, c'est-à-dire collectiviser ou étatiser. Nous avons préféré encourager la coopération libre. Nous avons remis les terres, pour usage, aux travailleurs qui les cultivaient effectivement. Désormais, au fur et à mesure de leur création, ce sont les communautés rurales qui, par le canal du Conseil rural et sous le contrôle de l'Etat, surveilleront la gestion des terres. Le droit d'usage se transmettra par héritage, mais les terres mal travaillées, ou abandonnées du fait de l'exode rural, seront enlevées aux mauvais usagers et données, de préférence, à des jeunes sans terres* ». Extrait de la communication de Léopold Sédar Senghor dans une conférence à l'Arca Hall, à l'occasion de la remise du prix Hailé Sélassié 1er, Addis-Abeba, 3 novembre 1973

<sup>84</sup> La sensibilité qui entoure la terre est partout la même. Tous les gouvernements nouvellement indépendants en Afrique se sont confrontés aux multiples problèmes de choix politiques liés à la terre. L'idée d'un patrimoine foncier national est soulevée dans beaucoup d'Etat. Il en est ainsi au Cameroun au travers du décret n°63-2 du 9 janvier 1963. D'ailleurs avec l'ordonnance 74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, le Cameroun verse dans la domanialité nationale. A la différence avec la domanialité nationale au Sénégal, un titre foncier peut être délivré à l'occupant d'une dépendance du domaine national après un constat de mise en valeur donné par une commission administrative consultative alors que l'affectataire sénégalaise ne dispose que d'un droit d'usage, précaire et révocable si toutes les conditions sont réunies. En République populaire de Congo, le législateur parle de « propriété du peuple représenté par l'Etat ». Il distingue entre quatre catégories, le domaine public, le domaine privé, le domaine populaire urbain, le domaine populaire rural. Ce dernier se rapproche beaucoup plus

Le contenu de cette législation foncière porté par la loi elle-même et ses nombreux textes d'applications sera épluché. Nous tenterons d'en faire une présentation simple et accessible. Conformément à l'idée directrice qui guide le travail, nous insisterons davantage sur le rapport entre le droit positif foncier et les défis du développement économique.

Pour se faire, nous aborderons cette section seconde en explicitant la loi sous le prisme de deux portes d'entrée :

- ✓ Les règles de gestion du domaine national (**paragraphe premier**)
- ✓ Les autorités de gestion du domaine national (**paragraphe second**).

### **P. 1<sup>er</sup>: Les règles de gestion du domaine national**

Aux termes de la réforme de 1964, le domaine national apparaît comme un domaine dans lequel tombent toutes les terres exclusives du droit de propriété. Les titres administratifs remis aux occupants des dépendances du domaine national sont des délibérations prises par les organes délibérants compétents. Ils ne confèrent qu'un droit d'usage, temporaire et précaire qui, si certaines conditions sont réunies, peuvent être rapportés par l'autorité.

Suivant la nature de la zone concernée (zone urbaine, zone pionnière, zone classée et zone des terroirs) les règles de gestion changent. Le domaine national est exclusif du droit de propriété mais il n'est pas pour autant fermé à toute occupation. Seulement avec l'application du droit positif foncier nouveau, les travailleurs de la terre doivent disposer de titres administratifs dûment délivrés par les autorités.

Le régime juridique foncier détermine des règles d'accès aux terres du domaine national (**A**) et celles qui emportent le retrait de celles-ci (**B**).

---

que les autres du domaine national sénégalais. La loi n°52-83 identifie deux types d'autorisations administratives, l'autorisation d'exploiter et l'autorisation provisoire d'occuper. Quant à la Côte d'Ivoire, le gouvernement a reconduit le régime de l'immatriculation du décret de 1932 pour favoriser les conditions du libre jeu économique et réaliser dans l'agriculture une accumulation primitive de capital. Pour ce qui est du Mali, le code domanial et foncier du 1<sup>er</sup> août 1986 crée le domaine national comprenant les domaines publics et privés de l'Etat, les domaines publics et privés des collectivités territoriales décentralisées et le domaine foncier des autres personnes, physiques ou morales. (Voir les développements faits par DIEYE (A.) dans sa thèse aux pages 32 et suivantes.

## **A. La détermination des règles d'accès aux terres du domaine national**

La loi sur le domaine national reste évasive sur les conditions d'accès aux terres qu'elle régit. Pour l'identification des règles qui conditionnent l'accès aux dépendances du domaine national, il faut se référer aux nombreux textes pris pour son application. Ces textes sont divers et les dispositions qu'ils recouvrent varient selon la zone du domaine national. Dans tous les cas, il ressort du rapprochement de ces textes que l'on peut identifier deux types de personnes qui peuvent prétendre à l'accès aux terres du domaine national : l'Etat, une personne ou plusieurs personnes regroupées en association ou coopérative.

Avant d'en arriver aux conditionnalités posées par le droit positif foncier pour disposer du domaine national, faisons de la place à la nature des personnes qui peuvent être concernées. Il s'agit en premier lieu de l'Etat. Ce dernier peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national en son nom. Cette possibilité est posée à l'article 3 de la loi, lequel dispose « *Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat* ». Cette immatriculation au seul profit de l'Etat ne préjudicie pas aux autres personnes qui pouvaient, au moment où entré en vigueur la loi, demander l'immatriculation des terres en leurs noms. C'est dans ce cadre que le même article poursuit : « *toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent. L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion, être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considéré comme suffisante.* »

Passé ce délai, toutes les terres n'ayant pas fait l'objet de procédures d'immatriculation, sont tombées directement dans la catégorie du domaine national. On comprendra à partir de ce moment, qu'actuellement, qu'aucune procédure d'immatriculation ne peut être entamée directement au profit d'un particulier. Mais l'Etat conserve toujours la possibilité d'y requérir en son nom. Il s'en suit que si toutefois un particulier veut accéder à la propriété sur une dépendance du domaine national, il devra passer par l'Etat. L'Etat mettra en œuvre ses prérogatives et pourra lui céder la dépendance immatriculée en son nom. Après immatriculation, la dépendance concernée est distraite du domaine national et tombe sur le

domaine privé de l'Etat<sup>85</sup>. La cession peut être gratuite ou onéreuse. Dans le souci de prévenir le bradage du patrimoine de l'Etat, la vente ne peut intervenir qu'après autorisation donnée par le Parlement<sup>86</sup>.

Ce type d'accès aux terres versées dans le domaine national peut être considéré comme un accès définitif à la différence de l'affectation qui, elle, peut être rapportée sous certaines conditions. Le même esprit de protection dicte les conditions de l'immatriculation au nom et au profit de l'Etat. La loi à l'étude prévient : « *l'Etat ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terroirs, ou affectées par décret en vertu de l'Article 11<sup>87</sup>, que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique* ».

L'Etat s'approprie d'office aussi, au delà de l'immatriculation, de toutes les terres libres de toute occupation, les terres vacantes et sans maître. Ce sont les zones pionnières que l'Etat utilisait avant leur reversement en 1987 dans la zone des terroirs pour les mettre en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement. A ce niveau, il faut rappeler que contrairement aux terres versées dans son domaine privé, l'Etat est simplement détenteur des terres pionnières à l'image de toutes les terres du domaine national comme cela a été rappelé par l'article 2 : « *L'Etat détient les terres du domaine national en vue de leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément au plan de développement et aux programmes d'aménagement* ».

A côté de l'Etat, les particuliers peuvent avoir besoin de terres versées dans le domaine national. Ils devront alors suivre des procédures prévues aux termes de la législation foncière. Nous y ferons état en soulignant les différences qu'il peut y avoir d'une zone à une autre. Rappelons que les différentes études ou travaux consacrés au domaine national insistent, au niveau des conditions d'accès, sur l'appartenance à la communauté et la possibilité de mise en valeur. Ces conditions concernent certainement davantage la zone des terroirs que les autres. Nous mettrons l'accent, outre sur l'accès aux terres des terroirs, sur l'accès aux autres zones.

---

<sup>85</sup> Article 21 du code du domaine de l'Etat « *entrent dans le domaine privé (...) les immeubles immatriculés au nom de l'Etat* ».

<sup>86</sup> Article 41 de la loi précitée, « *la vente doit être autorisée par une loi* ».

<sup>87</sup> L'article 11 dispose « *Les zones pionnières sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement. A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret soit à des communautés rurales existantes ou nouvelles, soit à des associations coopératives ou tous autres organismes créés sur l'initiative du Gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle* ».

L'accès aux terres du domaine national obéit à des conditions assez similaires. Il faut signaler que selon la nature de la zone dans laquelle est comprise la dépendance du domaine national convoité, les règles peuvent présenter des singularités. Le droit positif foncier identifie deux conditions pour justifier une affectation. On a la condition de capacité de mise en valeur et la condition d'appartenance à la communauté. Ces deux conditions sont adaptées à la nature de la zone concernée.

Les zones urbaines ne sont pas exclusivement destinées à l'habitat ou aux activités commerciales, elles peuvent comprendre des terres à vocation agricole. Ces dernières sont régies par le décret n° 66-858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines. Ce décret identifie deux catégories de terres, celles versées dans la dépendance de la section rurale « *constituées par un ensemble homogène de terres nécessaire au développement des populations du ou des villages qui y sont implantés y ayant des intérêts ruraux communs* »<sup>88</sup> et les autres terres. Ce sont « *les terres du domaine national situées dans les zones urbaines autres que celles regroupées en sections rurales (qui) peuvent faire l'objet de permis d'exploiter* »<sup>89</sup>. Si les premières sont confiées au comité régional « *l'organe représentatif des intérêts des habitants de la section rurale pour ce qui concerne l'utilisation des sols* »<sup>90</sup>, les secondes peuvent faire l'objet de permis d'exploiter « *délivrés de plein droit aux personnes domiciliées sur le territoire de la commune qui exploitaient personnellement à des fins agricoles des terres visées à l'article 17 à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 et n'ont pas cessé d'exploiter personnellement depuis cette date* »<sup>91</sup>.<sup>92</sup>

Pour ce qui est des zones pionnières, elles sont placées directement sous la surveillance de l'Etat qui les exploite à loisir. Certaines d'entre elles ont disparu avec leur reversement dans la zone des terroirs.

---

<sup>88</sup> Article 2 du décret 66-858

<sup>89</sup> Article 17 du décret n°66-858

<sup>90</sup> Article 7 du même décret

<sup>91</sup> Article 18 idem

<sup>92</sup> Ce décret n°66-858 ne s'appliquait que dans la région du Cap-Vert devenu Dakar, dans la région de Thiès et dans la région de Saint Louis

Quant aux zones classées, elles sont prévues à l'article 6 de la loi. Compte tenu de la protection dont ces zones font l'objet<sup>93</sup>, il est prévu pour elles un régime d'accès spécifique. Ces zones classées, malgré le dispositif de protection qui leur est appliqué sont accessibles aux demandeurs de terres notamment les populations établies tout au tour. C'est dans ce cadre que l'article 7 du décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans le domaine environnemental et de gestion des ressources naturelles permet de passer des contrats de culture dans les zones classées. Cet article dispose : « *Les contrats de culture dans les forêts dont la gestion a été concédée sont passés conformément aux dispositions du plan d'aménagement.... L'affectation de parcelles à des personnes physiques ou morales, sur les terrains pour lesquels des contrats de culture sont autorisés, se fait conformément aux dispositions réglementaires en vigueur. A la lecture de la section III du code forestier n°98-164, nous pouvons noter deux articles, l'article 32 et l'article 33 qui reviennent sur les conditions du contrat de culture. Ils disposent respectivement « les contrats de culture sont passés entre le service des Eaux et Forêts et les collectivités locales. Ils peuvent également, dans le cas des forêts relevant de sa compétence, être conclus entre une collectivité locale et un tiers. Ces contrats doivent mentionner : l'emplacement et la superficie de la parcelle accordée, la nature de la culture et l'ordre de l'assolement, les dates de délivrance et d'expiration de l'autorisation et la liste des bénéficiaires» poursuivant « l'affectataire d'un terrain résultant d'un contrat de culture s'engage sous peine de résiliation du contrat, à : procéder à l'abattage des arbres raz-terre, sans mutilation ni incinération des souches ; procéder à la mise en place, dans les cultures, de plantes ou semis d'essences de reboisement ; respecter les plantes ou semis, à les protéger du feu et du bétail et à les entretenir au même titre que les cultures pendant la durée du contrat ; abandonner le terrain à l'expiration du contrat ; respecter toute clause spéciale prévue dans le contrat ».*

Enfin, les terres des terroirs restent les plus déterminantes et sont dédiées à la paysannerie. Les conditions d'affectation de ces dernières sont posées par le décret d'application de la loi sur le domaine national n°72-1188 du 27 octobre 1972.<sup>94</sup> Aux termes de l'article 3 de ce

---

<sup>93</sup> Voir entre autres le décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles ; Code de l'environnement n°2001-01 du 15 janvier 2001 et son décret d'application 2001-282 du 12 avril 2001 ; la loi n°98-03 du 08 janvier 1998 portant code forestier et son décret d'application 98-164 du 20 février 1998 ; les dispositions spécifiques contenues dans le code des collectivités locales du 22 mars 1996, l'article 25 pour les régions, l'article 92 pour la commune et l'article 195 pour la communauté rurale.

<sup>94</sup> Le décret 72-1188 est modifié par les décrets n° 80-1051 du 14 octobre 1980 et n°86-445 du 10 avril 1986.

décret « *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 rural* ». <sup>95</sup> Cette disposition identifie clairement les conditions d'accès aux terres du domaine national versées dans la zone des terroirs. Ces conditions sont d'ailleurs problématiques mais nous y reviendrons ultérieurement.

Les règles d'accès aux terres du domaine national sont identifiées. En résumé, en dépit des spécificités propres à la destination de chacune des zones prévues par la loi sur le domaine national, on distingue entre la condition de capacité de mise en valeur et la condition d'appartenance à la communauté. Dans ce qui suivra, nous traiterons des règles de reprise de l'affectation donnée.

## **B. La détermination de règles de retrait des terres du domaine national**

La réforme de la domanialité nationale a mis en place le régime de l'affectation. Délivrée par l'organe compétent, elle a vocation à valoir pour une durée indéterminée, tant que les conditions de l'affectation sont réunies. Toutefois, il est des cas où l'affectation initialement donnée est rapportée. La décision de désaffectation intervient si certaines conditions sont réunies. A la lecture de tous les textes relatifs au droit foncier, nous pouvons identifier ces circonstances qui emportent le retrait de la décision d'affectation donnée aux titulaires de droit d'usage sur les dépendances du domaine national. Selon la nature de la zone concernée, ces conditions peuvent présenter de légères différences.

Nous pouvons regrouper les différentes conditions de retrait de l'affectation du droit d'usage accordés sur les dépendances du domaine national en deux rubriques. Si la première se rapporte à l'intervention de l'autorité publique justifiée par l'intérêt général, essentiellement l'Etat ou la collectivité locale, elle, présente parfois des relents de sanction et prend en charge la situation du bénéficiaire de l'affectation.

Pour ce qui est de la première condition liée à l'intérêt général, nous distinguons selon que c'est l'Etat ou la collectivité locale qui est en jeu. L'Etat, en tant que personne juridique, peut décider du retrait du droit d'usage pour un motif d'intérêt supérieur. En recourant aux articles

---

<sup>95</sup> Cet article est repris à l'article 18 du décret n°64-573.

3 et 11 de la loi sur le domaine national, l'Etat peut requérir l'immatriculation des dépendances du domaine national. Cette immatriculation pour raison d'utilité publique a pour effet de distraire cette dépendance du domaine national pour l'incorporer dans le domaine privé de l'Etat. Avec cette procédure, toutes les affectations faites sur cette portion prennent fin. La mise en œuvre de cette procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique<sup>96</sup> donne lieu au paiement d'indemnités « *établies en tenant compte exclusivement des constructions, aménagements, plantations et cultures existant dans la zone atteinte, et réalisés par les affectataires* »<sup>97</sup>. L'indemnité n'est pas due pour ceux qui se sont installés en violation de la réglementation. A l'image du retrait de l'affectation, le permis d'exploiter cesse de produire ses effets dans les mêmes conditions.<sup>98</sup>

Le motif d'intérêt général peut être soulevé par l'autorité locale. Il en est ainsi de l'article 15 de la loi sur le domaine national qui dispose « *la désaffectation de ces terres peut être prononcée par les organes compétents de la communauté rurale, (...) pour des motifs d'intérêt général* ». Le conseil rural peut mettre en œuvre cette disposition à deux occasions. Il peut s'agir d'opérations de libération d'emprises nécessaires « *à l'habitat, aux lotissements et équipements, à l'établissement de pistes, chemins et chemins de bétail, à l'ouverture, au redressement, à l'alignement, au prolongement ou à l'élargissement des voies et places publiques, à l'aménagement des points d'eau* ».<sup>99</sup> Il peut s'agir également, aux termes de l'article 12 du décret 72-1288, d'une révision générale des affectations dans les cas où l'évolution démographique ou culturelle rend nécessaire une telle opération. Une telle décision devra, pour être valide, être approuvée par la majorité absolue des membres du conseil rural. Dans les deux cas, la décision de désaffectation est suivie d'une décision de réaffectation d'une autre portion prise en équivalence à titre compensatoire.

Quant aux conditions liées à la situation du détenteur du titre d'affectation, nous notons qu'elles sont multiples. Elles se rapportent au décès du bénéficiaire, à la demande de l'affectataire, une année après une mise en demeure restée sans effets pour insuffisance de mise en valeur, pour cessation d'exploitation due à une négligence ou pour cessation de résidence dans la localité et en dernier lieu à titre de sanction pour faute. Ces conditions sont prévues par tous les textes fonciers notamment la loi sur le domaine national en son article 15,

---

<sup>96</sup> La loi n°76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique.

<sup>97</sup> Articles 32 à 34 du décret n°64-573.

<sup>98</sup> Article 22 du décret n°64-573.

<sup>99</sup> Article 14 du décret n° 80-1051 du 14 octobre 1980.

à l'article 20 du décret n°64-573, à l'article 9 du décret n°72-1288, à l'article 22 du décret n°66-858 pour le permis d'exploiter etc.

L'affectation profite à une personne nommément identifiée. A la mort du titulaire de la décision d'affectation, elle devient caduque. Cela s'explique par le fait que le domaine national est exclu du patrimoine des populations établies sur ses dépendances. A ce titre, l'article 22 du décret n°64-573 prévoit « *qu'en cas de décès de l'affectataire, ses héritiers obtiennent l'affectation à leur profit de tout ou partie des terres affectées à leur auteur, dans les limites de leur capacité d'exploitation, (...) sous réserve de ne pas aboutir à la constitution de parcelles trop petites insusceptibles d'exploitation rentable* ». Cette réaffectation au profit des héritiers, loin d'être automatique, doit relever de leur volonté et être suffisamment motivée en termes de capacité de mise en valeur. L'article 23 du décret n°66-858 poursuit pour donner « *une priorité (à ces derniers) pour l'attribution d'un nouveau permis (...) dans les limites de leur capacité d'exploitation personnelle* ».

La demande de désaffectation introduite par le bénéficiaire lie l'autorité compétente pour la délivrance. Elle peut procéder d'un choix personnel. Ainsi désaffectée, cette terre reste dans le domaine national. Elle pourra, par la suite, profiter à un autre demandeur dans les conditions fixées à l'article 18 du décret n°64-573.

La capacité de mise en valeur est une condition centrale du droit positif foncier. Le législateur a entendu à travers cette obligation de preuve de la capacité de mise en valeur rompre avec les terres vacantes. Introduite dans le circuit économique, la terre doit revenir à ceux qui ont les moyens de la travailler utilement dans le cadre du défi du développement économique. Toutefois, cette condition centrale reste confuse car la mise en valeur n'est pas suffisamment définie. Le degré minimal de mise en valeur pour fonder une confirmation d'une décision d'affectation est indéterminé. Cela pose des problèmes spécifiques que nous aborderons ultérieurement.

Une des conditionnalités du droit à l'affectation est la résidence. Naturellement, en application de la logique du parallélisme des formes, celui qui cesse de résider dans la zone où il bénéficie d'une affectation s'expose à la perte de celle-ci. L'esprit de démocratisation qui a éclairé la loi a voulu que la terre revienne à ceux qui la travaillent. Soustraite des contingences sociales, elle doit profiter aux membres de la communauté. Permettre aux étrangers d'accéder aux terres versées dans un terroir, c'est ouvrir la voie à la spoliation de la paysannerie par une

élite prédatrice. Cette condition pose un dilemme en termes de défi d'orientation pour atteindre les mirages d'un développement profitable à la Nation. Nous reviendrons sur cette condition de résidence dans la seconde partie.

La dernière condition de retrait de l'affectation rappelle une sanction. Cette condition s'applique davantage à certaines zones compte tenu de la protection dont elles font l'objet. Les détenteurs de droit d'usage dans ces zones classées doivent s'astreindre à un certain comportement en rapport avec l'obligation de protection. Ces prescriptions sont rappelées dans le décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Si l'affectataire d'un terrain résultant d'un contrat de culture dans une zone protégée ne se conforme pas aux obligations identifiées à l'article R.33 du code forestier du 20 février 1998 (partie réglementaire), son contrat peut être résilié de droit par l'autorité. Il en est de même pour la partie législative du code forestier de 1998 qui, dans son titre II « *De la répression des infractions* », prévoit toute une panoplie de sanctions allant jusqu'aux peines de prison en passant par des pénalités pécuniaires.<sup>100</sup>

Dans tous les cas de désaffectation, il est prévu un certain nombre de mesures visant à prévenir les inconvénients d'une dépossession brusque. Outre l'affectation d'une dépendance prise en équivalence à titre de compensation de l'article 14 du décret n°72-1288, il est aménagé un régime d'indemnisation au profit de l'ancien affectataire ou ses héritiers. A cet effet, l'article 13 du même décret dispose : « *Dans le cas de réaffectation d'une parcelle pour cause quelconque, le nouvel affectataire est tenu de verser à son prédécesseur, ou à ses héritiers, une indemnité égale à la valeur des constructions et des récoltes pendantes estimées au jour de la nouvelle affectation. L'estimation est faite par le Président du Conseil Rural sur l'avis du Conseil rural.* Il en est de même pour le permis d'exploiter. L'article 24 du décret n°66-858 dispose « *lorsqu'un nouveau permis est délivré pour une parcelle qui avait fait précédemment l'objet d'un permis devenu caduc ou retiré, le bénéficiaire du nouveau permis 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, estimées au jour où le nouveau permis est accordé...* ».

---

<sup>100</sup> Voir articles 28 et suivants de la partie législative du code forestier

## **P. 2<sup>ème</sup>: Les autorités de gestion du domaine national**

A la lecture de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi de réforme, il est apparu que l'Etat, sensible à la désagrégation des systèmes coutumiers, se positionne comme l'héritier légitime des pouvoirs coutumiers afin d'assurer la gestion des terres et de promouvoir une organisation démocratique du monde rural. Les objectifs essentiels de la refonte du système foncier tablaient sur l'établissement d'un nouveau droit qui viendrait épouser sans trop de heurts les représentations sociales en matière de terre. A terme, « *le gouvernement visait à libérer les paysans des servitudes ancestrales, leur assurer une plus grande sécurité, les encourager à participer efficacement à la construction nationale, à donner à l'Etat les moyens d'assurer la bonne exécution des plans de développement et à mettre un terme aux agissements des spéculateurs* ». <sup>101</sup>

L'irruption de l'Etat dans la gestion des terres du domaine national induit une mise en place d'autorités chargées de veiller à l'application du droit foncier. Cela se traduit, à partir de 1972, par la création des communautés rurales auxquelles est confiée la gestion des terres des terroirs. La pluralité des autorités intervenant dans la gestion des terres du domaine national (A) débouche sur une gestion concertée impliquant l'Etat et les instances compétentes sur celles-ci (B).

### **A. De la pluralité des autorités intervenant dans la gestion des terres du domaine national**

Le domaine national est divisé en quatre zones selon la destination qui leur est assignée. Chacune d'entre elles obéit à un régime spécifique et les instances de gestion de celles-ci ne sont pas les mêmes selon la catégorie considérée.

La zone urbaine est composée de deux masses de terres, celles destinées à l'habitat et aux activités de toutes sortes et les autres terres à vocation agricole considérée comme une réserve temporaire sur lesquelles les communes ou les agglomérations urbaines peuvent compter dans le cadre de leur dynamique d'expansion spatiale. A la base, l'Etat peut requérir l'immatriculation des terres constituant l'assise territoriale de ces lieux pour les verser dans son patrimoine privé. Il pourra en disposer conformément aux attributs du droit de propriété, *usus, abusus, fructus* pourvu que l'utilisation qu'il en fasse soit respectueuse de la

---

<sup>101</sup> CF exposé des motifs de la loi sur le domaine national

réglementation en vigueur. C'est dans ce cadre, qu'on peut retenir, pour rappel, les nombreux textes autorisant la vente de terrains domaniaux à usage d'habitation ou à usage commercial. Ces ventes doivent, au préalable, recevoir l'onction du législateur pour prévenir les risques de bradage du patrimoine de l'Etat.

Les autres terres à vocation agricole situées à l'intérieur des périmètres urbains sont régies par le décret n°66-858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines. Ces terres à vocation agricole constituent « *des sections rurales créées par décrets pris après avis du conseil municipal, du comité régional de développement et de la commission régionale de l'urbanisme* ». <sup>102</sup> Elles sont administrées par un président et un comité rural dont la composition et les attributions sont définies par ledit décret.

Pour ce qui est des autres terres dont fait état le décret n°66-858 dans son titre II (article 17 et suivants), il est prévu un permis d'exploiter qui s'applique dans les régions de Dakar, de Thiès et de Saint Louis. Il « *est accordé par le préfet, ou, dans la région du Cap-Vert (Dakar) ainsi que dans les villes de Saint-Louis et de Thiès, par le Gouverneur après avis d'une commission composée comme suit : le Préfet (ou le Gouverneur) ou son représentant, le président, trois membres du Conseil municipal désignés par conseil, le receveur des domaines ou son représentant, l'inspecteur régional de l'agriculture ou son représentant, l'inspecteur régional de l'élevage ou son représentant, le représentant du Ministre chargé de l'Urbanisme, le représentant du service de l'animation, deux exploitants agricoles domiciliés dans la commune, désignés par le Préfet (ou le Gouverneur) le cas échéant sur proposition des organisations les plus représentatives* ».

Pour la gestion des zones protégées, nous notons l'intervention du Service des Eaux et forêts (S.E.F.) pour la sauvegarde des espaces écologiques notamment les massifs forestiers appartenant à l'Etat. A côté du S.E.F., on a les collectivités locales qui interviennent dans le cadre d'une démarche concertée avec le S.E.F. pour la gestion des zones protégées relevant de leur compétence. Il en est ainsi de l'avis demandé au S.E.F. pour la signature des contrats de culture et pour la délivrance de titres d'autorisation de coupes.

---

<sup>102</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n°66-858

Pour ce qui concerne les zones des terroirs, elles sont confiées au conseil rural. A l'époque de l'introduction de la réforme les communautés rurales n'existaient pas encore. L'idée de création de ces instances de décisions rurales apparaissait déjà lors de la réforme. Nous pouvons en convenir à la lecture de ce passage de l'exposé des motifs de la loi *« le droit d'usage des parties rurales du « domaine national » est reconnu à leurs occupants organisés démocratiquement en « communautés rurales » qui ont pour mission d'en assurer la mise en valeur rationnelle dans le cadre d'une répartition équitable. Cette répartition est effectuée par les autorités de la communauté rurale, à savoir un conseil rural et son président (...). La tutelle de l'Etat étant considérablement assouplie, les nouvelles collectivités pourraient alors recevoir la personnalité juridique et une grande autonomie de gestion, constituant ainsi les cellules de base d'une démocratie rurale authentiquement socialiste et authentiquement africaine »*.

Ces collectivités locales n'ont vu le jour qu'en 1972 au travers de la loi n°72-25 du 19 avril 1972<sup>103</sup>. La réforme foncière induit ainsi une réforme administrative. Deux lois majeures étaient intervenues, la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale qui fixe la répartition du territoire sénégalais en diverses unités administratives<sup>104</sup> et la loi n°72-25 qui régit les communautés rurales, une unité parmi tant d'autres. A titre expérimentale, la loi sur le domaine national a été appliquée dans la région de Thiès notamment dans ses communautés rurales<sup>105</sup> pendant trois ans avant de s'appliquer dans les autres régions. Cette grande réforme de 1972 poursuivait, entre autres objectifs, la décentralisation participative à la base.

La communauté rurale, nouvellement créée, est chargée de la gestion des terres du domaine national versées dans les zones des terroirs. Cette compétence en matière foncière est due au titre du décret n°72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales. A travers ses organes, la communauté rurale a compétences pour affecter, désaffecter et réaffecter les terres de cultures et de défrichement. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la réforme de

---

<sup>103</sup> J.O. 4224 du 13 mai 1972, p. 755-763. Cette loi est complétée par la loi n°75-67 du 9 juillet 1975, J.O. 4436 du 21 juillet 1975

<sup>104</sup> J.O. 4209 du 19 février 1972

<sup>105</sup> Décret n°72-664 du 7 juin 1972 fixant la date d'entrée en vigueur dans la région de Thiès de la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale.

l'administration territoriale, « *la communauté rurale est une entité composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage ayant des intérêts communs et pouvant trouver des ressources nécessaires à leur développement* ». Cette définition est reconduite à l'article 192 du Code des collectivités locales du 22 mars 1996 qui ajoute que « *le conseil rural par ses délibérations, le Président du conseil rural par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la communauté rurale* ».

En matière de gestion des terres du domaine versées dans les terroirs relevant des communautés rurales, le pouvoir d'affectation et de désaffectation a connu une trajectoire mouvementée. En effet, en 1964, ce pouvoir de gestion était détenu par le président du conseil rural. Celui-ci devait requérir l'avis conforme du conseil.<sup>106</sup> Cette disposition est reprise à l'article 56 de la loi n°72-25 et aux articles 2 et 8 du décret n°72-1288. Les multiples errements enregistrés dans la gestion des présidents de conseils ruraux ont provoqué une modification de cette situation. La loi n°80-14 du 03 juin 1980<sup>107</sup> tire les conséquences du constat que « *certaines évènements suivis ces dernières années par les Présidents de conseils ruraux incitent à modifier les procédures d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national* ». Désormais, ce pouvoir revient au conseil rural. L'article 8 du décret n°80-1051 du 14 octobre 1980 pris en application de la loi n°80-14 dispose : « *la désaffectation (ce qui vaut aussi pour l'affectation) est prononcée par délibération du conseil rural. Cette délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Sous-préfet* ». En voulant renforcer la tutelle sur les collectivités locales en matière foncière, six ans plus tard, le décret n°86-445 du 10 avril 1986 substitua le préfet au sous-préfet pour l'approbation préalable des décisions d'affectation ou de désaffectation. La tutelle devant perdre de sa vigueur avec la loi de réforme fondamentale du droit de la décentralisation du 22 mars 1996, le sous-préfet recouvre enfin ses attributions.<sup>108</sup>

Les autorités concourant à la gestion des terres du domaine national sont nombreuses et dépendent du zonage fait par la loi. Toutefois, il importe de préciser que les décisions prises procèdent, pour la plus part, d'une démarche concertée, d'une démarche de codécision.

---

<sup>106</sup> Article 14 du décret n°64-573

<sup>107</sup> Loi n°80-14 du 3 juin 1980 modifiant la loi n°72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales, J.O. 4789 du 20 septembre 1980, p. 1102-1103

<sup>108</sup> Cf. les articles 334 et suivants du code des collectivités locales.

## **B. .... A la l'intervention de l'Etat dans la gestion du domaine national**

La terre est, et il faut le rappeler sans cesse, un enjeu de pouvoirs. La maîtrise juridique sur la terre est une question fondamentale dans le schéma de répartition des compétences entre l'Etat et ses démembrements. Le Sénégal a depuis longtemps opté pour le transfert des compétences en matière de gestion des ressources naturelles aux unités administratives qu'il a créées. La création des communautés rurales en 1972 a procédé de cette volonté de l'Etat de mettre en place des relais chargés de mener une gestion saine et efficace en matière de ressources naturelles.

L'année 1996 marque un tournant décisif dans la dynamique administrative. Le 22 mars de la même année, les lois de la décentralisation ont été votées. Elles n'ont pas manqué d'avoir des incidences majeures dans la gestion des ressources naturelles y compris aussi dans le schéma de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et leurs modalités de mise en œuvre. En ce qui concerne la gestion foncière, il faut dire que l'Etat a opté à travers le décret n°96-1130 du 27 décembre 1996 à un transfert de compétences en matière de gestion et d'utilisation des domaines privé, public et national aux collectivités locales. Suite à ce transfert, les collectivités locales acquièrent la légitimité d'action dans le respect de la réglementation pour tout ce qui touche à ces domaines. Toutefois, l'Etat ne s'est pas retiré de la gestion des ressources naturelles. Il continue, soit à prendre en charge directement la gestion d'un domaine pourtant transféré, soit il détient le mot final dans la mise en œuvre de la compétence elle-même.

Dans le premier cas, l'Etat participe directement dans la gestion des ressources naturelles en contournant les collectivités locales qui, par respect au principe de subsidiarité, doivent avoir la compétence de principe dans ces domaines. Il en est ainsi dans différentes situations.

Aux termes de l'article 11 de la loi n°96-06 repris aux articles 18 et 19 de la loi n°96-07, le législateur pose la possibilité du transfert par l'Etat aux collectivités locales de la propriété, de la gestion, de la cogestion de son domaine privé aux collectivités locales.<sup>109</sup> Ces dispositions posent la théorie des mutations domaniales. On pourrait croire que ces dispositions renforcent la compétence des collectivités locales mais il n'en est rien, bien au contraire. L'Etat se réserve, pour les projets qu'il initie sur le domaine national, la possibilité d'agir directement si

---

<sup>109</sup> Ce transfert peut être direct ou impliquer la signature d'une convention portant sur l'utilisation desdits biens. (article 18 du 96-07)

son action est justifiée par un motif d'ordre public ou de défense nationale. A cet effet, l'alinéa second de l'article 24 de la loi n°96-07 dispose que « *pour les projets et opérations qu'il initie sur le domaine national, l'Etat prend la décision après consultation du Conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public* ». A la lecture de cette disposition, on remarque que les collectivités locales n'interviennent que pour consultation. C'est l'Etat qui reste l'initiateur du projet. Cette consultation des autorités décentralisées n'est pas prévue si l'Etat argue d'un motif d'intérêt supérieur.

L'article 27 de la loi n°96-07 reste le plus lourd de conséquences. Il dispose : « *Lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont 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, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social* ». Avec le décret n°87-720, il a été reversé ces zones pionnières situées dans la vallée Nord dans les communautés rurales. L'Etat a manifesté à travers les lois de la décentralisation de recouvrer la maîtrise juridique sur ces espaces à fort potentiel économique faisant l'objet d'un aménagement spécial. A l'égard de ces terres, l'Etat recouvre la pleine propriété en en assurant la gestion. C'est à se demander si l'Etat n'a pas repris en 1996 ce qu'il avait donné en 1987.

Dans le second cas, l'Etat intervient dans le cadre d'une formule de cogestion connue sous le nom de pouvoir d'approbation préalable. L'exposé des motifs du code des collectivités locales tirait les conséquences de la maturité des collectivités locales pour substituer le contrôle de légalité *a posteriori* au contrôle de tutelle *a priori*.<sup>110</sup> Désormais, les collectivités locales se tiennent pour libres devant le représentant de l'Etat, celui-ci devant perdre ses pouvoirs d'approbation préalable, de modification et d'appréciation en opportunité etc. Toutefois, l'Etat reste maître du jeu dans les domaines de compétences majeurs y compris dans les affaires domaniales et de l'urbanisme<sup>111</sup>. Nous pouvons conclure pour dire que la suppression de la tutelle prônée en 1996 ne joue pas pour ce qui concerne la gestion du domaine national.

---

<sup>110</sup> Le contrôle de légalité des actes des collectivités locales est envisagé au titre VI du code des collectivités locales (articles 334 et suivants).

<sup>111</sup> Article 336 du CCL 96-06

L'Etat reste plus que déterminant dans ce domaine où les mesures prises doivent recevoir la bénédiction préalable du représentant de l'Etat. Il appartient au sous-préfet d'approuver les décisions d'affectation comme de désaffectation des terres du domaine national qu'elles soient situées dans les zones des terroirs ou dans les zones urbaines.

En somme avec les lois de la décentralisation, l'Etat supprime les conseils ruraux qui perdent de leurs compétences en matière de gestion des ressources naturelles au profit des représentants de l'Etat.

## SECONDE PARTIE

### La loi sur le domaine national, une loi à réformer pour relever les défis actuels du développement économique

La loi est fille de son temps. Adoptée pour constituer un cadre juridique novateur propice à une bonne éclosion économique pour le Sénégal nouvellement indépendant, la loi sur le domaine national semble être exposée à de nombreuses critiques qui font état de son insuffisance à soutenir les défis actuels du développement économique.

Le sentiment de la nécessité de la réforme du cadre juridique de la domanialité nationale est le mieux partagé entre les différents acteurs intervenant dans le secteur. Lors du 30<sup>ème</sup> anniversaire, le 17 juin 1994, déjà le professeur KANTE regrettait, et à juste titre, cette fortune peu heureuse qui est réservée à la loi. Aussi se demandait-il « *est-ce parce qu'elle n'est plus assez jeune pour soulever l'enthousiasme, ou est-ce parce qu'elle n'est pas assez ancienne pour susciter la vénération ?*<sup>112</sup> » Dans tous les cas, le thème de la réforme de la loi a depuis 1996 été soulevé à chaque fois mais elle n'a jamais abouti à cause des pesanteurs dirimantes qui plaident pour son maintien.

Afin de mettre la loi sur le domaine national en phase avec les défis du développement économique, il serait pertinent, dans le cadre de cette seconde partie, de traiter du constat du caractère suranné de ladite loi et en tirer les conséquences qui s'imposent.

Nous aborderons cette seconde partie en insistant sur deux points majeurs :

- ✓ La loi sur le domaine national, une loi dépassée pour atteindre les objectifs de développement économique (**chapitre premier**),
- ✓ La loi sur le domaine national, une loi à réadapter aux défis actuels du développement économique (**chapitre second**).

---

<sup>112</sup> KANTE (B), Introduction de la revue Université, Recherche et Développement (U.R.E.D.), octobre n°4, 1994, p. 7

***Chap. 1<sup>er</sup> : La loi sur le domaine national, une loi dépassée pour atteindre les objectifs de développement économique***

La loi sur le domaine national est aujourd'hui vieille de 48 ans. Autant dire que par les temps qui courent, la loi est mise à l'épreuve et confrontée à d'innombrables défis de l'heure. Les objectifs de départ qui lui étaient assignés sont-ils atteints ? La survenance d'externalités auxquelles les initiateurs de la grande réforme-refonte de 1964 n'avaient pas pensé n'a-t-elle pas impacté sur son utilité actuelle ? Ce sont là des problématiques dignes parmi tant d'autres qui exigent des réponses adéquates.

Les défis actuels du développement économique intègrent la dimension de l'exploitation agricole à la faveur de la nouvelle politique d'agrobusiness initiée par les pouvoirs politiques depuis la dernière décennie. Il faut signaler qu'avec la réduction de la croissance dans tous les autres secteurs jadis très porteurs, les autorités en charge des politiques publiques ont tenté de rompre avec la conception qui considère la terre comme un capital mort. L'actualité plaide aussi pour un grand retour au travail de la terre.

Le dépassement de la loi sur le domaine national comme instrument de promotion économique procède d'une insuffisance de la législation applicable sur le domaine national. Nous nous en conviendrons après une analyse en profondeur des conditions d'affectation et de désaffectation des dépendances du domaine national.

Ce chapitre premier sera articulé autour de deux points majeurs :

- Un dépassement de la loi sur le domaine national lié aux conditions d'affectation (**section première**),
- Un dépassement de la loi sur le domaine national lié aux conditions de désaffectation (**section seconde**).

*Sect. 1<sup>ère</sup> : Un dépassement lié aux conditions d'affectation*

Le régime de la loi sur le domaine national est un régime d'affectation. Il implique que ceux qui décident de travailler la terre disposent de titres administratifs dûment signés par les autorités compétentes pour leur délivrance. Pour bénéficier d'une affectation d'une dépendance du domaine national, la législation commande que le demandeur satisfait à un certain nombre de conditions parmi lesquelles la condition de capacité de mise en valeur et la condition d'appartenance à la communauté.

Depuis la dernière décennie, le Sénégal a recouvré son cycle pluvieux. Les autorités exécutives prêchent pour un retour vers l'agriculture pour bénéficier des nombreuses potentialités qu'offre l'exploitation de la terre. Il faut signaler qu'à ce niveau que la loi sur le domaine national semble être dépassée si l'on sait que les conditions posées pour accéder aux terres versées dans la catégorie du domaine national ne prennent pas suffisamment en charge les données nouvelles liées à la promotion de l'agrobusiness.

L'application actuelle de la loi sur le domaine national dans un contexte marqué par une grande offensive agricole se heurte à des obstacles majeurs dont les plus significatifs sont, d'une part, l'imprécision de la condition d'appartenance à la communauté rurale (**paragraphe premier**) et la faiblesse de la condition de la capacité de mise en valeur (**paragraphe second**).

## **P. 1<sup>er</sup>: La condition d'appartenance à la communauté, une condition à préciser dans un contexte de valorisation du domaine public**

La grande offensive agricole implique un assainissement du cadre juridique applicable en matière foncière. A défaut de réformer ledit cadre afin de le corriger et l'adapter au contexte nouveau, nous pouvons dès à présent montrer que la condition d'appartenance à la communauté rurale est dépassée en cela qu'elle ne satisfait pas à l'exigence de clarté et d'intelligibilité de la loi. L'ambiguïté de la condition (A) dans un contexte de recomposition des activités économiques produit des conséquences certaines (B).

### **A. L'ambiguïté de la condition d'appartenance à la communauté rurale**

Le manque de clarté lié à la condition d'appartenance à la communauté rurale<sup>113</sup> frappe tout lecteur averti de la loi sur le domaine national et des nombreux autres textes réglementaires y relatifs. En effet, la loi sur le domaine national de 1964 dispose en son article 8 que « *les terres des zones des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat conformément aux lois et règlements* ». La référence à la qualité de membre de la communauté pour justifier le droit à l'affectation est reprise à l'article 18 du décret n°64-573.

L'appartenance à la communauté rurale n'est pas pour autant une notion clairement identifiée avec un contenu consensuel. D'ailleurs, l'article 20 du décret n°64-573 dispose que l'affectation cesse de produire ses effets « *si l'affectataire cesse de résider sur le terroir* ». Il en est de même de l'article 22 du décret n°66-858 qui prévoit la caducité du permis d'exploiter lorsque « *le bénéficiaire cesse d'avoir sa résidence principale dans la commune* ». La première condition d'appartenance à la communauté rurale est ainsi renforcée par la condition de la résidence. L'une et l'autre ne sont pas pour autant favorables à la nouvelle dynamique d'exploitation foncière à grande échelle.

Si la condition de l'appartenance à la communauté est interprétée comme une condition imposant à l'affectataire une obligation de justifier de son lien avec le terroir, on peut en déduire que sont exclus de la catégorie de ceux qui peuvent prétendre à l'affectation de terres tous ceux qui ne sont pas originaires de ces lieux. Autrement dit, le conseil rural ne peut

---

<sup>113</sup> La communauté rurale est définie à l'article 195 du CCL. Elle est « *une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement* ».

affecter une parcelle qu'à une personne prouvant qu'elle est née sur le terroir ou que l'un de ses parents y est né. Dans ce cas, les personnes ayant les capacités de tirer davantage de profits d'une terre ne sont pas admises à être affectataires à cause de l'absence de liens.

A l'origine, cette condition d'appartenance visait à protéger les petites exploitations familiales pour ne pas réduire les paysans à des ouvriers agricoles travaillant pour des industriels nouvellement installés. Toutefois, à cause de la faiblesse des moyens dont disposent ces paysans, les situations n'ont guère évoluées. Il importe de prendre en compte toutes les potentialités économiques qu'offre la terre pour oser aller dans le sens d'assouplissement de cette condition d'appartenance obligatoire strictement interprétée.

La condition de la résidence principale n'est pas non plus attractive. Doit-on comprendre à travers elle que l'affectataire doit résider inéluctablement sur le terroir ? La qualité de contribuable suffit-elle pour donner la qualité de résident ? Dans tous les cas, la réponse n'est pas donnée par les textes et que des problématiques pareilles se posent au niveau des conseils ruraux. Le manque de textes de base fait que les réponses qu'ils proposent diffèrent d'un conseil à un autre. Nous prendrons pour exemple le conseil rural de Gandon (communauté rurale dans laquelle se trouve l'Université Gaston Berger de Saint Louis).

Mais le droit a prévu aussi l'admission d'un nouveau membre à la communauté rurale consécutivement à la prise en compte de la mobilité des personnes sur le territoire national. A cet effet, l'article 4 du décret n°72-1288 dispose « *l'affectation au profit d'un nouveau membre de la communauté rurale est faite par prélèvement sur les terres non affectées ou sur les terres désaffectées* »

Dans un contexte changeant de développement agricole, la condition d'appartenance et de résidence à la communauté rurale manque de clarté. Cela pose des conséquences certaines.

## **B. Les conséquences de la condition d'appartenance**

L'ambiguïté de la condition d'appartenance engendre des conséquences certaines eu égard à la nouvelle orientation économique qui intègre la terre dans le circuit économique. Outre le risque d'interprétations divergentes à cause de l'absence de contenu clair à donner à ces notions, cette condition constitue un grand frein pour la nouvelle politique agricole.

Il faut souligner que la condition d'appartenance n'est pas fortuite. Elle se justifie sur la base d'un certain nombre de rationalités pragmatiques. Le législateur a évité de bouleverser le système foncier sécularisé. Pour ne pas bouleverser le monde rural, il a été décidé de consacrer un système à cheval entre la tradition et la modernité. Dans cet ordre d'idée d'apaisement de l'introduction du droit nouveau, la loi sur le domaine national notamment en son article 15 prévoit que *« les personnes occupant ou exploitant personnellement des terres dépendantes du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter »*. Cette volonté de sécurisation des petits paysans dépourvus de moyens financiers a inspiré toute la loi et à travers elle la réforme elle-même.

L'objectif de stabilisation de la situation de la paysannerie se retrouve ainsi dans la consécration de la condition d'appartenance pour accéder à la terre versée dans les dépendances d'un terroir. Il s'agissait également de prévenir la concurrence entre, d'un côté, les paysans pauvres et démunis qui ont un lien profond de lignage et de naissance et d'un autre côté, les arrivistes beaucoup plus nantis. Si l'on n'y prend pas garde, les premiers risquent de perdre « leurs propriétés » au profit des seconds pour lesquels ils vont servir dans les exploitations. En somme, la logique première de la loi correspond à la condition d'appartenance.

Le glissement de sens que l'on peut noter de la condition d'appartenance à la condition de résidence est symptomatique de la volonté de lutter contre l'exode rural. Le déplacement massif de la paysannerie vers les centres urbains peut être endigué par le risque de désaffectation auquel s'expose toute personne qui aurait l'idée de quitter son terroir d'origine.

Il est bien vrai que la condition de lien avec la communauté se justifiait mais le contexte actuel orienté vers le retour vers l'agriculture impose une redéfinition de ladite condition. S'il en est ainsi c'est parce que tel que le droit est rédigé actuellement, les investisseurs venus d'ailleurs n'ont aucune chance pour bénéficier de la terre. La conséquence de cette situation

est que les terres potentiellement porteuses restent insuffisamment exploitées. On a là une bonne raison pour précipiter la réforme du domaine national.

A coté de la condition d'appartenance à la communauté, de lien de naissance ou de résidence, nous avons la condition de capacité de mise en valeur dont il nous faut donner une lecture approfondie dans la partie qui suit.

### **P. 2<sup>ème</sup> : la condition de la capacité de mise en valeur, une condition à renforcer**

D'après la loi sur le domaine national, seuls sont admis à prétendre à la qualité d'affectataires ceux qui disposent d'une bonne maîtrise physique et financière sur la terre. La capacité de mise en valeur est une condition imposée mais avec le temps la condition elle doit être réécrite à défaut d'être renforcée en vu de l'adapter à la nouvelle conjoncture économique. Telle qu'elle est prévue, l'exigence de la capacité de mise en valeur aboutit sur de nombreuses conséquences **(B)** à cause du manque de clarté de la condition elle-même **(A)**.

#### **A. L'ambiguïté de la condition de capacité de mise en valeur**

A travers la grande réforme-refonte de 1964 en matière foncière, le législateur avait entendu mettre en place un régime qui puisse permettre de tirer meilleur profit de la terre. Pour rompre avec les terres immobilisées entre les mains d'un individu qui préfère les abandonner ou qui les exploite insuffisamment, il est prévu un régime centré autour de la capacité de mise en valeur. Aux termes de l'article 8 de la loi sur le domaine national, il est clairement indiqué que « *les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres de la communauté rurale qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'Etat* ». La référence à la condition de la mise en valeur se retrouve aussi à l'article 18 du décret n°64-573, lequel poursuit « *les terres de culture et de défrichement sont affectées aux membres de la communauté rurale, groupé ou non en associations ou coopératives, en fonction de leur capacité à assurer directement ou avec l'aide des membres de leur famille, la mise en valeur de ces terres* ».

Il en est de même pour le permis d'exploiter remis sur les terres du domaine national situées dans les zones urbaines autres que celles regroupées dans les sections rurales<sup>114</sup>. Son octroi est subordonné à la satisfaction de la condition de mise en valeur personnelle. L'obligation de respect de ladite condition est réaffirmée dans la transmission de la décision d'affectation au

---

<sup>114</sup> Voir les articles 19 et suivants du décret n°64-573.

moment de la dévolution successorale. En de pareilles circonstances, la loi prévoit une priorité aux héritiers dans la réaffectation de la terre de leur géniteur. Toutefois, « *les héritiers obtiennent l'affectation à leur profit de tout ou une partie des terres affectées à leur auteur dans les limites de leur capacité d'exploitation... sous réserve de ne pas aboutir à la constitution de parcelles trop petites pour être susceptibles d'exploitation rentable*<sup>115</sup> ». Cette réaffectation prioritaire dans les limites de la capacité de mise en valeur profite aussi aux héritiers du détenteur d'un permis d'exploiter.<sup>116</sup>

Condition simple parce qu'établie pour rompre avec l'immobilisation des terres, elle n'en est pas moins problématique et cause des problèmes d'interprétation qu'il nous faut relever dans un contexte changeant de développement agricole. L'article 3 du décret n°72-1288 modifié par le décret n°86-445, dernier texte en la matière indique que « *l'affectation 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* ». La capacité dont il s'agit ici pose un problème de définition. S'agit-il d'une capacité financière d'exploitation ou une capacité d'exploitation personnelle ? Pour la première, elle se justifie parce que la mise en valeur implique l'emploi de moyens conséquents pour la réalisation d'impenses. Celui qui n'en a pas va certainement abandonner la terre qui aurait pu être rentabilisée par une autre personne beaucoup plus capable.

Pour la capacité personnelle, elle peut être à l'origine de bien de désagréments si elle est interprétée strictement comme une capacité impliquant directement la main du bénéficiaire de l'affectation. L'aide des membres de la famille est précieuse mais elle peut être insuffisante même si c'est la conception extensive de la famille qui prévaut en Afrique. La condition d'exploitation personnelle telle qu'elle est posée semble ne pas admettre le travail salarié. Pourtant avec le grand retour vers l'exploitation de la terre, il est plus pertinent de recourir à la machinerie et aux bras valides. Dans ce contexte, nous pouvons affirmer que la condition mérite un glissement pour permettre l'émergence de grandes fermes agricoles.

Le manque de clarté de la condition de mise en valeur est à l'origine de conséquences innombrables. Celles-ci plaident pour une reconsidération de la condition.

---

<sup>115</sup> Article 22 du même décret

<sup>116</sup> Article 23 idem.

## **B. Les conséquences de la condition de capacité de mise en valeur**

Le législateur de 1964 a inscrit la condition de mise en valeur au cœur du dispositif d'accession à la terre. En plus d'être promu au rang de condition incontournable dans le régime juridique de la domanialité nationale, la mise en valeur a conditionné l'immatriculation des terres au profit de tous ceux qui occupaient les terres et qui ont procédé à des mises en valeur effectives. C'est dans ce contexte que le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux termes de l'article 14 de la loi sur le domaine national aux « *propriétaires d'immeuble ayant fait l'objet d'un acte transcrit à la conservation des hypothèques, lesquels devront, sous peine de déchéance, requérir l'immatriculation desdits immeubles dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en valeur de la présente loi. A défaut, ces immeubles peuvent être incorporés dans le domaine national* ».

Au delà du fait que la mise en valeur a conditionné le droit de propriété sur les immeubles dans les cas où l'occupant a procédé à une mise en valeur permanente, elle continue aussi à être une condition d'affectation. L'introduction de cette condition éclaire l'orientation de la réforme de 1964 et a répondu à la question de savoir si la réforme a mis en place un régime agraire ou un régime foncier. Il est clair que la réforme est foncière en cela que le régime met l'accent sur le travail de la terre, celle-ci ne devant revenir qu'à ceux-là qui la travaillent utilement.

La condition de mise en valeur déteint aussi sur les multiples situations dans lesquelles peuvent se trouver les différents antagonistes sur la terre. Il peut y avoir une discordance entre d'une part celui qui bénéficie de la terre et d'autre part celui qui procède à l'exploitation effective de la dépendance du domaine national. Cette situation conflictuelle a retenu la jurisprudence dans une décision rendue par la Cour Suprême à la date du 24 mars 1982. C'est la décision Madior WADE. A travers cette décision, le juge décide de la non-transmission automatique par voie successorale aux héritiers du droit d'usage reconnu à un affectataire.

Dans cette affaire intéressante, il s'agissait d'un père de famille, Mor WADE, qui avait bénéficié dûment d'une décision d'affectation d'une terre du domaine national dans la communauté rurale de Diender, dans le département de Pout. A sa mort, en 1973, ses héritiers, Madior et autres, décident, sur la base de leur droit successoral, de donner la dépendance concernée au sieur El Hadj Mor NDOYE qui devait l'exploiter.

En 1978, quand ils ont manifesté leur désir de reprendre les terres, M. NDOYE leur opposa un nict catégorique. De ce différend entre les deux familles, il est né un litige dont il a appartenu à la Cour suprême de connaître. Le juge rappelle que le domaine national est exclusif du droit de succession et que par conséquent, les frères WADE ne peuvent pas invoquer la loi. Poursuivant, le juge admet la primauté de l'exploitation sur le droit initial de mise en valeur. En effet, il faut signaler que si la parcelle a été mise en valeur initialement par la famille WADE en y plantant 21 citronniers et en y creusant 5 puits, le sieur NDOYE a procédé à l'exploitation permanente et a assuré un suivi cultural qui a justifié la reconnaissance de ses efforts. A travers cette décision, le juge réaffirme une fois de plus la volonté de lutter contre les immobilisations foncières.

La loi sur le domaine national est devenue obsolète parce que les conditions d'affectation posées par la loi ne satisfont plus aux exigences actuelles de développement économique. Ces dernières handicapent les politiques appelant à un retour vers le travail de la terre. Toutefois, ladite loi ne souffre pas seulement à cause des conditions liées à l'accès à la terre, elle souffre davantage des incongruités qui concernent les conditions de désaffectation des dépendances versées dans le domaine national.

### *Sect. 2<sup>ème</sup>: Un dépassement de la loi lié aux conditions de désaffectation*

L'occupation des dépendances du domaine national se fait sur la base d'une décision d'affectation. Celle-ci, loin d'être une décision pérenne, est simplement une décision durable et stable. Elle est maintenue tant que les conditions de son octroi demeurent encore réunies. Cela dit, elle peut être rapportée dans les nombreux cas identifiés par la loi à l'étude.

Le droit d'usage reconnu aux affectataires du domaine national sera traité en deux points qui rendront compte de la précarité de la situation juridique des affectataires du domaine national (**paragraphe premier**) et de la nécessité de réadapter les conditions de désaffectation des terres du domaine national (**paragraphe second**).

## **P. 1<sup>er</sup>: De la précarité de la situation juridique des affectataires du domaine national**

La situation administrative des affectataires des terres du domaine national est fonction de la portée du droit reconnu sur les terres versées dans la catégorie. Les textes relatifs au domaine national sont unanimes, les affectataires disposent d'un simple droit d'usage. Ce droit est considéré comme un droit précaire lié à son contenu (A). A cause du contenu qu'on lui affecte, les dispensateurs de crédits bancaires sont assez réticents pour faire accéder les affectataires à leurs services. Cela justifie son insécurité (B).

### **A. Le contenu du droit d'usage**

Les affectataires du domaine national sont dans une situation d'usager des dépendances concernées. L'article 3 du décret n°72-1288 qui indique les conditions d'octroi de l'affectation poursuit que « *l'affectation ne confère qu'un droit d'usage. Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage.* » Cette situation d'usager n'en est pas moins stable. Aux termes de l'article 18 du décret n°64-573, la situation d'usager dure tant qu'une mesure de désaffectation n'est pas prononcée par les organes compétents de la collectivité. Encore faut-il que la désaffectation n'intervienne qu'après que les conditions de celle-ci soient réunies.

L'analyse du droit d'usage permet de dévoiler son contenu. Faut-il le rappeler, le droit d'usage est un démembrement du droit réel conférant à son titulaire le droit d'utiliser la chose et d'en percevoir les fruits mais dans les limites de ses besoins et ceux de sa famille.<sup>117</sup> De nature alimentaire dans sa conception civiliste, ce droit s'applique au domaine national en conférant à l'affectataire une autorisation d'exploiter durablement la terre personnellement ou avec l'aide de sa famille.

Ce droit soulève des préoccupations énormes quant à nature réelle. Si d'aucuns comme le professeur Mme SOW SIDIBE ont soutenu que le droit d'usage du domaine national est un droit réel, en ceci qu'il porte directement sur une chose et qu'il a des similitudes et des originalités par rapport au droit d'usage classique, d'autres par contre, sont allés dans le sens de lui contester la nature de droit réel. Parmi ces derniers, on a le juge Kéba MBAYE<sup>118</sup> pour qui « *il ne s'agit pas d'un droit d'usage mais d'une autorisation d'exploiter le sol* ». M. Marc

<sup>117</sup> Le droit d'usage est défini par le lexique des termes juridiques (16<sup>ème</sup> édition, DALLOZ, p. 664) comme un « *droit réel principal, démembrement du droit de propriété, qui confère à son titulaire, l'usager, le droit d'utiliser la chose et d'en percevoir les fruits mais dans les limites de ses besoins et de ceux de sa famille* ».

<sup>118</sup> MBAYE Kéba, « *Le régime juridique des terres au Sénégal* », in *Le droit de la terre en Afrique*, Paris, 1971, p.

DEBENE et Mme CAVERIVIERE<sup>119</sup> estiment qu'il ne peut y avoir de droits réels sur le domaine national car « *le domaine national constitue un ensemble non immatriculé, insusceptible d'appropriation. La procédure d'affectation ne saurait déboucher sur la constitution d'un droit réel sur le sol au profit de l'exploitant. La notion de droit réel est en fait incompatible avec le concept de domaine national* ».

Pour le professeur Papa Banga GUISSÉ, en analysant le droit d'usage, il conclut à « *l'existence d'un véritable droit de superficie* »<sup>120</sup>, lequel consiste en « *un droit réel qu'un propriétaire (appelé superficiaire) exerce sur la surface d'un fonds (du sol), dont le dessous ou tréfonds appartiennent à un autre propriétaire (appelé tréfoncier)* ». Tirant les conséquences de l'article 13 du décret n°72-1288 qui dispose que « *Dans le cas de réaffectation d'une parcelle pour cause quelconque, le nouvel affectataire est tenu de verser à son prédécesseur, ou à ses héritiers, une indemnité égale à la valeur des constructions et des récoltes pendantes estimées au jour de la nouvelle affectation.* », le sieur GUISSÉ retrouve une des caractéristiques essentielles du droit de superficie. Il s'agit de la pleine propriété du superficiaire sur les réalisations ou les améliorations faites dans l'emprise de la dépendance occupée.

En définitive, l'affectation repose sur un droit d'usage qui diffère du droit de propriété. Celui-ci est sacré et définitif et confère sur la chose un pouvoir de jouissance absolue dans le respect de la réglementation. Il emporte des conséquences certaines notamment le pouvoir d'user de la chose, « *usus* », le pouvoir bénéficier des fruits de la chose, « *fructus* » et fondamentalement du pouvoir d'abuser de la chose, « *abusus* ». Si les deux premiers démembrements du droit de propriété se retrouvent dans le droit d'usage, le dernier, lui, est absent. Le droit d'usage se limite à la simple détention de la terre. Ce droit d'usage ne peut concerner aucune forme de transaction. L'article 3 du décret 1288 réaffirme que « *les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage* ». La consécration de la non-circulation des terres du domaine national entre personnes intéressées fait suite à la volonté de réaffirmer le caractère *intuitu personae* de la décision d'affectation prise au profit d'une personne nommément identifiée et réunissant les conditions préalables pour prétendre à la terre. Le droit d'usage reste malgré tout précaire.

---

<sup>119</sup> M. DEBENE et Mme CAVERIVIERE, *Droit foncier sénégalais*, Paris, Berger Levrault, 1988, Monde en devenir

<sup>120</sup> Pape Banga GUISSÉ « *la nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : l'exemple de la Communauté rurale de Gamadji Saré* », in la revue U.R.E.D. n°4, octobre 1994, p.27

## **B. L'insécurité du droit d'usage**

Le droit d'usage reconnu sur les terres du domaine national aux affectataires, tel qu'il est décidé, ne satisfait pas aux exigences de la sécurité juridique pour les dispensateurs de crédits. Faut-il le rappeler, le droit d'usage est un droit précaire. Cette précarité tient de multiples facteurs dont la possibilité de retrait de l'affectation qui peut intervenir par la seule volonté de l'autorité, d'une part, mais aussi de l'inadaptation du droit d'usage avec les régimes de sûreté immobilières pratiqués dans l'espace intégré de l'O.H.A.D.A.

Les terres du domaine national ne font pas partie ni des domaines public ou privé, ni du domaine privé des particuliers. Elles sont incluses dans une catégorie située hors du commerce juridique. Le droit d'occupation, d'usage ou même l'usufruit<sup>121</sup> dont les affectataires peuvent disposer sur ces terres s'éclipse facilement devant l'Etat. Celui-ci peut reprendre la dépendance concernée par l'affectation en invoquant utilement des notions aussi larges que floues dont le contenu est élastique et rend compte de la précarité des occupants. L'article 15 alinéa 2 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 ainsi que les articles 11 et suivants du décret n°72-1288 font référence, pour justifier la désaffectation, à la notion d'intérêt général dont Jacques-Henri STAHL nous fait remarquer qu'elle « *est une notion d'une certaine plasticité, volontairement imprécise, qui permet au juge (ici à l'administration locale ou centrale) d'adapter les contours de sa jurisprudence (son action) aux aspirations ou aux nécessités de son temps.* »

L'Etat dispose d'une autre justification incontournable pour faire jouer ses prérogatives de puissance publique. La procédure d'immatriculation au seul profit de l'Etat des terres du domaine national pour les reverser dans son domaine privé prévu à l'article 29 du décret n°64-573 conformément aux articles 8 et 11 de la loi sur le domaine national repose sur la notion d'utilité publique. Il reste que la procédure de mise en œuvre de l'immatriculation n'est pas la même suivant la nature de la zone. Dans les zones urbaines, les zones classées et les parties non affectées des zones pionnières, l'immatriculation est aisée car ne nécessitant pas une déclaration d'utilité publique. Par contre, dans les zones des terroirs et les portions affectées des zones pionnières, elle est subordonnée au caractère d'utilité publique de l'opération projetée. Dans tous les cas, l'invocation de l'intérêt général ou de l'utilité publique témoignent de l'atteinte à la stabilité de l'affectation du domaine national.

---

<sup>121</sup>Pape Banga GUISSSE « *la nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : l'exemple de la Communauté rurale de Gamadji Saré* », in la revue U.R.E.D. n°4, octobre 1994, p. 23

Outre la précarité due à cause de la menace de l'irruption de l'Etat, le droit d'usage ne satisfait pas aux exigences de sécurité juridique pour les agents de crédits. On le sait, une bonne exploitation de la terre requière des moyens financiers auxquels malheureusement la grande paysannerie n'a pas accès. Ceux-ci doivent bénéficier de la confiance des dispensateurs de crédits et s'appuyer sur des mécanismes de sureté qui puissent permettre aux créanciers de recouvrer leurs créances dans les délais et au cas où le débiteur reste défaillant de pouvoir le contraindre à s'exécuter.

Le droit d'usage contient en lui-même ses propres limites juridiques pour satisfaire aux créanciers. Le droit d'usage ne peut donner lieu à aucune transaction commerciale, un échange ou à une cession fut-ce-t-elle à l'amiable. L'article 3 du décret n°72-1288 est sans équivoque : le droit d'usage ne peut faire « *l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage.* » De nature exclusivement alimentaire, ce droit n'est pas un droit personnel c'est-à-dire qu'il n'intègre pas le rapport juridique pécuniaire entre un créancier et un débiteur. La portée du droit de l'affectataire se limite à la simple détention fructifiée.

Le droit des affaires notamment le droit O.H.A.D.A. inscrit l'hypothèque au cœur des mécanismes de sureté immobilière. Elle est définie à l'article 190 de l'Acte Uniforme relatif aux suretés comme « *appartenant au constituant en garantie d'une ou plusieurs créances, présentes ou futures à condition qu'elles soient déterminées ou déterminables.*»<sup>122</sup> L'article 97 du même texte indique que « *l'hypothèque confère à son titulaire un droit de suite et un droit de préférence (par rapport des créanciers chirographaires, les créanciers ne disposant pas de garantie).* » Quant à l'article 203, il fait une remarque de taille : « *L'hypothèque conventionnelle ne peut être consentie que par celui qui est titulaire du droit réel immobilier régulièrement inscrit et capable d'en disposer.*»

Cette disposition a pour conséquence d'exclure les dépositaires d'un simple d'usage d'un immeuble des opérations d'hypothèque. Il s'y ajoute que l'affectataire, même si son droit est stable tant que demeure la mise en valeur, n'est pas propriétaire des terres qui lui sont affectées. Aussi, l'hypothèque implique qu'à terme si le débiteur ne paie pas, le créancier puisse, conformément à son de suite, saisir le bien immobilier en quelque mains qu'il se trouve selon les règles de saisie immobilière. Or il est de principe constant que le domaine

---

<sup>122</sup> Acte uniforme portant organisation des suretés modifié le 15 février 2011

national tout comme tous les biens publics est protégé par les principes d'indisponibilité<sup>123</sup> et d'imprescriptibilité<sup>124</sup>. Le domaine national est hors du commerce juridique. L'affectataire n'est pas seulement soumis à la peur d'une dépossession de son droit ou de l'inadaptation de la nature de son droit à son environnement des affaires, il est handicapé par la réglementation liée aux conditionnalités de désaffectation.

## **P. 2<sup>ème</sup>: ... Aux conditions de désaffectation à réadapter**

Les conditions posées pour justifier une décision de désaffectation sont d'une très grande rigueur. Ces dernières, loin de permettre une promotion d'un retour vers la terre, constituent des limites à surmonter. La prévision des régimes d'indemnisation contribue à atténuer cette rigueur sans la faire disparaître. Nous mettrons l'accent sur le caractère contraignant des mesures de désaffectation compte tenu de leur inadéquation aux exigences actuelles de développement économique (A) avant de terminer par faire de la place aux conséquences générées par une décision de retrait d'une affectation (B).

### **A. La rigueur inadaptée des conditions de désaffectation**

Prononcée pour une durée indéterminée, la décision d'affectation d'une dépendance du domaine national soit à une personne physique, soit à une association ou coopérative peut être rapportée dans tous les cas où certaines conditions identifiées par les textes relatifs au régime foncier sont réunies. Au demeurant, la désaffectation apparaît comme une sanction de l'inobservation des conditions posées pour prétendre à l'affectation. Celles-ci recouvrent la condition d'appartenance et ou de résidence dans la communauté rurale, d'une part et de preuve de capacité de mise en valeur. L'article 9 du décret n°72-1288 reprenant en partie l'article 15 de la loi n°64-46 et l'article 20 du décret n°64-573 ainsi que l'article 22 du décret n°66-858 concernant le permis d'exploiter identifient clairement les causes de la désaffectation.

Il dispose : « *La désaffectation totale ou partielle peut être prononcée à tout moment, dans les cas suivants : à la demande de l'affectataire ; d'office si, un an après une mise en demeure restée sans effets, il est constaté par le Président du Conseil rural un mauvais entretien manifeste des terres de l'affectataire au moment des travaux saisonniers habituels, une*

---

<sup>123</sup> Etat d'un bien, d'un droit ou d'une action qui échappe au libre pouvoir de la volonté individuelle par interdiction ou restriction du droit d'en disposer.

<sup>124</sup> La détention prolongée d'un bien public n'aboutit pas à la propriété.

*insuffisance de la mise en valeur ou une inobservation répétée et grave des règles fixées en matière d'utilisation des terres ; d'office si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de sa famille.* » Il en est de même dans les cas de décès de l'affectataire et de dissolution de l'association ou de la coopérative bénéficiaire.<sup>125</sup>

Le caractère suranné des conditions de désaffectation par rapport aux exigences des temps modernes apparaît à plusieurs niveaux sur lesquels nous nous appesantirons ici. La loi de réforme de 1964 fut adaptée à la situation de la grande paysannerie. Tel n'est plus le cas actuellement dans un contexte de concurrence et d'ouverture face à l'arrivée des nouveaux investisseurs et de la grande mobilité développante des populations rurales.

Promue au rang de condition majeure dans le régime d'affectation et de désaffectation des dépendances du domaine national, la mise en valeur entretient un flou sur son contenu. A partir de quand, une parcelle est-elle considérée comme mise en œuvre ? Cette question pose la problématique du degré minimal de mise en valeur ? L'arrêté devant être par le préfet prévu par le décret n°72-1288 à son article 10 n'est jamais intervenu.<sup>126</sup> A cause de l'absence de ce texte important, il n'est pas facile de conclure à une insuffisance de mise en valeur pour justifier une décision de retrait de l'affectation préalablement donnée.

Le juge a été confronté à cette question majeure du droit foncier dans une affaire portée devant la Cour suprême à la date du 25 mars 1981<sup>127</sup>. Dans cette affaire emportant le sieur Massamba SALL, le juge se montre regardant par rapport à l'appréciation de la consistance de la mise en valeur. Il conclut que les organes communautaires ne sauraient « *se contenter d'un simple motif d'insuffisance de mise en valeur sans préciser en quoi consiste cette carence* ». Pour remédier à cette difficulté, de nombreuses définitions de la mise en valeur sont proposées<sup>128</sup> mais aucune d'entre elles n'est satisfaisante. La question reste en l'état. Afin de lutter contre le mauvais entretien manifeste des terres qui peut conduire à leur dégradation ou à défaut à leur appauvrissement, les organes communautaires recourent à des stratégies

---

<sup>125</sup> Article 5 du décret n°72-1288

<sup>126</sup> L'article 10 du décret n°72-1288 dispose : « *Un arrêté du préfet fixe, si besoin est pour chaque communauté rurale, les conditions de mise en valeur minimale prévues à l'article 9 (conditions de désaffectation), les superficies rentables au sens de l'article 6 (Priorité de réaffectation dans la limite de la capacité d'exploitation aux héritiers sur les dépendances affectées à leur auteur)* ».

<sup>127</sup> C.S. 2<sup>ème</sup> section, 25 mars 1981. El Hadj Massamba SALL, R.I.P.A.S. n°4

<sup>128</sup> La DAGAT avait proposé : « *une superficie est considérée comme mise en valeur à partir du moment où un investissement y a été consenti aux fins de son exploitation intégrée ou non, pour des activités de production agricole, forestière, pastorale, halieutique, cynégétique et de mise en défens ou une jachère améliorée par des techniques appropriées* ».

disparates pour imposer des normes locales de mise en valeur. Nous pouvons citer la malheureuse décision du préfet de Barkédji qui a refusé d'approuver une décision d'affectation de 14000 hectares à des éleveurs au motif que « *l'élevage ne peut constituer une formule de mise en valeur* »<sup>129</sup>.

La condition de mise en valeur ne prend pas suffisamment en compte les techniques culturales naturelles visant à préserver le niveau de productivité des terres. La jachère ne participe-t-elle pas à une mise en valeur de la terre ? A l'évidence, oui. Pourtant, parce qu'elle consiste en une immobilisation de la parcelle se traduisant par une sorte d'abandon pour un cycle cultural, la jachère peut apparaître comme une absence de mise en valeur. Ce qui n'est pas moins préjudiciable aux occupants obligés de travailler continûment la terre.

Quant à la vérification, elle revient à l'exécutif rural. Le Président du Conseil rural doit se transporter sur les lieux afin de vérifier par lui-même l'état de la mise en valeur avant de prendre toute décision allant dans un sens ou dans un autre. A ce niveau, nous rappelons l'insuffisance des moyens matériels dont disposent les Présidents de Conseils ruraux pour mener à bien cette prérogative qui est la leur.

Pour ce qui est de l'obligation de l'intervention personnelle de l'affectataire outre l'aide de sa famille, nous pouvons noter qu'elle contribue à endiguer l'initiative rurale. En plus de maintenir les affectataires dans le monde rural, ce qui se traduit certainement par une stagnation de l'échelle sociale, l'obligation de l'intervention personnelle ne se justifie pas. Le juge aura raison de considérer que « *le fait de précéder par voie contractuelle de droit moderne à la mise en valeur de la parcelle constitue une participation personnelle à la mise en valeur* »<sup>130</sup>.

Ce qui est frappant avec cette condition de mise en valeur, c'est qu'en même temps qu'elle permet une bonne gestion des terres, en les destinant seulement à ceux qui sont susceptibles de les travailler utilement, elle génère des impairs liés à une application rigoriste de la règle. Les nouveaux prétendants à la terre doivent impérativement donner des garanties qu'ils sont en mesure de travailler les dépendances qu'ils demandent mais l'on devrait permettre à la

---

<sup>129</sup> Nous avons également le cas des chutes de Dindéfélou, où les villageois de Dindéfélou avaient émis le souhait de percevoir une taxe sur les activités touristiques menées dans la zone, ce que le préfet a désapprouvé parce qu'il n'y aurait pas de mise en valeur de la part des populations. Or ces populations avaient déjà construit un campement touristique et confectionné des pistes pour l'accès aux chutes qu'elles considèrent comme une forme de mise en valeur.

<sup>130</sup> C.S. 25 mars 1981 Massamba SALL, précité.

grande paysannerie déjà installée de bénéficier des commodités offertes par l'entrepreneuriat rural sur les terres qu'elle détient.

Parce qu'une décision de désaffectation sonne toujours comme une sanction pour un manquement à une obligation préexistante ou une dépossession, le droit s'intéresse à la règlementation de ses effets. C'est la question des conséquences de la désaffectation.

## **B. Les conséquences de la désaffectation**

La désaffectation est une mesure qui emporte bien de conséquences néfastes. Elle débouche sur le retrait de la dépendance mise à la disposition de l'affectataire. La question centrale qui se pose est celle qui a trait à l'indemnisation pour les réalisations faites par l'occupant. Le régime juridique foncier est explicite là-dessus. Toutefois, une analyse objective des règles prévues à cet effet permet de se rendre compte de la précarité de la situation des affectataires qui désirent quitter après avoir bénéficié d'une terre qu'ils ont mise en valeur. Toutes choses qui constituent un frein à la promotion de l'installation des investisseurs dans la ruralité.

Le Président du Conseil rural peut prendre une décision de désaffectation dans de nombreux cas : soit l'Etat met en œuvre la procédure d'immatriculation à son profit<sup>131</sup>, soit lorsque que l'intérêt général de la communauté l'exige<sup>132</sup>, soit dans les cas de révision générale des affectations dans le terroir<sup>133</sup> ou encore dans les cas identifiés par l'article 9 du décret n°72-1288. Dans tous les cas, l'on peut être confronté à une situation où l'affectataire a déjà consenti des investissements dans sa parcelle. Qu'est ce que les textes ont prévu dans de pareilles situations ?

Si la décision de désaffectation a été initiée par une personne publique notamment l'Etat ou les collectivités locales, l'affectataire déchu de son droit « *reçoit une parcelle équivalente à titre compensatoire* »<sup>134</sup>. Dans les autres hypothèses, il est prévu à l'article 13 du décret n°72-1288 que « *Dans les cas de réaffectation d'une parcelle pour cause quelconque, le nouvel affectataire est tenu de verser à son prédécesseur, ou à ses héritiers, une indemnité égale à la valeur des constructions et des récoltes pendantes, estimées au jour de la nouvelle affectation. L'estimation est faite par le Président sur avis du Conseil rural* ».

---

<sup>131</sup> Article 3 de la loi n°64-46

<sup>132</sup> Article 11 du décret n°72-1288

<sup>133</sup> Article 12 du même décret

<sup>134</sup> Article 11 alinéa 2 du décret précité

Cette possibilité d'indemnisation pour les impenses faites tient de la reconnaissance d'un droit de propriété sur les améliorations faites sur le domaine national même si celui-ci reste en dehors de toute possession. Cette situation est la même concernant « *les formations forestières régulièrement implantées sur le domaine national sous forme de plantations individuelles en plein, d'alignement et d'abris qui restent la propriété des personnes privées, physiques ou morales qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute appropriation du terrain du domaine national* »<sup>135</sup>.

Ces règles, simples en apparence, posent problèmes dans le fonds pour tout investisseur déjà installé désireux de quitter. Il ne peut obtenir de dédommagement que pour les impenses faites par lui. A l'analyse, le régime d'indemnisation pose problèmes à différents niveaux. Le mécanisme de compensation repose sur un mouvement à trois temps : d'abord, la dépendance doit être désaffectée par le Président du Conseil rural, ensuite, elle doit être réaffectée à un autre demandeur et enfin, il appartiendra au nouvel affectataire de procéder à l'indemnisation, pour les impenses faites, à son prédécesseur. Dans les trois moments, nous avons décelé des éléments d'insécurité pouvant faire perdre ou du moins rendre difficile la procédure d'indemnisation.

L'article 9 du décret n°72-1288 rappelle que « *la désaffectation totale ou parcelle peut être prononcée (...) à la demande de l'affectataire* ». Décidant lui-même de quitter, l'affectataire peut saisir le Président d'une demande emportant le retrait de son droit d'usage. Le Président est-il tenu d'accéder à sa demande ? La réponse à cette question n'est nullement prévue par les textes pertinents en la matière. Ce qui est constant, c'est que le juge admet « *qu'une terre du domaine national déjà affectée ne peut faire l'objet d'une autre affectation valable qu'après avoir été régulièrement désaffectée* ».<sup>136</sup> Y a-t-il un délai à respecter avant l'intervention de la décision de désaffectation ? Entre la décision de départ et la décision de désaffectation, l'affectataire ne risque-t-il pas de s'exposer à un délitement de ses impenses. On le sait, la décision de quitter peut reposer sur des rationalités d'urgence.

La décision de désaffectation doit par la suite être suivie d'une décision de réaffectation pour que l'ancien affectataire puisse prétendre à une indemnisation. Qu'est ce qui est prévue de faire dans les hypothèses où aucune nouvelle demande d'affectation n'est enregistrée ? L'attente peut être longue. Aussi le recours aux textes reste-t-il infructueux. Plus le temps

<sup>135</sup> Article L.2 de la loi n°98-03 du 08 janvier 1988 portant code forestier

<sup>136</sup> C.E. 25 mai 2000, Groupement féminin Keur Ségac/Etat du Sénégal, Bulletin des arrêts, 2000, n°9, p. 18

d'attente est long, moins l'ancien affectataire peut s'attendre à amortir ses investissements, l'estimation de ceux-ci devant intervenir au jour de la réaffectation.

Le nouvel affectataire doit « verser à son prédécesseur, ou à ses héritiers, une indemnité égale à la valeur des constructions et des récoltes pendantes, estimées au jour de la nouvelle affectation »<sup>137</sup>. Cette obligation de payer les impenses trouvées sur place rapportée à la faiblesse de l'intérêt qui est accordé aux terres rurales ne risque-t-elle pas de nuire davantage à l'investisseur sur le départ ? Aussi, il y a le risque que le candidat à la réaffectation manque de moyens et pour indemniser son prédécesseur et pour procéder à la mise en valeur suffisante, laquelle conditionne le maintien du droit d'usage.

On pourrait noter que l'ancien affectataire pourrait faire jouer ses relations pour trouver lui-même son repreneur. Mais encore faut-il que ce dernier satisfasse à la condition de résidence ou d'appartenance à la communauté rurale, d'une part et qu'il s'oblige à la mise en valeur personnelle ou avec l'aide de sa famille, d'autre part. Cela pose encore et avec davantage d'acuités le caractère problématique des conditions d'affectation comme de désaffectation.

Les collectivités locales se désengagent de l'indemnisation à verser entre les mains des affectataires déchus ou entre celles de leurs héritiers à cause de l'exigüité de leurs moyens financiers. Cette charge incombe au demandeur d'une parcelle désaffectée. On l'aura noté, le remède trouvé par le législateur de 1964 est une fausse solution pour un réel problème.

La loi de réforme de 1964 a vécu pour montrer ses limites. Elle ne satisfait plus aux exigences actuelles de grande offensive agricole. Il n'en demeure pas moins que son esprit doit demeurer pour guider les perspectives nouvelles. Les propositions de réformes foisonnent, chacune d'entre elle a ses souteneurs et ses détracteurs. S'il est vrai que la loi sur le domaine national est dépassée, elle doit être réadaptée aux défis actuels du développement économique.

---

<sup>137</sup> Article 13 du décret n°72-1288

***Chap. 2<sup>ème</sup> : La loi sur le domaine national, une loi à réadapter face aux défis du développement économique***

Le thème de la réforme de la loi sur le domaine national a été agité depuis longtemps. De nombreuses propositions ont été faites par différents acteurs. Si les unes ont retenu l'attention, d'autres manquent de précisions pour mettre en mouvement l'engrenage. Le statu quo reste maintenu jusqu'à nos jours.

Des éléments de réforme ont été abordés dans la partie précédente. Nous avons mis l'accent sur les limites et le caractère repoussoir des conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national. Ces limites tiennent du fait que le compromis juridique fait à travers la loi ne s'adapte plus à l'agrobusiness industriel et aux politiques publiques de développement à grande échelle assises sur les terres. La loi continue à valoir de par son esprit mais sa lettre mérite une réadaptation nécessaire.

Il s'agira dans cette partie de venir sur les perspectives de réforme. Celles-ci constituent des démarches pragmatiques orientées vers le progrès. Ce sont des réponses structurelles formulées par des groupes de réflexions qui ont pris en charge la question dans sa profondeur. Les propositions de réforme ainsi formulées se présentent comme un ensemble brut d'axes de réflexion, les uns tous aussi pertinents que les autres. Nous les apprécierons et tirerons les conséquences pour aller dans le sens d'une réforme beaucoup plus approfondie compte tenu des innombrables défis du développement économique du monde contemporain.

Ce chapitre dernier sera traité en adoptant la démarche suivante :

- Etat des propositions de réforme de la loi sur le domaine national (**section première**),
- Propositions pour une réforme plus viable, plus durable (**section seconde**).

***Sect. 1<sup>ère</sup> : Etat des propositions de réforme de la loi sur le domaine national***

Nous entendons par état des propositions de réforme de la loi sur le domaine national, la présentation brute de toutes les propositions pertinentes qui ont été faites pour aller dans le sens de la modification du système foncier en général. Autant les propositions sont nombreuses, autant elles peuvent engendrer des difficultés majeures dans leur mise en œuvre effective. Les limites des propositions seront abordées (**paragraphe second**) après une recension assez exhaustive de ces dernières (**paragraphe premier**).

## **P. 1<sup>er</sup> : La recension des propositions de réformes de la loi sur le domaine national**

La pluralité des propositions de réforme de la loi sur le domaine national ne plaide pas pour une présentation simple et exhaustive de toutes les propositions faites. Une lecture diagonale de ces dernières permet de les classer en deux grandes catégories. Nous tenterons de revenir sur chacune d'entre elle en traitant des propositions emportant maintien de la loi sur le domaine national (A) avant d'en venir aux autres qui recommandent la suppression de la catégorie du domaine national (B).

### **A. Propositions de réforme emportant maintien de la catégorie du domaine national**

Les études faites sur la réceptivité de la loi sur le domaine national par rapport aux défis nouveaux de développement économique ont produit des résultats dont certains, en même temps qu'ils appellent à une consolidation de la catégorie du domaine national, indiquent des éléments de réponse pour remédier aux insuffisances notées dans l'application de ladite loi. Ces propositions concernent pour la plus part la sécurisation foncière de la situation des affectataires notamment les petites exploitations agricoles familiales<sup>138</sup>.

Les scénarii proposés par le Plan d'Action Foncier<sup>139</sup> tranchent entre trois options réfléchies. Il s'agit de l'option du statu quo, de l'option libérale et de l'option mixte. La première « *est marquée sur le plan juridique par la réaffirmation des principes d'inaliénabilité du domaine national* ». <sup>140</sup> Prolongeant l'orientation de la réforme de 1964, cette option fait de la question de la sécurisation foncière un élément central. On le sait le droit d'usage reconnu sur les terres du domaine national aux affectataires ne donnent pas des garanties pour les dispensateurs de crédits. Tirant les conséquences de cette situation peu reluisante, des acteurs avertis recommandent d'aller dans le sens de reconnaître aux affectataires des titres de pleine propriété.

Le séminaire national sur la réforme foncière tenu du 12 au 15 janvier 2004 fut une occasion pertinente pour le Conseil National de Concertation des Ruraux, C.N.C.R. de discuter des perspectives de réformes de la loi. Ils conclurent à « *la nécessité et à l'urgence d'une grande réforme foncière et exigent la reconnaissance de droits réels aux ruraux pour le respect de*

---

<sup>138</sup> Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal fait par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (I.P.A.R.), janvier 2012

<sup>139</sup> Synergies Consulting, Plan d'Action Foncier, octobre 1996

<sup>140</sup> Op. cit

*l'équité entre populations urbaines et populations rurales* ». <sup>141</sup> Cette même proposition consistant en la modification du droit d'usage en droit de pleine propriété se retrouve chez M. KASSE pour qui « *la majorité des paysans souhaitent exercer un droit de propriété privée sur le principal instrument de production ... le maillon qui leur manque pour qu'ils s'engagent et investissent dans la valorisation des terres irrigables, c'est la reconnaissance par les textes de ce droit* ». <sup>142</sup>

Outre le fait que ce droit de propriété va permettre d'accéder au crédit par la voie de l'hypothèque, il stimule chez son titulaire un esprit de productivité. Comme le rappelle Robert BADOUIN, « *le cultivateur devenu propriétaire éprouve un sentiment de sécurité. Désormais sa terre lui appartient, on ne peut l'en évincer. Libéré de l'insécurité le cultivateur travaille avec plus d'ardeur et de soin. Stimulé par le sentiment de la propriété et de l'appât du gain, l'efficacité de son travail s'accroît et les rendements qu'il obtient augmentent* ». <sup>143</sup>

Dans la recherche d'un droit plus sécurisant, d'autres préconisent la concession de droits réels beaucoup plus limités que le droit de pleine propriété. Il s'agit de tous les droits pouvant permettre à l'affectataire de prévaloir son droit devant les investisseurs. Parmi ces droits, on peut citer le bail ordinaire et le bail emphytéotique. Le bail ordinaire confère au preneur un droit de jouissance pour une durée ne pouvant pas excéder dix huit ans. A vrai dire ce droit de jouissance ne permet pas au preneur de disposer librement du bien mais il permet de disposer d'un certificat d'inscription, lequel peut servir devant un bailleur de fonds comme mécanisme de sûreté. Aussi le preneur est-il tenu de procéder à la mise en valeur s'il ne veut pas s'exposer à une mesure de retrait de son droit. <sup>144</sup> Quant au bail emphytéotique, il est admis aux termes de l'article 39 de la loi n°76-67 <sup>145</sup> pour une durée de dix huit ans au minimum et cinquante ans au maximum avec possibilité de prorogation dans la limite de la durée maximale de cinquante ans. Il emporte les mêmes effets que le bail ordinaire.

A coté des propositions qui s'appuient sur le maintien de la catégorie du domaine national, d'autres préconisent une adaptation de la loi au contexte nouveau en dépassant la catégorie du domaine national.

---

<sup>141</sup> Déclaration finale du séminaire sur la réforme foncière tenu à Dakar

<sup>142</sup> KASSE, *L'Etat, le technicien et le banquier face aux défis du monde rural sénégalais*, N.E.A.S., C.R.E.A., 1996, p.208

<sup>143</sup> BADOUIN (R), *Systèmes fonciers et développement économique*, Paris, CUJAS, 1979, p. 114

<sup>144</sup> C'est le droit de résiliation par l'Etat du bail pour l'inexécution par le preneur de ses obligations. Il est prévu aux articles 38 alinéa 3 (pour le bail ordinaire) et à l'article 39 alinéa 4 (pour le bail emphytéotique).

<sup>145</sup> Loi n°76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux opérations foncières d'utilité publique, J.O.R.S. du 28 juillet 1976, p. 118

## **B. Propositions de réforme emportant suppression de la catégorie du domaine national**

La loi sur le domaine national est dépassée. De nombreuses propositions font état de la nécessité de dépasser la catégorie du domaine national. Elles jettent les bases d'une réflexion sur les possibilités de suppression de la catégorie du domaine national. Ces propositions recommandent l'immatriculation définitive de toutes les terres du domaine national au profit des collectivités locales et de l'Etat, à charge pour ces personnes publiques de procéder à leur administration conformément aux plans de développement économiques. Ces personnes publiques pourront, à partir de ce moment, concéder des droits réels aux preneurs sur la base de contrats de bail, ordinaire ou emphytéotique comme sus-rappelé.

Ces propositions répondent aux besoins financiers des collectivités locales. Ces dernières pourront disposer d'un patrimoine foncier qu'elles pourront mettre à contribution pour soutenir les défis actuels du développement économique. On le sait la relation domaniale entre l'Etat et les collectivités locales est heurtée si l'on sait que la tutelle en matière domaniale survit à la loi portant approfondissement du processus de décentralisation.<sup>146</sup> Par ailleurs, les collectivités locales s'affranchiront de l'autorisation législative obligatoire précédant toutes opérations foncières initiées par elles-mêmes.<sup>147</sup> Affranchies de la tutelle, les collectivités locales seront libres de mettre en place des zones d'investissement agricole. Ces zones attireront les investisseurs privés grâce aux commodités de sûreté qu'elles vont offrir.

La suppression de la catégorie du domaine national dont Abdoulaye DIEYE nous dit que c'est « *une construction originale, un espace commun, non soumis aux règles de la gestion patrimoniale* »<sup>148</sup> pourra déboucher sur la reconnaissance d'un droit de pleine propriété aux affectataires déjà établis et sur la modification de la délibération du Conseil rural en un titre de propriété avec toutes les conséquences que cela emporte notamment le droit d'user, le droit de fructifier et le droit de disposer.

Jadis considérée comme « *un essai révolutionnaire d'éradication de la propriété* »<sup>149</sup>, le domaine national est condamné à la disparition. Il s'agira alors de revenir sur les choix de 1964. Dans sa livraison à la date du 28 juillet 2000, le Ministre de l'Agriculture et de

---

<sup>146</sup> Article 338 du Code des Collectivités Locales

<sup>147</sup> Article 41 de la loi n°76-67

<sup>148</sup> DIEYE (A), Domanialité nationale et développement, exemple du Sénégal, thèse 2004, UCAD, p. 159

<sup>149</sup> M. CAVERIVIERE, « *Le domaine national : un essai révolutionnaire d'éradication de la propriété?* »

*l'Elevage d'alors laissait entendre dans une interview qu'il « y a des terres disponibles, il y de l'eau, donc il faut mettre en valeur ces terres là. Il y'en a qui ont des moyens mais qui ne disposent pas de terres. C'est un problème qu'il faut régler. Le gouvernement est disposé à régler ce problème... Aucun investisseur n'ose mettre ses biens dans une terre qui ne lui appartient pas. C'est un frein qu'il faut lever pour arriver à développer l'agriculture ».*

L'idée d'abandon de la domanialité nationale apparaissait déjà en 1996. Lors de sa communication présentée devant le Conseil économique et social le 16 décembre 1996, le Ministre du budget annonçait : *« il pourrait être procédé à l'immatriculation systématique des dépendances du domaine national dans les centres urbains jusqu'aux capitales départementales et aux communes... Il sera reconnu aux populations des zones des terroirs les mêmes catégories dans la gestion des terres... Dans les zones des terroirs, des droits réels pourront être concédés permettant ainsi une meilleure garantie des investissements ».*

Cette communication annonçait la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale n°2004-16 du 25 mai 2004. Cette loi porte *« la politique conduite par l'Etat dans le domaine du développement agro-sylvo-pastoral? »*<sup>150</sup>. Cette loi d'orientation fait de *« la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national ... des leviers indispensables pour le développement agro-sylvo-pastoral et pour la modernisation de l'agriculture »*<sup>151</sup>. Elle constitue un cadre privilégié de développement des exploitations agricoles conformément à la nouvelle politique agricole. Malheureusement, la réforme dont le projet devait être soumis à l'Assemblée nationale dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi d'orientation se fait toujours attendre.

Les propositions faites pour adapter la loi sur le domaine national aux nouveaux défis du développement économique semblent ne pas satisfaire à toutes les exigences. En résolvant quelques insuffisances, elles risquent d'en créer d'autres.

---

<sup>150</sup> Article premier de la loi n°76-67

<sup>151</sup> Article 22 de la loi n°2004-16

## **P. 2<sup>ème</sup>: Des propositions pertinentes mais limitées**

Les solutions proposées jusqu'ici par les différents acteurs qui ont entrepris des réflexions approfondies sur le thème de la réforme de la loi sur le domaine national ont déchu compte tenu des revers qu'elles peuvent comporter dans leur application effective. Les risques d'avoir une réforme qui en implique une autre sont bien réels et pour tenter de les aborder nous ferons de la place aux risques eux-mêmes (A) et pour finir nous traiterons du manque de coordination dans la réflexion générale menée sur le thème (B).

### **A. Des propositions risquées**

Les propositions ainsi soulevées comportent des aléas liés à leur application. Ces aléas tiennent de beaucoup de facteurs. On peut soulever volontiers l'inadaptation de la concession de droits réels dans le monde rural, de la tentative de dépassement de la domanialité nationale, du risque de heurter les réalités sociales séculaires et par conséquent de déboucher sur un régime générant une instabilité chronique et permanent et de bien d'autres insuffisances accessoires qui naîtront de la mise en œuvre des propositions faites notamment l'immatriculation de toutes les terres versées dans la catégorie inclusive du domaine national.

L'objectif de sécurisation des petites exploitations agricoles et de promotion de la grande offensive vers l'agriculture à grande échelle a vite débouché sur des propositions prospectives et osées qui recommandent d'aller dans le sens de la reconnaissance d'un droit de pleine propriété aux occupants, d'une part et de procéder à l'immatriculation de toutes les dépendances du domaine national au profit de l'Etat et des collectivités locales, d'autre part. Ces propositions, malgré le fait qu'elles généreront un regain de gel pour les affectataires conduisent à des problèmes liés à la privatisation des terres. Avec l'arrivée des gros investisseurs, la crainte de dépossession des petits exploitants au profit des intérêts privés étrangers se précise. Ce qui va être regrettable si l'on sait que « *dans une communauté qui vit de l'agriculture, le droit à la terre est à la fois une nécessité et une évidence : exclure un paysan de la terre, c'est le condamner à mort* ». <sup>152</sup> Aussi avec le sentiment de propriété

---

<sup>152</sup> COQUERY-VIDROVITCH, « *Le régime foncier rural en Afrique noire* », in LE BRIS, LE ROY, LEIMDORFER : Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris, Karthala, 1982, p. 67

absolue qui accompagne l'option de privatisation va exacerber les conflits entre éleveurs et agriculteurs.<sup>153</sup>

La reconnaissance d'un droit de propriété sur les dépendances occupées est une fausse solution pour un vrai problème. L'introduction de la notion de capital foncier au travers de cette idée de privatisation heurte la conception africaine de la terre, laquelle repose sur une démarche collectiviste et fait de la terre une chose sacrée, un don des dieux pour les générations disparues, actuelles et futures. Cette conception est étrangère à une approche économique de type capitaliste.

L'option de privatisation a un coût. Avec la loi sur le domaine national, c'est un système décentralisé de gestion des terres qui a été mis en place. Il n'attribuait pas de droits réels, ce qui est respectueux de la situation économique du pays. Aller dans le sens de la privatisation, c'est reconnaître aux affectataires des titres de pleine propriété sur leurs terres. D'après les termes de la loi, l'Etat est libre de reprendre les dépendances affectées sur la base de l'invocation des notions d'intérêt général ou d'utilité publique. Il devra simplement procéder au remboursement des impenses réalisées par l'affectataire dépossédé. La privatisation, elle, va impacter sur les contingences de l'Etat à prendre en charge des missions de développement économique car il ne pourra que « *sous réserve d'une juste et préalable indemnité contraindre toute personne à lui céder la propriété d'un immeuble ou d'un droit immobilier* ». <sup>154</sup>

La privatisation peut aussi concerner l'immatriculation au profit des personnes publiques, soit l'Etat, soit les collectivités locales de toutes les terres du domaine national. Cette voie paraît improbable parce qu'elle aura le mérite d'affranchir les collectivités locales du joug de l'administration générale en ce qui concerne la gestion des terres elles-mêmes. Ce qui est contraire à la logique de subordination mesurée des conseils ruraux. L'immatriculation des terres au profit des personnes publiques ne garantit pas contre le risque bien réel de bradage des terres dans un marché foncier devenu de plus en plus débridé. Des courtiers véreux, constitués pour la plus part des agents de l'administration, vont verser dans la spéculation et succomber à l'appât du gain facile. Cette voie ne correspond nullement à celle du développement durable défini par le Rapport BRUNDTLAND comme « *un développement*

---

<sup>153</sup> DIAGNE Mayacine, « *Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises* », in U.R.E.D., n°4, octobre 1994

<sup>154</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°76-67

*qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ». <sup>155</sup>

Les très nombreuses pistes de réflexions pour adapter la loi sur le domaine national font état des options entre le maintien ou le dépassement de la catégorie du domaine national. Une lecture approfondie de chacune d'entre elle a permis de se rendre compte de leurs limites juridiques, sociales et économiques. Depuis que la problématique de la réforme a investi le débat politique et social, les choses sont restées en l'état. S'il en est ainsi, c'est parce que la réflexion est dispersée.

## **B. Des cadres de réflexion dispersés**

Il est bien vrai que « *le droit qui cristallise un statu quo serait mauvais, le droit qui fixe des objectifs d'évolution et incite les individus à dépasser leurs privilèges serait meilleur* ». <sup>156</sup>

Sous le coup de l'urgence d'aller vers un changement conséquent du régime d'administration des terres versées dans la grande catégorie de la domanialité nationale, beaucoup de cadres de réflexions ont été créés. La conséquence immédiate de cette démarche se situe dans son manque de coordination et de cohérence compte tenu de la pluralité des acteurs et des propositions faites. Depuis 1996, date de la première grande initiative sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods <sup>157</sup>, le gouvernement manifeste sa volonté d'explorer les pistes de réflexion pouvant aboutir à une remise en cause du système de gestion des terres.

---

<sup>155</sup> Rapport BUNDTLAND, « Commission mondiale sur l'environnement et le développement », O.N.U., 1987

<sup>156</sup> GENDARME, « *Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au Sud du Sahara* », in *Le droit de la terre en Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose 1971, p. 22

<sup>157</sup> Pour les institutions financières internationales (FMI, BM), la privatisation est une solution prioritaire de sécurisation du foncier.

Le Plan d'Action Foncier produit en octobre 1996 est le premier d'une longue série de documents produits à cet effet y compris par la société civile.<sup>158</sup> Ces actions ont abouti à la loi d'orientation de 2004 qui souligne clairement que la future réforme foncière doit avoir comme objectifs: « *la sécurisation foncière des exploitations agricoles, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, la dotation à l'Etat et aux collectivités locales de ressources suffisantes permettant une gestion efficace équitable et durable des ressources naturelles et l'allègement des contraintes foncières au développement agricole, rural, urbain et industriel* ». Dans le sillage de cette loi d'envergure, le Président de la République décida en 2007 de la création de la Commission Nationale de Réforme du droit de la terre chargée d'engager et de poursuivre la réflexion dans sa profondeur afin de permettre une réforme efficace et efficiente. Malheureusement, cette commission est plongée dans une grande léthargie et elle

---

<sup>158</sup> **CNCR : Concertation nationale sur la réforme foncière (2000-2004)**

- Organisation de 50 ateliers locaux dans plus de 200 communautés rurales
- Synthèse des problématiques et propositions au cours de 5 ateliers inter-régionaux
- Un séminaire national de présentation de propositions d'outils de réforme foncière

**ActionAid : Etude sur l'accaparement des terres et les agro carburants (2008)**

- Restitution et partage sur les enjeux liés à la sécurité alimentaire et l'environnement
- Rencontres avec le Ministère des biocarburants et d'autres acteurs
- Plaidoyer au niveau national et international

**CERFLA : Etude diagnostic sur le ranch de Dolly (2009)**

- Alerte en 2003 de l'opinion publique d'une cession d'une partie du ranch à un chef religieux, qui a finalement renoncé à ces terres
- Analyse de la situation sur le ranch, qui ne dispose pas de statut juridique clair, ce qui conduit à une précarité de la situation foncière et environnementale

**IPAR : programmes de recherche et de capitalisation sur le foncier (2009-2011)**

- Travail de capitalisation sur l'implication des organisations de producteurs sénégalaises dans la réforme foncière (2010)
- Etude sur les acquisitions foncières à grande échelle (2010)
- Revue sur les enjeux de la sécurisation foncière des exploitations familiales (2010)
- Recherche-action sur 2 sites (Delta du Saloum et Plateau de Thiès) pour une gestion décentralisée et concertée des ressources naturelles (2009-2011)
- Etude prévue sur les systèmes agraires et fonciers (2011)

**ENDA Pronat : étude sur l'accaparement des terres (2010)**

- Etude de cas sur l'accaparement de terres dans 4 zones agro-écologiques du Sénégal
- Réalisation d'un film documentaire

**ENDA Lead : étude sur la communauté rurale de Mbane (2010)**

- Etude sur les attributions abusives de terres de Mbane et leurs implications

**ENDA Pronat UGB/GESTES (2009-2011)**

- Recherche-action sur l'amélioration et la sécurisation de l'accès des femmes au foncier

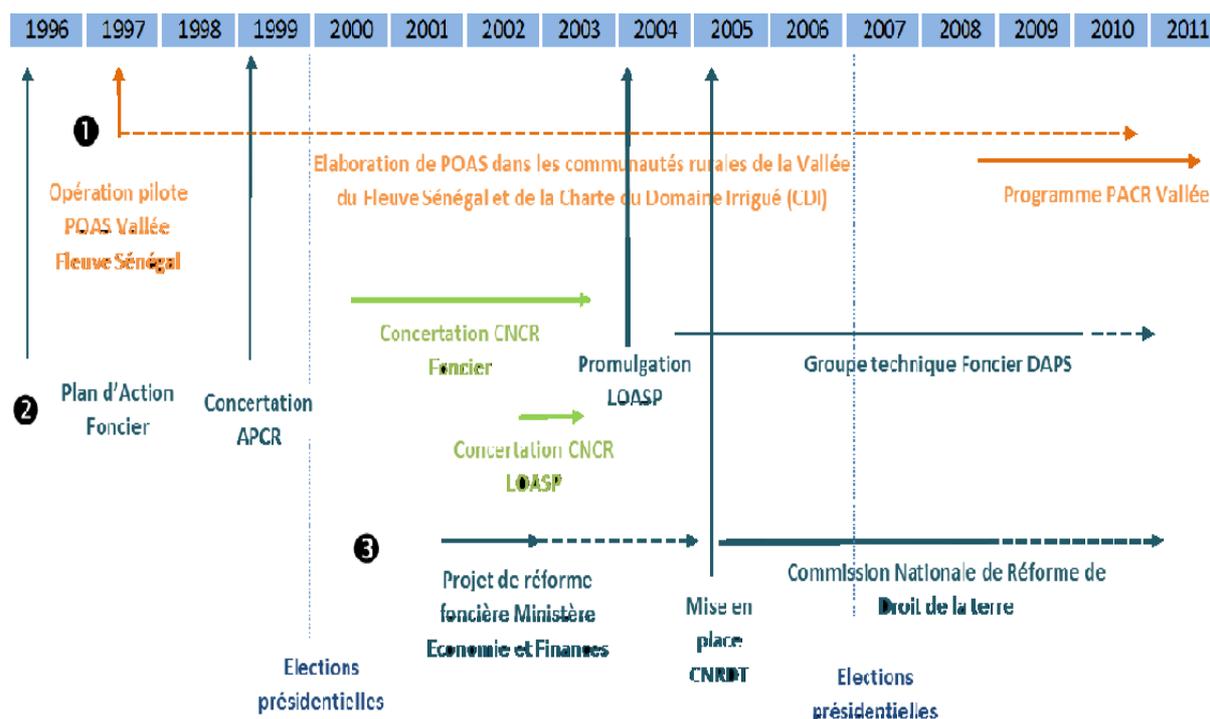
**CNCR : Réflexion stratégique sur la productivité des exploitations familiales (2008-2010)**

- Analyse des systèmes de production de 700 exploitations au Sénégal
- Détermination des sources de blocage pour une meilleure maîtrise de l'espace et des ressources naturelles
- Formulation de propositions spécifiques dans un mémorandum

ne s'est réunie jusqu'à ce jour qu'à deux reprises. Elle aura aussi le mérite de ne pas fédérer tout les acteurs notamment les acteurs locaux y compris les associations de producteurs dans la poursuite des réflexions. On comprendra qu'il n'y ait pas d'unanimité autour des résultats attendus.

Cette dissémination engendre un éparpillement de la réflexion sur le thème. Tout en regrettant le manque de capitalisation des réflexions engagées jusqu'à ce jour, les participants aux ateliers de restitution des travaux de l'Initiative Prospective Agricole et Rurale sur le thème de « *la gestion foncière au Sénégal : enjeux, état des lieux et débats* » tenue en décembre 2010 ont plaidé pour une harmonisation des méthodologies de recherche ainsi que des résultats afin de se diriger vers une grande réforme structurelle et mûrement élaborée.

Ce tableau synoptique des initiatives de réformes renseigne sur le niveau de permanence de la question sans aboutir à une action décisive.



**Tableau extrait du document final de l'I.P.A.R. lors de son séminaire de 2010**

La problématique de la réforme est une grande question ouverte à tous les initiés dans la réflexion en matière foncière. Beaucoup de propositions intervenues sont pertinentes mais elles sont insatisfaisantes. Il s'y ajoute que le cadre est assez dispersé pour que la réforme se noie dans le flot de propositions et d'acteurs. Si toutefois nous avons voix aux chapitres, nous

identifions quelques propositions qui nous paraissent pertinentes dans l'ensemble que nous versons dans le débat.

**Sect. 2<sup>ème</sup> : Plaidoyer pour une réforme durablement apaisée**

Une loi, une législation, parce qu'elle est faite pour poursuivre le bonheur de ses destinataires doit être des meilleures. Elle l'est d'autant plus qu'elle s'intègre bien dans la conscience collective et qu'elle inhibe sa propre contestation. Pour acquérir ces qualités, la loi doit être mûrement réfléchie.

Les critiques formulées à l'encontre de toutes les propositions nées des études entreprises doivent inspirer une démarche aboutie consistant en la mise en place d'instruments pertinents de gestion des terres y compris les conventions tripartites (**paragraphe premier**). Toutefois, il nous semble que ce qui a fait qu'aucune des propositions n'a réussi à mobiliser l'initiative publique c'est moins la nécessité d'une réforme foncière que l'envergure de la réforme elle-même. La réponse aux multiples insuffisances appelle une restructuration du système foncier dans sa globalité (**paragraphe second**).

**P. 1<sup>er</sup> : Les conventions tripartites : une vraie solution d'avenir**

Le niveau de déliquescence du régime foncier est tel qu'il faut poursuivre la recherche afin de trouver des instruments dont le contenu (**B**) va, sans altérer le mécanisme de la domanialité nationale (**A**), servir les intérêts de tous les protagonistes du foncier.

**A. Le maintien souhaité de la catégorie du domaine national**

La création d'un domaine national devant accueillir toutes les terres vacantes et sans maître par le Sénégal nouvellement indépendant est une solution de compromis juridique, introuvable nulle part ailleurs. Tous les pays admis à faire valoir leurs droits à la souveraineté internationale en 1960 sont allés dans un sens ou dans un autre. Le domaine national aura permis de démocratiser l'accès à la terre et de constituer un remède contre une réalité peu reluisante des paysans sans droits sur les terres. Il aura aussi contribué à l'apaisement social en cela qu'il est assis sur un mélange savamment dosé entre, d'une part, une orientation futuriste centrée sur les défis de développement multiformes et d'autre part, une orientation encrée dans la conception africaine en matière de gestion de la terre.

Mais il reste que la domanialité nationale est une recette bien sénégalaise qu'il nous faut conserver jalousement. En effet, la sensibilité qui entoure la terre est partout la même. Tous les gouvernements nouvellement indépendants en Afrique se sont confrontés aux multiples problèmes de choix politiques liés à la terre. L'idée d'un patrimoine foncier national est soulevée dans beaucoup d'Etat.

Il en est ainsi au Cameroun au travers du décret n°63-2 du 9 janvier 1963. D'ailleurs avec l'ordonnance n°74-1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier, le Cameroun verse dans la domanialité nationale. A la différence avec la domanialité nationale au Sénégal, un titre foncier peut être délivré à l'occupant d'une dépendance du domaine national après un constat de mise en valeur donné par une commission administrative consultative alors que l'affectataire sénégalaise ne dispose que d'un droit d'usage, précaire et révocable si toutes les conditions sont réunies.

En République populaire de Congo, le législateur parle de « *propriété du peuple représenté par l'Etat* ». Il distingue entre quatre catégories, le domaine public, le domaine privé, le domaine populaire urbain, le domaine populaire rural. Ce dernier se rapproche beaucoup plus que les autres du domaine national sénégalais. La loi n°52-83 identifie deux types d'autorisations administratives, l'autorisation d'exploiter et l'autorisation provisoire d'occuper.

Quant à la Cote d'Ivoire, le gouvernement a reconduit le régime de l'immatriculation du décret de 1932 pour favoriser les conditions du libre jeu économique et réaliser dans l'agriculture une accumulation primitive de capital. Pour ce qui est du Mali, le code domanial et foncier du 1er août 1986 crée le domaine national comprenant les domaines publics et privés de l'Etat, les domaines publics et privés des collectivités territoriales décentralisées et le domaine foncier des autres personnes, physiques ou morales.<sup>159</sup> Sans y renoncer, il serait toujours possible de trouver des voies et moyens pour l'adapter au contexte changeant noté par les temps qui courent.

Le Plan d'Action Foncier est à l'origine d'options qui plaident toutes, soit pour une libération du foncier<sup>160</sup>, soit pour une immatriculation des terres au profit des personnes publiques, soit

---

<sup>159</sup> (Voir les développements faits par DIEYE (A.) dans sa thèse aux pages 32 et suivantes)

<sup>160</sup> Cette option introduit une grande mobilité foncière avec des possibilités offertes aux acteurs d'aliénation de la terre, désormais considérée comme un bien que l'on peut hypothéquer et affecter de droits réels. Dans cette optique, tout occupant qui a fait des investissements peut requérir une immatriculation. Dans ce cas on assistera à

pour un mixage entre le domaine national et le domaine privé des collectivités locales, de l'Etat et de celui des particuliers auxquels l'Etat ou les collectivités locales décideraient de rétrocéder les titres de propriété. Ces trois propositions nous semblent ne pas correspondre aux exigences d'un développement durable. Les arguments pour récuser toute cession de droits réels sont déjà avancés précédemment.

La survivance de la catégorie du domaine national devra s'accompagner d'une purge et d'une modification de certains éléments du régime foncier qui constituent des blocages majeurs face au développement de l'agrobusiness. Ce sont notamment la modification des conditions d'affectation comme de désaffectation comme suggéré dans la partie précédente. L'approfondissement de la domanialité nationale passe inéluctablement par le maintien du mécanisme au terme duquel le foncier est un domaine des compétences décentralisées aux collectivités locales, lesquelles ne peuvent les mettre en œuvre que sur approbation préalable du représentant de l'Etat. Cela va laisser à l'Etat une large marge de manœuvre pour mener des actions de développement. Dans tous les cas, le maintien du domaine national est souhaité et dans une perspective de correction de ses insuffisances, nous tranchons en faveur d'instruments novateurs de gestion des terres à l'image des conventions tripartites qui passent pour nous pour des solutions d'avenir en matière foncière.

## **B. Le contenu des conventions tripartites**

Il est à signaler que les conventions locales définies comme « *des accords écrits et passés officiellement entre deux ou plusieurs parties qui s'engagent à respecter diverses obligations* »<sup>161</sup> ne sont pas une nouveauté. Le code des collectivités locales du 22 mars 1996 prévoit la possibilité des formules d'union entre personnes publiques, Etat et collectivités

---

la réduction sensible du poids des conseils ruraux dans l'affectation des terres au profit des « services des domaines ». Enfin les règles d'accès seront davantage déterminées par le marché foncier. Elle repose sur deux composantes : 1. cession par l'Etat en propriété privée des terres des « zones d'aménagement spécial », 2. Cession directe par l'Etat de l'ensemble des terres du domaine ou transfert du domaine national au domaine privé des communautés rurales et cession de droit de pleine propriété par les Conseils ruraux aux demandeurs. Quant à l'option mixte, elle part de l'hypothèse que l'Etat peut, à tout moment et sur tous les espaces, immatriculer les biens en son nom en les prélevant du domaine national. Elle a trois variantes : 1. Le domaine national est érigé en domaine privé des collectivités locales, 2. L'Etat immatricule en son nom l'ensemble du domaine national, 3. L'Etat immatricule en son nom que des espaces spécifiques équipés ou à équiper. A coté de ces deux options, libérale et mixte, on a la troisième option, le statu quo.

<sup>161</sup> SOW Abdoul Aziz, « *Les conventions locales : un outil novateur de gestion des collectivités locales au Sénégal* », mémoire de D.E.A. U.G.B./S.J.P.2006

locales<sup>162</sup> ou entre collectivités locales elles-mêmes<sup>163</sup>. Elles intéressent les collectivités locales de même niveau notamment les conventions entre régions (interrégionalité)<sup>164</sup> ou entre communes (intercommunalité)<sup>165</sup> et les collectivités locales de niveaux différents comme les groupements mixtes<sup>166</sup> et les groupements d'intérêt communautaire<sup>167</sup>.

Ces conventions entrent dans la politique de coordination et de concertation en vue d'avoir une plus grande efficacité dans la prise en compte des compétences qui leurs sont dévolues. La conjugaison et la mutualisation des moyens humains, techniques et financiers peuvent constituer des solutions pragmatiques face aux nombreuses difficultés que les collectivités locales connaissent dans le cadre d'une action isolée. Ces conventions locales ne sont pas celles dont nous préconisons la généralisation. Celles que nous étudions concernent davantage les instruments de gestion des ressources naturelles.<sup>168</sup>

La ruée des investisseurs aux gros moyens financiers et techniques sur les terres potentiellement porteuses a généré des préoccupations environnementales multiformes. Cela a fait naître des pratiques locales qui ont nécessité l'intervention de l'Etat à travers ses structures techniques d'appui au développement local à l'image de la S.A.E.D. dans la zone Nord. Les Plans d'Affectation et d'Occupation du Sol (P.A.O.S.) et les Chartes des Domaines irrigués (C.D.I.) sont apparus dans cette perspective. Pour les premiers, il s'agit d'instruments conçus pour répondre aux exigences de gestion efficiente, efficace et durable des ressources

---

<sup>162</sup> Article 15 du C.C.L. « Les collectivités locales peuvent individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'Etat la réalisation de programmes d'intérêt commun. »

<sup>163</sup> Article 14 du C.C.L. « Les collectivités locales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques. »

<sup>164</sup> Article 71 du C.C.L. « Deux ou plusieurs conseils régionaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leur président, des ententes sur des objets d'intérêt régional commun compris dans leurs attributions. Les ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les présidents, et approuvées par décret. »

<sup>165</sup> Article 179 du C.C.L. « Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêts communal commun, compris dans leurs attributions. Ces ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'Etat ou par arrêté du ministre chargé des collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes. »

<sup>166</sup> Article 74 du C.C.L. « Des groupements mixtes peuvent être constitués par accord entre des régions et l'Etat, ou avec des communes ou communautés rurales, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties. »

<sup>167</sup> Article 239 du C.C.L. « Plusieurs communautés rurales peuvent décider de constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes, un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de biens d'équipements, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes. »

<sup>168</sup> CISSE Gorgui « les conventions locales à l'épreuve de la décentralisation », mémoire de Maîtrise, U.G.B./S.J.P, 2004

naturelles, une valorisation optimale des aménagements hydro-agricoles et précision de la destination des espaces. Ils ont permis à l'ancienne communauté rurale de Ross Béthio<sup>169</sup> (devenue commune de Ross Béthio et la communauté rurale de Diama) de limiter les conflits entre agriculteurs et éleveurs.<sup>170</sup> Quant aux C.D.I. ce sont des documents élaborés sur la base d'une démarche participative impliquant les acteurs locaux et les partenaires au développement<sup>171</sup> contenant les règles d'utilisation du sol.

A coté de ces instruments, pour une gestion beaucoup plus rationalisée des terres du domaine national, on note l'émergence de conventions de gestion des ressources naturelles que l'on pourrait définir comme un ensemble de dispositions prises de manière consensuelle par les populations d'une zone éco-géographique ou d'une unité d'aménagement donnée en vue de gérer durablement les ressources naturelles de leurs terroirs villageois. Elles sont d'une grande importance pour la sauvegarde des formations forestières.

Pour revenir sur ces conventions tripartites que nous faisons passer pour des solutions d'avenir, il s'agira de conventions inspirées des conventions de gestion des ressources naturelles pratiquées un peu partout dans le pays. Ces « *outils non encore exploités* »<sup>172</sup> pourront à terme constituer des cadres novateurs de gestion du domaine national. Elles impliqueront l'Etat, les investisseurs et les communautés rurales d'accueil.

Avec la crise financière et alimentaire internationale, la question de l'augmentation de la production céréalière mondiale s'est posée de manière accrue. Au même moment, les énergies renouvelables ont pris une place importante dans les stratégies de développement de plusieurs pays, avec un fort développement de projets de production de biocarburants. Aux côtés d'investisseurs privés, des Etats tels que l'Arabie Saoudite, le Japon, la Corée, ou encore la Chine, se sont attelés à trouver des terres arables hors de leurs frontières pour satisfaire les besoins alimentaires de leurs populations. Avec l'arrivée de ces investisseurs étrangers, l'Etat

---

<sup>169</sup> DIOP A. Khadre « *Décentralisation, développement local et gestion des ressources foncières : cas de la communauté rurale de Rosso Béthio* », mémoire de D.E.A. U.G.B./S.J.P., 2003-2004, page 67

<sup>170</sup> On a aussi le P.A.O.S. de Gandon

<sup>171</sup> Les ONG les plus actives dans la mise en place de ces instruments sont la P.A.G.E.R.N.A. (Projet d'Auto Promotion et de Gestion des Ressources Naturelles au Sine Saloum), U.I.C.N. (Mission de l'Union Mondiale pour la Nature au Sénégal), I.I.E.D. (International Institut pour l'Environnement et le Développement).

<sup>172</sup> DIALLO Ibrahima « *Les aspects juridiques de la convention locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal* », communication prononcée lors du séminaire lors à l'atelier national de Kaolack sur les conventions locales du 17 au 18 juin 2003

devra mettre à contribution l'A.P.I.X.<sup>173</sup> tenant lieu de bureau d'étude et de facilitateur entre ces derniers et les collectivités locales.

Basé sur le régime de l'affectation, les conseils ruraux par le truchement des présidents de conseils vont consentir des droits d'usage aux exploitants avec l'approbation du représentant de l'Etat, à charge pour les exploitants de procéder à la mise en œuvre et de travailler personnellement la dépendance affectée. Le nouvel affectataire auquel il n'est reconnu qu'un droit d'usage ne sera plus tenu de satisfaire à la condition de lien avec la communauté rurale. Il devra tout simplement souscrire à toutes les clauses contenues dans la convention et s'engager au respect du cahier des charges. Parmi ces engagements, on pourra citer, entre autres, le recrutement de la main d'œuvre dans le terroir, le transfert de technologie, le paiement d'une redevance à la communauté rurale sur la base d'une double tarification, une contribution forfaitaire compte tenu de la taille de l'exploitation et une contribution indexée sur le niveau des produits et s'engager à reverser les installations implantées dans le domaine privé des collectivités locales en cas de cessation de l'exploitation<sup>174</sup>. Une fois installé, pour procéder à son activité, l'investisseur met en place toute une logistique, de l'installation des unités de production, de transformation jusqu'aux procédés d'acheminement.

Ces conventions vont aussi constituer une réponse adéquate aux risques de spoliation redoutés par la paysannerie avec l'arrivée des nouveaux investisseurs étrangers. En effet, elles aideront à rompre avec certaines pratiques peu recommandables et indignes notées dans les processus d'acquisition foncière à grande échelle enregistré dans la communauté rurale de Ross Béthio où deux entreprises franches d'exportation exonérées de T.V.A. et de taxes douanières, la Société de Culture Légumière (S.C.L.) et la Société de Tomate Séchée (S.T.S.) exploitent respectivement 500 et 110 hectares dont les récoltes sont acheminées directement vers l'étranger sans profiter aux populations de base.

En somme, l'introduction de ces conventions tripartites de gestion des terres du domaine national sera un mécanisme pertinent d'introduction du partenariat public-privé. Défini comme un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires

---

<sup>173</sup> Décret n°2000-562 du 12 juillet 2000 porte création de l'Agence de Promotion des Investisseurs et des grands Travaux. Elle se fixe pour objectifs de développer une stratégie d'attraction des investissements, de rechercher et d'identifier des investisseurs, de promouvoir le Sénégal comme destination privilégiée pour l'investissement direct étranger, d'accueillir et d'accompagner les investisseurs, de les assister pour les formalités de création d'entreprise et pour l'obtention des diverses autorisations administratives (accès à la terre, permis de construire, licences etc.), de les appuyer dans la recherche de financement ou de partenariat, et d'assurer le suivi avec les investisseurs.

<sup>174</sup> Ce seront des biens de reprise conformément à la domanialité publique.

privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Ce mode de financement est aussi appelé un contrat de Construction, Exploitation et Transfert (C.E.T.). On retrouve un exemple typique de partenariat public-privé dans les grandes infrastructures de l'Etat comme l'autoroute à péage. Conçu sur la base d'un montage financier simple, l'autoroute est construite par une multinationale étrangère avec l'aide de l'Etat sénégalais. Elle va l'exploiter pour une durée suffisamment longue pour amortir ses investissements tout en prenant en charge les frais d'entretien imposés par une bonne viabilisation de l'ouvrage. Aux termes de la période de rentabilisation, l'autoroute devient la pleine propriété de l'Etat. Ce dispositif existe au Sénégal depuis la loi n°2004-13 du 1<sup>er</sup> mars 2004 relative aux contrats de Construction, Exploitation et Transfert d'infrastructures par lesquels l'Etat, une collectivité locale, un établissement public ou une société à participation publique majoritaire, dit autorité concédante, confie à un tiers dit opérateur du projet, tout ou partie des missions suivantes : financement d'une infrastructure d'utilité publique, sa conception, sa construction, son exploitation, son entretien. Cette loi est modifiée par la loi n°2009-21 du 4 mai 2009 dont le décret n°2010-489 du 13 avril 2010 fixe les modalités particulières de passation des contrats C.E.T. par les collectivités locales.

Les stratégies locales de gestion du domaine national ne viennent que pour suppléer les multiples manquements du régime foncier décidé jusqu'ici. Afin de parvenir à une réforme qui n'en appelle pas une autre, il faut que la réflexion soit engagée dans toutes ses dimensions en impliquant toutes les paramètres, actuelles et futures et en associant tous les acteurs concernés. Cette démarche inclusive repose sur une réforme structurante du régime foncier actuel.

## **P. 2<sup>ème</sup>: Pour une réforme structurante du système foncier sénégalais**

La réforme de la loi sur le domaine national telle que voulue et pensée, du moins de tout ce qui n'en a été décidé jusque-là, ne concerne que le droit foncier qui régit les quatre zones, urbaines, pionnières, classées et plus particulièrement la zone des terroirs. Or la réglementation sur le foncier s'inscrit dans le cadre d'un engrenage plus important qui touche à toute la législation nationale et qui intègre des rationalités autres que juridiques.

Afin de mobiliser l'action publique, nous semble-t-il qu'il faut aller dans le sens d'une harmonisation législative par une démarche globalisante (A) pour mieux saper les résistances locales quant à l'application effective de la loi sur le domaine national (B).

### A. L'exigence de recours à une démarche globalisante

Le projet de réforme de la loi sur le domaine national a débouché sur des cadres de réflexion éparpillés générant du coup une foule de propositions, certaines plaidant pour un maintien de la domanialité nationale tout en lui affectant quelques correctifs nécessaires<sup>175</sup>, d'autres requérant une suppression du domaine national par une privatisation au profit des personnes publiques, Etat ou collectivités locales ou encore au profit des particuliers déjà installés ou aux nouveaux venus<sup>176</sup>. Menée sous cet angle, la réflexion ne vise qu'à indiquer les axes d'une réaction ponctuelle et fragile face à un problème beaucoup plus profond. La réglementation sur le foncier doit toucher à toutes ses dimensions notamment le foncier halieutique, pastoral, cynégétique, la gestion des ressources naturelles, l'environnement, les énergies renouvelables, les défis de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la dynamique d'agrobusiness devenue irréversible.

Les termes du débat sur la réforme de la loi sur le domaine national ne semblent pas aider. Avons-nous besoin d'une réforme de la loi, d'une réforme du foncier agricole ou agraire, d'une réforme du droit de la terre, d'une réforme du système foncier sénégalais ?<sup>177</sup> La loi, malgré ses tares, ses forces et ses faiblesses, peut continuer à s'appliquer, il faudra tout simplement lui affecter quelques correctifs nécessaires en rapport avec l'objectif de valorisation. Toutefois, si nous voulons une action durable, décisive, apaisée, suffisamment réfléchie, nous devons avoir la claire conscience que toute réforme viable doit reconnaître une égale dignité à l'agriculture, le pastoralisme, la pêche et autres. Les enjeux du moment donnent à faire une part belle à l'agriculture mais celle-ci ne peut à elle seule et en aucune manière justifier une modification de l'arsenal juridique existante.

Une avancée remarquable a été faite par la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale en reconnaissant l'activité pastorale comme un mode de mise en valeur de la terre. A cet effet, l'article 44 de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale dispose : « *le pastoralisme est reconnu comme constituant un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles. Les activités pastorales doivent être exercées dans le respect de l'environnement et des autres activités agricoles, sylvicoles et rurales* ».

---

<sup>175</sup> Le P.A.F. en ses trois propositions

<sup>176</sup> Les propositions de la Commission Nationale de réforme du droit de la terre instituée le 23 novembre 2005, les propositions paysannes recueillies par le Conseil National de Concertation des Ruraux entre 2001 et 2004

<sup>177</sup> Pr Samba TRAORE, « *la fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant* », la quête anthropologique du droit, les éditions KARTHALA, 2006, p. 173

Cette précision aura le mérite de clarifier une confusion faite entre la mise en valeur et la mise en culture.<sup>178</sup> On se rappellera de la malheureuse décision du préfet de Linguère refusant d'approuver une délibération au profit d'éleveurs au motif que l'élevage n'est pas une condition de mise en valeur. Cependant, la loi d'orientation garde « *un goût d'inachevé* »<sup>179</sup> en cela que l'article 45 de la même loi poursuit : « *le pastoralisme fera l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de réforme foncière prévue à son article 23 (...) il sera également procédé à une actualisation du décret n°80-268 du 10 mars 1980 sur le parcours du bétail* ». La priorité revient jusqu'ici à l'agriculture qui mobilise l'action publique plus que le pastoralisme. Pourtant les deux activités entrent en compétition<sup>180</sup> sur l'espace et obéissent à des logiques divergentes. La mobilité qui caractérise l'élevage extensif ne s'accommode pas avec une logique de privatisation, ce que semble admettre l'agriculture même si l'on sait que le développement de l'agriculture n'est pas impérativement lié à la reconnaissance de droits réels. L'agriculture familiale n'a pas forcément besoin de droits réels pour sa performance.

D'autres secteurs peuvent aussi être convoqués pour justifier du caractère transversal de la question. La réforme doit intégrer l'environnement, la protection végétale, le foncier industriel, la prévention des conflits, la décentralisation, la problématique de l'accès des femmes à la terre<sup>181</sup>, la mobilité et la compétition entre autochtones et migrants etc. En somme, il n'y a nul besoin de limiter la réforme à la loi sur le domaine national. Bien au contraire, il faut aller dans le sens d'une réforme globalisante du droit de la terre pour assoir les bases d'un système foncier nouveau. Quant à ce système foncier nouveau, pour s'inscrire dans la durabilité, il devra être accepté par les populations auxquelles il est destiné.

## **B. L'exigence d'avoir un système foncier accepté, acceptable**

---

<sup>178</sup> TRAORE (S.), « Les enjeux de la mise en valeur », in la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales – Actes du séminaire organisé à l'Université Gaston Berger de Saint Louis du 3 au 5 novembre 1992,

<sup>179</sup> KANE (Y.), « *Le cadre juridique et institutionnel du foncier pastoral : problématique de sécurisation et esquisses de solutions. Exemples du Sénégal et de quelques pays du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie Niger* », Thèse, 2009, U.G.B. p. 257

<sup>180</sup> TRAORE (S.), « *De la divagation des champs* », Difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo, in *Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest*, Paris, KARTHALA, 2000

<sup>181</sup> SOW (F.), « Femmes et tenures foncières au Sénégal », département des sciences humaines, U.C.A.D. Etude réalisée grâce à une subvention du C.R.D.I., Ottawa (Canada), 1992

La règle de droit a vocation à la mutabilité, à la réversibilité. GENDARME note que : « *le droit qui cristallise un statu quo serait mauvais, le droit qui fixe des objectifs d'évolution et incite les individus à dépasser leurs privilèges serait meilleur* ». <sup>182</sup>

L'un des principaux problèmes de la loi sur le domaine national et il faut bien l'avoir à l'esprit est lié à son application effective. Depuis son avènement, les populations ont été réticentes à en faire une bonne application. Les résistances se justifient par de nombreuses raisons. D'abord, la terre est sacrée. Le droit positif foncier mis en place induit une certaine appropriation de la terre. Ce que les populations ont du mal à intégrer dans leurs représentations collectives <sup>183</sup>. Ensuite, la terre est disputée. Les activités qui y sont pratiquées n'obéissent pas aux mêmes préoccupations. La difficulté de trouver une norme conciliante entre les multiples usages de la terre est réelle. Les conflits deviennent incontournables entre les différents protagonistes qui réclament des droits sur la terre.

La gestion de ces conflits intègre, au delà de règles de sanction, des rationalités profondes, lesquelles dépassent le cadre du droit. Le règlement des conflits entre agriculteurs et éleveurs (divagation des champs ou divagation des animaux) s'inscrit dans le cadre de « *la superposition de deux modes de règlement des conflits* ». <sup>184</sup> A coté des modes institutionnels impliquant l'intervention de l'Etat, les modes de règlement amiables reposent sur une justice privée menée à l'africaine. Cette dernière s'appuie sur des considérations sentimentales. Enfin, la terre est la seule richesse dont dispose la grande paysannerie. Cette dernière est contrainte par les vicissitudes de la vie au travail de la terre ou à l'exploitation de ces espaces désolés. Dans ces conditions, toutes actions entreprises en destination de la terre plongent la paysannerie dans une tourmente profonde liée au risque de perte de la terre, le seul moyen de survie. Cela est tout à fait compréhensible.

---

<sup>182</sup> GENDARME (R.), « *Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au Sud du Sahara* », in *Le droit de la terre en Afrique (au Sud du Sahara)*, Paris, Maisonneuse et Larose, 1971, p. 24

<sup>183</sup> OLAWALE (E. T.), « *la terre appartient à une grande famille dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns vivants, et dont le plus grand nombre est encore à naître* ». In *la nature du droit coutumier africain*, Paris, Présence africaine, 1961, p.67 ; les paroles d'un chef ashanti rapportée par BARRIERE (O.) dans sa thèse, *Gestion des ressources renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : Le foncier-environnement* », 1996, p.30 « *la terre appartient aux ancêtres et ils me demanderont des comptes quand je les rejoindrai* ».

<sup>184</sup> DIAGNE (M.), « *Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaise* », *Revue U.R.E.D.* n°4, octobre 1994, p. 78 ; « *Quelle arrogance de parler de possession de terre alors que c'est la terre qui nous possède ! Comment peut-on posséder ce qui vous survivra ?* » Réponse d'un leader Kalinga à un fonctionnaire philippin, in *le Monde diplomatique*, 1989, p.18

L'administration, soit elle méconnaît les règles, soit elle cautionne toutes les pratiques contraires à la loi, du coup elle est complice, si ce n'est elle l'initiatrice<sup>185</sup>, soit elle n'est pas assez forte pour rappeler le droit applicable. D'ailleurs, nous pouvons dire que ce que les aristocraties avaient perdu avec la suppression des droits coutumiers sur la terre, elles l'ont recouvré avec l'instauration des nouvelles instances décisionnelles chargées de l'application du nouveau droit en matière foncière. Les conseils ruraux ne sont qu'une continuation des pratiques anciennes à travers « *l'accaparement des organes décisionnelles par les élites traditionnelles* ».

Au regard de toutes ces considérations, la possibilité d'avoir une loi légitime sur la terre est infime. Cela ne doit en aucune manière décourager les initiatives dans ce sens. La sensibilité de la terre est une réalité largement partagée y compris en France. Quand la question de la valorisation du domaine public s'est posée, le législateur, dans un élan pragmatique, a, à travers la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 conformément à l'article 38 de la Constitution de 1958, donné au gouvernement mandat de 18 mois pour déterminer « *les dispositions relatives à la définition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé, mobilier comme immobilier, de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics* ». L'envergure de la tâche a conduit à un prolongement à deux reprises des échéances. Finalement, le CG3P est intervenu le 21 avril 2006 et a été appliqué en 2009.

Le législateur devrait s'inspirer de son homologue français, à charge pour le gouvernement de réaffirmer ses prérogatives de puissances publiques tout en évitant les écueils d'une loi malheureuse. PORTALIS avait raison de soutenir : « *De bonnes lois civiles sont le plus grand bien que les hommes puissent donner et recevoir, elles sont la source des mœurs... et la garantie de toute paix publique et particulière* ».

---

<sup>185</sup> Les dépendances du domaine national sont inaliénables pourtant la pratique a montré que ce sont les conseils ruraux qui en organisent la vente sous le couvert des stratégies locales de gestion des ressources naturelles.

## CONCLUSION

Il est d'un constat largement partagé que la loi sur le domaine national est votée en un moment où le Sénégal se cherchait une voie pour assoir les bases de son développement économique. Rompant avec les pratiques ancestrales, elle procède à une démocratisation de l'accès à la terre et met en place un régime juridique nouveau assis sur un compromis juridique entre le droit colonial et le droit moderne. Près de cinq décennies après, la loi semble dépassée par les exigences de développement nouvellement apparues. La précarité du droit reconnu sur les dépendances du domaine<sup>186</sup>, les multiples faiblesses de la loi<sup>187</sup>, les externalités nouvelles liées à la valorisation du domaine, à la prévention des différends induits par la compétition sur l'espace rendent incontournable une réforme de la loi<sup>188</sup>. Il ne s'agit pas d'une modification de la loi sur le domaine national mais d'une action beaucoup plus large. Il nous faut réformer le système foncier dans sa globalité.

Les cadres de réflexion éparpillés ont conduit à des propositions nombreuses et variées. Elles sont pertinentes toutefois certaines d'entre elles nous paraissent dangereuses. Si les unes recommandent une privatisation de la terre suivant des échelles variables, d'autres tranchent pour le maintien de la catégorie du domaine national tout en procédant aux mesures d'accompagnement nécessaires notamment la possibilité d'une immatriculation au profit de l'Etat et des collectivités locales, au besoin aussi de la création de zones d'investissement intensifs pour abriter des projets de développement de grosse envergure. Les conventions tripartites pourraient servir de palliatif aux nombreux problèmes enregistrés.

Dans tous les cas, notre conviction profonde est que la terre est source de vie. Elle est un espace naturel dédié à toutes les activités y compris pour l'agriculture et pour le pastoralisme. Les solutions que nous devons trouver aux insuffisances de la loi doivent assurer stabilité et croissance à notre pays. La délicatesse de la tâche est à l'origine de la prudence dont fait montre le gouvernement face à cette vieille problématique. Annoncée chaque année, la réforme reste introuvable. Espérons que le nouveau régime y parviendra finalement.

---

<sup>186</sup> GUISSÉ (P. B.), « *Nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : exemple de la communauté rurale de Gamadji Saré* », U.R.E.D. n°4, octobre 1994, p. 23

<sup>187</sup> Pr Samba TRAORE, « *la fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant* », la quête anthropologique du droit, les éditions KARTHALA, 2006, p. 173

<sup>188</sup> TRAORE (S.), « *De la divagation des champs* », Difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo, in *Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest*, Paris, KARTHALA, 2000 ; DIAGNE (M.), « *Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaise* », Revue U.R.E.D. n°4, octobre 1994, p. 78

## BIBLIOGRAPHIE

### ➤ OUVRAGES

- **ALISSOUTIN** Rosnert Ludovic, 2008, *Les défis du développement local*, CODESRIA
- **DIAGNE (M.)**, *Droit administratif local*,
- **DIALLO (I)**, *Droit des collectivités locales*, Harmattan, 2007
- **HESSELING (G)**, *Le droit foncier au Sénégal, l'impact de la réforme foncière en Basse Casamance*, 1986
- **HESSELING (G.)**, Réformes et pratiques foncières à l'ombre du droit : l'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal
- **KASSE**, L'Etat, le technicien et le banquier face aux défis du monde rural sénégalais, N.E.A.S., C.R.E.A., 1996, p.208
- **KOUASSIGNAN (G.)**, Objectifs et évolutions des droits fonciers coutumiers, E.J.A. T.I., p.30
- **M. DEBENE** et Mme **CAVERIVIERE**, droit foncier sénégalais, Paris, Berger Levrault, 1988, Monde en devenir

### ➤ ARTICLES

- **AURILLAC (M.)**, « *les aspects du juridiques du socialisme sénégalais. Théorie et pratique du socialisme africain au Sénégal* ». Annales africaines, 1962, p. 95
- **BOYE (A.K)**, « *Rapport sur le foncier sénégalais* », R.S.D. Juin 1977, n°21, P. 238
- **CAVERIVIERE (M.)**, « *Incertitudes et devenir du droit foncier sénégalais* », R.I.D.C., 1986-1, p. 95 et suiv;
- **CHABAS (J)**, « *le domaine national du Sénégal. Réforme foncière ou agraire* ». Annales africaines, 1965, p. 34
- **COQUERY-VIDROVITCH**, « *Le régime foncier rural en Afrique noire* », In LE BRIS, LE ROY, LEIMDORFER : Enjeux fonciers en Afrique noire, Paris, Karthala, 1982, p. 67
- **DEBENE (M)**, « *foncier des villes, foncier des champs (rupture et continuité du système foncier sénégalais* », annales africaines 1989-1990-1991, P.76

- **DIAGNE (M)**, « *Le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises* », in U.R.E.D., n°4, octobre 1994
- **GENDARME**, « *Le droit de la terre et le développement économique dans l'Afrique au Sud du Sahara* », in *Le droit de la terre en Afrique*, Paris, Maisonneuve et Larose 1971, p. 22
- **GRANIER Laurent** « *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, légalité et cohérence en droit sénégalais* », Union Mondiale pour la nature, droit et politique de l'environnement, n°65, 2006, p.17 et suiv.
- **KANE Alla** (inspecteur des impôts et domaines en retraite), 2003, « *Problèmes fonciers au Sénégal* », disponible sur [www.google.sn](http://www.google.sn)
- **KANTE (B)**, Introduction de la revue Université, Recherche et Développement (U.R.E.D.), octobre n°4, 1994, p. 7
- **LE ROY (E.)**, « *la loi sur le domaine national a vingt ans : joyeux anniversaire ?* », Monde en développement. n°52, 1985, p.667 et suiv ;
- **MBAYE (K)**, « *Le régime juridique des terres au Sénégal* », in *Le droit de la terre en Afrique*, Paris, 1971, p.
- **NDOYE (D.)**, « *Le projet de privatisation des terres du domaine national au Sénégal* », Revue E.D.J.A., n°32, janvier-février-mars 1997, p. 7 et suiv ;
- **OLAWALE (E. T.)**, « *la terre appartient à une grande famille dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns vivants, et dont le plus grand nombre est encore à naître* ». In *la nature du droit coutumier africain*, Paris, Présence africaine, 1961, p.67
- **GUISSE (P.B.)** « *la nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : l'exemple de la Communauté rurale de Gamadji Saré* », In la revue U.R.E.D. n°4, octobre 1994, p.27
- **SIDIBE (A.S.)**, « *Domaine national, la Loi et le Projet de Réforme* » in *La revue du Conseil Economique et Social* n°2, février- avril 1997 p. 55
- **TRAORE (S.)**, « *la fille aînée de l'Etat du Sénégal cherche prétendant* », la quête anthropologique du droit, les éditions KARTHALA, 2006, p. 173

➤ **THESES**

- **DIEYE (A.)**, « *Domanialité et développement : exemple du Sénégal* », thèse, 2004, U.C.A.D.
- **KANE (Y.)**, « *Le cadre juridique et institutionnel du foncier pastoral : problématique de sécurisation et esquisses de solutions. Exemples du Sénégal et de quelques pays du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie Niger* », Thèse, 2009, U.G.B. p. 257
- **TRAORE Samba**: *les systèmes fonciers de la vallée du Sénégal. Exemple de la zone soninké de Bakél / Canton de Goy Gajaaga. Communauté rurale de Moudéri*. Thèse pour le Doctorat d'Etat, Dakar 1991. p. 367

➤ **MEMOIRES**

- **CISSE Gorgui** « *les conventions locales à l'épreuve de la décentralisation* », mémoire de Maîtrise, U.G.B./S.J.P, 2004
- **DIOP (A. K)** « *Décentralisation, développement local et gestion des ressources foncières : cas de la communauté rurale de Rosso Béthio* », mémoire de D.E.A. U.G.B./S.J.P., 2003-2004, page 67
- **GENEVRIER (M.)**, « *Les apports du Code Générale de la Propriété des Personnes Publiques sur la domanialité publique* », mémoire de fin d'études en vue de l'obtention du diplôme d'ingénieur de l'Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes, 2007, 62 p
- **KA Daouda**, 1998, *les conflits fonciers dans la zone sylvo-pastorale : l'exemple des communautés rurales de Thiamène et de Thargny*, mémoire de maitrise de droit, UGB
- **KA (I)**, *La gestion foncière dans la communauté rurale de Touba-Mosquée*, 2011
- **SOW Abdoul Aziz**, « *Les conventions locales : un outil novateur de gestion des collectivités locales au Sénégal* », mémoire de D.E.A. U.G.B./S.J.P.2006

➤ **TRAVAUX ET SEMINAIRES**

- **DIALLO (I)** « *Les aspects juridiques de la convention locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal*», communication prononcée lors du séminaire lors à l'atelier national de Kaolack sur les conventions locales du 17 au 18 juin 2003
- Rapport de synthèse des ateliers paysans sur la réforme foncière et les enjeux de sécurisation foncière des exploitations familiales au Sénégal fait par l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (I.P.A.R.), janvier 2012
- Synergies Consulting, Plan d'Action Foncier, octobre 1996
- **TRAORE (S.)**, « *Les enjeux de la mise en valeur* », In la gestion des ressources naturelles par les collectivités locales – Actes du séminaire organisé à l'Université Gaston Berger de Saint Louis du 3 au 5 novembre 1992,
- **TRAORE (S.)**, « *Sénégal : la plus anciennes réforme d'Afrique francophone doit s'adapter aux nouveaux enjeux* », In mobilisation de la terre dans les stratégies de développement rural en Afrique noire, Paris, L.A.J.P. novembre 1992, p. 23 et suiv ;
- **SOW (F.)**, « *Femmes et tenures foncières au Sénégal* », département des sciences humaines, U.C.A.D. Etude réalisée grâce à une subvention du C.R.D.I., Ottawa (Canada), 1992
- **TRAORE (S.)**, « *De la divagation des champs* », *Difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo*, In Gérer le foncier en Afrique de l'Ouest, Paris, KARTHALA, 2000
- **VERDIER (R.)**, « *L'ancien droit et le nouveau droit foncier de l'Afrique noire face au développement* », In le droit de la terre en Afrique, Paris, Maisonneuve, 19771, p. 78

➤ **LEGISLATIONS**

- Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, *JORS* n°3692 du 11 juillet 1964
- Loi 72-25 du 19 avril 1972 instituant les communautés rurales, *JORS* du 13 mai 1972, p. 755
- La loi n°76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique, *JORS* n° 4506 du 28 juillet 1976
- Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, *JORS* du 20 mai 1996

- Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, *JORS* n° 5722 du 27 décembre 1996
- Loi n°2004-16 du 25 mai 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
- Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 portant Code de la Propriété des Personnes Publiques en France ratifiée par la loi n°2009-526 du 12 mai 2009
- Loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière au Sénégal
- 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
- Le décret n°66-858 du 7 novembre 1966 portant application de l'article 5 de la loi relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines
- Le décret n°87-720 du 4 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. p. 1899
- 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, p. 443
- Le décret n°95-737 du 31 juillet 1995 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial, *JORS* n° 5595 du 27 août 1994 modifié par celui - Acte portant organisation des sûretés adopté le 17 avril 1997 à Cotonou au Bénin
- *Lexique des termes juridiques*, 17ème édition, publiée aux éditions Dalloz, 2007

➤ **JURISPRUDENCES**

- Cour Suprême 02 janvier 1970, Longin COLY et autres c/ Préfet de Bignona, G.A.D.J.A.S.
- Cour Suprême 02 mars 1981, El hadj Massamba SALL, R.I.P.A.S., n°4,
- Cour Suprême 24 mars 1982, Madior WADE et autres c/ président du conseil rural de Diender, R.I.P.A.S. n°4
- Cour Suprême 12 mai 1982, Fodé GOUDIABY c/ Préfet de Bignona, G.A.D.J.A.S.
- Cour Suprême 24 décembre 1986, Boubacar FALL et Assane FALL c/ Etat du Sénégal, G.A.D.J.A.S.
- Cour Suprême 04 février 1987, Cheikhouna BOUSSO c/ Etat du Sénégal, G.A.D.J.A.S.
- C.E. 25 mai 2000, Groupement féminin Keur Séga c/Etat du Sénégal, Bulletin des arrêts, 2000, n°9, p. 18

**TABLE DES MATIERES**

REMERCIEMENTS.....2  
 DEDICACES.....3  
 SOMMAIRE.....5  
 SIGLES ET ABREVIATIONS.....6  
 INTRODUCTION.....7

**PREMIERE PARTIE.**

**La loi sur le domaine national, une loi de réforme pour relever les défis du développement économique .....17**

Chap. 1<sup>er</sup>: *De la démocratisation par la loi sur le domaine national de l'accès à la terre pour atteindre l'objectif de développement économique.....18*

Sect. 2<sup>ème</sup>: De la suppression des maîtrises traditionnelles sur la terre..... 19

**P. 1<sup>er</sup>: L'instauration de la philosophie du socialisme africain senghorien..... 19**

**A. L'opposition conceptuelle du droit de propriété suivant le milieu considéré .... 19**

**B. Le contenu de la pensée senghorienne du droit de propriété foncière..... 20**

**P. 2<sup>ème</sup>: La correction de l'injustice subie par « les paysans sans droits sur la terre » .. 22**

**A. L'accaparement de la terre par une élite minoritaire..... 22**

**B. L'affirmation de la volonté de redonner la terre à ses demandeurs..... 24**

Sect. 2<sup>ème</sup>: De la création de la catégorie du domaine national..... 25

**P. 1<sup>er</sup>: L'avènement de la domanialité nationale avec la loi de 1964..... 25**

**A. L'ébauche de la présentation détaillée de la domanialité née de la réforme..... 25**

**B. Les conséquences de la domanialité nationale ..... 27**

**P. 2<sup>ème</sup>: Le contenu du domaine national..... 29**

**A. L'approche négative dans l'identification de la composition du domaine national..... 29**

**B. Le recours à la technique de zonage pour présenter le domaine national..... 30**

Chap.2<sup>ème</sup>: ... *A la détermination d'un régime juridique jetant les bases de l'objectif de développement économique.....34*

Sect. 1<sup>ère</sup>: Du régime juridique foncier mis en place avant l'accession à l'indépendance..... 35

**P.1<sup>er</sup>: Du régime du code civil..... 36**

**A. L'introduction des règles du code civil..... 36**

**B. Les conséquences de l'introduction des règles du code civil..... 37**

**P. 2<sup>ème</sup> : ... Au régime de l'immatriculation..... 38**

**A. L'introduction du régime de l'immatriculation ..... 39**

**B. Les conséquences de l'introduction du régime de l'immatriculation ..... 40**

Sect. 2<sup>ème</sup>: ... Au régime juridique mis en place après l'indépendance..... 43

<b>P. 1<sup>er</sup>: Les règles de gestion du domaine national</b> .....	44
<b>A. La détermination des règles d'accès aux terres du domaine national</b> .....	45
<b>B. La détermination de règles de retrait des terres du domaine national</b> .....	49
<b>P. 2<sup>ème</sup>: Les autorités de gestion du domaine national</b> .....	53
<b>A. De la pluralité des autorités intervenant dans la gestion des terres du domaine national</b> .....	53
<b>B. .... A la l'intervention de l'Etat dans la gestion du domaine national</b> .....	57
<b>SECONDE PARTIE :</b>	
<b>La loi sur le domaine national, une loi à réformer pour relever les défis du développement économique</b> .....	<b>60</b>
Chap. 1 <sup>er</sup> : La loi sur le domaine national, une loi dépassée pour atteindre les objectifs de développement économique.....	61
Sect. 1 <sup>ère</sup> : Un dépassement lié aux conditions d'affectation .....	62
<b>P. 1<sup>er</sup>: La condition d'appartenance à la communauté, une condition à préciser dans un contexte de valorisation du domaine public</b> .....	63
<b>A. L'ambiguïté de la condition d'appartenance à la communauté rurale</b> .....	63
<b>B. Les conséquences de la condition d'appartenance</b> .....	65
<b>P. 2<sup>ème</sup> : la condition de la capacité de mise en valeur, une condition à renforcer</b> .....	66
<b>A. L'ambiguïté de la condition de capacité de mise en valeur</b> .....	66
<b>B. Les conséquences de la condition de capacité de mise en valeur</b> .....	68
Sect. 2 <sup>ème</sup> : Un dépassement de la loi lié aux conditions de désaffectation .....	69
<b>P. 1<sup>er</sup>: De la précarité de la situation juridique des affectataires du domaine national</b> 70	
<b>A. Le contenu du droit d'usage</b> .....	70
<b>B. L'insécurité du droit d'usage</b> .....	72
<b>P. 2<sup>ème</sup>: ... Aux conditions de désaffectation à réadapter</b> .....	74
<b>A. La rigueur inadaptée des conditions de désaffectation</b> .....	74
<b>B. Les conséquences de la désaffectation</b> .....	77
Chap. 2 <sup>ème</sup> : La loi sur le domaine national, une loi à réadapter face aux défis du développement économique.....	81
Sect. 1 <sup>ère</sup> : Etat des propositions de réforme de la loi sur le domaine national.....	80
<b>P. 1<sup>er</sup> : La recension des propositions de réformes de la loi sur le domaine national</b> ...	81
<b>A. Propositions de réforme emportant maintien de la catégorie du domaine national</b> .....	81
<b>B. Propositions de réforme emportant suppression de la catégorie du domaine national</b> .....	83
<b>P. 2<sup>ème</sup>: Des propositions pertinentes mais limitées</b> .....	85
<b>A. Des propositions risquées</b> .....	85
<b>B. Des cadres de réflexion dispersés</b> .....	87

Sect. 2 <sup>ème</sup> : Plaidoyer pour une réforme durablement apaisée .....	90
<b>P. 1<sup>er</sup> : Les conventions tripartites : une vraie solution d'avenir .....</b>	<b>90</b>
<b>A. Le maintien souhaité de la catégorie du domaine national.....</b>	<b>90</b>
<b>B. Le contenu des conventions tripartites .....</b>	<b>92</b>
<b>P. 2<sup>ème</sup> : Pour une réforme structurante du système foncier sénégalais.....</b>	<b>96</b>
<b>A. L'exigence de recours à une démarche globalisante .....</b>	<b>97</b>
<b>B. L'exigence d'avoir un système foncier accepté, acceptable .....</b>	<b>98</b>
CONCLUSION.....	101
BIBLIOGRAPHIE.....	101
PLAN DETAILLE.....	107