

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Université Gaston Berger de Saint Louis
U.F.R. de Sciences Juridiques et Politiques
Section : Collectivités Locales



MEMOIRE DE MAITRISE

**LA GESTION FONCIERE DANS LA COMMUNAUTE RURALE DE TOUBA-
MOSQUEE**

Présenté par :

M. Ibrahima KA

Encadré par :

Docteur Rosnert Ludovic ALLISSOUTIN

Sous la direction de :

Professeur Samba TRAORE

Année académique : 2010/2011



Je dédie ce modeste travail :

A **ALLAH**, le Tout Puissant et à son Prophète Mahomet, votre créature;

A M. **Rosnert Ludovic ALLISOUTIN**, mon encadreur : vos conseils ont été très précieux pour moi;

Au Professeur **Samba TRAORE**, mon directeur de mémoire, pour avoir accepté de diriger ce travail;

A tout le corps professoral et administratif de l'UFR SJP, merci pour la formation de qualité ;

A mes parents, mon Père **Idy** et ma Mère **Khady KA**, puisse Dieu permettre à vos enfants de vous venir en aide. La vie n'a pas été tendre avec vous mais Dieu est avec ceux qui endurent.

Votre aîné,

A mes petits frères, **Mourtalla, Aliou, Malick BA** 'Papou', que ce travail vous inspire confiance dans vos cursus scolaires. Je vous porte loin dans mon cœur.

A mes petites sœurs, **Aissata** 'Awa Mbaye', **Diéynaba SENE** 'amina' et la dernière **Sago BA** 'bébé', vous êtes mes choupinettes adorées. A vous toutes les merveilles du monde !

Je ne vous oublie pas mes cousins et cousines, **Mairam Bilali** et **Soja DIA, Thierno Mamoudou** et **Siranding** 'awa' **BALDE** : à nous la découverte de l'avenir !

A ma famille,

Mon oncle **Nguessa KA**, merci d'être là. Mes jours au campus auraient pu être décolorés si tu n'étais pas là. A nous le destin de la famille, puisse le Tout Puissant nous donner la force de réussir le pari de la prospérité.

Mes tantes, **Awa-** ma *plus-que-mère*, ‘c’est juste parce que je suis turbulent...’, **Mariama, Coumba, Aminata, Aldiouma**, vos sacrifices respectifs ont été à l’origine de tout ce qu’il a actuellement. Vos actions ne resteront pas vaines ! Avec vous, la famille n’est pas restreinte, bien au contraire, elle est très large.

A **El hadj Malick DIA**, l’époux de ma tante Awa, quatre valeurs cardinales se retrouvent toutes en lui, générosité, ouverture, disponibilité et sagesse : merci pour votre contribution !

A **feu El hadj Demba KA**, mon grand père et à **Adjiratou Faty Youga KA**, ma grand-mère,

A Khemesse, ma grand-mère, merci pour le soutien durant mes années de jeunesse !

A mon vieux et ami, **Moustapha KA** et sa famille,

A mes grands, **Sambaye KA, Gorgui DEME, Bocar DIALLO** ;

Quand j’ai eu mille raisons de souffrir,
Vous m’en avez offert mille pour sourire.

Aux miens, **Gane NDIAYE, Khadim GUEYE, Mamadou FALL**, mon voisin de chambre à l’hôtel 8 étoiles du G44 depuis le 10 novembre 2008 : longue vie à nous !

Aux amis de l’UERTM, **Moustapha SENE, Aliou MBAYE, Baye BASS, Akim, SALANE, Modou FALL, Maguette DIAGNE** etc. ; A mes amis de l’UFR SJP, **Bocar DIALLO**, mon ami, **Samir Séro ZIME YERIMA**, “l’ti’zimé,” mon petit frère, **Arona BOYE, Chérif, Madior, Diallo MBOW, Matar FALL**, mon ancien et hôte en 1^{ère} année, **Mbacké DIAGNE** etc. ; A mes bleuses, **Aminata GUEYE, Aida NDIAYE, Mame Bigué DIOUF** ‘bigzeau’, **Mariam COULIBALY, Djouni** etc. ; A mes bleus, **Babacar NIANG, Moustapha Bassirou KA, Ngouda, Ndéné, Amélia et Mamadou Dème THIAM** etc. ;

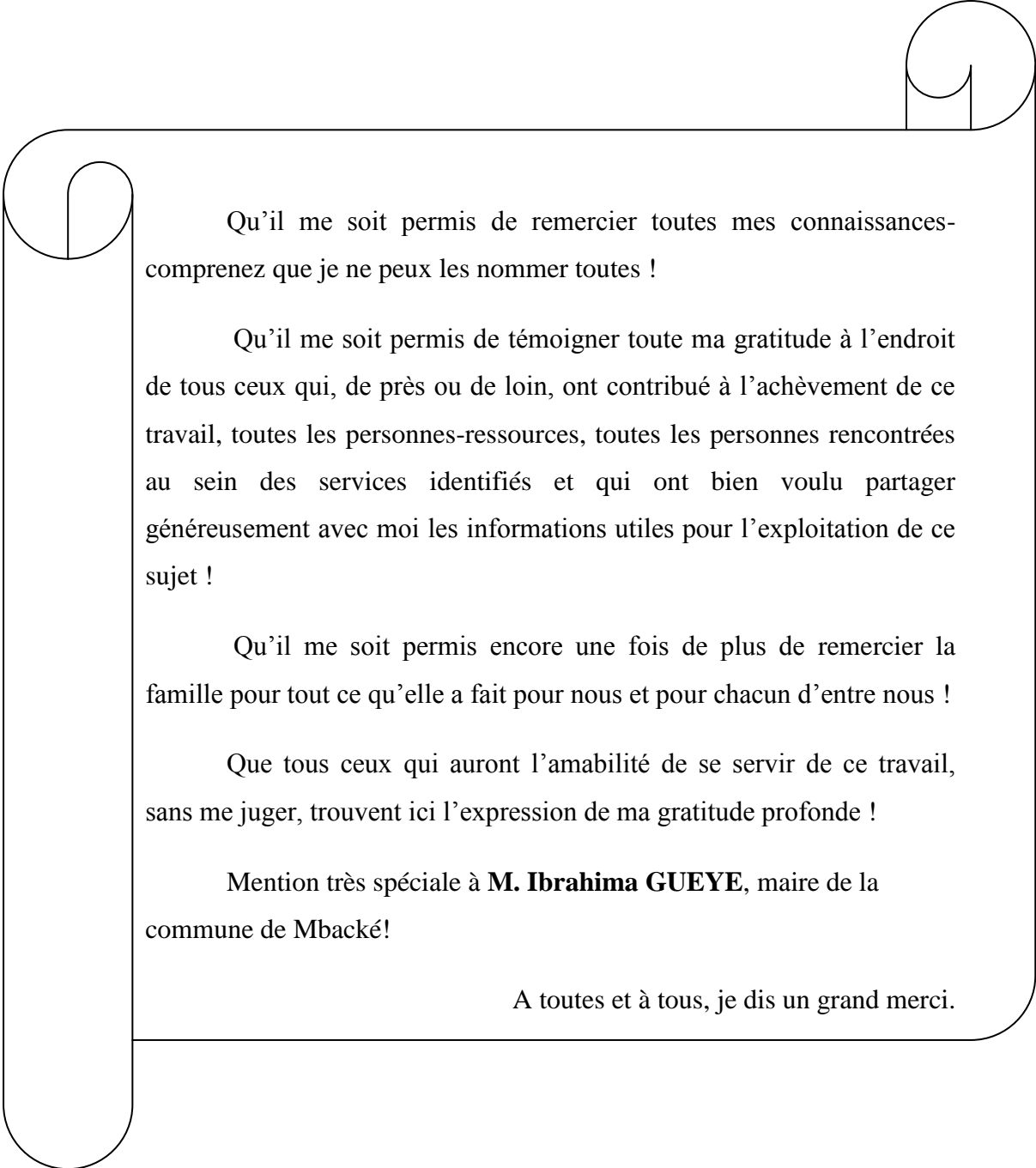
A mes camarades de promo, **Amadou DIALLO, Souleye FAYE, Aliou KEBE, Galaye DIAW, Tabane, Racine, Sidy, Badé, KANOUTE, SOUMARE, GUISSÉ, Bamba, Codou, Gnagna, Houlye, Fatou SARR, Awa Seydou BA, Bomboté, Fatou Hanne GAYE**, etc. ;

Aux camarades républicains ; Aux camarades du G4A ; A tous les étudiants du campus ;

Aux miennes particulièrement, **Gnilane NDIAYE, Kady KONATE, Amy Collé DIENG, Ndéye KA, Aissatou Cissé GAYE** et sa famille : pour toute l’inclination vers ma personne, je vous affectionne énormément.



REMERCIEMENTS



Qu'il me soit permis de remercier toutes mes connaissances-comprenez que je ne peux les nommer toutes !

Qu'il me soit permis de témoigner toute ma gratitude à l'endroit de tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à l'achèvement de ce travail, toutes les personnes-ressources, toutes les personnes rencontrées au sein des services identifiés et qui ont bien voulu partager généreusement avec moi les informations utiles pour l'exploitation de ce sujet !

Qu'il me soit permis encore une fois de plus de remercier la famille pour tout ce qu'elle a fait pour nous et pour chacun d'entre nous !

Que tous ceux qui auront l'amabilité de se servir de ce travail, sans me juger, trouvent ici l'expression de ma gratitude profonde !

Mention très spéciale à **M. Ibrahima GUEYE**, maire de la commune de Mbacké!

A toutes et à tous, je dis un grand merci.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
Première partie : L'ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM.....	10
<i>Chapitre premier : LA DUALITE DES REGIMES JURIDIQUES APPLICABLES DANS LA CRTM.....</i>	11
Section première : L'APPLICATION DES REGLES DE DROIT COMMUN AUX TERRES DU DOMAINE NATIONAL.....	11
Section seconde : UN REGIME DEROGATOIRE APPLICABLE AU TITRE FONCIER.....	23
<i>Chapitre second : UNE GESTION FONCIERE SUJETTE A UN BOUILLONNEMENT PARTICULIER.....</i>	41
Section première : LA TYPOLOGIE DES CAUSES DES CONFLITS FONCIERS DANS LA CRTM.....	41
Section seconde : LES DIFFERENTS MODES DE REGLEMET DES CONFLITS DANS LA CRTM.....	48
Seconde partie : LES PERSPECTIVES DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM.....	57
<i>Chapitre premier : LES AVATARS DE LA GESTION FONCIERE APPLIQUEE DANS LA CRTM.....</i>	58
Section première : L'INSECURITE JURIDIQUE GENEREE PAR LA GESTION ACTUELLEMENT MISE EN ŒUVRE DANS LA CRTM.....	58
Section seconde : LES PROBLEMES SPECIFIQUES A LA CRTM MAIS INDIRECTEMENT LIES AU DROIT POSITIF FONCIER APPLIQUE.....	69
<i>Chapitre second : LA FORMULATION DE PROPOSITIONS POUR PALLIER LES INSUFFISANCES NOTEES.....</i>	78
Section première : PROPOSITIONS SPECIFIQUES POUR PLUS DE SECURITE FONCIERE DANS L'OCCUPATION DU SOL DANS LA CRTM.....	79
Section seconde : PROPOSITIONS POUR JUGULER TOUTES LES AUTRES INSUFFISANCES.....	85
Conclusion.....	94

INTRODUCTION

Avec la réforme territoriale intervenue en date du 16 juillet 1976 qui scinde la région naturelle du BAOL en deux régions administratives, Diourbel et Louga, le Sénégal enregistre la naissance d'une nouvelle collectivité locale : la Communauté Rurale de Touba-Mosquée. Comprise entre les coordonnées 14°52 de latitude nord et 15°52 de longitude ouest, la collectivité nouvellement créée est sise dans l'arrondissement de Ndam, département de Mbacké, région de Diourbel. D'un point de vue géographique, elle est limitée:

- au nord par l'arrondissement de Darou Mousty;
- au sud par l'arrondissement de Kaël ;
- à l'est par la communauté rurale de Sagatta Djolof ;
- à l'ouest par les communautés rurales de Missirah, Touba FALL et Dalla Ngabou qui partagent avec elle le même arrondissement.

Dans le paysage institutionnel mis en place par la politique de décentralisation¹ dans laquelle s'est engagé notre pays depuis son accession à la souveraineté internationale, cette collectivité présente bien de particularités qui fondent sa spécificité par rapport à l'architecture d'ensemble. Cette collectivité locale, même si dans la nomenclature administrative est instituée en communauté rurale, déborde son statut grâce à la posture de son chef lieu communautaire : Touba-mosquée. Elle polarise 74 villages dont 18 constituent son centre urbain², Touba, une ville dont le rayonnement n'a d'égal que les échos du nom de son fondateur Cheikh Ahmadou BAMBA. Créée par ce dernier pour être un lieu de recueillement, la ville a acquis un statut religieux, vécu et reconnu aussi bien par les populations que par les pouvoirs publics. Le fait religieux est à la base de toutes les relations qui se nouent sur cet espace dont le nom se confond avec la confrérie mouride qu'il encadre et dont il réalise le projet.

Le Sénégal s'est engagé dans une voie de refonte de toutes les modes de tenures foncières qui existaient jusqu'ici au sortir des indépendances. Le déclic de cette volonté à rompre

¹ Ce sont les lois 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales et 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, communes et communautés rurales qui fixent le régime d'administration des collectivités locales conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales assorti de mécanismes de contrôles financiers et administratifs.

² Le chef lieu de la CRTM est Touba-Mosquée autour duquel 17 autres villages viennent s'agglutiner pour former « la ville de Touba ». Dans cet ensemble urbain, chaque village fait office de quartier.

d'avec le passé est intervenu en 1964 quand la loi sur le domaine national a été votée³. Elle traduit la philosophie politique des autorités de l'époque qui y consacrent leur adhésion au socialisme africain. Le Président Senghor ne la concevait-il pas comme une volonté « *de revenir du droit romain au droit négro africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière à la conception socialiste qui est celle de l'Afrique Noire traditionnelle* », lors de son discours à l'occasion de la fête du 1^{er} mai 1964.

Cette nouvelle législation foncière fixe un ensemble de règles respectueuses des deux logiques de gouvernance foncières opposées, telles qu'on les connaît en Europe et en Afrique. Elle aura le mérite de démocratiser l'accès à la terre dans une Afrique Noire dominée par le système du « *lamanat* » qui favorise les grands propriétaires terriens et qui laisse de côté une bonne partie des populations réduite, à jamais, dans une position de faiblesse. Avec cette réforme, l'Etat s'est érigé en défenseur de tous ceux là qui sont privés de possessions foncières par les représentations sociales développées dans cette « *Afrique de la nuit noire* ». On aura compris qu'il s'agit peu ou prou d'une loi basée sur une rationalité de correction des déséquilibres sociaux, la terre étant la seule source de revenus pour les populations établies dans les zones rurales.

Cette dualité dans les modes de tenures foncières est visible à travers le droit positif applicable en ce domaine mis en place au sortir des indépendances. On identifie deux types de régimes en fonction de la catégorie de sphère juridique. A côté du domaine public, on a le domaine privé, selon qu'on se trouve dans l'un ou dans l'autre les règles de gouvernance changent. Ainsi, pour des besoins de clarté, on peut systématiser cette « *summa division* » comme suit :

- Le domaine privé est constitué par toutes les terres qui obéissent à des logiques d'appropriation privative. Cette catégorie fait intervenir deux acteurs principaux, l'Etat et les particuliers.

L'Etat est un grand propriétaire terrien. Aux termes de la loi 76-66 du 2 juillet 1976, le domaine de l'Etat est défini « *comme l'ensemble des biens et droits immobiliers qui appartiennent à l'Etat* ». Dans le domaine l'Etat, on distingue entre le domaine privé et le domaine public. Si le premier présente des ramifications entre le domaine privé affecté et le domaine privé non affecté, le dernier est constitué par « *l'ensemble des biens qui, en raison de*

³ C'est la loi 64-46 du 17 juin 1964.

leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles d'appropriation privative » notamment par voie d'aliénation ou de cession. Il peut être naturel ou artificiel et comprend les cours d'eaux, les rivages de la mer etc. Quant au domaine privé affecté, il s'entend de « *l'ensemble des immeubles mis gratuitement à la disposition des services de l'Etat pour leur permettre d'assurer leur fonctionnement* », conformément à la mission qui est la leur. Il s'oppose au domaine privé d'Etat non affecté qui, lui contient « *toutes les dépendances dont la mise en valeur rationnelle et leur utilisation se fait dans le respect des plans de développement et d'urbanisme ou tout autre programme d'aménagement* ».

Le domaine de l'Etat, en son domaine public plus particulièrement, est imprescriptible et inaliénable. Il présente, de ce fait, des liens de similitude avec le domaine national mais il lui est différent en ce qu'il est un bien étatique. Ce bien appartenant à l'Etat n'en est pas moins sujet à installation. Dans beaucoup de cas, qu'on prendra la peine d'identifier, le domaine de l'Etat est occupé en tout droit. En vertu des dispositions de la loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat et du décret n° 81-557 du 21 mai 1981 pris pour son application, le domaine immobilier de l'Etat est occupé par suite de permission de voirie, d'autorisation d'occuper, de concession d'exploitation, de baux ordinaires ou emphytéotiques, de concession du droit de superficie ou de vente, d'échange et apport en société.

Il peut faire l'objet d'autorisation de construire à titre précaire et révocable et qui concerne les installations légères et démontables.

Les baux ordinaires sont consentis pour une durée de 18 ans au maximum moyennant le paiement d'une redevance et sont assortis d'une obligation de mise en valeur dans les délais prédéterminés.

Les baux emphytéotiques conférant une plus grande sécurité foncière en ce qu'ils donnent lieu à un droit réel susceptible d'être hypothéqué au preneur ou emphytéote sont consentis pour 18 ans au minimum et 50 ans au maximum avec possibilité de renouvellement. Il est mis à la charge du preneur une obligation de mise en valeur et une obligation de paiement de redevances.

La concession du droit de superficie consiste dans le fait d'avoir des constructions sur un immeuble appartenant à autrui. Seuls les terrains situés dans une zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinés à la construction d'une habitation individuelle ou d'un immeuble collectif à usage d'habitation peuvent faire l'objet de concession d'un droit de

superficie. Le droit de superficie est concédé pour une durée comprise entre vingt cinq (25) ans au minimum et cinquante (50) ans au maximum moyennant une redevance égale à la valeur du terrain, assortie de l'obligation de mise en valeur dans un délai déterminé.

La dernière possibilité d'occupation du domaine de l'Etat remet en cause fortement l'indisponibilité des dépendances de ce domaine. C'est la vente dont le régime est fixé par la loi 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation dans les zones urbaines appliquée par le décret n° 87-271 du 3 mars 1987 modifié par le décret 88-826 du 14 juin 1988 et par la loi 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel ou commercial et dont le décret n° 95-737 du 31 juillet 1995 porte application. Elle est exceptionnelle et requiert l'intervention du législateur à travers une loi d'aliénation.

L'autre pendant du domaine privé est constitué par les possessions des particuliers qui détiennent des titres fonciers établis à leurs propres noms. Ces titres sont protégés par le droit de la propriété consacré par la Constitution et les textes d'obédience internationale notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il ne peut être porté atteintes à ce droit que lorsqu'il ya une nécessité publique et sous réserve d'une juste et préalable indemnité.

- En dehors de ce domaine privé, nous avons le domaine national qui obéit au régime de la loi de 64. Il est indisponible et ne peut pas faire l'objet d'assise privative. Il est détenu par l'Etat et appartient à la Nation Sénégalaise. Il constitue l'ensemble « *des terres vacantes et sans maître* » et couvre 98% du territoire national.

Ce domaine est classé en quatre zones dont la zone classée, la zone urbaine, la zone pionnière, actuellement reversée dans la zone des terroirs depuis 1987 et la zone des terroirs. Les règles de gestion changent selon que l'on se situe dans une zone ou dans une autre.

La politique de décentralisation entamée depuis 1960 s'est poursuivie jusqu'en 1972, date de la réforme qui a enrichi la chaîne de décentralisation territoriale avec la création des communautés rurales. Créée par la loi 72-25 du 25 avril 1972, la communauté rurale est définie par le CCL comme « *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 » en son article 192.

C'est ainsi que la communauté rurale détient la compétence exclusive en matière de gestion des terres relevant de leur terroirs. Aux termes de l'article premier du décret 64-573 portant application de la loi sur le domaine national, « *le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement local de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts communs* ». Le législateur continue pour avertir que « *le terroir comprend autant que possible les terres de culture, les terres de pâturage, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friche jugées nécessaires à son extension* ».

Touba est érigé en communauté rurale mais Touba est une ville où le fait religieux a la primeur sur toute autre chose. Toutes les logiques qui s'y déploient cherchent leur légitimation dans le phénomène religieux. Cette ville, de par son rayonnement spirituel et son ampleur économique est devenue depuis quelques années un laboratoire pour les sciences sociales notamment pour les sociologues et les géographes qui y trouvent un terrain d'étude propice, introuvable nulle part ailleurs.

Cet engouement autour du phénomène Touba n'a pas concerné les juristes qui ont préféré regarder de loin les pratiques qui se développent dans cet espace hybride appartenant à la fois au Père Fondateur de la confrérie qui s'identifie à cet espace et l'application du droit positif conformément à la logique étatique. Il faut noter qu'une étude juridique a toujours une connotation critique, la dialectique conformité-violation étant au cœur de l'analyse juridique.⁴ Dire que les juristes devraient manifester un regain d'intérêt pour se pencher sur le phénomène est un pur pléonasmе dont nous nous garderons.

Pour notre part, nous avons voulu contribuer à porter à la connaissance de la communauté scientifique et éventuellement aux décideurs publics les articulations réalisées entre le conformisme au fait religieux et respect du droit en matière de gestion du foncier local. En d'autres termes, nous avons essayé de répondre à la question aussi sensible qu'intéressante : Quelle est la portée de l'application du droit positif foncier dans la communauté rurale particulière de Touba-Mosquée ? Le religieux n'influe-t-il pas sur les

⁴SAMB MEOUNDOU, 2010, *les recettes fiscales des collectivités locales à l'épreuve du développement local : l'exemple de la Communauté Rurale de Touba-Mosquée*, mémoire de DEA de droit, Université Gaston Berger de Saint Louis. C'est le seul travail portant sur Touba et produit par un juriste que nous avons rencontré au cours de nos recherches à Dakar et à Saint Louis.

pratiques de gestion foncière ? Quelles sont les articulations à proposer pour réaliser un équilibre entre le conformisme au fait religieux et le nécessaire respect de la règle de droit, gage de tout ordre public ? Ce sont là les questions auxquelles nous avons tenté d'apporter des réponses dans cette modeste contribution.

L'étude de la gestion foncière dans la CRTM revêt des intérêts certains. Le mode double de gouvernance foncière, le développement de pratiques peu orthodoxes, les problèmes incessants ayant pour fond la gestion foncière sont autant de raisons, parmi tant d'autres, de promouvoir une étude globalisante commanditée par l'Etat sur les pratiques de gestion foncière dans la CRTM, surtout si l'on sait, rien que le chef lieu communautaire de cette collectivité concurrence notre capitale. Cette agglomération est bâtie sur un titre foncier privé appartenant à Cheikh Ahmadou BAMBA. Toutes les règles qui s'y appliquent servent le projet de la confrérie mouride qui se projette sur cet espace. A côté de cet espace privé, toutes les autres terres de la CRTM appartiennent au domaine national et c'est le droit positif prévu en matière de foncier qui a vocation à s'appliquer. Cette dualité dans le régime juridique applicable aux deux entités dans le cadre d'une même collectivité locale fonde à elle seule tout l'intérêt que peut susciter ce sujet.

Le sujet fait apparaître aussi, en dernière analyse, en filigrane, d'autres questionnements spécifiques plus ou moins en rapport avec la gestion foncière. Il s'agit, notamment, de la constatation d'une certaine réalité loquace surtout si l'on se place dans une perspective de consolidation permanente de l'unité nationale. Si chaque collectivité, compte tenu de ses spécificités propres et de tout ordre, devait être érigée en titre foncier, « l'âme sénégalaise » allait en subir un coup de massue avec un morcellement préjudiciable de son étendue géographique sur laquelle elle doit assoir toute son unité.

Le statut particulier de la ville n'est pas sans poser de préoccupations que la simple observation empirique peut révéler. Le titre foncier sur lequel l'agglomération de Touba est implantée fonde le statut d'extraterritorialité de fait dont bénéficie la ville. Ce titre a une très grande contenance et est en dilatation continue au gré des lotissements anticipatifs sur les établissements humains ; les limites de l'extraterritorialité reconnue à la ville se déplacent avec le front des lotissements. Cela ne manque pas d'ameuter les pouvoirs publics car à Touba, la terre religieuse est la seule constante. Souveraineté⁵ et droit de propriété⁶ se

⁵ Pouvoir de s'autodéterminer librement

⁶ Pouvoir de disposer de la chose sous l'autorité de la loi

confondent dans la conscience collective locale. Les logiques spirituelles transcendent et supplantent les logiques temporelles. Les résistances à l'autorité de l'Etat se banalisent impunément. Il se pose, à partir de ce moment, des inquiétudes sur la validation au plan du droit des pratiques locales de gouvernance foncière.

Pour arriver à tâter la matière du sujet, nous avons adopté deux démarches dynamiques. Une bonne bibliographie a été mise en place dans les centres de recherches habituels. Les multiples visites dans les bibliothèques universitaires de Saint Louis, de Dakar et de l'Ecole Nationale de l'Economie Appliquée nous ont permis de capitaliser des informations utiles dans le cadre de l'exploitation du sujet.

Même si le juriste n'est pas connu pour être un homme de terrain, nous avons privilégié la recherche des informations de première main à travers les multiples visites que l'on a rendues aux autorités susceptibles de nous éclairer sur le sujet. Cette recherche nous a conduit à fréquenter souvent le Préfet du département de Mbacké, le Sous préfet de l'arrondissement de Ndam, le Secrétaire communautaire de la CRTM, le responsable du Comité d'Appui au développement Local (C.A.D.L.), le chef du service de l'urbanisme de Mbacké, les agents de la mairie de Mbacké etc.

Assez souvent, au besoin, nous avons fait des déplacements à Diourbel. Ainsi, avons-nous été au tribunal régional de Diourbel, à la direction des impôts et domaines, à l'Agence régionale de Développement, à la direction régionale de l'urbanisme et à la direction des cadastres.

Nous avons sollicité les services de personnes-ressources qui, de par leur capital d'expériences dans la zone, ont accepté de partager avec nous un certain nombre d'informations qu'elles détenaient par devers elles. Nous citerons volontiers, Monsieur Amadou FALL neydé, conseiller rural à la CRTM, Monsieur Arona SEYE, ancien chef CER de la CRTM, Monsieur Cheikh SYLLA, adjoint au chef de village de Touba-Mosquée, Monsieur Birane GAYE membre de la commission domaniale etc. Notre volonté affichée de satisfaire le souci de scientificité a été confrontée à des difficultés majeures. Nous en identifions quelques unes qui nous ont semblés les plus marquantes.

Au plan de la recherche documentaire, le problème a consisté à trouver des travaux de juristes portant sur un ou plusieurs aspects de l'application du droit foncier dans la localité ciblée. Nous n'avons pas rencontré pratiquement de mémoires ou de thèses de droit ou une

quelconque étude portant sur le sujet. Les travaux rencontrés sont, essentiellement, produits par des chercheurs sociologues ou géographes et concernent, dans une certaine mesure, la gestion foncière à travers la gestion urbanistique.

La forte confidentialité alimentée par la réalité religieuse a sapé en nous, par moments, toute volonté de persévérer dans la poursuite des recherches. En effet, nombre de personnes que nous avons rencontrées ont fait montre de résistance pour nous livrer leurs informations, préférant esquiver, tout bonnement, nos questions. Il en est de même pour les services officiels de l'Etat qui nous ont entraînés dans un dilatoire infini.

Enfin, une autre difficulté tient au fait que la gestion n'est pas formalisée par écrit : tout se passe à l'oral. La vérité est alors à rechercher dans la confrontation des résultats d'enquêtes sur le terrain.

En rapport avec la posture du sujet et la méthodologie de recherche utilisée, l'exploitation du thème, dans le cadre de ce travail universitaire, recourt à la fois aux techniques de mémoire de recherche et à celles du rapport de stage. Pour cerner ce sujet dans sa globalité, nous avons proposé de produire un travail de mémoire de recherche sous forme de rapport de stage. Des aspects théoriques du droit positif foncier sont abordés, tout au long du travail. Nous avons, au besoin et compte tenu de la délimitation du cas pratique, montré l'application réelle de cette batterie législative et réglementaire ayant le foncier en partage sur l'espace ciblé.

Le sujet mérite qu'on le soulève, autant il est intéressant, autant il ouvre d'innombrables axes de recherches, les uns tout aussi importants que les autres. Dans un souci d'efficience et de pragmatisme, nous avons voulu aborder, dans le cadre de ce modeste travail, quatre points qui rendent compte de l'essentiel de la gestion foncière dans la CRTM.

D'abord, les règles applicables, selon que l'on se situe dans la zone comprise dans le titre foncier privé ou qu'on se positionne dans les dépendances du domaine national, méritent d'être revisitées et identifiées. Cela aide à la compréhension d'ensemble du sujet.

Ensuite, les conflits ainsi que les modes de règlement de ces derniers sont envisagés. Touba, il faut le rappeler, est la terre de toutes les convoitises. Les conflits tiennent à de causes multiformes et reçoivent des solutions locales en rapport avec la philosophie qui encadre le système.

Aussi, avons-nous fait état des insuffisances notées dans la gestion foncière mise en place dans la CRTM. S'il est vrai que le droit foncier positif, lui-même présente des failles connues, la situation est plus poussée dans cette collectivité.

Enfin, nous avons formulé des recommandations allant dans le sens de rendre la gestion foncière beaucoup plus efficace et respectueuse des soucis de développement. Cette étape est, en grande partie, basée sur une réflexion personnelle et a tenté d'apporter une réponse adéquate à la question de savoir : comment actionner les leviers du développement local à travers l'instrument du foncier ?

Nous nous sommes gardés de verser dans une perspective critique de la réalité locale mais avec minutie, nous avons dépouillé toutes les données mises à notre disposition pour faire ressortir la gestion foncière dans la Communauté Rurale de Touba-Mosquée dans toute sa globalité, dans toute sa réalité.

Le travail est articulé autour de deux axes majeurs. Il s'est agi, dans un premier temps, de fixer l'état des lieux de la gestion foncière dans la CRTM (**première partie**), et dans un second temps, d'ouvrir les perspectives de gestion (**seconde partie**).

PREMIERE PARTIE

**L'ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE
DANS LA COMMUNAUTE RURALE DE TOUBA-
MOSQUEE**

Première partie : L'ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM

La CRTM présente bien de particularismes par rapport aux autres communautés rurales. Pour pallier les inconvénients d'une gestion centralisée, les pouvoirs politiques ont pensé adopter un mode d'organisation qui invite à créer des collectivités territoriales auxquelles il est reconnu un pouvoir d'autodétermination encadré en vue de sauvegarder le caractère unitaire de l'Etat. C'est la décentralisation. Quatre éléments ou conditions concourent à l'identifier. Il en est ainsi de la reconnaissance d'une personnalité morale distincte de celle de L'Etat, de la reconnaissance d'une autonomie financière, de la prise en compte de la gestion par des autorités locales élues à l'issue de confrontations démocratiques et en dernier lieu, de la prise en compte de la notion d'affaire ou d'intérêt local, le tout dans le respect du principe de légalité et du principe d'unité de l'Etat, la décentralisation n'étant pas une liberté absolue.

Dans la communauté rurale de Touba-Mosquée, objet de notre étude, c'est le phénomène religieux qui fait office de réalité locale. Toutes les règles qui s'y appliquent présentent une coloration mouride, la confrérie la plus représentative ici. La fièvre religieuse a été à l'origine d'un exode sans précédent. Cette ruée vers le centre débouche, inmanquablement, sur des tensions dont la recrudescence ne laisse personne indifférent.

Pour rendre compte de l'état des lieux de la gestion foncière dans la Communauté rurale de Touba-Mosquée, il n'a pas été superflu d'envisager la dualité des régimes gouvernant la gestion du foncier dans les deux entités territoriales (**chapitre premier**) avant d'identifier les tensions foncières qui naissent de cette même gestion (**chapitre second**)

Chapitre premier : LA DUALITE DES REGIMES JURIDIQUES FONCIERS APPLICABLES DANS LA CRTM

Dans les terres de la CRTM, on distingue entre les terres du domaine national et les terres sises dans le titre foncier privé n°528/BAOL/nouveau immatriculé au nom du Père fondateur de la Ville, Cheikh Ahmadou Bamba.

Selon que l'on se situe dans la première catégorie ou dans l'autre, les règles de gouvernance foncière changent. Si la gestion du titre foncier appartient exclusivement au marabout, avec à la base l'application d'un régime dérogatoire au droit commun (**section deuxième**), en dehors de cet espace privé, les règles de gestion du domaine national sont appliquées (**section première**).

Section première : L'APPLICATION DES REGLES DE DROIT COMMUN AUX TERRES DU DOMMAINE NATIONAL DANS LA CRTM

Pour une meilleure compréhension de la localité, il sied de procéder à une quantification des deux types de terres pour déterminer la contenance de chacun. (**Paragraphe premier**)

Le droit positif consacré en matière de gestion des terres est contenu dans les textes législatifs et réglementaires. Nous avons fait état de la réception de toute cette batterie normative dans le cadre de la CRTM. (**Paragraphe second**)

Paragraphe premier : LA CONSISTANCE DES TERRES RELEVANT DU DOMAINE NATIONAL

Nous jugeons pertinent de montrer la consistance des terres relevant de chaque entité foncière. Cet exercice va aider à comprendre la cartographie des terres sujettes à des modes de tenure foncière opposés que l'on retrouve dans la communauté rurale étudiée.

Ainsi, avons-nous fait ressortir la quantification des terres de l'une et de l'autre entité (**A**) avant de terminer par en fixer la localisation (**B**).

A. LA QUANTIFICATION DES DEUX ENTITES FONCIERES SISES DANS LA CRTM

La Communauté Rurale de Touba-Mosquée, née de la réforme administrative en date du 07 juillet 1976, couvre une superficie de 564 km², soit 11,8% de la région de Diourbel. Cette superficie correspond aux terres des terroirs des 74 villages qu'elle polarise⁷. Elle se taille, à elle seule, 53% de la superficie de l'arrondissement qui compte 4 autres communautés rurales dont Missirah, Touba Fall, Ngahe et Dalla Ngabou.

La CRTM héberge l'agglomération urbaine de Touba bâtie sur un titre foncier qui fait office de chef lieu de communauté rurale. En dehors de cet espace privé, on a les terres du domaine national. Pour les besoins de la mensuration, nous avons présenté un tableau contenu dans le titre foncier dont un exemplaire se trouve à la Direction des Impôts et Domaines de Diourbel. Nous y avons apporté des commentaires qui s'imposent⁸.

Sur les 564 km² qui constituent l'assiette foncière de la collectivité, environ 300 km², 300000 hectares et pour être beaucoup plus précis 29999 hectares 47 ares 18 centiares appartiennent à la propriété privée du grand marabout fondateur de la ville. Cet espace occupe alors 53% de la CRTM. A la lecture de ces données, on se rend, nettement, compte que dans cette collectivité locale, plus de la moitié des terres sont soustraites de l'autorité du conseil rural. Cette situation va crescendo car l'espace privé ne cesse de grignoter sur les terres du domaine national. Ces dernières s'amenuisent au profit de la ville qui bénéficie de dilatements au gré des lotissements. Dans une perspective récapitulative, on reproduit un tableau faisant état de « la situation foncière dans la CRTM ».

Superficie totale de la CRTM : 17 400 hectares 00 ares 00 centiares dont :

1. superficie immatriculée :
 - Etat du Sénégal : 409 hectares 16 ares 14 centiares
 - Particuliers : 9 hectares 77 ares 30 centiares
 - Baux : 49 hectares 12 ares 67 centiares
2. Terrain non immatriculé : 17382 hectares 87 ares 01 centiare, superficie pouvant faire l'objet de concession au nom du Khalife général des Mourides, après immatriculation des dépendances du domaine national.

⁷ La superficie d'une communauté rurale est constituée par l'ensemble des terroirs des villages qu'elle englobe.

⁸ Nous détenons une copie du document.

Il est évident que les chiffres avancés ne concordent pas. Si d'après le Plan Local de Développement de Touba et le Plan Directeur d'Urbanisme : horizon 2020, la CRTM occupe 564 km², le document intitulé « *situation foncière dans la CRTM* » obtenu à la direction des impôts et domaines de Diourbel fait état de 17400 hectares. Selon Monsieur KEITA, inspecteur des impôts et domaines de Diourbel, il n'y a pas de contradictions mais cette situation problématique est due au fait que « *les gens interviennent le plus souvent sur des questions qu'ils ne maîtrisent pas.* » Dans la même lancée, il laisse entendre que « *Les limites de la CRTM coïncident avec les limites du titre foncier* ». ⁹

Les chiffres à la disposition de la direction des domaines ne reflètent nullement la réalité si l'on sait que le titre foncier déborde, à lui seul, les 17400 hectares avec ses 29999 hectares 47 ares 18 centiares qu'on lui prête.

Cette non-concordance au niveau des chiffres dans la détermination de l'assise territoriale de la CRTM renseigne sur la complexité de la question du foncier dans la CRTM¹⁰. Nous reviendrons amplement sur ce point dans nos développements ultérieurs lorsque nous traiterons des difficultés liées à la gestion foncière dans la CRTM.

L'assise territoriale de la CRTM étant charriée entre le titre foncier privé et les terres relevant du domaine national, il importe de localiser géographiquement les deux entités.

B. LA LOCALISATION DES DEUX ENTITES FONCIERES SISES DANS LA CRTM

Cette question mérite d'être soulevée en ce qu'elle permet de situer le titre foncier dans la CRTM, le reste faisant partie des dépendances du domaine national. L'organisation spatiale de la CRTM repose sur un diptyque. Le chef lieu de communauté rurale qu'est le village Touba-Mosquée est l'épicentre d'une agglomération monstre qui concurrence les plus grandes villes du pays. Il referme le corridor qui mène jusqu'à Dakar en enregistrant le plus grand établissement humain après la capitale sénégalaise.

⁹ Cela ressort d'un entretien que nous avons eu avec l'inspecteur à la date du 4 octobre 2010.

¹⁰ Pour notre part, nous travaillons avec les chiffres contenus dans le PLD et le PDU.

Pour arriver à situer les deux entités, nous avons fait recours à la technique du zonage pour affecter chacun des 74 villages, soit dans le titre foncier, soit dans zone soumise à la compétence du Conseil rural. Afin de déterminer leur situation rurale ou urbaine, les villages sont ventilés entre 7 zones dont la zone de Touba Bélel, Thiawéne, kéré Mbaye, Darou Rahmane, Touba Bogo, Bangathie et la zone de Touba-centre.

Premièrement, l'agglomération de Touba qui repose sur une assiette privée est centrée autour de la Grande Mosquée de Touba sise au cœur du village de Touba-Mosquée. Elle englobe 18 villages officiels et 4 villages non officiels que sont Bakhatoul Moubarak, Ndamatou1, Touba HLM et Touba Ndiarême. Elle forme un ensemble urbain redoutable. Cette zone de Touba-centre centralise alors, Touba Darou Khoudoss, Touba Darou Marnane, Touba Darou Miname, Gouye Mbind, Guédé Bousso, keur Niang, Khaira, Madiyana, Same Lah, Touba Bagdad, Touba Guédé, Ndam Lo, Dianatoul Mahwa 1, Dianatoul Mahwa 2, Boustanoul Harifina, Touba Alazar, Ndindy Abdou et Touba-Mosquée. Ces « *villages en zone urbaine correspondent à de très grands quartiers, qui à eux seuls ont la population d'une ville comme Mbacké et sont créés par des marabouts descendants, apparentés ou ayant noué un pacte d'allégeance avec Cheikh Ahmadou Bamba MBACKE.* »¹¹ La terminologie utilisée « village », « quartier » ou « cité » change suivant les documents consultés.

Deuxièmement, les 56 villages restants sont situés dans la périphérie de la Ville ou en profondeur. Leurs terroirs constituent les terres du domaine national. On a alors :

- Pour la zone de Touba Bélel : Naidé, Kelel, Bodé 1, Bodé 2, Darou Kane, Darou Khadim, Alia, Tindody, Balla NDIAYE et Touba Bélel ;
- Pour la zone de Thiawéne : thiawéne1, Ndangaly, Thiawéne Ndecko, Kanka, Affé Gouye, Ndiliky, Boféle, Yawéne, Yagne KA, Keur Médoune, Guélodé, Ngonane¹², Loumbé et Mbelka ;
- Pour la zone de kéré Mbaye : kéré Mbaye, kéré Ndao, May Landang, Thiep Mayel, Gouye Nabé, Ndiogopp, Sourang, Bacoura, Ndialakhar, Ouro Dioffo 1 et Ouro Dioffo2 ;
- Pour la zone de Darou Rahmane : Darou Miname 1, Boulel Mody, Thieye Fally, Solbock, Pofdy, Ngassama, Médina DIOP, Bélel Naye, Médina NDIAYE, keur Macoumba Kébé et Darou Rahmane ;

¹¹ PLD, p. 21

¹² Le nom donné au village de Ngonane n'existe plus sur instruction du défunt Khalife général des mourides.

- Pour la zone Touba Bogo : Darou GUEYE, Darou Bogo, Ndiaby Bogo, Village centre de Touba Bogo ;
- Pour la zone de Bangathie : Bangathie 1, Bangathie 2, Thyssé, Tilène, Ndock et Merillah.¹³

Le front de l'urbanisation de la « *ville de Touba* » a atteint ou menace d'atteindre les villages limitrophes de la ville. Actuellement, beaucoup de villages situés aux alentours immédiats de la ville sont exposés au phénomène de la phagocytose dû à l'étalement spatial de l'agglomération.

Nous venons de montrer la contenance des terres relevant du domaine national à travers leur quantification et leur localisation, à présent, nous nous penchons sur la réception du droit positif foncier par l'exécutif communautaire.

Paragraphe second : LA RECEPTION DU DROIT POSITIF FONCIER PAR L'EXECUTIF COMMUNAUTAIRE

Les textes normatifs, en général, et ceux ayant le foncier en partage, en particulier, reconnaissent une compétence étendue aux collectivités, notamment les communautés rurales, en matière de gestion des terres. Depuis la loi de 1964 en passant par la loi de 1972 instituant les communautés rurales jusqu'aux lois de 1996, constituant l'aboutissement de la politique de la décentralisation, les communautés rurales se sont vues attribuer un certain nombre de compétences ayant plus ou moins des incidences foncières. Aux termes de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, neuf domaines de compétences reviennent aux collectivités locales. Il en est ainsi de trois domaines notamment, domaine, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

Pour être édifié sur l'état de la question, nous avons convenu d'étudier l'application de la prescription instituée par la loi sur le domaine national. **(A)** D'autres textes interviennent en matière de gouvernance foncière. Nous en aborderons la réception. **(B)**

¹³ Extrait du document « *analyse et synthèse des données urbaines* » joint au PDU de Touba.

A. L'APPLICATION DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL DANS LA CRTM

La réforme foncière et domaniale intervenue en 1964 a été une refonte totale de tous les modes de tenures foncières traditionnelles qui existaient dans notre pays. Aux termes de l'article premier de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 « *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 loi. Ne font pas non plus partie du domaine national les terres qui, à cette date même, font l'objet d'une immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat* ».

De la lecture de cet article, il apparaît que les terres qui sont intégrées dans le domaine national sont celles qui, jadis, faisaient l'objet d'une possession coutumière. « *En réalité, l'unité nationale instaurée en 1960 en matière politique et territoriale doit être suivie par une unité en matière foncière* ». ¹⁴ Cette dépossession des acteurs coutumiers n'a pas été sentie car la terre restait toujours entre les mains de ceux qui la travaillent. L'Etat n'en est devenu que le détenteur tel que nous le lisons dans l'article 2 de la loi précitée « *l'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* ».

En abrogeant la logique coutumière, l'Etat apparaît comme « *le seul maître de la terre* ». Le domaine national ainsi créé couvre plus de 95 % de l'aire géographique du pays. Ainsi, une question naît inmanquablement. Comment l'Etat peut-il exercer ses nouveaux pouvoirs sur toute cette étendue géographique ?

Pour répondre efficacement à cette préoccupation, l'Etat délègue ses pouvoirs à des collectivités créées dans le cadre de l'approfondissement de sa politique de décentralisation. La naissance des communautés rurales en 1972 est illustrative de cette donne. Dans le monde rural, la communauté rurale se veut un maillon fort et incontournable dans la gestion des terres situées dans les profondeurs du pays.

Toute la panoplie normative semble consacrer l'exclusivité de la compétence de l'exécutif communautaire pour la gouvernance des terres sises dans ses limites spatiales. L'article 6 du décret n°64-573 du 30 juillet 1964 portant application de la loi sur le domaine national dispose que « *le Conseil rural est l'organe représentatif des intérêts des habitants*

¹⁴ Cours de droit foncier du Professeur Samba TRAORE en deuxième année

des terroirs¹⁵ pour tout ce qui concerne l'utilisation du sol... Il gère les terres du domaine national sises dans le périmètre des terroirs sous le contrôle des autorités (étatiques) ».

Que recouvre la nouvelle législation foncière applicable dans les Communautés rurales ? Qu'en est-il de son application dans la CRTM ?

Le droit positif applicable en matière foncière est fixé à travers un ensemble composite de textes législatifs et réglementaires dont la loi sur le domaine national que le décret 64-573 précité et le décret 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 par les décrets n°80-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986 explicitent largement.

La terre n'appartenant plus aux acteurs traditionnels, ceux qui désirent la travailler doivent exprimer le besoin à l'attention du conseil rural à travers les mécanismes nouveaux mis en place par le droit positif. Quelle est la procédure à suivre ?

Il faut souligner que, conformément à la rationalité qui se trouve à la base de la création de ce droit, les terres versées dans le domaine national ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privative. La délibération obtenue du conseil rural et approuvée par le représentant de l'Etat, en l'occurrence le Sous préfet, même si elle vaut pour une durée illimitée, tant que les conditions présidant à l'affectation demeurent réunies, elle ne donne lieu qu'à un droit d'usage, aucune transaction ne pouvant intervenir légalement. L'article 3 du décret 72-1288 abonde dans le même sens : *« elle (l'affectation) ne confère qu'un droit d'usage. Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage »¹⁶.*

Pour avoir droit à une affectation, deux conditions apparaissent uniformément dans tous les textes consacrés en la matière. L'article 3 précité identifie les conditions qui doivent être réunies en laissant lire *« l'affectation peut être prononcée en faveur, soit d'un membre de la communauté rurale, soit de plusieurs membres regroupés en association ou coopérative.*

¹⁵ Le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement local de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts communs. Il comprend autant que possible les terres de culture, les terres de pâturage, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friche jugées nécessaires à son extension.

¹⁶ On note des pratiques de contournement de la loi, surtout dans le Fouta, à travers les techniques du « *rem péccene* » et du métayage.

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 ». In fine, ce sont la condition de la mise en valeur et la condition d'appartenance à la communauté rurale. Des commentaires s'imposent. Chacune de ces conditions pose un problème d'interprétation.

D'abord, la condition de mise en valeur n'a pas été définie par les textes. Les critères d'appréciation de la suffisance ou de l'insuffisance de la mise en valeur n'ont pas été déterminés même si selon l'article 10 du décret 72-1288, un arrêté préfectoral devrait intervenir pour fixer « *les conditions de la mise en valeur minimale* »¹⁷.

Ensuite, la condition de l'appartenance à la communauté rurale n'en appelle pas moins à une observation. Le membre de la communauté rurale est-il celui qui est lié par la communauté rurale par un lien de naissance ou celui qui y est établi, à titre principal, pour y exercer une activité quelconque ? Ces lacunes normatives¹⁸ rendent compte de l'insuffisance du système juridique consacré en matière foncière. Cela a pour conséquence de permettre aux communautés rurales, chacune en ce qui la concerne, de procéder à une interprétation des textes.

L'affectation est donnée pour une durée indéterminée mais elle n'est pas définitive, une décision de désaffectation pouvant intervenir toute les fois que des raisons justificatives sont avancées utilement.

A présent, voyons quelles interprétations, l'exécutif de la communauté rurale de Touba- Mosquée donne aux conditions présidant aux affectations et aux désaffectations de terres versées dans le domaine national.

Pour des besoins de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité, nous avons traité successivement de l'appropriation locale de la condition de mise en valeur, pour après envisager la réception de la condition de la résidence.

La condition de la mise en valeur n'a pas fait l'objet d'une définition dans la CRTM. Le Sous préfet n'y a pas procédé. Il va sans dire qu'une affectation peut intervenir toutes les

¹⁷ 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 dépens ou une jachère améliorée par des techniques appropriées. Définition proposée par le DAGAT en 1990.

¹⁸ « La répartition des terres dans l'application de la législation sur le domaine national au Sénégal » in URED n°4, octobre 1994, Félix TANO

fois qu'une demande allant dans ce sens est introduite utilement. Elle peut être acceptée sans qu'il n'y ait besoin de vérifier la capacité de mise en valeur de l'attributaire. Les terres de la CRTM versées dans le domaine national se situent au-delà du titre foncier. Elles sont, pour la plus grande partie, occupées par des descendants de grands compagnons de Cheikh Ahmadou BAMBA. Ces derniers, au moment où le Cheikh découvrait Touba, se sont installés tout autour pour former un cercle couvrant un rayon d'environ 30 kilomètres à partir du centre : Touba se satellise.

Les vellétés de résistance à l'application du droit secrété par l'Etat y sont grandes. Cette situation est beaucoup plus visible à Ndock, un village situé à quelques kilomètres de la ville au Sud Est. Ce village connaît une grande prospérité grâce à ses exploitations maraichères. Les terres y sont attribuées selon les modes de tenures traditionnelles à l'exclusion du droit positif édité en matière foncière. Les exploitants recourent à des services d'ouvriers venus vendre leur force de travail.

Le conseil n'en a pas moins renoncé à exercer ses attributions dans le cadre de la gestion des terres, dans les limites de ses compétences qui lui sont reconnues par les textes. En effet, au cours des recherches qu'on a eu à effectuer dans la collectivité, on a eu connaissance d'un certain nombre de délibérations au profit d'hommes d'affaires attirés par le marché alléchant qu'offre la ville ; la valeur spéculative des terroirs des villages environnants va crescendo. Elles concernent, le plus souvent, de grandes superficies. On se permettra de ne citer qu'une, et à travers elle toutes les autres. Au cours de l'année 2008 /2009, une seule décision d'affectation a été prise dans la CRTM. D'une contenance de 12 hectares, elle a profité à Serigne Ahmadou Badaviyou MBACKE, chef religieux et responsable de la société *TOUBA BOGO S.A.*, pour l'implantation d'une usine d'eau minérale. C'est la délibération n°1 du 18 novembre 2009 du conseil rural approuvée par arrêté n°36/AND/SP en date du 20 novembre 2009 portant approbation de ladite délibération n°1/CRTM.

La procédure d'affectation est régulièrement respectée. Elle fait intervenir les autorités compétentes à l'image de toutes les autres communautés rurales. Pour décrire la procédure laconiquement, on peut la simplifier comme suit :

- L'affectataire doit publier son expression de volonté de se faire affecter une terre en rédigeant une demande à l'intention du président du conseil rural ;
- Une copie est remise au chef du CADL pour la délimitation des terres convoitées ;

- La commission domaniale se transporte sur les lieux pour certifier que le terrain n'a fait l'objet d'aucune affectation antérieure.

C'est aux termes de toutes ces précautions que le conseil se réunit pour avaliser l'affectation qui ne devient exécutoire qu'après approbation du Sous-préfet.

Quant à la condition de la résidence, son appréciation est particulière. Touba se confond avec la communauté rurale qui l'héberge. La posture religieuse de Touba déteint fortement sur la détermination du contenu de la condition d'appartenance à la collectivité. Le membre n'est-il pas celui qui se reconnaît dans la communauté religieuse dont Touba est le fief ? Cette question dérange selon que l'on se détermine pour une interprétation restrictive de la condition de résidence ou que l'on adopte une appréhension large ou extensive de la même condition.

Il est clair que tous les villages qui gravitent autour de Touba se confondent à lui. Les liens avec leurs membres procèdent beaucoup plus du sentiment d'appartenance à la communauté qu'à celui d'ancrage dans le terroir natal. Il en est ainsi dans une échelle plus élargie. Tous ceux qui appartiennent à la communauté mouride peuvent peu ou prou revendiquer leur appartenance à la communauté rurale et par la même occasion justifier une demande d'affectation à leur profit, qu'ils soient dans un terroir de la collectivité, qu'ils soient dans une autre localité ou qu'ils soient hors du pays.

Ce sentiment d'appartenance communautaire supprime le lien du sol. La réinvention de cette condition de résidence dans l'espace de la CRTM fait que les affectations profitent souvent aux grands dignitaires mourides notamment les marabouts, les petits-fils du père fondateur de la ville et « *les dignes taalibé mourides*¹⁹ »

L'affectation ne donne pas droit à pleine propriété. Une décision de désaffectation peut intervenir dans les cas identifiés par les articles 9 et 12 du décret de 72-1288. Ainsi, 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 effet, 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 insuffisance de la mise en valeur ou une inobservation répétée des règles fixées en matière d'utilisation des terres ;

¹⁹ Ce sont les disciples qui bénéficient d'une grande influence auprès de la communauté mouride.

- d'office si l'affectataire cesse d'exploiter personnellement ou avec l'aide de sa famille.²⁰

Elle peut intervenir, aussi, si par « *vœu adopté à la majorité absolue des membres du conseil rural, celui-ci demande la révision générale des affectations dans le terroir, le cas où l'évolution des conditions démographiques ou culturelles l'exige* »²¹.

Dans la CRTM, ces conditions présidant à la décision de désaffectation sont vidées de leur sens. Le phénomène religieux est à la base de la réinvention des règles. Aucune décision de désaffectation n'a été rencontrée. Il faut noter que la charge symbolique qui s'attache à une affectation de terre à Touba se concilie mal avec la possibilité de retrait de celle-ci. Mais l'absence de désaffectation n'est pas une spécificité bien propre à la CRTM. Bien au contraire, il en est ainsi dans toutes les communautés rurales. Rarement, un conseil rural a repris ce qu'il avait concédé. Au fil des années, un sentiment de possession s'instaure dans la conscience profonde de l'affectataire. Tel est le risque encouru dans les hypothèses où cette attitude de la part des conseils ruraux perdure.

L'application de la législation foncière instituée par la loi sur le domaine national a été abordée à suffisance. D'autres textes interviennent sur d'autres aspects du foncier.

B. LA RECEPTION DES AUTRES TEXTES INTERVENANT EN MATIERE DE GOUVERNANCE FONCIERE

Les compétences transférées aux communautés rurales ne se réduisent pas, exclusivement, à la gestion du domaine national. D'autres zones de compétences ayant des liens de connexités certains avec le foncier sont reconnues aux communautés rurales. Trois autres domaines sont reconnus à la communauté rurale qui y exerce des attributions ayant des incidences foncières indubitablement.

Il s'agit d'attributions en matière de planification, d'aménagement du territoire et d'urbanisme et habitat. Selon qu'on se positionne dans un domaine ou un autre, les

²⁰ Article 9 du décret 72-1288

²¹ Article 12 Op. Cit

attributions changent. La communauté rurale devra donc élaborer et exécuter des plans locaux de développement²², donner son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat,²³ élaborer des termes de référence des plans directeurs d'urbanisme, des plans d'urbanisme et d'habitat de détail des zones d'aménagement concertées, de rénovation et de remembrement, faire des lotissements, leurs extensions ou restructurations, assurer la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir.

Toutes ces compétences sont prises en charge par l'exécutif communautaire de la collectivité locale étudiée. Mais, ces compétences sont recentrées vers la ville de Touba dont il sied d'assainir la gestion rationnelle dans le temps et dans l'espace. Les programmes envisagés dans le PLD de la CRTM sont en exécution. Le PDU : horizon 2020 n'est pas encore adopté mais le texte est déjà finalisé. Tous ces documents contiennent des politiques foncières que la CRTM entend traduire en actes concrets.

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction le régime applicable aux terres relevant de la CRTM n'est pas homogène. Cette dualité au niveau des règles applicables fonde la spécificité de cette collectivité dans l'univers des communautés rurales. A côté du domaine national, on a des terres où les modes d'appropriation diffèrent.

Section seconde : UN REGIME DEROGATOIRE APPLICABLE AUX TERRES VERSEES DANS LE TITRE FONCIER PRIVE N°528/BAOL/NOUVEAU DE CHEIKH AHMADOU BAMBA MBACKE

Le titre foncier dont il s'agit ici, comprend 18 villages officiels et 4 autres non officiels ligués pour former un centre urbain monstre rivalisant avec Dakar, aussi bien au niveau de la surface bâtie qu'au niveau de la démographie.

Un titre foncier, il faut le rappeler, donne droit à pleine propriété sur le fonds qu'il concerne. Il génère un certain nombre de conséquences du point de vue du droit. Le régime de la propriété foncière découle du décret du 26 juillet 1932 portant organisation foncière en

²² Article 42 de la loi portant transfert de compétences

²³ Article 47 idem

AOF²⁴. Aux termes de ce texte, les titulaires du droit de propriété doivent bénéficier d'une inscription²⁵ à travers l'apposition de « *la mention au titre foncier du nom du nouveau titulaire du droit* » après l'immatriculation²⁶ au livre foncier. Cette procédure participe du souci de garantir au titulaire du droit une stabilité et une sécurité en ce qu'il détient un titre foncier définitif, irréversible et inattaquable, opposable aux tiers et donnant droit aux trois prérogatives, « l'*usus*²⁷ », « le *fructus*²⁸ » et « l'*abusus*²⁹ », ce dernier démembrement du droit réel étant très significatif.

Ce droit de propriété est protégé et garanti par la Constitution et les textes internationaux qui font partie du bloc de légalité. Il ne peut y être porté atteinte que dans le cas d'une nécessité publique légalement constatée, sous réserve d'une juste et préalable indemnité tel que le rappellent l'article 15 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 et l'article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Au regard de toutes ces considérations, le titre foncier bénéficie d'une extraterritorialité (**Paragraphe I**) et est du ressort exclusif du khalife général des mourides (**Paragraphe II**).

Paragraphe premier: L'EXTRATERRITORIALITE DU TITRE FONCIER N°528

Le titre foncier est compris dans l'assise territoriale de la CRTM. Dans les normes, l'exécutif communautaire devrait déployer toute sa compétence sur tout son étendue géographique. Mais cette extraterritorialité fonde l'incompétence du conseil rural sur la gestion des terres comprises dans le titre foncier privé (**A**). L'Etat ne peut se satisfaire d'une absence totale. Ce qui justifie une certaine survivance de « *la main de l'Etat* » dans la gouvernance de cet espace important, tant par la taille que par la forte démographie qu'il accueille (**B**).

²⁴ JOAOF 29 avril 1933

²⁵ Formalité par laquelle est obtenue la publicité de certains actes portant sur des immeubles ou sur certains meubles.

²⁶ Action par laquelle une personne ou une chose est inscrite sur un registre par un numéro d'identification. Elle permet d'organiser une certaine publicité et d'appliquer un statut.

²⁷ Faculté d'user ou de ne pas user de la chose

²⁸ Faculté de jouir des fruits de la chose

²⁹ Faculté de disposer de la chose par cession, aliénation etc.

A. L'INCOMPETENCE DU CONSEIL RURAL DANS LA GESTION DU TITRE FONCIER

La compétence s'entend de l'aptitude conférée à un individu ou une autorité, agissant en tant que telle, à exercer un droit ou une prérogative. Elle peut être matérielle³⁰, temporelle³¹ et territoriale³². Cette dernière concerne la situation où le champ de compétence est géographiquement délimité. Dans une telle hypothèse, une sanction consistant en la nullité absolue est réservée à tout acte pris par l'autorité et qui excéderait cette limite en fonction des circonstances de lieu.

Le domaine, par excellence, de l'application de la délimitation des compétences est le droit administratif. Le juge a fixé les règles applicables en la matière dans ses nombreux arrêts rendus à l'occasion de différends soulevant des questions de la sorte. Ainsi, en matière de police administrative, l'arrêt « *commune de Mugin* » rendu par le Conseil d'Etat français en 1960 nous apprend qu'une autorité administrative ne peut prendre des actes qui ont vocation à s'appliquer dans des zones situées au-delà des limites de la sphère géographique où elle a pleine juridiction. Dans le cadre de la CRTM, cette situation est plus palpable. Le Conseil rural n'exerce ses attributions que dans les terres situées au-delà des limites du titre foncier privé. En somme sur les 564 kilomètres carrés qu'on lui prête, il n'a pas compétence de gestion sur les 300 qui sont du ressort des autorités ayant en charge l'administration du titre foncier. On aura compris que plus de la moitié échappe à son contrôle.

Du point de vue juridique, cette situation ne manque pas de produire des conséquences certaines. Le système de la décentralisation se concilie avec la reconnaissance d'un pouvoir d'auto administration au profit des collectivités locales. Mais pour rechercher la cohérence de l'action étatique sur l'ensemble du territoire national et pour préserver le caractère unitaire de l'Etat, des mécanismes de contrôle des collectivités locales sont aménagés. Ainsi, les représentants de l'Etat, placés au niveau de chaque maillon de la chaîne, sont chargés d'exercer un contrôle *a posteriori*³³ sur les actes pris par les autorités locales y compris sur les délibérations foncières.

³⁰ *Rationae materiae*

³¹ *Rationae temporis*

³² *Rationae loci*

³³ Le contrôle *a priori* a cédé la place au contrôle *a posteriori* par ce que les collectivités ont muri. Cependant, les actes d'importance qualifiée restent soumis au contrôle *a priori*, au contrôle préalable.

Les décisions du conseil rural en matière d'affectation ou de désaffectation ne sont exécutoires qu'après leurs approbations par le Sous-préfet. Il va sans dire que, tant que la décision qui a été prise n'a pas reçu un sentiment favorable de la part du représentant de l'Etat, elle ne peut pas produire des effets juridiques. L'article 336 du CCL fixe le régime d'applicabilité des dites délibérations : « *Par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants : (...), les affaires domaniales et l'urbanisme.* »

Dans la CRTM, l'amalgame qui est fait entre la gestion du titre foncier et celle des terres du domaine national avait amené, souvent, les autorités locales à transmettre les délibérations concernant le titre foncier au Sous-préfet pour approbation. Ce dernier s'y refusait, son incompetence juridique étant manifeste. Cet amalgame était réel du temps où la présidence du conseil rural de la CRTM était assurée par Sérigne Mourtalla MBACKE qui, en même temps qu'il était l'autorité exécutive du Conseil, était mandataire de son père, Sérigne Bara Falilou, khalife de Serigne Touba, pour la gestion des terres du titre foncier. Le retour à l'orthodoxie, avec à la base une séparation nette entre la gestion du titre foncier privé et la gestion des affaires locales dévolue à la CRTM, est amorcé avec l'arrivée du nouveau khalife qui a confié la gestion dudit titre à Sérigne Bassirou Abdou Khadre, la présidence du Conseil rural revenant à Abdou Lahat KA, « *nommé* » par le khalife.

L'incompétence du Conseil rural de la CRTM dans la gestion de l'immensité de l'espace versé dans la propriété privée du fondateur de la ville est avérée. Toutefois, l'Etat n'en est pas moins présent, de près ou de loin, dans l'administration des affaires relevant de cette zone sujette à une appropriation privative.

B. LA SURVIVANCE DE L'ETAT DANS LA GESTION DU TITRE FONCIER PRIVE

Il est de l'ordre naturel des choses que l'Etat exerce sa juridiction sur toute l'étendue de son aire géographique. Aucun espace ne doit constituer un îlot soustrait à son encadrement. La ville de Touba, nonobstant qu'elle est bâtie sur un espace privé, n'en est pas moins, surveillée par l'Etat à travers un dosage savant de son interventionnisme.

L'Etat, par le biais de ses services administratifs, est présent dans les mécanismes de production de parcelles devant accueillir les établissements humains. L'ambition de la confrérie, qui se confond à la ville, est d'arriver à avoir une massification de tous ses adeptes autour du symbole mouride, de l'édifice emblématique, de la Mosquée de Touba. La demande débordante de *taalibé*, de plus en plus nombreux, a fini par réduire la capacité des autorités maraboutiques à réagir promptement. L'Etat intervient alors dans la concrétisation de la volonté d'anticipation des autorités sur les occupations du sol toubien grâce aux lotissements successifs. Nous y reviendrons ultérieurement lorsque nous traiterons du rôle prépondérant du khalife dans la gouvernance du titre.

L'Etat, hormis qu'il intervient de concert avec les autorités religieuses sur la production de parcelles, exerce un droit de regard sur ce qui se passe dans la ville. Dans cette ville, et il est vrai, les logiques de défiance à la prescription étatique, que l'on y retrouve, sont telles que l'Etat semble inexistant. Beaucoup de raisons, qui semblent toutes militer en faveur de la reconnaissance réelle d'un statut spécial à la ville de Touba, réconfortent l'argument de l'absence de l'Etat. L'interdiction faite à la douane sénégalaise de franchir la rocade, l'interdiction de la consommation de produits qui ne sont pas de nature à aller dans le sens de la vivification de l'ambition religieuse de la ville, l'interdiction des manifestations autres que religieuses, la création d'une brigade de gendarmerie « spéciale » en 2005³⁴, sont autant d'éléments justificatifs. La prise en compte par l'Etat de la légitimité maraboutique dans la conscience collective des populations toubiennes fait que « *l'Etat adopte un profil bas de manière extrêmement habile, allant même jusqu'à faire respecter les règles khalifales à la place de ses propres règles.*³⁵ »

La volonté de l'Etat d'encadrer le pouvoir concurrent a été sentie dès le début quand la zone d'influence de ce pouvoir a été écartelée entre deux régions administratives lors de la réforme de 1976. Tandis que Darou Mousty, la ville sœur, était rattachée à la région de Louga, Touba restait dans la région de Diourbel. La création de la CRTM avec comme chef lieu communautaire, le village de Touba-Mosquée, a été la seconde étape. Le maintien du chef lieu d'arrondissement à Ndam, situé tout près de la rocade, est l'ultime recours de l'Etat pour asseoir son contrôle. Ce sont là quelques éléments, parmi tant d'autres, de correction de l'absence de l'Etat dans la ville. Tous ces mécanismes concourent à réaffirmer la place de

³⁴ Elle a été créée par arrêté du ministre de l'intérieur n°05-5010/MINT/DGCM/SP en date du 17 mars 2005.

³⁵ « Le paradoxe de Touba : une ville produite par des ruraux » in bulletin de l'APAD, n°10, les interactions rural-urbain : circulation et mobilisation des ressources, Cheikh GUEYE

l'Etat surtout si l'on sait que l'Etat doit être fort, global, débordant et total sur tout son disque géographique. L'incompétence du conseil rural dans la gestion du titre foncier, la présence de l'Etat à travers un dosage savant dans la ville sont étudiées à suffisance. Une seule question nait indubitablement. Quel est le régime d'administration des terres versées dans le titre foncier privé n°528/BAOL/NOUVEAU établi au nom de Cheikh Ahmadou Bamba MBACKE ? La réponse à cette question nous occupera dans ce second paragraphe.

Paragraphe second : L'EXCLUSIVITE DE LA COMPETENCE DU KHALIFE DANS LA GESTION DES TERRES VERSEES DANS LE TITRE FONCIER

Située dans les profondeurs du BAOL, la ville de Touba semble naître pour corriger le déséquilibre dans l'occupation spatiale de notre pays. Essentiellement tournée vers la côte, l'armature urbaine sénégalaise est caractérisée par la macrocéphalie de la capitale qui concentre 25% de la population nationale sur 0,3% de la superficie de notre pays.

Cette ville secondaire présente la particularité de ne pas naître d'une promotion des autorités coloniales. Cette envergure est intimement liée au fait religieux qui sous-tend sa création. Son aura dépasse les frontières nationales.

Le titre foncier donne droit à propriété à son détenteur. Celui de Touba, même s'il a la contenance d'une ville, n'en demeure pas moins un avec toutes les conséquences qu'on a pris la peine d'identifier un peu plus en haut. Il fonde la légitimité de l'autorité maraboutique dans le cadre de son administration, conformément aux ambitions généreuses de son fondateur Cheikh Ahmadou Bamba. Le statut religieux est à la base de l'homogénéité des règles qui ont vocation à s'appliquer sur toute son étendue. L'unité dans le centre d'impulsion du pouvoir fait que l'autorité du khalife est alfa et l'oméga de toute volonté. La seule constante, c'est le conformisme religieux.

Le temporel et le spirituel se confondent dans les entreprises quotidiennes du marabout, khalife général des mourides qui, en même temps qu'il incarne le Cheikh par la prise en charge de la continuation de son œuvre, administre, gère et discipline « sa cité » et ses *taalibé*.

Le khalife agit personnellement ou s'appuie sur une chaîne, plus ou moins longue mais sous sa surveillance, de personnalités charismatiques pour un déploiement efficace de son pouvoir. Qui plus est, les vertus de la décentralisation sont, peut-être, connues.

Il est alors, le « *Borom Deuk* », terme wolof désignant le propriétaire ou le fondateur (**A**) et le « *Borom Keur* », renvoyant au chef de concession (**B**).³⁶

Avant de faire état de l'exclusivité de la compétence de l'autorité khalifale dans la gestion de son espace, il ne serait pas superflu, bien au contraire, de consacrer dans un chapeau préliminaire (**rappels préliminaires**) des développements intéressants sur l'histoire de la ville et du titre foncier dont il s'agit. Ces développements participent du souci d'éclairer l'opinion sur l'existence et la vie du titre foncier toubien. Nous les avons mis volontiers dans cette partie et nous pensons que le choix est justifié par le souci d'alléger les développements tel que nous l'avons annoncé dans ce paragraphe second.

Rappel préliminaire : RAPPEL SUR LA TRAJECTOIRE HISTORIQUE DU TF n°528

L'histoire de cette ville est intrinsèquement liée à celle de son fondateur Cheikh Ahmadou Bamba. Fondée en 1887 pour être un lieu de vénération du Seigneur, cette ville s'affirme au fil du temps. Le Cheikh a prédit la destinée de sa cité dans ses écrits notamment dans « *Matlaboul Fawzaini* » (la recherche des deux bonheurs d'ici-bas et dans l'au-delà).

Des dates repères rendent compte du développement chronologique de la ville. On prendra le soin de les identifier.

1. De 1887 à 1927

Le Cheikh découvre³⁷ le symbole et décide d'en faire un lieu de prières, de recueillement et de méditation. En 1927, il mourut à Diourbel et fut inhumé à Touba qui devient un lieu de pèlerinage.

³⁶ Ces termes sont empruntés à Cheikh GUEYE, 2002, *Touba : la capitale des mourides*, Paris, Karthala, 532p.

³⁷ La littérature est foisonnante sur la découverte de Touba. Cheikh Gueye

2. De 1927 à 1945

Cette période coïncide avec le règne de Cheikh Mouhamadou Moustapha, le premier khalife.³⁸ Le noyau originel commence à se dessiner avec la naissance des quartiers comme Darou Khoudoss, Darou Miname. Le bail qui deviendra, plus tard, le titre foncier est obtenu des autorités coloniales en 1928.

3. De 1945 à 1968

L'engouement autour de la personne de Sérigne Fallou, deuxième khalife et le contexte de la consolidation de l'indépendance boostent la capacité polarisatrice de la ville. Les lotissements réalisés en 1960 génèrent de nouveaux quartiers, venus se greffer à l'existant. Ce sont les quartiers comme Darou Marnane, Darou Salam, Darou Alim, Darou Marnane et Ndame. La Mosquée dont les travaux avaient débuté en 1931 est inaugurée, en grand pompe, le 7 juin 1963.

4. De 1968 à 1989

Le khalifat de Cheikh Abdou Lahat aura été marqué par « l'appel au peuplement » lancé en 1968. L'effet qu'il a eu au niveau des populations mourides débouche sur des déferlements massifs dans la ville. De 1129, la ville est passée à 3600 hectares. La population se chiffre à 123500 en 1988 contre 29600 en 1968

5. De 1989 à 1990

Onze mois auront suffi à Sérigne Abdou Khadre pour contribuer à la restauration de l'orthodoxie mouride.

6. De 1990 à 2007

Sérigne Saliou, cinquième khalife, préside aux destinées de la confrérie. La ville bénéficie de nombreuses extensions à travers les nombreux travaux de modernisation des infrastructures. Beaucoup de maisons d'accueil sont construites. Au total, 8000 parcelles sont aménagées pour anticiper sur l'extension spatiale future de la ville. En 2003, le titre foncier devient une réalité grâce à ses interventions fructueuses.

³⁸ - NDIAYE Aliou, 2000, *Le khalifat de Mouhamadou Moustapha MBACKE (1927 – 1945)*, mémoire de maîtrise, département d'histoire à l'Université Cheikh Anta DIOP (code Meml 3053)

7. De 2007 à 2010

Sérigne Bara prend en charge l'ambition de la confrérie. Il poursuit dans la même lancée que son prédécesseur en attirant des investissements importants dans la ville. Il ouvre l'ère du khalifat des petits fils.

8. Depuis 2010

Serigne Sidy Mokhtar MBACKE, plus connu sous le nom de Cheikh Maty Leye, fait office de khalife de Serigne Touba. Plutôt réservé, il mise sur la rupture d'avec le passé. Des avancées significatives sont enregistrées dans l'assainissement de la gestion des terres relevant du titre foncier privé.

L'histoire du titre foncier toubien a connu une trajectoire mouvementée que nous retraçons.

Alors qu'il venait juste de succéder à son père, Mouhamadou Moustapha MBACKE demandait la reconnaissance d'un droit réel sur le terrain devant abriter le symbole mouride et le mausolée du Cheikh. Un bail de 50 ans lui a été octroyé le 17 septembre 1928 par le Gouverneur Général de l'AOF. Il couvrait une superficie de 400 hectares autour de la mosquée. Le 11 août 1930, ce dernier est muté en titre foncier établi au nom du premier khalife sous le numéro 528. Cela n'avait pas manqué de susciter des contestations.³⁹ Ce titre a fait l'objet d'un morcellement en huit autres titres au profit de gens influents auprès de l'autorité khalifale. Pour une présentation éclairée des titres, nous recourons au tableau que voici :

Les huit propriétés privées particulières issues du morcellement du TF

N° TF	Nom du propriétaire	N° lot	superficie	Année
1295	Sérigne Cheikh MBACKE	70/nord	9802 m ²	1975
1296	Sérigne Mbacké Madina MBACKE	70/sud	7880 m ²	1975
1362	Sokhna Khady MBACKE	68	2807 m ²	1978
1505	Sérigne Ibrahima MBACKE	77/sud	2470 m ²	1981
1513	Moustapha DIOP	456/bis	608 m ²	1981
1592	Sérigne Amadou MBACKE	78/sud	2804 m ²	1983
1650	Sérigne Mouhamadane MBACKE	68/nord	2450 m ²	1984
1709	Sérigne Mouhamadane MBACKE	56	4880 m ²	1985

³⁹ Opposition de Serigne Fallou

Tous ces titres sont réels et existent dans l'agglomération de Touba. L'existence de ceux-ci relativise l'uniformité de l'autorité khalifale sur l'aire géographique de Touba. Ils emportent tous les attributs du droit de propriété tel que nous l'avons indiqué plus haut. L'ère de Sérigne Saliou a été déterminante dans la vie du projet de la confrérie. Il a œuvré pour assoir une unité géographique à la communauté dont il préside à la destinée.

La ville est assise sur trois grands titres fonciers immatriculés au livre foncier du BAOL. Ce sont :

- TF 528, d'une superficie de 400 hectares, immatriculé en 1930 et qui a servi d'assiette au lotissement de Touba-Mosquée
- TF 795⁴⁰, d'une contenance de 15 ha 90 a 6 ca, immatriculé en 1940
- TF 1445, couvrant 48ha 51 a, immatriculé en 1980, constitue l'assiette des lotissements Ndiouga KEBE

L'accession, le 19 mars 2000, d'un Chef d'Etat s'accommodant⁴¹, à la magistrature suprême de notre pays allait changer, profondément, la configuration des choses. La demande de fusion et d'extension des titres fonciers mères de Touba introduite le 15 novembre 2000 auprès du directeur de l'enregistrement des domaines et du timbre a été agréée par acte administratif pris le 16 novembre 2001, approuvé le 4 janvier 2002 par le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget, agissant au nom et pour le compte de l'Etat Sénégalais, au profit du khalife, agissant au nom et pour le compte de la communauté mouride. Les immeubles objets des titres n°528, 795, 876, 1145 et 2063/BAOL sont fondus pour constituer une parcelle de terrain d'une contenance de 29989 ha 47 a 18 ca (environ 30000 hectares) formant l'assiette de Touba, sous le numéro 528/BAOL/NOUVEAU.⁴²

⁴⁰ Suivant réquisition n°288 d 4 octobre 1939, le receveur des domaines de Kaolack, agissant au nom du gouverneur général de l'AOF et pour le compte de l'Etat français, a demandé l'immatriculation au livre foncier du cercle du Baol d'un immeuble urbain situé à Touba d'une contenance de 15ha 90a16ca sous le nom de « lotissement indigène ». Par acte administratif approuvé le 13 janvier 1999 par le ministre de l'économie, des finances et du plan, l'Etat du Sénégal a cédé, à titre de vente, au khalife général des mourides la pleine propriété de l'ensemble immobilier d'une superficie de 159016 m² sis à Touba et faisant l'objet du TF 795/BAOL moyennant le prix symbolique d'un franc payé au comptant et quittancé. Voir TF n°528/BAOL/NOUVEAU

⁴¹ La victoire du SOPI en 2002 avait fait suite à la sanction populaire du régime de DIOUF qui n'avait pas voulu accorder des facilités foncières à la communauté mouride.

⁴² Le khalife avait sollicité le maintien du N°528 pour perpétuer la charge symbolique du bail, première affirmation de la confrérie sur cet espace.

En conséquence de cette décision, les titres fonciers préexistants ont été annulés et la fusion a été mentionnée à la section II titrée « augmentation » tant du nouveau TF n° 528 que de la copie dudit titre remis au khalife, le 17 janvier 2002, le lendemain du bornage effectué par l'ingénieur géomètre du service du cadastre de Diourbel.

Somme toute, l'assiette territoriale de la ville comprend :

- Le TF n°528, noyau englobant l'épicentre de la ville, 396 ha 62 a 90 ca
- Le TF n°795, lotissement indigène, 15 ha 90 a 16 ca
- Le TF n°876, terrain du forage de Ndamé, 4 ha
- Le TF n°1445, lotissement Ndouga KEBE, 48 ha 51 a 00 ca
- Le TF n°2063, lotissement extension
- Et 5 ha 91 a 75 ca à distraire du TF n°1768.⁴³

In fine, Touba occupe une superficie totale de 29995 hectares 38 ares 93 centiares⁴⁴, déduction faites des 8 titres privés (voir tableau) issus du morcellement du TF n°528(ancien) et les 10 TF au nom de la Société nationale HLM que sont les TF n° 1295, 1296, 1362, 1505, 1513 1592, 1608, 1650, 1709 et 1768.

A. LE KHALIFE : LE « BOROM DEUK »

Afin de rendre compte de la prégnance de l'autorité du pouvoir khalifale dans la gestion du domaine foncier de Touba, à l'échelle macro⁴⁵, trois points nous ont retenus principalement, la légitimité sur l'espace, les politiques de territorialisation et l'édiction de règles de gestion, entre autres points.

⁴³ Le Khalife avait mis gratuitement à la disposition de la Société Nationale des HLM un terrain distrait du TF n°528 et immatriculé au n°1768 pour la réalisation d'un programme de 50 logements. Elle en réalise 10 et se retrouve confrontée à des problèmes de commercialisation. Elle a décidé de sursoir à l'exécution du restant du programme. Pour tirer les conséquences de cette situation, il a été décidé la création de titres fonciers individuels pour les 10 logements dont les travaux sont achevés au nom de la société, à charge pour elle de trouver acquéreurs et la rétrocession du reliquat au khalife, pour ensuite être augmenté dans le TF originel. L'opération a eu lieu le 7 mars 2002.

⁴⁴ Les chiffres avancés sont ceux contenus dans le titre foncier n°528/BAOL/NOUVEAU dont un exemplaire se trouve à la direction des impôts et domaines de Diourbel. Les limites du TF sont en mouvement, perpétuellement. Une nouvelle extension qui déplacerait les bornes à l'Ouest, à 2 km de leur position actuelle, semble être entamée. L'information nous a été donnée par le géomètre MBOW.

⁴⁵ Nous opposons l'échelle macro, celle applicable à toute la ville à l'échelle micro, beaucoup plus réduite qui concerne la parcelle.

Dans la tradition successorale musulmane, le khalife est l'autorité dépositaire du droit d'aînesse en qui se résument tous les attributs (physiques, mystiques etc.) du Père dont il perpétue le symbole. Il apparaît comme « *le guide spirituel suprême de la communauté mouride toute entière* ». ⁴⁶ En marquant son règne, il prend en charge toutes les questions que pose « sa confrérie » qui se territorialise. En dépit des règles foncières applicables dans tout le pays, l'autorité du khalife dans la gestion de son domaine ne souffre l'ombre d'objections. Sa légitimité découle de deux facteurs.

La première justification servie pour attester de la légitimité du khalife dans son domaine est l'invocation de la notion de « *terre ancestrale* ». En effet, Touba fut fondée, découverte par le Cheikh, en compagnie de ses hommes dévoués. Le défrichage des lieux lui a donné « *le droit de hache* », premier fondement de la légitimité sur l'espace. Il est le « *borom deuk* » pour avoir été le premier défricheur et le premier occupant de cet espace où la vie humaine n'avait pas encore apparu. Nous étions en 1887 et depuis, le domaine, ainsi créé, n'a cessé de voir les descendants de cet érudit naître. Une relation triangulaire forte met côte à côte, le premier défricheur, sa descendance et la terre de ses labeurs. Elle « *fait du premier occupant l'ancêtre fondateur et de sa terre le bien de sa lignée, sur laquelle ses descendants exercent une maîtrise imprescriptible et inaliénable* ». ⁴⁷ Un syllogisme simple met en exergue la prépondérance du mot d'ordre khalifale pour l'administration des terres de la lignée du Cheikh : le Cheikh a transmis à sa lignée un terroir sur lequel elle peut revendiquer un droit de propriété, le khalife est l'incarnation de l'esprit du fondateur donc le khalife est « *le détenteur* » de la propriété foncière de Touba.

Pourtant, bien d'autres sages ont, à un moment ou à un autre, fait des découvertes d'espaces. Ils n'en sont pas moins devenus des propriétaires reconnus comme tels car avec la loi sur le domaine national, l'Etat est devenu seul maître de la terre. Toutes les logiques d'appropriations foncières traditionnelles ont cédé face à l'Etat, qui a entendu corriger l'injustice subie par « *les paysans sans terres* » en créant une catégorie juridique devant accueillir toutes « *les terres vacantes et sans maître* ». Cette présentation de la relation

⁴⁶El-Hadj NDIAYE, Le système d'organisation sociale contemporaine en milieu mouride du Sénégal : étude de cas de la ville de Touba, mémoire de maîtrise, département de philosophie, UCAD, 1992, p. 64

⁴⁷ R. VERDIER, A. ROCHEGUDE, *Systèmes fonciers à la ville et au village*. Afrique noire francophone, L'Harmattan, 1995, p. 10

espace- premier occupant a été invalidée à Touba. Tout appartient à Cheikh Ahmadou Bamba sous le regard acquiesçant de l'Etat.⁴⁸

La seconde raison avancée pour établir le droit prééminent du marabout sur la dépendance privée fait appel à une observation empirique sur le maillage du territoire effectué à l'époque. Alors que le Cheikh s'établissait à Touba pour en faire l'épicentre à partir duquel se propage les préceptes du mouridisme, les dignes *taalibé* gagnaient les profondeurs où ils créèrent des pôles devant par la suite devenir des villages reconnus en leurs noms. Pas moins que le Cheikh à Touba, ils détiennent une légitimité sur les espaces qu'ils ont contribué à assainir. Sur plus de 30 km autour du noyau, on a un seul espace irrigué par l'identité mouride. Ces terres appartiennent à Touba autant ses habitants s'identifient au centre. Ce qui vaut pour Touba, l'est pour ceux-là.

Le khalife prend à bras le corps la gestion de tout cet espace fortement identitaire. Son action s'inscrit dans une perspective de promotion du territoire et de la confrérie qu'il couve. Son rôle l'amène à définir des politiques de territorialisation et de fixer les principes directeurs qui doivent être les piliers sur lesquels repose la charpente.

Parmi les actions entreprises, on a, en premier plan, celles allant dans le sens de l'anticipation sur les établissements humains notamment les lotissements et les parcellisations anticipatifs. Tous les khalifes qui se sont succédé à la tête de la confrérie ont initié des opérations de lotissements au grand dam des populations, de plus en plus, demanderesse. Nous reproduirons un tableau faisant état des lotissements entre 1954 et 2007, date du dernier lotissement réalisé.

Initiateur du lotissement	Intervalle d'années	Parcelles
Sérigne Fallou	1958 à 1968	20000
Sérigne Abdou Lahat	1968 à 1989	80000
Sérigne Saliou	1990 à 2007	101000
Total	1958 à 2007	201000

Le khalife détient l'exclusivité dans l'expression de besoins. Il s'en ouvre aux services des cadastres qui se transportent sur les lieux pour une analyse situationnelle. Le cadastre, à son tour, transmet le dossier au service de l'urbanisme pour la prévision des espaces réservés et le dressage du plan de lotissement. Le dossier est, enfin, retourné au

⁴⁸ Cheikh GUEYE ; op cit. p. 451 et suivantes.

khalife qui sollicite l'expertise soit, d'un géomètre relevant du service des cadastres, soit d'un géomètre privé et dans un tel cas, une régularisation par le cadastre est prévue. Les parcelles ne sont pas transcrites au livre foncier du BAOL.⁴⁹

Cette volonté affichée des autorités de la ville de miser dans la gestion anticipative a porté ses fruits. La bonne maîtrise de l'organisation de l'espace a réduit considérablement le phénomène de bidonvilisation propre aux villes sénégalaises. Lors de sa 2^{ème} conférence sur les institutions humanitaires organisée à Istanbul, capitale de la Turquie, l'ONU a élu la ville de Touba comme « *ville modèle de l'année 1995* ».

Hormis les politiques ayant pour objet la promotion du territoire, le khalife met en place un ensemble de règles pour discipliner ses habitants. Cette fonction du khalife vise la préservation de l'ambition religieuse de la ville à travers la moralisation des pratiques et des comportements qui s'y retrouvent. Le « ndiguel » qui est donné dans ce sens a force de loi et doit être appliqué dans toute sa plénitude. Actuellement, une sorte de milice armée constituée en association, « *le safinatoul amane* » veille au respect de la prescription khalifale et inflige une sanction à quiconque ose adopter un comportement impie dans les limites de la ville sainte de Touba. Une liste des comportements et pratiques prohibés dans la ville sainte est contenue dans une note datée le 18 septembre 1980 à l'attention de la communauté mouride dans laquelle nous lisons :

« Nous, sous signé, Sérigne Abdou Ahad MBACKE, khalife général des mourides et mes frères, déplorons et voudrions assainir les pratiques qui vont à l'encontre de ce qui était instauré et appliqué par Cheikhoul Khadim durant son séjour à Touba ; réaffirmons ce qu'il souhaitait pour cette ville qu'il a fondée lui-même. Ces pratiques sont : La vente ou la consommation, en public et en privé, de toutes sortes de boissons alcooliques ; la vente, le transport et la consommation, en public et en privé, de toutes sortes de drogues, et plus particulièrement le chanvre indien ; le vol et la complicité avec les voleurs ; les jeux de hasard ; toutes sortes d'activités de divertissement (musique traditionnelle, moderne, danse) ; tous autres comportements contraires à une vie islamique saine. »

Toute une panoplie de règles est mise en place pour gouverner l'attribution des parcelles par les autorités à qui la gestion du titre foncier incombe. Ces règles sont à la fois simples et s'inscrivent, toutes, dans une lancée de facilitation des occupations de l'espace.

⁴⁹La description de la procédure présidant aux opérations de lotissement nous a été donnée par M. Arona SEYE, ancien Chef CER de la CRTM, lors d'un entretien qu'il nous a accordé le 7 septembre 2010.

La gratuité et l'inaliénabilité sont les maîtres-mots de toute attribution de parcelle à Touba. Le khalife est le maître d'ouvrage de la production de parcelles viabilisées. A ce titre, tout disciple peut se voir affecter gratuitement une parcelle à charge pour lui de la mettre en valeur dans un délai fixé par l'affectant et de se conformer aux principes de base édictés pour régenter la société toubienne. Toutefois, ce mode d'acquisition particulier d'un lot d'habitation à Touba n'autorise pas aux affectataires à entrer en possession d'un titre de propriété privée.

Les conditions à remplir pour prétendre à une parcelle sont variées et multiples. On pourrait soutenir que seuls ceux qui se reconnaissent dans l'idéologie locale sont admis à introduire une demande d'affectation. Dans la localité, et il est vrai, on rencontre rarement des sensibilités religieuses ou confrériques différentes⁵⁰. S'il en est ainsi, c'est parce que, dès le début, Touba a été fondé pour lutter contre l'instauration des libano-syriens dans la localité alors qu'ils étaient nombreux à Mbacké. L'affectation se fait au profit exclusivement des hommes, les femmes n'ayant pas droit à celle-ci. Si une femme veut être attributaire de parcelle, elle devra être représentée par un homme. Cela remet en surface l'épineuse question du rapport genre/ foncier.⁵¹

L'obligation de mise en valeur incombant à l'affectataire est réaffirmée et dans les hypothèses où celle-ci n'a pas été respectée, une décision de réaffectation au profit d'un autre demandeur peut intervenir sans que le premier ne puisse la contester utilement. L'affectation, il faut le rappeler, ne donne pas droit à propriété. Mais pour pallier les inconvénients d'une application rigoureuse de la règle, il est aménagé des possibilités dans lesquelles une vente peut intervenir. Deux cas sont identifiés. Lors d'une dévolution successorale d'un *decusus*, il est permis d'aliéner un bien immobilier obtenu par voie d'affectation. L'autre cas concerne la situation où l'affectataire a investi sur sa parcelle. Même si la parcelle est hors du commerce juridique en ce qu'elle est au service exclusif de la communauté, on lui permet de vendre ses impenses. Ce sont les réalisations que l'affectataire a eu à consentir sur sa parcelle. A Touba,

⁵⁰ Les lotissements doivent permettre de fournir une parcelle gratuite à tout *taalibé* mouride qui désire s'implanter dans la ville. Lit-on dans le PDU : Horizon 2020.

⁵¹ SOW Fatou, 1992, *Femmes et tenure foncière au Sénégal*, département des sciences humaines, UCAD, étude réalisée grâce à une subvention du CRDI, Ottawa (canada)

on utilise l'expression « *battre pelle* »⁵². C'est la porte ouverte à une réinterprétation excessive de l'interdiction de vente de terrains à Touba.

Pour une prise en charge efficace de la gestion des attributions de parcelles, le khalife s'appuie sur une chaîne décentralisée de personnes, les khalifes de lignage, les chefs de quartiers, entre autres personnes. Ces derniers sont chargés de l'application des principes présidant aux donations de parcelles. Les premiers sont chargés de distribuer leurs lots de parcelles suivant une logique clientéliste, les seconds représentent l'autorité khalifale dans le cadre restreint de leur emprise géographique. Ils ont un pouvoir énorme car ce sont eux qui tiennent les états des affectations et des désaffectations, veillent au respect de la condition de mise en valeur, appliquent la volonté de l'autorité et interviennent dans les règlements amiables de litiges.

La légitimité de l'autorité du khalife sur la gestion de « sa cité » et de « ses hommes » ne souffre l'ombre de doutes. A l'échelle de la ville, le khalife gère les opérations de territorialisation et édicte les principes directeurs de la vie sociétale mouride. Il est le « *borom deuk* ». Ses compétences ne s'en épuisent pas moins. Sa présence se fait sentir jusque dans les concessions où il fait office de « *borom keur* ».

⁵² Lors de l'entretien qu'on a eu avec M. Cheikh SYLL, adjoint chef de village de Touba-Mosquée, ce dernier nous a dit que la vente est permise toutes les fois que l'attributaire a battu une pelle sur sa parcelle. C'était le 14 septembre.

B. LE KHALIFE : LE « BOROM KEUR »

A l'échelle micro, le khalife se comporte comme le chef de concession. Il est alors « *le borom keur en prenant avec lui tous les besoins de sa propriété et des personnes qui sont sous son autorité* »⁵³. La ville offre l'image d'une parcelle unique. Qui plus est, la ville est bâtie sur un seul titre foncier, largement étudié dans les développements qui ont précédé, et est présentée comme un seul îlot ou enclos exclusivement dévolu à la communauté mouride qui a investi l'espace.

Les populations qui se sont installées dans les limites du titre foncier ne sont pas détentrices d'un droit, de quelque nature que ce soit, sur l'espace qu'elles occupent. Elles ne disposent d'aucun droit réel sur les immeubles qu'elles ont réalisés. L'absence de titre de propriété aux affectataires de terrains est très caractéristique de l'insécurité dans l'établissement à Touba.

Dans les cas où un affectataire de parcelle à Touba ne se conforme pas aux interdits édictés dans la ville, il peut être « dépossédé », sans qu'aucune forme d'indemnité ne soit prévue. Il devra, en l'occurrence, se plier à la décision qui a été prise à son encontre car à Touba seul le « ndiguel » prévaut sur toute autre volonté.

Cette situation génère un certain nombre d'interrogations sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement quand nous aborderons les problèmes liés au statut de l'occupation du sol à Touba. De quel droit l'affectataire peut-il se prévaloir pour son établissement dans la localité privée ?

Une autre justification de l'autorité du khalife qui se prolonge jusque dans les concessions tient au fait qu'il prend en charge un certain nombre de dépenses notamment l'eau qui est gratuite dans tout Touba.⁵⁴

Au total, ce chapitre premier nous a permis de revisiter l'ensemble des règles régissant l'administration des terres comprises dans les deux entités foncières que sont les terres

⁵³ Cheikh GUEYE, op cit. p. 454

⁵⁴ La gratuité de l'eau pose problème aux autorités locales à cause de la forte pression due au manque de retenue des populations toubiennes qui utilisent à outrance des points d'eaux (robinets, lavabos, chasses à eaux, bassins...) dans leurs appartements. Compte tenu des difficultés liées à l'approvisionnement de Touba en eau, une suggestion allant dans le sens de faire contribuer les populations à la prise en charge de cette question avait été faite par le khalife actuel. Voir. Walf'Grand Place dans sa livraison en date du mercredi 10 novembre 2010.

relevant du domaine national et les terres versées dans le titre foncier n°528/BAOL/NOUVEAU établi au nom de Cheikh Ahmadou Bamba.

Une analyse situationnelle de la CRTM nous a permis de ventiler les deux entités foncières à travers une approche quantitative et une localisatrice. Si le domaine national reçoit l'application de la batterie normative édictée en matière de gestion du foncier, le domaine privé, quant à lui, est assujéti à un mode d'appropriation privé dont le régime est exclusivement déterminé par l'autorité khalifale. Cette présentation trop simpliste de la dualité normative ne doit pas faire oublier que des imbrications certaines sont notées entre les deux logiques. Tantôt, le fait religieux déteint sur les règles d'organisation et de fonctionnement de la CRTM, et partant sur la gestion foncière, tantôt, l'Etat refuse de s'accommoder d'une absence totale en manifestant une survivance, à travers un dosage savant de son interventionnisme, dans la gestion de la zone destinée à réaliser les ambitions religieuses de la ville.

Nous aurons retenu, en dernière analyse, toute la prépondérance de l'autorité du khalife dans les limites de « sa cité ». Son autorité ne rencontre pas de limites et est totale, aussi bien au niveau de la gestion urbaine, qu'au niveau de la discipline qu'il procure à ses hôtes. Il est le *borom deuk* et le *borom keur*. Les phénomènes de défiance à l'autorité de l'Etat trouvent leur ancrage dans la conscience collective identitaire. Seul le *ndiguel* fait office de loi.

La CRTM, nous le savons déjà, n'obéit pas à la maquette de la décentralisation. Les logiques de gouvernance foncière que l'on y retrouve sont à l'origine d'un bouillonnement, retrouvable nulle part ailleurs, les particularismes de Touba se prolongeant dans les causes et dans les modes de résolution des différends fonciers.

Chapitre second : UNE GESTION FONCIERE SUJETTE A UN BOUILLONNEMENT PARTICULIER

La CRTM présente des particularismes qui la prédisposent à être la communauté rurale de toutes les convoitises. Le phénomène religieux est à l'origine de l'attraction forte qu'elle exerce sur toute l'étendue du territoire national, y compris par delà les frontières.

Dans les représentations sociales mourides, la terre de la ville sainte est bénie. Avoir une parcelle dans la ville apparait, pour tout disciple mouride, comme un moyen de reconnaissance de son appartenance confrérique. Cette massification des adeptes autour de la ville mouride débouche sur des conséquences, immanquablement.

Les conflits de propriété entre disciples y sont récurrents. L'arrivée massive de populations, venues d'autres contrées, a contribué à la dynamique d'expansion spatiale de la ville. Ces problèmes, ayant le foncier pour soubassement, sont nombreux et variés.

Afin de rendre compte des différents problèmes que pose la gestion foncière dans la CRTM, nous proposons d'aborder ces tensions particulières dans une perspective d'identification de la typologie de leurs causes (**section première**) avant de mettre l'accent sur les modes de résolution des conflits fonciers retrouvés dans la localité (**section seconde**).

Section première : LA TYPOLOGIE DES CAUSES DES CONFLITS FONCIERS DANS LA CRTM

Une étude de la recrudescence des litiges fonciers dans la CRTM, plus particulièrement dans la ville sainte, donne une typologie de ces derniers. Les conflits foisonnent et tiennent à des causes différentes. Si les uns résultent des rapports entre individus (**paragraphe premier**), d'autres naissent de la dynamique d'expansion de la ville (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : LES CONFLITS RESULTANT DES RAPPORTS ENTRE PARTICULIERS

La typologie des conflits résultant des rapports entre particuliers n'est pas une entreprise aisée. Autant, ces conflits sont nombreux, autant, ils présentent une hétérogénéité qui s'accommode mal d'une systématisation trop simpliste.

Mais, entre particuliers, il apparait que les conflits portent sur des revendications de droits de propriété sur des fonds, pour la plus part du temps. Les conflits entre particuliers ne se réduisent pas à des conflits de propriété (A), exclusivement, ils embrassent d'autres types de rapports que l'on se propose de faire connaitre (B).

A. LES CONFLITS DE PROPRIETE ENTRE PARTICULIERS

« La terre reste, en effet un enjeu, un espace disputé. Si, hier, elle pouvait être perçue comme un don des dieux, elle est aujourd'hui avant tout, un instrument de production, de crédit et d'accumulation »⁵⁵. A Touba, la terre est d'autant plus disputée qu'elle recèle une charge symbolique très forte. A travers elle, on justifie son appartenance à la communauté mouride qui l'investit. Ces conflits de propriété mettent en rapport deux ou plusieurs affectataires sur une même parcelle. Ils tiennent à des raisons multiples dont deux principalement, la contestation du droit à occupation et la violation d'un droit reconnu.

Dans l'agglomération de Touba, il arrive souvent qu'une même parcelle soit attribuée à plusieurs demandeurs à la fois. Cette situation est née à cause des nombreuses spéculations notées dans la gestion du foncier toubien. En rapport avec le système local, les affectations interviennent, le plus souvent, verbalement. Aucune forme de preuve n'est prévue. Aucun registre des opérations foncières n'est tenu par les autorités décentralisées si ce n'est, parfois, des cahiers dont la conservation et la technique de rédaction sont de loin à répondre aux exigences d'une bonne administration. Assez souvent alors, des attributaires d'une même parcelle se contestent le droit à occupation.

⁵⁵ M. CAVERIERE et M. DEBENE : le droit foncier sénégalais, Paris, Ed. Berger LEVRAULT et, 1988, p. 17
E. DEBRI. E ; Leroy – F. LEIMDORFER. Enjeux foncières en Afrique noire. Paris – éd. ORSTOM – Karthala – 1982, p. 425

La ferveur religieuse qui anime les fidèles *taalibé* mourides leur fait faire fi des droits préexistants sur le sol toubien. Ainsi, est-il fréquent de rencontrer des gens qui viennent occuper une parcelle sans se prévaloir d'aucun droit, si ce n'est leur appartenance à la communauté religieuse. « *La terre appartient à Serigne Touba et, par conséquent, à tous les disciples de la communauté mouride* » invoquent-ils comme justification à leur violation du droit d'autrui. Nous nous garderons, volontiers, de citer nommément un conflit emportant un tel ou un autre, mettant aux prises une autorité religieuse ou une autre. Ce qui nous motive davantage, c'est d'arriver à établir une typologie d'ensemble des conflits interindividuels enregistrés, en sus des autres que nous déterminerons par la suite.

B. LES AUTRES TYPES DE CONFLITS LOCAUX

Les conflits fonciers notés dans la localité débordent les litiges mettant en mouvement des rapports individuels. Ils se complexifient et embrassent d'autres mobiles. Le marché juteux qu'offre le sol toubien pousse des chefs de quartiers véreux, délégataires de pouvoir du khalife, à grignoter sur les réserves (pentchs⁵⁶, terrains devant accueillir des installations publiques...) que les incertitudes et les besoins d'une vie, suivant un model villageois⁵⁷, justifient. Cela est à l'origine d'un contentieux foisonnant. Ici encore, c'est plus le mobile que les parties emportées aux litiges qui nous occupe. Comme dans le cas des litiges de propriété, on se garde d'identifier nommément les concernés.⁵⁸

Concernant la CRTM, les problèmes fonciers rencontrés sont identiques à ceux que les autres collectivités rurales rencontrent dans leur gestion quotidienne. L'absence de cadastre influe sur les rapports entre communautés rurales limitrophes. La CRTM ne cesse de toiser celles qui partagent avec elle une frontière. Il en est ainsi de la communauté rurale de Kaël avec qui elle se dispute le village de Ndock.

Ce village, faut-il le rappeler, a un passé historique avec la ville de Touba et lui est intimement lié. Les carrières qui ont servi à la construction de la Grande Mosquée se situent

⁵⁶ Terme wolof désignant le centre de l'espace villageois

⁵⁷ Le principe d'aménagement retenu est la trame du village traditionnel avec à chaque plan une concession du marabout de 2 hectares (200 x 100m) et une place de un hectare (100 x 100m) pour polariser les futurs attributaires *taalibé* qui vont graviter autour.

⁵⁸ Ces informations nous ont été données par M. SYLL, adjoint chef de village de Touba-Mosquée.

dans ce village. Administrativement, le village relève de la communauté rurale de Kaël mais ses habitants se reconnaissent dans la confrérie et soutiennent leur appartenance à la CRTM où ils s'acquittent de leurs impôts. L'absence de cartographie par la voie du cadastre dans les communautés rurales est une anomalie qu'il sied de corriger si on veut se dégager des méthodes traditionnelles de délimitation des espaces intercommunautaires.⁵⁹ Ce phénomène de réclamation du statut d'appartenance à Touba, et partant à la CRTM, concerne la commune de Mbacké où des quartiers entiers se reconnaissent dans le projet urbain de la confrérie, notamment, Ndiayène, un quartier situé dans le Sud Ouest.

Le mobile foncier est à la source de tensions multiformes dans la CRTM. Nous avons fait état des conflits de propriété résultant de rapports interindividuels, d'une part, et d'un manque de « *civisme religieux* », d'autre part. Les sources de tensions tiennent aussi à l'étalement de la ville vers l'infini des espaces, que nous analyserons.

Paragraphe second : LES CONFLITS FONCIERS TENANT A LA DYNAMIQUE D'EXPANSION SPATIALE DE LA VILLE

La recrudescence du phénomène « d'exode religieux » noté dans la ville, les politiques de territorialisation menées dans le sens de la promotion des établissements humains sur l'espace par la voie des lotissements, restructurations, parcellisations, (...), sont à l'origine d'un étalement, vers l'infini, surtout si l'on sait que la ville semble disposer de toutes les terres sur un rayon de 30 km, tel que nous l'avons mentionné un peu plus haut.

La trame urbaine ne cesse de s'étoffer. La ville tend à générer une conurbation avec les collectivités limitrophes. Cette dynamique d'expansion spatiale de l'agglomération ne semble épargner aucun espace. A partir du centre, elle se propage vers les quatre points cardinaux, excepté l'Est où la ville stagne à cause du relief, ne présentant pas de garanties efficaces aux risques d'inondations.

Cette dynamique d'expansion spatiale expose la commune de Mbacké à un phénomène de phagocytose **(A)** et n'est pas sans susciter des litiges avec les collectivités environnantes **(B)**.

⁵⁹ « Dans la brousse africaine, quand un vieillard meurt, c'est un cadastre qui disparaît. » M. DEBENE & M. CAVRIVRIERE, op cit.

A. LE PHENOMENE DE PHAGOCYTOSE DE LA COMMUNE DE MBACKÉ

La poussée soutenue de l'agglomération de Touba sur le territoire communal a fini par étouffer ce dernier sur tous les côtés. Ce processus de jonction spatiale entre les deux localités est irréversible depuis plusieurs années. « *Elle est inévitable dans la mesure où la distribution de terrains est gratuite à Touba et par conséquent si Mbacké cesse d'évoluer sur le plan spatial dans la même direction, la ville de Touba continuera à s'étendre vers Mbacké* ». ⁶⁰ Le long compagnonnage historique, la position géographique contigüe et convergente et le partage des mêmes facteurs catalyseurs sont, entre autres raisons, les fondements de ce rapprochement. Mais Mbacké, la ville sœur, la ville concurrente, cette banlieue de Touba subit les assauts répétés des populations toubiennes sur son disque géographique et sur ses services sociaux de base. Cette situation est d'autant plus problématique que les autorités municipales s'en offusquent ouvertement à nous lors des différentes séances de travail que nous avons eu avec les agents de la mairie.

Ainsi, il ressort de l'entretien avec l'adjoint au maire en date du 07 septembre 2010 un certain nombre d'informations que nous décidons de partager.

L'extension envahissante de la ville de Touba bloque l'ouverture de la commune de Mbacké. Sur les quatre cotés, la commune ne trouve aucune possibilité de grandissement. Elle est ceinturée, totalement, par la CRTM. L'asphyxie de la commune a contraint les autorités locales à sursoir à un projet italien consistant en la réalisation de 10 000 logements sociaux. A cause de cette impasse, la commune ne va pas profiter de cette manne qui aurait dû servir à la résorption de la demande en logement qui va crescendo. Pourtant, une formule commune entre les deux localités contigües serait une bonne réponse à la préoccupation. Nous y reviendrons ultérieurement.

L'uniformisation dans l'occupation de l'espace pose un problème énorme à la commune, surtout dans les prévisions budgétaires des services sociaux de base. Dans l'évaluation des opérations budgétaires, les services techniques communaux ne prennent en considération que la population qui se trouve dans un lien de dépendance statutaire à la commune, à l'exclusion des populations se trouvant dans les quartiers environnants et relevant

⁶⁰ CISSOKHO Sékou, 1993, Les problèmes urbains de la commune de Mbacké, mémoire de maîtrise, département de géographie, Université Cheikh Anta DIOP, p. 57

administrativement de la CRTM. La proximité jouant, ces dernières se rendent dans les services communaux pour la satisfaction de leurs besoins divers (santé, éducation⁶¹, transport, marché etc.). Du coup, l'utilisation des services sociaux de base de la commune de Mbacké par les populations toubiennes fausse les calculs prévisionnels. Ce comportement ne rencontre pas l'assentiment des autorités municipales. Elles regrettent davantage le comportement surtout si les mêmes populations, parce qu'elles mettent en avant la sensibilité confrérique, qu'elles sont moins reconnaissantes, paient leurs impôts à la CRTM.

En somme, il ressort que la compétition entre les deux localités aux statuts irréductibles avantage Touba sur Mbacké. Mbacké aura perdu jusqu'à son identité.⁶²

Hormis l'exposition de la commune de Mbacké à une dynamique de phagocytose irréversible, l'étalement du « monstre urbain » touche les autres localités.

B. LES PROBLEMES LIÉS A L'ÉTALEMENT CONTINU DE LA VILLE SUR LES AUTRES LOCALITÉS LIMITOPHES

L'*exode religieux* noté dans la ville est la preuve matérielle de l'effet positif de l'appel au peuplement lancé depuis 1968 et depuis, renouvelé par tous les khalifes. Dans son poème *Matlaboul Fawzaini*, le fondateur fait le panégyrique « *des grâces que Dieu a accordé à sa cité bénie* ». Les nombreuses vertus qu'on prête à son cimetière ont fini par faire de ce dernier un caveau national. La volonté de faire partie « *des voisins que Dieu a élus pour Sérigne Touba*⁶³ », les facilités foncières offertes dans le cadre de la politique de promotion de l'espace, les nombreuses opportunités économiques sont, entre autres mobiles, les référents de l'immigration soutenue dans la ville sainte.

Les déferlements de *taalibé*, venus d'horizons divers, boostent le taux de croissance enregistré. Alors que la moyenne nationale tourne autour de 2,9%, Touba enregistre un taux exponentiel de 12% par an. La densification de la population restructure la trame urbaine qui s'enfle et s'enfle encore d'une manière hétérogène. Les problèmes saillants que pose l'étalement spatial de la ville sont, de ce fait, multicolores.

⁶¹ L'exemple du Lycée de Mbacké est frappant. La majorité des élèves du lycée viennent de la ville de Touba.

⁶² Pour se rendre compte de la perte de l'identité de Mbacké, il suffit d'observer le trafic Dakar-Touba. Tous les véhicules mènent à Touba. Ceux qui se rendent à Mbacké déclarent être des clients allant à Touba.

⁶³ A lire le poème de Sérigne Touba « *Matlaboul Fawzaini* »

D'abord, Touba est une réalité débordante, tout ce qui touche à lui perd de sa spécificité et de son individualité. Le caractère inclusif de l'incorporation des entités phagocytées est manifeste. Autrement dit, tous les villages que la ville est arrivée à ingurgiter perdent de leur existence et survivent à travers l'appellation, Touba.

Le rythme de la croissance de la ville menace les villages environnants comme Ndiindy Abdou, Darou Rahmane, Ndock (...). Le front des lotissements englobe Missirah, Tawfekh, Kad Ndiaye, Mbélogne et kéré Mbaye. Le risque de conflits est assez insignifiant pour alarmer plus d'un dans le court terme⁶⁴. L'identité mouride va prévaloir sur toute autre rationalité. Aussi, il faut noter que les villages ont tout à gagner dans leur incorporation dans le tissu urbain car des parcelles au prorata de leurs membres leur sont rétrocédées.

L'extension de la ville dans les profondeurs des terres agricoles amenuise les terres de cultures. « *Les extensions urbaines sortent de l'assise foncière et menacent les espaces agricoles des communautés rurales de Touba FALL et de Ngabou*⁶⁵ ». Ce qui est sûr, c'est que la dynamique d'extension va s'accommoder de l'existence de ces collectivités libres ou les condamner à disparaître. La reconversion des agriculteurs dans les secteurs d'activités, plus respectueux de la vie urbaine, résulte de cet état de fait.

Du point de vue juridique, une question se pose inévitablement. Est-ce que l'extension de la ville qui se réalise sur les terres du domaine national est respectueuse du droit ? Cette préoccupation majeure reste sans réponse. Il ressort que les limites du titre foncier, donc de l'assise territoriale de la ville, se déplacent avec le front des lotissements sans qu'il ait besoins de régulariser l'occupation du domaine national, les parcelles n'étant pas transcrites au livre foncier du Baol.⁶⁶

L'analyse des conflits dans la CRTM n'est pas facile, tant les conflits présentent une typologie variée, tant ils reçoivent des modes de règlement assez adaptés à la philosophie qui encadre le système confrérique.

⁶⁴ Dans la conscience collective, le mouridisme arrivera à faire un maillage urbain dans le triangle Touba, Diourbel et Darou Mousty. Mais dans cette zone, il existe des localités qui ne partagent pas avec Touba la même conviction confrérique.

⁶⁵ PDU : Hypothèses d'urbanisation et variantes de localisation

⁶⁶ Seule la superficie du lotissement va être mentionnée à la section « augmentations » du TF

Section seconde : LES DIFFERENTS MODES DE REGLEMENT DES CONFLITS DANS LA CRTM

Au Sénégal, en dehors des questions éminemment politiques, les prétentions foncières sont celles qui occupent, le plus, l'actualité et donnent lieu à des débats houleux et généreux. Les collectivités locales vivent « le mal foncier » jusque dans l'intimité de leur salle de délibération.

La CRTM offre, plus que toutes les autres, l'image d'une poudrière dans le pays. Les conflits fonciers se présentent avec autant de fréquence et de complexité qu'ils posent une équation, d'une grande acuité, aussi bien aux autorités locales qu'aux pouvoirs publics nationaux.

Les tentatives d'apaisement de la société locale ont nécessité la mise en place des mécanismes de règlement des différends fonciers opposés, aussi bien au niveau de la rationalité qui les sous-tend, qu'au niveau des acteurs qu'ils font intervenir, l'extrême diversité des litiges appelant une pluralité de mécanismes liés à leur règlement.

Il serait peu judicieux et moins subtile de prétendre faire l'inventaire de tous les modes de dénouement des litiges mis en œuvre mais nous allons nous appuyer sur les catégories préexistantes, bien connues des juristes, pour l'esquisse d'une présentation allégée.

Dans une démarche raisonnée et didactique, nous aborderons, tour à tour, les mécanismes locaux de règlement des litiges (**paragraphe premier**) et les mécanismes reposant sur les modes officiels de résorption des conflictualités assises sur le foncier (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : LES MECANISMES LOCAUX DE REGLEMENT DES LITIGES UTILISES DANS LA CRTM

Le droit positif foncier appliqué dans les communautés rurales a institué des mécanismes de dénouement des conflits que la gestion foncière peut amener à naître. Ces mécanismes subissent l'influence de la réalité locale au point de présenter un aspect dénaturé. La CRTM, et il est bon de le rappeler, se confond avec la ville qui entretient son aura. Ce sont les mêmes règles de résolution des différends qui ont vocation à s'appliquer.

Nous entendons par mécanismes locaux, toutes les procédures instituées par les autorités locales (autorités de la CRTM en tant que collectivité locale comme toutes les autres et autorités ayant en charge la gestion du titre foncier privé) pour arriver à contenir les germes de désintégration du tissu social portés par la gestion foncière.

Ainsi, nous avons envisagé de présenter les modes et acteurs intervenants dans les mécanismes locaux de règlement des litiges utilisés sans la CRTM (A) avant de s'épancher sur les justifications du choix porté sur ces derniers (B).

A. MODES ET ACTEURS INTERVENANTS DANS LES MECANISMES LOCAUX DE REGLEMENT DES LITIGES FONCIERS

Les mécanismes de résolution des règlements des litiges fonciers utilisés dans les deux instances de gestion présentent des similitudes, en ce qu'ils utilisent les mêmes techniques, font intervenir, plus ou moins, les mêmes autorités et sont empreintes de la même philosophie. Pour arriver à en donner une lecture conséquente, nous les aborderons successivement.

Les techniques utilisées par les autorités communautaires dans la gestion des terres versées dans le domaine national et par les autorités ayant en charge la gestion du sol toubien convergent vers une seule et même finalité : arriver à contenir les litiges avant leur officialisation par un arrangement amiable.⁶⁷

Trois modes sont utilisés principalement : l'arbitrage, la médiation et la conciliation, procédés certes assimilables de par leur finalité mais différents de par le mouvement de leur action.

L'arbitrage est défini par le lexique des termes juridiques comme « *une procédure de règlement des litiges par recours à une ou plusieurs personnes appelées aussi amiables compositeurs désignées par les plaideurs eux-mêmes* ». Son utilisation s'inscrit dans un souci d'éviter les inconvénients qu'une saisine du juge pourrait produire dans les relations futures des personnes emportées par un litige. Cette technique se différencie des autres, sur lesquelles nous viendrons, en ce que l'arbitre désigné tranche le litige en application des règles en vigueur. Parce que l'arbitrage fait intervenir les procédés propres au juge⁶⁸, la sentence

⁶⁷ DIAGNE Mayacine, « *le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises* » in URED n°4, octobre 1994, p. 79

⁶⁸ L'arbitre tout comme le juge, dès fois, statue *ex aequo et bono*, c'est-à-dire en équité.

produite s'impose aux protagonistes. Pour donner une force exécutoire à la sentence rendue, on recourt à un ordre d'exécution donné par l'autorité judiciaire à travers *l'exequatur* des sentences arbitrales.

La médiation et la conciliation sont intimement liées. La première tout comme la dernière invite à la désignation d'une tierce personne dénommée médiateur et conciliatrice, selon le cas en présence, appelée à entendre les protagonistes et à rechercher avec eux la solution à leur différend. Si la conciliation repose sur la recherche de l'abandon et/ou de la convergence des prétentions afin d'arriver à une solution ayant acquis force d'adhésion, la médiation, elle, se spécifie à travers son caractère non obligatoire. On présume de la bonne foi des parties pour une application effective des solutions retenues.

Ces techniques sont usitées souvent par l'exécutif communautaire, tout comme par les autorités promises à la gestion du foncier toubien.

Selon que l'on se situe dans l'une ou l'autre entité administrative, les autorités intervenantes dans les procédures de règlement des litiges varient. En ce qui concerne la CRTM, les autorités mises en place pour l'apaisement des tensions assises sur le foncier sont celles que l'on retrouve, d'habitude, dans les autres collectivités apparentées.

Ce sont le président du Conseil Rural, les commissions domaniales, les commissions de conciliation *ad hoc* et les autorités coutumières (chef de village, conseil des notables, ou toutes autres autorités reconnues et acceptées). Ces dernières interviennent dans les procédures de médiation ainsi que dans celles menant à la conciliation dans les conflictualités foncières.

Le droit positif foncier met en place des commissions de conciliation qui sont « *des structures qui permettront de résoudre nombre de différends en conformité avec l'esprit de conciliation qui anime les populations* »⁶⁹. A chaque niveau de la chaîne de déconcentration⁷⁰, on a créé une commission *ad hoc*⁷¹ dont les attributions sont multiples. A l'échelle de la communauté rurale, « *le conseil d'arrondissement pour la conservation des pâturages est chargé de la conciliation entre éleveurs ou propriétaires d'animaux et agriculteurs en cas de*

⁶⁹ Rapport de présentation du 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

⁷⁰ Trois niveaux sont concernés par la chaîne de déconcentration, le niveau régional, au niveau départemental et au niveau de chaque arrondissement.

⁷¹ Ce sont des commissions non vouées à une permanence, leur compétence s'épuise avec l'ordre du jour.

conflits »⁷². Située dans les profondeurs du BAOL, la CRTM accueille le bassin arachidier où agriculteurs et éleveurs se côtoient. Cette relation *contre nature* porte les germes d'un conflit incessant⁷³. Assez souvent, ces commissions sont sollicitées pour arriver à écraser les tensions qui peuvent naître de ce compagnonnage. Qui plus est, ces conflits sont redoutés pour leur ampleur dans le tissu national car ils opposent, assez souvent, des sensibilités ethniques différentes.

Quant aux commissions domaniales, elles s'inscrivent dans l'article 22 de la loi 72-25 qui indique que « *le Conseil Rural peut former des commissions spécialisées pour un objet déterminé dont les fonctions n'ont d'autre terme que l'achèvement de la mission qui leur est confiée* ». En rapport avec la CADL, elles œuvrent pour « *prendre des solutions préalables ou préparatoires en matière de conflits fonciers à la suite de ces enquêtes opérées sur le terrain au profit du Conseil rural* »⁷⁴.

En dehors de ces structures collégiales, certaines autorités, de par leur charisme et leur rang social, participent à la recherche d'équilibre social dans la vie sociétale. Dans la CRTM, c'est la relation ombilicale qui existe entre la collectivité et la confrérie qui fonde l'ascendance du Président du Conseil Rural, parce qu'il faut le noter, dans cette communauté rurale, le PCR est « nommé » par le khalife. Il est dépositaire de la confiance du khalife, ce qui contribue davantage à donner à son intervention une force suffisante pour saper tout litige foncier qu'il connaît.

En ce qui concerne la gestion du titre foncier, les litiges qui naissent sont pris en charge par l'autorité religieuse qui s'appuie sur des personnes décentralisées. Les « *délégués de quartier* » procèdent matériellement à l'opération de donation des parcelles. Ils sont les premiers interpellés en cas de survenance de litiges. Les problèmes sont solutionnés en interrogeant leurs écritures comptables des opérations d'affectation et de désaffectation des parcelles. Seul celui qui se prévaut d'un acte dûment délivré est reconnu dans son droit. Une chaîne hiérarchique de contestation des décisions est prévue. Du délégué au chef de quartier, de celui-ci au khalife de lignage, le contestataire peut former un recours contre la décision qui le lèse dans ses prétentions. Ces personnages, en même temps qu'ils interviennent dans les

⁷² Article 34 du décret 80-268

⁷³ « La coexistence entre communautés agraires et pastorales n'a pas toujours été pacifique et le nouveau régime foncier, loin d'apporter des solutions, a parfois aggravé la situation ». NIANG Mamadou, « régime des terres et stratégies de développement rural au Sénégal » in RSD, 1977 n°21. p. 245

⁷⁴ Article de Mayacine précité, p. 85

mécanismes amiables de règlement des litiges fonciers, sont les organisateurs d'une spéculation sauvage dans la ville. Nous y reviendrons ultérieurement.

Ces modes alternatifs de règlement des conflits sont prisés dans les procédures d'apaisement des tensions naissant de la gestion foncière et urbanistique notées dans les deux entités foncières. Les raisons à ce constat sont multiples et nous proposons de les lister dans cette partie qui suit.

B. LES JUSTIFICATIONS DU CHOIX PORTE SUR CES MODES AMIABLES DE REGLEMENT DES LITIGES FONCIERS

Dans la CRTM, les techniques de règlement amiables des litiges sont préférées sur toutes autres techniques. Les justificatifs apportés à ce choix sont nombreux et variés. N'ayant pas la prétention de les épuiser tous, nous identifions quelques-uns, ceux qui nous ont semblé les plus déterminants.

Le professeur SY pensait, sûrement, à Touba quand il écrivait « *par tempérament, par crainte ou simplement par ignorance, l'administré africain n'a pas une propension à revendiquer ses droits par voie juridictionnelle* »⁷⁵. La faiblesse de la culture du prétoire, le coût exorbitant de l'action en justice, les pesanteurs sociales, une action en justice étant toujours vue comme infamante quelle que puisse être son caractère bien-fondé, sont les causes du désamour manifeste des toubiens face aux modes officiels de règlement des litiges fonciers. Le droit naît des entrailles de la société qui le secrète. A Touba, la communauté mouride a réussi à mettre en place une batterie de prescriptions en rapport avec la philosophie qui encadre le système. Le normativisme local corrobore la sociologie mouride qui fait de l'autorité maraboutique la seule constante. Dans ce rapport confiance – suivisme entre le marabout et le disciple, la parole du premier est porteuse de l'ordre social. Tous les litiges doivent se dénouer par la seule intervention de l'autorité religieuse, et dans la CRTM et dans la ville sainte.

Le recours à ces modes amiables trouve une autre justification. La société mouride est réputée être trop conservatrice malgré des avancées significatives notées dans les tentatives

⁷⁵ SY Demba, *Droit administratif*, 2010, CREDILA p. 53

d'ouverture à travers sa diaspora et la promotion de l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication.⁷⁶ Ce conservatisme entérine les pratiques de gestion traditionnelles notamment en matière de règlement des litiges fonciers. Le professeur TRAORE a rappelé, à juste titre, que toutes les structures créées par la loi sur le domaine national et la loi instituant les communautés rurales pour solutionner les litiges fonciers « *existaient et intervenaient dans les conflits fonciers traditionnels* »⁷⁷.

Enfin, la faiblesse des contentieux a intéressé la doctrine qui se désolait : « *combien de paysans savent qu'ils peuvent et combien osent s'adresser au supérieur hiérarchique pour faire valoir leurs droits ou remettre en cause une décision du conseil rural, du Sous-préfet ou du Préfet* »⁷⁸ ?

La délinquance foncière enregistrée dans les limites de la CRTM prend des proportions alarmantes et s'accommode mal de cette justice privée. Ainsi, des mécanismes officiels de règlement des litiges fonciers sont-ils mis en place pour corriger les manquements des premiers modes que nous avons épuisés.

Paragraphe second : LES MECANISMES OFFICIELS DE REGLEMENT DES LITIGES FONCIERS UTILISES DANS LA CRTM

Par mécanismes officiels de règlement des litiges nous entendons, les voies et moyens mis en place pour arriver à trouver une ou des solutions aux litiges fonciers par recours aux autorités étatiques. Deux techniques sont concernées par l'utilisation de ces mécanismes officiels. La première technique est du ressort du représentant de l'Etat dans la collectivité locale et la seconde fait intervenir les autorités habilitées à dire le droit.

Afin de rendre compte de l'effectivité du recours à ces modes officiels de règlement des litiges dans la CRTM, nous proposons d'envisager les mécanismes administratifs (**A**) et les mécanismes juridictionnels (**B**) de règlement des différends assis sur le foncier local.

⁷⁶ Gueye Cheikh, mai 2002, « *enjeux et rôle des NTIC dans les mutations urbaines : le cas de Touba* »

⁷⁷ TRAORE samba thèse précitée

⁷⁸ M. DEBENE & M. CAVRIVRIERE « le droit foncier sénégalais » op. cit.

A. LE RECOURS AUX MECANISMES ADMINISTRATIFS DE REGLEMENT DES CONFLITS FONCIERS DANS LA CRTM

Dans le cadre de sa mission première qui est celle de rechercher l'équilibre social dans la société, le législateur sénégalais a consacré un certain nombre de procédures administratives allant dans le sens de contenir les conflictualités assises sur le foncier. Si l'on sait que la terre a été, de tout temps, au centre des tensions qui ont, le plus, marqué la société traditionnelle, on comprendra aisément cette attitude du législateur.

Les mécanismes administratifs de règlement des problèmes fonciers font intervenir deux procédures dont il sied de rappeler le contenu. Il faut juste noter qu'à ce niveau, la CRTM ne présente pas de spécificités par rapport aux autres. Hormis la faiblesse des recours justifiée par la méfiance vis-à-vis des autorités étatiques, il n'y a rien à signaler. Quid des deux procédures ?

D'abord, on a le recours gracieux. C'est un recours adressé à l'autorité même dont émane la mesure critiquée. Promu au rang de principe général du droit, il invite, dans le cadre des opérations foncières, à saisir directement le Conseil Rural aux fins de réformation de la décision qui n'emporte pas son adhésion.

Ensuite, on a le recours de tutelle. Celui-ci a connu une évolution dans son contenu, selon que l'on se situe avant ou après les lois sur la décentralisation de 1996. Avant 1996, une tutelle forte existait entre l'Etat et les collectivités locales. L'exercice de ses compétences pouvait amener le représentant de l'Etat à annuler, reformer et modifier une décision prise par les organes délibératif et exécutif contestée devant lui. Parce qu'après 1996, les collectivités locales sont devenues mûres et émancipées, le contrôle de tutelle a muté en contrôle de légalité, le représentant de l'Etat n'intervenant qu'à posteriori. Il ne peut plus réformer, annuler et modifier comme avant mais s'il constate une irrégularité quelconque, il lui est loisible de saisir la chambre administrative de la Cour Suprême par la voie du déféré. C'est le contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités locales.

Un autre recours est connu du droit administratif. Il s'agit du recours hiérarchique. Comme son nom l'indique, il s'agit d'un recours introduit devant le supérieur de l'autorité même dont émane la décision litigieuse. Il faut, à juste titre, souligner que la relation hiérarchique n'existe pas entre les collectivités locales et l'administration centrale à cause du

principe d'autonomie qui protège les premières. Une telle relation suppose une unité administrative. En matière foncière, ce recours s'exerce par la voie du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat. Le recours hiérarchique réapparaît quand le requérant n'a pas été satisfait par le Sous-préfet. Il pourra, en l'occurrence, saisir le Préfet qui est le supérieur immédiat du premier.

Les mécanismes administratifs étant épuisés, voyons ce qu'il en est des mécanismes juridictionnels de règlement des différends fonciers.

B. LE RECOURS AUX MECANISMES JURIDICTIONNELS DE REGLEMENT DES CONFLITS FONCIERS DANS LA CRTM

Dans la CRTM, on note une certaine haine de la justice institutionnalisée. Si les conflits fonciers enregistrés par la CRTM dans l'exercice de ses attributions foncières sont portés devant la chambre administrative de la Cour Suprême, ceux ayant trait à la gestion du titre foncier toubien sont du ressort du tribunal régional de Diourbel.

Comme nous l'avons déjà spécifié dans les développements qui ont précédé, la typologie des conflits fonciers rencontrés dans l'agglomération de Touba fait ressortir que l'essentiel des litiges mettent en œuvre des rapports de force entre particuliers sur des questions de propriété. Ces conflits de propriété concernent la matière immobilière en ce qu'ils ont comme fond le bien immobilier qu'est la terre. Aux termes de l'article 34 du code de procédure civile sénégalais⁷⁹ qui énumère les domaines dans lesquels le tribunal régional est compétent, il est établi que « *les litiges en matière réelle immobilière sont portés devant le tribunal régional de la situation de l'immeuble litigieux et de l'un d'eux si plusieurs sont en cause* ». En application de cet article, il apparaît que les conflits immobiliers entre particuliers ressortissent de la compétence du Tribunal Régional de Diourbel, en tenant compte de l'argument de la géographie.

Dans les communautés rurales, les conflits fonciers qui n'ont pas pu être dénoués à l'amiable atterrissent sur la table du juge. Parce qu'ils tendent à l'annulation des décisions du Conseil Rural en matière d'affectation et de désaffectation, ils sont connus de la chambre

⁷⁹ Le décret 64-572 du 30 juillet 1964 portant code de procédure civile au Sénégal, *JORS* n°3705 du 28 septembre 1964, p. 1289

administrative de la Cour suprême restaurée au Sénégal par la loi 2008-35 du 7 août 2008.⁸⁰ L'article 19 de cette loi mentionne que « *la chambre administrative, qui connaît des pourvois en cassation en matière administrative, est juge en premier et dernier ressort de l'excès de pouvoir des autorités, ainsi que de la légalité des actes des collectivités locales* ».

Toutefois, la faiblesse des recours juridictionnels pose la question de l'efficacité de ce mode de rétablissement de la légalité méconnue. Les raisons de la rareté des recours ont été listées dans le paragraphe précédent. Mais, il faut noter, à ce niveau, que le phénomène de résistance à la prescription étatique développé dans la zone se prolonge jusque dans la portée accordée aux décisions de justice. L'autorité de la chose jugée devient relative. Beaucoup de décisions de justice ne reçoivent pas application, la sentence donnée par voie de justice privée étant la mieux reçue.

Nous ne saurions boucler cette étude sur la gestion foncière dans la CRTM sans consacrer, dans cette partie qui suit, des développements sur les perspectives de gestion qui s'inscrivent toutes dans le cadre de la correction des insuffisances qui résultent de la mise en œuvre réelle de cette gouvernance foncière.

⁸⁰ La loi organique 2008-35 du 7 août 2008 portant création de la Cour Suprême au Sénégal, *JORS* du 9 août 2008

SECONDE PARTIE

**LES PERSPECTIVES DE LA GESTION FONCIERE
DANS LA COMMUNAUTE RURALE DE TOUBA-
MOSQUEE**

Seconde partie : LES PERSPECTIVES DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM

Tout au long de la première partie de notre travail, nous avons dépouillé les informations mises à notre disposition pour montrer la gestion du foncier dans la CRTM, telle qu'elle est pratiquée quotidiennement. Les règles de gouvernance (l'application du droit commun aux dépendances du domaine national, l'application de règles dérogatoires aux terres versées dans le titre foncier privé n°528) et les tensions foncières (la typologie des causes des conflictualités assises sur le foncier aussi bien dans la collectivité rurale que dans l'espace privatif, les modes de règlement développés pour arriver à les contenir) enregistrées dans la localité nous ont occupé foncièrement.

Il s'agira, à travers un aller-retour permanent entre l'étude du cas pratique et des réflexions théoriques, plus générales, de dresser un diagnostic de l'existant pour ensuite dégager des pistes de solutions pour répondre, efficacement, aux crises de gouvernance foncière que connaît la CRTM.

Cette seconde partie que nous entamons va être axée, essentiellement, sur deux points majeurs. Nous ferons état des insuffisances générées par le régime juridique double applicable sur les deux entités foncières (**chapitre premier**) avant d'aborder la partie consacrée à la formulation de propositions allant dans le sens de rendre la gestion foncière dans la CRTM beaucoup plus respectueuse des exigences du développement économique et social (**chapitre second**).

Chapitre premier : LES AVATARS DE LA GESTION FONCIERE APPLIQUEE DANS LA CRTM

Le régime juridique applicable au niveau des dépendances du domaine national et au niveau du titre foncier privé présente des insuffisances certaines. Ces insuffisances tiennent à de raisons diverses et variées. Pour les besoins d'une présentation éclairée, nous avons retenu de présenter, séparément, les insuffisances débouchant sur l'insécurité juridique générée par la gestion, actuellement, mise en œuvre dans les deux entités foncières (**section première**). Il est vrai, ces avatars notés ne se réduisent pas, uniquement, à des considérations de sécurité juridique mais touchent à d'autres causes indirectement liées au droit foncier que nous identifierons par la suite (**section seconde**).

Section première : L'INSECURITE JURIDIQUE GENEREE PAR LA GESTION ACTUELLEMENT MISE EN ŒUVRE DANS LA CRTM

Les terres relevant de la CRTM ne présentent pas une nature homogène. Si les unes relèvent des dépendances du domaine national, d'autres forment l'assiette du titre foncier privé. Selon l'entité considérée, les logiques et les modes de gouvernance changent.

Afin de procéder à une présentation conséquente de l'insécurité juridique telle qu'elle résulte de la gestion foncière pratiquée dans la CRTM, nous allons nous situer dans l'une et dans l'autre entité foncière. Ainsi- allons-nous traiter de l'insécurité juridique dans l'occupation du titre foncier privé (**paragraphe premier**) avant de traiter de l'insécurité juridique dans la gestion des dépendances du domaine national (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : L'INSECURITE JURIDIQUE DANS L'OCCUPATION DU TITRE FONCIER PRIVE

Nous entendons par insécurité juridique dans l'occupation du titre foncier tous les aléas liés à l'instabilité dans la détention d'une parcelle dans les limites du titre foncier.

Cette situation d'insécurité de l'attributaire de parcelle dans la ville de Touba tient à deux principales raisons. Les établissements dans l'agglomération ne reposent sur aucune forme de reconnaissance juridique. Pour rendre compte de la précarité des affectataires de parcelle dans la ville, nous soulèverons la problématique de la définition du statut juridique de l'occupation du sol dans cet espace privatif (A). Cette insécurité est d'autant plus sentie que le régime mis en place est réfractaire aux investissements (B).

A. ESSAI DE DEFINITION DU STATUT DE L'OCCUPATION DU SOL A TOUBA

La définition de la nature du droit qui est à la base de la relation entre le détenteur de parcelle dans la localité et le propriétaire du titre foncier relève d'une problématique sensible. En effet, comme nous l'avons souligné précédemment, la ville de Touba est bâtie sur un titre foncier unique immatriculé au nom de Cheikh Ahmadou Bamba MBACKE.

Au plan juridique, le régime présidant à l'attribution des parcelles reste muet sur la nature juridique du droit qui est à la base de l'occupation du sol. Nous allons essayer de procéder à la définition de ce droit en se basant sur les catégories connues des juristes. En effet, on répondra à la question de savoir : de quel droit les affectataires de terrain dans les limites du titre foncier peuvent-ils se prévaloir dans l'occupation du sol ?

Pour rendre compte de la nature du droit de l'occupation du sol dans le titre foncier, nous allons faire état de toutes les relations qui peuvent exister entre un affectataire et le fonds qui a été mis à sa disposition.

En droit des biens, il apparaît que la relation qui peut exister entre ces derniers peut reposer soit sur un droit de propriété, soit sur un droit d'usage ou soit sur un droit de

superficie. Nous étudierons chacun de ces droits pour conclure sur le droit qui correspond, le plus, à la relation que nous comptons élucider.

1. Un droit de propriété ?

Le droit de propriété est un droit réel conférant toutes les prérogatives que l'on peut avoir sur un bien. Ces prérogatives sont traditionnellement *l'usus*, le *fructus* et *l'abusus*. Ce droit découle de la propriété que le Code civil définit comme « *le droit de jouir des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». ⁸¹ Dans la réalité, il est attesté par l'établissement d'un titre foncier définitif et inattaquable ⁸² immatriculé au nom de son dernier propriétaire. A ce stade de la réflexion, il apparaît nettement que ce droit ne concerne nullement l'affectataire de terrain dans la localité car aucun affectataire ne dispose de titre de propriété. L'exclusion du droit de la propriété est d'autant plus réelle que l'occupation relève d'une décision d'affectation précaire et révocable sans aucune forme d'indemnité dans les hypothèses où l'affectataire ne respecte pas les prescriptions établies dans la ville sainte. Pourtant, il existe des éléments de réponse qui amèneraient à soutenir de l'existence d'un droit de propriété aux affectataires de terrain à Touba. Il en est ainsi de l'attitude de ces derniers qui se comportent comme de véritables propriétaires des fonds mis à leur disposition. A juste titre, Cheikh GUEYE souligne « *dans les autres villes, on n'a pas intérêt à construire si on ne possède pas le terrain, à Touba, on ne possède pas le terrain mais on a intérêt à construire* ⁸³. » Il faut rappeler, à ce niveau, que l'affectation donne lieu aux trois prérogatives susmentionnées ⁸⁴.

Ce droit aurait été un droit de propriété, toute atteinte qui y serait portée devrait être justifiée par une nécessité publique, après une juste et préalable indemnité. C'est la principale raison que nous avançons pour justifier l'exclusion du droit de propriété à Touba.

2. Un droit d'usage ?

Le droit d'usage est un droit réel ⁸⁵ principal, démembrement du droit de propriété qui confère à son titulaire, l'usage, le droit d'utiliser la chose et d'en percevoir les fruits mais dans

⁸¹ Article 544 du Code civil français

⁸² Article 121 du décret organisant le régime de propriété en AOF de 1932

⁸³ « *Touba : la capitale des mourides* » p. 487

⁸⁴ L'*abusus* est plus caractéristique du droit de propriété. Mais la terre de Touba est hors du commerce juridique, seules les impenses peuvent faire l'objet d'une cession.

⁸⁵ Le droit réel est un droit qui porte directement sur une chose. Il s'oppose au droit personnel. Les droits réels principaux sont le droit de propriété et ses démembrements. Le droit de propriété comporte les trois prérogatives alors que les démembrements du droit de propriété ne confèrent qu'une partie de ces attributs.

les limites de ses besoins et de ceux de sa famille. En ce qu'il est un droit réel, il peut porter sur une chose quelconque ou sur une habitation et dans un tel cas, il est dit droit d'habitation. Ce droit a fait l'objet d'une présentation détaillée aux termes des articles 625 et suivant du code civil français. Après lecture minutieuse du régime de ce droit, on se rend compte qu'il ne correspond pas au statut de l'occupation du sol à Touba et cela, pour deux raisons principalement.

Il est vrai, les affectataires de terrain dans la ville se comportent comme s'ils étaient les véritables propriétaires à travers les cessions amiables et onéreuses qui sont organisées au vu et au su de tous. Mais toujours est-il que, cet état de fait ne relève que de l'exceptionnel car le principe est que la parcelle est acquise gratuitement à Touba et qu'exceptionnellement, dans deux cas, notamment, que nous avons déjà identifié, la vente peut intervenir légalement. Il en est ainsi parce que la terre de la ville sainte se situe hors du commerce juridique et qu'elle ne sert que les intérêts de la confrérie mouride. Telle est la volonté première du Père Fondateur de la cité. Aux termes des articles 631 et 634, le droit d'usage comme le droit d'habitation ne peut donner lieu à une cession ou à un louage. Si dans le principe, on pourrait soutenir de l'existence d'un droit d'usage ou d'habitation à Touba, dans la pratique, ce droit est exclu.

L'autre justificatif que l'on pourrait apporter pour récuser l'existence d'un droit d'usage à Touba tient au fait que le droit d'usage est viager⁸⁶ donc il s'éteint à la mort de l'usager. Si l'on s'en tient à la lettre de cette assertion, on voit que le droit d'usage ne s'adapte pas au statut de l'occupation du sol à Touba car à Touba, la parcelle fait partie des biens concernés par la dévolution successorale.

Ce droit aurait été un droit d'usage ou un droit d'habitation, l'usage allait prendre fin à la mort de l'usager mais aussi ce dernier n'aurait pas la possibilité de céder le fonds sur lequel porte l'usage.

⁸⁶ Section 3 du code civil, *comment l'usufruit prend fin?* Articles 617 et suivants

3. Un droit de superficie ?

Le droit de superficie est le droit réel qu'un propriétaire (appelé superficiaire) exerce sur la surface d'un fonds (du sol), dont le dessous ou tréfonds appartient à un autre propriétaire (appelé tréfoncier)⁸⁷. Il peut porter sur toute la surface du sol et sur tous les objets établis sur le sol, seul le sous-sol échappe à son emprise.

Dans l'agglomération de Touba, une analyse approfondie de la situation des affectataires de terrain montre que ces derniers disposent d'un droit imminent sur les impenses réalisées sur le fonds qui leur a été alloué dans le cadre de la relation d'allégeance entre talibé et marabout suivant une logique clientéliste ou encore dans le cadre d'un embellissement du fonds acquis à titre onéreux. Les affectataires ne disposent pas de titres de propriété mais mettent en valeur par la réalisation de constructions conséquentes sur les parcelles mises à leur disposition. Cette situation correspond, immanquablement, au droit de superficie tel qu'il a été défini plus haut. Nous trouvons un fondement à notre conclusion aux termes de l'article 553 du code civil qui dispose que « *toutes constructions, plantations et ouvrages sur le terrain ou dans l'intérieur, sont présumés faits par le propriétaire à ses frais et lui appartenir, si le contraire n'est pas prouvé* ». Mais si droit de superficie, il y a, ce droit n'est reconnu qu'implicitement.

Donc dans la ville sainte, la terre est sacrée ; elle est hors du commerce juridique. Elle est possédée par un seul et unique tréfoncier, Cheikh Ahmadou BAMBA, qui l'a mise au profit de sa communauté toute entière. Les superficiaires disposent d'un droit de propriété sur les impenses qu'ils ont consenties, tant qu'ils se conforment aux prescriptions établies par l'autorité. Ce qui leur donne la possibilité de céder, de transmettre le droit qu'ils ont acquis. Toutefois, si droit de superficie il y a, ce droit n'est reconnu que officieusement. Toutes les relations juridiques qui se nouent à Touba reposent sur la confiance entre traitants et ne reposent aucunement sur le recours à des formes d'écriture. Cette situation serait dénommée « *laxisme* » dans d'autres lieux. La problématique que pose la définition de la nature du statut de l'occupation du sol à Touba génère des conséquences, parmi elles, la limitation des investissements.

⁸⁷ Définition donnée par M. Banga GUISSÉ dans « *nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : l'exemple de la communauté rurale de Gamadji Saré* » in URED n°4, octobre 1994

B. UN REGIME PEU APPROPRIE AUX INVESTISSEMENTS

Les convictions religieuses sont et doivent rester neutres par rapport aux logiques du développement. La richesse suit les lois de l'économie, principalement, transformation, circulation et épargne. A Touba, c'est tout le contraire. La terre reste un bien immobilier chargé de symbolisme chauvin et rien d'autre.

Le régime présidant à la gestion du foncier appliqué dans la ville sainte ne participe pas à la promotion des investissements dans la localité, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, l'absence de recours aux formes d'écriture pour attester de la réalité des transactions effectuées est une réalité décriée à suffisance nonobstant les avancées significatives enregistrées dans la délivrance des attestations de terrain. En effet, comme nous avons eu à le montrer, les affectataires de parcelles dans la ville ne disposent d'aucun *instrumentum* les mettant à l'abri d'une éventuelle contestation de leur droit à établissement. Assez souvent, il revient, dans ces cas, au chef de quartier de trancher les litiges en survenance en se référant au registre des affectations et désaffectations qu'il a eu à prendre en charge dans les limites de sa zone de compétence. Cette absence de preuve dans les opérations d'affectation ou de donation limite, considérablement, la volonté des investisseurs à accompagner les autorités locales dans le relèvement du défi du développement endogène par le biais de l'instrument du foncier, le régime des investissements allant, immanquablement, de pair avec l'organisation d'un système de publicité foncière conséquent. La précaution dont doivent s'entourer les créanciers s'accommode mal de l'absence de formalisme assurée par une bonne publicité foncière.

En effet, les garanties immobilières rendent nécessaires la mise en œuvre d'un système d'information des tiers sur la situation réelle des immeubles gagés. L'hypothèque, considérée comme la reine des sûretés immobilières, est une sûreté réelle qui, sans déposséder⁸⁸ le propriétaire du bien sur lequel elle porte, permet au créancier, s'il n'est pas payé à l'échéance, de le saisir en quelques mains qu'il se trouve, afin de se faire payer sur le prix de vente, par préférence aux autres créanciers. Ces droits de préférence et de suite, en l'absence de dépossession du constituant, n'existent que grâce à la publicité foncière. Ce formalisme obligatoire couvrant tous les droits réels immobiliers grevant l'immeuble (servitudes, usufruits, baux etc.) permet au créancier de s'assurer que le débiteur est bien le propriétaire de l'immeuble sur lequel l'hypothèque est consentie. La lecture de l'Acte Uniforme portant

⁸⁸ A la différence de l'hypothèque, l'antichrèse est une sûreté immobilière avec dépossession.

Organisation des Sûretés (AUOS) dans la zone OHADA rend compte du caractère obligatoire de la publication de la situation de l'immeuble sujet à hypothèque. Nous citerons, volontiers, un article de ce texte. L'article 119 dispose que « *seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque* »⁸⁹. On aura compris qu'aucun investisseur ne s'aventura à injecter de l'argent sans être en mesure d'identifier et de s'assurer de la solvabilité du débiteur demandeur de crédits. Qui plus est, l'article 127 de l'AUOS poursuit en attestant que « *l'hypothèque conventionnelle⁹⁰ ne peut être consentie que par celui qui est titulaire du droit réel immobilier régulièrement inscrit et capable d'en disposer* ». Si l'on s'en tient à la lettre de cet article, on peut conclure qu'à Touba, seul Cheikh Ahmadou Bamba MBACKE, et par conséquent le khalife, dispose de ce droit. Cette absence de formalisme est symptomatique et laisse entrevoir la précarité des investisseurs dans la ville sainte.

Ensuite, une autre raison va dans le sens de reconforter l'argument de la précarité des investisseurs. On sait que l'hypothèque implique que le créancier puisse saisir le bien hypothéqué, en quelques mains qu'il se trouve, si le débiteur est défaillant, quand la dette arrive à échéance. Ce droit de suite permet au créancier de déposséder le bien du débiteur en cas de non-paiement à l'échéance et que la dette soit devenue exigible, afin de le mettre aux enchères pour se rémunérer sur le produit de la vente. En effet, « *l'hypothèque confère au créancier une sûreté réelle qui sera réalisée par saisie immobilière, sans que le créancier ait à faire constater préalablement sa créance en justice (comme l'aurait fait un créancier chirographaire⁹¹) son hypothèque portant lui-même titre exécutoire* »⁹². Mais à Touba, une psychose s'installe dans les représentations collectives concernant les saisies immobilières. Ces dernières sont mal vues. A ce titre, monsieur Méoundou SAMB fait une analyse pertinente de l'appréhension que la population toubienne a de la vente aux enchères des biens saisis entre les mains des défaillants par rapport à leurs obligations, soit fiscales, soit pour cause d'ouverture de crédits. Il note que « *dans la capitale mouride, il est rare de trouver un acquéreur des biens et objets saisis.... Cet état de fait s'explique, en grande partie,*

⁸⁹ Article 119 du AUOS « *seules les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque, sous réserve des textes particuliers autorisant l'inscription provisoire d'un droit réel au cours de la procédure d'immatriculation, à charge d'en opérer l'inscription définitive après l'établissement du titre foncier* ».

⁹⁰ On distingue entre hypothèque conventionnelle qui résulte d'un contrat légalement conclu et l'hypothèque forcée conférée ou légale, soit par la loi notamment pour l'exercice de la fonction de comptable public, soit par une décision de justice. Cf. AUOS

⁹¹ C'est le créancier ne disposant d'aucune garantie particulière pour le recouvrement de son dû.

⁹² Cours de droit M. THIOYE « *droit africain uniforme des sûretés* »

*par la mentalité des populations de Touba, qui voient mal, religieusement et socialement, l'achat des biens faisant l'objet de saisie ».*⁹³

L'insécurité dans l'occupation du titre foncier que nous avons envisagée dans ce premier paragraphe est à relativiser. Le sol dans la ville sainte ne s'inscrit pas dans une logique de rentabilité économique, bien au contraire, il permet de réaliser l'identité mouride et tous ceux qui s'y installent, cherche à entrer dans les grâces de Cheikh Ahmadou Bamba qui a promis à ses « voisins » la rédemption et la félicité dans la vie future. Le marabout n'a-t-il pas prophétisé dans son poème emblématique « *matlaboul fawzaini* » un avenir radieux ? L'agglutination autour du symbole mouride est loin de connaître son épilogue. La ferveur qui est à la base de l'exode massif est loin de s'estomper. Encore et encore, les populations continuent de déferler dans la ville pour répondre à l'appel au peuplement renouvelé sans cesse. Et cela, en dépit de la situation d'insécurité juridique dans l'installation et dans les nombreux travaux consentis sur « sa parcelle » sur le sol de Touba.

La situation d'insécurité n'est pas caractéristique du titre foncier exclusivement. Elle concerne les affectataires des dépendances du domaine national. Dans ce paragraphe qui suit, nous nous attèlerons à dépouiller les insuffisances notées dans l'occupation des terres du domaine national.

Paragraphe second : L'INSECURITE DANS L'OCCUPATION DES TERRES DU DOMAINE NATIONAL DANS LA CRTM

Le régime mis en place pour encadrer l'occupation des terres versées dans le domaine national, tout comme celui qui a droit de cité sur les terres relevant du titre foncier, présente des insuffisances certaines. Ces dernières posent le problème de l'insécurité dans l'occupation des dépendances du domaine national.

Nous allons, dans un souci de présentation des insuffisances liées à l'insécurité juridique, citer le fait que le régime du droit positif foncier appliqué dans la CRTM, à l'image de toutes les autres collectivités apparentées, ne mobilise pas les investissements nécessaires pour relever les défis du développement local (**B**). Auparavant, nous aurons soulevé la problématique de la définition de la nature du droit de l'affectataire d'une dépendance du domaine national comme nous l'avons fait avec les superficiaires officieux de l'agglomération de Touba (**A**).

⁹³ SAMB MEOUNDOU, op cit. p. 65

A. L'INSECURITE LIEE A LA DECISION D'AFFECTION DES TERRES DU DOMAINE NATIONAL

Il ressort de la lecture du droit positif foncier mis en place au Sénégal et applicable dans les communautés rurales que les terres versées dans le domaine national sont mises à la disposition de la paysannerie pour exploitation. Aux termes de l'article 3 du décret d'application de la loi sur le domaine national 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* »⁹⁴. Contrairement à la situation qui prévaut dans la ville de Touba quant à la nature du droit qui est à la base de l'occupation du sol, la définition de ce droit ne faisant l'objet d'aucun texte, le droit positif foncier renseigne sur la nature du droit de l'affectataire sur le domaine national. Une seule question nous occupera dans cette partie : est-ce que le droit d'usage dont dispose les affectataires sur les terres du domaine national permet de mobiliser les investisseurs? Afin de répondre à cette question intéressante, nous allons procéder au commentaire de cet article précité.

A notre avis, si l'on s'en tient à la lettre de cet article, deux raisons semblent ne pas militer en faveur de la promotion des investissements dans les collectivités rurales : le droit d'usage et l'inaliénabilité des terres du domaine national.

Le droit d'usage, faut-il le rappeler, 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. De nature alimentaire dans sa conception civiliste, ce droit s'applique au domaine national en conférant à l'affectataire une autorisation d'exploiter la terre personnellement ou avec l'aide de sa famille. Ce droit soulève des préoccupations énormes quant à sa nature réelle. Si d'aucuns ont soutenu que le droit d'usage est un droit réel, en ceci qu'il porte directement sur une chose, notamment le professeur Mme SIDIBE née Amsatou SOW qui lui trouve des similitudes et des originalités par rapport au droit d'usage classique⁹⁵, d'autres par contre, sont allés dans le sens de lui contester la nature de droit réel. Pour ce dernier cas, nous citerons le juge MBAYE qui soutenait « *qu'il ne s'agit pas de droit d'usage mais d'une autorisation d'exploiter le sol* ». Pour les investisseurs, ce droit ne

⁹⁴ C'est le décret 72-1288 du 27 octobre 1972 op. cit.

⁹⁵ SIDIBE Amsatou SOW, « *Domaine national, la Loi et le Projet de Réforme* » in La revue du Conseil Economique et Social n°2, février- avril 1997 p. 55

présente pas des garanties suffisantes pour mobiliser des crédits. Le Sénégal dispose d'un grand potentiel agricole mais le régime du droit positif foncier n'offre pas une sécurité optimale pour les partenaires au développement.

En effet, le domaine national est une catégorie juridique où sont versées toutes les terres soustraites à toute logique d'appropriation privative. Le domaine national est indisponible et imprescriptible. L'écoulement d'un temps ne finit jamais par faire naître un droit de propriété au profit de l'affectataire, le domaine national appartenant à la Nation. Le droit d'usage ne peut faire l'objet d'une hypothèque conventionnelle car la terre est « un capital mort »⁹⁶. La déduction est faite au regard des articles 19 et 122 alinéa 4^{ème} de l'AUOS. Il en est ainsi parce que le domaine national est hors du commerce juridique. Aussi, le droit de suite dont peut se prévaloir un créancier sur le bien hypothéqué de son débiteur défaillant, dans les hypothèses où la dette devient exigible, s'exercerait difficilement sur les terres du domaine national. Les terres du domaine national sont exclusives de tout droit de saisie immobilière, l'affectation ne donnant aucunement un droit de propriété à travers l'établissement d'un titre foncier au nom de l'affectataire, bien au contraire.

Quant à l'inaliénabilité, elle réconforte l'indisponibilité du domaine national et trouve sa source dans l'article 3 de du décret 72-1288 qui stipule que « *Les terres affectées ne peuvent faire l'objet d'aucune transaction et notamment d'aucune vente ou contrat de louage* ». A cause de cette disposition, les affectataires de terres du domaine national sont dans l'impossibilité juridique de procéder à des améliorations sur les fonds mis à leur disposition en en cédant, à titre onéreux, une partie afin de financer des travaux de conservation que la rentabilité de l'exploitation rend nécessaire. Cette situation contribue davantage à limiter considérablement la volonté des bailleurs de fonds à accompagner notre pays dans le cadre du défi du développement à travers l'instrument du foncier.

Nous avons montré que les règles de gouvernance foncière qui ont droit de cité dans les deux entités foncières retrouvées dans la CRTM ne mobilisent pas les bailleurs de fonds, mais le mal foncier que connaît la CRTM ne se résume pas seulement à cela. D'autres séquelles que nous identifierons renseignent sur les nombreuses insuffisances du droit positif foncier applicable dans les collectivités rurales.

⁹⁶ KANE Alla (inspecteur des impôts et domaines en retraite), 2003, « *Problèmes fonciers au Sénégal* » p. 3

B. LES AUTRES SEQUELLES DU DROIT POSITIF FONCIER APPLICABLE DANS LA CRTM

Il ne s'agit pas pour nous de faire le listing de toutes les autres insuffisances du droit édictées en matière foncière dans les communautés rurales, en général, et dans la CRTM, en particulier. Une telle entreprise serait bien périlleuse et pécherait en importance. Beaucoup l'ont déjà fait et bien fait⁹⁷. Nous nous proposons juste de relever les plus marquantes qui présentent une lecture différenciée dans la collectivité étudiée.

Il faut souligner, hormis quelques originalités, la CRTM applique le droit positif foncier à l'image de toutes les autres collectivités locales du même niveau dans la chaîne de décentralisation. Mais il nous a été donné de constater que le droit édicté en la matière mérite des réformes allant dans le sens d'alléger certaines dispositions de la loi sur le domaine national, premièrement, et de procéder à une réforme générale de la domanialité publique pour prendre en charge l'envergure de cette communauté rurale bien différente par rapport aux autres, deuxièmement. Nous n'anticipons pas sur les mécanismes de correction des insuffisances notées en matière de droit positif foncier à préconiser, cela fera l'objet du dernier chapitre de ce travail.

Premièrement, l'application de la loi sur le domaine national dans la CRTM présente des lourdeurs certaines compte tenu de la donne qui a cours dans la zone. Encrées dans la ruralité profonde, les populations locales manifestent une méconnaissance grandissante quant à la logique introduite par la nouvelle mode de tenure foncière mise en place depuis 1964. Cette situation débouche sur une problématique qui se traduit par une inadéquation des pratiques développées à la légalité foncière. Nous prenons comme exemples « *la définition de membre de la communauté rurale* » contenue dans l'article 8 de la loi susmentionnée et la condition de « *mise en valeur personnelle ou avec l'aide de sa famille* », à l'exclusion de tout recours à une main tierce rémunérée qui ressort de la lecture de l'article 3 du décret d'application de ladite loi⁹⁸. La première citée nous a déjà occupé dans la première partie lorsque nous traitons des conditions présidant à une affectation de terre du domaine national. Quant à la seconde, elle limite considérablement le respect attendu de l'application de la loi

⁹⁷ Plan d'Action Foncier, octobre 1996 ; KANE Alla (inspecteur des impôts et domaines en retraite), 2003, « *Problèmes fonciers au Sénégal* » ; rapport final, avril 2004, « *étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance* » etc.

⁹⁸ Recours à des travailleurs saisonniers notamment.

car on note que les exploitants maraichers installés dans les zones fertiles s'appuient, en toute illégalité, du moins si l'on s'en tient à une appréciation rigoureuse de cette disposition, sur des bras valides venus vendre leur force de travail.

En somme, si beaucoup de pratiques sont décriées en ce qu'elles traduisent une illégalité par rapport à ce qui devrait être, conformément aux prescriptions de la loi, c'est parce que le droit positif foncier n'avait pas pris en compte toutes les réalités de la paysannerie à laquelle cette loi fut destinée. Cette situation de choc entre pratiques ayant force de loi dans les représentations sociales collectives et prescriptions légales étatiques s'affirme davantage en s'appuyant sur la transcendance de la donne religieuse.

Nous venons d'étudier les écueils du droit positif édicté en matière foncière. Ces derniers sont liés, d'une part, à l'insécurité juridique dans l'occupation du sol dans la ville de Touba et d'autre part, à la problématique du droit d'usage reconnu aux affectataires de terre du domaine national. D'autres insuffisances mineures ont aussi été identifiées. Dans cette seconde section, nous traitons des autres insuffisances indirectement liées à la gestion foncière mais qui ont plutôt trait à des problèmes spécifiques à la communauté rurale de Touba-Mosquée.

Section seconde : LES PROBLEMES SPECIFIQUES A LA CRTM MAIS INDIRECTEMENT LIES AU DROIT POSITIF FONCIER

Les problèmes que rencontre la CRTM dans sa gestion foncière quotidienne sont hétérogènes et multiformes. Les uns sont liés au droit positif applicable en matière de gouvernance foncière dans les communautés rurales généralement. En d'autres termes, la CRTM connaît les mêmes problèmes que les autres communautés rurales nées de la politique de décentralisation menée dans notre pays depuis le lendemain des indépendances ou bien avant cette date. Il n'en demeure pas moins que la CRTM, d'après son profil, connaît d'autres problèmes qui lui sont spécifiques. Lesquels sont indirectement liés au mode de tenure foncière mis en œuvre. Comme nous l'avons déjà fait avec la première section, les exigences d'une présentation réussie nous amènent à présenter les autres problèmes spécifiques à la partie privative dans la CRTM (**paragraphe premier**) avant d'en arriver aux problèmes propres à la CRTM (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : LES PROBLEMES SPECIFIQUES A LA PARTIE PRIVATIVE

La partie comprise dans le titre foncier privé sur lequel est assise la ville sainte de Touba est importante, tant du point de vue de la taille que du point de vue du statut. Le régime qui a vocation à réguler les rapports fonciers dans la zone débouche sur deux problématiques spécifiques.

Il s'agit de la montée exponentielle de la spéculation foncière (A) et de la confusion entre « souveraineté » et « propriété » qui a cours dans les représentations sociales locales (B) et posant une question juridique à laquelle il sied d'apporter une réponse.

A. LA MONTEE EXPONENTIELLE DE LA SPECULATION FONCIERE DANS LA VILLE SAINTE DE TOUBA

La spéculation foncière est un mal que notre pays connaît depuis quelques années. Elle concerne les centres urbains caractérisés par une démographie croissante, d'une part, et une demande en logements qui va décroissant, d'autre part. Cette situation contribue à renchérir le prix d'acquisition de parcelle dans ces zones prisées.

Dans la ville de Touba la spéculation atteint des proportions symptomatiques, inquiétantes. *A priori*, le système de distribution des parcelles dans la ville sainte basé sur le don est exclusif de toute spéculation. Mais la possibilité de vente dans le cadre d'un héritage et, surtout, la possibilité offerte à l'affectataire qui a déjà consenti un minimum d'investissements sur « *sa parcelle* » ouvrent la voie à la naissance d'un marché foncier très juteux. La valeur des terrains dépend fortement de l'espace concerné, selon que ce dernier est situé proche de l'épicentre symbolique de la ville ou à la périphérie, proche des voies de communication et des réseaux de distribution d'eau et d'électricité ou loin de ces derniers. D'autres paramètres sont pris en compte notamment, l'enclavement, les maisons situées aux coins des rues étant préférées par ceux qui entendent mener des activités de commerce, et la logique clientéliste qui fait que le talibé ne lésine pas avec les moyens pour s'offrir une parcelle dans le quartier de son guide spirituel, ou dans un souci de rapprochement familial

dans les limites d'un même quartier, les parcelles affectées aux quartiers s'épuisent drastiquement.

Deux approches, une approche temporelle et une approche spatiale, permettent de saisir les déterminants de la spéculation dans la ville sainte de Touba.

A travers l'approche temporelle, on se rend compte que, de tout temps, la possession d'une maison à Touba permet au talibé d'affirmer sa sensibilité confrérique et de contribuer au projet urbain de la confrérie mais aussi de bénéficier des bienfaits prédits par son fondateur. Avec la durée, les *taalibé* qui ont réussi, ici ou ailleurs, sont prêts à débours des sommes faramineuses pour être « *des voisins de Serigne Touba* ». Actuellement, la spéculation est menée par les migrants internationaux qui corsent la mise en s'arrogeant les parcelles à cout de dizaines ou de centaine de millions. Il s'y ajoute que, le marché est organisé par des agents qui cherchent à se faire fortune en jouant sur le facteur –temps- pour maîtriser élevé le cout des parcelles car « *une parcelle à Touba c'est comme du bétail qu'on peut engraisser et vendre plus cher. Mais pour la parcelle, c'est le temps (durée) qui remplace l'aliment* ». ⁹⁹

A travers l'approche spatiale, la spéculation touche différemment les zones centres et celles situées dans la périphérie. Si les maisons sises aux alentours des symboles mourides sont rarement concernées par le renchérissement de leur valeur marchande en ce qu'elles sont chargées d'une histoire à perpétuer à jamais ou encore qu'elles doivent servir de lieu d'accueil des masses lors des grands rassemblements comme le « *Magal* », la périphérie, elle, est fortement concernée par le dictat des prix alléchants de promoteurs immobiliers ou de gens animés d'un grand fanatisme.

Au delà du coût exorbitant des parcelles ou des maisons déjà construites, la partie privative connaît d'autres problèmes spécifiques qui sont liés à *l'extraterritorialité* de la CRTM dans l'organisation administrative mise sur pieds dans notre pays depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960.

⁹⁹ GUEYE Cheikh, Touba : capitale des mourides, op. cit. p. 470

B. CONFUSION ENTRE LES NOTIONS DE « SOUVERAINETE » ET DE « PROPRIETE » DANS LA CONSCIENCE COLECTIVE MOURIDE

La principale préoccupation juridique que pose la partie privative dans la CRTM est relative à son extraterritorialité par rapport à l'organisation administrative mise en œuvre depuis l'accession du Sénégal à la souveraineté internationale. Cette préoccupation est d'autant plus réelle que les notions de « souveraineté » et de « propriété » se confondent dans la conscience collective profonde des *taalibé* qui se reconnaissent beaucoup plus dans la sensibilité confrérique mouride que dans celle de l'Etat.

Il faut dire que ces deux notions sont souvent invoquées et réinterprétées par les populations toubiennes pour justifier le statut d'extraterritorialité reconnu, du moins implicitement, à Touba. La problématique juridique que cette situation d'extraterritorialité pose s'articule autour de la question suivante : comment un titre foncier peut-il justifier le statut d'extraterritorialité ?

En effet, ces deux notions sont différentes quant à leur définition mais convergent vers la reconnaissance du pouvoir fort de la confrérie sur toutes les terres situées dans l'assiette du titre foncier. La notion de souveraineté renvoie à l'exercice d'un contrôle sur un territoire donné. La souveraineté est un attribut du pouvoir de l'Etat lui permettant d'exercer « la compétence de la compétence » au plan interne, d'une part, et de revendiquer son autonomie dans l'ordre international, d'autre part. En d'autres termes, la souveraineté est une qualité exclusivement réservée à l'Etat. Cette notion ne peut être aucunement invoquée pour rendre compte de la prégnance de l'autorité de la confrérie sur cette partie privative. Cette autorité aurait eu un tel pouvoir sur son domaine, le titre foncier allait être le territoire d'un autre Etat hébergé dans notre pays en dépit de la préservation du caractère unitaire de notre Etat. Tel n'est pas le cas.

Il ressort donc qu'il ne saurait exister de portion du territoire national à laquelle un statut d'extraterritorialité est reconnu. Le titre foncier sur lequel la confrérie s'est établie,

quelque soit sa contenance, a le même statut que tous les autres titres, et cela, malgré les raisons qui laissent penser le contraire.¹⁰⁰ Ces raisons ont été évoquées plus haut.

Il faut distinguer la notion de souveraineté de la notion de propriété. Cette dernière, elle, renvoie au droit de propriété. Le titre foncier de Touba, comme tous les autres, relève du droit de propriété et va dans le sens de la reconnaissance du droit d'user, de jouir et de disposer de la chose de manière exclusive sous le contrôle de la loi. Il faut reconnaître que la propriété du titre foncier n'a jamais fait l'objet de contestation.

Même si le statut particulier est contestable du point de vue du droit, il n'en demeure pas moins qu'il continue à alimenter les discussions les plus vives sur la localité, berceau de la confrérie mouride. D'ailleurs, les discussions ne sont pas exclusivement centrées autour de la partie privative mais concernent la CRTM en tant que chaînon de la décentralisation. La CRTM, du fait de la logique confrérique très imposante, présente des particularismes par rapport à la maquette de la politique de décentralisation.

Paragraphe second : LES PARTICULARISMES DE LA CRTM PAR RAPPORT AUX AUTRES COMMUNAUTES RURALES

La CRTM, en tant que collectivité locale née de la politique de décentralisation, présente des particularismes ou des originalités par rapport à l'architecture d'ensemble appliquée dans les autres collectivités apparentées. Ces particularismes sont au nombre de deux, l'exiguïté de la fiscalité en matière foncière **(A)** et l'inadaptation de la nomenclature de la localité à son statut réel **(B)**, notamment.

¹⁰⁰ Les relations privilégiées entre les autorités de l'Etat et celles de la confrérie, la prise en compte des enjeux électoraux et l'attitude de celles-ci, entre autres raisons, ont fini par laisser penser à la reconnaissance du statut particulier à Touba.

A. LA MODICITE DE LA FISCALITE FONCIERE DANS LA CRTM

La CRTM souffre d'un handicap lié à sa posture de fief religieux. Le fait religieux est à la base de la contestation de la puissance de l'Etat. La politique de décentralisation, au delà de la création d'entités juridiques infra-étatiques, ambitionnait de reconnaître à ces dernières une autonomie administrative et financière pour la prise en charge des affaires locales par des agents dépositaires d'une légitimité des urnes issus d'elles. L'autonomie administrative de la CRTM faisant l'objet des développements du chapitre suivant, nous envisageons uniquement la réalité de l'autonomie financière de cette collectivité.

Pour assurer le financement du développement local par ses ressources propres, la CRTM exploite les impôts fonciers conformément au Code Général des Impôts (CGI). Les impôts fonciers concernés sont : la Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties (CFPB) et la Contribution Foncière sur les Propriétés Non Bâties (CFPNB).

La première, due pour l'année entière pour les faits existants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, « *frappe les propriétés bâties telles que les maisons, les fabriques (...), ainsi que toutes autres constructions fixées au sol* ». ¹⁰¹ Cet impôt est pratiqué dans la ville, ce qui est assez paradoxal. Il est évident que cette situation est paradoxale car la CFPB atteint le propriétaire et le superficiaire. A Touba, il existe un seul propriétaire et si superficiaire il y a, son statut n'est reconnu qu'à titre officieux. Le recouvrement de l'imposition au titre de la CFPB se fait par voie de rôle établi au nom du contribuable. Or, l'inadaptation du système de publicité des donations de parcelles fait que l'administration fiscale en charge d'établir les rôles d'imposition n'arrivent pas à trouver de contribuables pour les 124975 ¹⁰² parcelles dénombrées dans la ville, le mode d'acquisition du foncier n'autorisant pas les affectataires à entrer en possession d'un titre de propriété. Fixée à 5% pour les immeubles et à 7,5% pour les usines et établissements assimilés, seules les banques s'acquittent convenablement de la contribution. ¹⁰³ A l'image de la première, la CFPNB est un impôt local direct défini aux termes de l'article 228 du CGI comme un impôt « *dû en raison des terrains immatriculés et de terrains où sont édifiées des constructions non adhérentes au sol, situées dans le périmètre des communes* » ¹⁰⁴. L'article continue: « *les terrains en cours de construction sont également*

¹⁰¹ Article 215 du CGI

¹⁰² Enquête réalisée par le CAUS dans le cadre du PDU de Touba : horizon 2020

¹⁰³ SAMB Méoundou rapporte les propos du comptable de la perception de Mbacké « *les sommes encaissées au titre du foncier bâti sont, pour la plupart, versées par les structures telles que les banques* »

¹⁰⁴ En l'espèce, il s'agit des terrains situés sur le territoire de la communauté rurale de Touba.

imposables, si l'achèvement des travaux n'intervient pas à la troisième année suivant celle du début des travaux ».

Ces impôts sont exploités dans la CRTM mais leur rendement est trop faible. Qui plus est le recouvrement ne se fait pas sans difficultés majeures. Pour y voir plus clair à propos de la modicité du rendement du recouvrement des impôts fonciers dans la CRTM, on recourt aux données contenues dans la PDU de Touba. Pour l'année 2005, alors que la prévision était de l'ordre de 40 000 000, la CFPB n'a rapporté finalement que 1 905 500 à la collectivité, la CFPNB rapportant 6 864 300 pour une même prévision pour l'année 2007.

Il existe d'autres moyens de financement du développement local que la CRTM aurait dû pratiquer. Il s'agit de la taxe sur les terrains bâtis ou insuffisamment bâtis qui n'est, malheureusement, pas exploitée par la collectivité. Elle est due par tout propriétaire d'immeuble pour lequel la valeur des constructions qui y sont édifiées est inférieure à la valeur vénale de l'immeuble. Cette taxe est indépendante de la CFPB. Si cette taxe reste inexploitée par la CRTM, c'est parce que l'article 234 du CGI en a fait une taxe discriminatoire qui frappe les terrains situés dans les communes de Dakar et dans les communes des chefs-lieux de régions à l'exclusion des communautés rurales. Cette insuffisance mérite des corrections.

Le régime juridique de la CRTM ne satisfait pas les exigences de l'autofinancement du développement local. Comme nous venons de le démontrer, la CRTM est incapable de compter sur l'instrument de la fiscalité foncière pour arriver à conduire utilement sa politique de développement local. L'insuffisance du régime ne se résume pas à la modicité de la contribution foncière mais touche à la nomenclature de la collectivité.

B. L'INADAPTATION DE LA NOMENCLATURE DE LA CRTM A SA POSTURE RELLE

Si l'on s'en tient à la maquette de la décentralisation telle qu'elle a été conçue dans les textes de la décentralisation, notamment les lois de 1996, on pourrait déduire que, soit la CRTM n'est pas concernée par la politique, soit la pratique de la décentralisation par celle-ci est aux antipodes des normes devant s'appliquer.

Dans la nomenclature administrative, Touba est instituée en communauté rurale. Mais, il est évident que sa posture réelle déborde de loin le statut administratif qui lui est reconnu. La puissance de la fonction structurante du symbolisme religieux a contribué à réinterpréter la nomenclature administrative. Une multitude de raisons va dans le sens de reconforter notre point de vue.

Premièrement, on remarque une utilisation abusive de la notion de « ville » pour caractériser l'agglomération constituée par l'agrégation des *taalibé* autour des centralités symboliques mourides. Compte tenu de la puissance économique et démographique de la localité, des modes de vie caractéristiques des centralités urbaines et du niveau d'équipement, Touba peut être considéré comme ayant le statut légitime de ville. Mais d'un point de vue strictement juridique, la qualité de ville peut être refusée à Touba même si, d'un autre côté, la loi contribue davantage à obscurcir plus qu'elle n'éclaire.

En effet, au Sénégal le législateur n'a prévu le statut de ville que pour les communes urbaines sur la base de considérations numériques. Est considérée comme ville toute localité dont la population est supérieure à 10 000 habitants pour le service de la statistique, à 5 000 habitants pour le service de l'urbanisme et dans laquelle un permis de construire est exigé pour une quelconque mise en valeur, à 2 500 habitants pour la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT). En plus du critère statistique, l'approche des géographes exige que la population soit agglomérée.

Au regard de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales « *ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget. Aucune*

commune ne peut être constituée qui ne comprenne une population groupée d'au moins mille habitants »¹⁰⁵. Le législateur introduit le critère statistique dans la définition de la ville. Ce qui rend la situation, un peu plus, compliquée car la masse démographique¹⁰⁶ enregistrée dans la localité est largement suffisante pour faire de Touba une ville. Cette inadaptation de la nomenclature administrative de la localité mérite des corrections dont nous ferons état à temps utile.

En dernier lieu, le fait que la CRTM soit considérée comme une communauté rurale est un handicap majeur dans le cadre du relèvement du défi du développement local. Les mécanismes d'accompagnement de la politique de décentralisation concernant les communautés rurales ne sont pas de nature à permettre la performance dans l'action pour une communauté rurale de cette envergure. La CRTM a la posture d'une commune d'arrondissement et se satisfait mal de sa nomenclature actuellement. A cause de ladite nomenclature décriée, la CRTM ne bénéficie pas de financements de la part des organismes d'appui aux collectivités locales ciblées notamment l'Agence de Développement Municipal (ADM) dont l'apport est décisif pour les communes.

Le diagnostic que nous venons de faire de la gestion foncière dans la CRTM appelle des correctifs nécessaires pour pallier la situation largement décriée de la collectivité locale ciblée dans cette étude de cas. Dans ce second chapitre, nous tenterons de proposer une démarche personnelle pour arriver à contenir les insuffisances notées dans la mise en œuvre de la gestion foncière quotidiennement pratiquée dans la CRTM. Les mécanismes de correction que nous envisageons transcendent la gestion foncière et embrassent la collectivité locale dans sa posture réelle.

¹⁰⁵ Article 79 du CCL

¹⁰⁶ En 2004, le rapport final du PNUEH fait état de 320 000 habitants dans l'agglomération de Touba.

Chapitre second : LA FORMULATION DE PROPOSITIONS POUR PALLIER LES INSUFFISANCES NOTEES

Tel un médecin qui prescrit un traitement à son patient suite à un diagnostic complet préalablement établi, nous comptons boucler notre étude sur la formulation de propositions constructives allant dans le sens de pallier les écueils enregistrés dans la mise en œuvre de la gestion foncière quotidiennement pratiquée dans la collectivité ciblée dans le cadre de cette étude de cas.

La démarche que nous avons adoptée a consisté, jusqu'ici, à envisager, selon que l'on se trouve dans l'entité privative ou dans celle comprise dans le domaine de compétence de la CRTM, la matière à réflexion. La rationalité qui se trouve à la base de cette démarche trouve son explication dans le fait que la CRTM héberge en son sein deux entités différentes de par le régime qui leur est applicable. Au besoin, nous avons inclus dans l'étendue de notre champ d'étude la CRTM, prise en tant que collectivité locale parmi tant d'autres. Cela nous a conduits à faire ressortir les spécificités et les originalités de cette collectivité locale dans l'univers des entités nées de la politique de décentralisation menée par les pouvoirs publics.

Dans ce chapitre premier de cette seconde partie, nous avons fait état des insuffisances, selon qu'elles touchent directement à la matière foncière ou qu'elles entretiennent des liens de connexité suffisamment établis avec celle-ci mais se rapportent davantage à la CRTM. Les exigences d'une bonne présentation des mesures correctives dictent l'adoption d'une démarche parallèle consistant à trouver une solution à chaque insuffisance que nous avons précédemment mentionnée.

Pour arriver aux résultats escomptés, nous envisagerons successivement, les propositions d'ordre spécifique pour assoir une sécurité foncière dans l'occupation du sol dans la CRTM (**section première**) et les propositions d'ordre général pour arriver à bout des autres types de manquements connus (**section seconde**).

Nous espérons que ces propositions seront prises en compte par leurs destinataires principaux.

Section première : PROPOSITIONS SPECIFIQUES POUR PLUS DE SECURITE FONCIERE DANS L'OCCUPATION DU SOL DANS LA CRTM

Les propositions que nous allons faire concernent les deux entités foncières que nous avons identifiées et envisagées jusqu'ici. Les écueils notés dans l'une et dans l'autre trouvent des remèdes que nous tirons des lectures faites sur le sujet. Deux propositions sont formulées pour arriver à assoir une plus grande sécurité foncière dans la CRTM. Il s'agit d'aller vers la définition d'un régime favorable aux investissements (**paragraphe premier**), d'une part, et d'aller vers plus de respect des règles d'urbanisme pour une meilleure régularisation urbanistique de l'occupation des sols (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : VERS LA DEFINITION D'UN REGIME FAVORABLE AUX INVESTISSEMENTS

Force est de constater que le régime présidant à la gestion du foncier pratiqué dans la CRTM n'offre pas les garanties optimums aux bailleurs de fonds. Cela est d'autant plus préoccupant que la situation est la même dans les deux entités foncières hébergées dans cette collectivité locale.

Nous proposons la reconnaissance d'un droit réel aux demandeurs de terre dans la CRTM (**A**) comme premier mécanisme de correction des tares du droit positif foncier et nous appelons à la promotion du formalisme dans la gestion du domaine privatif (**B**).

A. DE LA RECONNAISSANCE D'UN DROIT REEL AUX DEMANDEURS DE TERRE

Les régimes applicables à la gouvernance foncière dans les deux entités hébergées dans la CRTM sont décriés au point de susciter des corrections nécessaires pour permettre à la localité de relever les défis du développement local. Ces corrections se résument principalement à la possibilité de permettre aux détenteurs de parcelles dans les deux entités

de disposer de titres de propriété pouvant leur permettre de bénéficier des systèmes de garanties de crédits. Mais, il convient de noter que la reconnaissance de droit réel se présente différemment en rapport avec l'espace considéré.

Pour la partie privative, la proposition de reconnaissance d'un droit réel aux affectataires de parcelle dans l'agglomération mouride peut souffrir d'adhésion, à première vue, en ceci que ladite proposition ne cadre pas avec les aspirations et la philosophie sur lesquelles la communauté mouride puise ses forces. De tout temps, les affectations reposent sur un régime aux termes duquel la terre est gratuite et s'inscrit dans la conservation des intérêts de la communauté confrérique, aucun détenteur de parcelle ne pouvant, à partir de ce moment, avoir de droit réel sur la parcelle mise à sa disposition que dans la limite de ce qui est toléré par le système. Il s'y ajoute qu'aucun khalife ne viendra remettre en cause les règles fondatrices qui lient la communauté à l'espace qu'elle investit. Nonobstant cette réserve de taille, il aurait été intéressant d'aller dans le sens de permettre aux superficiaires officieux de la ville de Touba de disposer de titres dûment établis pour hypothéquer, au besoin, leurs fonds pour avoir droit aux prestations proposées par les établissements de crédits.

Quant à la partie comprise dans les dépendances du domaine national, le droit positif foncier réserve un droit d'usage aux affectataires de terres situées dans celle-ci. Ce droit, on l'a bien relevé auparavant, ne satisfait pas les paysans désireux de profiter des crédits bancaires pouvant leur permettre d'investir dans des secteurs productifs et rentables. Cette proposition trouve son écho dans la volonté des pouvoirs publics de procéder à une modernisation du décret du 26 juillet 1932 portant organisation de la propriété foncière en AOF et organisant, entre autres domaines, celui du système de l'immatriculation des terres et des livres fonciers.

En effet, au courant du mois avril, un projet de loi a été soumis aux représentants de la Nation. De l'avis du ministre de l'économie et des finances, Abdoulaye DIOP, ce texte porte en substance « *des modifications sur les éléments de fond concernant notamment le caractère facultatif de l'immatriculation, les personnes autorisées à faire la réquisition, la législation applicable aux immeubles immatriculés, la demande d'inscription et la publicité des droits réels et l'opposition à l'immatriculation* ». ¹⁰⁷ Répondant au comité du PIT appelant à la mobilisation contre l'adoption du projet de loi, le ministre écarte la critique d'expropriation et de spoliation des paysans en précisant que « *ce projet de loi n'a rien à voir avec la loi sur le domaine national et n'enlève en rien les prérogatives des collectivités locales sur les terres*

¹⁰⁷ JO Walf Fadjri sous la plume de Georges Nesta DIOP dans sa livraison du mercredi 23 février 2011.

sisés dans les dépendances du domaine national ». ¹⁰⁸En clair, en dernière analyse, le nouveau texte postule la transformation des titres administratifs existants dans les zones urbaines en titres fonciers. Cette nouvelle législation rend compte de la volonté de sécurisation des affectataires de terre. ¹⁰⁹

Pour notre part, cette réforme a ses mérites et ses faiblesses. Si elle tend, il est vrai, à la mise en adéquation de la législation foncière avec les réalités locales foncières, elle ne manque pas de soulever des inquiétudes notamment l'apaisement des conflictualités foncières dans la campagne.

La proposition de reconnaissance d'un droit réel aux affectataires de terres suit un certain constat qu'il nous a été donné de faire. Pour pallier ce dernier, il sied de proposer un formalisme plus réel.

B. DE LA PROMOTION DU FORMALISME DANS LA CRTM

Une observation minutieuse de ce qui se passe dans la CRTM notamment dans la gestion du titre foncier laisse entrevoir une absence de formalisme dans la gestion quotidienne des terres. Cet état de fait mérite des corrections que nous situons à plusieurs niveaux. Celles-ci concernent la mise en place d'un système de gestion centralisé avec à la base un outil informatique chargé de l'identification de toutes les parcelles actuellement délivrées et toutes les autres existantes ou en perspective, d'une part, et le recours aux formalités de la publicité des actes, d'autre part.

En ce qu'il s'agit de la première proposition, nous marquons notre adhésion à l'initiative éclairée du quartier *Madiyana* qui a expérimenté, courant..., une technique de gestion consistant à tenir une base de données sur l'état de toutes les parcelles retrouvées ou en phase d'acquisition dans le quartier. Cette technique a le mérite de renseigner sur l'état de la parcellisation en mettant l'accent davantage sur l'identification des attributaires de chaque parcelle. On aura compris qu'avec ce système informatisé, le risque de conflits de propriété est largement écarté. De sources sûres, Serigne Saliou, alors khalife, avait manifesté son accord pour l'adoption du même système dans tous les quartiers de la ville en invitant à la

¹⁰⁸ JO Walf Fadjri, op. cit.

¹⁰⁹ D'aucuns diront que c'est une manière pour nos gouvernants de sécuriser leurs acquisitions foncières depuis l'avènement de l'alternance.

numérotation de toutes les maisons y compris sa propre demeure. Cette opération de numérotation s'est arrêtée malgré son financement à plusieurs centaines de millions. Pourtant, nul ne doute de l'importance de ce projet qui, au *finish* allait permettre d'avoir une situation nette, exacte et claire du titre foncier notamment sur la surface lotie et distribuée, sur la surface lotie non distribuée et sur la surface non encore lotie. Si ce projet n'a pas prospéré, c'est qu'il a été vite bloqué par des personnes mues que par leurs propres intérêts.

L'autre aspect de ce formalisme recoupe le recours aux formes de l'écriture dans la gestion du titre foncier. En effet, la gestion foncière est pour une grande partie inspirée de la tradition historique de la confrérie. Cette dernière est fortement empreinte de l'oralité africaine comme seule mode de gestion. Ce « laxisme » appelle une solution consistant en une rupture avec le passé en mettant en place toute une batterie de règles contenues dans un texte unique et porté à la connaissance de tous les concernés et fixant le régime présidant à la gestion foncière dans le titre foncier, dans la ville de Touba. Il en est de même de la remise à chaque affectataire d'une copie du fichier informatisé pour attester de la régularité de son occupation et, éventuellement, pouvoir se prévaloir du droit qu'il a acquis suite à sa délivrance. On passera du superficiaire officieux au superficiaire de droit, à celui reconnu et traité comme tel.

Le régime foncier que la CRTM est chargé d'appliquer est, comme partout ailleurs, caractéristique de l'insuffisance de la loi de 1964. Parmi celles-ci, on a la méfiance des bailleurs de fonds, entre autres exemples. Toutes raisons qui font que des propositions pour un régime optimum sont nécessaires. Au-delà des recommandations pour une plus grande mobilisation des partenaires au développement, nous formulons d'autres qui visent la régularisation des occupations à Touba.

Paragraphe second : VERS UNE MEILLEURE REGULARISATION DES OCCUPATIONS DE PARCELLES DANS LA VILLE DE TOUBA

Les occupations dans la ville de Touba reposent sur un système, pour le moins, officieux. Celui-ci se laisse décrire comme un système où l'affectataire procède à la mise en valeur de sa parcelle dans l'ignorance des règles d'urbanisme contenues dans la loi n° 2008 – 43 du 20 août 2008 portant code de l'urbanisme modifiant celle de 1988 – 05 du 20 juin 1988. La loi de 2008 est explicitée par le décret N° 2009 – 1450 du 30 décembre 2009 portant partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Nous appelons au respect des dispositions du code de l'urbanisme. Ce respect passe par la régularisation urbanistique des occupations de parcelles dans la ville de Touba en instituant des procédures spécifiques en rapport avec la nature de la personne considérée, personne physique (A) et personne morale (B).

A. PROPOSITIONS CONCERNANT LES PERSONNES PHYSIQUES

Les personnes physiques sont tous les individus disposant d'une décision d'affectation d'une parcelle à leur profit. Un respect beaucoup plus conséquent des règles d'urbanisme impose des procédures spécifiques qui s'appliquent aux affectataires conformément aux prescriptions relatives à la construction contenues dans le code de l'urbanisme.

De l'avis de M. GUEYE, le chef de service départemental de l'urbanisme de Mbacké parti à la retraite, le service en charge de l'urbanisme devrait s'impliquer davantage sur la gestion de l'occupation du sol dans la ville de Touba. Avant toutes constructions, les affectataires devront saisir le service de l'urbanisme afin d'avoir une autorisation de construire. Cette autorisation n'est délivrée qu'après que les agents techniques aient fait des observations sur la possibilité pour la parcelle de recevoir les constructions projetées. Aux termes du chapitre V du code de l'urbanisme portant la partie réglementaire contenant les dispositions relatives à l'emplacement, la desserte des terrains et à l'aspect des constructions, il est identifié un certain nombre de raisons qui doivent pousser au refus de délivrer les

autorisations de construire. La réalisation de cette proposition est suspendue à la délivrance d'un acte administratif à l'affectataire. L'article R. 198 du décret précité dispose que « *le requérant doit joindre à sa demande un titre de propriété* ». L'institution du permis de construire et par conséquent du permis d'habiter aux personnes physiques allait permettre d'avoir la traçabilité des opérations d'affectation, d'une part, et la maîtrise des établissements sur l'ensemble de la ville, d'autre part. La proposition de solution touche aussi les personnes morales.

B. PROPOSITIONS CONCERNANT LES PERSONNES MORALES

De l'avis de M. GUEYE précédemment cité, il faut aller dans le sens d'instituer une autorisation d'occuper aux personnes morales telles les banques, les boulangeries, les centres commerciaux, bref tous les organismes désirant s'établir à Touba pour l'exercice d'une activité quelconque. La délivrance de cette autorisation d'occuper sera accordée après que l'organisme ait accepté de se conformer à toutes les règles en application dans la ville y compris la destination première de la ville sainte. L'autorisation d'occuper est établie conformément aux clauses et conditions générales. M. GUEYE, le chef du service d'urbanisme du département de Mbacké, alors qu'il était en fonction avait présenté un projet de spécimen portant autorisation d'occuper. Celui-ci contenait certaines clauses et avait acquis en tous ses éléments la bénédiction de Serigne Saliou khalife général. Parmi ces clauses, on a :

- Le permis d'habiter est personnel et ne peut par suite, sous peine de retrait, être cédé sans l'autorisation préalable formelle du khalife général des mourides ou de son représentant dûment désigné,
- Aucune construction en dur ne peut être entreprise, sous peine de retrait, sans autorisation de construire délivrée en conformité de la règlementaire en matière d'urbanisme,
- Aucune activité commerciale, artisanale ou industrielle ne peut être exercée sur le lot sans autorisation préalable du khalife général des mourides,
- Le bénéficiaire du permis d'habiter sera tenu de verser, sous peine de retrait, une redevance, à un taux fixé par le khalife général des mourides,

- Le bénéficiaire du permis d'habiter est tenu, sous peine de retrait, de mettre en valeur son lot dans un délai de (à déterminer),
- Sous la réserve de droit de reprise du terrain par le khalife général des mourides pour des raisons d'intérêt ou d'utilité public.

Ces propositions entrent dans la droite ligne de correction des insuffisances notées dans l'occupation du sol par les personnes morales voulant s'établir dans la CRTM. Elles permettent d'offrir une meilleure sécurité foncière aux affectataires de terrain dans la localité car elles donnent lieu à l'établissement de titres administratifs au nom des destinataires. La détention de ces documents administratifs réduit considérablement la possibilité de contestations telles que nous l'avons souligné dans le chapitre dédié aux conflits fonciers enregistrés dans la CRTM.

Les propositions dont nous avons fait état dans cette première section cadrent avec une meilleure sécurité foncière. Mais, il ressort que les problèmes que connaît la CRTM en matière de gestion foncière débordent la question de la sécurité foncière. Ces apories sont hétérogènes et touchent à de nouveaux aspects. Nous nous proposons de les envisager isolément et de leur apporter des propositions appropriées.

Section seconde : PROPOSITIONS POUR JUGULER TOUTES LES AUTRES INSUFFISANCES NOTEES EN MATIERE FONCIERE DANS LA CRTM

Les autres insuffisances dont il s'agit sont diverses et concernent la CRTM en tant que collectivité locale à l'image de toutes les autres collectivités apparentées, d'une part, et portent sur d'autres aspects des problèmes que la CRTM rencontre dans sa gestion quotidienne. Selon l'angle d'attaque privilégié, nous pouvons faire état des solutions se rapportant à la dynamique d'agrandissement de la CRTM en mettant davantage l'accent sur les propositions devant permettre de pacifier les relations entre la CRTM et les collectivités limitrophes, d'un côté, et corriger la nomenclature de la CRTM à l'effet de la rendre beaucoup plus apte à rendre compte de la posture réelle de cette collectivité, d'un autre côté.

Ces propositions participent du souci d'encadrer l'agrandissement de la ville de Touba (**paragraphe premier**) et appellent à une redéfinition de la nomenclature de la CRTM (**paragraphe second**).

Paragraphe premier : PROPOSITIONS POUR UN ENCADREMENT DE L'AGRANDISSEMENT DE LA CRTM

Nous avons évoqué les problèmes tenant à la dynamique d'expansion spatiale de la CRTM dans le paragraphe second de la section première du chapitre second de la première partie. Pour rappel, ces problèmes s'articulent autour du phénomène de phagocytose de la commune de Mbacké par l'agglomération de Touba, d'une part, et le dilatement continu de celle-ci sur les terres relevant des collectivités limitrophes, d'autre part. Pour l'un et pour l'autre, ces problèmes nécessitent des solutions que nous proposons.

Ainsi allons-nous donner des propositions visant à prendre en charge la relation entre la CRTM, notamment son chef-lieu communautaire, et la commune de Mbacké (**A**) et d'autres qui s'appliquent à la relation entre la CRTM et les collectivités environnantes (**B**).

A. POUR UN ENCADREMENT DE LA RELATION FONCIERE ENTRE LA CRTM ET LA COMMUNE DE MBACKE

Les deux localités concurrentes, jumelles et contigües ont fini de se rapprocher au point de devenir un territoire homogène et continu. Cette intégration spatiale entre ces localités aux statuts irréductibles, la CRTM foncièrement traversée par le fait religieux, la commune de Mbacké, entité née de la politique de décentralisation avec à la base les principes fondateurs de l'Etat sénégalais¹¹⁰, donne naissance à une conurbation dont il sied d'apprécier toutes les conséquences. Qui plus est, le sort des relations foncières entre ces dernières dépend du rééquilibrage des rapports de forces.

La pacification des conflictualités notées entre ces deux entités peut passer par deux sortes de mesures dictées par le recours aux textes de lois. Il s'agit, de mettre en place une formule d'intégration aboutie entre la CRTM et la commune de Mbacké, d'une part, et d'aller dans le sens d'élaborer des politiques harmonisées en matière de résorption de la demande de logement de plus en plus soutenue, d'autre part.

¹¹⁰ Si on semble reconnaître à la CRTM un statut spécial fortement identitaire, la commune de Mbacké annexée par la première reste dans la moule des collectivités nées de la politique de décentralisation.

Pour la première proposition, elle s'inscrit dans la perspective de tirer les conséquences du rapprochement incontournable entre les deux collectivités locales de niveau différent. L'on pourrait aller vers une formule d'intégration aboutie entre ces dernières en instituant un groupement d'intérêt communautaire (GIC) conformément à l'article 239 du CCL. Aux termes de cet article, il apparaît que « *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, des biens d'équipement, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes* ». Le recours à cette disposition pourrait justifier légalement un GIC entre la commune de Mbacké et la CRTM. Cette structure sera chargée de coordonner des politiques harmonisées notamment en matière foncière dans les deux localités que le temps a réussi à fusionner.¹¹¹ Elle contribuera à l'apaisement des velléités de tensions entre ces deux villes sœurs.

D'un autre côté, sans mettre en place une nouvelle structure chargée d'intégrer les deux collectivités à travers une formule fédératrice comme le GIC, les deux concurrentes peuvent coordonner des actions ponctuelles visant la résorption de la forte demande d'habitat. Il s'agit essentiellement d'implanter une Zone d'Aménagement Concertée (ZAC). Si l'on observe de plus près la physionomie actuelle de l'occupation du sol dans la conurbation de Touba-Mbacké, on voit que la commune ne dispose d'aucun espace d'agrandissement puisqu'elle est ceinturée de tous bords par la CRTM sauf une certaine poussée faible vers le côté Ouest, que l'agglomération s'enfle toujours sur ce même côté à la faveur des voies de communication. L'opportunité d'une ZAC à l'Ouest ne se conteste guère. Elle l'est d'autant plus qu'elle s'inscrit dans la droite ligne de la réglementation mise en place par les lois de la décentralisation¹¹² et par les lois de l'urbanisme. De concert avec les services déconcentrés de l'Etat, les deux collectivités peuvent s'engager à produire des parcelles entièrement viabilisées avec tous les équipements socio-économiques de base financés pour partie par l'Etat. Une telle proposition devra être prévue et par le PDU de la CRTM et par le PIC de la commune concernée. Des actions concertées devront être menées dans ce sens.

Après avoir isolé le cas de la commune de Mbacké, nous traitons des propositions centrées autour du dilatement de la CRTM vers les collectivités limitrophes.

¹¹¹ Les articles 240, 241 et 243 renvoient aux modalités pratiques d'organisation des GIC.

¹¹² Transfert de compétences aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat conformément à l'article 51 et 52 de loi n° 96-06 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

B. POUR UN ENCADREMENT DE LA RELATION FONCIERE ENTRE LA CRTM ET LES AUTRES COLLECTIVITES LIMITROPHES

Les collectivités locales partageant une frontière avec la CRTM éprouvent des difficultés à contenir l'avancée de la CRTM dans leurs terroirs respectifs. Cette situation est d'autant plus problématique que le chef-lieu communautaire de la CRTM ne semble pas reconnaître de limites pour son étalement. Il semble avoir tous les droits dont il a besoin. L'observation de certaines cartes à la disposition des géomètres exerçant dans la localité permet de se rendre compte que sur certains cotés les terres versées dans les disponibilités foncières de l'agglomération débordent les limites administratives de la CRTM. Cette situation est à la base de conflictualités nombreuses avec les autres collectivités réduites au silence par le fait identitaire. Nous avons montré que le monde mouride s'établit sur trente kilomètres autour de la ville de Touba, que celle-ci dispose de toutes les terres dont elle a besoin pour réaliser le projet urbain de la confrérie.

Mais pour prendre en charge la mesure des conséquences de la phagocytose des collectivités environnantes, autonomes, souveraines et se prévalant du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales¹¹³, on propose des remèdes à ces situations, pour le moins, incongrues. Il s'agira de fixer les limites définitives du titre foncier privé en érigeant des zones tampons entre ce dernier et les terroirs relevant des collectivités au tour, d'une part, et aussi, au besoin, mettre en place des formules d'actions intégrées et harmonisées sur des problèmes communs entre la CRTM et toute autre communauté rurale contigüe, d'autre part.

Pour la première, la proposition s'appuie sur des considérations pragmatiques. On voit que les limites du titre foncier se déplacent avec le front des lotissements qui, sur certains cotés, se réalisent sur les terres versées dans le domaine national de la CRTM ou encore sur les assises territoriales des collectivités concurrencées. Cet état de fait mérite des corrections sinon, à partir du centre, le titre foncier peut aller jusqu'à couvrir tout le pays.¹¹⁴ Les zones de

¹¹³ L'article 102 de la Constitution sénégalaise n° 2001-03 du 22 janvier 2001 consacre le principe de libre administration des collectivités locales « *les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues...* »

¹¹⁴ Touba est situé au centre du pays. Son étalement en cercles concentriques à partir de son centre représenté par la Mosquée de Touba, à la faveur de la ferveur identitaire mouride, semble sans fin. De l'avis des populations toubiennes, le monde mouride occupera le triangle Darou Mousty- Touba- Diourbel y compris les territoires

tampon serviront à délimiter géographiquement et définitivement le titre foncier. Dans ce cas, l'accueil de nouveaux arrivants dans l'agglomération devra se faire par le biais de ZAC réalisées au niveau de ces zones tampons sur la base d'un accord établi entre la CRTM et la collectivité concernée sous l'assistanat technique des services compétents de l'Etat. C'est dans la mise en œuvre de cette proposition que s'inscrit le projet de la ZAC de Touba FALL. Ce projet devait à terme couvrir 200 hectares qui correspondent à quinze mille (15 000) parcelles entièrement viabilisées. Initié du temps de Serigne Saliou et confié à M. Seydou Sy SALL alors ministre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, à la fin de l'année 2003, le projet n'a pas abouti à cause d'un remaniement ministériel. Même son successeur à la tête de ce ministère, M. Assane DIAGNE n'a pas pu pour cause de manœuvres de manipulations de la part de certains et pour cause d'instabilités politiques notamment gouvernementales caractéristiques du régime actuel. Actuellement, les PDU respectifs de la CRTM et de la communauté rurale de Touba FALL doivent intégrer ce projet important.¹¹⁵

Au delà de ces problèmes touchant les relations foncières entre la CRTM et les collectivités limitrophes notamment la commune de Mbacké et les communautés rurales partageant avec la CRTM une frontière, les propositions que nous formulons intègrent la dimension organique de la CRTM. Ces solutions que nous proposons ont pour finalités la correction des incohérences notées entre la posture réelle de la CRTM et le statut qui lui a été administrativement reconnu par les pouvoirs publics.

annexés un peu partout dans le pays. Ces espaces nouvellement annexés seront reversés dans le monde mouride et le monde mouride appartient à Touba.

¹¹⁵ Ces informations nous ont été données par M. GUEYE, chef service départemental de l'urbanisme de Mbacké.

Paragraphe second : PROPOSITIONS POUR UNE ADAPTATION DE LA NOMENCLATURE ADMINISTRATIVE DE LA CRTM

La création de la communauté rurale de Touba-Mosquée en 1976 répondait à un impératif d'encadrement de la puissance structurante du symbolisme religieux dans le monde mouride compris dans le triangle Darou Mousty- Touba- Diourbel. Avec l'avènement de la CRTM, l'Etat est parvenu à avoir une certaine mainmise sur l'encadrement de la localité. Nous y avons fait état précédemment.

Mais de l'avis de beaucoup de personnes certifiées, la nomenclature administrative de cette collectivité ne cadre pas avec sa posture réelle compte tenu de sa puissance économique, de la démographie qu'elle accueille, entre autres justificatifs. L'on devrait en tirer toutes les conséquences et aller vers l'érection d'une commune à la place de la CRTM (A).

Toujours est-il que la CRTM demeure encore une *monstruosité juridique*¹¹⁶ dans l'organigramme administratif et institutionnel mis en place à travers la politique de décentralisation. Une analyse qui table sur des considérations strictement juridiques mettrait à nue la réalité complexe et sensible que malheureusement beaucoup, y compris les pouvoirs publics, préfèrent taire (B).

A. VERS UNE ERECTION DE LA CRTM EN COMMUNE

Aucune communauté rurale sénégalaise n'a jusqu'à ce jour atteint le niveau de développement égal à celui de la CRTM. Cette dernière de par le dynamisme économique et de son urbanité fulgurante ne se satisfait pas du statut de communauté rurale qui, on le voit bien, cadre avec les collectivités à haut niveau de ruralité. La CRTM pourrait volontiers se mesurer aux communes qui foisonnent un peu partout. Le statut actuel prive la communauté

¹¹⁶ Expression empruntée à un interlocuteur averti dont nous préférons taire le nom.

rurale des innombrables ressources pouvant lui permettre de relever le défi du développement local.¹¹⁷

Nous préconisons l'érection de la CRTM en commune. Cette proposition rencontre l'avis favorable de bon nombre de personnes ressources approchées dans le cadre de la recherche sur le terrain. Il en est ainsi du directeur de l'ARD de Diourbel et même des autorités exécutives de la collectivité. Le passage du statut de communauté rurale à celui de commune devra, bien entendu, être suivi de mesures d'accompagnement.

Nous adossons notre proposition aux dispositions de l'article 77 de la loi 96-06. Compte tenu de la taille actuelle de la CRTM, en son agglomération essentiellement, il serait possible d'ériger la CRTM en commune en prenant en considération le fait que « *les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles (celles-ci) prennent alors la dénomination de « ville »* ». ¹¹⁸ Une application de cette proposition donnerait, à notre avis personnel, naissance à quatre (4) communes d'arrondissement suivant leur position géographique par rapport à la Grande Mosquée. Ainsi, aurons-nous, la commune d'arrondissement Est qui englobera tous les quartiers situés à l'Est de la Mosquée, la commune d'arrondissement Ouest centralisant les quartiers au Sud etc. Par rapport à la dénomination personnalisée des communes d'arrondissement et des quartiers qui relèvent de chacune d'elles, la latitude sera donnée, le moment venu, aux autorités religieuses en collaboration avec les services dédiés de l'Etat de décider collégalement.

Nonobstant le fait que la CRTM a tous les atouts pour supporter le statut de commune, les autorités locales, notamment religieuses, ont, de tout temps, manifester leur désapprobation sur une éventualité de changement de statut de la collectivité en cause. L'argument brandi s'appuie sur des considérations historiques. Pour elles, l'on devrait conserver la dimension rurale de la confrérie que la CRTM couve. Aussi, l'érection d'une commune à la place de la CRTM allait alourdir la main de l'Etat sur cet espace que les autorités religieuses rechignent à partager avec l'Etat.

Somme toute, dans les hypothèses où on s'y engagerait, les services déconcentrés en charge d'étudier la faisabilité de cette proposition visant à terme à ériger en commune la CRTM pourraient y procéder en prenant en compte toutes les données disponibles afin que le

¹¹⁷ SAMB MEOUNDOU, 2010, *les recettes fiscales des collectivités locales à l'épreuve du développement local : l'exemple de la Communauté Rurale de Touba-Mosquée*, mémoire de DEA de droit, Université Gaston Berger de Saint Louis

¹¹⁸ Alinéa 3^{ème} de l'article 77 de la loi n°96-06 du 22 mars 1996

passage du statut de communauté rurale à celui de commune s'opère de la manière la plus constructive qui soit.

Toutefois, il est des gens qui, dans la CRTM, proposent l'avènement d'une commune spéciale. Ce qui, à vrai dire et il faut le signaler dès à présent, ne répond à aucune rationalité juridique. Nous ne manquerons pas d'y revenir dans la toute dernière étape du travail. Dans cette dernière, on se propose de mettre l'accent sur une appréciation fondée sur une analyse juridique critique de quelques problématiques phares dans la CRTM.

B. DE L'APPROCHE JURIDIQUE DE CERTAINES PROBLEMATIQUES SAILLANTES IDENTIFIEES DANS LA CRTM

Nous décidons volontiers, après avoir donné l'assurance, dès l'introduction, de ne pas verser dans une perspective critique de la réalité sensible et complexe de la CRTM dans l'architecture institutionnelle de laquelle elle procède, d'essayer de donner une analyse basée sur des considérations strictement juridiques d'un certain nombre de questions d'importance majeure.¹¹⁹ Ces points sont, pour le moins, multiples et touchent davantage à l'aspect organique de la CRTM. Nous les identifions un par un et tentons de les apprécier comme tel. Certains d'entre eux le sont déjà, si nous les soulevons encore, c'est pour en approfondir l'étude ; d'autres sont, pour la première fois, évoqués et c'est avec la même neutralité axiologique que nous proposons pour eux une systématisation juridique.

1. La question du titre foncier revient et cette fois sous un nouvel angle. Il s'agit de répondre à la question de savoir quelles sont les attributions auxquelles donnent droit un titre foncier, même si celui qui nous occupe actuellement a une contenance de 300 km²? Un titre foncier donne-t-il droit sur l'espace ou sur les hommes établis sur cet espace? Quelles articulations peut-on établir entre la sensibilité identitaire mouride et la sensibilité citoyenne vis-à-vis de l'Etat? Ce sont là des questions d'une importance capitale dont les réponses intéressent l'Etat, les autorités religieuses et les disciples mourides.

¹¹⁹ Selon mon encadreur, l'importance d'une étude sur Touba réside dans la capacité du chercheur à aborder avec lucidité certaines réalités complexes qui, dans l'esprit de beaucoup d'observateurs, demeurent encore problématiques et floues.

D'abord, le titre foncier est un acte juridique donnant à son propriétaire un droit définitif et inattaquable qui constitue le point de départ de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de son immatriculation. Il confère à son titulaire les trois pouvoirs, l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*, celui-ci pouvant utiliser, profiter et céder, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit, son bien. Le titre, dans ce sens, ne donne droit que sur l'espace dont il constitue la matérialisation juridique. Pourtant, le titre foncier ne fonde nullement la souveraineté car il peut être mis à la charge du titulaire l'obligation de respect des droits des tiers à travers les règles de servitudes.¹²⁰ Cela est d'autant plus vrai que les personnes qui se sont rendues coupables de fautes qui entrent sous le coup de la loi peuvent être appréhendées dans les espaces constitutionnellement protégés.¹²¹ Mais encore faudrait-il justifier d'un mandat de perquisition dûment signé par l'autorité compétente. Le code de procédure pénale (CPP) dispose en son article 110 que « *le juge d'instruction peut, selon les cas, décerner mandat de comparution, d'amener, de dépôt ou d'arrêt* ». Dans ce même article, le législateur fait une précision de taille « *ces mandats sont exécutoires sur toute l'étendue du territoire de la République* ». En guise de conclusion, on peut retenir que le titre foncier confère un droit protégé mais un droit loin d'être absolu.

Cette première observation introduit la seconde préoccupation : un titre foncier donne-t-il droit sur les hommes ? A l'évidence non. Les populations établies sur les espaces privés n'en restent pas moins soumis à la panoplie normative applicable sur toute l'étendue du territoire national, les prescriptions juridiques devant pénétrer jusqu'aux coins les plus reculés. La situation est d'autant plus préoccupante pour l'Etat qu'il est obligé, ou du moins contraint par les pesanteurs en rapport avec la logique de conquête, d'exercice et de conservation du pouvoir, de se soumettre à la décision d'interdiction de l'ouverture des écoles publiques françaises dans l'agglomération de Touba. Cette décision de l'autorité religieuse est en contradiction apparente avec la politique de promotion de l'éducation pour tous menée par l'Etat. Qui plus est, la Constitution fait de l'éducation un droit fondamental.¹²²

2. Ensuite, le fait que le fait religieux étend ses tentacules au niveau de l'organisation administrative de la CRTM est symptomatique de la réinterprétation par le religieux de la logique de décentralisation animée par l'idéal de rapprochement de l'administration des

¹²⁰ Ce sont les nombreuses obligations grevant les propriétés privées au profit du domaine national ou dans un but d'intérêt général.

¹²¹ Principe d'inviolabilité du domicile consacré par l'article 15 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001

¹²² « *L'Etat du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs suivant :... le droit à l'éducation* » article 8 de la constitution sénégalaise précitée

administrés. Dans la CRTM, la politique de décentralisation aura permis l'encadrement par le fait religieux du phénomène administratif. A l'image de toutes les autres communautés rurales qui existent un peu partout dans le pays, la CRTM doit, à l'heure actuelle, se départir des pesanteurs sociales et locales pour être beaucoup plus respectueuse de la prescription légale en matière de droit de la décentralisation. Les exemples dans ce sens font lésion. Autant les exemples foisonnent, autant ils touchent à tous les aspects de la CRTM. Le premier, très illustratif d'ailleurs, concerne la procédure devant permettre de désigner l'exécutif communautaire. En effet, au regard des dispositions du CCL notamment en ses articles 202 et suivant, le législateur fixe la procédure devant présider à l'élection des membres du conseil rural et du président du conseil rural. L'élection se fait conformément aux dispositions du code électoral et à celles du CCL.¹²³

A l'évidence, la situation est autre dans la CRTM concernant la procédure de nomination du président de l'exécutif communautaire. En effet, celui-ci procède de la nomination du khalife général des mourides. D'ailleurs lors de la présentation des listes en compétition pour la CRTM, seule la liste présentée par le khalife général est introduite à l'exclusion de toutes autres listes, qu'elles soient du parti au pouvoir ou qu'elles soient de l'opposition. Cela fait que c'est le khalife lui-même qui nomme le président du conseil rural. A partir de ce moment, le président du conseil rural lui est comptable et reconnaissant et toutes les fois qu'il ne bénéficie plus de sa confiance, ce qui lui a été confié lui sera repris sans possibilité de recours. On aura compris que la procédure de nomination et de destitution obéit aux principes de parallélisme des formes. Dans ces conditions, il est tout à fait aisé de comprendre que les mécanismes de délégation spéciale du pouvoir dans les collectivités paralysées par l'exécutif local ne s'appliquent pas.¹²⁴ Dans une approche juridique, cette situation est pour le moins désastreuse pour la loi qui a vocation à s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national. Toutes les conséquences doivent en être tirées.

¹²³ Les articles 202 et 203 qui disposent respectivement « *le conseil rural, composé de conseillères rurales et de conseils ruraux, élus pour cinq ans, conformément au code électoral, est l'organe délibérant de la communauté rurale* », « *le conseil rural, convoqué par le représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent la date de proclamation des résultats de l'élection, élit son président et ses deux vice-présidents à la majorité absolue et au scrutin secret parmi ses membres* » renseignent sur la procédure à suivre.

¹²⁴ Les articles 235 et 236 du CLL semblent ne pas s'appliquer dans la CRTM.

conclusion

CONCLUSION

Le sujet que nous avons entendu traiter dans le cadre de ce travail, qui s'est voulu scientifique, est à présent bouclé. Nous pensons et vous laissons la latitude d'en juger que nous nous sommes donnés la peine de fouiner un peu partout pour arriver à montrer la gestion foncière dans la Communauté rurale de Touba-Mosquée dans toute sa réalité.

La difficulté de la tâche, la complexité du sujet eu égard à la modestie de notre niveau dans le cursus universitaire ont été pour nous autant d'éléments qui ont constitué des motivations supplémentaires dans la poursuite des recherches. Nous avons apporté des éclairages nécessaires à la compréhension des logiques de tenure foncière en application dans cette collectivité locale unique dans l'univers des entités nées de la politique de décentralisation. Ainsi des normes de références, selon la partie concernée, aux perspectives de gouvernance, en passant par les conflits à travers leurs typologies, leurs modes de résolution et les insuffisances du régime, nous avons tenté de contribuer à la compréhension de la gestion foncière dans la Communauté Rurale de Touba-Mosquée.

Nous nous sommes saisis de cette occasion pour étendre les ramifications de la recherche sur des questions sensibles et d'importance majeure qui s'écartent peu ou prou de la délimitation du sujet. S'il en est ainsi, c'est que les particularités enregistrées dans la gestion foncière dans la Communauté Rurale de Touba-Mosquée s'expliquent par d'autres rationalités autres que juridiques. Nous avons tenté de les aborder avec précaution et minutie tout en nous gardant d'aliéner notre scientificité dans les recherches et les démonstrations.

Touba est une réalité complexe et débordante qui met sur le chercheur deux obligations irréductibles et inconciliables : penser Touba suivant une grille de lecture objective compte tenu des éléments de référence applicables sur toute l'étendue du territoire national, d'une part, et penser Touba en tablant sur une lecture qui intègre les rationalités et les logiques de base de la localité dans une démarche objectivement édulcorée. Dans le premier cas, le chercheur tombe dans une lecture rigoriste de la réalité complexe et du coup, il fausse les bases de son raisonnement en ignorant une bonne partie, sinon l'essentialité, de la démarche qui aurait dû être sienne. Dans le second cas, le risque est lié au fait que les convictions partisans iront supplanter la neutralité axiologique dans l'architecture de la pensée du chercheur. Pour notre part, nous avons voulu concilier les deux démarches.

La CRTM n'est pas un exemple isolé de communautés rurales où le fait religieux est une réalité marquante. La situation est partagée avec des degrés différents avec les autres collectivités notamment la communauté rurale de Darou Mousty, le conseil régional de Diourbel, la commune de Tivaouane etc. Une étude pareille menée sur ces dernières aurait permis de saisir la puissance restructurante du symbolisme religieux sur les institutions de la République.

Dans tous les cas, le chercheur devra prendre pour viatique ces mots du professeur Samba TRAORE: « *Le juriste qui n'intègre pas dans sa démarche un peu de sociologie continuera à vivre dans un environnement théorique et abstrait, qu'il lui sera difficile de montrer les choses dans leur véritable réalité* ». ¹²⁵

¹²⁵ Thèse précitée du professeur TRAORE, p. 10

TABLE DES ABREVIATIONS

A.D.M.	: Agence de Développement Municipal
A.O.F.	: Afrique Occidentale Française
A.U.O.S.	: Acte Uniforme portant Organisation des Suretés
C.A.D.L.	: Comité d'Appui au Développement Local
C.A.U.S.	: Cabinet d'Architecture et d'Urbanisme du Sénégal
C.C.L.	: Code des Collectivités Locales
C.F.P.B.	: Contribution Foncière sur les Propriétés Bâties
C.F.P.N.B.	: Contribution Foncière sur les Propriétés Non Bâties
C.R.T.M.	: Communauté Rurale de Touba-Mosquée
D.N.	: Domaine National
G.A.D.J.A.S.	: Grandes Décisions de la Jurisprudence Sénégalaise
G.I.C.	: Groupement d'Intérêt Communautaire
H.L.M.	: Habitation à Loyer Modéré
J.O.R.S.	: Journal Officiel de la République du Sénégal
N.T.I.C.	: Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication
O.H.A.D.A.	: Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
P.D.U .	: Plan Directeur d'Urbanisme
P.I.C.	: Plan d'Investissement Communal
P.L.D.	: Plan Local de Développement
P.N.U.E.H.	: Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains
T.F.	: Titre Foncier
S.J.P.	: Sciences Juridique et Politique
U.R.E.D.	: Université Recherche Et Développement
U.F.R.	: Unité de Formation et de Recherche
Z.A.C.	: Zone d'Aménagement Concertée

Bibliographie

I. Mémoires, thèses et études sur le foncier

- ALLISSOUTIN Rosnert Ludovic, 2008, *Les défis du développement local*, CODESRIA
- DIAGNE Mayacine, « *le règlement des conflits fonciers dans les communautés rurales sénégalaises* » in URED n°4, octobre 1994, p. 79
- GUISSÉ Banga « *nature juridique des droits des populations locales sur le domaine national sénégalais : l'exemple de la communauté rurale de Gamadji Saré* » in URED n°4, octobre 1994
- GERTI Hesselting, *Réformes et pratiques foncières à l'ombre du droit : l'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*,
- KA Daouda, 1998, *les conflits fonciers dans la zone sylvo-pastorale : l'exemple des communautés rurales de Thiamène et de Thargny*, mémoire de maîtrise de droit, UGB
- KANE Alla (inspecteur des impôts et domaines en retraite), 2003, « *Problèmes fonciers au Sénégal* ».
- Plan d'Action Foncier, octobre 1996
- Plan local de développement : horizon 2020 de la CRTM
- Rapport final, avril 2004, « *étude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance* »
- ROCHEGUDE (Alain) et VERDIER (Raymond) (dir.), *Systèmes fonciers à la ville et au village*, Paris, L'harmattan/CNRS, 1986, 296 p.
- SIDIBE Amsatou SOW, « *Domaine national, la Loi et le Projet de Réforme* » in La revue du Conseil Economique et Social n°2, février- avril 1997 p. 55
- SOW Fatou, 1992, *Femmes et tenure foncière au Sénégal*, département des sciences humaines, UCAD, étude réalisée grâce à une subvention du CRDI, Ottawa (canada)
- 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
- TRAORE Samba, « *les méthodes alternatives de règlement des conflits : justice des palabres* »

II. législation

- 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
- 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 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national, *JORS* n°3699 du 29 août 1964
- décret n°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
- 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*, 17^{ème} édition, publiée aux éditions Dalloz, 2007

III. Bibliographie sur Touba

- BABOU C. A. Mb, 1992, *Touba, genèse et évolution d'une cité musulmane au Sénégal*, mémoire de DEA, département d'histoire à l'Université Cheikh Anta DIOP
- CISSOKHO Sékou, 1993, *Les problèmes urbains de la commune de Mbacké*, mémoire de maîtrise, département de géographie à l'Université Cheikh Anta DIOP, 104 p.
- DIOP A.B., 1989, *Croissance et originalité de Touba dans l'armature urbaine sénégalaise*, mémoire de fin d'étude à l'ENEA, 86 p.
- DIOUF Abdoulaye, 2009, *Les perspectives d'aménagement dans la communauté rurale de Touba-Mosquée et son impact sur le devenir de la ville*, mémoire de maîtrise, département de géographie à l'Université Cheikh Anta DIOP
- GUEYE Cheikh, 2002, *Touba : la capitale des mourides*, Paris, Karthala, 532 p.
- Gueye Cheikh, mai 2002, « enjeux et rôle des NTIC dans les mutations urbaines : le cas de Touba »
- GUEYE Modou Mbacké, 1987, *Touba : monographie d'une ville religieuse*, mémoire de maîtrise, département de géographie à l'Université Cheikh Anta DIOP
- NDONGO Mame Ndéné, 1995, *Problématique du développement urbain au Sénégal : Contribution à l'étude du modèle de gestion urbaine de la cité religieuse de Touba*, mémoire de fin d'études à l'ENEA.
- NDIAYE Aliou, 2000, *Le khalifat de Mouhamadou Moustapha MBACKE (1927 – 1945)*, mémoire de maîtrise, département d'histoire à l'Université Cheikh Anta DIOP
- SAKHO Papa, 2005, *Touba, l'anticipation et la maîtrise de l'espace dans l'invention d'une ville religieuse*, mémoire de maîtrise, département de géographie à l'Université Cheikh Anta DIOP
- SAMB Méoundou, 2010, *les recettes fiscales des collectivités locales à l'épreuve du développement local : l'exemple de la Communauté Rurale de Touba-Mosquée*, mémoire de DEA de droit, Université Gaston Berger de Saint Louis
- THIAM Ousmane, 2008, *L'axe Dakar-Touba (Sénégal), analyse spatiale d'un corridor urbain émergent*. Thèse de doctorat de géographie à l'université d'Avignon et des pays de Vaucluse, 307 p.

IV. Jurisprudences

- Cour Suprême 02 janvier 1970, longin COLY et autres c/ Préfet de Bignona, GADJAS
- Cour Suprême 02 mars 1981, El hadj Massamba SALL, RIPAS, n°4,
- Cour Suprême 24 mars 1982, Madior WADE et autres c/ président du conseil rural de Diender, RIPAS n°4
- Cour Suprême 12 mai 1982, Fodé GOUDIABY c/ Préfet de Bignona, GADJAS
- Cour Suprême 24 décembre 1986, Boubacar FALL et Assane FALL c/ Etat du Sénégal, GADJAS
- Cour Suprême 04 février 1987, Cheikhouna BOUSSO c/ Etat du Sénégal, GADJAS

WEBOGRAPHIE

www.google.sn

www.gouv.sn

www.memoireonline.com

ANNEXES

- Cartes de localisation de la CRTM sur la carte nationale
- Carte de localisation de la ville de Touba dans les limites du titre foncier privé
- Situation foncière dans la CRTM
- Présentation de la CRTM extraite du PDU de la CRTM

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Première partie : l'ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM	10
Chapitre premier : La dualité des régimes juridiques applicables dans la CRTM.....	11
Section première : L'application des règles de droit commun aux terres du DN.....	11
<i>Paragraphe premier</i> : La consistance des terres relevant du DN.....	11
A. La quantification des deux entités foncières sises dans la CRTM.....	12
B. La localisation des deux entités foncières sises dans la CRTM.....	13
<i>Paragraphe second</i> : La réception du droit positif foncier dans la CRTM.....	15
A. L'application de la loi sur le DN dans la CRTM.....	16
B. La réception des autres textes intervenant en matière de gouvernance foncière.....	21
Section seconde : Un régime dérogatoire applicable au TF.....	22
<i>Paragraphe premier</i> : L'extraterritorialité du TF.....	23
A. L'incompétence du Conseil Rural dans la gestion du TF.....	24
B. La survivance de l'Etat dans la gestion du TF.....	25
<i>Paragraphe second</i> : L'exclusivité de la compétence du khalife dans la gestion du TF.....	27
Rappel préliminaire : Rappel sur la trajectoire historique du TF n°528.....	28
A. Le khalife : le « <i>borom deuk</i> ».....	32
B. Le khalife : le « <i>borom keur</i> ».....	38
Chapitre second : Une gestion foncière sujette à un bouillonnement particulier.....	40
Section première : La typologie des causes des conflits fonciers dans la CRTM.....	40
<i>Paragraphe premier</i> : Les conflits résultant des rapports entre particuliers.....	41
A. Les conflits de propriété entre particuliers.....	41
B. Les autres types de conflits fonciers locaux.....	42
<i>Paragraphe second</i> : Les conflits tenant à la dynamique d'expansion spatiale de la ville.....	43

A. Le phénomène de phagocytose de la commune de Mbacké.....	44
B. Les problèmes liés à l'étalement continu de la ville sur les autres localités limitrophes.....	45
Section seconde : Les différents modes de règlement des conflits dans la CRTM.....	47
<i>Paragraphe premier</i> : Les différents mécanismes locaux de règlement des litiges utilisés dans la CRTM	47
A. Modes et acteurs intervenant dans les mécanismes locaux de règlement des litiges fonciers.....	48
B. Les justifications du choix porté sur ces modes amiables de règlement des litiges fonciers locaux.....	51
<i>Paragraphe second</i> : Les mécanismes officiels de règlement des litiges fonciers utilisés dans la CRTM.....	52
A. Le recours aux mécanismes administratifs de règlement des litiges fonciers dans la CRTM.....	53
B. Le recours aux mécanismes juridictionnels de règlement des conflits fonciers dans la CRTM.....	54
Seconde partie : LES PERSPECTIVES DE LA GESTION FONCIERE DANS LA CRTM.....	56
Chapitre premier : Les avatars de la gestion foncière appliquée dans la CRTM.....	57
Section première : L'insécurité juridique générée par la gestion actuellement mise en œuvre dans la CRTM.....	57
<i>Paragraphe premier</i> : L'insécurité juridique dans l'occupation du TF privé.....	58
A. Essai de définition du statut juridique de l'occupation du sol à Touba.....	58
B. Un régime réfractaire aux investissements.....	62
<i>Paragraphe second</i> : L'insécurité dans l'occupation des terres du domaine national.....	64
A. L'insécurité liée à la décision d'affectation d'une dépendance du domaine national.....	65
B. Les autres séquelles du droit positif foncier applicable dans la CRTM.....	67
Section seconde : Les problèmes spécifiques à la CRTM mais indirectement liés au droit positif foncier appliqué.....	68
<i>Paragraphe premier</i> : Les problèmes spécifiques à la partie privative.....	69
A. La montée exponentielle de la spéculation foncière dans la ville sainte de Touba.....	69

B. Confusion entre les notions de « souveraineté » et de « propriété » dans la conscience....	71
<i>Paragraphe second</i> : Les particularismes de la CRTM par rapport aux autres communautés rurales sénégalaises.....	72
A. La modicité de la fiscalité foncière dans la CRTM.....	73
B. L'inadaptation de la nomenclature administrative de la CRTM à sa posture réelle.....	75
Chapitre second : La formulation de propositions pour pallier les insuffisances notées.....	77
Section première : Propositions spécifiques pour plus de sécurité foncière dans l'occupation du sol dans la CRTM.....	78
<i>Paragraphe premier</i> : Vers la définition d'un régime favorable aux investissements.....	78
A. De la reconnaissance d'un droit réel aux demandeurs de terre.....	78
B. De la promotion du formalisme dans la CRTM.....	80
<i>Paragraphe second</i> : Vers une meilleure régularisation des occupations de parcelles dans la ville de Touba.....	82
A. Propositions concernant les personnes physiques.....	82
B Propositions concernant les personnes morales.....	83
Section seconde : Propositions pour juguler toutes les autres insuffisances notées en matière foncière dans la CRTM.....	84
<i>Paragraphe premier</i> : Propositions pour un encadrement de l'agrandissement de la CRTM.....	85
A. Pour un encadrement de la relation foncière entre la CRTM et la commune de Mbacké.....	85
B. Pour un encadrement de la relation foncière entre la CRTM et les autres collectivités limitrophes.....	87
<i>Paragraphe second</i> : Propositions pour une adaptation de la nomenclature administrative de la CRTM.....	89
A. Vers une érection de la CRTM en commune.....	89
B. De l'approche juridique de certaines problématiques saillantes identifiées dans la CRTM.....	91
Conclusion	94

Figure 1 : LOCALISATION DE LA CRTM SUR LA CARTE DU SENEGAL

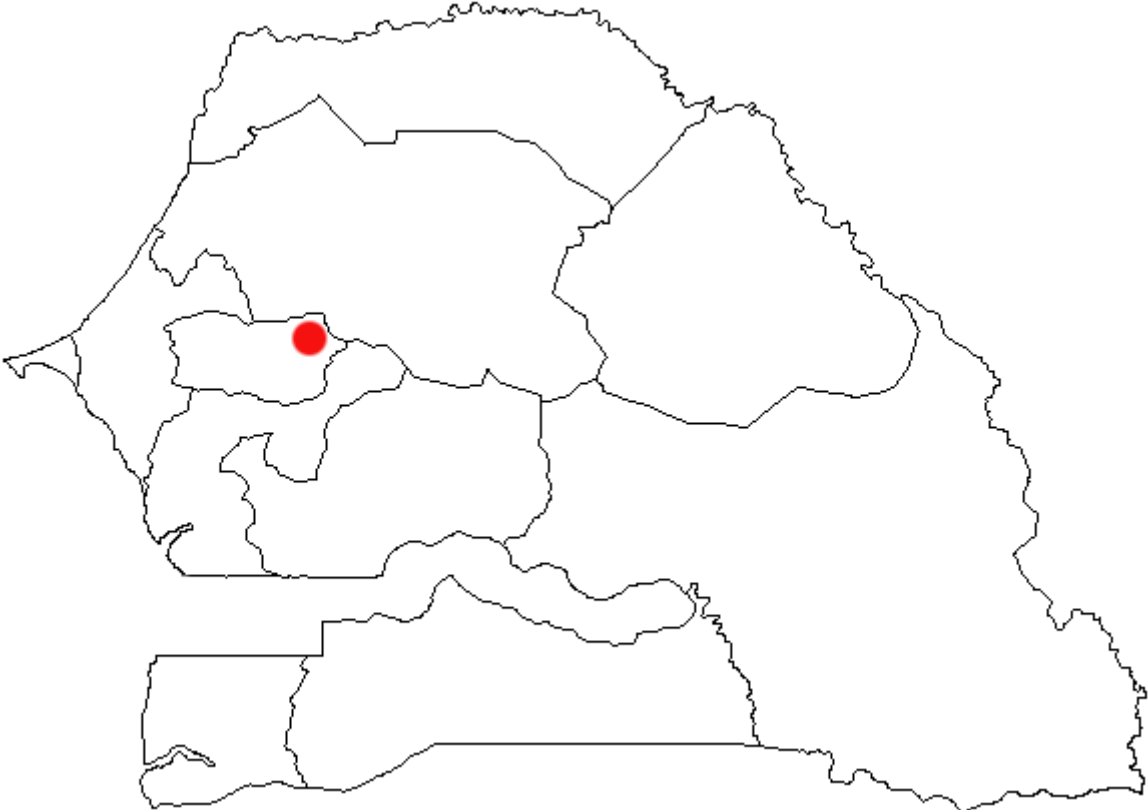
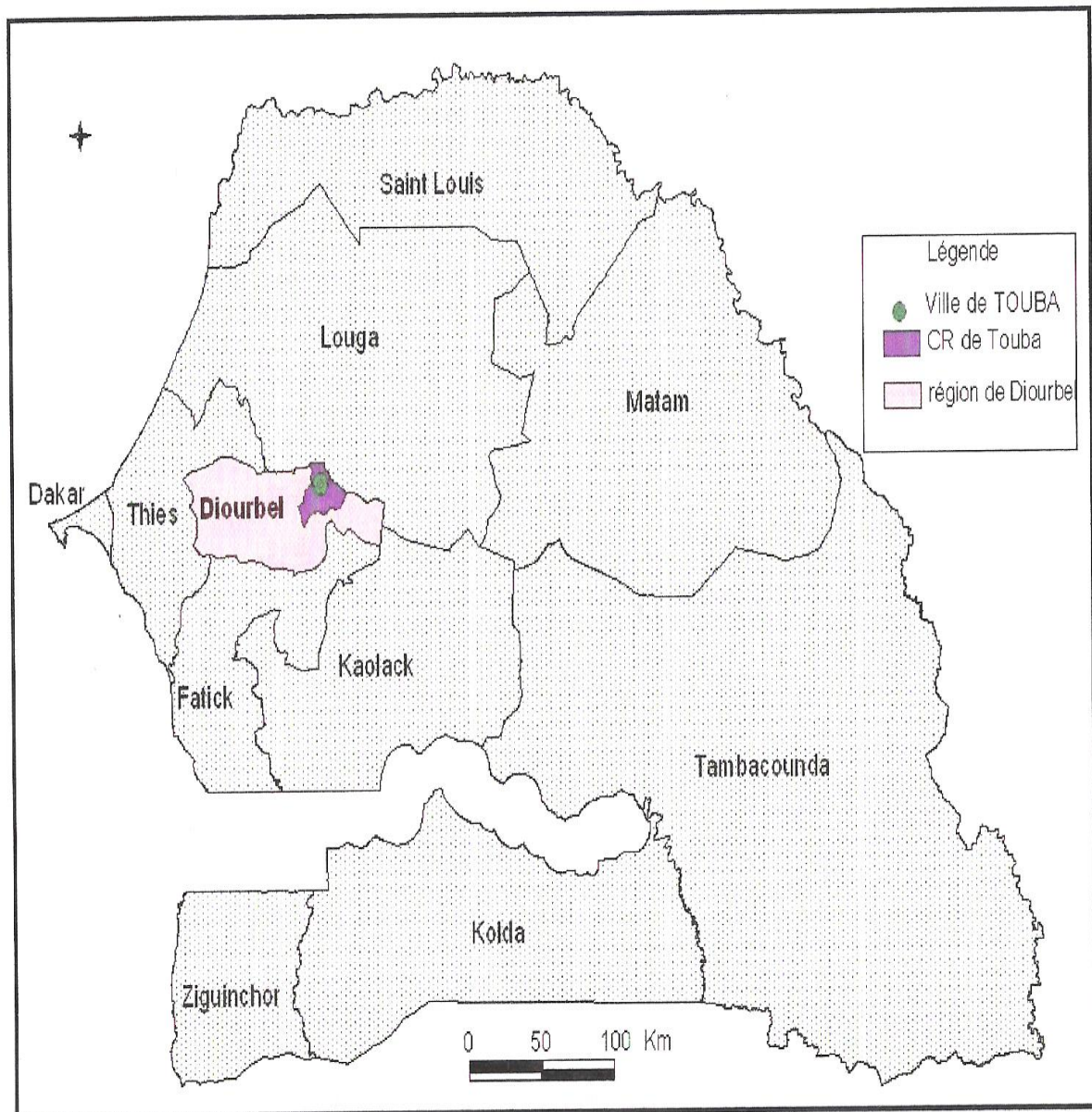


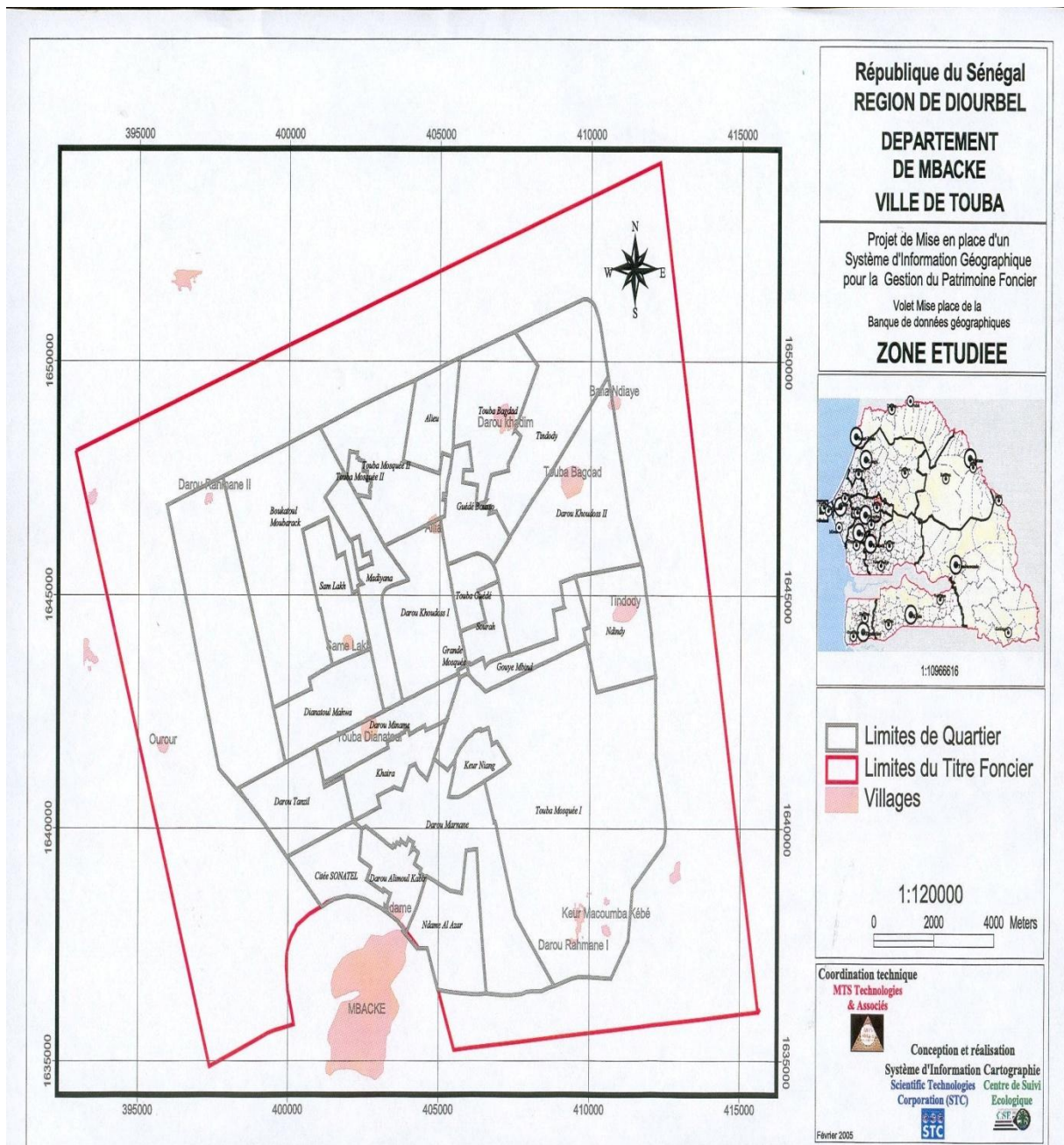
Figure 2 : LOCALISATION DE LA CRTM ET DE LA VILLE DE TOUBA



SOURCE : CAUS, PDU TOUBA 2006

Source: CAUS, PDU Touba 2006

Figure 3 : LOCALISATION DE LA VILLE DE TOUBA DANS LES LIMITES DU TITRE FONCIER



Source : CSE