

Sénégal

I. Le cadre général

Le Sénégal est un pays relativement petit, puisque sa superficie est de 196 722 km². Comme ses voisins, son relief est extrêmement simple, réduit presque essentiellement à une sorte de vaste plaine sablonneuse, d'une altitude dépassant rarement les 100 mètres. La population évaluée à 12,41 millions en 2007 (presque 17 millions en 2025, soit un doublement)¹, est largement urbanisée (plus de 40 %), les principales grandes villes étant Dakar, la capitale (1,5 million d'habitants), Thiès (320 000), Kaolack et Saint-Louis (180 000), et Touba, une des capitales religieuses. L'agriculture demeure l'activité économique dominante (70 % de la population active en 1989), largement fondée sur l'arachide. La pêche et les activités liées constituent, avec les phosphates et le tourisme, d'autres points forts de l'activité économique.

Même si l'on ne trouve pas au Sénégal des empires semblables à ceux retenus dans l'histoire du Mali, les historiens retiennent l'existence de plusieurs organisations impériales ou royales à compter de la fin du premier millénaire, par exemple, au XIV^e, le royaume du Djoloff, entre le fleuve Sénégal et le Cap-Vert. Le Sénégal, d'abord partie prenante de la Fédération du Mali, s'en est séparé en août 1960 pour devenir une république indépendante.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative territoriale est fondée sur la cohabitation de l'Administration territoriale (correspondant à des circonscriptions administratives) exprimant la présence de l'État, et à des collectivités locales de différents niveaux.

Le Sénégal constitue un cas à part dans la présente étude dans la mesure où il a adopté, dans les tous derniers jours de 1996, un impressionnant dispositif législatif (6 lois) et réglementaire (23 décrets), pour développer encore la décentralisation, avec des objectifs extrêmement précis et proclamés :

- « mieux répondre à l'exigence du développement économique »² en créant un échelon, la région, entre les Administrations d'État et les collectivités locales de base ;
- « approfondir la décentralisation, en considérant les collectivités locales comme majeures »³, en remplaçant la tutelle *a priori* par un contrôle de légalité *a posteriori*.

Les régions se sont ajoutées aux 368 collectivités de base (48 communes et 320 communautés rurales) déjà existantes. Le nombre de région a été porté à quatorze en raison de la transformation de quatre départements en région⁴.

Ce dispositif est à situer dans un contexte défini par la modification de la Constitution (art. 90 nouveau), selon laquelle les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus, et participent à

¹ *World resources 1996-1997*, World Bank-UNDP, Oxford University Press, 1996, p. 190.

² Exposé des motifs de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

³ Même référence.

⁴ Matam en 2001 ; et Kaffrine, Sédhiou et Kédougou en 2008.

l'organisation des pouvoirs publics et des libertés. La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 constitue l'élément principal de cette évolution, puisqu'elle porte Code des collectivités locales. Les commentaires concernant cette nouvelle approche seront tant théoriques que pratiques, car le dispositif a eu le temps de s'installer ; les pratiques des acteurs permettent d'avancer quelques appréciations relatives à cette réforme.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Sénégal

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région (1)	14						Gouverneur nommé par décret
		Région	14	Oui	Oui	Conseil régional élu	Président élu du conseil rural
Département	30						Préfet nommé par décret
Commune	48	Commune	48	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil en son sein
Ville (2)		Ville		Oui	Oui	Comité représentatif des conseils municipaux	Maire de la Ville président du comité
Commune d'arrondissement		Commune d'arrondissement		Oui	Oui	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement
		Communauté urbaine (3)		Oui	Oui	Comité représentatif des communes	Président du comité
Arrondissement							Sous-préfet nommé
Communauté rurale (4)	320	Communauté rurale	320	Oui	Oui	Conseil rural élu	Président du conseil rural élu par celui-ci en son sein
Village (5)				Non	Non		Chef de village

Remarques :

1. La région, jusqu'à la fin de 1996, n'était qu'une circonscription administrative. Elle devient aussi collectivité locale.
2. La ville est une commune suffisamment grande pour justifier son découpage en « communes d'arrondissements », lesquelles sont l'équivalent des communes, certains de leurs pouvoirs étant cependant regroupés entre les mains de la ville compte tenu de leur caractère ou intérêt collectif.
3. La communauté urbaine est un mode d'organisation permettant à deux ou plusieurs communes de se regrouper pour des besoins ou services d'intérêt communal.
4. La communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir.
5. Le village est composé par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération ; il constitue la cellule administrative de base.

• L'Administration territoriale et les services de l'État

L'organisation de l'Administration territoriale a été ajustée en 1996 pour tenir compte du dispositif de décentralisation⁵. Le Sénégal est divisé en quatorze régions ; chaque région est divisée en trois départements ; chaque département comporte une ou plusieurs communes, un ou plusieurs arrondissements, une ou plusieurs communautés rurales ; chaque arrondissement est divisé en communautés rurales ; chaque communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages « *appartenant au même terroir* », et constitue de ce fait ce que la loi appelle « *l'échelon de participation de la population* » ; un village qui est composé par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération est la cellule administrative de base. Pour compléter ce tableau, jusque-là relativement simple, il est également prévu l'existence de la ville, laquelle est divisée en communes d'arrondissements (subdivisions de la ville dotées de la personnalité morale et d'une certaine autonomie), lesquelles peuvent se rassembler en arrondissements (différents donc de l'arrondissement de droit commun évoqué plus haut qui regroupe des communautés rurales).

Chaque échelon administratif est placé sous l'autorité d'un représentant de l'État : le gouverneur pour la région, qui a sous son autorité les préfets, sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État en service dans la région ; le préfet pour le département, qui a sous son autorité les sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État dans le département, et qui en même temps est le représentant de l'État auprès des communes ; le sous-préfet pour l'arrondissement qui contrôle notamment de manière permanente l'activité des chefs de villages et qui assure la tutelle des communautés rurales ; le chef de village enfin qui, devenu « *le représentant de l'autorité administrative dans son ressort territorial, sous l'autorité du sous-préfet et du président du conseil rural* », fait appliquer les lois, les décisions de l'autorité administrative et celles du conseil rural (instance de la communauté rurale). Le décret de 1996 a surtout consisté à préciser le statut du sous-préfet en charge d'un arrondissement urbain (dispositif nouveau par rapport à 1972), ainsi qu'à modifier les conditions de désignation et de fonctionnement du chef de village pour « *en faire un véritable dépositaire de l'autorité de l'État...* »⁶.

• Les collectivités locales

L'article 1 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales énumère la région, la commune et la communauté rurale, qui sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie et qui « *s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* », ce qui est une innovation par rapport au régime précédent, en particulier pour les communautés rurales. Une des particularités du dispositif est que les mêmes domaines de compétences ont été transférés identiquement à toutes les collectivités. L'option du législateur a été de ne pas spécialiser chaque niveau : c'est une des limites du système car elle se traduit dans la pratique par un manque d'articulation des actions menées⁷. La tutelle a été réduite en principe à un simple contrôle de légalité par les représentants de l'État⁸.

La région

La région est le premier niveau de collectivité. Elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel pour cinq ans. Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région. À ce titre, notamment, il est l'ordonnateur des dépenses régionales, ainsi que le gestionnaire du domaine régional. Les limites territoriales de la région sont les mêmes que celles des circonscriptions administratives régionales créées par la loi n° 72-02 relative à l'organisation de l'Administration territoriale (art. 20, loi n° 96-06). La région « *a compétence pour promouvoir le développement économique (...), pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de*

⁵ Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972, relative à l'organisation de l'Administration territoriale, laquelle demeure le texte de référence en la matière. Il faut y joindre les deux principaux textes d'application, à savoir le décret n° 72-636 du 29 mai 1972, et celui n° 96-228 du 22 mars 1996.

⁶ Rapport de présentation du décret n° 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le décret n° 76-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

⁷ Dieye A. ; *Les compétences transférées : état de mise en œuvre* ; 1^{res} Assises de la Décentralisation ; Cadre institutionnel, juridique et organisationnel de la décentralisation ; novembre 2007 ; 14 p. ; p. 9.

⁸ Art. 12, loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales.

l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales » (art. 25, loi n° 96-06).

. La commune

La commune, de caractère urbain, « regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale... ». Cette définition étant assurément un peu vague, le législateur a pris soin de préciser des conditions permettant de parler de communes : il faut que les localités concernées aient « un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget (...) et une population groupée d'au moins mille habitants » (art. 79, loi n° 96-06). La commune est menée par un conseil municipal élu pour cinq ans au suffrage universel direct, qui élit en son sein le maire et ses adjoints. Le maire est l'organe exécutif de la commune⁹. Il est en même temps le représentant du pouvoir exécutif, sous l'autorité du représentant de l'État (art. 117, loi n° 96-06). Plus spécifiquement, il est chargé de la police municipale. Les communes, lorsqu'elles sont importantes, peuvent être divisées en communes d'arrondissement¹⁰. Elles prennent alors le nom de « ville » (art. 77, loi n° 96-06). À l'inverse, deux ou plusieurs communes peuvent être regroupées dans des communautés urbaines, disposant de la personnalité morale de droit public, administrées par un comité représentatif des communes concernées, pour des actions ou des services d'intérêt communal pour lesquels elles consacrent les ressources *ad hoc* (art. 181 à 190, loi n° 96-06).

. La communauté rurale

La communauté rurale « est constituée d'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 » (art. 192, loi n° 96-06). La communauté est régie par un conseil rural dont les compétences définies par la loi sont très nombreuses et précises. En particulier, on retiendra que le conseil délibère sur : « les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale (donc les droits fonciers coutumiers), sous réserve des exceptions prévues par la loi (en particulier la loi domaniale); le plan d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements; l'affectation ou la désaffectation des terres du domaine national; (...) les acquisitions immobilières ou mobilières; (...) le classement, le reclassement, l'ouverture le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques, ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés; (...) les servitudes de passage et la vaine pâture; la création, la délimitation et la matérialisation des chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'État; l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois » (art. 195, loi n° 96-06).

Le conseil rural est composé de conseillers et conseillères élus pour cinq ans. Il élit en son sein un président et deux vice-présidents, lesquels ne peuvent être chef de village en même temps et doivent résider dans la communauté. Le président, qui est l'organe exécutif de la communauté rurale, accomplit tous ses actes sous l'autorité du représentant de l'État. Il n'a autorité sur les chefs des villages appartenant à la communauté que pour certaines actions relevant de son action de représentant délégué de l'État, notamment l'exécution des mesures de police.

. La tutelle

Les trois types de collectivités sont soumis au même régime de tutelle. Celle-ci ne peut, en principe, exercer qu'un simple contrôle de légalité et toute la procédure est conçue à cette fin. Cependant, il faut retenir que la loi prévoit quelques dérogations dont l'énumération et la nature ont pour effet de réduire de manière sensible le champ d'application du principe. Sont en effet soumis à une approbation préalable : les budgets, tant primitifs que supplémentaires ; les emprunts et leurs garanties ; les plans régio-

⁹ Il faut signaler ici que le maire ne peut pas être en même temps président de conseil régional ou président de conseil rural. C'est dire le souci du législateur de bien distinguer les différents niveaux de responsabilité dans les exécutifs des collectivités locales.

¹⁰ Ces communes d'arrondissement sont soumises à des règles juridiques spécifiques précisées par la loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

nau, communaux et ruraux de développement et ceux d'aménagement ; les conventions financières internationales ; les affaires domaniales et l'urbanisme ; les marchés importants ; la prise de participation des collectivités dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général (art. 336, loi n° 96-06).

Enfin, il faut signaler que « *la région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD)* », laquelle « *a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement* » (art. 37, loi n° 96-06). Cette institution a manifestement pour vocation d'être l'occasion pour les différents niveaux de collectivités d'harmoniser leurs actions en matière de développement. Elle pourra aussi jouer un rôle de facilitation lorsque ces actions se situeront sur des zones réparties entre plusieurs collectivités.

III. La gestion domaniale et foncière

Dans ce domaine aussi, le Sénégal justifie une analyse particulière puisqu'il a tenté, dès son accession à l'Indépendance, de mettre en place un système original, tenant compte à la fois des exigences de modernisation du droit et des contraintes des réalités socio-juridiques coutumières ou traditionnelles, en particulier à travers le concept de domaine national¹¹. Il faut aussi souligner, comme l'ont fait certains analystes de la nouvelle législation, que celle-ci devait être « *l'élément principal, la colonne vertébrale d'un ensemble législatif d'une très grande ampleur et qui vise à une régulation nouvelle de tous les aspects normatifs de l'activité en milieu rural* »¹². On pourrait enfin signaler car ce n'est pas courant, que la littérature contemporaine sénégalaise elle-même fait une place à cette réforme domaniale : « *La règle retenue était que la terre appartenait à la communauté, l'appropriation privée étant l'exception. Les terres classées 'domaine national' ne pouvaient être vendues ou louées. Les conditions de l'utilisation du domaine national étaient précisées. Les attributions anciennement dévolues aux maîtres des terres et aux assemblées des Anciens, modernisées et adaptées aux conditions nouvelles, revenaient désormais aux communautés rurales, dont les membres étaient élus par les villageois.* »¹³

Le tableau de la page suivante présente l'organisation générale domaniale et foncière.

¹¹ Le Président Senghor, dans son discours du 1^{er} mai 1964, a tenu à commenter lui-même la nouvelle loi domaniale : « Également éloigné de la propriété individuelle égoïste et du collectivisme niveleur, ce nouveau régime de la propriété foncière fondée essentiellement sur l'exploitation personnelle et sur la mise en valeur, représentera bien la voie originale du socialisme africain », in : *L'Afrique nouvelle*, n° 874, p. 4.

¹² Le Roy É., « Réforme foncière et stratégie du développement (Réflexion à partir de l'exemple sénégalais). Contribution au Séminaire sur la Réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'entente en Afrique de l'Ouest », in : *African Perspectives* 1979/1, p. 68.

¹³ Kane C. H., *Les Gardiens du Temple*, Stock, Paris, 1995-1997, p. 141.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Sénégal

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (région, commune, communauté rurale)
Domaine national	Tous les terrains non classés dans le domaine public, non immatriculés ou en immatriculation, ni ceux dont la propriété a été transcrite	- <u>Zones urbaines</u> (terrains situés sur le territoire des communes) - <u>Zones classées</u> (forestières ou protégées) - <u>Zones de terroirs</u> (terrains exploités régulièrement pour habitat, culture, élevage) - <u>Zones pionnières</u> (celles qui ne relèvent pas des catégories précédentes) et qui constituent des réserves	- Attribution, après intégration au domaine privé de l'État, par : <ul style="list-style-type: none"> . <i>concession de droit de superficie</i> (zones résidentielles) . <i>baux emphytéotiques</i> . <i>autorisation d'occuper</i> là où pas de plan d'urbanisme de détail - Soumises à des régimes particuliers en fonction de leur nature - <i>Affectation</i> des terrains aux exploitants reconnus par les communautés rurales - Réserves qui peuvent être affectées ou concédés par l'État à des communautés rurales ou à des opérateurs désignés	L'État détient ces terres et en fait assurer la gestion par les services compétents en fonction de la nature des terrains
Domaine privé de l'État	-Terrains appartenant à l'État, immatriculés ou non au nom de celui-ci	- Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation - Pouvoir d'affectation	- Cessions, locations, donations, etc. - Affectations	Administration des Domaines, Conservation foncière et Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	Conservation foncière, Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, etc.	Conservation foncière, Cadastre
Domaine coutumier	Supprimé par la loi sur le Domaine national			

• Le dispositif législatif et réglementaire

Il repose fondamentalement sur la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au Domaine national. La création de ce domaine marque une évolution essentielle par rapport au système domaniale et foncier colonial puisqu'il permet de donner un régime juridique à toutes les terres sans statut écrit ainsi que celles où s'exercent des droits coutumiers, c'est-à-dire, sur cet ensemble de terrains qui avait constitué jusque-là la partie essentielle mais très « sensible » de la gestion domaniale et foncière. Ce domaine national est défini comme suit : « *Constituent le domaine national toutes les terres non classées dans domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État.* »¹⁴ Par contre, dans une période de six mois à compter de la date du décret d'application de la loi sur le Domaine national, il était possible à tout occupant du présumé domaine national, de requérir l'immatriculation des terrains sur lesquels ils avaient réalisé une mise en valeur à caractère permanent, la loi précisant qu'il pouvait s'agir de « *constructions, installations ou aménagements* », le décret d'application de la loi donnant toutes les précisions nécessaires pour apprécier cette permanence de la mise en valeur¹⁵.

Partant de cette définition, on se trouve donc face à des éléments de droit classiques, le domaine public et la propriété privée établie par écrit, et face à des innovations, ce qui touche au domaine national. On doit ainsi procéder par « réduction » : on écarte les biens identifiés comme domaine public, puis ceux comme domaine privé (tant de l'État que des autres personnes morales de droit public), puis ceux faisant l'objet d'un droit de propriété établi au nom d'une personne privée. Tous les biens n'appartenant pas aux catégories précédentes sont présumés du domaine national.

. Le domaine public

Le domaine public est régi par la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État¹⁶, texte qui traite en même temps du domaine public et du domaine privé de celui-ci. Ce rapprochement a été source d'ambiguïtés, notamment en raison de l'article 2 du texte qui stipule que « *le domaine public et le domaine privé de l'État s'entendent de tous les biens et droits (...) immobiliers qui appartiennent à l'État* »¹⁷, mais comme on l'a vu plus haut, tout doute est aujourd'hui levé, compte tenu de la nouvelle législation sur la décentralisation qui précise que l'État n'est que le gestionnaire du domaine public.

Par-delà cette discussion juridique de fond, les règles applicables au domaine public demeurent celles du Code du domaine, en particulier en son livre II. Le domaine public, inaliénable, insaisissable et imprescriptible, comprend de manière générale les « *biens qui, en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée, ne sont pas susceptibles d'appropriation privée* », ces biens étant répartis en deux catégories, ceux du domaine public naturel (la loi donne une liste exhaustive de ces composantes naturelles ; art. 5, loi n° 76-66), et ceux du domaine artificiel pour lequel la loi, outre des principes d'identification, procède également à une énumération (art. 6, loi n° 76-66).

Il faut y ajouter ce qui constitue une originalité du système sénégalais, « *le principe essentiel (...) de la domanialité publique des eaux...* », affirmé par le Code de l'eau, principe qui dans un pays comme le Sénégal pourrait avoir d'énormes conséquences sur le plan foncier si toutefois le code était appliqué réellement¹⁸.

¹⁴ Art. 1^{er}, loi n° 64-46 du 17 juin 1964. Par contre, les droits consacrés par des livrets fonciers, donc reconnaissant des droits coutumiers, et provisoires faute de transformation en immatriculation, délivrés dans le cadre de la législation antérieure, portent nécessairement sur le domaine national. Cf. Cour suprême, arrêt n° 17 du 20 juin 1979.

¹⁵ Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964, portant application de l'article 3 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national autorisant, à titre transitoire, l'immatriculation au nom des occupants ayant réalisé une mise en valeur à caractère permanent.

¹⁶ Jors, 20 septembre 1976, p. 1 748.

¹⁷ Certains auteurs en ont conclu en effet, sans doute un peu rapidement, et assurément de manière discutable juridiquement, que le domaine public était la propriété de l'État.

¹⁸ Loi n° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'eau.

Le domaine privé de l'État

Le domaine privé de l'État se compose d'une grande variété de biens, mobiliers et immobiliers, énumérés comme tel par la loi. Au titre des biens immobiliers, on retient notamment les biens acquis à titre onéreux ou gratuit selon les modes du droit commun, les immeubles acquis par expropriation, les immeubles immatriculés au nom de l'État (qui peuvent se confondre avec les catégories précédentes), les immeubles préemptés par l'État, les immeubles abandonnés, les portions du domaine public déclassées, les biens vacants et sans maître¹⁹. Le fait que l'énumération mentionne expressément les biens immatriculés, à côté de nombreux cas, permet de conclure que l'immatriculation n'est pas obligatoire pour l'ensemble de ce domaine immobilier, ce que l'on peut évidemment regretter. À l'inverse, pour l'avenir, on peut penser que la situation se régularisera progressivement puisque toutes les procédures liées à la gestion du domaine national, prévoient une immatriculation dès lors qu'une appropriation peut ou doit être envisagée²⁰.

Le domaine privé immobilier se répartit entre « domaine privé affecté » et « domaine privé non affecté »²¹.

Le premier comprend les immeubles que l'État met gratuitement à la disposition de ses services ou de personnes morales de droit public pour les besoins de leur fonctionnement (procédure revue par la loi de Décentralisation). Les biens affectés rentrent dans cette composante du domaine privé et en ressortent dès lors que le motif de l'affectation cesse, entraînant le retour du bien dans le domaine non affecté. Les affectations et désaffectations sont effectuées par décret.

Le domaine privé immobilier non affecté comprendrait donc l'ensemble des autres biens du domaine privé de l'État et notamment les terrains susceptibles d'être mis à la disposition des personnes privées selon des règles domaniales précisées par le code et liées au concept de mise en valeur et révocable, bail ordinaire ou emphytéotique, concession du droit de superficie. Mais il faut opérer une nouvelle distinction entre les terrains déjà mis en valeur et ceux qui sont à mettre en valeur.

Pour les terrains déjà mis en valeur, soit « ceux portant des constructions, installations ou aménagements », ils peuvent faire l'objet d'autorisations d'occuper à titre précaire et révocable, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques, de concessions de droit de superficie. La cession est également envisageable, mais sous la condition d'être autorisée par une loi spécifique. Cette disposition visant à limiter les cessions, et donc la sortie des terrains du domaine national, a dû être modifiée en 1987, par la loi n° 87-11 du 24 février, portant vente des terrains domaniaux en zone urbaine, visant à permettre la transformation des titres provisoires en titre de propriété moyennant certaines conditions (notamment délai de cinq ans et mise en valeur), et par la loi n° 94-64 du 22 août 1994 autorisant la vente des terrains domaniaux à usage industriel et commercial.

Pour les terrains non affectés non mis en valeur, la préoccupation fondamentale du législateur a été d'organiser les conditions d'une réalisation optimale de celle-ci²². Plusieurs procédures sont proposées : l'autorisation d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique, la concession de droit de superficie, et la vente. L'utilisation de l'une ou l'autre procédure n'est pas à la discrétion de l'Administration, la loi ayant fixé certaines exigences.

Ainsi, l'autorisation d'occuper doit être utilisée lorsque « le terrain est situé dans une zone non encore dotée d'un plan d'urbanisme ou dont le plan d'urbanisme doit être révisé dans un délai rapproché »²³. La concession du droit de superficie ne peut intervenir « qu'à l'égard des terrains situés dans une

¹⁹ Art. 21, loi n° 76-66.

²⁰ L'article 27 de la loi n° 76-66 pourrait prêter à confusion, en particulier en son alinéa 1. Mais l'exégèse du texte fait apparaître de manière évidente qu'il ne s'agit que d'évoquer les formes et procédure de l'immatriculation et en aucun cas de poser un principe d'obligation à la charge de l'État.

²¹ Art. 32, loi n° 76-66.

²² Art. 36, loi n° 76-66 : « Les dépendances du domaine privé immobilier non affecté (...) sont administrées de manière à assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle conformément aux plans de développement et d'urbanisme ou aux programmes d'aménagement. »

²³ L'autorisation d'occuper est régie par l'article 37 de la loi n° 76-66. Il s'agit d'un droit précaire, ne permettant que des aménagements en matériaux provisoires, et assujéti au paiement d'une redevance. Le droit peut être retiré à tout moment par l'Administration.

zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinés : soit à la construction par l'attributaire d'une habitation individuelle répondant à ses besoins ; soit à la construction d'immeubles collectifs à usage d'habitation par toute personne se consacrant avec l'agrément de l'État au développement de l'habitat »²⁴. Les baux ordinaire et emphytéotique, ainsi que la vente (laquelle peut être de gré à gré ou aux enchères, et doit toujours être assortie d'une conditionnalité de mise en valeur et autorisée par une loi spécifique), sont donc utilisables dans les autres circonstances²⁵.

Tous les actes nécessaires sont des « actes administratifs et authentiques » (art. 56, loi n° 76-66).

. La propriété privée des personnes privées

La propriété privée est très limitée quantitativement. Juridiquement, elle correspond soit à des droits inscrits, au sens du Code civil, soit à des terrains immatriculés. Le régime juridique en est bien connu et ne mérite donc pas de développement particulier.

. Le domaine national

Reste enfin la plus grande partie du territoire, c'est-à-dire les terrains composant le domaine national. C'est l'État qui les détient « en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement »²⁶. Ces terrains ne peuvent accéder à la vie juridique que par le biais de l'immatriculation au nom de l'État.

La loi distingue quatre catégories de terrains faisant partie du domaine national : les zones urbaines, les zones classées (terrains à vocation forestière ou zone de protection ayant fait l'objet d'un classement), les zones de terroirs (terrains régulièrement exploités pour l'habitat rural, la culture et/ou l'élevage à la date de publication de la loi) et les zones pionnières (terres du domaine national n'appartenant pas aux catégories précédentes).

. Les zones urbaines

Les zones urbaines sont les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation. Les terrains urbains du domaine national ne sont qu'une des catégories des terrains urbains. Ceux-ci comprennent également les dépendances urbaines du domaine public et celles du domaine privé de l'État et des collectivités, et bien sûr, les terrains appartenant à des personnes privées.

Les terrains urbains du domaine national peuvent être soit à vocation agricole, soit à vocation de construction. Ceux à vocation agricole sont soumis à un statut spécifique²⁷, en vertu duquel ils ne peuvent faire l'objet que de permis d'exploitation strictement personnels délivrés par une commission *ad hoc*²⁸. Les terrains constructibles (zones résidentielles, commerciales, industrielles ou d'extension) doivent en principe demeurer inoccupés. Pour être valorisés, ils doivent être désaffectés du domaine national, transférés, par immatriculation, dans le domaine privé de l'État (ou d'une collectivité), avant d'être attribués. L'attribution peut être faite sous forme de « concession de droit de superficie » dans les seules zones résidentielles, ou sous forme de baux emphytéotiques, et enfin d'autorisation d'occuper à titre précaire et révocable là où il n'existe pas de plan d'urbanisme de détail (situation générale au Sénégal). Dans tous les cas, une mise en valeur est imposée. Au total, le processus favorise plutôt le développement des bidonvilles, sous couvert de rationalisation.

²⁴ L'article 40 de la loi n° 76-66 définit le régime juridique de ce droit de superficie : droit provisoire, d'une durée de 25 à 50 ans, éventuellement renouvelable ; paiement d'un prix égal à la valeur du terrain, pouvant être payé en une ou plusieurs fois ; obligation de mise en valeur sous la forme de la construction d'un bâtiment à usage d'habitation dans le respect des modalités fixées par les règlements d'urbanisme ; reprise du terrain à l'échéance, sans indemnisation de l'occupant.

²⁵ Bail ordinaire : art. 37 ; bail emphytéotique : art. 39 ; vente : art. 41, de la loi n° 76-66.

²⁶ Art. 2, loi n° 76-66.

²⁷ Il faut bien retenir que les terrains urbains du domaine national ne sont qu'une des catégories des terrains urbains. Ceux-ci comprennent également les dépendances urbaines du domaine public et celles du domaine privé de l'État et des collectivités, et bien sûr, les terrains appartenant à des personnes privées.

²⁸ Décret n° 66-858 du 7 novembre 1966, portant application de l'article 5 de la loi du 17 juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines.

. Les zones de terroirs

Il faut noter que les dispositions relatives aux zones de terroir, les plus importantes pour le monde rural, ont été modifiées par la loi n° 72-25 du 19 avril 1972, relative aux communautés rurales, elle-même abrogée par la loi n° 96-06. Ces dispositions visaient à placer la gestion des terrains des zones de terroir²⁹ entre les mains des conseils ruraux, principe qui demeure acquis dans la nouvelle organisation des communautés rurales.

Ces terres de terroir ne peuvent faire l'objet que d'affectations aux membres des communautés rurales concernées, celles-ci étant responsables de leur mise en valeur et de leur exploitation. Il ne peut donc en aucun cas y avoir transfert de propriété au profit de l'attributaire. L'attribution est prononcée par le conseil rural (l'instance de la communauté rurale, cf. ci-dessus), soit à titre individuel, soit à titre collectif en fonction de la capacité de l'attributaire de réaliser la mise en valeur de la terre conformément au programme particulier du terroir. Il faut également souligner que « *les personnes occupant ou exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la loi continueront à les occuper et à les exploiter* »³⁰. L'affectation est personnelle au groupe ou à la personne et exclut toute capacité de transaction (aliénation, location, etc.). Par contre, il peut y avoir transmission totale ou partielle à un ou des héritiers en cas de décès de l'attributaire. De durée indéterminée, elle est génératrice d'un droit d'usage. La désaffectation des terres peut intervenir notamment en cas de mise en valeur non réalisée ou insuffisante, ou encore si l'affectataire cesse d'occuper ou d'exploiter le terrain lui-même. Cependant, quoique ces situations puissent être réalisées, la désaffectation est rarement prononcée.

. Les zones pionnières

Les zones pionnières, quant à elles, sont réservées pour des mises en valeur prévues dans des plans d'aménagement ou de développement, des portions de ces zones pouvant être affectées par l'État à des communautés rurales ou autres opérateurs reconnus et contrôlés par lui³¹. La loi n° 96-07 confirme cette disposition en précisant que « *l'État conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial* » (art. 27, loi n° 96-07) et peut les affecter à des personnes physiques ou morales pour la réalisation de projets économiques et sociaux.

La quasi-totalité des opérations foncières portant sur des terrains des zones pionnières ou de terroir, doivent être justifiées par l'utilité publique, concept flou s'il en est. Cette utilité publique doit être déclarée par décret, mais dans la pratique aucun contrôle réel n'est opéré.

. Les droits coutumiers

Le dernier volet à examiner est celui des droits coutumiers. En fait, « *l'élément le plus important (de la loi de 1964) est certainement la suppression des droits coutumiers* », lesquels de fait sont aujourd'hui partie intégrante du domaine national et plus spécifiquement des zones de terroirs et de certaines zones urbaines. Dans la pratique, cette suppression n'a pas réellement affecté les occupants et usagers traditionnels dont l'existence est reconnue par la loi, mais plutôt les modes d'attribution des droits d'occupation, les pouvoirs des *lamane*, maîtres de la terre, ayant été supprimés et remplacés par ceux donnés aux conseils ruraux, et les modalités financières, les redevances traditionnelles ayant en principe été supprimées.

²⁹ Un point délicat est ici celui de la définition du terroir. L'article 1 du décret n° 64-573 tente d'apporter une solution : « Le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts communs. » La nature des terrains en question est explicitée par l'article 7 de la loi n° 64-46 : « les terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage », ou plus précisément : « les terres de culture, celles de pâturages, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension » (art. 2, décret précité). En outre, « le ressort territorial d'un terroir doit être tel qu'il permette le fonctionnement correct d'une coopérative agricole répondant aux deux critères de rentabilité et de gestion optimale » (art. 3 du décret).

³⁰ Art. 17, décret n° 64-573 du 30 juillet 1964.

³¹ L'article 11 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 et le décret n° 87-720 du 4 juin 1987, portant reversement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs, concernent par exemple les aménagements hydro-agricoles du Delta du Fleuve Sénégal.

• L'organisation administrative

On trouve au Sénégal les modalités classiques de l'organisation que sont le service des Domaines et celui du Cadastre. Ces deux directions relèvent de la direction générale des Impôts et des Domaines. La Conservation foncière est rattachée à la direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. Cette dernière comprend des services centraux (bureau des Affaires domaniales ; bureau du Contentieux ; bureau des Travaux informatiques, de la Documentation et des Archives ; bureau du Recouvrement), et des services déconcentrés, dits extérieurs³².

Il existe également la Commission de contrôle des opérations domaniales, dont le régime juridique est prévu par un décret d'application de la loi portant Code du domaine de l'État³³. Il faut surtout en souligner la composition, uniquement des responsables de l'Administration centrale³⁴, alors que les problèmes sont très largement « sur le terrain ». Cette organisation n'a pas été remise en cause pour tenir compte des nouvelles exigences fonctionnelles de la décentralisation. Même si les dossiers sont instruits par les collectivités locales, ils doivent être entérinés par la commission. Il faut en effet rappeler que ladite commission doit donner son avis notamment sur « *toutes les opérations intéressant le domaine privé de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, (...) les concessions d'un droit de superficie sur un immeuble, (...) les autorisations d'occuper le domaine privé, (...) les lotissements, les indemnités...* »³⁵. C'est l'un des paradoxes de la décentralisation, elle s'accompagne d'une concentration des procédures. De plus, la Commission de contrôle des affaires domaniales se réunit seulement deux fois par an à Dakar, ce qui peut induire une attente qui peut durer jusqu'à six mois. Elle émet un avis auquel s'ajoute celui du receveur des Domaines, celui du bailleur et celui du préfet, lui-même approuvé par le gouverneur auquel s'ajoute un avis du ministre des Finances à Dakar.

Il faut y ajouter, selon les procédures, les élus locaux, en particulier les maires, qui interviennent dans les attributions de sols urbains, les conseils ruraux et notamment leur président, qui administrent les terrains des zones de terroir sous le contrôle des instances régionales nouvellement créées. Ces dernières remplacent dans ce rôle le sous-préfet précédemment compétent dont les analystes et observateurs soulignaient tous l'insuffisant pouvoir de tutelle face aux multiples pressions politiques et sociales.

Par ailleurs, il faut indiquer que dans les zones classées, comme dans les zones pionnières (dans le cadre des projets d'aménagement), ce sont les opérateurs ou services de l'État concernés qui procèdent à la répartition des terrains, selon des modalités contractuelles ou administratives variables.

Enfin, même si dans la réalité ce processus n'a pas été vraiment respecté, les textes prévoient que dans chaque terroir, des instruments de gestion domaniale sont mis en place sous la forme d'un « dossier foncier », à tenir en double exemplaire, et qui doit donc tenir lieu de registre des opérations d'affectation et de désaffectation. La bonne tenue de ce dossier suppose évidemment la mise en place d'un outil cadastral minimal de manière à le rendre réellement opérationnel³⁶.

• Les pratiques foncières

On constate peut-être un meilleur (même si très relatif) recours au droit domaniale et foncier, en particulier sous la forme des multiples attributions (affectations selon le terme légal) qui se font dans les zones de terroirs, mais qui demeurent des actes pratiques plus que dictés par le souci de stabiliser les droits. Cette situation globale s'explique quand on sait qu'en 1988, le domaine national représentait

³² Arrêté n° 8/169/MEFP/DGID du 16 septembre 1991, portant organisation de la direction générale des Impôts et des Domaines.

³³ Décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé.

³⁴ L'article 1 du décret n° 81-557 précité énumère : le directeur de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre (président), le directeur des Affaires civiles et du Sceau (ou son représentant), le directeur de l'Urbanisme ou son représentant, le directeur de l'Aménagement du territoire ou son représentant, le directeur du Cadastre, le directeur des Investissements ou son représentant, le Contrôleur financier ou son représentant, un représentant du service ou de l'organisme intéressé par le projet dont est saisie la commission, un député représentant l'Assemblée nationale.

³⁵ Art. 2, décret n° 81-557 précité.

³⁶ Art. 26, décret n° 64-573 précité.

95 % des terres, la propriété privée et le domaine privé de l'État et le domaine public se partageant le solde³⁷.

Deuxième remarque, « *les particuliers, tant en ville qu'en brousse, se croient propriétaires, le font croire ou rêvent de l'être. Ce rêve s'appuie sur les pratiques irrégulières les plus diverses ; celui qui se croit propriétaire n'hésite pas à céder son pseudo-droit, allant même jusqu'à faire identifier son acte par l'autorité de police. À certains moments, l'Administration d'État utilise des procédés qui font d'elle plus qu'un simple complice. Le service des Domaines joua par exemple un rôle actif dans la mise au point d'un montage destiné à faire tourner la loi (...) L'Administration opérait en trois temps. D'abord elle décidait la désaffectation du terrain du Domaine national ; puis elle requérait son immatriculation au nom de l'État ; enfin, elle rétrocédait le terrain à l'occupant l'ayant mis en valeur.* »³⁸ Cette citation est très révélatrice d'une situation dans laquelle l'exigence juridique et politique du législateur s'est rapidement trouvée confrontée aux exigences réelles et concrètes des opérateurs publics et privés. Aux pratiques habituelles de contournement de la loi par les usagers se sont ajoutées celles imaginées par l'Administration, à tel point qu'en 1976, il a fallu une nouvelle loi pour corriger en particulier les actions de cessions de terrains par l'Administration³⁹.

On sait que par ailleurs beaucoup de conflits ont été enregistrés dans les zones de terroir (abus politiques de répartition) et pionnières (non-respect des terrains classés ou protégés). Il n'est pas évident que la nouvelle législation permette d'y mettre un terme même avec l'intervention des instances régionales à la place de l'État, et même si les conseils ruraux sont désormais composés exclusivement de membres élus. Certes, cela pourrait réduire certaines pressions administratives, mais à l'inverse, il n'est pas évident que les interventions politiques, religieuses ou sociales soient pour autant contrôlables⁴⁰.

Ces phénomènes sont d'autant plus « sensibles » que l'on constate que même si le village n'a en définitive, aux termes de la loi, aucune place dans l'organisation foncière, le chef de village demeure l'interlocuteur prioritaire des demandeurs de terrains ou des personnes impliquées dans un litige foncier.

Les grands aménagements sont très souvent le lieu de multiples pratiques « interprétatives » des textes, qu'il s'agisse des zones réservées aux petits périmètres villageois, ou de celles des grands périmètres confiés à des structures *ad hoc*. Ces terrains sont le support d'activités agricoles génératrices de revenus très améliorés, et ils sont donc l'enjeu de multiples négociations et entreprises. C'est ici en particulier que peuvent se trouver confrontés les droits traditionnels, souvent complexes dès lors qu'il y a de l'eau, et les interprétations du droit moderne, concernant l'exploitant selon la loi sur le Domaine national, les affectataires du conseil rural, le contractant qui exploite selon une convention passée avec l'Administration technique responsable.

De manière générale, il faut aussi souligner les carences en moyens des services concernés, en particulier celui des Domaines et celui du Cadastre. Cela a pour effet de rendre impossible le suivi réel et efficace des procédures⁴¹ et des fichiers d'information. En outre, dans les zones de terroir, il est impossible aux autorités responsables de disposer de l'information, notamment cartographique, qui serait nécessaire pour assurer une bonne administration des terrains attribués aux membres des communautés concernées.

³⁷ Cf. Caverivière M. et Debène M., *Le droit foncier sénégalais*, Berger-Levrault, 1988, p. 153.

³⁸ Ouvrage précité, p. 155.

³⁹ 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.

⁴⁰ Selon Étienne Le Roy (étude précitée, p. 79) : « Quant au contrôle des conseils ruraux, il nous paraît résulter à la fois du régime électoral (...) et du système des clientèles et des patronages, caractéristique de la vie politique sénégalaise. Il n'est pas inutile de souligner ici que cette bourgeoisie comprend en son sein une grande partie de l'élite maraboutique des confréries tidjanes et mouride, et en particulier leurs hommes d'affaires et leurs représentants villageois. En contrôlant les conseils, cette nouvelle classe a un droit de regard sur les investissements de la communauté et oriente les décisions en matière d'affectation et de désaffectation des droits d'usage. »

⁴¹ Selon Monique Caverivière et Marc Debène (ouvrage précité, p. 54), en 1988, de multiples procédures d'immatriculation demeuraient en instance depuis plus de vingt ans !

• La gestion des conflits

Les conflits fonciers sont nombreux, surtout dans les zones rurales et périurbaines. Ils concernent donc essentiellement des terrains du domaine national et plus spécifiquement les zones de terroirs et les zones classées. Ces dernières sont plus ou moins respectées et les atteintes relèvent en principe de l'intervention administrative, laquelle dispose de pouvoirs de police. De fait, l'originalité des conflits au Sénégal apparaît surtout dans les zones rurales.

Les litiges portent très majoritairement sur des problèmes de délimitation des terrains. Un certain nombre tiennent aux utilisations concurrentielles du sol, en particulier par les pasteurs et les agriculteurs⁴². Dans des zones particulières, par exemple la Casamance ou les zones irriguées du Nord, il peut exister d'autres conflits spécifiques liés à l'appropriation de telle ou telle ressource ou produit. Enfin, la loi n° 64-46 a provoqué quelques conflits très particuliers en supprimant, par sa rédaction, les droits des exploitants qui avaient loué un champ ou donné celui-ci en gage⁴³, mais aussi de manière plus générale, en posant le problème de la validation des droits acquis⁴⁴.

En principe, les conflits sont généralement soumis d'abord au chef de village concerné, conformément aux pratiques traditionnelles. Celui-ci peut saisir le conseil rural, compétent aux termes de la loi pour arbitrer ce genre de litiges. C'est ici que l'on a vu se multiplier les litiges car les conseils ruraux s'appuient en fait sur les principes juridiques de validation des droits qui leur permettent de trancher dans le sens qu'ils souhaitent. En cas d'échec, il reste à suivre la voie hiérarchique, c'est-à-dire à saisir l'Administration de tutelle, voire la juridiction administrative, ce qui arrive rarement, les personnes concernées n'ayant pas forcément connaissance de cette possibilité et par ailleurs, n'étant pas forcément disposées à aller devant le tribunal pour les multiples raisons habituelles.

Il apparaît par ailleurs impossible de dégager une analyse cohérente des décisions de justice, celles-ci étant très difficiles à connaître, la plupart du temps insuffisamment motivées pour être interprétées. Même les décisions de la Cour suprême apparaissent inexploitable faute de constituer des décisions de principe.

• La réforme du domaine national : une nécessité ?

Depuis quelques années et en tenant compte de la multiplication des difficultés résultant d'un régime des terres fondé largement sur une « affectation privative » à l'usager plutôt que sur la propriété, le débat s'est ouvert sur la nécessité de refondre la loi de 1964 (et ses textes subséquents). La question qui se pose est évidemment celle de la reconnaissance du droit de propriété. Par-delà la question de principe, il faut aussi tenir compte des multiples incidences d'une réponse positive à une telle question. Par exemple, pourrait-on maintenir le processus actuel d'attribution des droits d'affectation par les communautés rurales ? Quel serait le sort des différentes composantes du domaine national ? Serait-il opportun de distinguer des régimes spécifiques pour le monde rural et pour les terrains urbains ? Autrement dit, il s'agit là d'une hypothèse d'une extrême ambition et d'une complexité largement proportionnelle. Les réponses ne pourront pas ne pas tenir compte des enjeux de la décentralisation et de l'organisation de la gestion du territoire. Mais elles devront aussi être imaginées en prenant en compte toutes les contraintes nouvelles de gestion administrative, pour les Administrations spécialisées, qui sont susceptibles d'en découler.

Les travaux du Conseil économique et social du Sénégal attestent bien de ce débat. Ainsi, dans le compte rendu de la séance du 16 décembre 1996 consacrée au *Problème foncier au Sénégal*, le ministre

⁴² En fait, la loi sur le domaine national a eu des effets pervers et en particulier, elle a créé chez les paysans la conviction de disposer d'un droit inattaquable sur la parcelle affectée, d'en être le propriétaire, d'autant plus que ces mêmes paysans ignorent tout du droit moderne, sauf pour se rappeler que l'Administration coloniale, en donnant un terrain, mettait en route un processus de reconnaissance de la propriété. Alors que l'affectation ne reconnaît qu'une sorte de droit d'usage validé seulement par la persistance de la mise en valeur.

⁴³ La loi a validé les droits des exploitants au moment de sa publication. Dès lors, ceux qui, pour une raison ou une autre, étaient provisoirement dessaisis de leurs champs, se sont vus exclus au profit des détenteurs actuels.

⁴⁴ Le décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 a eu pour finalité notamment de déterminer les critères à utiliser pour valider les droits acquis par les exploitants. Le problème est que le texte a proposé plusieurs critères, sans donner plus de valeur à l'un ou à l'autre. Le résultat est que ces critères sont susceptibles de rentrer en conflit puisqu'ils peuvent être utilisés au choix de l'arbitre.

délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et du Budget pose clairement le problème. Il en situe d'abord l'enjeu : « *Le sujet choisi est d'actualité certaine quand on sait le rôle que joue le facteur foncier dans le développement économique et social au Sénégal, surtout à l'heure de l'exploitation des terres de la Rive gauche du Fleuve Sénégal et à la veille de la réalisation des projets de revitalisation des Vallées fossiles, du Canal, de la Ceinture verte et de la Régionalisation.* »⁴⁵ On remarquera que dans cette citation, la régionalisation, nouveau pallier de décentralisation, est citée comme un des nouveaux facteurs du développement.

Compte tenu de la multiplicité des problèmes qu'il rappelle, le ministre propose un certain nombre d'orientations susceptibles de fonder le débat : « *immatriculation systématique des dépendances du domaine national dans les centres urbains jusqu'aux capitales départementales et aux communes, ainsi que dans les zones recevant des projets d'une certaine importance, (...) concession de droits réels dans les zones de terroirs...* »⁴⁶. On doit indiquer que ces démarches ne devraient pas exclure les populations concernées de la gestion domaniale, puisque « *il sera reconnu aux populations des zones de terroirs les mêmes prérogatives dans la gestion des terres. Ceci permettra une bonne maîtrise de l'occupation des sols...* »⁴⁷.

À l'issue de sa réunion susmentionnée, le Conseil économique et social a adopté plusieurs recommandations, parmi lesquelles on peut citer : « *la mise en œuvre sans délai du Cadastre rural afin de mieux maîtriser la gestion de l'espace et de rationaliser en conséquence la distribution des terres ; (...) la formation adéquate des élus locaux en matière de gestion foncière ; (...) « la confirmation du principe du Domaine national (...) tout en facilitant l'accès privé à la terre chaque fois que c'est nécessaire ; (...) le respect et l'application rigoureuse de la réglementation foncière dans les périmètres des communes, des villes et des communes d'arrondissement... »*, « *Étudier l'unification de l'ensemble de ces législations (Code du domaine national, Code forestier, Code de l'eau, Code de l'environnement), en vue de promouvoir un Code unique* »⁴⁸.

Le projet de loi portant organisation de la propriété foncière qui a suivi ne répondait pas réellement aux attentes ci-dessus exprimées. En fait, il s'agissait d'un texte qui reprend très largement les dispositions du décret de 1932, à quelques nuances près et dont la rédaction actuelle ne permet pas de régler le véritable problème, celui du fondement de la propriété, qui ne peut être résolu que par une modification de la loi de 1964 sur le domaine national⁴⁹.

Ainsi, depuis la moitié des années 1990, la question est particulièrement posée concernant le milieu rural, sans être tranchée. Le *Plan d'action foncier pour la gestion des ressources naturelles*, piloté dans le cadre de l'Unité de politique agricole du ministère de l'Agriculture, a proposé en octobre 1996 trois scénarii possibles pour réformer le droit foncier et domaniale au Sénégal. Les propositions de réforme s'inscrivent dans le cadre du renforcement des compétences et des moyens attribués aux collectivités locales, seule politique qui peut donner un vrai contenu à la décentralisation. Ainsi, l'option mixte⁵⁰ retenue par le Rapport final de l'Atelier national sur le projet de réforme foncière⁵¹ tend à ériger les anciens terrains du domaine national en domaine privé des collectivités locales. Celles-ci auraient compétence

⁴⁵ *Journal des Actes du Conseil économique et social. 2^e session ordinaire 1996. Avis et recommandations*, Dakar, août 1997, p. 86.

⁴⁶ *Journal des Actes du Conseil économique et social*, op. cit. p. 89.

⁴⁷ Ibid. p. 89.

⁴⁸ Op. cit. p. 99.

⁴⁹ Voir à ce sujet l'article « Le projet de privatisation des terres du domaine national au Sénégal », de Doudou Ndoye et Papa Niokhor Diouf, in : *Revue internationale de droit africain*, n° 32, janvier-février-mars 1997, EDJA, Dakar, p. 7-17. Ces auteurs soulignent que la principale question est celle de la référence à la mise en valeur considérée comme un préalable obligé de l'immatriculation, principe de gestion maintenu dans le projet de loi dans sa version actuelle, alors que la terre devrait être plutôt considérée comme une valeur en soi, ce qui remettrait donc en cause certains principes actuels de fonctionnement du domaine national, en zone urbaine comme pour les terrains inclus dans les zones de terroir.

⁵⁰ Outre l'option mixte, sont également envisagées une option de *statu quo* qui maintient le domaine national et une option libérale de privatisation généralisée des terres.

⁵¹ Séminaires d'information et de sensibilisation sur le projet de réforme foncière, *Rapport final de l'Atelier national du 16 et 17 décembre 1999*, janvier 2000, 51 p., et Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), Séminaire national des ruraux sur la réforme foncière, Dakar, 12-15 janvier 2004, *Déclaration finale*, 2 p.

pour affecter et désaffecter les terrains sur ce domaine privé comme elles l'avaient sur le domaine national concernant les communautés rurales.

En revanche, les travaux de la Commission chargée de la réforme du droit de la terre⁵² relatifs à la gestion foncière en milieu rural vont dans le sens d'une privatisation au nom de l'État de certaines portions du domaine national. Dans un document diffusé mi-2008, la Commission analyse l'une après l'autre les possibilités de privatiser :

- au nom des particuliers, « *inconcevable* » car va à l'encontre du développement durable, « *demeure toujours dangereux* » et « *serait le lit de tous les conflits imaginables* » ;
- au nom des communautés rurales : l'idée d'un « domaine privé rural » est exclue, présentée comme une revendication des élus locaux, elle « *serait la porte ouverte aux abus* », de plus « *le conseil rural n'est pas outillé* » ;
- et enfin, privatisation au nom de l'État qui obtient la faveur du texte, et qui résulte de la relecture des articles 2 et 3 de la loi n° 64-46.

La commission propose de distinguer, parmi les zones de terroir, deux types de zones : les « zones d'habitat et d'activités rurales réservées » sur lesquelles le conseil rural continuerait de jouer son rôle d'affectation/désaffectation à ceux capables de mise en valeur, et les « zones d'activités économiques à investissements intensifs » que le législateur pourrait reverser sans formalité préalable dans le domaine privé de l'État et sur lesquelles des baux et droit de superficie pourront être concédés, notamment aux entreprises qui pourront accéder à la pleine propriété sans disposer de titres d'occupation.

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

L'importance des questions domaniales et foncières à l'échelon décentralisé n'a pas échappé au législateur. La loi n° 96-06, portant Code des collectivités locales, a défini un certain nombre de règles générales concernant les domaines et le foncier, qui sont précisées en particulier par les textes relatifs au transfert de compétences entre l'État et ces mêmes collectivités⁵³. L'exposé des motifs de la loi n° 96-07 est de ce point de vue très éclairant. Dans les principes fondamentaux de ce transfert de compétences, il est affirmé fermement que « *le domaine national et le domaine public, propriétés indivisibles de la Nation toute entière, restent sous la responsabilité de l'État qui peut en transférer la gestion aux collectivités locales* »⁵⁴, ce que confirme un article du même texte disposant que « *le territoire sénégalais est le patrimoine commun de la Nation* »⁵⁵. On retiendra par ailleurs qu'un chapitre entier du même texte est consacré à la « Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national ». Enfin, le législateur confirme que les transferts de compétence doivent se situer dans « *le respect des principes et dispositions de la loi sur le Domaine national et du Code du domaine de l'État* ».

• Les principes généraux de gestion domaniale et foncière de la collectivité locale

Chaque collectivité locale dispose d'un domaine public et d'un domaine privé « *acquis à titre onéreux ou à titre gratuit* » (art. 11, loi n° 96-06).

⁵² Cette Commission nationale de réforme du droit de la terre a été créée le 12 janvier 2005.

⁵³ Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, et ses décrets d'application relatifs aux champs de la présente étude, notamment le décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

⁵⁴ Il est à remarquer ici que le législateur assimile clairement le domaine public et le domaine national comme n'étant la propriété ni de l'État, ni de toute autre personne publique ou privée. Celui-là est le premier gestionnaire de ces domaines, et il peut tout au plus transférer tout ou partie de ses compétences de gestion aux collectivités. Cette présentation est assurément essentielle car elle est de nature à éviter les confusions classiques entre le domaine privé de l'État, propriété de celui-ci, et les autres domaines dont il n'est que le gérant.

⁵⁵ Art. 16, loi n° 96-07.

Deuxième règle générale : en principe, les règles d'administration des biens immobiliers des collectivités que sont la commune et les communautés rurales, sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux biens du domaine immobilier du domaine de l'État (art. 58, loi n° 76-66). La rédaction du texte a pu prêter à certaines interprétations. En effet, il est précisé qu'il s'agit des biens autres que ceux du domaine public. On pourrait donc en déduire que le domaine national est concerné, mais c'est évidemment une impossibilité, pour deux raisons : d'abord, les dépendances du domaine national n'appartiennent pas plus à l'État qu'aux collectivités ; ensuite, il s'agit de dispositions s'appliquant expressément au seul domaine de l'État.

Les pouvoirs domaniaux et fonciers se situent principalement au niveau de la communauté rurale, laquelle compte parmi ses compétences la possibilité d'intervenir « *sur les modalités d'exercice de tout droit d'usage* », ce qui signifie se prononcer sur toutes les prétentions de caractère coutumier, quel qu'en soit le domaine ; de même, et dans la même logique, la communauté rurale est compétente pour l'affectation ou la désaffectation des terrains du domaine national situés sur son territoire⁵⁶. Elle est compétente pour les vaines pâtures et les voies de circulation du bétail. Elle est également compétente pour tout ce qui touche aux voies et places publiques qui traditionnellement relèvent du domaine public. Elle peut aussi intervenir sur tout ce qui touche aux ressources naturelles, fruits, bois, points d'eau, etc. (art. 195, loi n° 96-06). Le conseil rural est appelé à donner son avis sur « *le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération* » (art. 198, loi n° 96-06). Enfin, il faut souligner le rôle d'arbitrage reconnu par la loi au conseil rural. Celui-ci, en effet, peut former des commissions ou mandater certains de ses membres pour « *instruire les litiges en matière domaniale* », la décision finale appartenant au conseil, au vu du compte rendu fourni par les instructeurs (art. 229, loi n° 96-06).

Toujours concernant les communautés rurales, il faut rappeler que, comme on l'a indiqué plus haut, celles-ci peuvent constituer, éventuellement avec des communes, un « *groupement d'intérêt communautaire* », « *ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national...* » (art. 239 à 242, loi n° 96-06). Une telle disposition est évidemment de nature à faciliter la gestion de ce domaine particulièrement sensible, puisque se confondant souvent avec des droits coutumiers dont les limites territoriales ne correspondent pas forcément aux limites administratives. C'est cette perception que rejoint dans une certaine mesure l'article 242 qui précise que le groupement peut être créé « *dans le cas où des terres du domaine national sises dans les communautés concernées sont normalement affectées à des personnes n'appartenant pas à ces communautés rurales bien que s'y livrant à des activités agricoles ou pastorales à titre principal* ».

Ainsi, dans les organes des collectivités locales, peut-on noter l'existence, au niveau de la région, d'une commission du conseil régional dite « *Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat* » (art. 44, loi n° 96-06).

Le législateur a prévu les cas de modifications du territoire d'une collectivité locale, en déterminant les modalités d'attribution des biens domaniaux concernés. Par exemple, lorsqu'une commune est supprimée, le décret qui entérine l'opération doit déterminer notamment « *les conditions d'attribution soit à la commune soit aux communes de rattachement, soit à l'État : des terrains ou édifices faisant partie du domaine public ; de son domaine privé...* » (art. 86, loi n° 96-06).

Les abus en matière domaniale, et plus particulièrement « *la spéculation sur l'affectation des terrains publics, les permis de construire ou de lotir* » peuvent entraîner la suspension ou la révocation du maire et de ses adjoints (art. 146, loi n° 96-06). Des sanctions de même nature peuvent frapper le président ou les vice-présidents de la communauté rurale, en cas notamment de « *spéculation sur les terres du domaine national, les permis de construire et de lotir* » (art. 220, loi n° 96-06), même s'il n'apparaît pas évident que ces deux derniers fassent partie des attributions de compétence reconnues au conseil rural.

Dans le cas où s'impose une substitution du responsable de l'exécutif et la mise en place d'une délégation de remplacement, par exemple communale, on note que le législateur exclut des compétences de celle-ci les aliénations ou échanges des propriétés communales (art. 175, loi n° 96-06), la même dispo-

⁵⁶ « La communauté a pour principale attribution 'l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national'... », Étienne Le Roy ; étude précitée, p. 71.

sition s'appliquant dans le cas de la région (art. 53, loi n° 96-06), et de la communauté rurale (art. 236, loi n° 96-06).

Dans la commune, le maire, en tant que « *représentant de la collectivité locale* », est chargé notamment de : « *conserver, entretenir et administrer les propriétés et les biens de la commune...* ».

Enfin, et c'est peut-être le plus important, il faut considérer le problème de la tutelle. Un des fondements de la réforme de décentralisation consiste, selon l'exposé des motifs de la loi n° 96-06, à simplifier l'exercice de cette tutelle pour la transformer en simple contrôle de légalité. Or, il existe quelques exceptions à cet allègement, dont les actes pris en matière d'affaires domaniales et d'urbanisme (art. 336, loi n° 96-06). Autrement dit, sur ce point extrêmement sensible, qui figurait jusque-là dans les points faibles de la gestion des communautés rurales, on retrouve affirmé le souci de l'État de conserver ses pouvoirs d'arbitrages et de « *grand maître de la terre* », en dépit des compétences reconnues aux collectivités.

• Les transferts de compétence en gestion domaniale

Les transferts ne peuvent évidemment porter que sur des points relevant jusque-là de la compétence de l'État. Il peut donc s'agir soit du domaine privé de celui-ci, soit des domaines dont il a la responsabilité, c'est-à-dire le domaine public et celui dit national, le plus important économiquement, socialement, mais aussi politiquement, compte tenu des multiples enjeux.

En ce qui concerne son domaine privé, l'État peut céder les biens faisant partie de son domaine privé aux collectivités ou passer des conventions avec celles-ci à cet effet. À cette disposition normale, courante, il faut ajouter une précision curieuse : ces cessions peuvent être opérées à l'initiative des collectivités concernées (art. 18, loi n° 96-07). On peut évidemment s'interroger sur la signification d'une telle précision. Il semble en effet peu acceptable, surtout dans le contexte d'une décentralisation dans laquelle l'État entend bien, à juste titre, demeurer le premier responsable de la Nation, de penser que le législateur ait voulu dire que les collectivités avaient la liberté de se faire céder les biens du domaine privé. Mais s'il s'agit uniquement de dire que ces mêmes collectivités peuvent demander à acquérir, donc à l'État de céder, il n'y a rien de nouveau. Il faudra sur ce point être attentif à la pratique.

Toujours concernant le domaine privé, on retrouve par ailleurs la procédure classique de l'affectation pour des besoins d'usage⁵⁷.

Concernant le domaine public, on soulignera, une fois encore, cette affirmation très claire par le législateur qu'il n'y a qu'un seul domaine public, confié originellement à l'État, mais susceptible d'être confié par celui-ci à la gestion d'une collectivité locale. L'essentiel des dispositions de la loi n° 96-07 concerne le domaine public maritime et le domaine fluvial. Il faut surtout ajouter que l'ensemble du domaine public artificiel, donc autre que naturel tel que prévu dans le Code du domaine, reste géré par l'État (art. 21, loi n° 96-07). N'échappent à cette règle que les monuments historiques qui peuvent se voir confiés à la gestion locale, et la voirie non classée qui demeure de la responsabilité communale. Il faudrait ici rappeler aussi le fait que les communautés rurales sont chargées par ailleurs, par la loi n° 96-06, de responsabilités concernant la voirie sur le territoire. Celle-ci relève juridiquement du régime du domaine public même si la loi spécialisée n'en fait pas mention.

Il reste enfin le domaine national. Là encore, un principe de base s'applique : toutes les opérations sur ce domaine initiées par une personne, publique ou privée, autre que l'État, doivent être menées dans le respect de la loi sur le Domaine national. Par contre, dès lors qu'une action est entreprise par l'État, celui-ci « *prend la décision après consultation du conseil régional et de la communauté rurale ou des communautés rurales concernées, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public* » (art. 24, loi n° 96-07). Cette décision de l'État est manifestement souveraine puisque la loi précise qu'elle doit être communiquée « *pour information* » aux collectivités intéressées. Il faut s'interroger ici sur le fait que le cas des zones urbaines ne semble pas couvert par ce texte, puisqu'il n'y est question que des seules communautés rurales et non pas de communes.

Cela s'explique par les dispositions suivantes relatives aux terrains sis dans ces zones urbaines. Dans celles-ci, l'intervention de l'État est encore plus affirmée.

⁵⁷ Art. 19, loi n° 96-07, et articles 3 à 7 du décret n° 96-1130.

D'abord, celui-ci peut faire immatriculer des terrains pour les affecter (et non les céder) aux communes, pour des besoins d'intérêt collectif. Dans le même cadre, lorsqu'il y a un lotissement, la propriété des terrains reste à l'État, et ce, même si la commission d'attribution des parcelles est présidée par le maire de la commune concernée⁵⁸. On peut s'interroger sur la signification de cette disposition, dans la mesure où le texte associe des affectations et des attributions de parcelles. La confusion est confirmée par le fait que les affectataires reçoivent un acte d'attribution des parcelles en question. Or, juridiquement, si les terrains sont immatriculés au nom de l'État, on se trouve dans le cas du domaine privé évoqué plus haut et l'affectation est réservée aux besoins des collectivités ou services publics pour les besoins de leur gestion.

Ensuite, on retrouve pour les terrains urbains le même principe que pour les terrains ruraux ; lorsque l'État veut entreprendre une action sur ces terrains, « à l'exclusion des terrains à usage d'habitation », il décide après consultation du conseil régional et du conseil municipal, ceux-ci étant informés de cette décision.

Des dispositions identiques s'appliquent aux terrains ruraux situés dans les zones urbaines, sous réserve de la loi sur le Domaine national.

Notons enfin qu'en matière d'urbanisme et d'habitat, la région est notamment chargée de l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), alors que la commune est chargée de l'établissement des plans directeurs d'urbanisme (PDU) des SDAU, des plans d'urbanisme de détail, des lotissements et restructurations, de la délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme. Enfin, la communauté rurale est compétente pour l'élaboration des termes de référence des PDU, pour les lotissements, les restructurations, la délivrance des permis de construire et de démolir, les certificats d'urbanisme, etc.⁵⁹

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Sénégal

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Tutelle sur décision des conseils ruraux sur zones de terroirs	- Revenus domaine privé	Gestion, protection et entretien forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt régional. Répartition des quotas forestiers
Département	CA						

⁵⁸ Art. 25, loi n° 96-07, et articles 8 et 9 du décret n° 96-1130 précité. L'article 8 précise en particulier la composition de la commission : le maire, président ; le receveur des domaines ; le chef de service du Cadastre ; le chef de service de l'Urbanisme ; le chef des services techniques communaux ; un conseiller municipal ; le ou les délégués du ou des quartiers concernés ou limitrophes.

⁵⁹ Art. 50 à 53, loi 96-07, précitée.

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - Fiscalité : contribution foncière sur propriétés bâties et non bâties ; surtaxe sur terrains insuffisamment bâtis ; patentes	Gestion des ressources forestières communales et des ressources en eau
Ville	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - Fiscalité : partage des ressources fiscales collectées au niveau des communes d'arrondissement	Voir commune
Commune d'arrondissement	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	- Revenus domaine privé - voir ci-dessus	Voir commune
Arrondissement	CA						
Communauté rurale (3)	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Gestion des zones de terroirs	- Revenus domaine privé - Fiscalité (voir commune)	Gestion des forêts situées dans zones de terroirs, avis sur autorisation de défrichement
Village	CA	Non	Non				

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.
3. La communauté rurale est composée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir. Elle est l'acteur local reconnu le plus proche du terrain.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Les recettes tirées de l'exploitation du domaine des collectivités locales font partie des recettes ordinaires dites de fonctionnement. Cela concerne la région (art. 249, loi n° 96-06), mais aussi la commune, pour laquelle la loi précise en quoi consistent les revenus du patrimoine⁶⁰, et qu'il faut y ajouter les recettes fiscales que sont la contribution foncière sur les propriétés bâties, assises sur le revenu net de la propriété, c'est-à-dire la valeur locative, et les propriétés non bâties qui sont des terrains immatriculés sur lesquels sont édifiées des constructions non adhérentes au sol (CFPNB), la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties dans les communes de la région de Dakar et les communes chefs-lieux de région, mais aussi les patentes qui tiennent compte du foncier, et évidemment la communauté rurale selon les mêmes modalités que pour la commune (art. 251, loi n° 96-06).

« Il convient de prendre la juste mesure de ce schéma légal. Les contributions foncières ont un rendement très faible, pour ne pas dire qu'elles ne font pas l'objet d'un recouvrement. »⁶¹ Ce qui s'explique par différentes raisons : la CFPNB ne s'applique que sur les terrains immatriculés, le foncier non bâti imposable est donc limité ; par ailleurs, la contribution sur les propriétés bâties (CFPB) ne concerne en pratique que les usines et les hôtels, en raison de l'abattement prévu par le Code général des impôts qui exclut de fait l'essentiel des habitations situées en zones rurales⁶². Le renoncement à l'imposition directe du milieu rural s'explique par des raisons socio-économiques mais pose néanmoins non seulement la question de l'assiette fiscale mais également des modalités de recouvrement.

Par contre, le produit des ventes de biens, mobiliers ou immobiliers, de même que les soultes d'échanges d'immeubles, font partie de recettes dites d'investissement. Cela concerne évidemment les biens fonciers au même titre que les autres (art. 252, loi n° 96-06).

VI. La gestion des ressources naturelles

Il faut aussi tenir compte dans la gestion de l'espace par les collectivités locales, du fait que celles-ci se voient reconnaître des responsabilités dans des domaines aussi variés et complémentaires que l'environnement et la gestion des ressources naturelles, mais aussi l'aménagement du territoire, ou encore l'urbanisme et l'habitat.

En matière d'environnement, la **région** est chargée notamment de la gestion, de la protection et de l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional, de la répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales, de la délivrance des autorisations de défrichement après avis du conseil rural. La **commune** est chargée de la délivrance des permis de coupes dans le périmètre communal, de la gestion des ressources en eaux souterraines et superficielles, des opérations de reboisements et de la création de bois communaux... Enfin la **communauté rurale**, outre des compétences équivalentes, se voit aussi confier la responsabilité de donner un avis sur la délivrance par le conseil régional de l'autorisation de défrichement, ainsi que la gestion des forêts sises sur des zones de terroir⁶³. Ce dernier point est d'autant plus important qu'il s'insère dans

⁶⁰ Art. 250, loi n° 96-06 : « (...) 2) Les revenus du patrimoine communal. Les produits de l'exploitation du domaine (...) comprennent : a) les revenus du domaine privé immobilier : la location de bâtiments, les retenues de logement et d'ameublement ; les locations des souks, loges ou stalles de boucheries, restaurants, gargotes et cantines ; b) les revenus du domaine public : produits de droits et places... ; produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ; produits des droits de voirie... ».

⁶¹ Tano F., « Redevances et impôts fonciers au Sénégal. Analyse comparée des logiques fiscales coutumières et étatique », in : Lavigne Delville P., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, p. 327-352, p. 331.

⁶² Art. 217 du Code général des impôts prévoit une exemption de la CFPB en faveur des immeubles à vocation agricole ou habité par le propriétaire pour la partie de la valeur locative inférieure à 1 500 000 FCFA. Cette disposition reflète la volonté du législateur d'éviter l'imposition des paysans ruraux.

⁶³ Art. 28 à 30, loi n° 96-07, mais aussi décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

un dispositif global et intégré de protection de l'environnement et des ressources naturelles, préoccupation essentielle dans un contexte sahélien fragile et où les rapports Administration/droits coutumiers d'usage sont donc potentiellement en conflit.

À ces différentes dispositions qui résultent des textes de la décentralisation, il faudrait encore ajouter tous les cas particuliers prévus par d'autres textes spécifiques. On pourrait ainsi citer le décret n° 80-268 du 10 mars 1980 définissant la réglementation pastorale, la loi n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier et son décret d'application, le Code de l'environnement établi par la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001.

Chacun de ces textes apporte de petites nuances au tableau esquissé jusqu'ici. Par exemple, le texte forestier permet la reconnaissance du droit de propriété des collectivités sur leurs réalisations forestières (on trouve ces mêmes dispositions dans les textes sur les communautés rurales), ou encore permet à l'Administration forestière de concéder une partie de la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'État à des collectivités locales moyennant un partage des résultats financiers. Les communautés rurales ont la possibilité de délivrer des autorisations de coupes pour l'exploitation des forêts moyennant paiement d'une taxe⁶⁴, la possibilité de participer à la décision d'attribution des quotas d'exploitation, les répartitions financières provenant d'une part du produit des ventes et des adjudications⁶⁵, et d'autre part des amendes et confiscations. Le cadre juridique existe, il est favorable aux collectivités locales mais la mise en valeur des forêts ne semble pas procurer de recettes conséquentes aux communautés rurales.

La loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 portant Code de l'environnement a été réformée en 2001. La loi n° 2001-01 portant Code de l'environnement⁶⁶ prend en considération la mise en œuvre des accords internationaux auxquels a souscrit le Sénégal, le transfert des compétences de gestion des ressources naturelles et de l'environnement aux collectivités locales depuis 1996 et l'adoption de nouveaux instruments de planification stratégique⁶⁷. La structure initiale du code a été maintenue (quatre titres) avec des réaménagements internes en vue de prendre en compte de nouveaux éléments importants tels que Prévention et lutte contre les pollutions et nuisances (en particulier la gestion des déchets), Protection et mise en valeur des milieux auxquels sont associés les collectivités locales⁶⁸.

Les parcs, réserves et aires marines protégées sont créés par décret présidentiel sur le territoire du domaine national⁶⁹. Dans le cadre législatif de décentralisation de 1996, ces zones classées gardent leur entité nationale et ne sont pas incluses dans le territoire de collectivités locales. De ce fait, ces zones, parfois isolées, sont gérées en partenariat avec des acteurs privés et personnels des services déconcentrés de l'État.

La loi d'Orientation agro-sylvo-pastorale, promulguée le 4 juin 2004 (ci-après Loasp), s'inscrit dans le cadre de processus de concertation au niveau régional, pour le NEPAD⁷⁰, et mondial en ce qui concerne le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)*. La Loasp préconise une amélioration des conditions de vie en milieu rural, tout en précisant que ce développement sera « *marqué par le retrait progressif de l'État* ».

Dans cette perspective, « *les axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral sont basés sur les principes suivants : l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité environnementale, l'économie de marché, la décentralisation, la responsabilisation des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles et de la société civile, la création d'un marché commun au sein de*

⁶⁴ Art. R.19, loi n° 98-164 du 20 février 1998, portant Code forestier.

⁶⁵ Art. R.21, loi n° 98-164, texte précité.

⁶⁶ Et le décret n° 2001-282, portant application du Code de l'environnement.

⁶⁷ En particulier, le Plan national d'actions pour l'environnement (PNAE) de 1997, le Plan d'actions nationales de lutte contre la désertification (PAN/LCD) de 1998, le Plan d'action forestier du Sénégal (PAFS) de 1993.

⁶⁸ « Tout projet de développement mis en place dans le pays doit tenir compte des impératifs de protection et de mise en valeur de l'environnement. Il doit tenir compte de la décentralisation des décisions en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles », art. L4, loi n° 2001-01, portant Code de l'environnement.

⁶⁹ Suite au Sommet de Durban de l'UICN de septembre 2003, qui se tient tous les dix ans, le Sénégal s'est engagé à créer cinq aires marines protégées (Saint-Louis, Kayar, Joal-Fadiouth, Abene et Bamboung). Décret portant création d'aires marines protégées du 4 novembre 2004.

⁷⁰ *New Partnership for African Development*, adopté au Sommet de l'OUA, à Lusaka en 2001.

l'UEMOA et de la CEDEAO, la solidarité, le partenariat et la subsidiarité »⁷¹. Cette loi constitue un cadre de développement agricole, conçu en concertation avec les acteurs concernés, et définit un cadre législatif pour les organisations interprofessionnelles agricoles, notamment avec la mise en place d'un Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastoral présidé par le président de la République. La Loasp prévoit également une réforme foncière⁷² qui pourrait modifier la structure du domaine national comme nous l'avons évoqué plus haut.

Cependant, elle attend d'être effectivement mise en œuvre. En effet, la loi a besoin des décrets et la réalisation d'actions concrètes pour espérer donner les résultats attendus. Le bilan des activités des nombreuses structures prévues⁷³ n'est pas possible à ce jour. Aujourd'hui, les acteurs du monde rural tentent de s'approprier les textes et leur logique sous-jacente avec difficulté, la concertation n'étant plus de mise avec les instances du ministère de l'Agriculture. Le point principal de désaccord porte sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'agriculture intensive ou agrobusiness. Alors qu'en 2004 la Loasp proposait « *la transformation de l'agriculture familiale en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés* »⁷⁴, en 2008, la Commission chargée de la réforme du droit de la terre tend à instaurer, par la création de deux types de zones dans les zones rurales du domaine national, un équilibre entre les deux types d'agriculture, équilibre qui reste cependant fragile.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

⁷¹ Art. 7, loi n° 2004-16, portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du 4 juin 2004.

⁷² Art. 22 et 23, loi n° 2004-16, portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, loi précitée.

⁷³ Le chapitre 16 de la Loasp prévoit différentes structures : Système national de recherche agro-sylvo-pastorale, Conseil agro-sylvo-pastoral, Agence nationale du Conseil agro-sylvo-pastoral, Comité de concertation des acteurs du Conseil agro-sylvo-pastoral, Conseil supérieur d'orientation agro-sylvo-pastorale, Comité régional d'orientation agro-sylvo-pastorale, ce à quoi s'ajoute l'organisation d'une Conférence agricole annuelle pour faire état de l'avancement de la réforme.

⁷⁴ Exposé des motifs de la Loasp.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Sénégal

- **Organisation et administration du territoire**

- Loi n° 72-26 du 19 avril 1972, fixant le régime municipal de Dakar
- Décret n° 72-636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et chefs de village
- Loi n° 72-59 du 12 juin 1972, instituant une taxe communale
- Décret n° 72-699 du 16 juin 1972, fixant les conditions de ristourne aux communautés rurales du produit de la taxe rurale et déterminant les modalités de remboursement de l'avance sur ristourne
- Décret n° 72-763 du 29 juin 1972, fixant les modalités d'élection et de désignation des conseillers régionaux, des conseillers départementaux et des conseillers d'arrondissement de la Région de Thiès
- Décret n° 72-1390 du 4 décembre 1972, portant réorganisation des centres d'expansion rurale
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n° 96-08 du 22 mars 1996, modifiant le Code électoral
- Loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la loi n° 72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Loi organique n° 96-11 du 22 mars 1996, relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions
- Décret n° 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le décret n° 72-336 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village
- Décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996, instituant le Conseil national de développement des collectivités locales
- Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996, fixant le montant des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation
- Décret n° 96-1120 du 27 décembre 1996, portant création, organisation et fonctionnement du Comité économique et social auprès du conseil régional et fixant les avantages accordés aux membres dudit comité
- Décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996, instituant le Comité interministériel de l'administration territoriale
- Décret n° 96-1122 du 27 décembre 1996, relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'État

- Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996, relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'État dans la région
- Décret n° 96-1124 du 27 décembre 1996, fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État
- Décret n° 96-1125 du 27 décembre 1996, instituant la Commission nationale d'assistance aux Centres d'expansion rurale polyvalents (CERP)
- Décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996, fixant les critères de répartition du Fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997
- Décret n° 96-1127 du 27 décembre 1996, fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du conseil régional et aux membres du bureau du conseil régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales, aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales
- Décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996, fixant les conditions de nomination et les avantages du secrétaire général de la région
- Décret n° 96-1129 du 27 décembre 1996, fixant les conditions et les avantages accordés au secrétaire municipal
- Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national
- Décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996, portant création et organisation des structures d'élaboration du plan national d'Aménagement du territoire
- Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire
- Décret n° 96-1133 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de planification
- Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles
- Décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de santé et d'action sociale
- Décret n° 96-1136 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales, en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle
- Décret n° 96-1137 du 27 décembre 1996, portant application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de culture
- Décret n° 96-1138 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat
- Décret n° 96-1139 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de jeunesse et de sports

- **Domaines/Foncier**

- Code civil français (articles 544 à 702)
- Loi du 25 juillet 1902, sur le bail emphytéotique (arrêté de promulgation du 26 octobre 1906)
- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF
- Arrêté du 15 avril 1933, portant règlement pour l'application du décret du 26 juillet 1932 (organisation administrative et matérielle de la Conservation foncière - procédure et comptabilité)
- Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national
- Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46
- Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964, portant application de l'article 3 de la loi n° 64-46
- Décret n° 66-858 du 7 novembre 1966, portant application de l'article 5 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national et fixant les conditions de l'administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines
- 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
- Décret n° 76-036 du 16 janvier 1976, portant institution d'un visa de localisation
- Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, portant Code du domaine de l'État
- 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
- Décret n° 77-563 du 3 juillet 1977, portant application de la loi n° 76-67
- Loi n° 77-85 du 10 août 1977, soumettant à l'autorisation législative certaines transactions immobilières
- Décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé
- Loi n° 85-15 du 25 février 1985, abrogeant et remplaçant l'article 5a du Code du domaine de l'État
- Arrêté n° 8/169/MEFP/DGID du 16 septembre 1991, portant organisation de la direction générale des Impôts et des Domaines
- Décret n° 95-040 du 10 janvier 1995, portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
- Loi n° 94-64 du 22 août 1994, autorisant les ventes de terrains domaniaux à usage industriel et commercial
- Projet de loi portant organisation de la propriété foncière

- **Autres textes**

- Forêt

- Loi n° 65-23 du 9 février 1965, portant Code forestier (partie législative)
 - Décret n° 65-078 du 10 février 1965, portant Code forestier (partie réglementaire)
 - Loi n° 74-46 du 18 juillet 1974, portant Code forestier
 - Loi n° 93-03 du 4 février 1993, portant Code forestier
 - Loi n° 98-164 du 20 février 1998, portant Code forestier

Eau

- Loi n° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'eau.

Environnement

- Loi n° 83-005 du 7 janvier 1983, portant Code de l'environnement
- Décret n° 80-268 du 10 mars 1980, définissant la réglementation pastorale
- Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001, portant Code de l'environnement
- Décret n° 2001-282 du 12 avril 2001, portant application du Code de l'environnement

Urbanisme

- Code de l'urbanisme, loi n° 88-05 du 20 juin 1988

Faune

- Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986, Code de la chasse et de la protection de la faune
- Décret n° 86-844 du 14 juillet 1986, portant application du Code de la chasse et de la protection de la faune