

Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal

La fiducie comme mode d'appropriation de la terre ?

Caroline Plançon et Ibra Ciré Ndiaye



Mars 2010

Étude réalisée dans le cadre
du volet recherche du projet mobilisateur
« Appui à l'élaboration des politiques foncières »



AVERTISSEMENT

Ce rapport de recherche s'inscrit dans le cadre du volet dit « recherche » du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières », financé par l'Agence française de développement, et mis en œuvre sous l'égide du Comité Technique « Foncier et développement » de la Coopération française.

Ce volet « recherche » vise à approfondir les connaissances, à travers des travaux empiriques menés par des équipes de recherches du Nord et du Sud, sur deux thèmes :

- **Dynamiques des transactions foncières** : formes concrètes des transactions, acteurs en jeu, modes de régulation, impact économique et social.
- **Les processus d'élaboration des politiques foncières** : enjeux politiques et économiques, jeux d'acteurs, lobbies et négociations formelles et informelles, rôle effectif de la recherche et de l'expertise, etc.

Les rapports issus de ces travaux sont disponibles sur le portail « Foncier et développement » :

<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche>

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	5
RÉSUMÉ.....	6
INTRODUCTION	9
1. Méthodologie.....	12
2. Organisation du travail	13
I. CADRE LÉGAL ET RÉGIMES JURIDIQUES FONCIERS SÉNÉGALAIS	15
1. Importance de la domanialité	16
1.1 Gestion du domaine privé de l’État	16
1.2 Domaine national : sens politique et régime juridique	24
2. Catégories juridiques en jeu au Sénégal.....	26
2.1 Inaliénabilité et <i>abusus</i>	26
2.2 Droits collectifs et sujet de droit	28
II. DIAGNOSTIC : TENSION ENTRE DOMANIALITÉ ET DROITS TRADITIONNELS	30
1. Domaine privé de l’État et enjeux de la décentralisation entre rural et urbain	30
1.1 Attribution d’une parcelle en milieu urbain, procédure centralisée.....	31
1.2 Relations urbain/rural : acteurs de l’intercommunalité en matière foncière à Saint-Louis.....	33
1.3 Domaine privé de l’État et domaine national : contournements ou procédures de régularisation ?	39
2. La Loi sur le domaine national en zones rurales : mauvaise loi ou mauvaise application ?	41
2.1 Pratiques foncières dans les systèmes irrigués (communauté rurale de Guédé, zone de Podor).....	42
2.2 Droits et sécurisation des aménagements hydro-agricoles	47
2.3 Domaine national et fonctionnement des communautés rurales	52
III. SORTIR DE L’ENTRE-DEUX ?.....	56
1. Droits de propriété, patrimoine, réflexions juridiques autour de la fiducie	56
1.1 Présentation et structure de la notion, du droit réel au droit des obligations....	57
1.2 Notion de « patrimoine d’affection »	61
2. Fiducie et réalités sénégalaises : acteurs et niveaux territoriaux pertinents	64
2.1 Scénarios envisagés par les acteurs sénégalais : CNCR, Commission réforme de la terre.....	65
2.2 Propositions institutionnelles autour de la fiducie	66
3. Intérêts et difficultés du montage de la fiducie pour la gestion des ressources foncières et naturelles.....	71
3.1 Notion d’utilité, lien avec la réalisation d’un but de la fiducie.....	71
3.2 Enjeux juridiques et difficultés politiques	72

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE PAR THÈME	76
Décentralisation, foncier et structures sociales.....	76
Rapports sur la réforme foncière sénégalaise	77
Gestions des ressources naturelles et biens publics mondiaux.....	78
Propriété.....	79
Fiducie	80
Droits réels et propriété des personnes publiques en France.....	81
ANNEXES	82
Loi sur le domaine national au Sénégal.....	82
Cas de plainte au village de Dado	85
Guide d'entretien	86
Liste des interlocuteurs de terrain.....	90
Encadré « historique » sur le sentiment de possession.....	94
Interprétations et représentations : le rapport à la langue	96
Documents et supports de travail remis par nos interlocuteurs	99

Liste des abréviations et acronymes

AHA	Aménagement hydro-agricole
CNCAS	Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal
GIE	Groupement d'intérêt économique
GMP	Groupe moto-pompe
LOASP	Loi agro-sylvo-pastorale
PIV	Périmètre d'irrigation villageois
PUD	Plan d'urbanisme de détail
PDU	Plan directeur d'urbanisme
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé

RÉSUMÉ

L'accès et la gestion du territoire, autrement dit la question foncière, sont dans l'agenda politique du Sénégal depuis la moitié des années 1990. Comme nombre de pays du Sud, l'enjeu est de construire un équilibre entre une ouverture au marché et le maintien de certains principes d'équité et de solidarité. La construction de ce discours complexe est aussi la construction d'une image que le pays veut se donner à soi-même et veut donner à l'extérieur à de potentiels partenaires économiques. La diversité des auditoires d'une politique publique explique la complexité de son élaboration. Concernant plus spécialement les politiques foncières, le Sénégal a également des choix de société à construire : quel rôle donner à l'agriculture ? Certes, elle ne représente plus que 8 % du PIB mais emploie plus de la moitié de la population active. Quel rôle à quelle agriculture privilégier ? Quelle part réserver aux différentes variations envisageables entre agriculture familiale ou « *agriculture industrielle* » ? Là encore, les choix qui émergeront relèveront tant de l'image dont souhaite se doter le Sénégal que des responsabilités que les sénégalais seront prêts à consentir.

Au Sénégal, et comme dans de nombreux États sur le continent africain, il faut avoir en tête l'importance de deux éléments juridiques cruciaux pour la compréhension : les droits traditionnels dans les pratiques juridiques de populations et le régime de la domanialité. Dans un contexte de pluralisme juridique, l'enjeu, certes difficile à relever, est d'identifier les droits, de les reconnaître publiquement et de les rendre prévisibles, en d'autres termes, termes juridiques en l'occurrence, de les doter d'une sécurité juridique.

L'objectif de l'étude est de montrer que la catégorie juridique « patrimoine » doit être revisée pour s'adapter aux enjeux nouveaux que doit relever le monde contemporain, qu'il s'agisse de l'accès au logement en ville, et de l'accès à la terre dans le monde rural. Ainsi, la réflexion est orientée vers la réalisation d'un objectif précis, à savoir l'utilisation et la gestion viable à long terme des terres où le bénéficiaire du dispositif n'est pas seulement l'État, mais également les populations.

Dans ce sens, ce que nous proposons d'étudier est moins un nouveau mode d'appropriation qu'une nouvelle lecture ou une 'mise à jour' de modes d'appropriation connus. Connus mais marginalisés par la conception civiliste de la « maîtrise souveraine » : le pourquoi de cette marginalisation s'explique par une analyse politique et économique de l'histoire des idées juridiques. La propriété telle qu'elle est présentée dans l'article 544 du Code civil français, et reprise dans de nombreuses législations y compris au Sénégal, traduction juridique et symbolique de la rupture politique et sociale des années qui ont suivi 1789, n'est pas la seule façon de concevoir l'appropriation. Cette conception est seulement une modalité et une lecture, parmi d'autres, des rapports d'appropriation.

Au Sénégal, les montages tels que le domaine national, les droits de superficie, le bail emphytéotique, héritiers d'une conception où différents démembrements du droit de propriété sont partagés simultanément, en encore certains contrats oraux observables dans les pratiques dans la vallée du fleuve Sénégal, atteste en effet que celle-ci est déjà mise en œuvre à de nombreux égards dans le contexte sénégalais. En effet, la situation de pluralité des acteurs sur une même parcelle, est déjà présente dans de nombreux montages (sur le domaine national,

sur le domaine privé de l'État et dans le droit issus des pratiques) qu'il nous faudra analyser pour en comprendre les logiques sous-jacentes.

Cependant, le domaine national connaît des dysfonctionnements, le domaine privé de l'État ne connaît pas la valorisation pourtant envisagée par les autorités sénégalaises, et la confrontation parfois brutale entre les deux légitimités juridiques perdure et met à mal les objectifs de mise en valeur pourtant nécessaire. La dimension de la gestion locale s'ajoute à ces constats, et ce, dans deux sens, l'un pour rappeler la toujours forte centralisation des procédures domaniales, l'autre pour souligner les dysfonctionnements actuels de l'organisation décentralisée en matière domaniales et foncières.

Juridiquement, la superposition de droits n'est pas forcément un obstacle rédhibitoire au bon fonctionnement du montage juridique. Cette façon d'appréhender les droits d'accès et d'usage de la terre peut même être considérée comme une piste de réflexion. Le glissement de sens – des droits de propriété sur un objet vers l'objet lui-même – réduit considérablement le contenu du « droit de propriété », alors que les combinaisons possibles autour des différents démembrements de ce droit permettent une variété d'utilisation des biens immeubles par différentes personnes, simultanément. Les analyses relatives au fonctionnement et à la logique de la fiducie que nous voudrions apporter dans cette étude vont dans ce sens : mais elles nécessitent des explications auprès des différents acteurs concernés par les droits fonciers (usagers, banquiers, responsables politiques, etc.) dans la mesure où la mythologie du titre foncier est toujours opérante.

L'intention est de travailler sur les structures juridiques des droits de propriété, en particulier en soulignant l'intérêt du trust/fiducie, notion qui permet en effet une nouvelle approche de l'accès et de la gestion des terres et des ressources naturelles. La notion de fiducie pose la question de la « propriété » dans son fonctionnement le plus profond. Elle se focalise moins sur l'objet du contrat que sur la nature des différents droits des acteurs en présence.

La fiducie représente un exemple de montage de propriété partagée où la relation fiduciaire instaure une relation de confiance entre les acteurs impliqués et la nécessité d'un but (mise en valeur ou valorisation, transmission, protection des ressources renouvelables, etc.), dans un laps de temps déterminé ou non. Une des questions posées par la fiducie et par toutes les combinaisons de propriétés partagées, concerne la qualité et le rôle du titulaire du patrimoine dans son rapport à la réalisation d'une finalité. C'est par ce dernier élément que le montage de la fiducie attire notre attention.

En effet, la théorie du patrimoine classique établit un lien direct entre patrimoine et personnalité juridique : dans cette théorie, chaque personne a un et un seul patrimoine et chaque patrimoine doit avoir comme support une personne. Cependant, certains montages proposent une dissociation entre patrimoine et personnalité juridique. Ces pistes s'inscrivent dans les réflexions relatives au « patrimoine de l'humanité » dans une perspective de protection et de transmission, réflexion qui « butent » sur l'existence ou non d'une personnalité juridique attribuable à l'humanité. Si la question du titulaire du patrimoine se pose, elle renvoie à ce pour quoi ce patrimoine est constitué : dans le raisonnement, si le patrimoine n'a pas de titulaire, s'il est donc un patrimoine d'affectation qui dissocie patrimoine et personnalité, dans ce cas, le patrimoine est attribué non pas à une personne mais à un but. Autrement dit, le but peut être conçu et pensé comme le véritable propriétaire du patrimoine.

La notion de patrimoine ne soulève pas seulement la question de son titulaire, mais également celle de son affectation : dans cette hypothèse, l'accent est mis sur le *but* ou la *finalité* pour lesquels le patrimoine est constitué et vers lesquels l'action est orientée.

La portée théorique ne peut naturellement pas être dissociée d'une attention toute particulière à l'examen de leur mise en œuvre juridique, concrètement, sur le terrain, en relation avec les acteurs impliqués. Nous verrons que dans la plupart des situations de « propriétés partagées », l'examen de « ce pourquoi elles ont été mises en place » permet de saisir l'intention du montage.

Les propositions institutionnelles s'inscrivent dans le cadre législatif sénégalais existant ou éventuel : elles constituent des pistes de réflexions et n'occultent pas le fait que ces montages « sur le papier » doivent prendre en considération une importante dimension sociologique et politique : en d'autres termes, une solution « technique » ne suffit pas, elle peut donner un cadre, mais ne peut constituer à elle-seule une réforme, encore moins une politique foncière. La fiducie, par les réflexions relatives au patrimoine et à son utilisation qu'elle permet, doit être inscrite donc adaptée au contexte contemporain, notamment au regard de la tension existant entre accès et utilisation aux ressources et protection de ses mêmes ressources.

INTRODUCTION

L'accès et la gestion du territoire, autrement dit la question foncière, sont dans l'agenda politique du Sénégal depuis la moitié des années 1990, et s'oriente vers une réforme du droit de la terre. Une politique publique ne se traduit pas toujours pas une réforme, mais au Sénégal, concernant le droit de la terre, la tendance semble être celle de modifier l'économie actuelle du domaine national. Comme nombre de pays du Sud, l'enjeu est de construire un équilibre entre une ouverture au marché et le maintien de certains principes d'équité et de solidarité. La construction de ce discours complexe est aussi la construction d'une image que le pays veut se donner à soi-même et veut donner à l'extérieur¹ à de potentiels partenaires économiques. La diversité des auditoires d'une politique publique explique la complexité de son élaboration. Concernant plus spécialement les politiques foncières, le Sénégal a également des choix de société à construire : quel rôle donner à l'agriculture ? Certes, elle ne représente plus que 8 % du PIB mais emploie plus de la moitié de la population active. Quel rôle à quelle agriculture privilégier ? Quelle part réservé aux différentes variations envisageables entre agriculture familiale ou « *agriculture industrielle* » ? Là encore, les choix qui émergeront relèveront tant de l'image dont souhaite se douter le Sénégal que des responsabilités que les sénégalais seront prêts à consentir.

Dans le cadre de la décentralisation sénégalaise, deux processus, à des niveaux différents d'avancement, sont en cours actuellement au Sénégal : le développement agro-sylvo-pastoral et la réforme foncière, programmée en 2004 dans la Loi agro-sylvo-pastorale en son chapitre six², mais détachée du processus : cette réforme qui concernera tant les zones urbaines que rurales, n'a abouti ni à un consensus, ni à sa mise en œuvre.

Les notions d'accès aux terres, de gestion des ressources naturelles, de personnalité juridique responsable, mises en relation dans une dimension temporelle, nous invitent à revisiter les montages juridiques d'utilisation et de gestion des terres au Sénégal. Dans cette perspective, la confrontation de montages issus de différents horizons juridiques nous paraît utile d'une part, pour mettre en évidence des modalités d'utiliser la terre et ses ressources qui permettent une utilisation durable et équitable, d'autre part, pour ouvrir de nouvelles pistes de réflexion sur les montages organisant l'accès et les activités liés aux sols.

Au Sénégal, la structure des montages juridiques du domaine national et l'usage du bail emphytéotique sont essentiels pour comprendre l'organisation foncière et domaniale. La structure de ces montages juridiques de « propriété partagée » est classique, tant la tradition juridique civiliste que dans celle ayant cours dans les pays *common law*. Dans une perspective de comparaison juridique, ce rapport établit une connexion entre différentes cultures juridiques. L'intention est de travailler sur les structures juridiques des droits de propriété, en particulier en soulignant l'intérêt du trust/fiducie, notion qui permet en effet une nouvelle approche de l'accès et de la gestion des terres et des ressources naturelles.

¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 2006, p. 39.

² Art 23 : « *Une nouvelle politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'assemblée nationale dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi* », promulguée en 2004.

La notion de fiducie pose la question de la « propriété » dans son fonctionnement le plus profond. Elle se focalise moins sur l'objet du contrat que sur la nature des différents droits des acteurs en présence. Le trust est lui-même l'héritier de la saisine médiévale, influencé par les structures féodales. La notion a emprunté un long cheminement historico-juridique avant de devenir l'une des notions caractéristiques de la *common law*. La fiducie représente un exemple de montage de propriété partagée où la relation fiduciaire instaure une relation de confiance entre les acteurs impliqués et la nécessité d'un but (mise en valeur ou valorisation, transmission, protection des ressources renouvelables, etc.), dans un laps de temps déterminé ou non. Une des questions posées par la fiducie et par toutes les combinaisons de propriétés partagées, concerne la qualité et le rôle du titulaire du patrimoine dans son rapport à la réalisation d'une finalité. C'est par ce dernier élément que le montage de la fiducie attire notre attention.

Le projet consiste à rappeler que les montages qui organisent une « propriété partagée », comme le suggère la fiducie, sont en cohérence avec des pratiques qui existent au Sénégal, tant dans le cadre légal du domaine national de 1964 ou les baux emphytéotiques sur le domaine privé de l'État de 1976, que dans le cadre des pratiques juridiques traditionnelles, que nous illustrerons par les pratiques observées dans la zone de Podor. Par « propriété partagée », nous entendons les situations où sur un même bien, différents acteurs ont différents droits, en d'autres termes, tous les droits ne sont rassemblés dans la même main.

Mais, pour mettre en œuvre ce projet, nous avons besoin dans un premier temps de souligner que la propriété telle qu'elle est présentée dans l'article 544 du Code civil français, traduction juridique et symbolique de la rupture politique et sociale des années qui ont suivi 1789, n'est pas la seule façon de concevoir l'appropriation. Cette conception est seulement une modalité et une lecture parmi d'autres des rapports d'appropriation. Mikhaïl Xifaras dans sa « *décomposition analytique des diverses conceptualisations dogmatiques des rapports à la propriété* », identifie « *divers modes de conceptualisation de la propriété dans lesquels se donnent à penser les diverses configurations juridiques concrètes de l'institution. L'abandon de la perspective dogmatique condamne ainsi l'usage du singulier : il n'existe pas un concept de propriété, mais des modes de conceptualisation possibles, qui correspondent à un nombre limité de configurations juridiques possibles, toutes assez cohérentes et assez générales pour prétendre fournir l'assise d'une théorie générale du droit des biens.* »³ Le fait que l'auteur identifie trois modes de conceptualisation, « *la maîtrise souveraine, l'appartenance patrimoniale et la réservation de jouissance* », corrobore l'idée selon laquelle « la propriété » n'est pas univoque, et que la complexité de ses finalités autorise une multiplicité de montages normatifs. Ainsi, non seulement, la conception souveraine de la propriété, « *celle qui se veut la plus fidèle à l'article 544 du Code civil français, n'est pas la seule conception envisageable* » ; mais bien plus, les différents modes d'articulation, exclusion/marginalisation, identification/différenciation interne et superposition/simultanéité, sont présents de manière égale dans les trois conceptions que l'auteur propose.

D'ailleurs, celui-ci « *se garde bien de penser que la propriété privée, celle de l'individu singulier, est la seule forme rationnelle, ou moderne, de l'institution. Toutes les combinaisons que ces conceptions rendent pensables sont également rationnelles, également modernes, et l'on peut se demander à l'inverse si les différents protocoles d'articulation du propre et du*

³ Xifaras Mikhaïl, *La propriété. Étude de philosophie du droit*, PUF, coll. Fondements de la politique, 2004, 539 p., p. 19. Les termes *un* et *des* ont été soulignés par l'auteur.

*commun qu'elles mettent en œuvre ne seraient pas autant de réponse possible à une même question posée par la nature même de la production moderne. »⁴ Cette analyse de Mikhaïl Xifaras illustre la multiplicité des articulations possibles à propos des droits relatifs au patrimoine. « *Autrement dit, il est impossible d'identifier la propriété moderne et la propriété privée. La théorie de l' « individualisme possessif » a pu dominer les esprits, imprimer sa marque aux théories, s'imposer dans la législation, elle n'est jamais venue à bout de la pratique juridique, toujours ouverte à des configurations dans lesquelles les propriétés collectives ou communes ont leur place. La tragédie des commons n'a jamais vraiment eu lieu. »*⁵*

Dans un deuxième temps, nous nous attacherons à déterminer de quelle manière la propriété partagée apparaît dans de nombreux montages sénégalais qui visent à organiser l'accès, l'utilisation et la circulation des droits attachés à la terre, que cela soit en milieu urbain ou rural.

Dans cette perspective, il nous semble important de souligner les liens que nous établissons avec certaines catégories juridiques ou économiques, qui ne sont pas habituellement associées, du moins en contexte francophone, ce, dans la mesure où la construction fiduciaire est aujourd'hui davantage développée dans les régions d'influence de la *common law*. Ainsi, les notions de trust, le montage tout à fait original de la fiducie québécoise, entendue comme sujet de droit, ou encore la notion de biens publics mondiaux jusqu'alors analysée par les économistes mais dont nous tenterons de proposer une traduction en termes juridiques, sont autant de catégories juridiques qui permettent de poser avec un éclairage nouveau la question du titulaire du patrimoine et les relations entre les différents acteurs.

Avant de rentrer dans le détail des développements, précisons d'emblée que notre objectif est de démontrer que la catégorie juridique « patrimoine » doit être revisitée pour s'adapter aux enjeux nouveaux que doit relever le monde contemporain, qu'il s'agisse de l'accès au logement en ville, et de l'accès à la terre dans le monde rural. Ainsi, la réflexion est orientée vers la réalisation d'un objectif précis, à savoir l'utilisation et la gestion viable à long terme des terres où le bénéficiaire du dispositif n'est pas seulement l'État, mais également les populations.

Trois grandes questions se posent quant au patrimoine : celle de son titulaire, de la nature du patrimoine et de son régime d'appropriation. Dans le cas de la fiducie et du trust, la question du titulaire du patrimoine est particulièrement prégnante en raison de la simultanéité de différentes saisines. La notion de saisine nous permettra de prendre de la distance avec la théorie classique du patrimoine qui impose l'association du patrimoine à une personnalité juridique : en d'autres termes, selon cette théorie, le patrimoine ne pourrait pas être conçu ou pensé sans relation avec un titulaire, personne physique ou morale.

Nous montrerons que la notion de patrimoine ne soulève pas seulement la question de son titulaire, mais également celle de son affectation : dans cette hypothèse, l'accent est mis sur le *but* ou la *finalité* pour lesquels le patrimoine est constitué et vers lesquels l'action est orientée. « *Si le régime juridique d'un bien dépend de sa nature juridique, il arrive aussi qu'il soit lié à son utilisation et, plus largement, à son affectation, ce qui vise à la fois la détermination d'un*

⁴ Xifaras Mikhaïl, *La propriété. Étude de philosophie du droit*, op. cit. p. 500.

⁵ Xifaras Mikhaïl, *La propriété. Étude de philosophie du droit*, op. cit. p. 500.

but et la réalisation de la démarche qui permet d'atteindre celui-ci. »⁶ Dans cette théorie issue de la doctrine juridique allemande du début du XX^e siècle, c'est la catégorie « patrimoine » qui est soulignée et c'est son affectation qui a un rôle central.

Le paradoxe d'une telle proposition est que, bien qu'elle soit en rupture avec la théorie classique du patrimoine⁷, elle n'est pas moins fondée sur des structures juridiques de l'appropriation existante. Dans ce sens, ce que nous proposons est moins un nouveau mode d'appropriation qu'une nouvelle lecture ou une « mise à jour » de modes d'appropriation connus. Connus mais marginalisés par la conception civiliste de la « maîtrise souveraine » : le pourquoi de cette marginalisation s'explique par une analyse politique et économique de l'histoire des idées juridiques.

La portée théorique ne peut naturellement pas être dissociée d'une attention toute particulière à l'examen de leur mise en œuvre juridique, concrètement, sur le terrain, en relation avec les acteurs impliqués. Nous verrons que dans la plupart des situations de « propriétés partagées », l'examen de « ce pourquoi elles ont été mises en place » permet de saisir l'intention du montage.

Au Sénégal, les montages tels que le domaine national, les droits de superficie, le bail emphytéotique, héritiers d'une conception où différents démembrements du droit de propriété sont partagés simultanément, en encore certains contrats oraux observables dans les pratiques dans la vallée du fleuve Sénégal, atteste en effet que celle-ci est déjà mise en œuvre à de nombreux égards dans le contexte sénégalais. En effet, la situation de dualité des acteurs sur une même parcelle, est déjà présente dans de nombreux montages (sur le domaine national, sur le domaine privé de l'État et dans le droit issus des pratiques) qu'il nous faudra analyser pour en comprendre les logiques sous-jacentes.

Ainsi, il nous paraît intéressant de mettre en perspective, les montages du domaine national, du bail emphytéotique et de la fiducie, en vue de la gestion des terres et des ressources naturelles et de mettre en relation ce que proposent ces trois montages. Ce, en particulier au niveau territorial local où la gestion patrimoniale des ressources naturelles offre à la fiducie/trust un cadre d'analyse nouveau, celle-ci « étant *sans doute la clef d'une gestion patrimoniale*. [Quoique] *elle pose un gros problème dans les traditions juridiques d'inspiration civiliste* », il paraît ainsi envisageable d'« *acclimater l'institution anglaise du trust dans les nouvelles législations* »⁸, relatives à la gestion et à l'accès des ressources naturelles.

1. Méthodologie

Dans le cadre de l'appel à proposition du volet « recherche » de la composante « Appui aux acteurs des politiques foncières », l'équipe de recherche, constituée de Caroline Plançon et Ibra Ciré Ndiaye, a effectué une mission sur le terrain du 25 juillet au 22 août 2007. Celle-ci

⁶ Terré François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 1991, p. 274.

⁷ La théorie classique définit le patrimoine comme « *l'ensemble des rapports de droit appréciables en argent, qui ont pour sujet actif ou passif une même personne juridique et qui sont envisagés comme formant une universalité juridique.* » Terré François, *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 1991, p. 270.

⁸ Le Roy Étienne, Karsenty Alain et Bertrand Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources naturelles*, Karthala, 1996, 387 p., p. 56-57.

s'est déroulée au Sénégal dans les zones de Saint-Louis et de Podor. Cinq séances préparatoires nous ont permis d'organiser le séjour d'un point de vue théorique et logistique. Quatre phases ont rythmé la démarche pendant le séjour : Saint-Louis du 26 juillet au 5 août, zone de Podor du 5 au 13 août, Saint-Louis du 14 au 19 août, Dakar du 20 et 21 août⁹.

Les parcours et les expériences des membres de l'équipe¹⁰ ont donné l'occasion d'élaborer une problématique commune à des terrains, urbains et ruraux, habituellement traités de manière séparée, afin de proposer une vision plus globale de la situation foncière et domaniale au Sénégal. Le travail de terrain de juillet-août 2007 a été conçu comme une mise en synergie de deux recherches où nous avons mutualisé et capitalisé ces expériences réciproques : la mission a été l'occasion de mettre en perspective les enjeux et les problématiques, et de décrypter les logiques des acteurs concernés sur les deux terrains. Par ailleurs, la recherche est un retour sur ces cadres d'étude et a permis une analyse de l'évolution des contextes dans les deux zones, qu'elles soient urbaines ou rurales.

Notre démarche en tant que juristes-anthropologues consiste à appréhender le phénomène juridique, dans sa globalité, des textes aux pratiques des acteurs, et des pratiques des acteurs aux textes, c'est-à-dire à analyser le droit par cette double entrée. Sur le terrain, notre méthode de travail s'est traduite par l'analyse et la confrontation d'une part, du corpus juridique institutionnel (lois, règlements et jurisprudence) et son évolution (notamment le renforcement du processus de décentralisation en 1996 et la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale en 2004), d'autre part, des pratiques et des logiques des acteurs. L'analyse du droit dit positif (i.e. posé et applicable à un moment donné dans une société) est essentielle, mais non suffisante : les pratiques peuvent s'affranchir de tout texte, étant donné que le phénomène juridique s'exprime également, sans l'intermédiaire des législations étatiques.

2. Organisation du travail

La réforme foncière prévue par la Loi d'orientation sylvo-pastorale de 2004 (LOASP) s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale de préservation des ressources naturelles, particulièrement sensible dans la proximité de la zone sahélienne. Un lien entre foncier et environnement est établi dans la mesure où la gestion des ressources naturelles a un lien étroit avec le régime juridique des sols. Le droit applicable aux ressources naturelles renouvelables ne correspond pas exactement au droit foncier, pourtant, le statut de ces ressources est le plus souvent tributaire du statut et du régime du fonds. Ce positionnement, issu de la tradition civiliste, « *la propriété du sol emporte la propriété de dessus et de dessous* » (art. 552 al.1 CC) n'est pas toujours adapté aux pratiques des populations : détenir le sol d'une part, et le cultiver, c'est-à-dire le mettre en valeur d'autre part, ne sont pas toujours le fait d'une seule personne : nous verrons que ces montages juridiques peuvent impliquer plusieurs personnes.

⁹ Voir en annexe le guide d'entretien, la liste des interlocuteurs et les documents qu'ils nous ont remis.

¹⁰ Le cadre général de la recherche s'inscrit dans le prolongement de recherches effectuées antérieurement par les membres de l'équipe. Caroline Plançon, après un terrain d'un an en 1997 à Saint-Louis, pour sa recherche doctorale sur le rôle des représentations sociales dans la production du droit, notamment relatif au droit foncier et domaniale, a analysé les modalités de gouvernance locale dans le cadre de la restructuration et de la régularisation des quartiers de Saint-Louis. Ibra Ciré Ndiaye a effectué depuis 1992 dans la zone de Podor des travaux d'étude sur les politiques d'ajustement structurel agricole, les droits délégués d'accès aux ressources naturelles à Mbooyo et de recherche doctorale sur les systèmes irrigués.

Le domaine national au Sénégal, comme la fiducie, est construit sur des éléments relevant d'autres conceptions que celle de la « propriété-souveraine ».

Il nous paraît important avant de retracer l'origine du montage et du fonctionnement de la fiducie, son actualité dans les législations contemporaines, notamment avec la notion originale de « patrimoine d'affectation », de justifier en quoi l'analyse d'un tel dispositif juridique donne des éléments de réflexion dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques d'accès et d'utilisation des terres et des ressources naturelles dans le contexte foncier et domanial sénégalais. Ainsi, dans un premier temps, une présentation du contexte juridique sénégalais s'impose (chapitre I), avant que de proposer des pistes d'analyse des propositions institutionnelles en cours d'élaboration au Sénégal, ainsi que des pistes de réflexions et d'innovation dans le contexte de la gestion locale déjà en place au Sénégal (chapitre II).

Une meilleure compréhension de la situation foncière et domaniale aujourd'hui au Sénégal, nécessite d'appréhender certaines grandes tendances de politiques juridiques dans une perspective historique. Bien que le propos ici ne soit pas de présenter un essai d'histoire de droit, la pluralité des régimes ayant cours au Sénégal aujourd'hui découle de ces processus qui s'enracinent dans l'histoire du pays. Un bref rappel du cadre légal, nous permettra l'interprétation des situations concrètes observées sur le terrain. Pour finalement, tenter de renouveler les montages institutionnels en cours ou évoqués dans les travaux relatifs à la réforme foncière (chapitre III).

I. CADRE LÉGAL ET RÉGIMES JURIDIQUES FONCIERS SÉNÉGALAIS

Au Sénégal, et comme dans de nombreux États sur le continent africain, il faut avoir en tête l'importance de deux éléments juridiques cruciaux pour la compréhension : l'importance des droits traditionnels dans les pratiques juridiques de populations et, l'importance du régime de la domanialité. Ce dernier point est notamment illustré par la création par la loi 64-46 de 1964 du domaine national, entité juridique qui représente près de 90 % du territoire sénégalais, structure juridique sur laquelle on reviendra avec précision.

■ Avant 1964

On pouvait identifier quatre régimes juridiques des sols.

- ▷ Le régime fondé sur le droit de propriété individuelle, constitué de deux branches :
 - la première renvoie au régime dit « hypothécaire » qui consiste en l'application de la publicité des droits fonciers régis conformément aux dispositions du Code civil introduit au Sénégal en 1830. Ce régime issu du Code civil appliqué dans les quatre communes de pleine exercice dont fait partie Saint-Louis où il reste des vestiges¹¹,
 - la deuxième branche est constituée par le régime de l'immatriculation depuis les décrets de 1906, puis celui de 1932, qui mettent en place ce régime de publicité foncière. Parallèlement à la procédure de la concession (sur le domaine privé de l'État, qui reste en place), est ajoutée une autre manière d'envisager la gestion des biens immobiliers. Le système de l'immatriculation d'inspiration germanique donne une nouvelle tonalité à la propriété, sans toutefois connaître le véritable succès escompté par les autorités qui le mettent en place. Quoique les décrets de 1935 et 1955 tendent à une meilleure reconnaissance des droits traditionnels, le faible pourcentage d'immatriculation traduit un échec de cette politique juridique, révélateur de l'incompréhension qui persiste vis-à-vis des droits traditionnels, notamment quand ils sont présents sur les domaines de l'État.
- ▷ Le régime du domaine de l'État (public et privé), c'est-à-dire qui renvoie aux régimes de la domanialité.
- ▷ Les régimes traditionnels, nombreux, diversifiés et caractérisés par leur plasticité, ils renvoient à ce que l'on peut désigner le « droit des pratiques »¹².

■ Après la réforme de 1964

Le dispositif juridique prévu par les textes (ce qui ne traduit évidemment pas l'ensemble des pratiques liées à la terre) prévoit :

- le régime applicable aux titres privés des particuliers ;
- le domaine de l'État (privé et public) ;

¹¹ Les vestiges des différents régimes fonciers coloniaux se perçoivent surtout au travers des litiges nés des situations que créent les articles 3 et 14 de la Loi sur le domaine national du 17 juin 1964.

¹² Le Roy Étienne et Hesseling Gerti, « Le droit et ses pratiques », *Politique africaine*, n° 40, décembre 1990, p. 2-11.

- le régime du domaine national, les droits traditionnels sont évoqués dans la Loi sur le domaine national en son article 15¹³, et dans les articles concernant les dispositions transitoires. En 1964, les terrains occupés traditionnellement ont été incorporés dans ce domaine national. La Loi sur le domaine national a fait changer soudainement le régime juridique du sol sur lequel des populations étaient déjà installées et avaient déjà mis en valeur (par construction ou mise en culture).

Dans un contexte de pluralisme juridique, l'enjeu, certes difficile à relever, est d'identifier les droits, les reconnaître publiquement et les rendre prévisibles, en d'autres termes, termes juridiques en l'occurrence, les doter d'une sécurité juridique. Cette première vocation à vocation à présenter les différents régimes juridiques, et les éventuelles passerelles, c'est-à-dire les mutations possibles.

1. Importance de la domanialité

La domanialité est un régime juridique qui concerne les biens détenus par l'État ou tout autre personne publique. En droit français, elle peut être publique, (le domaine public), ou privée, (le domaine privé de l'État). Ces deux régimes existent au Sénégal, mais il faut y ajouter le régime du domaine national, catégorie juridique endogène.

La domanialité est un aspect important des réalités juridiques sur le continent africain ; elle s'inscrit dans la continuité d'un processus de conquête et de maîtrise des territoires. Ce processus a fortement été marqué pendant la colonisation, mais les logiques ont été reprises à leur propre compte par les États nouvellement indépendant, notamment le Sénégal. En fait, l'association « pouvoir, territoire, droit » est une association assez générale et connue sur laquelle tout État en construction se repose. L'inscription dans le territoire de la marque de son pouvoir est pour l'État, quel qu'il soit et pas seulement sur le continent africain, un des moyens essentiel d'affirmation de son autorité. Ce processus juridique implique que le principe de la domanialité soit fortement affirmé. Après avoir précisé les modalités de constitution et de gestion du domaine privé de l'État, nous envisagerons les caractéristiques du domaine national, catégorie juridique originale, mise en œuvre au Sénégal en 1964.

1.1 Gestion du domaine privé de l'État

La politique d'immatriculation de l'État sénégalais s'inscrit dans le cadre de la politique étatique de maîtrise des sols. Dans les zones urbaines, le recours à l'immatriculation était prévu et réclamé par les législateurs de 1964 qui n'avaient pas exclu la notion de propriété privée en ville. André Peytavin, ministre des Finances d'alors, avait cru bon de préciser dans l'exposé des motifs de la loi que « *Ce qui est condamnable, c'est l'appropriation privée généralisée et injustifiée des terres mais non le droit en lui-même dans la mesure où il est exercé dans les conditions conformes à l'intérêt général et où il peut constituer un facteur de*

¹³ Art. 15 : « *Les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continueront à les occuper et à les exploiter. Toutefois, la désaffection de ces terres peut être prononcée par les autorités compétentes de la communauté rurale, soit pour insuffisance de la mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit pour des motifs d'intérêt général. La décision de désaffection pourra faire l'objet d'un recours devant le Gouverneur de la région. Un décret précisera les conditions d'application du présent article.* » En annexe le texte de la loi.

*développement social et économique. ».¹⁴ Dans la perspective de mise en œuvre de cette politique, il était essentiel pour les autorités d'assurer un contrôle étatique particulièrement étroit et efficace sur le sol urbain. En effet, l'exode rural et la densification citadine allaient faire des villes un enjeu foncier sensible, qui pouvait être une source importante de revenus pour le budget de l'État, et à l'avenir pour les collectivités locales. À cet égard, les propos du ministre des Finances de l'époque sont très clairs quand il annonce que le droit de propriété « *subsistera dans les villes où il ne paraît guère possible d'appliquer systématiquement une autre formule juridique* ».¹⁵ Nous nous interrogeons sur la portée de cette déclaration en examinant les modalités prévues pour immatriculer au nom de l'État les zones urbaines du domaine national. Concernant le domaine privé de l'État, examinons les modalités de constitution, c'est-à-dire par quelle procédure est incorporée une dépendance, puis les modalités de gestion.*

■ Constitution du domaine privé de l'État

La procédure d'immatriculation s'inscrit dans une logique de généralisation de la propriété et tient une place essentielle dans le régime juridique des zones urbaines. Cette procédure est exigée par le Code de l'urbanisme pour pouvoir prétendre à une autorisation de construire. Le Code de l'urbanisme de 1988 affirme expressément cette nécessité dans son article 19 en évoquant « *une immatriculation obligatoire au nom de l'État des terrains du domaine national compris dans les zones urbaines.* »¹⁶ L'immatriculation n'est pas la propriété, elle en est seulement l'étape initiale, une démarche administrative dont le terrain doit faire l'objet, pour que la personne qui prétend à des droits puisse les consolider. L'immatriculation au nom de l'État est requise pour accéder à l'autorisation de construire. À propos de l'évolution des demandes d'autorisation de construire, il faut souligner qu'elles sont dorénavant délivrées par le maire, depuis la loi de décentralisation de 1996¹⁷. Précisons que l'État garde un rôle prééminent dans la mesure où la décision n'est exécutoire qu'avec l'approbation préalable de son représentant.

L'État est propriétaire de nombreux terrains à titre privé. Sur son domaine privé, l'État mène une politique domaniale qui vise à gérer le développement urbain et à rentabiliser son occupation, la ville étant conçue comme un espace d'habitation mais aussi comme un espace économique où la circulation des hommes et des marchandises doit être facilitée. Le domaine privé de l'État est régi par quatre textes : la Loi sur le domaine national à fin d'immatriculation (art. 13), le décret d'application de la même année (n° 64-573¹⁸), la loi de 1976 portant Code du domaine de l'État¹⁹ et son décret d'application de 1981 (n° 81-557²⁰).

¹⁴ Peytavin André, ministre des Finances et des Affaires économiques, Projet de loi portant création et organisation du domaine national et exposé des motifs, Direction de l'aménagement du territoire, p. 36. Cette remarque confirme les nuances qu'il faut apporter aux conceptions sur les droits collectifs qui intègrent une certaine mesure d'individualisation des droits.

¹⁵ Peytavin André, *ibidem*, p. 36.

¹⁶ Loi 88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'urbanisme, JORS du 16 juillet 1988, p. 419.

¹⁷ Lois 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales et transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, JORS n° 5689 du 20 mai 1996.

¹⁸ Décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi 64-46, JORS du 29 août 1964, p. 1183.

¹⁹ Loi 76-66 du 2 juillet portant Code du domaine de l'État, JORS n° 4506 du 28 juillet 1976, p. 1110.

²⁰ Décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé, JORS n° 4855 du 5 septembre 1981, p 820-826.

Le Code du domaine de 1976 prévoit la possibilité d'occupation du domaine privé, notamment dans le cadre de la conclusion de baux emphytéotiques. On s'interrogera sur l'efficacité de la gestion du domaine privé de l'État.

La loi du 2 juillet 1976 portant Code du domaine se propose de refondre le régime applicable au domaine privé dont la réglementation datant de 1937, encore en vigueur alors, était désuète²¹. L'objectif de la loi est de concilier deux impératifs. Le dispositif doit fournir des revenus à l'État et permettre que le développement des zones urbaines, devenu inexorable, se fasse dans les meilleures conditions notamment en facilitant l'accès au crédit des occupants pour construire leur habitation. Ces mécanismes s'inscrivent dans une politique de l'habitat destinée à ralentir la croissance urbaine ou du moins à « *assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle* »²² des terrains du domaine privé.

Du point de vue quantitatif, le contrôle escompté a été inefficace car les villes continuent de s'étendre, mais un autre combat reste toujours possible : celui de l'amélioration de l'habitat urbain que la loi tente aussi de contrôler grâce au concept de *mise en valeur*. À cette fin, le titre III du Code du domaine prévoit différentes modalités d'occupation. Sans faire ici l'exposé exhaustif des conditions de passation de ces contrats²³, l'examen de certaines de leurs caractéristiques sont nécessaires pour comprendre les particularités de leur mise en œuvre et les désagréments qui ont pu en découler pour les populations.

■ Examen des modes d'occupation et de gestion du domaine privé de l'État

Jusqu'en 1987, la vente étant pour ainsi dire un outil neutralisé, dans la mesure où peu de situations réunissent les conditions requises par l'article 41 du Code de 1976 pour en permettre la réalisation, l'État gère son domaine en ayant principalement recours aux *autorisations d'occuper*, aux *baux emphytéotiques* et aux concessions de *droit de superficie*. Tous ces montages juridiques sont fondés sur une « propriété partagée », comme le sont ceux du trust et de la fiducie. Dans les années 1980, l'État a facilité les conditions de vente de biens domaniaux de son domaine privé.

Autorisation d'occuper et permis d'occuper : précaire mais subsiste encore

Les autorisations d'occuper le domaine privé de l'État prévues par l'article 37 du Code du domaine de 1976²⁴ sont délivrées à titre précaire et révocable à tout moment par l'administration et ne concernent que des installations légères et démontables. Aucune transaction ne peut avoir lieu sans l'avis du service des Domaines. La contrepartie de cette autorisation d'occuper se traduit par une redevance annuelle.

Ces *autorisations d'occuper le domaine privé de l'État* ont fait l'objet du décret n° 81-557²⁵. Ces autorisations ne sont plus délivrées, mais il importe d'en faire état d'une part parce que cette procédure est symptomatique des lourdeurs, administrative et financière, de la gestion des sols au Sénégal et, d'autre part, parce que certains habitants sont encore détenteur du

²¹ Exposé des motifs de la loi 76-66 du 2 juillet portant Code du domaine de l'État.

²² Article 36 de la loi 76-66 précitée.

²³ Les contrats conclus pour l'occupation du domaine privé respectent les règles générales du droit des contrats assortis des protections réservées à la domanialité publique.

²⁴ Article 37 de la loi 76-66 du 2 juillet portant Code du domaine de l'État.

²⁵ Décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé, JORS n° 4855 du 5 septembre 1981, p 820-826.

« ticket » remis au début de la procédure d’acquisition de telles autorisations. Ces procédures rarement menées à leur terme par les habitants sont symptomatiques de grand nombre de situations où « les petits papiers » dont sont parfois détenteurs les individus apporte plus de confusion que de sécurité.

En effet, le début de la procédure débute par la remise d’un « ticket » au moment de l’attribution du lot. La procédure prévoit différents contrôles des Domaines, du Cadastre et des Domaines de la région, puis à la Direction des domaines de Dakar qui signe l’autorisation d’occuper le domaine privé de l’État. Mais le document n’est délivré au demandeur qu’après le paiement d’une redevance, de frais de dossier administratif et d’un timbre fiscal. Le coût de la procédure et les faibles garanties de l’autorisation expliquent le fait que les habitants conservent leur « ticket », accordé au début de la procédure, mais ne conduisent pas la procédure à son terme. Ce ticket ne donne pas plus de droit que l’ancien « permis d’habiter », mais il est gratuit, à la différence des baux emphytéotiques et des droits de superficie.

Le *permis d’habiter* est un titre régi par l’arrêté 723/AD du 16 mars 1937, fixant les conditions d’aliénation, d’amodiation et d’exploitation des terres domaniales ainsi que leur affectation à des services publics. Le décret de 1981 a abrogé le décret de 1937 (art. 47) et prévu des dispositions transitoires (art. 38) pour les titulaires de ce permis d’habiter qui pouvaient demander une constatation de mise en valeur et un titre définitif de propriété pendant une durée de deux ans. Le texte prévoyait qu’au-delà de cette période, le permis d’habiter serait retiré. Pourtant, en 2007, certains habitants sont encore détenteurs de ces permis d’habiter, c’est notamment le cas dans le quartier de Goxum Mbaac où sur le titre foncier n° 2077, immatriculé au nom de l’État, des permis d’habiter ont été délivrés de façon provisoire et précaire, ainsi que des « tickets de lotissement ».

Il nous paraissait intéressant de faire état de ces autorisations d’occuper et permis d’habiter, parce que, bien que les droits accordés par ces mécanismes juridiques soient très peu sécurisants, a fortiori quand la procédure n’est pas menée à son terme, ils traduisent le fait que les habitants ont intégré, dans une certaine mesure, dans leurs pratiques juridiques, les procédés prévus par la législation ou la réglementation étatique. Le phénomène d’acculturation observé dans les situations de pluralisme juridique se traduit par la combinaison du maintien des systèmes traditionnels originels et de la réappropriation du modèle qui a été importé et imposé. Ces phénomènes ne s’excluent pas car ils sont vécus successivement ou simultanément selon les situations juridiques auxquelles sont confrontées les populations. Les populations réinterprètent et intègrent dans leurs propres pratiques les politiques foncières, les acteurs ont intégré dans leurs pratiques l’idée que la diversification de leurs pratiques juridiques pouvait être une voie pour affirmer ou consolider leurs droits à occuper l’espace.

L’aspiration des populations à accéder à des droits sécurisés et la nécessité de construire dans des matériaux solides – ce que ne permettent pas les autorisations d’occuper – ont conduit à les délaisser au profit des baux emphytéotiques et droits de superficie auxquels peuvent recourir les particuliers à Saint-Louis. Conféré à l’emphytéote et au superficiaire pour une durée pouvant aller jusqu’à quatre-vingt-dix-neuf ans, ce type de contrat est censé permettre à celui qui met en valeur sa parcelle d’accéder plus facilement aux crédits car il confère au preneur un droit réel, susceptible d’hypothèque. Ces contrats ont également, voire essentiellement, été conçus par l’État pour mettre place en place une valorisation de son domaine privé.

Concession de droit de superficie et du bail emphytéotique : logique comparée

Le bail emphytéotique et les droits de superficie, déjà pratiqués au Sénégal, sont une autre illustration de montages qui impliquent différents acteurs liés à une même parcelle, objet de ce contrat de longue durée. Ces acteurs sont actuellement, au Sénégal, l'État et les particuliers emphytéotes ou superficiaires.

Ces montages mettent en œuvre une fiction juridique dans laquelle le lien entre droit et temps est essentiel pour comprendre le fonctionnement du droit de propriété. Ils mettent l'accent sur la mise en valeur produite sur le bien immeuble, souligne l'importance du droit d'usage sur le domaine utile, mais maintient le rôle important du domaine éminent.

Les *baux emphytéotiques* sont de dix-huit ans au minimum et de cinquante ans maximum lors du premier bail (art. 39). Une prorogation est possible pour un maximum de quatre-vingt dix-neuf ans. Ces baux constituent des droits réels et permettent donc la constitution d'hypothèque. Un loyer annuel est dû comme pour le bail ordinaire, mais la plupart du temps l'emphytéote procède, dans un second temps, à l'établissement d'un titre foncier, nous verrons dans quelles mesures.

Dans le cas des *concessions de droit de superficie*, les droits sont accordés pour une durée de vingt-cinq à cinquante ans, avec une possibilité de renouvellement dans la limite de cinquante ans (art. 40). Ces concessions sont établies dans des quartiers résidentiels dotés d'un plan d'urbanisme de détail (PUD) dans le cadre de politique de l'habitat. Le droit de superficie ne peut être octroyé qu'en vue d'un usage d'habitation.

Des critères juridiques de planification urbaine encadrent le choix de la nature des contrats d'occupation : le droit de superficie est accordé dans le cadre de Plan d'urbanisme de détail. Ainsi, dans le cadre du plan directeur d'urbanisme (PDU), des plans d'urbanisme de détail ont été établis en vue de la planification urbaine de Saint-Louis (PUD Ngallèle Nord et PUD Sud UGB). L'existence de ces PUD permet dorénavant l'octroi de droit de concessions de superficie ; ainsi, les programmes de restructuration de l'habitat et de régularisation foncière ont dorénavant recours à cet outil juridique.

Par ailleurs, les droits de superficie ont un rendement plus intéressant pour l'État. La lecture comparée des articles 39 et 40 de la loi de 1976 suggère que le bail emphytéotique est moins fructueux pour l'État que la concession du droit de superficie dont la contrepartie est égale à la valeur du terrain – prix au m^2 , fixé avec le délégué de quartier et avec le service des Domaines, selon le taux d'équipement du quartier, prix relativement élevé par rapport à celui du loyer auquel est tenu l'emphytéote. Cette distinction s'explique par les objectifs respectifs de ces deux sortes de contrat et concerne, au terme du contrat, le devenir des impenses. L'emphytéote est tenu à un loyer moindre car l'aménagement, objet de la mise en valeur, revient à l'État à la fin du bail emphytéotique²⁶ tandis qu'à la fin des contrats de concession de

²⁶ À l'origine, ce contrat concernait des plantations (*d'emphyteusis*, plantation). Le bail emphytéotique est une construction juridique datant du droit romain du Bas-Empire ; son principal objet est la mise en valeur des terres incultes. La convention réside en une concession à long terme de terre en friche, moyennant, outre l'obligation de culture, le versement par le locataire d'une modeste redevance au propriétaire. Cette condition avantageuse de durée est proposée aux occupants pour les inciter à rester sur place et à mettre en valeur les champs et vergers romains. L'autre influence date de l'occupation romaine de l'Égypte où l'emphytéose existait déjà depuis longtemps. Roger Aubenas rapporte que l'objet était non une location mais une vente, où l'acheteur s'obligeait à défricher. Cette obligation à la charge de l'acheteur peut paraître étonnante ; elle s'explique par le

droits de superficie, le terrain revient également à l'État mais le superficiaire, qui a un droit d'usage sur la mise en valeur pendant la concession, récupère les impenses et peut même les revendre. Dans les deux cas, le fonds appartient toujours à l'État et correspond à la distinction domaine éminent de l'État et domaine utile de l'usager.

Trois caractéristiques doivent être relevées pour mesurer l'efficacité respective de ces contrats.

- en premier lieu, en cas de non renouvellement ou de non exécution du contrat, les investissements réalisés sur les terrains reviennent à l'État gratuitement. Cet élément pose question pour les descendants du titulaire du bail. Or, pour ceux-ci, l'article 39 prévoit une procédure de cession du bail après autorisation par l'administration des domaines. Cette autorisation dépendra en grande partie de la mesure de la mise en valeur réalisée sur le bien immeuble. Cependant, le bail emphytéotique n'a pas donné satisfaction aux populations notamment en ce qui concerne la sécurité de transmission aux héritiers. Du point de vue des locataires, malgré la stabilité due à la longueur du bail, les garanties font défaut en fin de bail, notamment au moment de liquider les successions pour identifier les ayants droit et, le cas échéant, les droits eux-mêmes si aucune trace écrite n'a été conservée ;
- la mise en valeur constitue la deuxième notion qui mérite commentaire pour mesurer l'impact des baux emphytéotiques. Cette mise en valeur se traduit en milieu urbain par l'édification d'une construction, construction autorisée et respectant les canons du Code de l'urbanisme : la mise en valeur, condition de réalisation du contrat, peut constituer une réelle contrainte pour les habitants qui rencontrent des difficultés financières à réaliser cette obligation du contrat. En cas de non-respect de l'obligation de mise en valeur, le contrat est résilié. À Saint-Louis, il faut noter que la mise en valeur doit également respecter des contraintes urbanistiques en raison de l'inscription de la ville au patrimoine mondial de l'humanité²⁷ ;
- enfin, même si le loyer annuel reste modique, la procédure reste coûteuse : les frais annexes (frais de conservation foncière, les frais de timbre et l'enregistrement payable tous les trois ans, sont extrêmement difficiles à assumer pour la plupart des habitants.

À cet égard, notons que lors des discussions relatives à la réforme foncière en cours au Sénégal, le non-paiement du montant du bail emphytéotique a été souligné et l'une des propositions consisterait à généraliser l'autorisation d'occuper, « *le montant de la redevance étant moins élevé, il y a moins de risques d'accumulation d'arriérés*²⁸ ». Le plus souvent, les baux n'étant pas payés, les possibilités d'investissement étatique dans la restructuration sont remises en question.

statut du vendeur qui n'était autre que l'État qui avait un intérêt à la mise en valeur des terres. « *C'est donc, au point de vue juridique, un contrat hybride, tenant à la fois de la vente et du louage, mais dominé par l'idée emphytéotique.* » Aubenas Roger, *Cours d'histoire du droit privé. Anciens pays de droit écrit. (XIII^e siècle-XVI^e siècle)*, tome IV : autour de la propriété foncière (Moyen Âge et ancien régime), Aix-en-Provence : La pensée universitaire, 1957, 130 p., p. 18.

²⁷ Le classement en patrimoine national de l'île en 1998 a favorisé la procédure de classement « patrimoine mondial de l'humanité » par l'Unesco le 2 décembre 2000. Ce classement a rendu plus stricts les octrois d'autorisation de construire.

²⁸ Communication auprès du conseil économique et social, « Le problème foncier au Sénégal », 1996, 24 p., *Journal des Actes du Conseil économique et social*, 2^e session ordinaire 1996, Avis et recommandations, Dakar, août 1997, p. 21.

Ainsi, le bilan de la gestion des baux emphytéotiques est plus que mitigé. Du point de vue de l'État, le manque à gagner financier est important : « *L'État qui espérait des recettes grâce aux plus-values accumulées sur les baux n'a pratiquement tiré aucun avantage de cette opération*²⁹ ». La concession de droit de superficie ne satisfait quand à elle, « *ni le concédant (l'État) qui perçoit une redevance inférieure à celle qu'il aurait perçue en cas de bail* », ni les concessionnaires qui rencontrent des difficultés auprès des organismes de crédits, le fait que « *deux droits se superposant sur le même immeuble* » étant souvent compris, de bonne ou de mauvaise foi, par les professionnels. Cet argument évoqué par le législateur pour justifier la loi de 87-11 traduit un changement de stratégie de la politique sénégalaise en matière foncière dans les villes.

L'idée sous-jacente dans le bail emphytéotique, et son éventuelle généralisation en zone urbaine, était de permettre par les recettes ainsi obtenues de financer la politique de l'habitat social. L'exposé des motifs de la loi 87-11 autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zone urbaine souligne, que cet espoir ne s'est pas réalisé. D'un point de vue de politique foncière, comment peut-on analyser cette généralisation du bail emphytéotique dans les années 1980 et le revirement des années 2000 ? Outre le faible rendement du bail emphytéotique, sa généralisation a rencontré l'opposition des groupes politiques et religieux et ne s'est jamais concrétisé.

Vente de biens du domaine privé de l'État

Parmi les instruments de gestion, avant la loi de 1987, la possibilité de vente du domaine privé de l'État était très limitée par la loi de 1976. Son article 41 prévoyait des possibilités de vente mais elle devait soit être autorisée au cas par cas par une loi ou concerter les établissements publics ou sociétés d'économie mixte spécialement créées pour le développement de l'habitat. Cette procédure lourde était destinée à protéger l'intégrité du domaine privé de l'État. Dans la pratique, seuls les organismes d'aménagement urbain tels que la SICAP et l'OHLM ont bénéficié de cette procédure ; dans leur cas, la vente était facilitée puisqu'un décret était suffisant. Les sociétés de logements sociaux qui ont eu tendance à détourner l'esprit de la loi de 1976 en réalisant des opérations sur des terrains qui appartenaient encore au domaine national, et qui était immatriculés après coup par l'État au nom de l'État, puis au nom des sociétés immobilières³⁰.

En réponse aux difficultés, financières et humaines, rencontrées par l'État dans la gestion de son domaine, les pouvoirs publics ont opté pour une transformation du système en vigueur dans les zones urbaines. La loi 87-11 généralise la possibilité de la vente des terrains du domaine privé de l'État situés en zones urbaines.

La loi de 87-11 du 24 février autorisant la vente des terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zone urbaine traduit un revirement de la politique d'accès à la terre dans les villes. Cette loi autorise une fois pour toutes les ventes dans les zones sus-indiquées, en rupture avec l'esprit de l'article 41 du Code du domaine de 76. Le législateur propose une interprétation particulière de la loi de 1976 car la loi de 1987 ne se présente pas comme une autorisation législative ponctuelle comme la rédaction de 1976 le suggérait, mais comme une loi générale

²⁹ Exposé des motifs de la loi 87-11 du 24 février 1987 autorisant la vente de terrains domaniaux destinés à l'habitation situés en zones urbaines, JORS du 14 mars 1987, p. 324.

³⁰ Hesselink Gerti, *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, n° 49, Leiden: African Studies Centre, 1992, 214 p., p. 108.

applicable à l'ensemble des zones urbaines du territoire. La loi de 1987 introduit une possibilité pour les particuliers d'accéder à un titre foncier, donc à la propriété privée en zone urbaine.

Dictée par le souci de lutter contre la spéculation et la prolifération des terrains nus, la réforme est destinée aux seuls titulaires de titres d'occupation visés par le Code du domaine. Cette exigence s'explique par l'importance du principe de mise en valeur dans l'économie du régime foncier et domanial et dans toute politique d'aménagement et d'occupation des sols. Les difficultés pour mettre en œuvre le principe de mise en valeur ont d'ailleurs été à l'origine de la révision du premier décret d'application³¹, révision qui a eu lieu seulement une année après, en 1988. Le décret 88-826 du 14 juin 1988³² souligne la condition du « *respect de l'obligation de mise en valeur* » pour pouvoir accéder à la propriété d'un terrain domanial situé en zone urbaine. Ce qui, concrètement, conduit à l'impossibilité de vente sur les terrains nus qui pourraient le rester si le propriétaire a des visées spéculatives ou s'il est dans l'impossibilité de le mettre en valeur. La mise en valeur est maintenue, mais le problème de son contrôle subsiste, quoique le système mis en place se donnait comme objectif de réduire la spéculation immobilière sur les terrains nus des zones urbaines ou en périphérie.

La loi 87-11 est susceptible d'intéresser deux types de population. Celles qui, titulaires d'un bail ou d'un titre visé par la loi 76-66, peuvent recourir à l'aliénation directement si elles le désirent. La loi peut également concerner ceux qui n'ont aucun des titres requis et souhaitent néanmoins obtenir un titre foncier. Avec le régime en vigueur depuis la révision du premier décret d'application qui supprime l'alinéa 3 de l'article 2 du décret 82-271, les personnes intéressées sont obligées de transiter par un des titres requis, ce de façon tout à fait artificielle dans la mesure où, simultanément, elles recourent à l'achat. Cette formalité du bail qui alourdit la procédure résulte de la lutte légitime contre la spéculation sur les terrains nus menée par l'État. Ce sont, en effet, les contrats de bail qui garantissent la mise en valeur, en la posant comme condition résolutoire de passation du bail. L'artifice procédural a été préféré au risque de voir multiplier des terrains « à bâtrir » qui risquaient de le rester. Nous avons examiné plus haut dans quel sens le décret d'application a été modifié pour remédier à cette situation. Dans l'actuelle rédaction de la loi 87-11, la question de la mise en valeur est également abordée dans la disposition de l'article 3 concernant « *l'inaliénabilité volontaire* » quinquennale qui vise à freiner la spéculation. Pour aller dans cette même voie, un mécanisme de clause résolutoire de vente est également prévu à l'article 8. De fait, dans cet article, la clause annule la vente si aucune mise en valeur (un immeuble à usage d'habitation, par exemple), n'a lieu dans un délai de trois ans. Là encore, la question du contrôle se pose pour que l'effectivité de ces dispositions soit assurée.

Ce procédé était déjà utilisé dans les conditions d'application des baux emphytéotiques et des concessions de droit de superficie ; il a été étendu aux conditions de vente en 1987. En raison de la clause suspensive, le droit réel sur le terrain n'est accordé qu'à la condition que soit réalisée la mise en valeur. Quelles que soient les modalités retenues, ces observations soulignent la difficulté de concilier les droits détenus par les nouveaux acquéreurs qui revendiquent leur droit de propriété dans son acception la plus large, et les principes de mise

³¹ Décret 87-271 du 3 mars 1987 portant application de la loi 87-11 autorisant la vente de terrains domaniaux situés en zones urbaines, JORS du 14 mars 1987, p. 326.

³² Décret 88-826 du 14 juin 1988 abrogeant et remplaçant certaines dispositions du décret n° 87-271 du 3 mars 1987 portant application de la loi 87-11 autorisant la vente de terrains domaniaux situés en zones urbaines.

en valeur que les pouvoirs publics tiennent à conserver. Clé de voûte de la réforme de 1964, l'application de ce principe représente théoriquement un moyen de lutte contre la spéculation immobilière et illustre les rapports traditionnels à la terre et l'importance de la mise en valeur.

À ce stade de notre développement, il importe de rentrer plus avant dans le sens et le contenu des catégories juridiques endogènes liées à la terre au Sénégal. La situation juridique du dédoublement des droits de propriété est également présente dans les montages juridiques actuellement pratiqués au Sénégal. Ils concernent notamment le domaine national, dédoublé en domaine éminent, détenu par l'État et en domaine utile, mis en valeur par les affectataires de parcelles sur lesquelles ces derniers ont des droits d'usage.

1.2 Domaine national : sens politique et régime juridique

La loi 64-46 de 1964 désigne l'État comme le « *détenteur* » du domaine national. « *Détenu* » par l'État, ce domaine n'est pas présenté, conformément à l'esprit des valeurs traditionnelles, comme étant la propriété de l'État. Celui-ci n'en est pas le propriétaire mais le « *maître de la terre* », un « *maître de la terre moderne* » en quelque sorte, qui en assure l'utilisation et la mise en valeur rationnelles. Dans sa recherche d'équilibre entre les pratiques traditionnelles et un droit propre à assurer le développement du pays, le législateur de l'État indépendant a mis en place un régime du sol qui a fait l'originalité du régime domanial sénégalais : la création de l'entité « *domaine national* », présentée comme le point d'équilibre permettant respect des traditions et développement du pays, point d'équilibre qui nous paraît crucial de préserver, même si quelques ajustements semblent nécessaires pour enrayer certains dysfonctionnements.

Plusieurs interprétations peuvent être apportées pour expliquer la logique du domaine national, et le pourquoi de son instauration. Un décryptage des discours, tant politique, économique que juridique est utile : les différentes interprétations ne sont pas contradictoires, elles se complètent, et toutes vont dans le sens d'une domanialité forte, éléments qui nous paraît important de rappeler et préciser ici.

Les valeurs que contient la notion de domaine national renvoient, par les raisons qui ont motivé sa création et son régime, à un espace dont la logique présentée par le législateur de 1964 était de prendre en compte le caractère traditionnel des rapports à la terre. « *Le caractère absolu et souverain du droit de propriété heurte nos conceptions, cadre mal avec notre existence communautaire. Chez nous, la propriété privée était connue sur des bases semblables aux bases occidentales en ce qui concerne les choses mobilières, mais il ne pouvait exister sur la terre que des droits différents, des démembrements du droit de propriété généralement multiples et superposés à l'image de la hiérarchie sociale.*

³³ ».

D'autre part, toujours en 1964, le rapport de la Commission législative de l'Assemblée nationale justifie la création de ce domaine parce que « *l'État a, seul, vocation à organiser, contrôler et garantir pour le bien de tous, l'usage de l'ensemble des terres.* » Cette logique reflète l'état d'esprit des rapports à la terre dans la plupart des droits traditionnels africains qui « *ne relèvent pas des mêmes notions que le droit européen, même considérées dans la*

³³ *Rapport de la Commission de la législation et de la justice de l'Assemblée nationale*, juin 1964, Dakar, Direction de l'aménagement du territoire, Lois, décrets et circulaires concernant le domaine national, 1970, p. 13.

perspective de l'idée du droit anglais selon laquelle tout le sol du Royaume Uni est la propriété de la couronne et que chaque propriétaire tient son droit de celle-ci.³⁴ ».

Ce discours, audible au sens que l'on peut le prendre en considération, ne doit pas éluder le fait qu'une autre interprétation de l'instauration du domaine national a aussi été celle de prendre contrôle du territoire et notamment d'affaiblir les pouvoirs traditionnels sur la terre. C'est tout le sens de la domanialité. C'est ce qui explique que les États indépendants aient repris en grande partie les dispositifs des États coloniaux.

Du statut juridique de l'affectataire d'une parcelle sur le domaine national, découle trois conséquences essentielles :

- l'affectataire du domaine national n'est pas le propriétaire de la parcelle mise en valeur. L'exploitant agricole jouit d'un droit d'usage auquel les pouvoirs publics peuvent mettre fin pour cause d'utilité publique et sans indemnisation préalable³⁵. Les anciens propriétaires terriens continuent d'exploiter leurs parcelles³⁶ ;
- la spéculation foncière est proscrite³⁷ ;
- seul l'État est habilité à immatriculer les terres du domaine national. Cette immatriculation est une étape vers une privatisation progressive des terres ou vers un renforcement du domaine privé de l'État.

En 1964, le changement juridique de situations anciennes a été en partie pris en considération par les textes juridiques. En milieu urbain, l'impossibilité d'immatriculer au nom de particulier, le domaine national ne peut l'être qu'au nom de l'État, a des conséquences sur l'octroi d'autorisation de construire : en effet, alors qu'elle n'est pas constitutive de droits réels, cette immatriculation est d'autant plus importante qu'elle est une condition pour obtenir une autorisation de construire, autorisation requise aussi bien pour les constructions de l'État que pour celles des particuliers.

En milieu rural, l'émergence de telles situations a été anticipée par le législateur, mais le dispositif de transition adopté n'était pas adapté aux pratiques juridiques des populations : l'article 15 de la loi 64-46 prévoyait en effet le maintien des personnes dont l'occupation préexistait à la loi. Celle-ci a mis en place des mécanismes de transformation et de régularisation des droits, pendant une période de transition. Ces procédures concernent deux types de droit, ceux décrits dans les articles 3³⁸ et 14³⁹ de la loi. C'était ne pas prendre en

³⁴ Olowale T. Elias, *La nature du droit coutumier africain (The nature of african customary law)*, Manchester : Éditions Manchester University Press, 1954, Paris/Dakar : Présence africaine, 1961, 325, p. 185.

³⁵ Art.13 et 15 de la Loi sur le domaine national.

³⁶ Art. 8 et 15 de la Loi sur le domaine national.

³⁷ Art.13, décret n° 64-573 du 30 juin 1964, décret d'application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national et art. 3, décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972, décret d'application de la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative à la décentralisation administrative et territoriale du Sénégal.

³⁸ Pour organiser la transition, la loi a reconnu aux occupants du domaine national, dans certaines conditions de mise en valeur, le droit de requérir une demande d'immatriculation, pendant une période de six mois à compter du décret d'application de la loi de 1964 (art. 3.2). Si les habitants concernés n'avaient pas requis d'immatriculation dans un délai de six mois – ce qui a souvent été le cas –, ils ne pouvaient plus prétendre à une autorisation de construire et ne pouvaient donc pas, légalement et réglementairement, investir dans la construction d'habitations solides et permanentes.

considération le peu d'habitude des particuliers d'enclencher une procédure et surestimer la rapidité des services domaniaux qui furent confrontés à des situations bien plus inextricables qu'ils ne l'avaient pensé. De fait, certains terrains anciennement régis par le Code civil n'ont toujours pas de situation juridique claire et précise : censés relever du domaine national, ils n'y ont parfois pas été incorporés par un acte officiel.

Toutes ces dispositions étaient censées régler le sort des occupants du domaine national. L'examen de leurs modalités d'application souligne qu'elles ont été, en définitive, très peu mises en œuvre, cela pour des raisons pratiques (manque de moyens, de personnels et de matériels des administrations), mais aussi parce que les usagers n'éprouvaient pas le besoin d'immatriculer un terrain sur lequel leur droit à occuper était reconnu traditionnellement par le groupe. Dans les conceptions traditionnelles, l'occupation d'un terrain est reconnue par le groupe, sans que soit nécessaire l'inscription de ces droits sur un registre pour rendre cette occupation légitime. En 1964, les populations occupaient de façon permanente la plupart des terrains, censés être régis à compter de cette date, par la Loi sur le domaine national.

Ce comportement qui consiste à ne pas recourir aux procédures juridiques du droit étatique sénégalais est une illustration caractéristique de la différence des représentations du droit sur la terre et illustre l'existence d'une double légitimité dans la reconnaissance des droits à la terre dont il est nécessaire d'avoir conscience pour appréhender les éventuelles difficultés liées au foncier : une légitimité issue des droits traditionnels qui se maintient et une légitimité issue des procédures du modèle juridique importé auxquelles ont recours certains usagers. Ce phénomène traduit l'importance du pluralisme juridique dans l'application ou non du droit, notamment quand celui-ci est importé, imposé sans être adapté ou conforme aux besoins et aspirations des sociétés et individus auxquels il est pourtant censé être destiné. La structure du domaine national, les principes de l'affectation, de la mise en valeur sont une interprétation légale de catégories juridiques préexistante à la loi : en effet, l'importance et la contemporanéité des droits issus des systèmes traditionnels ne doit pas être négligés.

2. Catégories juridiques en jeu au Sénégal

Le cadre légal, dans le sens du droit tel qu'il est posé par l'État, ne suffit pas pour comprendre la situation juridique des terres au Sénégal, en particulier le régime de leur accès. Comme nous l'avons signalé l'existence d'une situation pluralisme juridique, en fait il s'agit davantage d'un processus, mais là n'est pas le propos ici, importe particulièrement pour saisir les mécanismes en présence, et éventuellement ce qui peut parfois être considéré comme des dysfonctionnements ou des résistances à un système juridique donné.

2.1. Inaliénabilité et abusus

Tout l'enjeu, avant de réformer quoique ce soit, est de déterminer le fondement de la propriété dans les différents systèmes en présence. Au Sénégal, dans le rapport traditionnel à la terre, même si ce rapport n'est pas figé et connaît des mutations, la conception sacralisée de la terre

³⁹ La loi de 1964 organisait le même type de transformation pour les propriétaires d'immeubles du régime dit « hypothécaire ». L'article 14 permettait pendant deux années d'immatriculer leur terrain qui, à défaut, pouvait être incorporé dans le domaine national. Le décret à compter duquel les délais commençaient à courir a été publié rapidement, le 29 août 1964. Ainsi, en principe, le 29 août 1966, la phase transitoire de deux ans était achevée et la situation foncière devait être stabilisée.

a des incidences sur les modalités d'occupation et de gestion. Une conséquence de la sacralité est le caractère inaliénable de la terre⁴⁰. Le caractère d'inaliénabilité n'est pas absolu, il peut s'expliquer par la distinction qu'il faudrait établir entre « *la Terre sacrée et ses apparences matérielles, les terres, objet de droit. L'idée omniprésente du double retenue par les religions traditionnelles (...) peut permettre de bien comprendre la nécessaire distinction entre les apparences matérielles, en elles-mêmes de peu d'importance et la vérité profonde des choses qui elle est abstraite. Ainsi, y-a-t-il Terre et terres.* »⁴¹ »

Dans le même sens, Raymond Verdier préfère au terme inaliénabilité celui « *d'exo-intransmissibilité* » qui décrit plus précisément, selon lui, la situation : il existe une possibilité de circulation de la terre. Celle-ci n'est pas interdite à l'intérieur du groupe, et peut se faire par héritage, à titre gratuit ou par l'entremise de différents contrats locaux. En revanche, « *à l'extérieur du groupe s'applique le principe d'exo-intransmissibilité : on peut prêter ou louer la terre à des étrangers au lignage, mais non la céder à titre définitif* »⁴² ».

D'ailleurs, pour continuer de montrer que la notion juridique d'inaliénabilité n'est pas réellement adaptée au contexte que nous étudions, il est possible de se référer à la logique juridique de cette notion : en effet, Alain Rochegude précise que dans les conceptions civilistes, elle « *vise à empêcher le changement de titulaire d'un bien ou d'un droit. Elle est donc une démarche négative. À l'inverse, le droit coutumier nous paraît avoir un but positif. Le groupe familial ou villageois ne dit pas "nous n'avons pas le droit" mais plutôt "il faut garder la terre des ancêtres pour nos descendants"* »⁴³ », le souci est celui de la mise en valeur et de la transmission. L'auteur poursuit pour conclure que « *le lien est devenu personnel entre les hommes et leurs terres, et il ne s'agit plus d'un droit réel susceptible d'autonomie. Une preuve en est que de manière générale, à l'intérieur du groupe tous les actes juridiques sont possibles.* » Ce sont ces représentations de la terre et leurs implications qui ont pu rentrer en contradiction avec les principes qui régissent le droit de propriété de tradition civiliste⁴⁴.

La reconnaissance des droits traditionnels sur les terres par les institutions juridiques de la période coloniale était en effet entravée par la continue recherche de similitude avec les conceptions occidentales du droit de propriété et ce qui est considéré en droit civil comme ses trois caractéristiques – *usus, fructus, abusus*. L'une des pierres d'achoppement pour reconnaître les droits traditionnels comme pouvant constituer un droit de propriété à part entière concernait l'*abusus*. Ce « droit de disposer » apparut incompatible avec le principe d'inaliénabilité. « *C'est partant de là que la majorité des auteurs ont estimé que le droit de propriété n'existant pas [dans le droit traditionnel], faute de l'absolutisme lié à la notion d'abusus. Nous ne les suivons pas sur ce point, car comme Kouassigan, nous pensons qu'il ne faut pas accorder une importance aussi systématique à l'abusus : "(...)" Dès lors que l'abusus* »

⁴⁰ La relation logique entre sacralité de la terre et son inaliénabilité est si l'on peut dire un classique de la littérature africaniste, par exemple, Kouassigan Guy-Adjété, *L'homme et la terre, contribution à l'étude des droits fonciers coutumiers et de leur transformation en droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris : Berger Levraud, 1966, 284 p., p. 89.

⁴¹ Rochegude Alain, *Le droit de la terre au Mali. Un aspect juridique du développement économique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne, 1976, 2 tomes, 459 p., p. I-100.

⁴² Rouland Norbert, *Anthropologie juridique*, Paris : PUF, 1988, 496 p., p. 256.

⁴³ Rochegude Alain, *Le droit de la terre au Mali*, p. I-102.

⁴⁴ Une contradiction qui n'est qu'apparente car les principes du droit civil connaissent eux aussi ce genre de mécanismes de protection du patrimoine.

manque, on se trouve en face de tout autre chose qu'un véritable droit de propriété. C'est là une manière trop systématique de présenter le droit de propriété et une interprétation bien trop large de l'abusus... l'*abusus* implique seulement que l'on donne à sa chose une affectation définitive, qu'on en fait un usage définitif non susceptible de se répéter". *Il y a eu à ce propos une confusion entre la notion d'abusus et celle d'inaliénabilité. Car si l'abusus doit être présent comme attribut de la propriété, il n'en existe pas moins des droits de propriété assortis de clause d'inaliénabilité, même en matière foncière.*⁴⁵ ».

Le caractère inaliénable doit donc être considéré avec prudence, de la même façon que la notion des droits collectifs qui parfois offre une vision rigide de la réalité des pratiques juridiques.

2.2 Droits collectifs et sujet de droit

La question des droits collectifs et celle de la reconnaissance des collectifs comme sujet de droit, par exemple le village, nous importe car elle est essentielle dans le fonctionnement du montage de nombreux montages juridiques, fondés sur la relation entre différents sujets de droit dans la réalisation d'un objectif.

Sur la relation entre la terre et les droits collectifs, le même Guy-Adjété Kouassigan soulève le malentendu qui a pu naître pendant la colonisation à propos du lien entre les terres et les groupes humains : « [tenant] *compte de tous les réseaux qu'il implique, nous dirons que le statut de la terre, selon les coutumes ouest-africaines, comprend le fait de la propriété, mais ne se présente pas comme un droit de propriétaire. C'est une souveraineté et non un véritable droit de propriété que les diverses collectivités exercent sur leurs terres*

⁴⁶ ». La reconnaissance juridique de droits collectifs sur les terres a été l'objet de nombreuses discussions au sein de la doctrine juridique et revenait à se questionner sur la qualité juridique de la collectivité qui prétendait à la reconnaissance de ses droits collectifs : a-t-elle une capacité juridique ? « *Ces droits étant collectifs, seuls des groupements d'individus peuvent en être déclarés titulaires. La question de savoir si ceux-ci peuvent être sujets de droit, autrement dit, empruntant une terminologie propre aux systèmes juridiques européens, nous nous demanderons s'ils peuvent être des personnes morales*⁴⁷. » Les développements sur le « patrimoine d'affectation » dans le montage de la fiducie, mettront en évidence et impliqueront de reconsiderer l'importance jusqu'alors apporté à l'association personnalité morale/patrimoine.

Cette question pose celle du niveau territorial, autrement dit l'entité ou les acteurs, les plus à même de gérer les droits de propriété contenus dans le patrimoine et l'affectation attribuée à ce patrimoine collectif. Cette question du niveau et de l'acteur le plus pertinent est la question

⁴⁵ Rochegude Alain, *ibidem*, p. I-120.

⁴⁶ Kouassigan Guy-Adjété, *L'homme et la terre*, p. 131, ce qui fait dire à Alain Rochegude, dans ses commentaires prolongeant cette citation que « *Nous pensons donc que, plutôt que de prétendre sans cesse tout ramener à nos propres concepts juridiques, il faut se contenter d'admettre que le droit foncier coutumier constitue un mécanisme suis generis reposant sur quelques idées issues du contexte social.* » Rochegude Alain, *Le droit de la terre au Mali*, p. 126.

⁴⁷ Kouassigan Guy-Adjété, *L'homme et la terre*, p. 95 cité par Rochegude Alain, *Le droit de la terre au Mali*, p. I-95, qui observe à la même page que pourtant les dispositions réglementaires, y compris celle du décret du 20 mai 1955, « *[ne sont pas] disposés à reconnaître cette conception collective du droit* » quoique la réalité quotidienne des pratiques « *pousse en faveur d'une reconnaissance de la personnalité morale, seul moyen de traduire, au moins approximativement, le droit foncier collectif* » qui se développe dans un village traditionnel.

soulevée et que tente d'éclairer le dispositif du trust et de la fiducie. Avant cela, il importe de présenter les mécanismes essentiels, après avoir établi un diagnostic de la situation foncière et domaniale au Sénégal.

II. DIAGNOSTIC : TENSION ENTRE DOMANIALITÉ ET DROITS TRADITIONNELS

Les différents régimes existant actuellement au Sénégal connaissent des contournements qui pourraient attester les difficultés que rencontre le système. Ces situations sont observables tant en milieu urbain où l'identification entre les dépendances du domaine public, domaine privé de l'État ou autres personnes publiques et dépendances de domaine national en zones urbaines ne sont pas claires qu'en milieu rural sur l'application du domaine national au sein des communautés rurales. Ces difficultés existent, mais elles ne doivent pas nous empêcher de rendre compte des éléments qui restent pertinents ou qui pourraient être améliorés, mieux encadrés ou contrôler afin d'assurer la mise en valeur du territoire et de sécuriser les droits d'accès et d'usage des populations.

Ce développement est consacré à la présentation des données recueillies sur le terrain tant en milieu urbain dans la commune de Saint-Louis qu'en milieu rural dans les communautés rurales de Gandon, limitrophe de Saint-Louis et dans la région de Podor, dans la communauté rurale de Guédé. Parce que les dispositifs de la fiducie exigent l'attribution de responsabilité à des acteurs donnés, il nous est apparu pertinent de décrypter les rouages et les rapports de force qui se nouent entre les acteurs en présence, notamment dans le cadre de la décentralisation sénégalaise : les collectivités locales devraient avoir un rôle à jouer dans la répartition des compétences entre les différents acteurs en jeu dans les montages inspirés de la fiducie.

Dans la perspective de mesurer l'apport des propositions de réforme foncière au Sénégal, il convient de faire état du dispositif actuel en insistant sur le fonctionnement réel, vécu par les populations et les professionnels de gestion foncière en milieu rural et urbain.

Nous reprenons la présentation déjà développée dans la première partie relative à la présentation des régimes. Cette présentation par type de régime a le mérite d'identifier les différentes catégories juridique et souligner les passerelles existant entre ces différentes dépendances.

1. Domaine privé de l'État et enjeux de la décentralisation entre rural et urbain

Dans les zones urbaines⁴⁸, outre le régime applicable au domaine national, le régime applicable au domaine privé de l'État est présent, y compris sur le territoire des communes à qui est déléguée la gestion de ce domaine en collaboration avec les services déconcentrés de l'État.

⁴⁸ Les dispositions concernant le régime des zones urbaines du domaine national sont plus succinctes que celles concernant les zones rurales. La superficie de ces zones est, il est vrai, beaucoup moins importante que celle des zones des terroirs. Dans la loi de 1964, un seul article lui est spécifiquement consacré, l'article 5, qui les situe sur le territoire des communes et des groupements d'urbanisme.

Les dispositifs applicables en ville nous permettront d'analyser le montage juridique des baux emphytéotiques et des droits de superficie, tous deux relevant des montages de propriété partagée comme celui de la fiducie et du trust. Les zones urbaines peuvent être à vocation de construction ou à vocation agricole. Les zones à vocation agricole en zones urbaines ne sont pas à négliger : 70 % de la population active sénégalaise vit de l'agriculture, notamment dans les secteurs périurbains⁴⁹. Conçues comme des réserves foncières, les zones urbaines comprises dans le domaine national sont destinées à accueillir le développement urbain. La loi est l'illustration de ce principe dans la mesure où toutes les dispositions relatives à ces zones concernent leur sortie du domaine. Ces zones ont vocation à être immatriculées et comme nous l'avons déjà souligné, elles ne peuvent l'être qu'au nom de l'État (art. 3.1). C'est donc sur le domaine privé de l'État que peuvent être établis ces baux.

En raison de l'ancienneté du comptoir fondé en 1659, Saint-Louis a connu tous les régimes que le colon a mis en place pour mettre en œuvre sa politique de colonisation politique et juridique : les différentes procédures foncières possibles pour les particuliers au cours du XX^e siècle ont été mises en œuvre dans la ville et permettent l'examen des régimes successifs qui ont été appliqués – ou tentés d'être appliqués –, mais également d'apporter des éléments relatifs aux représentations liées à l'espace et les litiges qui en découlent.

Après avoir rappelé les modalités d'attribution d'une parcelle en milieu urbain (1.1), pour conclure sur les enjeux tant fonciers et urbanistiques qu'institutionnels, que doit relever la commune de Saint-Louis, il est nécessaire d'intégrer dans nos réflexions les relations entre collectivités locales. En l'occurrence, celles entre la commune de Saint-Louis et la communauté rurale de Gandon, limitrophe, sont une illustration significative du rôle que doivent jouer les élus locaux dans le monde rural et des difficultés qu'ils rencontrent nous présenterons et analyserons deux cas d'étude qui mettent en jeu tous les acteurs de la planification urbaine (1.2) et souligne les relations entre les différents régimes juridiques (1.3).

1.1 Attribution d'une parcelle en milieu urbain, procédure centralisée

Nous avons vu que la loi 87-11 qui permet de manière générale, et non plus ponctuelle, la vente des terrains domaniaux dans les zones urbaines semble illustrer un désengagement de l'État et un abandon de son domaine. Pour autant, la procédure d'attribution des parcelles sur le territoire des communes n'est pas décentralisée. Certaines phases et modalités de cette procédure méritent d'être signalées car elles renseignent l'état d'esprit des pratiques mises en œuvre aujourd'hui au Sénégal, notamment dans le cadre des politiques de décentralisation et de déconcentration.

Avant toute demande de parcelle a lieu une vérification de l'état des droits réels du demandeur. La demande est adressée au maire, aux services techniques de l'administration ou à un lotissement privé. Les modalités ont été modifiées par les lois de décentralisation de 1996 qui prévoient dans l'exposé des motifs que les collectivités locales *gèrent* les domaines. Les services déconcentrés ont alors une mission d'appui et d'accompagnement des services décentralisés. Suite au transfert de compétence aux collectivités locales, il n'a pas été transféré au maire seul la compétence d'attribuer les parcelles mais il est membre de droit de la

⁴⁹ 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.

commission d’attribution des parcelles⁵⁰. Cet état de fait pose question, en termes de neutralité et de respect de la légalité : le principe selon lequel on ne peut avoir qu’une seule attribution n’est pas toujours respecté. Pour le dire autrement, les logiques partisanes au Sénégal ne sont pas sans influence dans les processus d’attribution des parcelles.

Dans le cas où la commission d’attribution a reconnu l’éligibilité pour être bénéficiaire d’une parcelle, d’un point de vue juridique, pour obtenir un lot dans un lotissement, chaque attributaire doit s’acquitter au Trésor d’une taxe de bornage, obtenir un extrait de plan cadastral de son lot au service du cadastre et un titre d’occupation, délivré par les services des Domaines. Une fois attributaire, on peut recourir à un bail, puis à un titre foncier.

L’attribution d’une parcelle est en principe gratuite, mais les frais de bornage remettent en question ce principe. Ces frais sont fixés par chaque collectivité locale en conseil rural pour les communautés rurales, ou conseil municipal pour les communes. Ces frais sont variables selon les localités, ils dépendent de leur situation et du niveau d’aménagement et de leur raccordement aux différents réseaux de l’eau et de l’électricité. Dans la zone de Saint-Louis par exemple, ils sont de 100 000 francs CFA (environ 152 euros) sur l’hydrobase tandis que la communauté rurale limitrophe de Gandon a fixé ces mêmes frais de manière forfaitaire, à 50 000 francs CFA (environ 76 euros). La collectivité locale a donc sur cette question une véritable autonomie. Une autonomie que le conseil municipal de Saint-Louis a utilisée dans toute son envergure sur le lotissement de Ngallèle 2000. En effet, par la délibération n° 4/c. SL du 18 février 2006, du conseil municipal, la commune de Saint-Louis a établi les droits d’alignement et frais de bornage à hauteur de :

- 1 000 francs CFA par m^2 pour les parcelles de 150 m^2 (150 000 francs CFA, 229 euros)
- 1 500 francs CFA par m^2 pour les parcelles de 200 m^2 (300 000 francs CFA, 458 euros)
- 2 000 francs CFA par m^2 pour les parcelles de 300 m^2 (600 000 francs CFA, 916 euros)

À Saint-Louis, les frais de bornage ne sont plus forfaitaires, sur le terrain, cela a pu être interprété par certains de nos interlocuteurs, comme une « *vente déguisée* ». La justification apportée par la commune pour justifier ce barème est qu’il était nécessaire de « *rattraper* » les frais des aménagements.

Les dossiers sont instruits par les collectivités locales, mais chaque attribution sur le domaine de l’État et les projets de lotissement doivent être entérinés à Dakar par la Commission de contrôle des affaires domaniales (art 55 du Code de domaine et son décret d’application n° 81-557). C’est l’un des paradoxes de la décentralisation, elle s’accompagne d’une certaine concentration des procédures. La Commission de contrôle des affaires domaniales se réunit 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

⁵⁰ « *Le maire reçoit les demandes de parcelles de terrain issues des lotissement régulièrement approuvés et les transmet au receveur des domaines pour instruction. Les demandes sont examinées par la commission d’attribution* ». Art. 8 du 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. « *La commission d’attribution des parcelles issues des lotissements est présidée par le maire. (...) Les décisions de la commission font l’objet d’un acte portant attribution de parcelles aux affectataires. Cet acte est soumis à l’approbation du représentant de l’État* ». Art. 25 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

préfet, lui-même approuvé par le gouverneur auquel s'ajoute un avis du ministre des Finances à Dakar.

De plus, si l'opération est mise en œuvre sur une portion du domaine national, il est nécessaire au préalable d'immatriculer la portion de terrain au nom de l'État. Cette procédure doit être initiée par le receveur des domaines. La phase d'immatriculation peut elle aussi prendre du temps. Cependant, les terrains déjà lotis ne donnent pas lieu à des formalités préalables à l'immatriculation au nom de l'État (loi 76-66, art. 27.3). Dans un second temps, le détenteur d'un bail peut recourir à une demande de cession définitive faite au receveur des Domaines : après le constat de mise en valeur par procès-verbal, les services techniques de l'État délivre un titre foncier.

Dans ce contexte, la question se pose du comportement que pourraient adopter les collectivités locales sur leur domaine privé. Dans certains cas, comme celui de Saint-Louis, ces collectivités ont déjà un domaine privé, l'option mixte proposée dans un des projets de réforme foncière préconise d'accroître d'une part, le domaine privé des collectivités locales par une immatriculation au nom de celles-ci et, d'autre part, leur pouvoir de gestion en matière foncière. L'enjeu est de concilier l'accès à une parcelle aux habitants et la valorisation de patrimoine dans l'intérêt du public. La Commission de réforme du droit de la terre dans ses derniers travaux considère que la création d'un « *domaine privé local* » serait « *la porte à tous les abus* » oriente pour le moment ses travaux « *vers une privatisation de certaine terre au profit de l'État, la solution pratique qui [leur] semble la plus conséquente* ».⁵¹

En raison de son long ancrage historique, la commune de Saint-Louis est conduite à gérer un domaine privé non négligeable. En 1947, Babacar Seye, maire de la commune, a contribué à son extension en négociant avec l'État la plupart de ses terrains. La commune a peu à peu réhabilité ces terrains en grande partie marécageux. Le cadre de la ville permet d'établir un état des lieux des pratiques foncières urbaines et des jeux d'acteurs au Sénégal.

Mais à Saint-Louis les enjeux ne sont pas seulement juridiques, des considérations sociales et politiques sont à prendre en compte pour comprendre les difficultés rencontrées : même si le site est excentré, ce « deuxième centre » a vocation à accueillir les habitants de nombreux quartiers de Saint-Louis, que ce soit ceux de Goxum Mbaac, ceux de Pikine ou ceux de Guet Ndar.

1.2 Relations urbain/rural : acteurs de l'intercommunalité en matière foncière à Saint-Louis

Après le transfert de la capitale de l'AOF de Saint-Louis à Dakar, Saint-Louis a connu un déclin certain. À partir des années 1970, les services chargés de l'urbanisation ont commencé à réfléchir à l'avenir de la ville, ces réflexions ont été traduites dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de 1975. À partir de 1994, le retour des pluies qui se sont intensifiées jusqu'en 1998 a orienté les réflexions relatives au développement spatial et à la restructuration sur la situation des quartiers spontanés, quartiers les plus sensibles lors des inondations de la ville. Un programme de restructuration de la ville a été engagé. Dans la commune de Saint-Louis, l'État est le principal acteur de l'aménagement urbain. Le classement en patrimoine national de l'île en 1998 a favorisé la procédure de classement, en

⁵¹ Document n° 3 « Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural », Commission chargée de la réforme du droit de la terre, juin (?) 2008, 26 p.

2001, de l'île comme patrimoine commun de l'humanité. Le classement et le projet de plan directeur d'urbanisme ont constitué les deux supports du développement spatial et de la restauration de la commune de Saint-Louis. Ont émergé un plan d'urbanisme (PDU), complété par deux plans d'urbanisme de détail (PUD) concernant Ngallèle, un plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île et un plan de restructuration et de régularisation de Pikine.

Le plan directeur urbanisme à l'horizon 2000-2025 a été adopté en mai/juin 2007 par le conseil municipal de Saint-Louis. Cette esquisse devant faire l'objet d'une version définitive dans les mois suivant. Ce PDU comprend une étude régionale et une étude urbaine, regroupées en un Livre blanc. Le PDU est opposable au tiers, à l'inverse du SDAU qui ne l'est pas et qui donc ne figure pas comme une priorité du conseil municipal. Le fait que le PDU soit opposable au tiers permet aux services déconcentrés de l'État d'avoir une possibilité de police en cas de non-respect par les services municipaux. Le PDU reprend les tendances du SDAU, en les étoffant. En juillet 2007, il était en voie d'être approuvé.

Le plan directeur (PDU) qui s'inscrit dans le schéma directeur régional identifie en milieu urbain différentes zones d'habitation :

- les anciennes zones d'habitation loties,
- les zones d'habitat planifié (HLM),
- les zones de lotissements récents,
- les zones d'habitat spontané à restructurer et régulariser,
- les zones d'extension.

Ces opérations mises en œuvre par les services de l'Urbanisme sont un préalable aux politiques d'habitat, qui se traduisent couramment par une politique de lotissement. Pour produire et distribuer des parcelles destinées à l'habitation, la procédure privilégiée par l'État sénégalais est le lotissement public. Ce genre d'opération est possible après différentes interventions d'ordre urbanistique telles que les plans cadastraux, les plans de lotissement qui résultent du plan directeur d'urbanisme (PDU), puis des plans d'urbanisme de détails (PUD), l'établissement de ces documents d'urbanisme étant requis pour l'octroi de concession de droits de superficie. Les dispositifs juridiques relatifs aux lotissements font intervenir différents services administratifs déconcentrés et décentralisés et permettent d'apprécier le fonctionnement des collectivités locales concernant les compétences liées au foncier et à l'urbanisme.

Saint-Louis est particulièrement concernée par les programmes de lotissements à Ngallèle et à Leybar sur la communauté rurale limitrophe de Gandon et l'extension vers Ngallèle. La mise en œuvre et le fonctionnement de ces différents projets permettront de souligner la manière dont le territoire de la commune de Saint-Louis est géré. D'emblée, notons que les services déconcentrée de l'État sont présents et ont un rôle crucial dans cette gestion, en particulier sur les projets saint-louisiens qui concernent le territoire de la communauté rurale de Gandon : nous verrons que l'inexpérience des élus, le droit urbain étant un droit particulièrement technique et lourd à mettre en œuvre, a pu rendre difficile la possibilité de mener à bien certains projets d'aménagement. En milieu urbain, la collectivité locale la plus souvent concernée est la commune ; cependant, les communautés rurales limitrophes de communes en expansion territoriale comme l'est Saint-Louis sont également conduites à gérer et à programmer l'extension des zones urbaines, c'est notamment la question des relations de commune de Saint-Louis avec la communauté rurale de Gandon. La relation de ces deux collectivités locales nous importe pour comprendre les pratiques et les modalités de prises de

décision prévues ou non par le cadre institutionnel : ces pratiques nous informent sur le jeu des acteurs dans la perspective de l'introduire dans les montages de la fiducie.

La programmation de zones d'extension à Ngallèle et le décongestionnement de Guet Ndar

Il existe trois Ngallèle qu'il faut distinguer pour comprendre l'évolution foncière de la zone : le village traditionnel de Ngallèle qui est compris dans la zone de Dakar-Bango, le quartier de Ngallèle Maka où les habitations ont remplacé les champs et enfin Ngallèle, la nouvelle ville, prévu par le SDAU de 1975 comme un deuxième centre de Saint-Louis et repris par le SDAU 2000-2025. La répartition territoriale par quartier a été établie en 1968, par décret un an après l'incorporation de la zone de Ngallèle en 1967⁵². Après l'avoir incorporé dans le périmètre communal, l'État a immatriculé ce terrain à son nom, dans l'optique d'y créer un lotissement.

En vue d'une immatriculation au nom de l'État, une étude de l'assiette et le recensement des impenses et peine ont été réalisés, l'identification des ayants droit a été établie, afin d'évaluer les coûts et d'évaluer la juste et préalable indemnité, condition de la procédure d'expropriation pour utilité publique, en l'espèce justifiée par l'amélioration du cadre d'habitat dans la ville de Saint-Louis. La procédure a donc été respectée. Dans les années 1960, ceux de Ngallèle ont même constitué des demandes d'attribution. Le problème n'est pas de nature technique, mais de nature politique. Les trente-trois années d'exécution du projet montrent d'ailleurs cette dimension politique dans le problème foncier et d'aménagement de Ngallèle. Le manque de confidentialité dans les délibérations des réunions techniques est également évoqué.

Les habitants résistent aux projets de lotissement car parfois ils ont déjà vendu leur parcelle, or ils encourrent le risque que ces ventes soient annulées car elles ont eu lieu sur un titre foncier appartenant au domaine privé de l'État. À Ngallèle, les dimensions sociologiques, économiques et démographiques, auxquelles il faut ajouter des interférences politiques, sont à considérer pour comprendre les enjeux et les mécanismes juridiques en présence.

Ngallèle représente un enjeu crucial pour la ville de Saint-Louis, car le site est la seule possibilité d'extension, nécessaire en raison de la pression foncière, notamment à Guet Ndar. La dimension spéculative ne doit pas être éludée de la situation difficile que connaît Ngallèle : plusieurs de nos interlocuteurs considèrent que le lotissement représente une manne importante et que les parcelles seront sûrement revendues rapidement. Du plan directeur d'urbanisme, a émergé deux PUD (plan d'urbanisme de détail), qui concernent tous deux Ngallèle : l'un concerne Ngallèle Nord, le deuxième, Sud UGB, concerne la zone de l'Université Gaston Berger.

Le *PUD Ngallèle Nord* envisage l'université, le lotissement Ngallèle 2000, la coopérative d'habitat de la SAED, et le lotissement des Parcelles assainies. Trois tranches sont prévues pour le lotissement de Ngallèle, la troisième tranche concerne la restructuration du village traditionnel. À ce jour, un embryon de la ville nouvelle de Ngallèle apparaît autour de l'Université Gaston Berger et de l'aéroport, mais les estimations démographiques du SDAU de 1975 avaient été surestimées, et le quartier peine à prendre vie.

Dans le plan de détail du *PUD Sud UGB*, sont prévus une coulée verte, un stade, une gare centrale, notamment parmi les infrastructures, et la restructuration de villages (Sanar, Maka,

⁵² Décret 67-252 du 8 mars 1967.

Ngallèle) pour les insérer dans le tissu urbain, cette phase des travaux constituent la tranche 3. D'autre part, des lotissements sont prévus dans les zones de réserves parmi lesquels le lotissement de Ngallèle 2000. Les opérations se déroulent sur le titre foncier appartenant au domaine privé de l'État 2149 sl, bien que certains habitants, dans leur discours, expriment le fait qu'ils sont chez eux, que ce sont leurs terres et qu'elles doivent leur revenir.

Une certaine confusion concerne le statut juridique des terres : en l'occurrence, il s'agit d'un titre foncier immatriculé au nom de l'État, et non d'une zone de domaine national. Lors de la réunion du vendredi 27 juillet 2007, organisée sur la question de Ngallèle en présence de tous les acteurs intéressés, le préfet s'est interrogé sur le « *véritable propriétaire des terres de la zone de Ngallèle 2000* ». Les différents services compétents, le receveur des Domaines, l'inspecteur du Cadastre et du chef de département de l'Urbanisme s'accorde pour affirmer qu'il s'agit du titre foncier 2149 sl du domaine privé de l'État, qui fait l'objet d'un certificat d'urbanisme⁵³.

Le préfet identifie deux approches : une approche légaliste, celle de l'administration qui aurait selon lui pêché par trop de légalisme et celle des populations de Ngallèle qui demandent pour la première phase un nombre de parcelles équivalent à la totalité des parcelles prévues pour l'ensemble du projet.

Selon cet interlocuteur, il y a eu un problème de communication, en particulier sur le fait que les terres ne leur appartenait pas, et que selon lui, cela n'a pas été bien expliqué aux populations de Ngallèle. D'où les remises en cause d'acquis, comme le territoire de l'aéroport, vendu par les anciens. Pourtant la situation juridique est claire : le titre foncier appartient au domaine privé de l'État, et aucun des habitants ne peut fournir de titre ou d'autorisation d'occuper. Pour autant, on ne va pas les déloger : le représentant de l'État a conscience « *que culturellement, c'est à Ngallèle* ». S'ils sont attributaires prioritaires, ils ne sont pas attributaires exclusifs, car le principe est que tout le monde puisse accéder à une attribution dans un lotissement. La situation de Ngallèle illustre la coexistence et parfois la confrontation de deux types de légitimité : celle issue des droits traditionnels, revendiquée par les Ngallélois et celle issue du régime étatique dont parfois ils se prévalent dans le but d'acquérir une attribution ; ceci explique le « double langage » évoqué par certains interlocuteurs. Cependant, le « chantage » des populations vis-à-vis de l'administration est le résultat du double discours de la commune qui a fait beaucoup de promesses – en juillet 2007, le Sénégal sortait d'une campagne électorale présidentielle et législative.

Pour le lotissement prévu, ceux de Ngallèle ont établi une liste de 1 000 demandes d'attribution des parcelles, en particulier pour les jeunes. À l'avenir, ils espèrent que les jeunes, même de quinze ans, soient attributaires d'une parcelle pour assurer leur avenir. Une fois que ces demandes seront satisfaites, le chef de Ngallèle considère que les gens de Guet Ndar seront les bienvenus et pourront être accueillis à Ngallèle. Ils ne s'y opposent pas a priori (certains habitants de Guet Ndar et de Ngallèle sont de la même famille), mais à condition que « leurs enfants » soient prioritaires. Le problème se situe donc au niveau des modalités d'installation du lotissement. Le dossier est ouvert et en discussion dans les services de la préfecture, de la mairie et des services de l'Urbanisme.

⁵³ Pour respecter l'assiette prévue initialement pour l'université, une bande de 25 mètres est encore dans le domaine national : cette bande étroite, fera l'objet d'une immatriculation, pour homogénéiser les statuts des terres dans la zone.

Le fait que le site de Guet Ndar, situé à l'ouest de l'île sur la langue de Barbarie, appartienne au domaine public pose, d'un point de vue normatif, des difficultés pratiques, car cette occupation par les populations serait alors d'emblée précaire⁵⁴. Mais, du point de vue des représentations spatiales des habitants, habitués à occuper les rivages maritimes, cette occupation ne pose pas de problème. La qualification domaine public ou domaine national relève d'une construction juridique qui n'est pas endogène ; elle n'est pas une préoccupation partagée par tous les habitants dans le quartier de Guet Ndar. En d'autres termes, la question ne se pose pas véritablement aux pêcheurs. Pour les habitants, domaine public ou domaine national, cela revient au même : selon l'expression du chef du quartier de Guet Ndar, le domaine national, « *c'est pour l'État* », « *bur mok a mom* ». Leur territoire est à l'État, c'est-à-dire au pouvoir, et doit lui revenir un jour, pour cette raison ils sont prêts à partir quoiqu'il arrive. Cette interprétation est valable pour toutes les catégories d'espace, comme le sont le domaine privé de l'État ou le domaine public, qui renvoient de la même façon à l'autorité étatique.

Le réaménagement de Guet Ndar est donc à l'ordre du jour de l'agenda politique des pouvoirs publics et est également une demande des habitants ; mais pas à n'importe quelles conditions. De fait, plusieurs projets dans différents emplacements, à Guet Ndar, à Goxum Mbaac sur la langue de Barbarie et, sur le continent, à l'est, vers Ngallèle ont dû être envisagés. Cette politique d'extension du territoire de la commune de Saint-Louis implique les relations entre les différentes collectivités locales, en particulier entre Saint-Louis et la communauté rurale de Gandon. Mais, d'un point de vue financier, les habitants préfèrent occuper le domaine national qui permet un droit d'usage à titre gratuit en vertu de leur ancienne occupation et de la mise en valeur qui l'accompagne, et rejettent donc les projets d'aménagement proposés par l'État qui changeraient cette situation. Le rejet de tous les projets d'aménagement sur le site même s'explique parce qu'ils supposent que le terrain soit immatriculé au nom de l'État, ce qui conduirait à devoir contracter un bail à titre onéreux pour l'occuper régulièrement. En ce qui concerne la possibilité d'un lotissement sur le site, les mêmes personnes interrogées font remarquer que « *les populations n'en veulent pas, et que c'est difficile d'imposer un lotissement à des personnes qui n'en veulent pas.* » Ce à quoi le responsable municipal ajoute que « *les populations ne savent pas ce qu'elles veulent* »⁵⁵. Ainsi, sur le site même, aucun projet d'aménagement n'a abouti. La situation n'a pas changé aujourd'hui et la densité de populations est importante (1 450 hab/km²)⁵⁶. La décongestion de Guet Ndar a eu lieu, mais avec la création d'extensions extérieures.

Pour tenter d'améliorer la situation, lors du troisième projet de lotissement, celui de Ngallèle, des dispositions ont été prises pour améliorer la concertation, d'autant plus nécessaire que sur ce site il fallait prendre en considération les oppositions des populations locales, hostiles à l'accueil de nouveaux arrivants. Les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du lotissement de Ngallèle ont été accrues par les relations entre la commune de Saint-Louis, le village traditionnel de Ngallèle et la communauté rurale de Gandon.

⁵⁴ Ce à quoi il faut ajouter l'avancée de la mer qui continue de diminuer la superficie habitable de ce site fragile.

⁵⁵ Entretien avec Arona Ndiaye, responsable municipal de l'Urbanisme.

⁵⁶ Ousmane Niang du programme Ascod/Cedig : Association pour le co-développement/Convention pour le développement intégré de Guet Ndar. Ce programme a débuté en avril 2007, il est financé par la Fondation ACEAR de la coopération espagnole qui s'occupe à l'origine de réfugiés ; les architectes sans frontière, et un partenaire sénégalais 'ASCOD, ONG dont le siège social est à Dakar), sont également des acteurs impliqués dans le programme.

Loi de décentralisation et urbanisme : l'exemple de la communauté rurale de Gandon

L'emplacement prévu pour le lotissement de Ngallèle est limitrophe de la communauté rurale de Gandon. Sur le territoire de cette dernière, tous les types de domaine sont représentés : domaine privé de l'État, domaine des particuliers, zones classées du domaine national. La décentralisation, parce qu'elle a été faite dans la précipitation, a compliqué la situation juridique, et notamment n'a pas donné lieu à une sensibilisation des autorités et des populations sur le régime des terres sur le territoire la communauté rurale. Son président considérait qu'il en avait la maîtrise ; de ce fait, il a affectées toutes les terres, y compris celles sises dans le domaine privé de l'État, affectées à l'armée⁵⁷ pour un usage d'habitation. L'affectation à usage d'habitation sur le champ de tir reflète ce manque de planification et de politique d'aménagement de la communauté rurale de Gandon. Le problème était que le conseil rural de Gandon a délibéré dans le sens de la création d'un lotissement, mais sans s'assurer que la procédure technique et juridique était conforme : ils ont agi comme si c'était le domaine national, alors que dans certains cas, c'était le domaine privé de l'État. Depuis, ils se sont rapprochés des services de l'Urbanisme afin d'homogénéiser l'assiette du lotissement et pouvoir faire des attributions de parcelles conformes sur le domaine privé de l'État.

La décentralisation avait pour elle le fait de rapprocher l'administration des populations, et de chercher à résoudre localement les problèmes. Pour autant, les communautés rurales n'ont pas toujours les moyens de leur gestion et manquent d'initiative en matière d'aménagement à moyen terme. « *Dans le secteur de l'urbanisme et de l'habitat, il ya énormément de difficultés de mise en œuvre des compétences transférées. La méconnaissance des textes est le principal facteur de conflits entre autorités décentralisées et les techniques de l'État. La technicité et le caractère stratégique de la matière nécessitent l'association des services déconcentrés de l'État dans le processus de décision, cela induit des difficultés de localisation du pouvoir véritable et génère des conflits.* »⁵⁸.

Depuis, le nouveau président de la communauté rurale a demandé un audit, aux services techniques, dans la perspective d'une régularisation. Le SDAU 2000-2025 est remis en cause par les lotissements irréguliers mise en place par la communauté rurale de Gandon dans la zone de Ngallèle : un état des lieux a été formulé pour identifier la nature des terres, un plan d'étude, avec les reliefs (les zones basses dans la zone sont importantes pour planifier de l'habitat salubre). Les services du Cadastre et de l'Urbanisme considèrent pourtant que le nouveau lotissement doit être conçu en partant de ce qui a déjà été fait, même si cela été mal conçu. L'idée directrice n'est pas de faire table rase, mais de négocier, l'essentiel réside dans le fait que l'ordre public ne soit pas remis en cause. L'exemple du lotissement de Leybar sur le territoire de la communauté rurale de Gandon illustre cet état de fait.

Ce lotissement, situé près du dépôt de garde, a la particularité d'avoir été piloté « officieusement » par les services techniques déconcentrés de l'État, Domaines, Cadastre et Urbanisme. Que cela signifie-t-il ? Cette formulation et ce mode d'agir spécifique sont une des conséquences des lois de décentralisation. Celles-ci ont été mal expliquées aux populations, la procédure a été trop rapide : selon un de nos interlocuteurs, « *aujourd'hui, si*

⁵⁷ Le titre foncier 32BS est affecté à l'armée, il va jusqu'au village de Mbudjuk, la zone est utilisée comme zone d'entraînement, notamment pour le tir.

⁵⁸ Dieye Abdoulaye, « Les compétences transférées : état de mise en œuvre », Premières assises de la décentralisation, Cadre institutionnel, juridique et organisationnel de la décentralisation, nov. 2007, 14 p., p. 13.

elles devaient être refaites, il n'y aurait pas de décentralisation de la gestion des terres. » En effet, actuellement, l'État n'a pas été au bout de sa logique. Les terres restent sous le contrôle de la gestion étatique, la procédure d'attribution des parcelles que nous avons présentée l'atteste : les communes sont seulement instructeurs des dossiers. Le discours n'est pas toujours en cohérence avec les pratiques, l'ambiguïté existante conduit à des dysfonctionnements dans le phasage de mise en œuvre des lotissements.

Dans la mesure où cela nécessite d'importants moyens techniques, les collectivités locales ne peuvent pas établir de plan directeur d'urbanisme de leur propre initiative. Ce sont les services déconcentrés de l'État qui les élaborent, sans se soucier nécessairement des frontières entre collectivités locales ; la cohérence d'un plan d'aménagement dans une zone implique d'aller outre les frontières d'intercommunalité et peu importe que les terres appartiennent à une commune ou à une communauté rurale, c'est le cas dans les opérations d'aménagement dans la zone périphérique de Saint-Louis : le PDU englobe la communauté rurale de Gandon, cela apparaît au contrôleur des Domaines, comme au responsable du service de l'Urbanisme, comme une évidence, justifiée en cela dans la perspective d'une planification de l'aménagement de l'espace cohérente.

Les services techniques ont donc dû agir sur une délibération qui avait déjà faite, et qui n'était pas conforme à la procédure. Dans le cas du lotissement de Leybar, les services techniques déconcentrés ont joué un rôle d'accompagnement et d'appui à la demande de la communauté rurale de Gandon. Ce mode d'intervention qui n'a pas conduit à annuler la délibération originelle du conseil rural, a été retenu afin de ne pas avoir à tout reprendre après coup. Même si l'intervention a été tardive par rapport à un processus qui respecte les modalités requises, elle a permis de ne pas trop retarder un lotissement dont les populations avaient besoin. D'autant que le problème de l'espacement entre la prise de décision et l'exécution des projets est très courant.

Cet exemple donne une illustration du « fonctionnement » actuel de la décentralisation au Sénégal. Même si, à l'origine, il existe un dysfonctionnement dans l'organisation du conseil rural, il nous conforte dans l'idée que la décentralisation en matière foncière va de pair avec un accompagnement et une entente et avec les services techniques déconcentrés de l'État. Aujourd'hui, outre la décentralisation, la Loi sur le domaine national de 1964 pose question quant à son adaptation aux réalités sénégalaises. Plus que la Loi sur le domaine national, cœur de l'organisation domaniale et foncière, c'est toute la législation sur l'aménagement et l'utilisation des sols qui est discutée afin de réformer l'accès et la gestion des sols sénégalais par les populations capables de les mettre en valeur, par des activités agricoles comme pastorales. L'enjeu est crucial pour le Sénégal car les dysfonctionnements du système foncier ont des répercussions sur toute l'économie du pays.

1.3 Domaine privé de l'État et domaine national : contournements ou procédures de régularisation ?

La question de la spéculation foncière est un réel problème à Saint-Louis, son existence est évoquée par différents interlocuteurs. Elle se traduit par deux processus juridiques : l'association de l'établissement d'un bail emphytéotique sur le domaine privé de l'État, suivi de l'attribution d'un titre foncier, c'est-à-dire d'une vente. Au vu des pratiques observées par Ousmane Diouf, responsable du service du Domaine, le phénomène du recours à un bail aussitôt suivi d'une vente est très courant, en combinant successivement la loi 76-66 relative

au domaine privé de l'État puis celle de 1987 sur la vente des terrains domaniaux en zones urbaines. Cela nous conduit à apporter quelques remarques sur l'efficacité de ce pan du droit positif.

Qu'il s'agisse de conclusions de baux ou de ventes, la question du contrôle de la mise en valeur se pose dans les mêmes termes et fait intervenir différents services étatiques. La Direction du domaine est compétente pour saisir la Commission de contrôle des opérations domaniales, instituée par la loi 76-66, pour résoudre les litiges liés à la mise à jour des documents cadastraux⁵⁹ ; mais celle-ci est difficile en raison des insuffisances de moyens humains et financiers et des implications qu'implique la refonte du système cadastral.

Il n'est pas rare, en effet, que des baux soient délivrés par les services de l'État sur des terrains faisant déjà l'objet d'un titre foncier. C'est ainsi que certains salariés du rectorat de l'Université Gaston Berger se sont vus attribuer des baux emphytéotiques sur des terrains dont il a été révélé quelques temps plus tard qu'ils étaient la propriété... de l'Armée. Ce litige foncier, en cours de règlement, est la conséquence directe de la mauvaise tenue des documents concernant la zone de Mbudyuk, sise dans la communauté rurale de Gandon, mauvaise tenue liée aux moyens minimes dont disposent les services administratifs déconcentrés et décentralisés.

Une autre remarque concerne les occupations irrégulières du domaine privé de l'État et la réaction de l'administration face à celles-ci. L'esprit du texte était mis à mal par les pratiques d'occupation du domaine privé par les populations, tolérées par l'administration. En effet, selon les personnels du service du Domaine, il est arrivé que l'État, après une éventuelle immatriculation à son nom, rétrocède des terrains si les occupants les avaient mis en valeur. Ces pratiques relevaient d'un processus de la régularisation a posteriori de situations visées par l'article 14 de la Loi sur le domaine national, les occupants concernés n'ayant pas requis l'immatriculation dans le délai de deux années, prévu par la loi de 1964.

Cependant, dans certains cas, une procédure de régularisation a été mise en œuvre : en collaboration avec les services d'Urbanisme, le bureau des Domaines a déterminé si la désaffectation du terrain appartenant au domaine national était envisageable. Le décret qui désaffecte le terrain, l'immatricule simultanément au nom de l'État. Ensuite, pour régulariser la situation de l'occupant, une autorisation d'occuper devrait être accordée, généralement sous la forme d'un bail emphytéotique. Cependant, il nous a été rapporté, au service des Domaines, que cette situation de « *vente du domaine national* » est souvent fondée sur la détention de titres accordés pendant la colonie ; c'est pourquoi la régularisation peut aboutir à la rétrocession du terrain au détenteur de l'ancien titre s'il se fait connaître, afin de procéder à une vente régulière d'une propriété privée et non à la location d'un terrain du domaine national après son immatriculation au nom de l'État. Ces hésitations juridiques sont significatives pour illustrer l'imbrication des représentations⁶⁰. Ainsi, le sentiment de propriété, est intégré par certains des habitants dans leurs représentations juridiques de l'espace.

Ce genre de « bricolage juridique » est également rapporté par le romancier Cheikh Hamidou Kane : « *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.*

⁵⁹ Rochegude Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Sénégal*, ministère délégué à la Coopération et à la Francophonie, mars 2000, 27 p., p. 16.

⁶⁰ Voir annexe sur l'interprétation et le rôle de représentations.

D'abord elle décidait la désaffection 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.⁶¹ » Cette pratique est bien existante, notons cependant que Kane l'interprète comme un détournement de la loi, alors qu'aux dire de certains de nos interlocuteurs elle peut aussi être analysée comme une pratique de rééquilibrage de situations bloquées, résultant de l'époque coloniale⁶².

2. La Loi sur le domaine national en zones rurales : mauvaise loi ou mauvaise application ?

Comme nous l'avons déjà signalé, la législation foncière sénégalaise n'a pas reconnu la propriété foncière des exploitants agricoles dans « les zones de terroirs »⁶³ du domaine national. L'État autorise cependant les exploitants et les occupants à continuer d'exploiter et d'occuper ces zones, le terroir « *comprenant, autant que possible, les terres de cultures, les terres de pâturage, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension.*⁶⁴ »

Ambitieuse, la Loi sur le domaine national devait s'attaquer à la noblesse foncière et assurer un accès égal à la terre à ceux qui la mettent en valeur. Ainsi, de 1964 à 1976, les autorités sénégalaises ont réussi à créer un domaine national, c'est-à-dire un espace foncier communautaire⁶⁵ géré par le conseil rural dans les conditions fixées par les décrets de 1964 et de 1972⁶⁶, portant application de la décentralisation au Sénégal.

Dans les pratiques, le domaine national a suscité beaucoup d'enjeux, d'instrumentalisation, de confrontation et de litiges. En privilégiant la création d'espaces fonciers communautaires, les décideurs politiques n'ont pas pu contrecarrer les tendances abusives d'attribution de parcelles à des bénéficiaires qui ne mettent pas directement en valeur celles-ci. L'aristocratie foncière et souvent maraboutique a pu conserver sa mainmise sur des domaines fonciers et en acquérir de nouveaux pour mieux consolider son pouvoir, son autorité et ses influences. La volonté de maîtrise du pouvoir temporel par le pouvoir spirituel se traduit par la maîtrise du foncier notamment. Le foncier est une projection au sol des relations de pouvoir économique et d'autorité politique entre propriétaires et non propriétaires dont nous allons faire état en analysant les différentes pratiques juridiques dans les systèmes irrigués par des aménagement hydro-agricoles (2.1), puis, poser la question de la sécurisation des droits et de la pérennité de ces aménagements (2.2), le rôle des communautés rurales dans l'affection des terres en zones rurales du domaine national atteste de l'importance mais également des difficultés de la gestion locale du foncier (2.3).

⁶¹ Kane Cheikh Hamidou, *Les gardiens du temple*, Paris : Stock, 1995-1997, 338p, p. 155, cité par Rochegude Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Sénégal*, p. 16.

⁶² Voir en annexe pour analyse historique du sentiment de possession.

⁶³ Art. 15 Loi n°64-46 du 17 juin 1964, *JORS* n°3692 du 11 juillet 1964, *République du Sénégal*, p.905-906.

⁶⁴ Art 2, Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964.

⁶⁵ Moleur B., « Traditions et loi relative au domaine national », *Revue Droit et Cultures*, n°3, 1982, pp.27-59.

⁶⁶ Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972.

2.1 Pratiques foncières dans les systèmes irrigués (communauté rurale de Guédé, zone de Podor)

Dans la vallée du fleuve Sénégal, en particulier dans la zone de Podor, lorsqu'on interroge les exploitants agricoles, on retrouve certaines pratiques où différents droits sont appliqués par différentes personnes sur une même parcelle. C'est le cas notamment dans les systèmes irrigués à travers les aménagements hydro-agricoles des terres du *waalo* (sols argileux et fertiles en zone inondable).

Au regard de la Loi sur le domaine national, les agro-pasteurs sont des exploitants qui ont un droit d'usage sur le domaine national. Ainsi, le législateur sénégalais a remis en cause tant les modes locaux d'appropriation que le principe même de la propriété privée des terres. Dans les « zones de terroirs », le domaine national est considéré par une partie des exploitants agricoles comme une menace des acquis ancestraux qui sécurisaient les lignages et les familles des maîtres de terre.

Les relations entre les différents contractants sont établies d'un commun accord résultant d'un choc de volonté autonome. Les pratiques constatées dans les systèmes irrigués et restituées dans ce rapport sont établies sur le support juridique suivant : la parcelle mise en valeur par l'exploitant direct appartient à un maître de terre. On est donc dans des cas de figure où le statut des deux acteurs est fondé sur la propriété foncière traditionnelle, non reconnue par l'État : c'est un signal fort de la Loi sur le domaine national surtout dans les « zones de terroirs ». Dans ces zones, la gestion patrimoniale actuelle fait coexister les principes posés par la législation foncière et les pratiques des exploitants agricoles qui tout en invoquant des bases juridiques attachées à la coutume édifient progressivement de nouvelles dispositions juridiques issues de pratiques et de négociation entre les différents acteurs. Les pratiques des exploitants agricoles constatées dans la vallée du fleuve Sénégal au Nord (588 villages environ) sont révélatrices des stratégies de survie des agro-pasteurs en difficultés pour atteindre une autosuffisance alimentaire et s'insérer dans l'économie mondiale.

La volonté de faciliter l'accès à la terre à ceux qui la mettent en valeur s'est transformée en une compétition foncière entre les mieux lotis pouvant actionner leur réseau de relation sociale voire de complicité. D'où l'urgence de la redéfinition de nouvelles règles juridiques sécurisant les différents acteurs (exploitants agricoles et bailleurs de fonds) et garantissant des modes transparents d'appropriation foncière à travers la propriété foncière des terres.

Pour comprendre et analyser les pratiques des exploitants agricoles dans les systèmes irrigués, nous avons privilégié la démarche inductive et l'observation des pratiques entre les acteurs. Ces pratiques sont connues et reconnues et donc légitimes. Les discours des exploitants et nos outils méthodologiques ont permis de qualifier les pratiques contractuelles régissant les relations entre « propriétaires » et « non propriétaires » de parcelles dans les systèmes irrigués. Nous étudierons d'une part, les modes d'appropriation des terres, légitimées par la coutume et les pratiques qui au regard du cadre légal relatif au domaine national suscite du contentieux foncier, dans les zones de Podor et Saint-Louis.

■ Modes d'appropriation et de gestion des terres légitimées par la coutume

Ces modes d'appropriation sont liés aux conditions d'accès à la terre et de mise en valeur des parcelles en se fondant sur la coutume ou sur la Loi sur le domaine national. La Loi sur le

domaine national remet en cause la légitimité que la noblesse foncière et maraboutique faisait valoir sur la terre⁶⁷.

Le processus d'islamisation du Sénégal se traduisait en 1776⁶⁸ par le pouvoir des mosquées (almamya) et l'emprise foncière sur les terres du *waalo*. Dans la vallée du fleuve Sénégal, ceux qui se sont convertis à l'islam (*toorobbe, laambe*) sont devenus des maîtres de terre. Ainsi, ils en assuraient la redistribution à leurs lignages, leurs familles et leurs alliés. Fortement hiérarchisée et inégalitaire, la société peule est dirigée par les *rimbe* (*toorobbe, jaawanbe, subalbe...*) dont le pouvoir est « légitimé par le droit divin » qui s'est concrétisé par la maîtrise du sol. Maîtres de terre, ils sont au sommet de toutes les catégories sociales et jouissent d'importants pouvoirs d'attribution foncière même si l'État sénégalais s'est déclaré « maître du sol » à travers la Loi sur le domaine national.

Jusqu'aux années 1950, les différents maîtres de terre formaient un collège électoral pour désigner l'almamy du *Fuuta*. Seuls les maîtres de terre détenaient le pouvoir de suffrage et s'entouraient de leurs courtisans et conseillers que sont les *jaawanbe*. Ce sont les *tooroobe* et les *jaawanbe* qui détiennent les domaines fonciers les plus étendus et les plus fertiles. Dans toute la zone du *Fuuta*, les villages sont dirigés par des maîtres de terre (*toorobbe* ou *jaawanbe*). Le rapport à la terre traduit les relations de pouvoir et d'autorité. En zone inondable, les terres du *waalo* ont été attribuées au moins depuis 1776 aux nobles et à leurs alliés dans la vallée du fleuve Sénégal (*Fuuta Tooro*).

« *Au Fuuta Tooro, la plaine inondée (waalo) est parsemée de cuvettes de décrue (kolangal) cultivées surtout par les tooroodo, les ceddo et les peul sédentaires. Chaque cuvette forme comme un modèle réduit inversé de la hiérarchie sociale globale. La partie la plus basse de la cuvette, la plus haute régulièrement inondée, est contrôlée par les nobles et parmi eux, par ceux qui détiennent les fonctions de chef de terre/de village ; la partie médiane par les autres ingénus. Les parties hautes de la cuvette, rarement inondées, sont en général concédées aux esclaves ou aux « manumis » qui sont obligés de prendre en métayage les parcelles des ingénus lors des crues médiocres* »⁶⁹.

Dans les terres du *waalo*, l'aristocratie foncière gère les terres en tant que propriétaire du domaine éminent et applique des normes structurant les relations avec ceux qui exploitent des parcelles en tant que détenteurs d'un droit d'usage. Par exemple, le pouvoir lignager foncier a produit le *rempeccen* (ayant comme contrepartie le partage des produits agricoles et l'obligation de voter aux élections pour le candidat que soutient le maître de terre), le *lubal alla e nulaadomum* (le prêt à titre gratuit légitimant le statut social supérieur du propriétaire). Différentes combinaisons sont envisageables entre les contractants selon les réalités et les besoins du moment. Ainsi, les relations entre maîtres des parcelles et exploitants agricoles dans les systèmes irrigués donnent lieu à différentes pratiques contractuelles mettant en jeu différents types de contrat qui reflètent l'esprit qui préside à la gestion de la terre dans la vallée.

⁶⁷ Art.15 de la Loi sur le domaine national.

⁶⁸ Cette période correspondrait à la révolution dite théocratique à l'issue de laquelle d'une part, la redistribution foncière actuelle a été consacrée, d'autre part, les Toucouleurs, dirigés par Cieernoo Suleymaan BAAL, avaient renoncé à l'acquittement habituel d'un impôt que percevaient les Maures.

⁶⁹ Schmitz J. « L'État géomètre : les *leydi* des Peul du *Fuuta Tooro* (Sénégal) et du *Maasina* (Mali) » dans *Cahiers d'Études africaines*, 103, XXXVI-3, Paris, ORSTOM-EHESS, 1986, p. 364.

Ces contrats, *le lubal alla e nulaado mum*, *le moonnde* et *le nyaayngal* et le *rempeccen*, dont nous allons souligner le fonctionnement, prennent en compte une certaine vision de la solidarité et de la famille, fondée sur le partage, et conduit certains propriétaires à mettre leur terre à la disposition des familles anciennement alliées ou à de simples nécessiteux. Contrat établi à titre gratuit (dans les cultures du *jeeri* et du *waalo*) ou onéreux (dans les périmètres irrigués depuis l'introduction du crédit rural pour financer les aménagements), ces contrats se traduisent par le transfert de droit d'usage, à titre gratuit à durée déterminée et sans contrepartie aucune (*lubal alla e nulaadomum*) pour enracinement du lignage dans la solidarité (*jokkere endam*) ou le transfert temporaire à titre onéreux pour apurer les redevances et les crédits impayés à la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS).

Le moonnde est un contrat de fumure régissant les relations entre le propriétaire d'une parcelle et un éleveur. Ce contrat a pour objectif de fertiliser et en contrepartie le berger et son bétail doivent rester sur place aussi longtemps que les pâturages sont disponibles tandis que le *nyaayngal* est un contrat qui permet l'accès libre du bétail aux pâturages après les récoltes à titre gratuit et avec un objectif de fertiliser les espaces de culture. C'est un contrat qui contrairement au *moonnde*, autorise l'accès libre des éleveurs aux espaces de culture jusqu'à la prochaine campagne agricole. *moonnde* et *nyaayngal* sont pratiqués aussi bien dans les systèmes irrigués que dans le *jeeri*. À la différence des terres du *waalo*, celles du *jeeri* sont d'accès égalitaire : toutes les familles sont propriétaires de parcelles dans le *jeeri*. Le *rempeccen* n'y est pas pratiqué. Par contre *le lubal alla e nulaadomum* (à titre gratuit et sans contre partie) est préféré au risque de laisser la parcelle en friche.

Quant au *rempeccen*, il structure les relations entre maîtres de terre et ceux qui sont presque des « sans terre du *waalo* », le terme important étant « presque », ou ceux qui en sont peu pourvus. Pour des nécessités de gestion et de pérennisation de la dépendance économique, le maître de terre confie sa terre à ses « esclaves ». Ce qui permet de consolider davantage les rapports de pouvoir et le statut social inégal des co-contractants. Contrat établi à titre onéreux, le *rempeccen* génère des contreparties évidentes. L'esclave et sa famille restent soumis à la volonté du maître de terre. La terre confiée n'est pas intégrée au patrimoine de l'esclave : sur le plan formel, le contrat n'est pas automatiquement transmissible ; son contenu peut être renégocié entre le maître de terre et son esclave.

Interdites et punies par la législation foncière, ces pratiques existent et les pouvoirs publics ne les sanctionnent pas car tous les acteurs y trouvent leur compte : le propriétaire tire jouissance de sa parcelle sans l'exploiter directement ; l'exploitant agricole réalise son projet en étendant la superficie d'exploitation pour mieux maximiser ses rendements. Quand aux élus, préoccupés par la fidélisation de sa clientèle politique, ils se positionnent au gré des intérêts des lobbies d'électeurs. L'exploitant de la terre qui exploite la parcelle du maître est très souvent politiquement lié au maître de terre qui oriente son vote.

La pratique de ces contrats a beaucoup évolué dans la mesure où les contrats étaient établis en dehors de l'existence du crédit rural. Depuis la mise en place des aménagements hydro-agricoles et l'introduction du crédit rural pour accéder au financement pour la mise en valeur,

les GIE apparaissent en partenaires régulateurs du foncier. Certains de ces contrats sont mis en place en cas d'utilité sociale et économique. Ils ont une durée temporaire et sont très encadrés dans le temps. Ils couvrent la durée d'une campagne agricole et prennent donc fin après la récolte. Les actes constitutifs de ces accords sont purement oraux avec ou sans témoins. Le détenteur traditionnel de la terre peut désigner un ou plusieurs exploitants (des hommes membres d'une même famille) pour cultiver sa terre.

En général, l'exploitant est en même temps bénéficiaire de la récolte parce que les membres du foyer familial sont encore présents. Dans ce cas de figure il n'y a pas d'intermédiaire. En revanche, l'exploitant peut ne pas être le bénéficiaire lorsqu'il n'y a aucun membre du foyer familial. On peut renoncer à ces contrats en fin de campagne agricole. Leur administration, notamment nécessaire pour le *rempeccen*, est assurée par le maître de la terre ou ses héritiers. Les autres contrats ne sont pas soumis à une surveillance particulière de la part du maître de la terre.

Les droits et les obligations des contractants ne sont consignés dans aucun document écrit. Cela complique les actions en justice et encourage les parties à recourir à la médiation par les autorités accessibles et crédibles pour eux. Ces contrats se nouent sur le domaine national, ils sont reconnus par les populations, mais coexistent avec les modalités prévues par la Loi sur le domaine national. « *En réalité, la structure foncière de la vallée reflète fidèlement son histoire et l'histoire de la société toucouleur elle-même [...]. La juxtaposition de domaines fonciers étendus et d'un système de petite propriété familiale traduit l'existence d'une classe de grands propriétaires descendants des minorités qui ont tour à tour dominé les populations sédentaires installées depuis des temps reculés dans la vallée* »⁷⁰.

Il apparaît aujourd'hui que, dans leur fonctionnement actuel, le système foncier toucouleur et la Loi sur le domaine national ne sécurisent plus ni les exploitants agricoles actuels, ni les investissements réalisés dans les barrages (Diamal et Manantali), ni les aménagements hydro-agricoles (PIV, GIE) et tendent même à constituer un frein pour la sécurisation des acteurs et des facteurs de production. Il résulte de la coexistence de ces deux systèmes de droit qui ne satisfont pas les usagers, une source de conflits.

■ Contentieux foncier dans les zones de Podor et de Saint-Louis

Ces contentieux résultent des conflits fonciers transfrontaliers entre Mauritaniens et Sénégalais et de conflits intra et inter-villageois, provoqués notamment par la remise en question des contrats traditionnels dont nous avons souligné le sens et le fonctionnement.

Des conflits fonciers transfrontaliers : revendication de droit de propriété de la terre entre Mauritaniens et Sénégalais

Lors des entretiens menés en juillet-août 2007, le contexte historique a souvent été évoqué : la présence de la France depuis 1626 au Sénégal et sa domination de la zone de Podor depuis le 18 mars 1854, le tracé des frontières entre le Sénégal et la Mauritanie d'abord en 1925, puis définitivement en 1933⁷¹. Réunis à Podor, en 1987, des maîtres de terre de la vallée du fleuve

⁷⁰ Boutillier, J-L., *Les rapports du système foncier toucouleur et de l'organisation sociale et économique traditionnelle. Leur évolution actuelle*, dans *African Agrarian Systems* (Biebuyck), Londres, Oxford University Press, 1963, p.118.

⁷¹ Propos recueillis le 13 août 2007 auprès de MM. Omar Mbengue (maire de Podor) et Abdourrahmane Niang (doyen du conseil municipal de Podor) en présence de quelques conseillers municipaux.

Sénégal alertaient les autorités sénégalaises sur des conflits fonciers localisés visant la tenue des terres appartenant aux familles dirigeantes. « *Depuis le conflit d'avril 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie, les gens de Podor ont perdu leurs terres du waalo situées au-delà du fleuve Sénégal. Il revient à l'État sénégalais de réclamer à l'État mauritanien le droit de propriété des Podorois sur ces terres.* »⁷² La revendication de la propriété sur des terres devenues inaccessibles pour des familles qui en sont les propriétaires historiques a souvent été mise en exergue lors des échanges. S'appuyant sur un jugement de 1948, des agro-pasteurs sénégalais soutiennent que leurs terres du *waalo* s'étendent sur une distance de 16 km sur 10 à partir des berges de la rive droite (dite rive mauritanienne). Il semblerait que les bornes d'immatriculation sont toujours en place. Les conflits fonciers transfrontaliers ne sont pas réglés.

Des conflits fonciers intra et inter-villageois

Les conflits évoqués sont des conflits d'intérêts entre différents acteurs aux logiques souvent opposées dans les communautés rurales. Ce constat dans la zone de Podor s'applique dans la zone de Saint-Louis, notamment à Ngallèle comme nous l'avons souligné. « *Ngallèle est une fenêtre dans les problèmes fonciers au Sénégal : attributions et occupations anarchiques par la communauté rurale sans tenir compte des projets de l'État. Le but de la décentralisation est de rapprocher l'administration des administrés. Le problème des communautés rurales est un problème de gestion et de manque d'initiative.* »⁷³ La spéculation foncière prend de l'ampleur dans la zone de Saint-Louis et dans une moindre mesure dans la vallée du fleuve Sénégal. Cela génère des tensions et des conflits.

Dans un premier temps, quoique le traitement des litiges foncier, véritable boîte de Pandore dans la vallée du fleuve Sénégal, soit du ressort du tribunal régional de Saint-Louis⁷⁴, le président du tribunal d'instruction de Podor, juge unique, délégué du procureur, juge d'application des peines et juge d'instruction, est pourtant saisi des conflits fonciers. Il cherche d'abord à « *reconnaitre les droits du propriétaire réel de la parcelle* » pour tenter ensuite une médiation juridique. Par exemple, saisi pour un conflit foncier dans la communauté rural de Fanaye, suite à l'attribution d'une parcelle à un GIE par le conseil rural de Fanaye, le tribunal départemental de Podor a débouté la demanderesse en 2006 et 2007 pour incompétence de juridiction. Cette affaire a été déférée au tribunal régional de Saint-Louis compétent en la matière.

Les conflits fonciers sont déférés soit au pénal soit au civil⁷⁵. Au pénal, en matière correctionnelle, sont déférés les occupations illégales d'un terrain appartenant à un particulier, les occupations d'un terrain appartenant à l'État et sans autorisation préalable. Tandis qu'en matière civile, sont concernés les litiges liés aux baux (à usage d'habitation) dont le montant mensuel du loyer est supérieur à 50 000 francs CFA. Les loyers inférieurs à ce montant sont du ressort du tribunal départemental de Podor. Pour les baux à usage commercial, le tribunal régional est compétent quel qu'en soit le montant. Il arrive que soient pris des référés simples

⁷² Ibid.

⁷³ Propos recueillis le 31 juillet 2007 auprès de M. Jean-Marie Dione, inspecteur-adjoint du Cadastre à Saint-Louis.

⁷⁴ Rencontres avec les présidents du tribunal régional de Saint-Louis et du tribunal départemental de Podor

⁷⁵ Propos recueillis auprès de Wally Faye, président du tribunal régional de Podor.

à l'encontre des occupants sans droit ni titre lors que l'occupant refuse d'honorer la fin de son contrat⁷⁶.

D'autres conflits sont liés aux difficultés d'identification des vraies limites entre communautés rurales ; c'est le cas des conflits entre Dieurba (communauté rurale de Fanaye, Podor) et Bokhol (communauté rurale de Mbane, Dagana) qui se sont traduits par une assignation le 24 juillet 1986. Saisi de ce conflit, le tribunal a statué sur les conséquences de ce conflit c'est-à-dire la destruction de canaux d'irrigation qui en a résulté et non sur l'attribution elle-même qui est la cause réelle du conflit.

Dans le village de Dado⁷⁷, communauté rurale de Niandane, les motifs du conflit sont tout autres. Suite à un prêt de terre à titre gratuit (*lubal alla e nulaadomum*), une famille a mis sa parcelle à la disposition d'un exploitant agricole de manière continue depuis 1972 au titre de la solidarité. Ce prêt a été dénoncé et remis en cause, l'exploitant maraîcher a procédé à une installation de canaux d'irrigation pour moderniser les installations et d'étendre l'exploitation en vue de transformer le jardin maraîcher en arboriculture. Le fait de planter des arbres fruitiers consolide les droits de propriété, la plantation d'arbre vaut titre de propriété d'où l'opposition à cette forme d'exploitation de la parcelle. Saisi du conflit par le président du tribunal de Podor, le sous-préfet a émis une mesure conservatoire de suspension du projet de modernisation et d'extension de la parcelle.

Depuis son entrée en vigueur, la Loi sur le domaine national coexiste avec des stratégies qui la contournent. Certes, l'exploitant agricole est souvent pris dans une logique de l'entre-deux que permet une certaine juxtaposition des normes. Ce contexte normatif a généré une série de blocages et sur le plan foncier et sur l'attrait des investissements. La législation agro-foncière et les pratiques actuelles ne répondent pas aux attentes des investisseurs et des exploitants agricoles pour mieux affronter les exigences d'une agriculture vivrière et exportatrice. Les enjeux actuels de développement agricole doivent privilégier une sécurisation foncière⁷⁸.

2.2 Droits et sécurisation des aménagements hydro-agricoles

Dans leur situation actuelle, les groupements d'intérêt économique (GIE) et la Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal sont dans une impasse réelle. Dans leur état actuel, les aménagements hydro-agricoles sont vétustes ; les exploitants agricoles et l'État sénégalais n'ont pas les moyens financiers pour réhabiliter et étendre les aménagements hydro-agricoles. Le contexte actuel d'insécurité foncière et financière, de carences des infrastructures fragilise les exploitants agricoles et les investisseurs qui risquent de se détourner des aménagements hydro-agricoles et se désintéresser du secteur agricole, faute de rentabilité des investissements et d'extension des aménagements. Pourtant, la mise en place des mécanismes de sécurisation redonnerait plus de motivation et d'espérance aux producteurs et aux investisseurs dans les aménagements hydro-agricoles, secteur clé pour la croissance économique. La crise actuelle liée aux coûts élevés des matières premières, menace de famine les exploitants agricoles de la zone de Podor car l'agriculture sénégalaise est faiblement compétitive.

« *La vallée du fleuve offre l'exemple saisissant d'une zone agricole où les marges de productivité restent considérables... Moyennant d'importants investissements en*

⁷⁶ C'est le cas de M. Birane Ka (Podor), affaire pendante au tribunal de Saint-Louis.

⁷⁷ Voir annexe pour le cas d'un litige foncier à Dado.

⁷⁸ Le Roy, E., (et alii) *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, 1996, 388 p.

infrastructures, le Sénégal pourrait créer dans la vallée les conditions du développement d'une agriculture très compétitive... Mais l'indispensable augmentation de la production africaine pose le problème de la capacité énergétique »⁷⁹.

On peut rappeler aussi que la logique productiviste choisie privilégie les cultures d'exportation entraînant une disparition progressive des céréales locales (mil, sorgho) qui approvisionnent les marchés locaux (*luuma*, notamment). En valorisant les cultures locales (*jeeri e waalo*) qui ne nécessitent aucune mécanisation et les cultures d'exportation, les pouvoirs publics contribueront la sécurité alimentaire tant recherchée depuis la grande sécheresse des années 1970. Paradoxe saisissant : pourquoi un pays comme le Sénégal, essentiellement agricole, importe-t-il des produits pour nourrir ses habitants ?

Anciennement grenier du Sénégal du fait d'une pluviométrie abondante, de terres fertiles et disponibles, mises en valeur par des exploitants motivés aux moyens pourtant rudimentaires, la vallée combine paradoxalement des potentialités et des handicaps réels. D'où la nécessité de mise en place de règles juridiques à la fois transparentes, sécurisantes et stimulantes pour les acteurs de la production agricole, en fixant comme priorité le développement agricole. À ce titre, un amendement de l'article 8 de la Loi sur le domaine national s'impose en y introduisant un alinéa conférant aux GIE un pouvoir de contrôle de la mise en valeur et de désaffectation des parcelles pour défaut ou insuffisance de mise en valeur. Organe délibérant, le conseil rural peut continuer à exercer le rôle d'affectation et de gestion des terres⁸⁰, mais la combinaison des articles 8 et 9 impliquera un amendement de l'article 15 de la Loi sur le domaine national relatif au maintien des personnes occupant le domaine national au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

Pour appréhender les problèmes d'insécurité juridiques, afin de mieux les cibler, nous étudierons dans ce volet la nature et le financement des aménagements hydro-agricoles ainsi que l'étude d'un cas pratique à travers les aménagements hydro-agricoles de *Mbooyo-waalo*. Mais la question de la sécurisation par des moyens technique a peu de chance de fonctionner sans une dimension politique qui instaure légitimité des montages et confiance entre les acteurs.

■ **Nature et financement des aménagements hydro-agricoles**

Expérimentés dans les années 1970 dans le delta et dans la basse vallée du fleuve Sénégal, les grands aménagements étaient coûteux pour leur réhabilitation et faibles pour les rendements (environ 2,50 t/ha) obtenus : ce fut un échec pour la SAED⁸¹. Ainsi, l'État et la SAED ont opté pour une autre stratégie dans la moyenne vallée en mettant en place des périmètres irrigués villageois (PIV) jusqu'au milieu des années 1980.

La mise en place d'une politique d'ajustement structurel a conduit dans son volet agricole, aux désengagements de l'État des charges de production et en conséquence, la SAED ne gère plus de fonds de crédit de campagne. Ainsi, en vertu de la loi du 11 mai 1984, l'État sénégalais incita la création des groupements d'intérêt économique. Les GIE visent les « *actions de développement de toute nature... et dans tous les secteurs* ». Le nombre des adhérents varie

⁷⁹ Severino, J-M., « L'Afrique a faim d'énergie », dans *Ideas for Development.org*, p. 1-2.

⁸⁰ Art.9 de la Loi sur le domaine national.

⁸¹ Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (en Guinée).

entre deux et sept⁸². Mis en place dans un contexte de désengagement de l'État et de libéralisation, les GIE ont connu différentes typologies dont certains à caractère familial et ayant pour objectif principal l'accumulation et la concentration foncières. Ainsi, plusieurs GIE ont été créés par certaines familles sans véritable projet d'exploitation agricole.

Le rapport sacré à la terre coexiste avec des pratiques d'accumulation des terres. Cette logique de sacralisation rend improductive la terre du fait de son inexploitation par des réseaux d'accumulation et de concentration foncière ; elle est contrebalancée par celle des investisseurs privés qui créent de véritables GIE notamment dans la zone de *Ngallannka* (500 GIE) qui génèrent une exploitation de la terre et une production des ressources destinées à la consommation locale et à l'exportation.

Pour mettre en valeur les aménagements hydro-agricoles, les exploitants ont recours soit au financement par les migrants, soit au crédit agricole. Suite au désengagement de l'État des charges de production, un protocole entre la CNCAS et la SAED a été signé pour accompagner le transfert des charges aux exploitants agricoles. « *Ce transfert, s'il dégage la SAED des opérations liées à la gestion directe des fonds, n'exclut pas sa participation au suivi du processus de prêt et à sa mise en œuvre* »⁸³. À l'issue de ce protocole, les pouvoirs publics ont mis en place deux types de crédit : le crédit d'aménagement (ou crédit de campagne) et le crédit d'équipement.

⁸² Art.1^{er} de la loi de 1984, loi n° 84-37 du 11 mai 1984

⁸³ Protocole des relations entre la Caisse nationale du Crédit agricole du Sénégal (CNCAS) et la Société d'aménagement du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED), Saint-Louis, 1986, p. 3.

Le GIE demandeur de crédit d'aménagement doit réunir les conditions suivantes :

- domiciliation du compte du groupement au CNCAS ;
- Formulation exacte de l'expression des besoins authentifiée par la SAED ;
- « *La notification de l'accord de prêt ou de son rejet est transmise à la SAED qui la remet aux intéressés* » (art. 6 du protocole).

Le dispositif de crédit d'équipement finance les travaux ou les outils techniques comme le groupe motopompe. Dans ses prérogatives actuelles, la SAED gère un fonds de maintenance des périmètres irrigués villageois. « *L'État contribue pour 90 % pour la réalisation des travaux de terrassement, d'endiguement, de terrassement et de réparation du groupe motopompe (GMP) ; les exploitants agricoles prennent en charge les 10 % restants* »⁸⁴. Pour les crédits d'équipement, le taux actuel s'élève à 7,5 %.

L'accès au crédit de campagne et au crédit d'équipement devient difficile du fait des impayés accumulés par les groupements alors que les besoins de sécurisation des exploitations et d'extension des PIV s'amplifient. Les faibles capacités de remboursement des crédits placent les créanciers dans une situation d'insécurité financière et menace le crédit en tant qu'outil de financement. Le principe de la caution solidaire n'apporte pas de garanties sûres et réelles de solvabilité des exploitants. Les impayés accumulés par les GIE menacent l'exploitation de certains périmètres irrigués villageois. La faiblesse des superficies exploitées a compromis le schéma de commercialisation du riz que la SAED avait envisagé dans le secteur alors qu'à « Pont gendarme » (Dagana) des GIE produisent du riz de très bonne qualité destiné à l'exportation.

L'accès au crédit et au foncier reste encore difficile pour certaines familles de même que la commercialisation de produits locaux concurrencés par les produits importés par l'État, situation que nous constaté dans les aménagements hydro-agricoles à Mbooyo-waalo.

■ Cas pratique à travers les aménagements hydro-agricoles à Mbooyo-waalo

La rencontre avec les responsables des GIE⁸⁵ du village de Mbooyo-waalo⁸⁶ nous a permis d'avoir un éclairage complémentaire sur les pratiques locales.

Dans les zones étudiées, les périmètres irrigués sont aménagés sur des sols légers et filtrants (*foonde*) avec une superficie de 0,4 ha alors que les terres fertiles (*hollalde*) du *waalo* continuent d'être exploitées avec des moyens encore rudimentaires. Mise en valeur avec des moyens modernes, cette zone agricole assurerait une certaine autosuffisance alimentaire et permettrait de dégager des surplus agricoles.

⁸⁴ Propos recueillis le 6 août 2007 auprès de M. THiam, ingénieur-délégué adjoint à Nianga, Podor.

⁸⁵ Il s'agit de MM. Bocar Haby Ly (GIE Folaade), Ciré Malick Ly (GIE Vélingara), Aliou Baba Dème (GIE Guumel).

⁸⁶ Le village de Mbooyo se situe à 17 km de Podor sur l'île à Morfil, on y accède par une route goudronnée (la N2) puis par une digue-piste qui protège des inondations. Le pont par lequel on traverse le Gayo, le bras du fleuve, a remplacé depuis 2000 le bac qui assurait la traversée. Cette situation géographique d'enclavement agrave la difficulté que représente pour les habitants et les exploitants de la zone, le manque des transports : sans rotation régulière de taxi-brousse, les populations y accèdent à pieds, en charrette tirée par un cheval ou un âne, et en faisant du « stop ».

Jusqu'en 2000, le village de Mbooyo-waalo ne comptait qu'un GIE regroupant tout le village. La gestion d'une telle structure était complexe. Pour rendre plus souple le fonctionnement du GIE et plus responsables les exploitants, le grand GIE a été réorganisé en quatre groupements de GIE auxquels s'ajoute celui des femmes du village.

Parmi les GIE de Mbooyo-waalo, celui de Guumel, 91 adhérents, pratique *le rempeccen* dans treize parcelles. Affectataires des parcelles, les adhérents s'acquittent 100 kg de riz paddy en fin de campagne. Dans ce cas de figure il s'agit d'un processus d'institutionnalisation progressive du *rempeccen*. *Le rempeccen* est intervenu, suite à une désaffection des parcelles des mauvais payeurs des redevances dues à la CNCAS. Pour de telles situations, le règlement (non écrit et unanimement accepté) du GIE désaffecte la parcelle pour la réaffecter à un autre exploitant liant celui-ci au GIE par un contrat à une condition : que le nouvel exploitant apure les impayés du précédent exploitant de la parcelle. Dans ce cas de figure, le GIE s'auto-octroie les droits sur les récoltes tant que l'exploitant initial n'a pas apuré toutes ses dettes.

Les exploitants agricoles ont évoqué les difficultés d'acheminement des produits récoltés liés aux faibles moyens de communication : c'est par une digue-piste que la circulation des personnes et des biens est assurée. Les déplacements des personnes et l'écoulement des biens deviennent presque impossibles lors de fortes crues. Cela a été le cas du village de Donnaaye, il y a environ cinq ans. Beaucoup de récoltes ont alors été perdues.

La situation économique du Sénégal et les potentialités agricoles de la vallée du fleuve Sénégal rendent urgentes la mise en place de nouveaux dispositifs régulatoires et mécanismes juridiques et économiques. En s'édifiant sur de nouvelles bases juridiques et économiques issus des forums de négociation, ils doivent contribuer à la sécurisation des acteurs et des facteurs. Des séries de montages susceptibles d'aller dans ce sens peuvent être expérimentés sur le terrain en accord avec les pouvoirs publics sénégalais et les bailleurs de fonds.

La re-problématisation de la situation foncière et du développement agricole dans la vallée du fleuve Sénégal conduit à se demander si le titre foncier garantit véritablement le développement agricole ou le crédit agricole qui peut être un des facteurs de sécurisation du foncier et des exploitations.

Les pratiques foncières dans la zone de Podor ne sont pas exclusives aux localités étudiées. Elles existent dans tout le Fouta-Toro incluant la moyenne et la haute vallée du fleuve Sénégal. Il apparaît que les relations entre les acteurs sont régies soit par la confiance, soit la par méfiance et/ou la défiance dans certains cas (souvent en résistance contre les pratiques institutionnelles ou certaines logiques institutionnelles).

■ Questions de confiance

La confiance entre particuliers : portée et limites

Etablie au fil des ans, la confiance entre particuliers est fondée sur des affinités. Cette confiance irrationnelle facilite la régulation sociale apaisée entre les acteurs. Ce n'est pas la performance agricole qui est recherchée dans la relation de confiance. Elle peut être d'autant plus forte et intériorisée dans les conduites et les comportements qu'elle laisse peu de place à une délibération critique. Il y a un code implicitement partagé et basé sur des devoirs réciproques à travers des conduites et des comportements liés à des valeurs éthiques et

morales. À ce titre, le propriétaire peut qui met sa parcelle à la disposition d'un exploitant agricole est guidé, outre les affinités qui les lient, par deux motifs essentiels :

- une décharge totale de responsabilité civile et pénale de l'exploitant ;
- les affinités emportent la confiance et excluent tout contrôle dans l'exécution du contrat.

La logique d'affinité et l'irrationalité l'emportent sur la rationalité économique. Cela se traduit par une accumulation et une concentration foncière dans certaines familles et dans certains foyers alors que les besoins de mise en valeur sont réels pendant que sont inexploitées ou insuffisamment exploitées des terres agricoles.

La confiance entre GIE et particuliers : portée et limites

Fondée sur une logique coût-avantage, le contrat d'exploitation liant un GIE réaffectant une parcelle du débiteur à un autre exploitant est régi par une logique de rationalité économique et financière. Sont prises en compte la capacité et les motivations de l'exploitant d'agir conformément au règlement du GIE et au respect des contrats liant GIE /CNCAS et d'autres bailleurs de fonds.

Les relations de confiance entre créanciers et débiteurs excluent les affinités et valorisent la rationalité économique et financière. Cependant, cette rationalité économique et financière présente des limites parce qu'elle n'intègre pas le paradigme de la complexité du système économique de production et de financement. Les jeux de contraintes économiques peuvent amplifier les écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus en matière de rendement alors que le projet d'exploitation agricole était bien élaboré et inspirait confiance.

En dépit du discours de rupture avec les aristocraties foncières, les modalités d'attribution des droits d'occupation des terrains situés en zones de terroir de l'article 15 de la loi 64-46 n'a pas remis en cause les occupations traditionnelles. Dans la pratique, les bilans qui ont pu être établis de l'action des communautés rurales, qu'il s'agisse de l'autonomie de cette collectivité locale – la tutelle étatique restant importante – et de la mise en œuvre des modalités d'attribution des droits d'occupation des terres, sont nuancés.

2.3 Domaine national et fonctionnement des communautés rurales

Dans l'exposé des motifs de la Loi sur le domaine national, le législateur de 1964 manifestait une certaine volonté de rompre avec une injustice engendrée par une inégalité d'accès à la terre liée à la descendance familiale. Ce fut donc un enjeu et un défi qui visait d'une part, le bouleversement des inégalités dans les rapports sociaux et d'autre part, le développement agricole. À sa promulgation, la Loi sur le domaine national a suscité dans les rapports sociaux des tensions pour consolider les droits fonciers préexistants, pour ce qui concerne les maîtres de terre, ou pour revendiquer des droits d'accès à la terre qui sont insatisfaits par la coutume, pour ce qui concerne les descendants d'esclaves.

Administré par l'État et géré par les communautés rurales, le domaine national relève d'une catégorie juridique spécifique, il n'est pas considéré comme un « bien marchand », l'État sénégalais n'en est que « détenteur »⁸⁷. Il n'appartient ni à l'État, ni aux particuliers, qui

⁸⁷ Art. 2 de la Loi sur le domaine national.

peuvent bénéficier de parcelle à condition de les mettre en valeur, après affectation par le conseil rural et approbation par le sous-préfet⁸⁸.

En cas d'approbation de la délibération par le sous-préfet, le conseil rural notifie au demandeur son affectation. L'affectataire s'acquitte des frais de bornage auprès du Trésor public afin que la commission domaniale procède à une délimitation de la parcelle attribuée. L'affectataire doit mettre en valeur sa parcelle au plus tard deux ans après l'affectation sinon, comme nous l'avons évoqué, il risque une désaffectation pour insuffisance ou défaut de mise en valeur⁸⁹.

Dans les faits, les demandeurs ne s'adressent pas au conseil rural mais au maître de terre considéré comme le véritable propriétaire de la parcelle. Ainsi, des transactions se font en dehors du conseil rural qui n'a pas le courage et les moyens de procéder à des désaffectations ou à des vérifications.

Dépourvu de pouvoir d'annulation « *en cas de vice de forme, le sous-préfet saisit le Conseil d'État qui peut procéder à des vérifications. Ce qui permet au sous-préfet de demander au conseil rural de procéder à une seconde lecture* »⁹⁰. En effet, les premières difficultés rencontrées par les conseils ruraux concernaient l'application de la Loi sur le domaine national. Dans les villages et les communes de la vallée du fleuve Sénégal, l'aristocratie foncière assure la direction du parti au pouvoir. À cet effet, la stratégie de l'aristocratie foncière dans toute la vallée du fleuve, s'est traduite par une main mise sur les conseils ruraux. Ainsi, confortablement élue dans les conseils ruraux, l'aristocratie foncière, affiliée à la classe politique dirigeante, a procédé à une validation de ses droits fonciers préexistants à la Loi sur le domaine national. Ces droits s'exercent dans les zones de terroirs⁹¹. L'accaparement des conseils ruraux par l'aristocratie foncière mettait en échec l'application de la Loi sur le domaine national et la finalisation de la réforme foncière.

Ainsi, les individus ont recours à différents accords non prévus par la loi de 1964 : le domaine national fait en effet, l'objet de transactions qui illustre d'une part, l'individualisation des terres, d'autre part, l'existence de contournements de la Loi sur le domaine national. L'existence de contrats de prêt tournant, par exemple, relevée par Samba Traoré, permet de mesurer le fonctionnement actuel du domaine national. L'auteur explique que « *le droit d'usage étant personnel, l'interdiction des contrats de mise en valeur est contournée par la pratique des prêts tournant qui permet au véritable détenteur de la parcelle de repousser le délai de mise en valeur et de justifier d'une bonne gestion auprès des autorités. [...] Ces nouvelles pratiques de prêts consistent, afin de contourner le délai presque uniforme de deux ans pour la mise en valeur, à céder des terres et les prendre au bout d'un an, en prêtant une*

⁸⁸ Art. 2 du décret d'application de la loi de 1980 relative à la validation des délibérations du conseil rural, loi n° 80-14 du 3 juin 1980 et son décret d'application (décret n° 80-1051).

⁸⁹ « *Une superficie est considérée comme mise en valeur à partir du moment où un investissement a été consenti aux fins de son exploitation intégrée ou non pour des activités de production agricoles, forestières, pastorales, halieutiques, cynégétiques et de mise en défends ou une jachère améliorée par des techniques appropriées.* » Définition proposée par la DGAD, groupe de travail du ministère de l'Intérieur, octobre 1996.

⁹⁰ Entretien avec Monsieur Boubacar Dieng, sous-préfet de Gamadji Saré. Actuellement installé à Ndioum en attendant l'attribution de nouveaux locaux par l'État à Gamadji Saré : cette situation reflète la désorganisation de l'administration territoriale sénégalaise.

⁹¹ Art. 7 et 8 de la Loi sur le domaine national.

autre parcelle. Elles ont pour effet d'éviter que le bénéficiaire ne se prévale d'une occupation de deux ans qui lui ouvre le droit de demander une régularisation au conseil rural. »⁹²

Cette pratique traduit une inadaptation du régime du domaine national aux pratiques et stratégies des populations, détentrices de parcelles, qui veulent le rester mais les font mettre en valeur par d'autres, parfois dans le cadre de contrats traditionnels. Ces schémas de gestion qui remettent en cause l'économie de la Loi sur le domaine national, en particulier le fait que l'affectataire d'une parcelle du domaine national ne la mette pas en valeur ont été identifiés, par la Cour de cassation⁹³ et par la Commission chargée de la réforme du droit de la terre qui propose de préciser la nature et les conditions de la mise en valeur et d'intégrer des dispositions répressives, y compris des sanctions pénales pour inciter l'affectataire à mettre en valeur lui-même et respecter l'esprit de la Loi sur le domaine national.

Ainsi, la répartition des terres des zones de terroirs ne dépend pas seulement des dispositifs législatifs et réglementaires tant les pratiques sont largement ancrées dans les représentations traditionnelles liées au droit de la terre. Ainsi, les notables traditionnels – chefs de village, *lamanes* et chefs religieux – sont parties prenantes de l'attribution des droits d'occupation des terres et restent incontournables quoique le législateur ne leur ait pas attribué de rôle spécifique. Même, l'État compte sur ces pouvoirs périphériques dans la mise en œuvre de ses politiques publiques, relations illustrées par certaines opérations immobilières au profit de ces pouvoirs. Dans le cadre de l'élaboration d'une politique foncière, ces acteurs doivent être pris en compte et même dans le contexte sénégalais servir de levier. Quoique les ajustements seront peut-être longs et difficiles à trouver, la réforme foncière sénégalaise ne pourra pas se faire contre les chefs religieux.

Ainsi, la création de la communauté rurale en 1972 et la politique de 1996 tendant au renforcement de la décentralisation ont été mises en œuvre mais les pouvoirs traditionnels se sont maintenus, notamment en étant parties prenantes des institutions de la décentralisation.

Il ne s'agit pas de parler d'échec de la réforme de 1964, mais de ne pas se méprendre sur la nature réelle des pratiques qui existaient et se sont maintenues sur le territoire des communautés rurales. Par exemple, concernant les modalités d'attribution des droits d'occupation des terres, elles reposent sur l'action des conseils ruraux, composés aux deux tiers de membres élus au suffrage universel direct, et pour un tiers de membres élus par l'assemblée générale des adhérents des coopératives de la communauté. La composition des conseils pose les classiques questions de représentativité : les gros villages sont sur-représentés et certaines catégories sont sous-représentées, (jeunes, femmes, personnes castées). Mais surtout, les lois de 1964 et 1972 qui avaient pour objectif de « *mettre fin au contrôle des terres par les grandes familles tutélaires des chefferies* »⁹⁴, n'ont que peu atténué la mainmise des familles détentrices des droits fonciers originels sur les communautés rurales et leur conseil rural. « *Quiconque ne peut se prévaloir d'une propriété traditionnelle ne peut prétendre à une affectation de terre par les Conseils ruraux, puisque le préalable à une*

⁹² Traoré Samba « Les législations et les pratiques locales en matières de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal », Tersiguel Philippe et Becker Charles (dir.), *Développement durable au Sahel*, Karthala, série Société espace temps, 1997, 278 p., p. 89-102, p. 98.

⁹³ Dans l'arrêt El Hadji Massamba Sall, la cour considérait que « *le fait de procéder par voie contractuelle de droit commun à la mise en valeur du terrain dont le requérant avait la gérance depuis 1952 constitue une participation personnelle à sa mise en valeur.* »

⁹⁴ Traoré Samba « Les législations et les pratiques locales en matières de foncier... », op. cit. p 96.

affectation de terre par les conseil ruraux est la détention de droits originel sur la terre. Les étrangers et les captifs qui ne peuvent se prévaloir de tels droits ne peuvent être attributaires de parcelles. Cette situation est en complète contradiction avec l'esprit de la loi. »⁹⁵

Kader Fanta Ngom fait remarquer que les conseils ruraux, visés à l'article 8 de la loi, prennent en considération les occupations traditionnelles qui, dans la pratique, limitent parfois l'attribution de terres à certaines populations – femmes et jeunes – pourtant aptes à mettre en valeur les terres. Selon lui, dans la communauté rurale de Gamadji Saré, située dans le département de Podor, le conseil procède à des « *affectations automatiques* » aux propriétaires traditionnels ; selon l'auteur, l'insuffisance du contrôle de la capacité financière de mise en valeur pose problème car des « *affectataires potentiels (ceux qui répondent à la condition de capacité de mise en valeur) continuent à ne pas avoir de terre*⁹⁶ » au profit des détenteurs traditionnels. Paradoxalement, cette situation décrite, et décrié par l'auteur, découle du sens donné au domaine national. Si la mise en valeur était soulignée dans le dispositif de 1964, les droits et pouvoirs traditionnels avaient également leur place. Les pouvoirs traditionnels ont assis leur légitimité par leur inscription dans les processus de légitimité décentralisée. Le fonctionnement des conseils ruraux appelle à une sociologie politique des représentants ruraux. Nous sommes confrontés à une réelle concurrence de deux légitimités juridiques.

La question de la réforme foncière au Sénégal conduit à résoudre une concurrence de légitimités, avec tous les risques de rupture du contrat social sénégalais que cela comporte. Comment refaire circuler les droits d'accès à la terre et réinjecter du collectif ? D'autant que ces catégories juridiques sont inhérentes aux pratiques observables au Sénégal. En effet, les catégories juridiques mises en œuvre par le domaine national ont aujourd'hui un sens. Il s'agit de les identifier pour mesurer en quoi certaines d'entre elles, ont un sens et une valeur ajoutée pour élaborer une politique publique foncière équilibrée au Sénégal.

Les droits traditionnels portent dans leur fonctionnement des éléments importants de la société sénégalaise, mais également des rigidités. L'enjeu est de conserver les éléments qui demeurent pertinents dans la loi 64-46 : l'esprit du domaine national est un donné important qu'il est crucial de protéger au Sénégal dans le sens où son fonctionnement « sur le papier » met en avant l'accès et l'usage de la terre et sa mise en valeur. Cependant, les pratiques ne respectent pas toujours l'esprit de la loi 64-46. C'est moins la loi qui est mauvaise que les pratiques qui ne sont pas en cohérence avec les recommandations législatives. D'où le besoin, voire la nécessité ressentie par certains acteurs, de sortir de cet entre-deux.

⁹⁵ Traoré Samba « Les législations et les pratiques locales en matières de foncier... », op. cit. p. 97.

⁹⁶ Ngom Kader Fanta, *Pratiques de mise en valeur du domaine national comprises dans les communautés rurales : l'exemple de Gamadji Saré*, Saint-Louis, Université Gaston Berger, Rapport de stage de maîtrise de droit, 1995, 62 p., p. 54.

III. SORTIR DE L'ENTRE-DEUX ?

Le domaine national connaît des dysfonctionnements, le domaine privé de l'État ne connaît pas la valorisation pourtant envisagée par les autorités sénégalaises, et la confrontation parfois brutale entre les deux légitimités juridiques perdure et met à mal les objectifs de mise en valeur pourtant nécessaire. La dimension de la gestion locale s'ajoute à ces constats, et ce, dans deux sens, l'un pour rappeler la toujours forte centralisation des procédures domaniales, l'autre pour souligner les dysfonctionnements actuels de l'organisation décentralisée en matière domaniales et foncières.

Dans cette troisième partie, nous présenterons la notion de fiducie et l'intérêt que certains de ces mécanismes juridiques peuvent susciter en matière d'accès et de gestion du foncier et des ressources naturelles (1). Ce qui nous conduira à proposer comment elle pourrait être prise en considération dans le contexte sénégalais, tant actuel que dans le cadre des propositions de réformes du régime du domaine national (2). Ces propositions doivent être discutées, notamment en résitant le cadre et l'état d'esprit juridique dans lequel s'insère la question des ressources naturelles (3).

1. Droits de propriété, patrimoine, réflexions juridiques autour de la fiducie

Aujourd'hui, la construction du trust est incontournable dans l'arsenal juridique du système de Common Law, mais elle n'en reste pas moins pour les juristes de culture civiliste une énigme dans son vocabulaire et dans ses modalités de mise en œuvre ; a priori très différente des conceptions civilistes de la propriété, la construction du trust en est-elle si étrangère ?

« *La fiducie (trust), un concept très souple issu de l'equity, est utilisée à des fins multiples. Il est difficile de définir ce concept, puisqu'il comporte plusieurs volets. La définition suivante, très générale, permet d'en cerner le sens : une fiducie existe lorsqu'une personne, appelée fiduciaire, détient des biens à titre de propriétaire soit dans l'intérêt d'une ou de plusieurs personnes, appelées bénéficiaires (cestui que trust), soit en vue de la réalisation d'un but particulier.*

Une fiducie donne lieu à un rapport juridique dans le cadre duquel la personne désignée comme fiduciaire, qui peut être une personne physique ou morale, doit exercer ses droits sur les biens en fiducie au profit des bénéficiaires ou en fonction de la fin indiquée. Cette personne est véritablement propriétaire en common law des biens, alors que les bénéficiaires en sont propriétaire en equity.⁹⁷ »

⁹⁷ Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *Éléments de common law et aperçu comparatif du droit civil québécois*, Montréal : Carswell, 1997, 656 p., p. 469.

De cette première définition, c'est le rôle particulier du fiduciaire et la notion de « but particulier à réaliser » qui attirent l'attention. L'intention est d'établir des connexions entre ces montages juridiques et les montages existants au Sénégal, en particulier pour nourrir la réflexion des réformes et/ou politiques en cours actuellement au Sénégal. C'est dans cette perspective que sont présentés les éléments théoriques qui suivent. Cette présentation a deux objectifs, d'une part, permettre de souligner ce qui nous paraît pertinent dans ce montage juridique en cohérence avec les intentions de la recherche présente, et d'autre part, mettre en lumière d'une manière plus générale, les réflexions juridiques contemporaines liées au patrimoine. La compréhension de la structure et du fonctionnement de la fiducie/trust (1.1) est essentielle pour concevoir l'originalité du « patrimoine d'affectation » et le rôle des acteurs (1.2).

1.1 Présentation et structure de la notion, du droit réel au droit des obligations

La remarque de John Brierley relative à la nature des questions posées par la fiducie, relevant davantage de celles des « obligations » que de la « propriété⁹⁸ », nous paraît éclairer la voie vers laquelle il faut nous engager pour comprendre quel genre de questions soulève le trust et la fiducie. En effet, dans le trust, il est question moins de droits que d'actions possibles sur un « bien » dont nous devons détailler la nature et le contenu. Le « glissement » qui s'opère des actions réelles, c'est-à-dire qui portent sur des biens, aux actions personnelles, qui portent sur des obligations personnelles, nécessite un détour sur les fondements juridiques du trust : dans la *Common Law*, certaines distinctions connues de la tradition civiliste n'existent pas ou du moins sont analysées et surtout pratiquées différemment, en particulier la notion de « bien immeuble » qui est structurée d'une manière autre. Barry Nicholas signale à cet égard que « *le droit des biens est non seulement la partie la plus spécifiquement anglaise de la Common Law, mais aussi la partie la plus rigoureusement abstraite.*⁹⁹ »

Le fonctionnement actuel des trusts est éclairé par certaines catégories de droit romain. Les spécificités apparaissent particulièrement dans le contenu de deux catégories juridiques, *l'use* et la saisine qui permettront de saisir l'originalité de la notion d'*estate*. L'objectif des développements qui suivent a moins pour fonction de replonger dans les rouages du droit romain que de rappeler pourquoi le trust a été « inventé » et quelle était sa fonction juridique.

L'use, lointain ancêtre du trust, a été particulièrement utilisé par les Franciscains. Ils pouvaient jouir de biens, sans en être propriétaires, conformément aux vœux de pauvreté de cette confrérie. Patrick Glenn rapporte que les dons faits aux œuvres de l'Église peuvent expliquer son développement en Angleterre où « *l'use est une institution de portée générale par laquelle une tierce personne tient des biens pour l'usage ou le bénéfice d'un cestui que use.*¹⁰⁰ » La catégorie juridique *use* permet d'envisager la distinction entre « propriétaire » et usager, c'est-à-dire entre domaine éminent et domaine utile. Cette possibilité est rendue possible par la notion de *saisine*.

⁹⁸ Brierley John E. C., « The new Quebec law of trusts : the adaptation of common law thought to civil law concepts », Glenn Patrick Hugo (dir.), *Droit québécois et droit français*, p. 383-397.

⁹⁹ Nicholas Barry, « Le langage des biens dans la common law », *Archives de philosophie du droit*, t. 24 : les biens et les choses, Sirey/CNRS, 1979 (texte intégral d'une conférence donnée au séminaire de philosophie du droit de l'Université de Paris II le 24 janvier 1978), p. 55-65, p. 55.

¹⁰⁰ Glenn Patrick Hugo, *ibidem*, p. 94. Cette définition proposée pour *l'use* médiéval est déjà sensiblement proche de la définition proposée aujourd'hui pour le trust.

La saisine est liée à la possession, elle est donc liée à la doctrine des tenures – qui s'appose à celle des *estates*. Une personne a la saisine lorsqu'elle a reçu la possession, en tenure franche, d'un bien réel. La « possession » ne s'applique pas seulement au bien corporel, elle concerne aussi bien les droits réels que les droits personnels. « *Alors que la notion de possession est distincte de celle de propriété, en Common Law, elle en est souvent non seulement la preuve, mais peut même en être l'origine.* ¹⁰¹ » Le fait que la possession puisse également s'appliquer à un droit, et non pas seulement à un bien corporel, rend possible le montage du trust actuel.

Le trust actuel est la consécration d'une conception partagée de la propriété, permise par la doctrine des *estates* ou domaines. Alors que la saisine aborde la question de la qualité de la saisine, la doctrine des domaines concerne la durée de la possession : on reçoit un « domaine », c'est-à-dire un droit sur un bien-fonds pour une durée fixée. « *Les droits que peut détenir le propriétaire foncier sont démembrés dans le temps plutôt que dans l'espace. C'est la théorie de l'estate. Plus précisément, tous les titulaires d'un jus in re sua détiennent des droits semblables dans l'espace, soit l'usus et le fructus. C'est donc la période du temps pendant laquelle, ou encore à partir de laquelle, les détenteurs de ces droits peuvent jouir qui les distingue.* ¹⁰² » Tous ont le droit de disposer de ce bien pendant la durée de l'*estate*. Le droit sur ce « bien » n'est qu'un *estate*, par conséquent limité. Le fait que la *common law* « *semble conférer à l'usufruitier le pouvoir absolu d'aliéner la pleine et entière propriété de l'immeuble, peut paraître bizarre, notamment lorsqu'envisagée à travers la lorgnette d'un juriste civiliste.* ¹⁰³ » La « bizarrerie » évoquée par Bernard Rudden disparaît si l'on considère qu'un « bien » n'est pas forcément corporel et que la notion de « bien immeuble » n'est pas traduisible telle quelle en droit anglais. La notion *d'estate* permet de se rapprocher de la notion.

L'*estate* – le domaine ou *dominium* – désigné aussi par fief simple dans sa forme la plus achevée, n'est pas l'équivalent de la propriété romaine, n'est pas non plus un droit subjectif, ni bien sûr un bien corporel. Pourtant, il est un bien. Dans ce cas, on peut suggérer qu'il est un bien incorporel¹⁰⁴, mais à condition de préciser de quelle sorte de bien incorporel il s'agit ; en l'occurrence, il se rapproche de la notion de droit personnel et relève du droit des obligations. En effet, dans la distinction établie par Gaius, parmi les biens incorporels, on relève les *iura in rem*, les servitudes, et les *iura in personam*, les droits et obligations personnels. C'est dans cette dernière catégorie que s'inscrit l'*estate* qui donne droit d'agir en justice, c'est-à-dire « *c'est une chose qu'on ne possède pas, mais qu'on a le droit d'obtenir en intentant un procès, une chose à laquelle on a un right of action ; mais le terme se transfère aisément de la chose elle-*

¹⁰¹ Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *Éléments de Common Law*, op. cit. p. 419.

¹⁰² Rudden Bernard, "Les biens et le trust", Legrand Pierre, *Common Law. D'un siècle l'autre*, Montréal : Blais, 1992, 528 p., p. 253-274, p. 261.

¹⁰³ Rudden Bernard, « Les biens et le trust », op. cit. p. 263.

¹⁰⁴ Dans son exercice pour expliquer le langage des biens en common law à des juristes civilistes, Barry Nicholas explique cette fiction : "Du point de vue romaniste, on pourrait être tenté peut-être de dire que dans le droit anglais des immeubles, il n'y a que des choses incorporelles, que le dominium est la couronne, et que les titulaires des estates ont des iura in re aliena. » Même s'il poursuit en expliquant que tant dans les conditions féodales que dans les conditions modernes, cette analyse reste une fiction juridique jamais réalisée, elle renseigne néanmoins sur les concepts qui pourraient nous rapprocher de la compréhension de ce que représentent les mécanismes du trust. Nicholas Barry, « Le langage des biens dans la common law », art. cit., p. 61-62.

même au droit, et puis à n'importe quel droit d'intenter une action personnelle.¹⁰⁵ » Ainsi, le contexte juridique pertinent pour comprendre le trust, même si le point de départ est un bien corporel immeuble, c'est-à-dire une parcelle de terrain, est celui des biens mobiliers meubles et incorporels, c'est-à-dire celui des droits et obligations personnels. Cet élément est essentiel pour saisir en quoi dans le domaine du rapport à la terre, les droits portent moins sur la terre que sur les « droits d'agir¹⁰⁶ » sur cette parcelle de terre.

Ainsi, le montage du trust s'intègre dans le droit des obligations, notamment parce qu'il naît davantage du système de l'*equity* que de la *common law* : non seulement l'*ownership* mais également l'*equity* s'inscrivent davantage dans un réseau de droits personnels que de droits réels. L'étendue du spectre de ces droits n'est pas définie précisément, et en tout cas, est plus large que celle proposée par la tradition civiliste.

« *Moreover, ownership is quite certainly not merely usus, fructus and abusus. It is the sum of a larger number of rights.*¹⁰⁷ » Quels sont ces droits ? Même si l'*ownership* a un rapport avec le droit de propriété parce que c'est la forme la plus complète de droits relatifs à la propriété, contrairement à la notion civiliste, ces droits qui portent sur une chose ne sont pas exactement énumérés. Elizabeth Gianolla-Gragg en énumère dix¹⁰⁸ mais précise que leur nombre dépend des pays de *common law* et qu' « *en somme, la forme anglo-américaine de la propriété se décrit mieux comme personnelle. La personne est au centre de l'univers foncier du common law et non pas l'objet. Et le droit de propriété accorde à cette personne un pouvoir, le pouvoir d'obliger la mise en vigueur d'un droit.*¹⁰⁹ Nous retrouvons ici le mécanisme qui rend possible la séparation entre les différents *estates* sur une même parcelle et explique la répartition des droits entre les différents acteurs et leur mise en œuvre équitable. La dimension d'équité est un autre élément qui constitue l'originalité du trust, et souligne que ce sont les acteurs qui sont au cœur du montage de la fiducie.

À l'origine, le trust a été imaginé et réglementé par les règles de l'équité. La distinction découle de l'ancienne division entre les tribunaux de *common law* et ceux d'*equity* issus de la juridiction du chancelier¹¹⁰. Ce corps de règles a pour fonction d' « *assouplir* le common law,

¹⁰⁵ Nicholas Barry, *ibidem*, p. 64.

¹⁰⁶ Pour une analyse de cette notion, voir Rochegude Alain, « Le 'droit d'agir', une proposition pour la 'bonne gouvernance foncière' », Eberhard Christoph (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'anthropologie juridique 2005, LAJP/Karthala, p 59-72, p 65-66. En ligne sur foncier-developpement.org.

¹⁰⁷ Mc Auley Michael et Talpis Jeffrey, « The Quebec trust in the "real world" », Institut canadien d'études juridiques supérieures, *Conférences sur le nouveau Code civil du Québec*, p. 55-72, p. 57. Notre traduction : « *De plus, la propriété n'est certainement pas seulement usus, fructus et abusus. C'est la somme d'un plus grand nombre de droits.* »

¹⁰⁸ « *Les droits ordinaires d'ownership comprennent "le droit de posséder, le droit d'usage, le droit de gérer, le droit de profit, le droit au capital, la prohibition d'usage nuisible, le droit de sécurité, les droits ou les incidents de transmissibilité et d'absence de terme, l'assujettissement à l'exécution et l'incident de residuarity* » Gianola-Gragg Elizabeth, *La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit. Le cas des économies uest-africaines de plantation (la Côte-d'Ivoire, le Ghana et la Mali)*, Thèse pour le doctorat en droit, 1998, 400p, p. 145, citant Honoré A., "Ownership", *Oxford essays in jurisprudence*, Oxford University press, 1961, p. 113-128.

¹⁰⁹ Gianola-Gragg Elizabeth, *ibidem*, p. 148.

¹¹⁰ La distinction correspond à l'ancienne division entre les cours de *common law* et la cour de la chancellerie qui se chargeait de rendre la justice quand les cours de *common law* n'étaient pas en mesure de la rendre. L'harmonisation entre les deux corps de règles fut achevée par les *Judicature Acts* de 1873-1875 qui ont permis

de tempérer ses rrigueurs et de suppléer à ses insuffisances.¹¹¹ » L'*equity*, parce qu' « *elle ne s'occupait pas de la forme, mais du fond* » et parce qu' « *elle cherchait à rendre justice en considérant chaque cas comme un cas d'espèce*¹¹² » a contribué à l'élaboration des règles du trust, en particulier lorsque le *trustee* n'agissait pas conformément aux directives du constituant du trust. Les cours de *common law* ne considéraient que la forme de l'opération, « *à savoir que le fiduciaire était propriétaire en droit du bien, et elles refusaient d'intervenir pour obliger le fiduciaire à agir conformément aux directives du constituant du trust. Le chancelier, pour sa part, ayant accepté de se pencher sur le fond de l'opération et d'examiner la raison d'être du transfert du bien, obligeait le fiduciaire à respecter son engagement sous peine d'emprisonnement.* ¹¹³ » La nécessité du contrôle du *trustee* résulte de l'importance de son rôle dans le montage : « *the trustee, who, on the temporal basis, monopolizes the game. For the duration of the trust, the trustee has powers not dissimilar to those of the full owners or as full an owner as nowadays one can be.* ¹¹⁴ » Cependant, le rôle du *trustee* de *common law* est sensiblement différent de celui accordé au fiduciaire de la fiducie québécoise, celle-ci apporte des éléments nouveaux intéressants pour rendre compte de la diversité des montages possibles, y compris dans le contexte sénégalais.

Nous venons de faire état du montage du trust tel qu'il est mis en œuvre dans la *common law*. Ce montage est naturellement développé dans les pays de *common law*, pour autant, certaines législations relevant de la tradition civiliste l'ont intégrée dans leur dispositif normatif en raison de l'outil efficace qu'il pouvait représenter en termes de gestion et de transmission de patrimoine¹¹⁵. Ainsi, la province canadienne du Québec a-t-elle adapté le trust au contexte de droit civil. La fiducie québécoise attire notre attention, non pas par les débats théoriques qu'elle a suscités pour déterminer si elle relevait du droit civil ou de *common law*, mais par les réflexions relatives au patrimoine qu'elle engendre. La relation entre deux cultures juridiques, *common law* et droit civil, nous paraît heuristique pour montrer la plasticité des montages juridiques quels qu'ils soient. En d'autres termes, la manière dont le législateur du Québec a interprété et « traité » le trust, nous invite à l'ingéniosité et à l'inventivité dans d'autres contextes.

la fusion du *common law* et de l'*equity*. À partir de cette date, tous les juges ont dû prendre en compte toutes les règles de *common law* et d'*equity*.

¹¹¹ Arnaud André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris : LGDJ, 1993, 758 p., p. 235. (équité) Pour la distinction entre règles de *common law* et d'*equity*, p. 382.

¹¹² Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *Éléments de common law...*, op. cit. p. 32.

¹¹³ Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *ibidem*, p. 32.

¹¹⁴ Mc Auley Y Michael et Talpis Jeffrey, *ibidem*, p. 60. Notre traduction : « *le fiduciaire sur une base temporelle monopolise le jeu. Pendant toute la durée du trust, le fiduciaire a des pouvoirs qui ne sont pas très différents de ceux détenus par les pleins propriétaires ou par un propriétaire aussi puissant qu'on peut l'être aujourd'hui.* »

¹¹⁵ La France a également intégré un dispositif appelé fiducie en 2007. *Loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie*, JORF du 21 février 2007, p. 3057. Une des motivations était de mettre la législation française en conformité avec la convention de La Haye du 1^{er} juillet 1985, relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance. Cette convention a pour objectif de résoudre dans les pays de droit civil, les difficultés issues de situations mettant en cause des trusts régulièrement constitués dans les pays de *common law*. La loi française répond à cette demande, mais elle apporte une vision restrictive de la fiducie, notamment en raison des inquiétudes de fraudes fiscales que le montage peut générer.

1.2 Notion de « patrimoine d'affectation »

Nous avons vu que la fiducie/trust relève du système juridique de *common law*. Pour envisager les conditions de l'« acclimatation » de la notion dans d'autres contextes juridiques, un détour par le Québec où la notion de fiducie a été introduite dans le nouveau Code civil en 1994, est éclairant.

En effet, sans entrer dans les rouages d'une lecture comparée entre trust de *common law* et fiducie québécoise, notons simplement que le code québécois intègre la fiducie en droit positif et que pour rendre ce montage compatible avec le droit civil, elle réfère à la notion de « *patrimoine d'affectation* ». Malgré les difficultés que cela pose aux juristes, de *common law* comme de droit continental, cette notion de « patrimoine sans titulaire », attire notre attention dans le contexte sénégalais, notamment au regard de la construction juridique du domaine national.

Il résulte de la définition du droit positif que la fiducie québécoise met en situation de tension juridique trois acteurs et un patrimoine sur lequel plusieurs montages de droits sont envisageables¹¹⁶, on reconnaît en cela le dispositif prévu par la *common law*, précisé plus haut. La principale originalité offerte par la présentation québécoise de la fiducie est la création d'un patrimoine distinct, le « patrimoine d'affectation » de l'article 1261 :

« *Le patrimoine fiduciaire, formé des biens transférés en fiducie, constitue un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, du fiduciaire ou du bénéficiaire, sur lequel aucun d'entre eux n'a de droit réel.*¹¹⁷ »

Cette « innovation juridique » nous importe tout particulièrement dans la mesure où nous la mettons en relation avec la structure juridique du domaine national au Sénégal, structure qui a aussi pu déconcerter et continuer de susciter questions. Dans la perspective de confronter le montage de la fiducie au contexte et aux réalités du Sénégal, il est nécessaire de s'interroger sur le statut ou la forme juridique que pourrait revêtir le patrimoine mis en fiducie. Cet élément est essentiel pour ensuite déterminer le rôle des différents acteurs parties prenantes dans le montage, en particulier leurs droits et obligations, et détailler la notion de finalité sur laquelle repose la construction.

S'interroger sur le « patrimoine sans titulaire » québécois permettra d'identifier la nature juridique de la catégorie « fiducie », en particulier la relation établie entre les catégories

¹¹⁶ Texte des deux premiers articles du Code civil de 1994 relatifs à la nature de la fiducie. Article 1260 : « *La fiducie résulte d'un acte par lequel une personne, le constituant, transfère de son patrimoine à un autre patrimoine qu'il constitue, des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige, par le fait de son acceptation, à détenir et à administrer.* »

¹¹⁷ Article 1261 du Code civil du Québec (L.Q., 1994, 64) Cette innovation constitue une difficulté pour reconnaître la fiducie comme un montage relevant de la tradition de *common law*. La fiducie est une vision civiliste du trust de la *common law*. Mais dans le même temps, la notion de « patrimoine sans titulaire » (*ownerless patrimony*) paraît, aux auteurs qui discutent la nature juridique de la fiducie québécoise, également incompatible avec la responsabilité civile... Ils considèrent que la fiducie québécoise telle qu'elle est présentée dans le code n'est en harmonie ni avec la tradition juridique du Québec, ni avec l'esprit du trust de *common law*. Même si elle est momentanément inconfortable, cette situation d'hésitation est d'autant plus stimulante et nous conforte dans la poursuite de notre projet.

juridiques « patrimoine », « personnalité juridique » et « patrimoine d'affectation ». Ces connexions établissent le rapprochement que nous établissons entre la catégorie juridique « patrimoine sans titulaire » et la gestion des terres au Sénégal, dans le cadre du domaine national sénégalais et des droits traditionnels.

Le montage québécois est tout à fait différent du trust de *common law*. Un des verrous à la compréhension de la notion de fiducie est moins le statut réservé au fiduciaire que la relation tout à fait particulière qu'il entretient avec le patrimoine : en effet, dans la nouvelle fiducie de 1994, le fiduciaire québécois n'est pas propriétaire des biens en fiducie comme le sont pourtant ses homologues, les *trustees*, en *common law*. « *Le droit nouveau de la fiducie est ainsi élaborée à partir d'une prémissse nouvelle – qu'une masse de biens peut exister juridiquement sans être rattachée en propriété à des personnes physiques ou morales. Le patrimoine n'est plus alors anthropocentrique. Il s'ensuit que les personnes impliquées dans ce nouveau rapport juridique ne sont plus titulaires de droits réels.*¹¹⁸ » Le patrimoine de la fiducie ainsi créé est sans titulaire, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il est sans maître, en effet, le fiduciaire en a la maîtrise et la détention (art. 1278), terminologie qui n'est pas étrangère à la logique qui préside dans le domaine national sénégalais dont l'État « détient » les terres¹¹⁹.

Les auteurs ont tenté de qualifier la fiducie québécoise au regard des catégories juridiques de droit civil déjà existantes. Selon certains d'entre eux, les fonctions attribuées au patrimoine d'affectation pourraient faire penser à la notion de personne morale. La personnalité morale permet en droit civil différentes applications, pourtant ce n'est pas cette construction que l'on retrouve dans le Code civil québécois : quoique quelques similitudes puissent être observées entre la fiducie québécoise et la notion de fondation, étant donné l'originalité de la construction québécoise, l'assimilation n'est possible ni avec les fondations, ni avec tout autre montage de droit romaniste dont la structure est « bousculée » par la distinction entre droit réel et droit personnel.

L'importance de déterminer de quelle catégorie juridique relève la fiducie et son patrimoine sera soulignée pour déterminer dans quelle mesure les catégories et certains montages juridiques déjà existant au Sénégal peuvent offrir un cadre de mise en œuvre.

La fiducie pose deux questions juridiques essentielles : la situation juridique des acteurs de la fiducie – constituant, fiduciaire et bénéficiaire –, la nature de ce qui est mis en fiducie au regard de la finalité et du but envisagés¹²⁰. Pour le premier questionnement, la réponse est dorénavant claire. Le constituant est « *définitivement dépouillé des biens puisqu'il les a transférés*¹²¹ », le fiduciaire est l'administrateur des biens d'autrui. En *common law*, l'usufruitier, c'est-à-dire le *trustee*, a été choisi pour être celui apte à gérer le bien car sur un plan économique, il est considéré comme étant celui le plus averti pour connaître la valeur du bien, il est considéré comme le propriétaire légal, tandis que le propriétaire en équité est le bénéficiaire.

¹¹⁸ Brierley John E. C., « Regards sur le droit des biens dans le nouveau Code civil du Québec », *Revue internationale de droit comparé*, 1995, Vol. 47, n° 1, p. 33-49, p. 46.

¹¹⁹ Loi sur le domaine national 1964 « Art. 2 : *L'État détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.* »

¹²⁰ Ce qui est mis en fiducie n'est pas nécessairement des biens corporels, cela peut être des droits, biens incorporels.

¹²¹ Cantin Cumyn Madeleine, « La fiducie, un nouveau sujet de droit ? » op. cit. p 138.

À propos du bénéficiaire, une des particularités du montage est qu'une relation de fiducie peut exister y compris si aucun lien n'est reconnu exister entre fiduciaire et bénéficiaire, ce dernier peut même ne pas encore être né. « *Bien qu'il y ait nécessairement une relation fiduciaire entre la personne nommée fiduciaire et les bénéficiaires, une relation de ce genre peut exister indépendamment de la fiducie. Cette relation prend naissance lorsqu'une personne repose sa confiance en l'autre ou dépend de celle-ci de façon importante (...). Il y a une distinction importante entre la fiducie et la relation fiduciaire : pour que la première puisse prendre naissance, il doit y avoir un bien qui en fasse l'objet, alors que la relation fiduciaire peut exister même en l'absence d'un bien.*¹²² »

Le nu-propriétaire, c'est-à-dire le bénéficiaire, quant à lui, est intéressé car il recevra le fruit de la vente, « un jour ». Le caractère temporel est une dimension importante dans les montages juridiques de la fiducie, et entre en cohérence avec notre perspective de gestion et de transmission des ressources naturelles et des sols à long terme. Or, ces montages sont fondés sur des fictions juridiques essentielles pour la compréhension des rapports socio-juridiques sur le sol et ses ressources. Le fait que le bénéficiaire puisse ne pas être encore né ou encore que le patrimoine appartienne à une personnalité morale, atteste du réel pouvoir normatif de ces fictions juridiques.

En revanche, concernant la deuxième question juridique « *l'appropriation des biens en fiducie* » au regard de la finalité, le fait que le patrimoine soit sans titulaire ne va pas de soi. Cela ne va pas de soi, en particulier dans une perspective civiliste car dans la théorie classique, le patrimoine est indissociablement lié à la notion de personnalité juridique. La théorie du patrimoine d'affectation a la particularité d'être analysée par le législateur et les auteurs québécois comme étant un « *patrimoine sans titulaire* », ou encore comme une « *propriété dépourvue d'avantages pour son titulaire*¹²³ ». Il va sans dire que cette approche non orthodoxe provoque la plupart des juristes civilistes, québécois comme français, qui y voit une « *idée aberrante voire hérétique*¹²⁴ » en contradiction avec l'esprit du droit civil qui associe patrimoine et titulaire. Soit. Mais, pour nous qui nous intéressons au cas sénégalais, le montage juridique du domaine national, « *détenu* » par l'État nous a, si l'on peut dire, déjà sensibilisés à ce genre d'approche novatrice et pragmatique.

L'association patrimoine et personnalité juridique s'impose en droit français depuis le XIX^e siècle, après que les juristes français, Aubry et Rau, aient développé les théories du juriste allemand Zachariae. La théorie du patrimoine classique établit un lien direct entre patrimoine et personnalité juridique : dans cette théorie, chaque personne a un et un seul patrimoine et chaque patrimoine doit avoir comme support une personne. Cependant, la législation québécoise propose une dissociation entre patrimoine et personnalité juridique¹²⁵. Si la

¹²² Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *Éléments de common law*, op. cit. p. 470.

¹²³ Normand Sylvio et Gosselin Jacques, « La fiducie du Code civil : un sujet d'affrontement dans la communauté juridique québécoise », (1990) vol. 31, n° 31, *Les Cahiers de Droit*, p. 681-729, p. 694.

¹²⁴ Cantin Cumyn Madeleine, « La fiducie, un nouveau sujet de droit ? » *Mélanges Ernest Caparros*, J. Beaulne (dir.), Coll. Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 2002, p 129-143, p 133, citant C. Larroumet, « La fiducie dans les législations étrangères, notamment anglo-saxonnes », allocution du 23 avril 1992 reproduite dans *Les annonces de la Seine*, Paris, jeudi 22 octobre 1992, n° 74, p. 3-8, p. 8.

¹²⁵ Cette hypothèse s'inscrit dans les réflexions relatives au « patrimoine de l'humanité » dans une perspective de protection et de transmission, réflexion qui « butent » sur l'existence ou non d'une personnalité juridique attribuable à l'humanité. Charpentier Jean « « L'humanité : un patrimoine mais pas de personnalité juridique », Prieur Michel, *Les hommes et l'environnement : quels droits pour le vingt-et-unième siècle ?*, *Études en*

question du titulaire du patrimoine se pose, elle renvoie à ce pour quoi ce patrimoine est constitué : dans le raisonnement, si le patrimoine n'a pas de titulaire, s'il est donc un *patrimoine d'affectation* qui dissocie patrimoine et personnalité, dans ce cas, le patrimoine est attribué non pas à une personne mais à un but. *Autrement dit, le but peut être conçu et pensé comme le véritable propriétaire du patrimoine.*

Dans la perspective de cette dissociation entre patrimoine et personnalité, Madeleine Cantin Cumyn propose d'identifier la fiducie comme un « sujet de droit », c'est-à-dire la distinguant d'une personne morale. Cette proposition permet de justifier le fait que la fiducie québécoise soit présentée comme un « patrimoine d'affectation sans titulaire ». Nul besoin de titulaire si la fiducie-patrimoine d'affectation est considérée comme un « sujet de droit ». Cette catégorie juridique, en « *deçà de la personnalité* », permet d'accorder des droits et des obligations relatifs à un patrimoine à des groupements qui n'ont pas nécessairement de personnalité juridique.

Nous reprendrons cette proposition pour analyser les modalités d'adaptations de la fiducie au contexte sénégalais où la question de la personnalité juridique interfère avec la notion de droits collectifs. La notion de « sujet de droit » pourrait dans ce sens offrir une voie alternative pour fonder les droits collectifs d'un village ou d'un GIE.

De l'exemple québécois nous retenons que les catégories juridiques sont essentiellement des « fictions », catégories techniques : dans ce sens, même si certaines catégories ou montages juridiques, se sont imposés dans l'histoire des idées juridiques – par exemple, l'association patrimoine et personnalité ou encore, la catégorie « propriété individuelle et exclusive » –, ces catégories ne sont pas immuables, non seulement elles peuvent faire l'objet de modification, et également, d'autres catégories peuvent apparaître. C'est là une des fonctions du droit : le droit n'a pas seulement une fonction de conservation d'un état de fait, il peut également revêtir une fonction de transformation et de « créativité » d'outils juridiques, utiles dans des contextes socio-politiques en mutation.

2. Fiducie et réalités sénégalaises : acteurs et niveaux territoriaux pertinents

Afin de garder à l'esprit le lien avec le contexte de la réforme au Sénégal, de la définition de trust/fiducie, nous retenons particulièrement trois éléments :

- la notion *d'equity*,
- la dimension temporelle,
- le rapport d'obligation/responsabilité qui entre en ligne de compte dans la gestion du patrimoine constitué en fiducie.

Par ailleurs, l'importance d'une finalité identifiée, dans le contexte qui nous intéresse les questions de protection, de conservation, de valorisation et transmission devront être prise en compte et leur part respective discutée.

L'objet ici est de mettre en lumière le montage juridique de la fiducie, dont certains éléments donnent des éléments de réflexions pour comprendre les structures et les pratiques juridiques

hommage à Alexandre Kiss, Mankind and the environment : what right for the twenty-first century ?, Frison-Roche, 1998, 691 p., p. 17-21.

déjà existantes au Sénégal. L'intention n'est donc pas d'introduire *ex nihilo* la fiducie au Sénégal, mais de faire des rapprochements avec ce qui existe déjà. Notre volonté étant toujours de s'inscrire dans le contexte et les montages juridiques existants ou proposés dans les propositions de réforme foncière. La réflexion sur les rapports de fiducie sont envisagés selon les différents pistes de réforme avancées jusqu'à présent : celle émanant des conseillers ruraux et celle émanant de la commission de réforme du droit de la terre dans ses derniers travaux.

Nous savons que la fiducie fonctionne autour de trois acteurs et d'une finalité :

- le constituant, à l'initiative du contrat, qui se dessaisit de ses biens,
- le fiduciaire chargé d'administrer le bien en fiducie,
- le ou les bénéficiaire(s),
- et/ou une finalité, constitutive de la fiducie.

En l'occurrence, cette finalité pourrait être définie comme « la mise en valeur des terres, de leur protection afin de les transmettre dans de bonnes conditions aux membres de la communauté ». Il ressort de cet objectif que les conditions de cette mise en valeur s'inscrit dans le cadre de l'intérêt général. Cette notion est au cœur de la construction d'une politique publique. Nous attirons l'attention sur l'importance de la réalisation d'un but particulier. Quoique le rôle qui pourrait être attribué aux différents acteurs est important, et nous en ferons état, la réalisation d'un but s'inscrit dans un cadre général d'actions politiques définies, en d'autres termes, discuter le montage que propose la fiducie ne peut se faire que dans le cadre d'une politique publique nécessitant des choix pour réaliser une vision donnée de la société. Aucun montage juridique n'a de sens, s'il n'est nourri d'une vision politique qui se traduit par un projet de société au niveau national et/ou local.

Plusieurs combinaisons sont envisageables, le choix de l'une ou l'autre est influencé par le rôle dévolu à l'État. Par ailleurs, l'idée n'étant pas de plaquer un montage, l'intérêt est de nourrir le montage des structures existantes au Sénégal où les acteurs en présence sont en milieu rural, la communauté rurale, le conseil rural, le village et les personnes physiques, regroupées le cas échéant en GIE, groupement d'intérêt économique, auquel on pourrait ajouter un intérêt juridique et l'État, représenté par les autorités de tutelle et les services déconcentrés.

Les propositions qui tentent de mesurer l'opportunité d'introduire des éléments de la relation fiduciaire imposent de le faire dans le contexte des travaux sénégalais relatifs à la réforme foncière (2.1). Les propositions de scénarios n'ont d'intérêt que s'ils s'inscrivent au plus près des réalités sénégalaises (2.2).

2.1 Scénarios envisagés par les acteurs sénégalais : CNCR, Commission réforme de la terre

La décentralisation sénégalaise offre une nouvelle possibilité à ce genre de montage au niveau des collectivités locales. Parmi les trois options des travaux préparatoires proposés par les conseillers ruraux pour la réforme foncière, la deuxième, l'option mixte qui est une option qui supprime le domaine national, prévoit que les parties du domaine national comprises sur le territoire des collectivités locales soient « converties » en domaine privé de ces dernières qui pourraient y établir des baux emphytéotiques. Cette option semble remise en question par les derniers travaux de la Commission chargée de la réforme foncière qui propose une

immatriculation, général et facilité, au nom de l'État des zones urbaines et pionnières du domaine national. Concernant les zones de terroir, la proposition consiste à créer deux nouvelles catégories de terre du domaine national : les « *zones d'investissement intensif* » qui seront intégrées dans le domaine privé de l'État et les « *zones d'habitat et d'activités rurales réservées* » qui continueront à être régies par les conseils ruraux.

À ce jour, les différents travaux autour de la réforme foncière au Sénégal proposent différentes voies dont nous avons fait état tout au long de nos développements.

- ▷ Une des propositions émane du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) et présente, à la suite du rapport établi par un bureau d'études, parmi trois options, celle retenue propose que les terres des zones terroirs du domaine national soient versées dans le domaine privé des collectivités locales.
- ▷ L'autre proposition émane de la Commission chargée de la réforme du droit de la terre, qui dans le document « *Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural* », propose à l'intérieur du domaine national la création de deux catégories de zones du domaine national : les « *zones d'investissement intensif* » qui pourront être intégrées à l'issue d'une procédure simplifiée dans le domaine privé de l'État qui pourra ensuite octroyer des droits d'occupation et d'exploitation ou céder les parcelles à des investisseurs, y compris étrangers, et les « *zones d'habitat et d'activités rurales réservées* », dont le régime sera proche des zones de terroirs actuelles et qui continueront à être régies par les conseils ruraux.

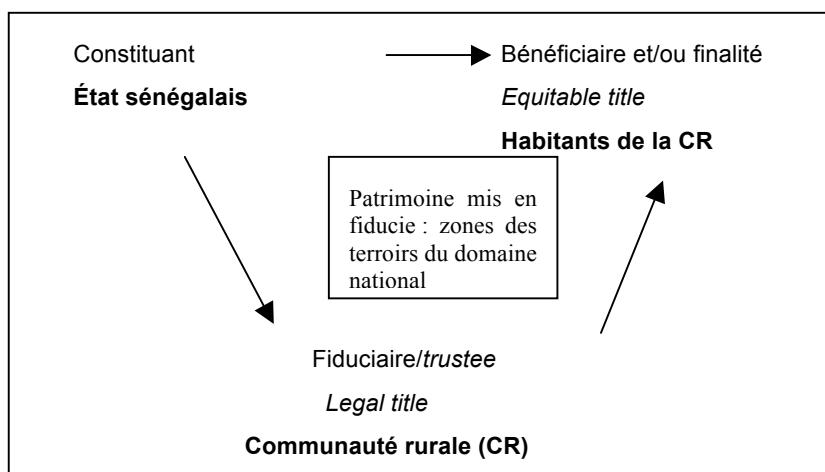
Ces deux propositions donnent lieu à trois cas de figure dans lesquels nous analyserons les possibilités et l'opportunité d'introduire des éléments de relation fiduciaire, en plus d'une combinaison dans le contexte juridique actuel. Cela implique quatre schémas qui identifient les différents acteurs pertinents.

2.2 Propositions institutionnelles autour de la fiducie

Scénario de fiducie dans le contexte juridique actuel

Une proposition, située à un niveau territorial et administratif plus élevé, héritière de l'état d'esprit dont est issu le domaine national, pourrait présenter l'État comme étant le constituant, à charge à la communauté rurale, représentée par le conseil rural, d'administrer le patrimoine confié au bénéfice des habitants de la collectivité comme dans le schéma ci-dessous :

Tableau n° 1 - la fiducie dans le contexte juridique actuel



On peut légitimement se demander qu'apporte de plus la fiducie. En d'autres termes, quelle différence ce montage présente-t-il avec le montage des baux emphytéotiques, déjà connu au Sénégal et envisagé dans les travaux de la réforme foncière ? Nous retrouvons l'idée de dédoublement des droits de propriété, mais les bénéficiaires et surtout la finalité de l'opération n'étant pas les mêmes, l'état d'esprit en est naturellement différent.

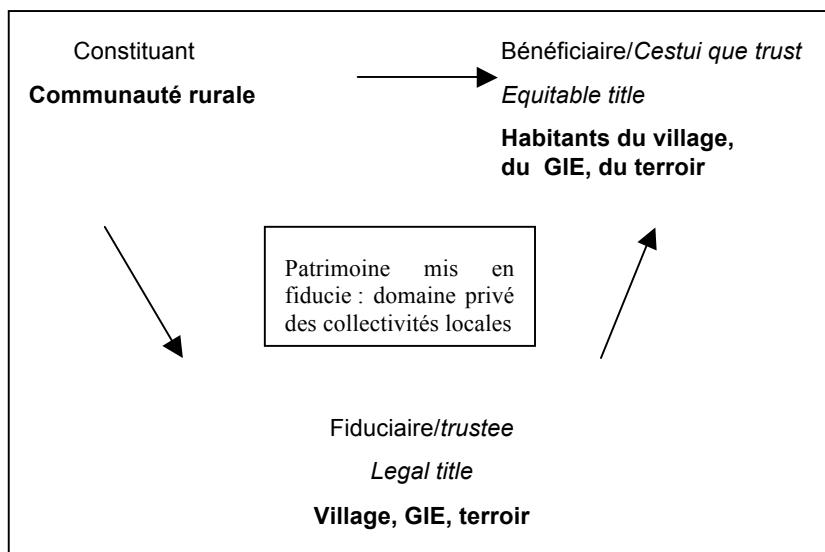
Nous avons mentionné le fait que la fiducie s'inscrit dans le système de l'*equity*. Le caractère équitable, quand il est lié à la dimension temporelle, nous permet d'intégrer la gestion du patrimoine dans une perspective de long terme, permettant une analyse en termes de générations futures. Cependant, la confiance ne se décrète pas, l'émergence d'une telle valeur dépend des modalités de construction d'une politique publique foncière donnée et des procédures de mises en place au niveau local. Ainsi, outre l'importance du contenu de la politique foncière, il est essentiel que les procédures de sa mise en place permettent d'établir le climat de confiance de sa mise en œuvre. La question des procédures politiques et juridiques de mises en place se situe au niveau local, et pose la question de leur intégration dans les institutions locales (collectivités locales, services déconcentrés, GIE, etc.).

Scénario du « domaine privé des collectivités locales »

Nous nous référons aux travaux relatifs à la réforme foncière émanant du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), en particulier à l'option qui propose que les terres du domaine national actuel soient versées au domaine privé des collectivités locales, en particulier les communautés rurales.

Dans ce cas, l'État qui détient le domaine national, le transfert aux collectivités locales. Le territoire/patrimoine mis en fiducie est dans ce cas de figure le domaine privé des collectivités locales. Cette hypothèse opère une rupture, dans le sens d'une décentralisation renforcée, où la communauté rurale, en tant que constituant confie la gestion du patrimoine en fiducie, à une plus petite entité, comme le village, le GIE ou le terroir qui endosserait dans ce cas le rôle de fiduciaire, les bénéficiaires étant les habitants du village, du GIE ou du terroir dans l'objectif de réaliser une finalité identifiée par le groupe concernée.

Tableau n° 2 - Le scénario du domaine privé des collectivités locales



Dans tous les cas de figure, l'important est que la combinaison offre une grande proximité de gestion à ceux les plus directement concernés, donc les plus prompts à être responsabilisés. La question du niveau et de l'acteur le plus pertinent pour être en charge des responsabilités afférentes à la gestion, la protection et la transmission des terres et des ressources se retrouvent dans les analyses de ce genre de montages au Zimbabwe : « *Les succès avaient été d'autant plus grands que l'autorité, les bénéfices et la gestion effective avaient été confiés aux communautés vivant au contact de la faune et que plus petite était l'unité s'appropriant la ressource, tel le village traditionnel – généralement constitué de 20 à 120 foyers, plus l'expérience aurait de chance de réussir. Bien que l'autorité légale demeure le Conseil de district rural, l'orientation actuelle de Campfire¹²⁶ suggère que le contrôle de facto des ressources en faune devrait être dévolu par ces conseils à des unités plus petites et plus responsables vis-à-vis des paysans tels les wards et villages.¹²⁷* » Les difficultés rencontrés par les montages dans le programme Campfire et les montages participatifs en général¹²⁸ permettent de nuancer l'engouement et de réfléchir aux manières d'atténuer les biais potentiels et inhérents tout montage novateur.

Les travaux de la Commission de réforme du droit de la terre proposent la création de deux types de terre sur le domaine national et donnent lieu à deux schémas où la question du financement est soulevée.

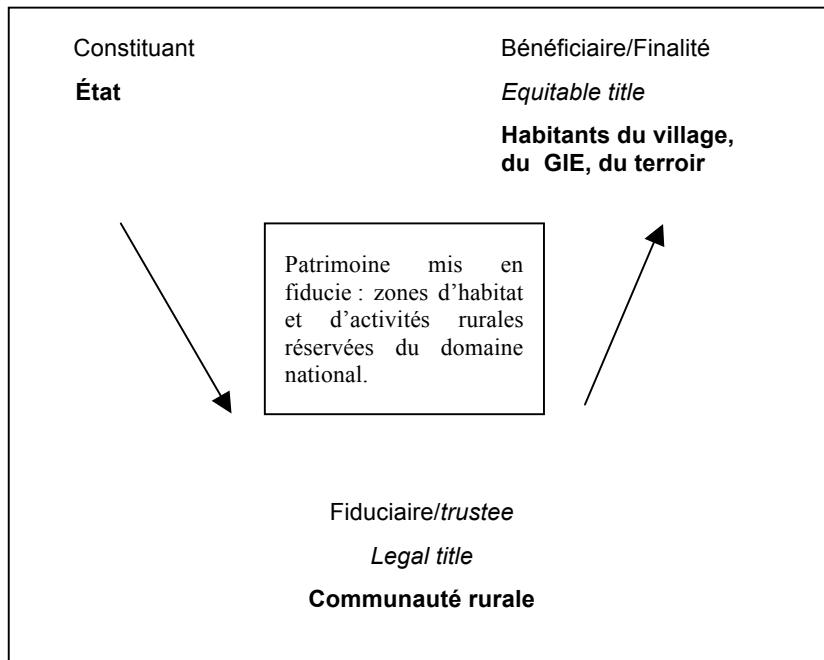
¹²⁶ Programme Campfire « *Communal Areas Management Programme For Indigenous Resources* » au Zimbabwe, le choix du district comme unité de gestion pas forcément la plus adaptée.

¹²⁷ Bruce Campbell, « Au-delà de la faune : banaliser la gestion locale des ressources naturelles (Zimbabwe) » Compagnon Daniel et Constantin François (dir.) *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/IFRA, 2000, 495 p., p. 427-459, p. 437.

¹²⁸ Voir également pour le Kenya le fonctionnement de l'Eden Wildlife Trust, Winnie Kiiru « Questions foncières : répartir les contraintes (réserve de Golini-Maluganji, Kenya), Compagnon Daniel et Constantin François (dir.) *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/IFRA, 2000, 495 p., p. 357-367 ou pour l'organisation des *conservancy* et des *joint ventures* de Namibie, Lapeyre Renaud, « 'Local is lekker'. Devolution of Land Rights to Community-Based Organizations and the Sustainable Use of Local Natural Assets: The CBNRM National Program in Namibia », Eberhard Christoph, *Law, land Use and the environment: afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, coll. sciences sociales 13, 2007, 549 p., p. 191-218. Sur www.foncier-developpement.org.

Scénario dans les « zones d'habitat et d'activité rurales réservées »

Tableau n° 3 - Scénario des « zones d'habitat et d'activité rurales réservées »

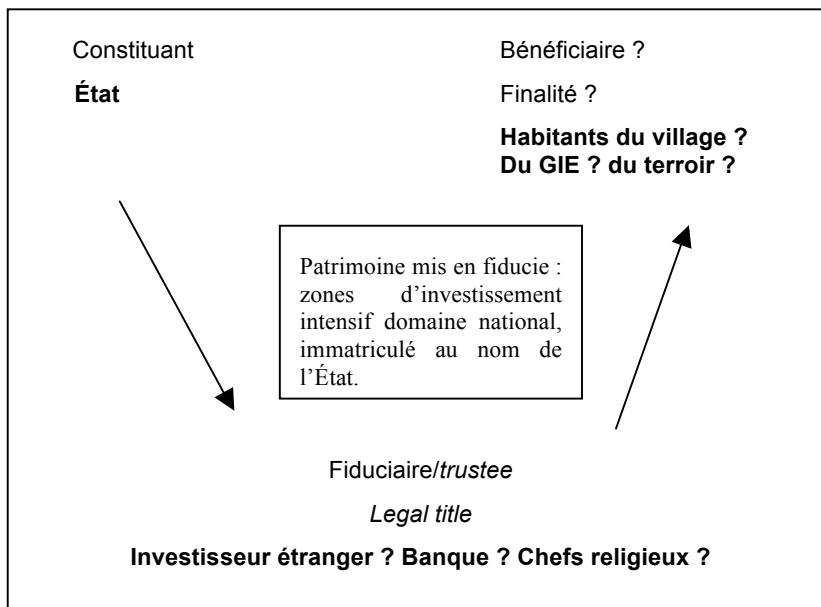


Dans cette configuration, le domaine national est préservé dans sa structure actuelle. Le conseil rural conserverait son rôle d'affectation des terres. Dans ce sens, le fonctionnement actuel pourrait ne pas être modifié de façon profonde en maintenant les rapports de force tels qu'ils existent. Les hiérarchies traditionnelles comme nous les avons soulignées dans la vallée du fleuve, dans la région de Podor par exemple seraient préservées. Mais les dysfonctionnements actuels pointés par les détracteurs du domaine national dans les zones de terroirs le seront également. La relation fiduciaire telle que nous la suggérons implique d'instaurer un climat de confiance, qui peut passer par le contrat ou la convention locale ; ce climat ne se décrète pas, il relève d'une démarche procédurale qui met les acteurs dans cet état d'esprit.

Le droit ne peut décréter ce sentiment de confiance, mais il peut apporter un certain ordre procédural qui publicise les objectifs et légitime l'action des acteurs. Encore faut-il que la possibilité de discuter, d'analyser et d'amender des choix politiques soit envisageable. Au regard de ces choix politiques, le fait que la commission identifie différentes zones dans les zones du terroir du domaine national pose la question du choix de ces zones. Comment seront déterminées les zones ? Selon quel processus ? Par qui ? Avec qui ? L'implication des acteurs concernés est essentielle pour instaurer légitimité des processus et confiance entre les acteurs.

Scénario dans les « zones d'investissement intensifs »

Tableau n° 4 - Scénario des « zones d'investissement intensifs »



L'opposition entre « tradition » et « mise en valeur efficace » persiste : comment concilier l'apport nécessaire d'investissements, (quitte à ce qu'ils soient extérieurs...) dont à besoin le Sénégal et la préservation des équilibres socio-économiques : les foyers sénégalais sont souvent fragiles, l'ouverture au privé doit être compensée par des mécanismes de protection. On ne peut pas ne pas s'ouvrir au marché. On ne peut pas ne pas protéger les plus fragiles.

Tableau de synthèse juridique

**Relations des droits partagés dans le contexte au Sénégal
et dans le cadre juridique de la fiducie**

	Contexte juridique du Sénégal	Cadre juridique de la fiducie
Type de droit	Droit d'occupation (domaine privé de l'État) Droit d'usage (domaine national)	<i>Ownership</i> du fiduciaire jusqu'à la réalisation de la finalité.
Acteurs	Milieu urbain : emphytéote/superficie et État Milieu rural : affectataire et conseil rural	- Constituant transfert ses droits - Fiduciaire gère les droits - Un bénéficiaire (né ou pas) ou une finalité ↘
Finalité	Mise en valeur Transmission	Au choix du constituant et des contractants.
Durée/temporalité	- Jusqu'à 99 ans - Indéterminée si mise en valeur	Jusqu'à la réalisation de la finalité : durée indéterminée.

3. Intérêts et difficultés du montage de la fiducie pour la gestion des ressources foncières et naturelles

Les propositions institutionnelles précédentes s'inscrivent dans le cadre législatif sénégalais existant ou éventuel : elles constituent des pistes de réflexions et n'occultent pas le fait que ces montages « sur le papier » doivent prendre en considération une importante dimension sociologique et politique : en d'autres termes, une solution « technique » ne suffit pas, elle peut donner un cadre, mais ne peut constituer à elle seule une réforme, encore moins une politique foncière. La fiducie, par les réflexions relatives au patrimoine et à aux utilisations qu'elle permet, doit être inscrite donc adaptée au contexte contemporain, notamment au regard de la tension existant entre accès et utilisation aux ressources et protection de ses mêmes ressources. La fiducie parmi d'autres montages et d'autres catégories juridiques reflètent un état juridique vers lequel on pourrait s'orienter pour inventer de nouveaux montages de gestions des ressources naturelles, notion d'utilité, d'affectation, de biens publics mondiaux, tout autant de catégories qui donnent un nouvel éclairage à la notion de patrimoine et à son usage.

3.1 Notion d'utilité, lien avec la réalisation d'un but de la fiducie

La manière traditionnelle de concevoir la gestion de la terre où une autorité – un chef, un roi ou l'État – tient le rôle de dépositaire et exerce des pouvoirs d'administration générale sur la terre de la communauté, ne doit pas éluder le fait, qu'au Sénégal, un rapport individualisé est également pris en compte dans la gestion des terres. Cela se traduit par la possibilité entre les acteurs de différents accords relatifs à la mise en valeur de la terre – accords, affectations et contrats – qui mettent en œuvre un dédoublement de la propriété. Cependant, la perte de vitesse du caractère sacré de la terre « *n'ouvre pas pour autant la porte à la propriété parcellaire romaniste.*¹²⁹ » C'est là où il est question d'innovation pour proposer des montages juridiques, en médiation entre ces deux voies.

« *On peut par ailleurs considérer que le droit de propriété, exclusif et personnalisé (au sens de rattaché à une personnalité juridique même si on parle de droit réel), ne prend sens qu'au regard de l'utilité, de la valeur symbolique, économique, sociale, qui s'attache au même support foncier. (...) L'importance juridique repose alors sur la faculté exclusive de disposer de l'objet, non pas pour en disposer selon son bon plaisir, mais plus pragmatiquement, en fonction de l'usage ou de l'intérêt que l'on compte en tirer. Cette analyse montre bien les limites qui se sont construites dans l'imaginaire des usagers, où la règle se confond avec la matière à laquelle on se rapporte. Peut-être peut-on y voir l'effet de la disparition de la généralité du domaine éminent comme support du domaine utile. Quoiqu'il en soit, l'analyse des droits sur le sol et les ressources gagnerait assurément à reprendre comme fondement cette référence à l' "utilité". (...) L'essentiel devient alors d'identifier l'exclusivité d'un droit d'accès, d'usage, d'occupation, provisoire ou permanent, territorialisé mais au regard de la fonctionnalité recherchée. Le caractère religieux historiquement invoqué pour dissocier la terre et le sol dans les droits dits traditionnels a perdu et continue de perdre de sa force.*¹³⁰ »

¹²⁹ Rochegude Alain, « Le 'droit d'agir', une proposition pour la 'bonne gouvernance foncière' », p. 65-66.

¹³⁰ Rochegude Alain, « Le 'droit d'agir', une proposition pour la 'bonne gouvernance foncière' », Eberhard Christoph (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'anthropologie juridique 2005, LAJP/Karthala, p. 59-72, p. 65-66.

3.2 Enjeux juridiques et difficultés politiques

Le fondement des propositions de dédoublements des droits de propriété telle que la fiducie « [est marqué] au sceau de la confiance et elles ont souvent en commun une volonté de conservation des biens dans la famille du disposant, de transmission du patrimoine à plusieurs générations successives.¹³¹ » Cette préoccupation, à laquelle il est utile d'ajouter une finalité de mise en valeur ou de valorisation, est un objectif également développé dans le contexte de biens publics mondiaux. À cet égard, la catégorie de « fiducie-patrimoine d'affectation » doit être rapprochée de celle des biens publics mondiaux. Ces deux catégories ouvrent la voie pour l'élaboration de montages juridiques nouveaux liés à la conservation et à la transmission de biens au sein d'un groupe. Le patrimoine d'affectation opère une rupture dans la manière d'envisager l'appartenance d'un bien. Les biens sont dans cette perspective, affectés non pas à un titulaire mais à une finalité déterminée : l'hypothèse consiste à dire « *qu'un patrimoine peut être sans sujet mais pas sans volonté, et que le but n'est que la cristallisation d'une volonté dans les choses, l'affectation d'une masse de biens à une finalité déterminée.*¹³² » Cette hypothèse juridique qui est un possible théorique ne se suffit pas à elle-même : elle requiert une volonté politique, l'affectation suggérée dépendant d'une décision politique et d'un choix de société construit dans le cadre d'une politique publique.

En effet, les montages des biens publics mondiaux relève de l'affectation d'un patrimoine à but particulier et pose également la question importante du *financement* de la production de ces biens particuliers, non produits en quantité suffisante par le marché seul. Ces deux éléments méritent de s'intéresser à ces dispositifs afin d'en proposer une traduction en termes juridiques. La notion des *biens publics mondiaux* est comme la fiducie une notion qui se nourrit de nombreuses fictions : la paix, l'éducation, la sécurité ou le droit à vivre à dans un environnement sain, sont identifiés comme étant des biens publics mondiaux. En termes juridiques, ils s'inscrivent dans la lignée des droits de troisième génération et répondent à des exigences non seulement politiques mais également sociales et économiques.

Les réflexions actuelles sur le droit de l'environnement, en particulier, celles relatives à la protection des ressources naturelles intègrent l'influence que pourraient avoir dans la prise de décision et l'élaboration des politiques publiques d'une part, « l'humanité », et son patrimoine commun, et, d'autre part, c'est lié, les générations futures auxquelles les générations présentes seraient tenues de transmettre les « biens publics mondiaux ». Ces biens dont « *les avantages ne sont pas limités à un seul pays, à une seule génération ou à un seul groupe socio-économique de population*¹³³ », ne doivent pas être gérés seulement par des mécanismes marchands : pour éviter les crises d'envergure mondiale, ils doivent être protégés, sans en être complètement exclus, des logiques du marché privé qui ne peut assurer à lui seul une quantité suffisante de ces biens.

L'enjeu consiste à tendre vers la réalisation de différents équilibres ; équilibre entre une certaine homogénéisation des techniques juridiques concernant la production, la protection et

¹³¹ Cantin Cumyn Madeleine, « La fiducie, un nouveau sujet de droit ? » *Mélanges Ernest Caparros*, J. Beaulne (dir.), Coll. Bleue, Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 2002, p. 129-143, p. 133.

¹³² Xifaras Mikhaïl, *La propriété. Étude de philosophie du droit*, PUF, coll. Fondements de la politique, 2004, 539 p., p. 329.

¹³³ Kaul Inge, Grumberg Isabelle et Stern Marc A. (dir.), *Biens publics mondiaux. La coopération internationale au XXI^e siècle*, Economica, 2002, 272 p., p. 4.

l'accès équitable à ces biens, tout en préservant les manières de penser et de pratiquer le droit au quotidien, au niveau local. Ces notions auxquelles il est largement fait allusion lorsqu'il s'agit de développement durable, pose des problèmes juridiques liés à l'existence ou non d'une personnalité juridique de ces entités, et éthiques, sur le statut à accorder ou non aux générations futures et sur le caractère juridique de l'obligation des générations présentes à leur égard.

« Toutefois, de toutes les leçons qu'on peut tirer de la gestion communautaire, celle qui émerge de façon constante comme la plus décisives, c'est tout simplement que la gestion durable des ressources naturelles la plus réussie apparaît là où la communauté locale est elle-même le moteur principal du changement. Cela suppose qu'il puisse élaborer ses propres stratégies, son propre modèle institutionnel de régulation, de l'utilisation et de gestion, dans un contexte socio-économique dont elle aurait pleinement le contrôle. Comme dans toutes les problématiques de développement rural, le principal défi consiste à provoquer et faciliter une telle appropriation.¹³⁴ » De ce point de vue, outre la question du niveau pertinent d'action, la question des procédures juridiques, c'est-à-dire la manière dont sont concrètement produites et mises en œuvre les politiques publiques est cruciale.

Dans le contexte sénégalais, l'enjeu, pour poursuivre les objectifs d'appropriation et de participation accrues des populations, est que la communauté rurale soit suffisamment petite pour que s'instaure une cohésion entre ses membres mais qu'elle soit suffisamment étendue pour regrouper un nombre minimum de contribuables, donc de ressources pour mettre en œuvre des projets locaux. Les délimitations parfois conflictuelles des communautés rurales posent la question du terroir comme niveau pertinent à l'action. Paradoxalement, le sens donné à la notion de terroir, définie par le dispositif relatif au domaine national en 1964 – loi et décret – contient les potentialités pour favoriser les moteurs de la solidarité et de la participation :

Art 1 : « *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.* »

Art 2 : « *Le terroir comprend, autant que possible, les terres de cultures, les terres de pâturages, les terres de parcours, les boisements régulièrement utilisés, les terres en friches jugées nécessaires à son extension.* »

Art 3 : Le territoire d'un terroir est conçu pour « *être tel qu'il permette le fonctionnement correct d'une coopérative agricole répondant aux deux critères de rentabilité et de gestion optimale.* »¹³⁵

La question des acteurs à prendre en considération dans le processus, tant les acteurs traditionnels que les acteurs économiques (qui peuvent parfois être les mêmes) revient à se poser la question du « comment » une politique foncière peut se construire au Sénégal.

¹³⁴ Bruce Campbell, « Au-delà de la faune : banaliser la gestion locale des ressources naturelles (Zimbabwe) » Compagnon Daniel et Constantin François (dir.), *Administre l'environnement en Afrique*, Karthala/IFRA, 2000, 495 p., p. 427-459, p. 446.

¹³⁵ Article 1 à 3 du décret 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions générales d'application de la loi du 17 juin 1964.

Un autre équilibre à construire, déjà décelable en 1964, concerne la coexistence entre la vie locale des terroirs et le souci de rentabilité. Ce double objectif perdure dans les travaux relatifs à la réforme aujourd’hui, avec une accentuation du souci d’optimiser et rationaliser la gestion des terres. La volonté de « *mettre le monde paysan* (sénégalais) *au diapason du monde moderne* » et de prôner « *l’émergence d’un conseiller rural de type nouveau* » ne se fera pas sans l’assentiment du monde rural, en particulier pas contre les pouvoirs traditionnels, qu’ils relèvent des anciennes aristocraties foncières ou des confréries, mourides, tijanes ou layennes. Paradoxalement, même si la Loi sur le domaine national en 1964 et les travaux relatifs à la réforme foncière en cours tendent à remettre en cause les structures traditionnelles, la réforme foncière ne pourra pas se faire sans eux, et ne doit pas se faire sans eux.

Au regard des réseaux d’acteurs impliqués dans une politique publique, si dans une politique foncière, le foncier est au cœur du processus, il ne doit pas être isolé, mais en articulation avec les autres dimensions des politiques sectorielles, ressources naturelles, politiques agricoles, urbaines, aménagement du territoire, décentralisation, etc. Comme nous le soulignions au départ, une politique publique, outre le fait d’être un programme d’action gouvernemental, est aussi le lieu où une « *société donnée construit son rapport au monde, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu.*¹³⁶ » Dans ce sens, avant toute réforme, les acteurs sénégalais doivent s’accorder sur ce réel, identifier ensemble les blocages éventuels, et quelles priorités doivent être déterminées en vue de construire un équilibre entre les différents regards et intérêts, c'est-à-dire faire émerger « l’intérêt général ».

La composition des conseils et leur fonctionnement suggèrent que l’une des questions primordiales des réformes à venir concerne une répartition plus équitable de l’accès à la terre aux populations capables de la mettre en valeur. Les habitants de la communauté rurale peuvent être capables de mettre en valeur les terres, mais l’une des questions est celle de consentir des droits à des non-habitants de la communauté rurale afin de privilégier une mise en valeur plus rentable. Cette voie évoquée par la Commission chargée de la réforme du droit de la terre et pose la question plus globale de la capacité du secteur traditionnel à mettre en valeur et valoriser les terres au Sénégal. Une des voies de compromis proposée par la Commission de réforme consiste à distinguer différentes zones dans les zones de terroir de l’actuel domaine national et à préciser la notion de résident. La création de « *zones d’investissement intensif* » permettrait l’octroi de certaines parcelles à des non-résidents de la communauté rurale, y compris des non-sénégalais. Des « *zones d’habitat et d’activités rurales réservées* », plus proche du régime des zones de terroir actuelles, maintiendrait la notion de résident de la communauté rurale en précisant le contenu : est considéré comme résident de la communauté rurale, et dont peut bénéficier d’une affectation de terre, « *toute personne de nationalité sénégalaise, dès lors qu’elle décide de s’installer dans les limites géographiques de la communauté rurale, en y possédant ou non son habitat principal.* » Cette définition du résident permettrait au non natif du village d’accéder à la terre. Ce dispositif s’il est adopté tend à réduire l’impact de l’accès traditionnel à la terre.

L’accès à la terre du non-résident, en fait l’investisseur potentiel, pose difficulté et soulève un paradoxe. Le besoin d’investissement extérieur aux communautés (qu’il soit étranger ou

¹³⁶ Muller Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 2006, p. 59.

national) est existant et même crucial dans certains cas, mais le souci de protéger et garantir l'accès à la terre des locaux est également important.

Les deux tendances sont parfois contradictoires, ou en tout cas difficile à concilier. Pourtant, vers cet équilibre qu'il faut tendre. L'investissement puisqu'il est nécessaire voire vital, doit être permis, mais contrôler, réguler, assortis d'un accompagnement juridique et social.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE PAR THÈME

Décentralisation, foncier et structures sociales

Boutillier Jean-Louis, « Les rapports du système foncier toucouleur et de l'organisation sociale et économique traditionnelle-Leur évolution actuelle », dans *African Agrarian System (BIEBUYECK)*, Londres, *Oxford University Press*, 1963.

Blundo Giorgi, « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier », Charles Becker et Philippe Tersiguel (éds.), *Développement durable au Sahel*, Dakar / Paris, Sociétés, Espaces, Temps / Karthala, 1997, p 103-122, 20p.

Faye Jacques, « La Loi sur le domaine national doit être radicalement changée » Revue de presse n° 294, de la coopération sénégalais-suisse, oct. 2007, 35p, p 31-32.

Gianola-Gragg Elizabeth, *La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit. Le cas des économies uest-africaines de plantation (la Côte-d'Ivoire, le Ghana et la Mali)*, Thèse pour le doctorat en droit, 1998, 400 p.

Hesseling Gerti, « La terre, à qui est-elle ? » Les pratiques foncières en Basse Casamance, F.G. Barbier-Wiesser (ed), *Comprendre la Casamance*, Paris : Karthala, p. 243-262, 1994.

Hesseling Gerti, « Problèmes d'environnement, politique forestière et participation villageoise à la foresterie au Sénégal », *La foresterie rurale au Sénégal : participation villageoise et gestion locale*, 1 - 14 (1993).

Hesseling Gerti, « La réforme foncière au Sénégal : consensus entre paysans et pouvoirs publics ? », W. Van Binsbergen, F. Reijntjens and G. Hesseling (eds), *State and local community in Africa / État et communauté locale en Afrique*, Brussels: Cahiers du CEDAF (Centre d'études et de documentation sur l'Afrique noire), p. 113-137, 1986.

Hesseling Gerti, Réformes et pratiques foncières à l'ombre du droit : quelques réflexions, *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique : conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'ouest et centrale*, 214-225, 1996.

Hesseling Gerti et Bernard Crousse, « Transformations foncières dans la vallée du Sénégal; enjeux politiques et ethniques », Politique Africaine, no. 55 (la Mauritanie), p. 89-100, 1994.

Hesseling Gerti, *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, n° 49, Leiden : African Studies Centre, 1992, 214p.

Lambert Sylvie et Sindzingre Alice, « Droits de propriété et modes d'accès à la terre en Afrique : une revue critique », *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 1995, 36, p. 96-128, repris dans *Land Reform*, FAO, 1995.

Le Roy Étienne, Karsenty Alain et Bertrand Alain, *La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources naturelles*, Karthala, 1996, 387 p.

Mathieu Paul, « Usages de la loi et pratiques foncières dans les aménagements irrigués », Politique africaine, n° 40 (Le droit et ses pratiques), 1990, p. 72-81.

Moleur Bernard, « Traditions et loi relative au domaine national », *Revue Droit et Cultures*, n°3, 1982, pp.27-59.

N'Diaye Ibra, *Les Toucouleurs et les bases socio-juridiques de l'agriculture irriguée dans la moyenne vallée du Sénégal : vers l'émergence de nouveaux dispositifs régulatoires et d'un développement négocié au Sahel. Thèse de doctorat en droit* (dir. Etienne Le Roy), Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1998, 435 p.

Olowale T. Elias, *La nature du droit coutumier africain* (The nature of african customary law), Manchester : Editions Manchester University Press, 1954, Paris/Dakar : Présence africaine, 1961, p 325.

Plançon Caroline, *La représentation dans la production et l'application du droit. Études de cas dans le droit de propriété foncière au Canada/Québec, en France et au Sénégal*, thèse de doctorat de droit, Alain Rochegude (dir.), 2006, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 666p, consultable sur <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00189910/fr/>

Rochegude Alain, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et du centre*, PDM/Ministère français des affaires étrangères, 270 p, (Sénégal 27p, p. 9)

Sylla Oumar, « Droits d'accès à l'eau et au foncier : la problématique de la gestion décentralisée du domaine irrigué dans la vallée du fleuve Sénégal (cas du delta et de la moyenne vallée) », IIED, juillet 2005, 52 p.

Sylla Oumar, « Decentralized management of irrigation. Areas in the Sahel: Water user association in the Senegal river valley », IIED, Human development Report 2006, 23 p.

Sow Sidibé Amsatou, « Domaine national, la loi et le projet de réforme », *Revue du Conseil économique et social du Sénégal*, n° 2, février-avril 1997, p. 55-65.

Tall Serigne Mansour et GUEYE Bara, « Institutionnalisation de la participation dans la gestion des terroirs au Sénégal : le cas de la région de Thiès » IIED et IDS : Londres et Brighton, 2003, 112p.

Traoré Samba « Les législation et les pratiques locales en matières de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal », TERSIGUEL Philippe et BECKER Charles (dir), *Développement durable au Sahel*, Karthala, série Société espace temps, 1997, 278p p 89-102.

Wane, Yaya *Les Toucouleur du Fouta Tooro (Sénégal)*, Dakar, IFAN, 1969, 227 p.

Rapports sur la réforme foncière sénégalaise

Rapport de la Commission de la législation et de la justice de l'Assemblée nationale, Juin 1964, Dakar, Direction de l'aménagement du territoire, lois, décrets et circulaires concernant le domaine national, 1970, p. 13.

Diouf Mamadou, ministère de l'Intérieur, direction des collectivités locales, Communication auprès du conseil économique et social, « Le problème foncier au Sénégal », 1996, 24 p, *Journal des Actes du Conseil économique et social*, 2^e session ordinaire 1996, Avis et recommandations, Dakar, août 1997.

Plan d'action foncier pour la gestion durable des ressources naturelles, ministère de l'Agriculture, Unité de politique agricole, octobre 1996, cabinet Panaudit, 92 p.

Rapport d'évaluation des ateliers régionaux de l'Association des présidents de conseil rural (APCR), préparé par Amadou Niang du cabinet G.T.T. Multi consult, en vue du séminaire national sur le Projet de réforme foncière, 1999, 27 p.

Rapport final de l'atelier national de l'APCR, Séminaires d'information et de sensibilisation sur le projet de réforme foncière, 16-17 décembre 1999, préparé par Amadou Niang du cabinet G.T.T. Multi consult, janvier 2000, 51 p.

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.

Groupe de travail dédié au foncier « Sur quelles bases fonder la réforme foncière ? Seconde note de cadrage pour le pour le groupe thématique » 2006 ?

Document n° 3 « Quelques propositions de réforme sur la gestion foncière en milieu rural », Commission chargée de la réforme du droit de la terre, juin (?) 2008, 26 p.

Gestions des ressources naturelles et biens publics mondiaux

Carret Jean-Christophe et Loyer Denis « Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? », 2003, Apport de l'analyse économique, 45 p.

Cazalet Bertrand, « Les aires marines protégées à l'épreuve du sous-développement en Afrique de l'Ouest, vol. n°5-3, 2004, 16 p.

Compagnon Daniel et Constantin François (dir.) *Administrer l'environnement en Afrique*, Actes du colloque « Gestion communautaire des ressources naturelles et développement durable », organisé du 24 au 27 juin 1996 à Harare par l'Université de Zimbabwe, l'Université de Pau et des pays de l'Adour, de l'Union mondiale pour la nature, le Cirad et l'Ifra (Institut français pour la recherche en Afrique), Karthala/IFRA, 2000, 495p.

Dejouhanet Lucie, « Les produits forestiers non ligneux et la gestion de la forêt kéralaise : droit d'usage et droit de contrôle », Eberhard Christoph, *Law, land Use and the environment : afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection sciences sociales 13, 2007, 549 p, p. 407-438.

Dahou Tarik, « La gouvernance des aires marines protégées : leçons ouest-africaines », *Vertigo, Revue en sciences de l'environnement*, vol. n°5-3, 2004, 13 p.

Kaul Inge, Grumbert Isabelle et Stern Marc A. (dir.), *Biens publics mondiaux. La coopération internationale au XXI^e siècle*, Economica, 2002, 272 p.

Levrel Harold, Bouamrane Mériem, Kane Lamine, « La co-construction de systèmes d'information sur les interactions entre développement humain et conservation de la biodiversité : l'exemple d'un programme MAB mené dans la réserve de biosphère du Niokolo Koba. », Reboud Valérie, *Amartya SEN, un économiste du développement ?*, 2006, 252p, p. 163-183.

Lapeye Renaud, « 'Local is lekker'. Devolution of Land Rights to Community-Based Organizations and the Sustainable Use of Local Natural Assets: The CBNRM National Program in Namibia », Eberhard Christoph, *Law, land Use and the environment: afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection Sciences sociales 13, 2007, 549 p, p. 191-218.

Marniesse Sarah, « Biens publics mondiaux et développement : De nouveaux arbitrages pour l'aide ? », Document de travail, sept 2005-3, 22p.

Milol Christian Adonis, « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun: impacts inattendus sur les pratiques foncières », Eberhard Christoph, *Law, land Use and the environment : afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection sciences sociales 13, 2007, 549p, p 233-256.

Protocole des relations entre la Caisse nationale du Crédit agricole du Sénégal (CNCAS) et la Société d'aménagement du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED), Saint-Louis (du Sénégal), 1986.

Takforyan Ani, « *Conservation et développement local au Niokolo Koba* » *La nature et l'homme en Afrique*, dossier thématique de Politique africaine n° 53, dirigé par François Constantin, mars 1994, p 52-63.

Propriété

ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété. La propriété, deux siècles après 1789 : actes du colloque*, Paris, 13-14 novembre 1989, organisé par l'ADEF, (Association des études foncières), textes réunis et présentés par Catherine Chavelet, Paris : ADEF, 1991, 359p.

COMBY Joseph, « L'impossible propriété absolue », p 9-20.

BEAUR Gérard, « L'accession à la propriété en 1789 », p 21-29.

Atias Christian, « La propriété foncière : une tradition libérale à inventer », p 119-126.

Perinet-Marquet Hugues, « La propriété à géométrie variable », p 127-139.

Le Roy Étienne, « Le Code Napoléon révélé par l'Afrique », p 145-150.

Arnaud André-Jean, « Le droit français des biens entre jeu et providence », *Archives de philosophie du droit*, t. 24 : Les biens et les choses, 1979, Sirey/CNRS, p. 231-234.

Arnaud André-Jean, *Essai d'analyse structurale du code civil français. La règle du jeu dans la paix bourgeoise*, Paris : LGDJ, Bibliothèque de philosophie du droit, 1973, 182p.

Carbonner Jean, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris : LGDJ, 1995 (8^e ed.), 441p. (en particulier, le titre II relatif à la propriété, p. 273-305)

Goldschmidt Victor, *Montesquieu - De l'esprit des lois*, Vol .I, Paris, Garnier-Flammarion, 1979, 507 p.

Kant Emmanuel, *Méta physiques des mœurs*, Paris : Librairie philosophique Joseph Vrin, 1971 (1^e éd. 1796), 279p. (préface critique de Michel Villey et introduction de Alexis Philonenko, 1^e partie : Doctrine du droit en particulier p. 136 : Du droit réel)

Ourliac Paul, Malafosse Jehan de, Histoire du droit privé : les biens, vol. 2 Paris : PUF, coll. Thémis Droit, 1971, (1^{ère} ed. 1961), 452 p.

Patault Anne-Marie, *Introduction historique au droit des biens*, Paris : PUF, 1989, 336 p.

Schmitz Jean, « L'État géomètre : les *leydi* des Peul du Fuuta Tooro (Sénégal) et du Maasina (Mali) » dans *Cahiers d'Etudes africaines*, 103, XXXVI, Paris, ORSTOM-EHESS.

Villey Michel, *Critique de la pensée juridique moderne (12 autres essais)*, Paris : Dalloz, coll. Philosophie du droit, n° 16, 1976, 274p. (en particulier « Notes sur le concept de propriété », p. 185-200.)

Villey Michel, « Préface historique », *Archives de philosophie du droit*, t. 24 : Les biens et les choses, 1979, Sirey/CNRS, p. 2-7.

Xifaras Mikhaïl, *La Propriété. Etude de philosophie du droit*, PUF, coll. Fondements de la politique, 2004, 539p.

Zenati Frédéric, "Pour une rénovation de la théorie de la propriété", *Revue trimestrielle de droit civil*, avril-juin 1993, p. 305-324.

Fiducie

Atias Christian, « trust » Alland Denis et Rials Stéphane (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris : PUF/Lamy, coll. Quadrige, 2003, 1649 p, p. 1487-1490.

Bélanger-Hardy Louise et Grenon Aline, *Éléments de common law et aperçu comparatif du droit civil québécois*, Montréal : Carswell, 1997, 656 p.

Brierley John E. C., « The new Quebec law of trusts : the adaptation of common law thought to civil law concepts », Glenn Patrick Hugo (dir.), *Droit québécois et droit français : communauté, autonomie, concordance*, Cowansville : Les éditions Yvon Blais, 1993, 597 p., p. 383-397.

Brierley John E. C., « Regards sur le droit des biens dans le nouveau Code civil du Québec », *Revue internationale de droit comparé*, 1995, Vol. 47, n° 1, p. 33-49.

Cantin Cumyn Madeleine, « La fiducie, un nouveau sujet de droit ? » *Mélanges Ernest Caparros*, J. Beaulne (dir.), Coll. Bleue, Montréal, Wilson&Lafleur Ltée, 2002, p. 129-143.

Cantin Cumyn Madeleine, « Le droit privé des biens : à l'enseigne de la continuité », GLENN Patrick Hugo (dir.), *Droit québécois et droit français : communauté, autonomie, concordance*, Cowansville : Les éditions Yvon Blais, 1993, 597 p., p. 375-382.

Galey Matthieu, « La typologie des systèmes de propriété C.R. Noyes. Un outil d'évaluation contextualisée des régimes de propriété privée, publique et commune », Eberhard Christoph, *Law, land Use and the environment : afro-Indian Dialogues*, Institut français de Pondichéry, collection sciences sociales 13, 2007, 549 p., p. 89-125.

Gazzaniga Jean-Louis, *Introduction historique au droit des obligations*, PUF, 1992, 296p.

Gianola-Gragg Elizabeth, *La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit. Le cas des économies ouest-africaines de plantation (la Côte-d'Ivoire, le Ghana et la Mali)*, Thèse pour le doctorat en droit, 1998, 400 p.

Guinchard Serge et Montagnier Gabriel., *Lexique des termes juridiques* (dir. Raymond Guillien et Jean Vincent), Paris, Dalloz, 2001, 592 p.

Decheix Pierre, Contre-rendu du Colloque de l'Institut international de droit d'expression française (Luxembourg, mai 1989), « Pour l'introduction de la fiducie ? », RIDC, 3-1990, p. 1007-1009.

Mc Auley Michael et Talpis Jeffrey, « The Quebec trust in the "real world" », Institut canadien d'études juridiques supérieures, *Conférences sur le nouveau code civil du Québec. Actes des Journées louisianaises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures*, Cowansville : Les éditions Yvon Blais, 1992, 426 p., p. 55-72.

Naudin Thomas, *La théorie du patrimoine à l'épreuve de la fiducie* », Mémoire de master 2 recherche droit privé, Université de Caen, 53 p.

Nicholas Barry, « Le langage des biens dans la common law », *Archives de philosophie du droit*, t. 24 : Les biens et les choses, Sirey/CNRS, 1979, p. 55-65. (stimulant et pédagogique).

Normand Sylvio et Gosselin Jacques, « La fiducie du Code civil : un sujet d'affrontement dans la communauté juridique québécoise », (1990) vol. 31, n° 31, *Les Cahiers de Droit*, 681-729.

Waever John C., *La ruée vers la terre et le façonnement du monde moderne (1650-1900)*, Fides, 2006, 531p.

Witz Claude, Bibliographie, « Jean-Paul Beraudo *Les trust anglo-saxons et le droit français*, coll. « Droit des affaires », Paris, L.G.D.J., 250 p., RIDC, 3-1993, p. 703-706.

Witz Claude, Bibliographie, « J.-P. Dunand, *Le transfert fiduciaire : « donner pour reprendre »*, *Mancipio dare ut remancipetur, Analyse historique et comparatiste de la fiducie-gestion* », Revue internationale de droit comparé, 2001, Vol. 53, n° 3, p. 751 – 754.

Larroulet Christian, « la fiducie inspirée du droit romain, Dalloz 1990, Ch. XXI.

Droits réels et propriété des personnes publiques en France

Gaudement Yves, « Les droits réels sur le domaine public », *AJDA*, n°20/2006, 1094-1098, p 1095.

Lavialle Christian, « Du domaine public comme fiction juridique », *JCP* 1994, I, n° 3766, p. 259-265.

Maugüe Christine et Bachelier Gilles, « Genèse et présentation du code général de la propriété des personnes publiques », *AJDA* n°20/2006, p. 1073-1093.

Pisani Christian et Bosgiraud Catherine, « Premières réflexions de la pratique sur le code général des propriétés publiques », *AJDA*, n°20/2006, p. 1098-1106, p. 1102.

Revue Lamy, Juillet/août 2006, collection Lamy Collectivités territoriales, dossier « Nouveau Code général de la propriété des personnes publiques », par Sophie Pignon, Arnaud Noury, Stéphane Guérard, Patricia Savin et Antoine Cotillon, p 38-55. (esprit du Code, apport et outils de gestion)

Actualité juridique du droit administratif (AJDA), n° 20/2006, dossier « La codification du droit des propriétés des personnes publiques », p 1073-1106. (la valorisation des propriétés publiques)

Acte du colloque « La circulation des propriétés publique » organisé par la Conseil Supérieur du notariat, le 9 juin 2006, La semaine juridique, n° 43 du 23 octobre 2006, 1243-1252.

ANNEXES

Loi sur le domaine national au Sénégal

Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, JORS du 11 juillet 1964, p. 905.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

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

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

Art. 3 : Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'État.

Toutefois le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent. L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considérée comme suffisante.

Art. 4 : Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories :

- 1/ Zones Urbaines
- 2/ Zones Classées
- 3/ Zones des Terroirs
- 4/ Zones Pionnières.

Art. 5 : Les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur les territoires des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation applicable en la matière. Un décret fixera les conditions de l'administration des terres à vocations agricole situées dans les zones urbaines.

Art. 6 : Les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui est applicable. Elles sont administrées, conformément à cette réglementation.

Art. 7 : Des décrets pris après avis des comités régionaux de développement répartissent en zones de terroirs et zones pionnières, les terres du domaine national autres que celles situées dans les zones urbaines et classées.

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

Les zones pionnières correspondent aux autres terres.

Art. 8 : Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales, qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements. Ces communautés sont créées par décret pris sur proposition du Gouverneur après avis du comité régional de développement, le même décret définit les limites du terroir correspondant.

Art. 9 : Les terres de la zone des terroirs sont gérées sous l'autorité de l'État et dans les conditions fixées par décret, par un conseil rural et par le Président dudit conseil.

Art. 10 : Le nombre des membres du Conseil Rural est fixé par décret institutif. Il peut comprendre :

- 1/ des membres élus parmi et par les personnes domiciliées dans le terroir, y résidant effectivement, s'y livrant à des activités rurales à titre principal et jouissant des droits électoraux ;
- 2/ des fonctionnaires ou agents de l'État désignés en raison de leurs fonctions par décret institutif ;
- 3/ des représentants de la coopérative ou des coopératives agricoles fonctionnant sur le terroir.

Le Président du Conseil Rural, est désigné par l'autorité administrative parmi les membres du conseil, à l'exception des fonctionnaires ou agent de l'État.

Les fonctions de Président ou de membre du conseil ne peuvent donner lieu à aucune rémunération ou avantage direct ou indirect à peine de déchéance.

Art. 11 : Les zones pionnières sont mises en valeur dans les conditions fixées par les plans de développement et les programmes d'aménagement.

A cet effet, des portions de ces zones sont affectées par décret soit à des communautés rurales existantes ou nouvelles, soit à des associations coopératives ou tous autres organismes créés sur l'initiative du Gouvernement ou avec son agrément et placés sous son contrôle.

Art. 12 : Des conseils de groupement ruraux composés des membres désignés par les conseils ruraux intéressés, peuvent être chargés par l'État de la gestion et de l'exploitation de biens d'équipement publics ou de ressources naturelles intéressant plusieurs terroirs.

Art. 13 : L'État ne peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terroirs, ou affectées par décret en vertu de l'article 11 que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique.

Art. 14 : Les propriétaires d'immeuble ayant fait l'objet d'un acte transcrit à la Conservation des Hypothèques devront, sous peine de déchéance, requérir l'immatriculation desdits immeubles dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. À défaut, ces immeubles peuvent être incorporés dans le domaine national.

Art. 15 : Les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continueront à les occuper et à les exploiter.

Toutefois, la désaffection de ces terres peut être prononcée par les autorités compétentes de la Communauté rurale, soit pour insuffisance de la mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit pour des motifs d'intérêt général.

La décision de désaffection pourra faire l'objet d'un recours devant le Gouverneur de la région.

Un décret précisera les conditions d'application du présent article.

Art. 16 : Toutes dispositions contraires à celles de la présente loi sont abrogées et notamment les décrets 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale, les textes pris pour son application et l'article 83 et le 13e alinéa de l'article 90 du décret du 28 juillet 1932 réorganisant le régime de la Propriété Foncière relatifs à l'immatriculation en vertu d'un certificat administratif.

Art. 17 : Des décrets fixeront les conditions d'application de la présente loi.

La présente loi sera exécutée comme loi d'État.

Dakar, le 17 juin 1964

Léopold Sedar Senghor

Cas de plainte au village de Dado

Monsieur Mamadou MBODJI
Cultivateur demeurant au village de
Niandane Département de Podor

Niandane le 5 Novembre 2006

A Monsieur le Président du Tribunal Département de PODOR

Objet : Plainte contre
Hamath Ndongo et Thierno Ndongo
Demeurant au village de Dado : Gamadii
Département de Podor
Pour menaces de violences

Monsieur le Président.

Bien avant 1973, mon père exploitait une parcelle de terre aux environs du village de Dado, quand il a voulu étendre cette parcelle, il a sollicité de l'administration une autorisation de défrichement. C'est ce qui a été fait. Ainsi il a planté des manguiers que nous entretenons comme exploitation familiale. Depuis plus de sept ans, nous sommes victimes d'agressions de toutes sortes. Si ce ne sont pas des menaces verbales, c'est des divagations volontaires, mûries et prémeditées qui sont notre lot quotidien.

Comme vous l'aurez constaté, notre exploitation subit des dommages certains qui se sont chiffrés à des plusieurs certaines de milliers de francs. Mais chaque fois mes parents me dissuadent après des excuses :

Aujourd'hui j'ai acheté une motopompe pour atténuer notre système d'irrigation qui consistait à regrouper ma famille pour arroser à la main ces manguiers et autres plantes qui aujourd'hui nous prend trop de temps en raison de son importance.

Mais à ma grande surprise les susnommés sont venus jusqu'à Niandane pour m'intimer l'ordre de ne pas mettre une motopompe dans ces terres qu'ils prétendent être propriétaires sans me donner des preuves.

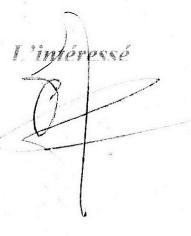
Quand je suis allé rencontrer leur père, qui est en même temps le chef de village, il m'a répondu que ce sont ses enfants qui règlent ces problèmes et qu'il n'a rien à me dire.

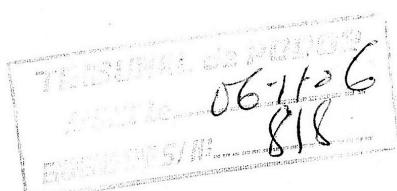
Après les multiples divagations, ce sont maintenant des menaces qui en effet m'obligent de me poser des questions.

Pour éviter un affrontement, j'ai pensé venir saisir votre autorité pour enfin que vous nous réunissiez autour d'une table afin qu'ils me laissent travailler. Actuellement les pouces en forme de pépinières risquent de ne pas être plantées vu que la période risque de m'échapper.

Devant cette situation, je me tiens à votre disposition pour demander votre intervention.

Recevez Monsieur le Président l'expression de mes sentiments les meilleurs

L'intéressé



06-11-06
818

Guide d'entretien

Ce guide d'entretien reflète la teneur des entretiens que nous avons eu avec nos différents interlocuteurs. Organisé par thèmes et par cas d'étude localisés, ce guide d'entretien a constitué une première étape dans la construction de la problématique.

1. Foncier, aménagement et gestion des ressources naturelles

Gestion de projet et de programme d'aménagement et de développement

Quels sont les programmes aménagements prévus et réalisés ? (contextes urbain, rural, maritime, fluvial et pastoral)

Quel est le statut des espaces concernés ?

Qui est à l'initiative du projet ? (communauté internationale, État, collectivités locales, ONG, bailleurs ?)

Qui est le concepteur ? (modalités de conception, participation des populations)

Quel est le montage financier ? (crédit, auto financement, aide publique au développement)

Quelle est la gestion et la mise en œuvre du projet (Evaluation et suivi du projet, en particulier la gestion sur le long terme et la question de pérennité) ?

Quelle est la participation et la réappropriation du projet par les populations ? Comment les populations sont-elles invitées à participer aux projets ? A quelles étapes du processus ? Quels sont les processus d'implication ou de sensibilisation mis en œuvre ?

Quelle est la finalité du projet ?

Rôle des services techniques déconcentrés de l'État dans les aménagements (sanction, facilitateur, accompagnateur officieux)

Quel est le rôle des intervenants et partenaires extérieurs (bailleurs, ONG) dans les projets et programme ?

Quelles relations entretiennent-ils avec les autorités de la localité où elles opèrent ?

Quel est le droit de regard et marge de manœuvre des collectivités locales à propos les projets mis en œuvre ou financés par les partenaires extérieurs ?

Sur quel genre de projet ces partenaires sont-ils les plus présentes ?

Ces projets sont-ils pertinents au regard des besoins de populations ?

Gestion des ressources naturelles

Quelles sont les ressources naturelles concernées par le programme ?

Quel est le degré de sensibilisation des populations sur la protection du patrimoine et de l'environnemental ?

Comment les espaces dans la diversité de leur statut et de leur fonction sont-ils organisés ?

Comment cette organisation s'articule-t-elle avec l'accès aux ressources par les différents acteurs ?

Comment les populations sont-elles associées à la conception et à la mise en œuvre de cette organisation (concertation, formation, information, sensibilisation) ?

2. Décentralisation

Aménagement institutionnel

Quel a été le processus de création des collectivités locales ?

Sur quels critères les villages ont-ils été regroupés dans une même communauté rurale ?

Les nouvelles instances sont-elles perçues comme légitimes par les populations ?

Modalité du processus de légitimation des nouvelles instances ?

Sur quels critères un village accède t-il au statut de commune ?

Les limites administratives sont-elles clairement identifiées et reconnues par les collectivités ?

Existe-t-il une politique d'extension des communes et des communautés rurales ? Si oui, que recouvre-t-elle ?

Quels sont les outils de planification de l'aménagement des territoires communaux et des communautés rurales ?

Financement de la décentralisation ?

Rôle de coopération décentralisée ?

Bilan et nature des difficultés éventuellement rencontrées après 10 ans de régionalisation ?

Quelle est la typologie des acteurs et des instances de la décentralisation ? Nature de leurs interactions ?

Quels sont les enjeux pour ces différents acteurs ?

Existe-t-il une instance de coordination des acteurs en présence et projets mis en œuvre ?

Nature des relations entre les services déconcentrés et décentralisés ?

Réception par les acteurs des nouvelles dispositions ? (élus et populations)

Existe-t-il des formations pour les élus ?

Quels sont les besoins ou revendication exprimés par les élus ?

Comment les instances exécutives gèrent-elles leurs nouvelles attributions en matière foncières ?

Questions spécifiques à Saint-Louis

Quelles sont les politiques d'extension de la commune de Saint-Louis au regard de la communauté rurale Gandon ?

Comment Ngallèle et la communauté rurale de Gandon perçoivent-elles le projet d'extension de Saint-Louis ?

Existe-t-il des projets intercommunaux avec les collectivités locales limitrophes ? De quelle nature sont-ils ?

Orientation et contenu de la planification prévue en terme de politique de la ville (habitat, commerce, éducation, assainissement...)

Quels sont, le cas échéant, les obstacles à de tels projets ?

La politique de protection du patrimoine commun dans la ville de Saint-Louis est-elle un frein ou un moteur du développement de la ville ?

Rôle de coopération décentralisée ?

Quel rôle joue Lille métropole et Le Havre, respectivement avec Saint-Louis et Podor ?

3. Transactions et sécurisation

Quels sont les types de transactions qui régissent les attributions (transactions prévues ou interdites par les textes et effectivement pratiquées) ?

Quel est la place de l'informel dans les transactions (informel toléré et informel sanctionné) ?

Quels sont les systèmes normatifs qui légitiment les transactions pour leur sécurisation ?

Quels sont les rapports à la sécurisation *entretenus* par les populations ?

Quelles sont les formes de sécurisation *recherchées* par les acteurs ?

Quelles sont les stratégies de sécurisation *déployées* par les acteurs ?

Quels rapports aux dispositifs législatifs et réglementaires (réappropriation, contournement, détournement) ?

Quels sont les supports d'information des populations, concernant les textes applicables en matière foncière et domaniale ?

Quelles sont les transactions applicables aux différents domaines (domaine national, domaine privé de l'État, domaine des particuliers, domaine public fluvial ou maritime) ?

Quels sont les modalités et le régime de ces différentes transactions ?

Quel est l'objet et la finalité de chacune de ces transactions ?

Ces transactions applicables sont-elles effectivement appliquées ? Si non, pour quelles raisons ?

Questions particulières sur l'attribution d'une parcelle

Quelles sont les modalités et les pratiques d'attribution foncière dans les zones de Saint-Louis et de Podor ?

Quelles sont les différentes étapes de la procédure d'attribution ?

Les attributions sont-elles faites à titre gratuit ou onéreux ?

Sur quoi portent les frais (parcelle, bornage, dossier...) ?

Ces frais sont-ils forfaitaires ou individualisés ?

Existent-ils des supports d'information sur les procédures d'attribution ?

Les attributions suscitent-elles des conflits, si oui de quels types ?

4. Prévention, gestion et régulation des conflits

Existe-t-il des conflits ?

Si oui, quels sont la nature et l'objet de ces conflits ?

Quels sont les acteurs impliqués et concernés dans les conflits ?

Outils de prévention, forme de gestion des conflits ?

Quels sont les mécanismes de régulations mis en œuvre par les acteurs ? (Judiciaire et extra-judiciaire)

En matière judiciaire, quel tribunal est compétent en matière foncière ?

Les recours sont-ils nombreux ? De quelle nature sont-ils et quelles sont les motivations des demandeurs ?

5. Cas d'étude spécifiques

Cas d'étude de l'extension des aménagements urbains à Saint-Louis

Extension de Saint-Louis (limites administratives de la collectivité locale + volet aménagement)

- Ngallèle 2000 (lotissement)
- communauté rurale Gandon
- Relation Guet Ndar Ngallèle
- Leybar (lotissement)

Langue de Barbarie

- Guet Ndar, Gokhu Mbacc désengorgement, assainissement du cadre de vie
- Gokhu Mbacc, communauté rurale Gandon, projets d'intercommunalité

Pikine transactions foncières, aménagement (réhabilitation et assainissement) du quartier, évolution du montage juridique (création de l'agence Fondation pour le droit à la ville (FDV) qui pilote dorénavant toutes les opérations techniques et juridiques).

Cas d'étude de l'extension des aménagements hydro-agricoles dans la zone de Podor

Mbooyo et ses GIE

Litiges liés aux limites entre communautés rurales

Charte des plans d'affectation et d'occupation des sols

Charte des domaines irrigués

Cas d'étude de la gestion des ressources naturelles

Aires marines protégées (AMP) à Saint-Louis

Forêts classées dans le département de Podor

Liste des interlocuteurs de terrain

Nom prénom	Organisme ou localité	Fonction	Contact	Date et nombres d'entretiens	Configuration et langue de l'entretien
	Saint-Louis 26 juillet au 5 août				
1 M. Signaté Diamé	Ministère de l'économie et des finances. Direction générale des impôts et des domaines.	Contrôleur, chargé des impôts et des domaines	961 10 66	vendredi 27 juillet lundi 30 juillet	
2 M. Ndiaye Blondin	Ministère de l'économie et des finances. Direction générale des impôts et des domaines.	Contrôleur, chargé des impôts et des domaines	961 10 66	Vendredi 27 juillet Vendredi 3 août	
3 M. Dione Jean-Marie	Service du cadastre	Inspecteur adjoint du cadastre	961 18 33	Vendredi 27 juillet mardi 31 juillet jeudi 16 août	
4 M. Soumaré Boune	ADC Agence de développement communal	Coordinateur des programmes	Rue Holle 961 34 27 450 02 99	Vendredi 27 samedi 28 juillet mardi 31 juillet	
5 M. Wade Abdou Karim	Quartier de Ngallèle (commune de Saint-Louis)	Chef de quartier		3 entretiens dimanche 29 juillet mercredi 1er août	En wolof. Participation de trois membres de sa famille
6 M. Gueye Amadou Mairie	Quartier de Guet Ndar	Délégué de quartier			En wolof. En présence de quatre notables
7 M Faye Waly	Tribunal régional de Saint-Louis	Président du tribunal régional de Saint-Louis		Lundi 30 juillet	
8 M. Sow Ibrahima	Association pour le co-développement (Ascode) et fondation espagnole ACEAR	Coordinateur des programmes de la Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (Cdig)	961 88 74	Lundi 30 juillet	

9 M. Diallo Boubacar	Direction régionale de l'urbanisme	Chef de la division		Jeudi 2 août	Avec la participation active d'Ousmane Badji, chef de la section urbanisme
10 M. Sidibé Issa	Bureau d'information des parcs, réserves et aires marines protégés du nord Bipram	Capitaine Chef du Bureau d'information des parcs, réserves et aires marines protégés du nord	961 86 21	Jeudi 2 août	
11 - M. Cheikh Fall 12- Sy Atouman 13 - Gaye El hadj Tidiane 14- Ndiaye Iba 15 - Gueye Baba 16 - Me Gaye Souadou	Quartier Gokhu Mbacc, 3e bayyal,	Président du conseil de quartier de Gokhu Mbacc - Secrétaire adjoint du conseil de quartier - Président commission habitat et aménagement de l'espace - Président des GIE setom de Saint-Louis et président de la commission environnement du conseil de quartier - Président du comité d'action de développement - Présidente de la commission économie locale		Jeudi 2 et Jeudi 16 août	
17 M. Ndiaye Alassane Bouna	SAED	Chef de zone d'exploitation de Mbooyo		Samedi 4 août	En présence de Samba Diallo de la SAED
	Podor Du 5 au 13 août				
18 M. Thiam Amadou	Délégation de la SAED à Podor, (Nianga)	Ingénieur délégué adjoint		Lundi 6 août	En présence d'Alassane Diagne, chef de la division aménagement
19 M. Ly Habibou	Village de Mbooyo	Président GIE Poonguel		Mardi 7 août	En peul. En présence de 3 membres de sa famille
20 M. Ly Habibou, 21 M. Ly Bocar Habi 22 M. Ly	Village de Mbooyo	- Président GIE Poonguel - Président GIE Folaade - Président GIE Welingara		Jeudi 9 août	En peul. Chez M. Dème, et Ly Habibou est absent (Podor)

Ciré Malick 23 M. Dème Aliou Baba		- Président GIE Guumel			
24 M. Mbaye Oumar	Tribunal Départemental de Podor	Greffier en Chef		Jeudi 9 août	
25 M. Awe Abdourrahm ane	Tribunal Départemental de Podor	Président du Tribunal Départemental de Podor		Jeudi 9 août	
26 M. Babacar Dieng	Sous-préfecture de Gamaji Saré (à Ndioum)	Sous-préfet de Gamaji Saré		Vendredi 10 août	La fin d'entretien s'est fait en présence du Président la Communauté Rurale de Guédé
27 M. Bâ Amadou Mamadou	Sous-préfecture de Gamaji Saré (à Ndioum)	Président de la Communauté Rurale de Guédé		Vendredi 10 août	En peul.
28 M. Fall Ousmane	Service des eaux et forêts du département de Podor	Chef de secteur des eaux et forêts du département de Podor		Lundi 13 août	
29 M. Oumar M'Bengue, 30 M. Abdourrahm ane Niang, 31 M. Mamadou Diop	Hôtel de ville de Podor	- Maire de Podor - Vice-président du conseil municipal, chargé de la coopération - Conseiller municipal, vice-président de la commission de l'éducation	965 13 87	Lundi 13 août	
	Retour à Saint- Louis Du 14 au 19 août				
32 M. Badji Ousmane	Direction régionale de l'urbanisme	Chef de la section urbanisme		Mardi 14 août	
33 M. Dia Samba 34 M. Kantoussan Basile	Fondation droit à la ville à Pikine à Saint-Louis	- Responsable technique du projet de restructuration de Pikine et Khouma à Richard Toll - Responsable de l'équipe sociale des projets	961 48 48 542 92 10	Mercredi 15 août	
35 M. Manel William	Préfecture de Saint-Louis	Préfet du département de Saint-Louis	938 20 00 938 20 01	Jeudi 16 août	

36 M. Niang Ousmane	Association pour le co-développement (Ascode) et fondation espagnole ACEAR	Responsable de la sensibilisation et de la gestion des déchets à Guet Ndar, dans le cadre de la Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (Cdig)	961 88 74 544 30 02	Jeudi 16 août	
37 M. Fofanna Moussa Bocar	SAED Direction du développement et de l'aménagement	Gestionnaire des bases de données		Vendredi 17 août	
38 M. Niang Amadou	SAED Direction du développement et de l'aménagement	Géographe gestionnaire du SIG	511 22 72	Vendredi 17 août	
39 M. Wane Mikhaïl	SAED Direction des aménagements et des infrastructures hydro-agricoles	Ingénieur agronome, ancien ingénieur délégué de Bakel et de Matam		Vendredi 17 août	
40 M. Sy Boubacar	SAED Direction des aménagements et des infrastructures hydro-agricoles	Chef de la division aménagement hydraulique et gestion de l'eau, ancien ingénieur délégué de Dagana		Vendredi 17 août	
41 M. Ngom Papa M'bissane	SAED Direction des aménagements et des infrastructures hydro-agricoles	Chef de l'unité d'exécution du projet d'aménagement d'hydro-agricole de Bakel, ancien ingénieur délégué de Bakel		Vendredi 17 août	

Encadré « historique » sur le sentiment de possession

Le sentiment des habitants de posséder les terres occupées prend source dans le statut accordé au site de Guet Ndar pendant la période du comptoir, période commerciale qui prend fin au début de second Empire pendant lequel les différentes pratiques juridiques des acteurs amorcent le processus de contact et d'acculturation, puis, pendant la période de colonie proprement dite où certains habitants ont eu la possibilité d'accéder à la propriété, sous le régime du Code civil de 1804, introduit au Sénégal en 1830.

L'arrêté foncier de Faidherbe du 11 mars 1865 permettait aux populations l'accès à un droit de propriété en contre partie d'une mise en valeur. L'arrêté du 11 mars 1865 est présenté de prime abord comme une avancée pour la reconnaissance des droits traditionnels et leur transformation en « *titre régulier de propriété* ». Dans l'esprit de son initiateur, sûrement de bonne foi, permettre aux occupants du domaine privé d'accéder à un titre reconnu par l'administration ne pouvait être considéré que comme une réforme positive. Cependant, ce sont l'application du texte et les pratiques qui révèlent le sens profond de ce texte. Les occupants, pour le rester légalement aux yeux de l'administration, devaient réclamer un titre officiel et pour cela, attester de la preuve de leurs droits. C'est justement l'exigence de cette preuve qui posait des difficultés. La demander revenait finalement à ne pas reconnaître les droits traditionnels dans leur originalité intrinsèque, au même titre que les droits issus de la tradition civiliste. De plus, cette procédure était de type volontaire et initiée à la demande des occupants. Ceux-ci, sûrs de leurs droits qui étaient reconnus traditionnellement au sein du groupe, ne ressentaient pas le besoin de faire cette demande. L'administration, dans sa propre logique, interprétrait ce silence comme le fait que les occupants reconnaissaient n'avoir pas de droits sur les terres où ils étaient installés et qu'elles étaient donc sous la souveraineté de l'État. Cette situation d'incompréhension révélait, si l'on peut dire, du quiproquo interculturel. Cette confusion relayée par les décisions de la jurisprudence¹³⁷ a abouti à de véritables spoliations où ceux qui voyaient leur terrain intégré dans le domaine privé de l'État avaient peu de moyens de faire reconnaître leurs droits, tant les perceptions étaient différentes et incompatibles.

La *mise en valeur* qui permettait l'accession à un titre foncier consistait en milieu urbain à « *la construction d'une enceinte autour du lot et dans son remblaiement afin de protéger des inondations.* »¹³⁸ La reconnaissance de leurs droits a d'abord été refusée par l'administration. Celle-ci avait une grande latitude pour évaluer et reconnaître la réalité d'une mise en valeur.

Dans cette procédure, l'administration était l'acteur juridique essentiel des décisions desquelles dépendaient les populations et qui donnait à l'introduction de la propriété un caractère autoritaire, incompatible avec la liberté à laquelle est associée cette notion. Le procédé utilisé

¹³⁷ CA Bordeaux, 25 juin 1903, Recueil Dareste, 1904, p. 159. L'arrêt considère qu'en l'absence de demande de titre régulier de concession par Rawane Boye, qui se déclare propriétaire d'un terrain sur le tracé de la voie ferrée Dakar-Saint-Louis, il n'a pas rempli les conditions fixées par l'arrêté de 1865, sur ces motifs, son terrain était entré dans le domaine de l'État. Cité par Durand Bernard (dir.), *La justice et le droit : instruments d'une stratégie coloniale*, Montpellier, 2001, document polycopié de l'UMR « Dynamiques du droit », 1220 p., p. 1018.

¹³⁸ Poinsot Jacqueline, Sinou Alain et Sternadel Jaroslav, *Les villes d'Afrique noire entre 1650 et 1960*, Paris : Orstom/ACA, 1989, 346 p., p. 25.

par l'État est celui de la concession sur son domaine privé, « *acte administratif par lequel une personne se voit attribuer sur une terre un droit de mise en valeur précaire, susceptible de se muer en droit de propriété dans des conditions fixées par le concédant.* »¹³⁹ Le but de la concession était de favoriser, au terme du processus, le développement de la propriété, c'est pourquoi la notion clé du régime de la concession était la mise en valeur du terrain concédé. Les actes de concession sur le domaine privé de l'État prévoyaient une attribution provisoire qui pouvait être transformée en attribution définitive si les conditions de mise en valeur étaient réunies¹⁴⁰. Si l'administration estimait qu'elles ne l'étaient pas, la parcelle pouvait être réintégrée dans le domaine privé de l'État. Ainsi, certaines concessions ont pu ne pas être suivies de l'accession à la propriété ; aujourd'hui encore, certains habitants de **Guet Ndar** sont en possession de certificats de concession qui n'ont pas été "transformés" en titre foncier.

¹³⁹ ROCHEGUDE Alain, *Le droit de la terre au Mali*, p. II-37.

¹⁴⁰ La mise en valeur, fixée par le cahier des charges joint à l'acte de concession, n'a pas la même implication en zones rurales et urbaines : dans les villes, la mise en valeur consiste à payer le prix et à bâtir ; en revanche, dans les zones rurales, la distinction entre concession provisoire et définitive était accentuée, permettant à l'administration de conserver son contrôle sur les terres tant qu'elle estimait que l'obligation de mise en valeur n'avait pas été remplie.

Interprétations et représentations : le rapport à la langue

L'évaluation des données recueillies quotidiennement donnait lieu à l'analyse du contenu des données et à des discussions de fonds, notamment sur les éléments à clarifier et sur les interprétations. La question de l'interprétation des données s'est manifestée à deux niveaux d'analyse : ces interprétations concernent, d'une part, les acteurs rencontrés et d'autre part, celles au sein de notre équipe.

D'abord, l'interprétation a concerné le matériau collecté auprès de nos différents interlocuteurs, en particulier, quand sur un même « objet » de recherche, les réponses apportées étaient imprécises ou contradictoires, selon le parcours, les représentations, les missions et les statuts des différents interlocuteurs. Nous avons eu l'occasion de recontacter plusieurs de nos interlocuteurs pour élucider ces décalages. La finalité de l'analyse des représentations s'inscrit dans la compréhension des pratiques des acteurs étudiés, les représentations ne sont pas étudiées pour elles-mêmes, mais parce qu'elles sont indissociables de l'analyse des discours et des pratiques des acteurs. Les représentations ont une visée essentiellement liée à l'action.

Le terme « représentation » a plusieurs acceptations. Il peut relever notamment du vocabulaire artistique (une représentation théâtrale), juridique (représentant légal en cas de tutelle) ou politique (représentation parlementaire). La signification qui nous intéresse ici relève à l'origine de la psychologie sociale et définit la représentation comme étant le « *processus par lequel une image est présentée aux sens.* » Depuis le début du XX^e siècle, les auteurs en sciences sociales n'ont pas toujours perçu de la même façon les représentations. Ces hésitations définitionnelles s'expliquent par la situation carrefour de la notion, utilisée par différentes disciplines qui la définissent selon leurs propres concepts et finalités. Pour autant, la plupart des auteurs s'accordent sur la forme dynamique des représentations qui peuvent se transformer avec une relative facilité, et également sur leur finalité : elles sont destinées à orienter les actions des individus.

Pour Willem Doise, les représentations permettent de « *satisfaire une curiosité s'adressant autant à ce que les gens pensent qu'à comment et pourquoi ils le pensent,* » ceci en « *essayant de saisir le sens profond des discours et des comportements et en déchiffrant les intentions.* »¹⁴¹ Nous retenons de sa définition le fait qu'elle aboutit à l'étude et à la compréhension des comportements. La relation représentation/action est à double sens dans la mesure où représentations et actions se nourrissent mutuellement. Denise Jodelet, dans l'ouvrage qu'elle a dirigé, souligne cet aspect. Pour elle, les représentations sociales sont « *une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un ensemble social.* »¹⁴² Les représentations ne trouvent leur intérêt dans la vie quotidienne que parce qu'elles sont porteuses d'action.

¹⁴¹ Doise Willem et Palmonari Augusto (dir.), *L'étude des représentations sociales*, Neuchâtel : Delachaux et Niestlé, 1986, 207 p., p. 8.

¹⁴² Jodelet Denise, « *Représentations sociales : un domaine en expansion* », Jodelet Denise (dir.), *Les représentations sociales*, Paris : PUF, 1997 (5^e éd.), 447 p., p. 36.

On ne réfléchit pas à la représentation qu'on a pour tel ou tel objet, on la met aussitôt en œuvre. L'action des acteurs sociaux a un double rôle dans l'élaboration des représentations : elle est l'objectif mais également ce sur quoi elles se créent. Les représentations s'inspirent de la pratique et la pratique est imprégnée des représentations. C'est pourquoi celui qui cherche à connaître et à comprendre les comportements des différents acteurs se doit de se pencher sur les représentations qu'il pourra découvrir dans la pratique... Ce processus en cercle souligne le fait que les représentations ne sont pas un but en soi, ni pour ceux qui représentent, ni pour ceux qui s'y intéressent ; elles sont nécessaires pour passer à l'acte pour les premiers et sont essentiellement un outil vers la compréhension pour les seconds. Le fait que les représentations provoquent et se nourrissent de l'action justifie l'attention accordée à l'étude des représentations et explique que la pratique soit au centre de l'intérêt de l'observateur.

Les pratiques individuelles sont un vecteur essentiel de lecture des représentations collectives. Ce rôle d'interface et de médiation de ces dernières explique le rôle actif qu'elles ont dans la formation des identités et dans la construction du lien social. La fonction symbolique des représentations est essentielle dans l'instauration de la légitimité du droit et de son acceptation par les populations qui y sont assujetties ; cependant cet assujettissement ne peut se faire sans un minimum de consentement au droit applicable, mécanisme de socialisation qui constitue l'une des fonctions des représentations sociales relatives au phénomène juridique. La visée pratique et la fonction symbolique des représentations sociales leur donnent une fonction de légitimation des modalités de fonctionnement de la société. Parmi celles-ci, le droit tient une place importante dans le maintien du lien social parce qu'est en jeu le consentement au droit et dans le prolongement le consentement d'un projet de société. Selon nous, les représentations sociales ont un lien étroit avec les questions de légitimité du droit. « *Pour que soit défendable l'idée selon laquelle la légitimité est la conformité à la loi, la légalité doit correspondre aux intérêts de la société. C'est à cette condition que la conformité à la loi est critère de légitimité et suscite l'adhésion ou le consentement des membres de la communauté. Le pouvoir juste est indissociable de la loi légitime.* »¹⁴³

Ainsi, les représentations ont trait à la connaissance des pratiques sociales à deux égards. À un premier niveau, les représentations sont utilisées par les acteurs sociaux pour orienter et adapter leurs actions dans la société ; à un deuxième niveau, la notion de représentation est un outil de compréhension des mécanismes sociaux pour les chercheurs.

En effet, à l'interprétation externe qui concerne l'analyse des discours et comportements des acteurs, s'est ajoutée, à un second niveau d'analyse, une interprétation interne, au sein même de l'équipe. Ce travail sur les interprétations s'est situé au niveau de la diversité des représentations relatives à l'objet d'étude, des deux membres de l'équipe. Cette situation découle des expériences et parcours différents, et par conséquent de la relation entretenue avec le contexte et l'objet d'étude. La diversité s'exprime autour d'un ensemble d'éléments, notamment la connaissance du milieu, des localités étudiées, de leur vie sociale et politique, le rapport différent aux langues wolof et peule¹⁴⁴, le réseau de relations, etc., qui influent sur

¹⁴³ COICAUD Jean-Marc, *Légitimité et politique. Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, Paris : PUF, coll. Questions, 327p, p. 32-33.

¹⁴⁴ Beaucoup d'entretiens ont pu avoir lieu en français. Lors des entretiens qui ne pouvaient se faire qu'en wolof ou en peul, la traduction simultanée a parfois été utilisée, mais elle pouvait constituer un obstacle à la fluidité, à la spontanéité des échanges et même à la valeur des données ; dans ce cas, d'un commun accord, la traduction n'a pu se faire que dans un second temps, hors contexte. La « transmission linguistique » qui a compris pendant

l'accès, la compréhension et l'interprétation que l'on peut avoir des discours, des pratiques et des représentations des acteurs sur le terrain. Autrement dit, cela pose non seulement la question du positionnement du chercheur par rapport à son objet d'étude, selon qu'il appartient ou non à la société, cadre de la recherche, mais également le rôle qu'il compte tenir dans la société qu'il analyse (notion de partenaire ou de médiateur-tiers neutre, par exemple).

La diversité des représentations au sein de l'équipe est apparue, non comme un obstacle, mais comme un levier d'analyse critique et de déconstruction de notre objet d'étude. L'intention a été continuellement de mettre en valeur la complémentarité des interprétations, nos deux types de questionnements (travail sur les « trous noirs », l'implicite, et les soi-disant évidences) et des méthodes d'analyse (entre terrain et théorie). La façon d'analyser et de traiter nos différentes manières de percevoir les données au sein de l'équipe a contribué à l'approfondissement des échanges. Le travail sur les interprétations ne se limite pas à la description, il va au-delà et nécessite un travail sur nos propres représentations, « *l'interprétation, c'est la représentation d'une représentation par une autre en vertu d'une similarité de contenu.* »¹⁴⁵ Cela s'explique par le fait que l'observateur, tout en s'intéressant aux représentations, fonctionne en vertu de ses propres représentations dont il est difficile de se détacher. Concrètement, certains éléments semblaient évidents pour un chercheur d'origine franco-sénégalaise, mais ne l'étaient pas forcément pour une chercheure d'origine française. Cependant, les étonnements voire les incompréhensions n'ont pas fait l'objet d'évitement, mais, au contraire, de confrontations et de discussions, dans l'objectif de rendre explicites des représentations intérieurisées et de transcender des « évidences », c'est-à-dire des éléments pensés et dicibles mais non formulés à propos du fonctionnement et des relations des sociétés sénégalaise, wolof et peul (par exemple, les rapports à l'autorité).

le terrain, traduction et transcriptions des entretiens en wolof et peul, soulève la question essentielle de l'accès aux données. Bien plus qu'un simple rapport à la langue, il s'agit de l'accès intime aux fonctionnements d'une société, de ses rouages complexes et des relations subtiles que les acteurs entretiennent entre eux. Quoique l'information puisse être transmise en français dans de nombreuses situations au Sénégal, perdurent des zones thématiques de non-accès, sorte de « trous noirs » difficiles à combler. Ce constat de la difficulté d'accès à certains types de données, qui semble relever de la tautologie, n'est pas sans conséquence, nous semble-t-il, sur l'élaboration et l'application des projets de développement ou de réforme institutionnelle.

¹⁴⁵ Sperber Dan, « L'étude anthropologique des représentations : problèmes et perspectives », Jodelet Denise (dir.), *Les représentations sociales*, Paris : PUF, 1997 (5^e éd.), 447 p., p. 133-148, p. 136.

Documents et supports de travail remis par nos interlocuteurs

Décisions du tribunal régional de Saint-Louis

Jugement n° 35 du 10 mars 1992, GIE Geem yall contre Samba Sarr et consor (expulsion et exécution provisoire).

Jugement n° 18 du 9 mars 1999, Mamadou Niang contre Ahmed Niang Tahir Niang (expulsion pour occupation irrégulière).

Jugement n° 15 du 15 février 2000, coopérative des femmes professionnelles de la pêche de Guet Ndar contre Abdel Nasser Omaïs, (expulsion pour utilisation irrégulière d'aménagement).

Décision du tribunal départemental de Podor

Procès-verbal d'enquête préliminaire, n° 3, du 4 janvier 2007 établi par la gendarmerie du Podor, Mamadou Mbodji contre Hamath Ndongo pour extension irrégulière d'une exploitation arboricole.

Plainte de Mamadou Mbodji du 5 novembre 2006 contre Hamath Ndongo et Thierno Ndongo.

Service départemental du développement rural de Podor, Procès verbal de constat de dégâts des 25 janvier 2005 et 21 avril 2005. (+ estimation des dégâts du 28 janvier 2005).

Constat de mise en valeur du 3 août 1999 de l'exploitation de Mamadou Mbodji par le chef de secteur agricole.

Autorisation de défricher du 18 avril 1973.

Direction du développement et de l'aménagement rural de la SAED

Tableau « Évolution des superficies aménagées et évolutions des superficies exploitées dans la vallée du fleuve Sénégal rive gauche » par délégation et par spéculation, banque de données de la SAED, au 13 juillet 2007.

Carte de situation des communautés rurales et des localités de délégation de Podor (département de Podor).

Carte « Les aménagements hydro-agricoles de la délégation de Podor en 2006. Classification suivant leur exploitabilité ».

Carte « Délégation de Podor : cartes des infrastructures hydrauliques et routières »

Délégation de Podor : carte de présentation du réseau hydrographique permanent. (Données obtenues à partir d'images satellite SPOT, géo-référencées par la SAED, date de la prise de vue : mai 1987)

Délégation de Podor : carte des aménagements hydro-agricoles en 2006. Classification par type.

Carte des limites de sols dans la délégation de Podor. Classification suivant le nom vernaculaire.

Délégation de Dagana : carte des aménagements hydro-agricoles en 2006. Classification par type.

Documents à propos de la Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (CDIG)

Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (CDIG), 4 p.

Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (CDIG), fiche de synthèse, 1 p.

Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (CDIG), Rapport période d'identification, période Aout-Novembre 2006, 21 p.

Convention pour le développement intégré de Guet Ndar (CDIG), Document de présentation, juillet 2007, Powerpoint de 20 vignettes.

Agence de développement communal (ADC)

Île Saint-Louis du Sénégal, site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial, Plan de sauvegarde et de mise en valeur, Règlement, volume 2, nov. 2006, 22 p.

Bizet Bernard (Unesco) et Chadaj Laurent (Caisse des dépôts et consignations), Amélioration de l'habitat et du développement économique dans le secteur sauvegardé : propositions financières et juridiques, Rapport final (13/10/2004), Mission conjointe Unesco-Caisse des dépôts et consignations, effectuée à Saint-Louis du Sénégal du 12 au 19 janvier 2004, 27 p.

Dossier « Programme de développement communal ».

Commune de Saint-Louis, Assises de Saint-Louis, Programme de développement communal, 1998-2008, Tome I : Analyse du profil urbain de Saint-Louis, Étude réalisée avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis, du Programme de microréalisations/FED et du Partenariat PGU-BNETD avec le soutien méthodologique de la CCIADL (Secrétariat permanent des assises), juillet 1999, 65 p.

Commune de Saint-Louis, Assises de Saint-Louis, Programme de développement communal, 1998-2008, Tome II : Définition des orientations générales, des stratégies et du plan d'actions à l'horizon 2008, étude réalisée avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis, du Programme de microréalisations/FED et du Partenariat PGU-BNETD avec le soutien méthodologique de la CCIADL (Secrétariat permanent des assises), juillet 1999, 27 p.

Commune de Saint-Louis, Assises de Saint-Louis, Programme de développement communal, 1998-2008, Tome III : Un Plan d'Opérations Triennal : 1999 – 2001, étude réalisée avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis, du Programme de microréalisations/FED et du Partenariat PGU-BNETD avec le soutien méthodologique de la CCIADL (Secrétariat permanent des assises), juillet 1999, 18 p.

Dossier « plan de développement de Diamaguène »

ADC, Inventaire des problèmes prioritaires du quartier de Diamaguène, Saint-Louis, 4 p.

ADC/PRADEQ, Plan de développement du quartier de Diamaguène, nov. 2001, 57 p.

ADC, Démarche Agenda 21 local de Saint-Louis, 14 p.

ADC, La démarche PRADEQ, Document d'appui méthodologique, Programme de renforcement et d'appui au développement des quartiers, 8 p.

PRADEQ/ADC, Note d'orientation méthodologique relative à l'extension du PRADEQ sur l'île de Saint- Louis, juillet 2004, 8 p.

Conseil régional de Saint-Louis, Agence régionale de développement, Plan régional de développement intégré, (PRDI) 2000-2005, Tome 1 : Diagnostic socio-économique régional, avec le soutien financier de la région Nord-Pas de Calais, 2000, 129 p.

ADC/Enda-tm/Rup, ambassade d'Autriche, Processus d'amélioration durable de l'environnement à Saint-Louis, Rapport provisoire du diagnostic institutionnel participatif (DIP) des GIE CETOM de la ville de Saint-Louis, CPS/Appel d'offre restreint n°1/2006-PADE-Saint-Louis, mai 2006, 40 p.

République du Sénégal, Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), 2002, 75p.

Ville de Saint-Louis, ADC, Partenariat avec Saint-Louis et sa région, AFVP, Fonds de développement local, orientations générales, janvier 2003 23 p.

Soumaré B. D., L'ADC, passerelle entre Saint Louis et Lille, 2 p.

CCIADL/Commune/Partenaire Lille, Carte, « Ville de Saint-Louis, occupation du sol communal, juin 1999 ».

Commune de Saint-Louis/ADC, Plan directeur d'urbanisme (PDU), Saint-Louis, Livre blanc, 162 p. Groupement Consultants associés est en charge de l'élaboration du PDU de Saint-Louis à l'horizon 2025.

ADC, Atelier international sur le patrimoine, Saint-Louis, une ville culturelle et touristique du 30 novembre au 2 décembre, Présentation, 2006, 1 p.

ADC, Commune de Saint-Louis, Institut africain de gestion urbaine (IAGU), ONU-Habitat, Profil environnemental de la ville de Saint-Louis, avril 2005, 220p. (de nombreuses, cartes, graphiques, tableaux et photos).

ADC, Rapport de présentation du plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île Saint-Louis du Sénégal, 3p.

ADC, Rapport général « Atelier international sur le patrimoine. Saint-Louis, une ville culturelle et touristique du 30 novembre au 2 décembre 2006 », Propositions de plan d'action pour le site classé de Saint-Louis, 48 p.

ADC, Statut des conseils de quartier, 2003, 9 p.

Demba Niang, directeur de l'Agence de développement communal de Saint-Louis. Rencontre sous-régionale de valorisation des approches de gestion participative de villes d'Afrique de l'Ouest, Thème : Gouvernance locale et gestion participative des villes en Afrique de l'Ouest : Le cas de Saint-Louis, ENDA ecopop/ECDPM, juin 2001, 35 p. (figure l'étude sur l'économie locale)

CCIADL/Commune/Partenaire Lille, Carte, Ville de Saint-Louis, quartiers et zones inondables juin 1999.

Fascicule d'informations relatives aux démarches administratives en vue de travaux sur l'île à destination des habitants de l'île, « *J'habite sur l'île, je veux transformer ou construire une maison, que doit-je faire* », 4 p.

Direction régionale de l'Urbanisme de Saint-Louis

Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, Division régionale de l'urbanisme et de l'habitat de Saint-Louis, Plan de lotissement « *Parcelles assainies* » Saint-Louis, avant projet sommaire par Boubacar Diallo (architecte), août 2005, maître d'ouvrage : société nationale des habitations à loyers modérés.

Décret n°2002-573 instituant en zone spéciale d'aménagement la zone de « *Ngallèle Maka Toubé* » à Saint-Louis et prescrivant l'élaboration d'un plan d'urbanisme de détails ainsi que des mesures de sauvegarde.

Senior consultants associés, Zone d'aménagement concerté de Maka Toubé, Réseau primaire eau potable, 8 août 2007.

Zone d'aménagement concerté de Maka Toubé, Réseau électrique moyenne tension.

Senior consultants associés, Plan d'urbanisme de détail, Zone d'aménagement concerté de Maka Toubé, 8 août,

Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale des impôts et des domaines, Centre des services fiscaux de Saint-Louis, Contre-rendu de mission de reconnaissance et identification des propriétaires d'impenses dans les lotissements d'extension de Podor, par les représentants du cadastre, de l'urbanisme et des domaines de Saint-Louis, 3 p.

Commune de Podor, département de Podor, région de Saint-Louis, « *Décision municipale n° 09/CP-2007 portant création de la Commission d'attribution des parcelles à usages d'habitation* » du 23 avril 2007.

Direction générale des impôts et des domaines

Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale des impôts et des domaines, Direction de l'enregistrement des domaines et du timbre, Bureau des domaines de Saint-Louis, « *Formulaire de bail entre l'État sénégalais et les particuliers* ».

Section des eaux et forêts du département de Podor

Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, Direction des eaux, forêts, chasses et de la conservation des sols, Inspection forestière de Saint-Louis, Secteur forestier de Podor, « *Situation des aménagements des forêts classées dans le département de Podor* » au 29 janvier 2007.

« *Organisation et l'assainissement du cadre de vie* » Comité régional de développement (CRD), 31 juillet 2007, Chambre de commerce de Saint-Louis.

Programme lancé par Mme la Ministre du Cadre de vie et de l'Hygiène publique à Saint-Louis, Sourang-Ndir Maïnouna.