

Cadre juridique et institutionnel

SENÉGAL

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

DÉCEMBRE 2022



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique

Foncier&développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Sénégal

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

DÉCEMBRE 2022

I. Le cadre général

Le Sénégal est un pays relativement petit, puisque sa superficie est de 196 722 km². Comme pour ses voisins, son relief est extrêmement simple, réduit presque essentiellement à une sorte de vaste plaine sablonneuse, d'une altitude dépassant rarement les 100 mètres. La population, évaluée à 17 523 359 habitants en 2021 (donc dépassant déjà le chiffre prévu pour 2025, presque 17 millions¹), est largement urbanisée (plus de 40 %), les principales grandes villes étant Dakar, la capitale (2 476 400 hab.), Thiès (320 000 hab.), Kaolack et Saint-Louis (environ 180 000 hab.) et Touba (529 176 hab.), une des capitales religieuses².

L'agriculture demeure l'activité économique dominante (70 % de la population active), dont le poids dans le secteur primaire est passé de 41 % en 2007 à 64 % en 2017³, largement fondée depuis la période coloniale sur l'arachide mais pas seulement, avec la diversification des cultures qui s'accélère, notamment les cultures maraîchères en particulier pour l'exportation.

La pêche et les activités liées constituent avec les activités minières (phosphates, zircon, or, fer, etc.) et le tourisme (même si celui-ci a fortement diminué à l'occasion de la crise sanitaire provoquée par le Covid-19) d'autres points forts de l'activité économique, qui s'améliore au fil des années, malgré les difficultés diverses.

Même si l'on ne trouve pas au Sénégal des empires semblables à ceux retenus dans l'histoire du Mali, les historiens retiennent l'existence de plusieurs organisations impériales ou royales à compter de la fin du premier millénaire, par exemple, au XIV^e, le royaume du Djoloff, entre le fleuve Sénégal et le Cap-Vert. Le Sénégal, d'abord partie prenante de la Fédération du Mali, s'en est séparé en août 1960 pour devenir une république indépendante. Depuis, plusieurs Présidences se sont succédé, plusieurs constitutions ou amendements constitutionnels ont été adoptés. Dans le même temps, l'organisation administrative territoriale demeure fondée sur la cohabitation de l'administration territoriale (correspondant à des circonscriptions administratives), exprimant la présence de l'Etat, et des collectivités locales ou territoriales (les qualificatifs peuvent varier), de différents niveaux, ces derniers ayant connu plusieurs mutations, à l'occasion de ce qu'il est dorénavant convenu d'appeler les « Actes de la Décentralisation », celui en cours étant le volet III.

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

2. Données chiffrées tirées du site <https://worldpopulationreview.com/countries/senegal-population> (consulté le 6 avril 2022).

3. Chiffres de la *Revue conjointe du secteur agricole 2017*, Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques agricoles.

II. L'organisation administrative territoriale

Le dernier changement relatif à l'administration de l'État en la matière a été apporté par la Loi de 2013 portant Code des Collectivités locales, identifiée comme marqueur du volet III de la Décentralisation.

Dans le volet II, le Sénégal avait adopté, fin 1996, un impressionnant dispositif législatif (6 lois) et réglementaire (23 décrets), pour développer encore la décentralisation, avec deux objectifs extrêmement précis et proclamés : – « *mieux répondre à l'exigence du développement économique* »⁴ en créant un échelon, la région, entre les administrations d'État et les collectivités locales de base ; – « *approfondir la décentralisation, en considérant les collectivités locales comme majeures* »⁵, en remplaçant la tutelle *a priori* par un contrôle de légalité *a posteriori*. Les régions s'étaient alors ajoutées aux 368 collectivités de base (48 communes et 320 communautés rurales) déjà existantes.

Ce dispositif a été modifié d'abord par la Loi de 2008 modifiant l'Administration territoriale, puis par la Loi susmentionnée de 2013 portant Code des Collectivités locales.

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

L'organisation de l'administration territoriale qui avait été modifiée en 1996 a été révisée par la Loi n° 2008-14 du 18 mars 2008, modifiant la Loi n° 7202 du 1^{er} février 1972 portant organisation de l'État, sans pour autant remettre en cause le cadre administratif tel que modifié en 1996 pour tenir compte du dispositif de décentralisation⁶.

En vertu des dispositions de l'article premier de la Loi de 2008 citée ci haut, le Sénégal est divisé comme suit :

- >> en quatorze régions ;
- >> chaque région est divisée en départements ;
- >> chaque département comporte une ou plusieurs communes et un ou plusieurs arrondissements ;
- >> chaque arrondissement est divisé en communautés rurales ;
- >> la ville est une commune urbaine divisée en communes d'arrondissements ;
- >> la commune d'arrondissement est un démembrement d'une ville dotée de la personnalité morale et foncière ;
- >> la commune rurale (ex-communauté rurale) comprend un certain nombre de villages appartenant au même terroir ;
- >> le village, constitué par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération, est la cellule administrative de base.

Dans l'Exposé des motifs de la Loi du 18 mars 2008, il est clairement mentionné qu'il s'agit de redécouper des régions pour « *remédier* » au déséquilibre de l'époque. Dans la pratique, il apparaît que les choses sont bien autres, même si elles sont présentées de manière ambiguë. Un exemple : il faut attendre l'article 329 al. 2, donc pratiquement la fin du texte, pour apprendre que « *les communautés rurales et les communes d'arrondissements actuelles sont érigées en communes* » ; dès lors, on peut s'interroger sur la signification de l'article 1^{er} précité. Il y est précisé que chaque arrondissement est divisé en communautés rurales ; mais qu'en est-il si celles-ci sont des communes ? À moins qu'il ne faille penser qu'il serait possible que de nouvelles communautés rurales soient créées, ce qui paraît très peu crédible. Ou qu'il ne s'agisse que d'un problème rédactionnel, explicable par l'objectif de « *communalisation intégrale* » du Gouvernement de l'époque.

4. Exposé des motifs de la Loi n° 96-06 du 22 mars 1996.

5. Même référence.

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

TABLEAU 1. Administration territoriale et décentralisation au Sénégal*

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région (1)	14			Non	Non	Non	Gouverneur nommé par décret
Département	45			Non	Non	Non	Préfet nommé par décret
		Département	45	Oui	Oui	Conseil départemental élu	Président du Conseil départemental
Commune urbaine	126	Commune urbaine	126	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire et adjoints élus par le Conseil en son sein
Communauté rurale (2)	385	Commune rurale	385				
Ville (3)	5	Ville	5	Oui	Oui	Conseil de ville représentatif des communes	Maire de la ville président du Conseil de ville
Communauté d'arrondissement	46	Communauté d'arrondissement	46	Oui	Oui	Conseil municipal d'arrondissement	Maire d'arrondissement
Arrondissement	117			Non	Non	Conseil municipal élu	Sous-préfet nommé
Village				Non	Non		Chef de village

* Les chiffres fournis dans le tableau ainsi que les appellations sont disponibles sur : https://au-senegal.com/les-regions-du-senegal_3605.html (consulté le 20 février 2023).

Remarques :

- (1) La région est redevenue simple circonscription administrative avec la Loi de 2013.
- (2) Curieusement, dans le tableau dressé par le ministère de l'Intérieur et disponible sur le site « actuel » du même ministère, la communauté rurale demeure une collectivité autant que la commune (sous-entendu « urbaine » ou « d'arrondissement »). Cela semble illustrer clairement le fait que les réformes intervenues dans le Code des Collectivités locales ont du mal à être prises en compte. Il est vrai que cette « innovation », qui ne nous semble pas pertinente, remet en cause plus de cinquante ans d'histoire et n'est pas forcément compréhensible. C'est sans doute le résultat de la démarche politique à l'origine de cette « communalisation » généralisée.
- (3) La ville est une commune suffisamment grande pour justifier son découpage en « communes d'arrondissement », lesquelles sont l'équivalent des communes, certains de leurs pouvoirs étant cependant regroupés entre les mains de la ville compte tenu de leur caractère ou intérêt collectif.

Il faut encore préciser, pour en finir avec ce point, que chaque échelon administratif est placé sous l'autorité d'un représentant de l'État : le gouverneur pour la région, qui a sous son autorité les préfets, sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État en service dans la région ; le préfet pour le département, qui a sous son autorité les sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État dans le département, et qui en même temps est le représentant de l'État auprès des communes ; le sous-préfet pour l'arrondissement, qui contrôle notamment de manière permanente l'activité des chefs de village et qui assure la tutelle des communautés rurales ; le chef de village enfin, devenu « *le représentant de l'autorité administrative dans son ressort territorial, sous l'autorité du sous-préfet et du président du conseil rural* », qui fait appliquer les lois, les décisions de l'autorité administrative et celles du conseil rural (devenu conseil communal, instance de la communauté rurale devenue commune).

● **Les collectivités locales**

En matière de décentralisation, donc pour l'Acte III, c'est un changement majeur qui est opéré par la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, portant Code général des Collectivités locales. Ainsi qu'il est exposé dans l'Exposé des motifs du texte, « *La réforme de 1996 a constitué un tournant décisif dans le processus sénégalais de décentralisation puisqu'elle modifie, fondamentalement, les relations entre l'État et les collectivités locales en renforçant l'autonomie de gestion par, entre autres, la libre administration et l'allègement du contrôle, ainsi que les compétences de ces dernières dans neuf domaines. (...) Cependant, malgré les progrès et acquis enregistrés beaucoup de faiblesses et de contraintes pèsent encore sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation* ». Ce qui justifie cette « *refondation majeure de l'action territoriale de l'État à travers le projet de réforme de la décentralisation* ». Il s'agit comme indiqué dans le même Exposé des motifs, à travers cette réforme « *baptisée l'Acte III de la décentralisation, d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable* ».

L'article 1 de la Loi n° 2013-10, portant Code général des Collectivités locales, énumère comme collectivités locales le département et la commune. C'en est donc fini pour la région et la communauté rurale, cette dernière étant remplacée par la commune. Il ne faut pas y voir une réduction des pouvoirs locaux, la commune rurale créée en 1972 devenant l'équivalent de la commune urbaine pour le monde rural.

« *Les nouvelles collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie et elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* » (art. 1 al. 2), ce qui est classique.

« *Le domaine public et privé d'une collectivité locale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* » (art. 13). On peut évidemment s'inquiéter d'une telle rédaction qui fusionne le domaine public et le domaine privé en un tout, surtout quand on en voit la composition, ne serait-ce que parce que l'on sait que le domaine public n'est pas acquis mais créé légalement. Et l'ambiguïté se construit encore si on considère l'alinéa 4 du même article qui dispose : « *Les règles relatives au classement, au déclassement, au transfert, à l'affectation, à la désaffectation et à l'alinéation du domaine d'une collectivité locale sont fixées par la loi* ». Alors qu'à notre connaissance il n'y a pas de nouvelle loi sur le sujet et qu'il faut donc continuer d'utiliser les anciens textes toujours en vigueur !

Le département

Le département « *est une collectivité locale, personne morale de droit public* » (art. 20 Loi n° 2013-10). En fait, c'est la circonscription administrative de l'État qui se trouve ainsi drapée dans l'habit de collectivité locale. Sans qu'il soit donné une explication particulière de ce choix.

C'est le même article 20 alinéa 2 qui règle la question des organes du département, ainsi que le mode de gouvernance de celui-ci. Le Conseil délibère, le Président instruit les dossiers et exécute les délibérations.

En ce qui concerne les compétences, « *le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département* » (art. 27 al. 1), et suit un alinéa 2 tellement « ouvert » que tout pourrait rentrer dans les compétences de cette collectivité.

La commune

La commune, précédemment de caractère urbain, par opposition à la communauté rurale, est désormais « *une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité composé de quartiers et/ou de villages, unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation* » (art. 71 Loi n° 2013-10). La commune est constituée de quartiers et/ou villages qui en constituent les cellules administratives de base.

Comme pour le département, le texte est sobre concernant les organes de la commune : « *Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune* » (art. 71 al. 3 Loi n° 2013-10). Cette définition étant assurément un peu vague, le législateur a pris soin de préciser des conditions permettant de parler de communes : il faut que les localités concernées aient « *un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget, (...) et (...) une population groupée d'au moins mille habitants* » (art. 73 Loi n° 2013-10). On reste dans le même schéma qu'en 1996, sauf qu'il s'applique désormais aussi bien aux communes urbaines qu'aux ex-communautés rurales.

La commune est menée par un conseil municipal élu pour cinq ans au suffrage universel direct, qui élit en son sein le maire et ses adjoints (art. 92 Loi n° 2013-10). Le maire est l'organe exécutif de la commune. Il est en même temps le représentant du pouvoir exécutif, sous l'autorité du représentant de l'État (art. 107 Loi n° 2013-10). Plus spécifiquement, il est chargé de la police municipale.

Concernant les compétences, « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (art. 81 Loi n° 2013-10) ; on retrouve là le principe classique en décentralisation de compétence générale pour les affaires de niveau communal. Avec l'imprécision nécessaire d'un tel principe. Plus précisément, pour ce qui nous intéresse, le conseil exerce sa compétence dans les domaines ci-après : « *1) les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du périmètre communal, sous réserve des exceptions prévues par la loi; 2) le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements; 3) l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national; (...) 15) les servitudes de passage et la vaine pâture; 16) le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature; 17) la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la commune, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'État; (...)* » (art. 81 Loi n° 2013-10).

Plus précisément, concernant les compétences en gestion domaniale et foncière, la Loi y consacre le chapitre 1 du Titre II, éléments qui seront examinés plus loin dans la partie III de la présente fiche.

La Ville

« *Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale* » (art. 167 al. 1 Loi n° 2013-10) ; et « *elle a le statut de commune* » (art. 167 al. 4 Loi n° 2013-10). Autrement dit, on en fait une sorte de super-commune, et elle n'est plus communauté urbaine. Pour ses organes, en tant que commune, la Ville dispose d'un Conseil qui est son instance délibérante. Ce Conseil « *est composé des conseillères et des conseillers désignés, pour cinq ans, conformément au Code électoral* ». Et c'est ce conseil qui élit en son sein le maire et les adjoints.

La Ville dispose des compétences d'une commune, à l'exception notable des affectations et désaffections de terrains du Domaine national (art. 169 Loi n° 2013-10)⁷. Elle se voit en outre transférer un certain nombre de compétences étatiques comme la gestion des hôpitaux de niveau 1, la surveillance, la conservation et la valorisation des sites et monuments historiques (art. 170 Loi n° 2013-10).

7. Ceux-ci demeurent soumis aux règles relatives au Domaine national, tant pour les terres urbaines que pour celles des zones des terroirs.

La tutelle

Les différents types de collectivités sont soumis au même régime de tutelle. Celle-ci ne peut, en principe, exercer qu'un simple contrôle de légalité et toute la procédure est conçue à cette fin (art. 14 et Titre V de la Loi n°2013-10). L'article 3 alinéas 3 et 4 prévoit un certain nombre d'actes pour lesquels « *le représentant de l'État dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture* », cette demande ayant un effet suspensif.

Les restrictions antérieures portant sur les actes soumis à une approbation préalable – les budgets, tant primitifs que supplémentaires, les emprunts et leurs garanties, les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et ceux d'aménagement, les conventions financières internationales, les affaires domaniales et l'urbanisme, les marchés importants, les prises de participation des collectivités dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général – sont maintenues (art. 245 Loi n° 2013-10).

III. L'organisation domaniale et foncière

Le Sénégal justifie une analyse particulière puisqu'il a tenté, dès son accession à l'Indépendance, de mettre en place un système original, tenant compte à la fois des exigences de modernisation du droit et des contraintes des réalités socio-juridiques coutumières ou traditionnelles, en particulier à travers le concept de domaine national⁸. Il faut aussi souligner, comme l'ont fait certains analystes de la nouvelle législation, que celle-ci devait être « *l'élément principal, la colonne vertébrale, d'un ensemble législatif d'une très grande ampleur et qui vise à une régulation nouvelle de tous les aspects normatifs de l'activité en milieu rural* »⁹. On pourrait enfin signaler, car ce n'est pas courant, que la littérature contemporaine sénégalaise elle-même fait une place à cette réforme domaniale : « *La règle retenue était que la terre appartenait à la communauté, l'appropriation privée étant l'exception. Les terres classées "domaine national" ne pouvaient être vendues ou louées. Les conditions de l'utilisation du domaine national étaient précisées. Les attributions anciennement dévolues aux maîtres des terres et aux assemblées des Anciens, modernisées et adaptées aux conditions nouvelles, revenaient désormais aux communautés rurales, dont les membres étaient élus par les villageois* »¹⁰. Il sera intéressant de voir si la transformation des communautés rurales en communes rurales aura un effet sur une telle interprétation.

Depuis les textes de cette réforme, il n'y a pas eu de grande avancée sur le sujet, sinon la Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011, portant régime de la Propriété foncière, texte qui abroge expressément le Décret du 26 juillet 1932 (art. 96 de la Loi n° 2011-07). Il faut se rappeler pour comprendre cette évolution que le Sénégal, depuis la réforme sur le Domaine national, est partagé entre les tenants de la propriété civiliste et ceux qui tiennent à la réforme de 1964.

Pour illustrer cette situation, qu'il nous soit permis de citer, un peu longuement, le Chef de l'État sénégalais, Macky Sall, en avril 2021 : « *La question foncière est difficile, déjà au niveau des familles, c'est une question délicate. J'avais ordonné une étude sur la réforme du foncier au Sénégal, mais je me suis arrêté un moment. Puisque je ne souhaite pas, surtout en ce qui concerne le foncier destiné à l'agriculture et surtout à l'élevage, que l'on puisse privatiser les terres. Cela je ne veux pas le faire, mais dans le domaine industriel, de l'habitat, du tourisme, il faut trouver un équilibre entre les terres destinées à ces activités et les terres agricoles qui ne peuvent être données que sous forme de bail* »¹¹. Parce que

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

9. LE ROY Étienne, « Réforme foncière et stratégie du développement (Réflexion à partir de l'exemple sénégalais) ; Contribution au Séminaire sur La Réforme agro-foncière dans les pays du Conseil de l'Entente en Afrique de l'Ouest », *African Perspectives*, 1979/1, p. 68.

10. KANE Cheikh Hamidou, *Les Gardiens du Temple*, Stock, Paris, 1995-1997, p. 141.

11. C'est une curieuse manière de présenter le statut juridique des terres agricoles, le plus souvent parties des zones des terroirs donc affectées au niveau communal. En fait, le Chef de l'État veut sans doute clairement marquer la différence entre l'affectation, une sorte de droit commun, et les baux y compris emphytétiques, qui sont utilisés pour les investissements fonciers agricoles.

le foncier est la propriété du peuple, les ressources naturelles sont pour le peuple, et si on s'amuse à ce que des groupes privés, nationaux ou étrangers, privatisent la terre, on verra les mêmes problèmes que ceux qui sont arrivés dans d'autres pays africains. Cela n'est pas acceptable, mais nous continuons la réflexion pour que la jeunesse puisse avoir accès à la terre de façon tout à fait normale »¹².

Le tableau ci-dessous présente l'organisation générale domaniale et foncière.

TABLEAU 2. **Gestion domaniale et foncière au Sénégal**

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (région, commune, communauté rurale)
Domaine national	<p>Tous les terrains :</p> <ul style="list-style-type: none"> • non classés dans le domaine public; • non immatriculés ou en immatriculation; • ni ceux dont la propriété a été transcrise, au sens du Code civil. 	<u>Zones urbaines (terrains situés sur le territoire des communes urbaines)</u> <u>Zones classées (forestières ou protégées)</u> <u>Zones de terroirs (terrains exploités régulièrement pour habitat, culture, élevage)</u> <u>Zones pionnières (celles qui ne relèvent pas des catégories précédentes) et qui constituent des réserves</u>	<p>Attribution, après intégration au domaine privé de l'État, par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • concession de droit de superficie (zones résidentielles); • baux emphytéotiques; • autorisation d'occuper là où il n'y a pas de plan d'urbanisme de détail. <p>Soumises à des régimes particuliers en fonction de leur nature</p> <p><i>Affectation des terrains aux exploitants reconnus par les communes rurales (ex-communautés rurales)</i></p> <p>Réserves qui peuvent être affectées ou concédées par l'État à des communautés rurales ou à des opérateurs désignés</p>	<p>L'État détient ces terres et en fait assurer la gestion par les services compétents en fonction de la nature des terrains</p> <p>Pour les terrains urbains et ceux des zones de terroirs, ce sont les communes qui sont compétentes</p>

12. Cité dans *Le Club DakarActu - Le Soleil*, jeudi 22 avril 2021.

TABLEAU 2. **Gestion domaniale et foncière au Sénégal (suite)**

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine privé de l'État	Terrains appartenant à l'État, immatriculés ou non au nom de celui-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation. Pouvoir d'affectation.	Cessions, locations, donations... Affectations.	Administration des Domaines, Conservation foncière et Cadastre
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations...	Conservation foncière/ Cadastre
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon règles du code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations...	Conservation foncière/ Cadastre
Domaine coutumier	Supprimé par la Loi sur le domaine national			

● Dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif législatif et réglementaire repose fondamentalement sur la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national, la Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État, mais aussi celle mentionnée ci-haut, la Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la Propriété foncière, plus quelques autres textes pris depuis l'Indépendance et, pour le reste, ceux de l'administration coloniale non encore abrogés ni remplacés.

La création du domaine national a marqué une évolution essentielle par rapport au système domanial et foncier colonial puisqu'elle a permis de donner un régime juridique à toutes les terres sans statut écrit (notamment celles où s'exercent des droits coutumiers, c'est-à-dire sur cet ensemble de terrains qui avait constitué jusque-là la partie essentielle mais très « sensible » de la gestion domaniale et foncière). Ce domaine national est défini comme suit : « *Constituent le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou 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 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* »¹³. Par contre, dans une période de six mois à compter de la date du Décret d'application de la Loi sur le domaine national, il était possible à tout occupant du présumé domaine national, de requérir l'immatriculation des terrains sur lesquels il avait réalisé une mise en valeur à caractère permanent, la Loi précisant qu'il pouvait s'agir de « *constructions, installations ou aménagements* », le Décret d'application de la Loi donnant toutes les précisions nécessaires pour apprécier cette permanence de la mise en valeur¹⁴.

On se trouve donc face à des éléments de droit classiques, le domaine public, le domaine privé et la propriété privée établie par écrit, et face à des innovations, ce qui touche au domaine national. On

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

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

doit ainsi procéder par « réduction » : on écarte les biens identifiés comme domaine public, puis ceux comme domaine privé (tant de l’État que des autres personnes morales de droit public), puis ceux faisant l’objet d’un droit de propriété établi au nom d’une personne privée. Tous les biens n’appartenant pas aux catégories précédentes sont présumés du domaine national.

Le domaine public

Le domaine public est régi par la Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l’État¹⁵, texte qui traite en même temps du domaine public et du domaine privé de celui-ci. Ce rapprochement a été source d’ambiguïtés, notamment en raison de l’article 2 du texte qui stipule que « *le domaine public et le domaine privé de l’État s’entendent de tous les biens et droits (...) immobiliers qui appartiennent à l’État* »¹⁶. Mais comme on l’a vu plus haut, tout doute a été levé en 1996, par l’Exposé des motifs d’une nouvelle Loi sur la décentralisation, qui précise que l’État n’est que le gestionnaire du domaine public.

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

Il faut y ajouter ce qui constitue une particularité du système sénégalais, « *le principe essentiel (...) de la domanialité publique des eaux (...)* », posé par le Code de l’Eau ; principe qui dans un pays comme le Sénégal pourrait avoir d’énormes conséquences sur le plan foncier si toutefois le Code était appliqué réellement¹⁷.

Il faut ajouter aussi les dispositions relatives au Domaine public de la nouvelle Loi n° 2013-10 sur les collectivités locales qui fixent surtout les relations entre l’État et les collectivités locales quant à l’utilisation des différents domaines, public, privé, national. Elles font l’objet des articles 296 à 299 de la Loi mais qui ne changent pour ainsi dire rien au dispositif juridique.

Le domaine privé de l’État

Le domaine privé de l’État, régi par la même Loi n° 76-66, se compose d’une grande variété de biens, mobiliers et immobiliers, énumérés comme tel par la Loi. Au titre des biens immobiliers, on retient notamment les biens acquis à titre onéreux ou gratuit selon les modes du droit commun, les immeubles acquis par expropriation, les immeubles immatriculés au nom de l’État (qui peuvent se confondre avec les catégories précédentes), les immeubles préemptés par l’État, les immeubles abandonnés, les portions du domaine public déclassées, les biens vacants et sans maître¹⁸. Le fait que l’énumération mentionne expressément les biens immatriculés, à côté de nombreux cas, permet de conclure que l’immatriculation n’est pas obligatoire pour l’ensemble de ce domaine immobilier, ce que l’on peut évidemment regretter. À l’inverse, pour l’avenir, on peut penser que la situation se régularisera progressivement, puisque toutes les procédures liées à la gestion du domaine national prévoient une immatriculation dès lors qu’une appropriation peut ou doit être envisagée¹⁹.

15. JORS, 20 septembre 1976, p. 1748.

16. Certains auteurs en ont en effet sans doute un peu rapidement, et assurément de manière discutable juridiquement comme cela a été clairement établi en 1996, conclu que le domaine public était la propriété de l’État.

17. Loi n° 81-13 du 4 mars 1981 portant Code de l’Eau.

18. Art. 21 Loi n° 76-66.

19. L’article 27 de la Loi n° 76-66 pourrait prêter à confusion, en particulier en son alinéa 1. Ainsi qu’en dispose ce texte : « *Sous réserve des dispositions de l’article 19 ci-dessus et du deuxième alinéa du présent article, les immeubles faisant partie du domaine national sont immatriculés au nom de l’État dans les formes et conditions fixées par la réglementation prise en application de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national. – Sont toutefois immatriculés au nom de l’État sans formalités préalables au dépôt de la réquisition : 1) les terrains et leurs dépendances nécessaires, qui, à la date d’entrée en vigueur du présent Code, portent des bâtiments ou installations réalisés par l’État ; 2) les terrains occupés en vertu d’un titre administratif délivré avant la même date ; 3) les terrains lotis avant la même date* ». Mais l’exégèse du texte fait apparaître de manière évidente qu’il ne s’agit que d’évoquer les formes et procédure de l’immatriculation et en aucun cas de poser un principe d’obligation à la charge de l’État.

Le domaine privé immobilier se répartit entre « domaine privé affecté » et « domaine privé non affecté »²⁰.

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

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

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

Pour les terrains non affectés non mis en valeur, la préoccupation fondamentale du législateur a été d'organiser les conditions d'une réalisation optimale de leur mise en valeur²¹. Plusieurs procédures sont proposées : l'autorisation d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique, la concession de droit de superficie, et la vente. L'utilisation de l'une ou l'autre procédure n'est pas à la discrétion de l'administration, la Loi ayant fixé certaines exigences.

Ainsi, l'autorisation d'occuper doit être utilisée lorsque « *le terrain est situé dans une zone non encore dotée d'un plan d'urbanisme ou dont le plan d'urbanisme doit être révisé dans un délai rapproché* »²². La concession du droit de superficie ne peut intervenir « *qu'à l'égard des terrains situés dans une zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinés : soit à la construction par l'attributaire d'une habitation individuelle répondant à ses besoins ; soit à la construction d'immeubles collectifs à usage d'habitation par toute personne se consacrant avec l'agrément de l'État au développement de l'habitat* »²³. Les baux ordinaires et emphytéotiques, ainsi que la vente (laquelle peut être de gré à gré ou aux enchères, et doit toujours être assortie d'une conditionnalité de mise en valeur, et autorisée par une loi spécifique), sont donc utilisables dans les autres circonstances²⁴.

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

20. Art. 32 Loi n° 76-66.

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

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

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

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

La propriété privée des personnes privées

La propriété privée est très limitée quantitativement. Juridiquement, elle correspond soit à des droits transcrits²⁵ au sens du Code civil, soit à des terrains immatriculés. Le régime juridique en est bien connu et ne mérite donc pas de développement particulier.

Ce sont désormais les dispositions de la Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011, portant régime de la Propriété foncière, qui s'appliquent. Dans l'Exposé des motifs, il est indiqué que « *cette réglementation (celle de 1932) doit être réactualisée pour être mise en harmonie avec notre arsenal juridique* ».

Dans les modifications sur le fond, il faut noter à l'article 4 la mise en harmonie entre la Loi sur la Propriété et celle sur le Domaine national. Cette dernière, dans son article 3, réserve au seul État la possibilité de demander l'immatriculation pour les terres faisant partie du domaine national, ainsi qu'aux « *occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi (celle sur le Domaine national) ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent* »²⁶. Ce principe est donc celui que l'on retrouve désormais dans l'article 4 de la Loi de 2011 : « *Seul l'État est autorisé à requérir l'immatriculation des immeubles aux livres fonciers* ».

Par ailleurs, évidemment, toutes les références à l'univers colonial ont été éliminées dans le nouveau texte pour les remplacer par celles relatives au contexte sénégalais.

Le domaine national

Reste enfin la plus grande partie du territoire, c'est-à-dire les terrains composant le domaine national. C'est l'État qui les détient « *en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* »²⁷. Ces terrains ne peuvent accéder à la vie juridique, devenir des biens juridiques, que par le biais de l'immatriculation au nom de l'État.

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

Les zones urbaines

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

Les terrains urbains du domaine national peuvent être soit à vocation agricole, soit à vocation de construction. Ceux à vocation agricole sont soumis à un statut spécifique en vertu duquel ils ne peuvent faire l'objet que de permis d'exploitation strictement personnels délivrés par une commission *ad hoc*²⁸. Les terrains constructibles (zones résidentielles, commerciales, industrielles, ou d'extension) doivent en principe demeurer inoccupés. Pour être valorisés, ils doivent être désaffectés du domaine national, transférés, par immatriculation, dans le domaine privé de l'État (ou d'une collectivité), avant d'être attribués. L'attribution peut être faite sous forme de « concession de droit de superficie » dans les seules zones résidentielles, ou sous forme de baux emphytéotiques, et enfin d'autorisation d'occuper à titre précaire

25. Terme technique de droit signifiant que les droits qui existent et sont consacrés dans un acte approprié ont été inscrits à l'identique dans un registre *ad hoc*, celui de la Conservation des hypothèques par exemple.

26. Les conditions de cette mise en valeur ont été précisées dans le Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964.

27. Art. 2 Loi n° 76-66.

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

et révocable là où il n'existe pas de plan d'urbanisme de détail (situation générale au Sénégal). Dans tous les cas, une mise en valeur est imposée. Au total, le processus favorise plutôt le développement des bidonvilles, sous couvert de rationalisation.

Les zones des terroirs

Il faut noter que les dispositions relatives aux zones des terroirs, les plus importantes pour le monde rural, ont été modifiées par la Loi n° 72-25 du 19 avril 1972, relative aux communautés rurales, puis par la Loi n° 96-06 et qu'elles sont touchées par la nouvelle Loi portant Code général des Collectivités locales examinée plus haut. Seules les communes, rurales, peuvent désormais affecter et désaffecter les terrains des zones des terroirs.

Ces terres des terroirs ne peuvent faire l'objet que d'affectations aux membres des communes concernées²⁹, celles-ci étant responsables de leur mise en valeur et de leur exploitation. Il ne peut donc en aucun cas y avoir transfert de propriété au profit de l'attributaire. L'attribution est prononcée par le conseil communal, soit à titre individuel, soit à titre collectif, en fonction de la capacité de l'attributaire de réaliser la mise en valeur de la terre conformément au programme particulier du terroir. Il faut également souligner que « *les personnes occupant ou exploitant personnellement des terres dépendant du domaine national à la date d'entrée en vigueur de la loi continueront à les occuper et à les exploiter* »³⁰. Il faut aussi préciser que, depuis le Décret n° 2020-1773 du 16 septembre 2020, « *Les terres de culture et de défrichement sont affectées par délibération du Conseil municipal. Cette délibération n'est exécutoire qu'après avoir été approuvée soit par le sous-préfet, soit par le préfet du département territorialement compétent lorsque la superficie objet du débat ne dépasse pas dix (10) hectares. – Toutefois, dès que la superficie est comprise entre dix (10) et cinquante (50) hectares, seul le préfet du département dans lequel est géographiquement localisée l'assiette, approuve la délibération. – Au-delà de cinquante (50) hectares, la délibération ne peut être approuvée que par le gouverneur de région territorialement compétent, par acte réglementaire enregistré au niveau du Secrétariat général du Gouvernement* »³¹.

L'affectation est personnelle au groupe ou à la personne et exclut toute capacité de transaction (aliénation, location, etc.). Par contre, il peut y avoir transmission totale ou partielle à un ou des héritiers en cas de décès de l'attributaire. De durée indéterminée, l'affectation est génératrice d'un droit d'usage. La désaffectation des terres peut intervenir notamment en cas de mise en valeur non réalisée ou insuffisante, ou encore si l'affectataire cesse d'occuper ou d'exploiter le terrain lui-même. Cependant, quoique ces situations puissent être réalisées, la désaffectation est rarement prononcée.

Les zones pionnières

Les zones pionnières, quant à elles, sont réservées pour des mises en valeur prévues dans des plans d'aménagement ou de développement, des portions de ces zones pouvant être affectées par l'État à des communautés rurales ou autres opérateurs reconnus et contrôlés par lui³². La Loi n° 96-07 confirme cette disposition en précisant que « *l'État conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial* » (art. 27 Loi n° 96-07) et peut les affecter à des personnes physiques ou morales pour la réalisation de projet économique et social.

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

29. Le texte dispose en son article 8 : « *Les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales, qui assurent leur mise en valeur et les exploitent (...)* ». Autrement dit, il faudrait lire aujourd'hui « aux ressortissants des communes rurales (...)

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

31. Cette exigence est conforme dans son principe à l'article 244 du Code des Collectivités locales, lequel fait référence à « *l'approbation préalable du représentant de l'État* » ; on peut donc comprendre que la qualité de celui-ci change avec l'importance de l'enjeu foncier.

32. Art. 11 de la Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 et le Décret n° 87-720 du 4 juin 1987 portant versement de certaines zones pionnières dans la zone des terroirs concernant, par exemple, les aménagements hydro-agricoles du Delta du Fleuve Sénégal.

Les droits coutumiers

Le dernier volet à examiner est celui des droits coutumiers. En fait, « *l'élément le plus important* (de la Loi de 1964) est certainement la suppression des droits coutumiers », lesquels de fait sont aujourd’hui partie intégrante du domaine national et plus spécifiquement des zones des terroirs et de certaines zones urbaines.

Dans la pratique, cette suppression n'a pas réellement affecté les occupants et usagers traditionnels dont l'existence est reconnue par la Loi, mais plutôt les modes d'attribution des droits d'occupation – les pouvoirs des *lamane*, maîtres de la terre, ayant été supprimés et remplacés par ceux donnés aux conseils ruraux, désormais conseils communaux – et les modalités financières, les redevances traditionnelles ayant en principe été également supprimées.

Concrètement, il subsiste maintes modalités de gestion foncière appuyées sur ce que l'on appelait les coutumes. Même si le Document de politique foncière de 2016 n'y fait pas expressément référence, on peut y lire « *à cet effet, il s'avère nécessaire de mettre en cohérence les textes législatifs et réglementaires qui régissent le foncier avec la légitimité des pratiques foncières en vigueur sur le terrain (...)* »³³. Il n'est pas question de « droits » mais de « pratiques foncières en vigueur », en clair des règles coutumières avec une certaine force obligatoire. Plus loin, dans le même document, on peut voir apparaître les droits : « *Aujourd'hui, la politique foncière ne peut pas faire l'impasse sur la prééminence de fait des pratiques foncières basées sur des droits locaux, si elle veut continuer à préserver la stabilité sociale et politique* »³⁴. Enfin, en page 26, ces droits deviennent coutumiers : « *Les principaux acteurs du système foncier (producteurs ruraux, élus locaux, secteur privé, organisations de la société civile, administration territoriale et foncière) estiment qu'il est indispensable de reconnaître les différents types de droit existants (droit coutumier et droit d'usage résultant de l'affectation d'une parcelle) dans une chaîne de formalisation comportant une graduation de droits fonciers pouvant être de nature juridique différente (certificat administratif, attestation de possession foncière ou autre dénomination, bail ou sous-bail, selon le statut du bénéficiaire de l'immatriculation, titre foncier, etc.), avec des passerelles permettant de passer d'un type de titre à un autre* »³⁵. En clair, il faut prendre en compte ces droits coutumiers « survivants », même s'ils connaissent des dérèglements, et même si ce n'est qu'à titre transitoire.

Par contre, sur le sujet, on peut noter le « silence » de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui évoque « *les droits fonciers des communautés* » et des autres acteurs ruraux, sans clarifier cette formulation ambiguë puisqu'à double sens, alors même qu'elle veut protéger l'agriculture familiale.

● Organisation administrative

On trouve au Sénégal les modalités classiques de l'organisation que sont le service des Domaines et celui du Cadastre. Ces deux directions relèvent de la Direction générale des Impôts et des Domaines. La Conservation foncière est rattachée à la Direction de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre. Cette dernière comprend des services centraux (bureau des Affaires domaniales, bureau du Contentieux, bureau des Travaux informatiques, de la Documentation et des Archives, bureau du Recouvrement), et des services déconcentrés, dits extérieurs³⁶.

Il existe également la Commission de contrôle des opérations domaniales, dont le régime juridique est prévu par un Décret d'application de la Loi portant Code du domaine de l'Etat³⁷. Il faut surtout en souligner la composition, uniquement des responsables de l'administration centrale³⁸, alors que les

33. Document de politique foncière, p. 21.

34. Ibid., p. 23.

35. Ibid., p. 26.

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

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

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

problèmes sont très largement « sur le terrain ». Cette organisation n'a pas été remise en cause pour tenir compte des nouvelles exigences fonctionnelles de la décentralisation. Même si les dossiers sont instruits par les collectivités locales, ils doivent être entérinés par cette commission. Il faut en effet rappeler que ladite commission doit donner son avis notamment sur « *toutes les opérations intéressant le domaine privé de l'État, des collectivités locales et des établissements publics (...), les concessions d'un droit de superficie sur un immeuble (...), les autorisations d'occuper le domaine privé (...), les lotissements, les indemnisations (...)* »³⁹. C'est l'un des paradoxes de la décentralisation, elle s'accompagne d'une concentration des procédures. De plus, la Commission de contrôle des affaires domaniales se réunit seulement deux fois par an à Dakar, ce qui peut induire une attente qui peut durer jusqu'à six mois. Elle émet un avis auquel s'ajoute celui du receveur des Domaines, celui du bailleur et celui du préfet, lui-même approuvé par le gouverneur auquel s'ajoute un avis du ministre des Finances à Dakar.

Il faut y ajouter, selon les procédures, les élus locaux, en particulier les maires, qui interviennent dans les attributions de sols urbains, les conseils communaux qui administrent les terrains des zones des terroirs. Mais aussi les autorités administratives déconcentrées, d'abord le sous-préfet redevenu compétent, dont les analystes et observateurs soulignaient tous l'insuffisant pouvoir de tutelle face aux multiples pressions politiques et sociales, mais aussi le préfet voire le gouverneur comme on l'a vu par exemple pour les affectations de terrains du domaine national ci-haut, selon la superficie affectée. Sans doute pour limiter les risques de pressions évoqués précédemment.

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

Enfin, même si dans la réalité ce processus n'a pas été vraiment respecté, les textes prévoient que, dans chaque terroir, des instruments de gestion domaniale soient mis en place sous la forme d'un « *dossier foncier* », à tenir en double exemplaire⁴⁰, et qui doit donc tenir lieu de registre des opérations d'affectation et de désaffectation. La bonne tenue de ce dossier suppose évidemment la mise en place d'un outil cadastral minimal ou, à tout le moins, d'une carte foncière de manière à rendre le dossier réellement opérationnel⁴¹. Là encore, cette nécessité d'un support cartographique n'a pu être satisfaite, faute de moyens.

Pour conclure sur cette question des institutions, il faut encore signaler, pour mémoire, la Commission nationale de Réforme foncière, créée par le Décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012, et dissoute par le Décret n° 2017-998 du 16 mai 2017, sans avoir permis, semble-t-il, d'obtenir les résultats espérés, même si le Décret de dissolution mentionne dans le Rapport de présentation que la Commission « *a remis, le 20 avril 2017, lors d'une séance spéciale, son rapport définitif au Chef de l'État* ».

● Pratiques foncières

On constate peut-être un meilleur (même si très relatif) recours au droit domanial et foncier, en particulier sous la forme des multiples attributions (affectations selon le terme légal) qui se font dans les zones des terroirs, mais qui demeurent des actes pratiques plus que dictés par le souci de stabiliser les droits. L'affectation est le processus qui permet d'accéder à la terre plus que le « papier » qui constate le droit foncier attribué. Le temps a passé depuis la Loi sur le domaine national ; en 1988, celui-ci représentait 95 % des terres, la propriété privée et les domaines de l'État public et privé se partageant le solde⁴². Depuis, la pression foncière a fortement augmenté, sous l'effet de divers facteurs, et donc la conflictualité, notamment due à la concurrence pour l'accès au sol. Les nouveaux opérateurs, par exemple miniers ou agro-investisseurs, veulent des documents garantissant leur installation, leurs investissements, et pour les ruraux, jusque-là largement dans un monde oral, l'exigence nouvelle se fait jour d'obtenir des « papiers » pour sécuriser leur situation.

39. Art. 2 Décret n° 81-557 précité.

40. L'un est conservé à la commune rurale, l'autre est déposé à la préfecture. On imagine les complexités d'organisation des échanges pour la mise à jour de celui de la Préfecture.

41. Art. 26 Décret n° 64-573 précité.

42. CAVERIVIERE Monique, DEBENE Marc, *Le droit foncier sénégalais*, Berger-Levrault, 1988, p. 153.

Deuxième remarque, « *les particuliers, tant en ville qu'en brousse, se croient propriétaires, le font croire ou rêvent de l'être. Ce rêve s'appuie sur les pratiques irrégulières les plus diverses ; celui qui se croit propriétaire n'hésite pas à céder son pseudo-droit, allant même jusqu'à faire identifier son acte par l'autorité de police. À certains moments, l'Administration d'État utilise des procédés qui font d'elle plus qu'un simple complice. Le service des Domaines joua par exemple un rôle actif dans la mise au point d'un montage destiné à faire tourner la loi (...). L'Administration opérait en trois temps. D'abord elle décidait la désaffectation du terrain du Domaine national ; puis elle requérait son immatriculation au nom de l'État ; enfin, elle rétrocédait le terrain à l'occupant l'ayant mis en valeur* »⁴³. Cette citation, toujours d'actualité, est très révélatrice d'une situation dans laquelle l'exigence juridique et politique du législateur s'est rapidement trouvée confrontée aux exigences réelles et concrètes, pour ne pas dire « aux appétits », des opérateurs publics et privés.

Aux pratiques habituelles de contournement de la loi par les usagers se sont ajoutées celles imaginées par l'Administration. Il faut ici rappeler que ces pratiques avaient pris tellement d'importance qu'en 1976, il a fallu une nouvelle loi pour corriger en particulier les actions de cessions de terrains par l'administration⁴⁴.

On sait que par ailleurs de plus en plus de conflits sont enregistrés dans les zones des terroirs (abus politiques de répartition) et pionnières (non-respect des terrains classés ou protégés, destruction du patrimoine forestier), comme dans les zones urbaines en particulier pour les terres agricoles qui y sont incluses, susceptibles d'accueillir des lotissements. Il n'est pas évident que la nouvelle législation permette d'y mettre un terme même avec l'intervention des instances locales à la place de l'État, et même si les conseils ruraux, devenus conseils communaux, sont composés exclusivement de membres élus. Certes, cela pourrait réduire certaines pressions administratives, mais à l'inverse, il n'est pas évident que les interventions politiques, religieuses ou sociales soient pour autant contrôlables⁴⁵.

Complexité complémentaire, même si le village n'a en définitive, aux termes de la Loi, aucune place dans l'organisation foncière, le chef de village demeure souvent l'interlocuteur prioritaire des demandeurs de terrains ou des personnes impliquées dans un litige foncier.

Les grands aménagements agricoles, qui ne sont pas toujours le fait d'opérateurs privés, sont très souvent le lieu de multiples pratiques « interprétatives » des textes, qu'il s'agisse des zones réservées aux petits périmètres villageois, ou de celles des grands périmètres confiés à des structures *ad hoc*. Ces terrains sont le support d'activités agricoles génératrices de revenus très améliorés, et ils sont donc l'enjeu de multiples négociations et entreprises. Comme on le voit bien dans la région du Fleuve c'est dans ces territoires que peuvent se trouver confrontés les droits traditionnels, souvent complexes dès lors qu'il y a de l'eau, et, dans une grande partie du pays, de l'élevage (notamment celui transhumant), et les interprétations du droit moderne, qu'il s'agisse d'un exploitant selon la Loi sur le domaine national, d'affectataires du conseil rural désormais communal, ou d'un contractant qui exploite selon une convention passée avec l'administration technique responsable.

De manière générale, il faut aussi souligner les carences en moyens des services concernés, en particulier celui des Domaines et celui du Cadastre. Cela a pour effet de rendre impossible le suivi réel et efficace des procédures⁴⁶ et des fichiers d'information. En outre, dans les zones des terroirs, il est impossible aux autorités responsables de disposer de l'information, notamment cartographique, qui serait nécessaire pour assurer une bonne administration des terrains attribués aux membres des communautés concernées.

43. Ouvrage précité, p. 155.

44. Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique.

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

46. Selon CAVERIVIERE Monique et DEBENE Marc (*op. cit.*, p. 54), en 1988, de multiples procédures d'immatriculation demeuraient en instance depuis plus de vingt ans ! Cette situation n'a pas vraiment évolué et le nombre de titres demeure très faible, ce qui est logique dans le contexte, même si l'évolution des textes sur la propriété atteste d'un renouveau d'intérêt pour disposer de titres de propriété écrits.

● **Gestion des conflits**

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

Les litiges portaient très majoritairement sur des problèmes de délimitation des terrains. Mais de plus en plus tiennent aux utilisations concurrentielles du sol, en particulier par les pasteurs et les agriculteurs⁴⁷, mais aussi dorénavant avec les entreprises minières et celles forestières, ou encore agricoles dans le cas des grands investissements parfois appelés accaparements. Dans des zones particulières, par exemple la Casamance ou les zones irriguées du Nord, il peut exister d'autres conflits spécifiques liés à l'appropriation de telle ou telle ressource ou produit. Enfin, la Loi n° 64-46 a provoqué quelques conflits très particuliers en supprimant, par sa rédaction, les droits des exploitants qui avaient loué un champ ou donné celui-ci en gage⁴⁸, mais aussi de manière plus générale, en posant le problème de la validation des droits acquis⁴⁹.

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

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

● **Par-delà la réforme du domaine national, une nouvelle Politique foncière**

Depuis de très longues années et en tenant compte de la multiplication des difficultés résultant d'un régime des terres fondé largement sur une « affectation privative » à l'usager plutôt que sur la propriété, le débat s'est ouvert sur la nécessité de refondre la Loi de 1964 (et ses textes subséquents). La question qui se pose est évidemment celle de la reconnaissance du droit de propriété personnel, civiliste, portant sur une parcelle foncière considérée comme bien exclusif. Par-delà la question de principe, il faut aussi tenir compte des multiples incidences d'une réponse positive à une telle question. Par exemple, pourrait-on maintenir le processus actuel d'attribution des droits d'affectation par les communautés rurales devenues communes ? Quel serait le sort des différentes composantes du domaine national ? Serait-il opportun de distinguer des régimes spécifiques pour le monde rural et pour les terrains urbains ? Autrement dit, il s'agit là d'une hypothèse d'une extrême ambition et d'une complexité largement proportionnelle. Les réponses ne pourront pas ne pas tenir compte des enjeux de la décentralisation et de

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

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

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

l'organisation de la gestion du territoire. Elles devront tenir compte aussi des conditions nouvelles qui ont pris de l'ampleur depuis le début des années 2000, sous la forme des grands investissements agricoles, des projets miniers de plus en plus nombreux, mais aussi de l'accroissement de la population en même temps que de l'évolution de ses structures traditionnelles. Par-delà ces grandes questions, comment régler celles très concrètes mais incontournables comme l'identification des biens des domaines privés de l'État et des collectivités locales⁵⁰ ?

En 1996, les travaux du Conseil économique et social du Sénégal attestaient bien de ce débat. Dans le compte rendu de la séance du 16 décembre 1996 consacrée au « problème foncier au Sénégal », le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et du Budget posait clairement le problème : « (...) le sujet choisi est d'actualité certaine quand on sait le rôle que joue le facteur foncier dans le développement économique et social au Sénégal, surtout à l'heure de l'exploitation des terres de la Rive gauche du Fleuve Sénégal et à la veille de la réalisation des projets de revitalisation des Vallées fossiles, du Canal, de la Ceinture verte et de la Régionalisation »⁵¹. Compte tenu de la multiplicité des problèmes qu'il rappelle, le Ministre proposait un certain nombre d'orientations susceptibles de fonder le débat : « (...) immatriculation systématique des dépendances du domaine national dans les centres urbains jusqu'aux capitales départementales et aux communes, ainsi que dans les zones recevant des projets d'une certaine importance »; « (...) concession de droits réels dans les zones de terroirs (...) »⁵². On doit indiquer que ces démarches ne devraient pas exclure les populations concernées de la gestion domaniale, puisque « il sera reconnu aux populations des zones de terroirs les mêmes prérogatives dans la gestion des terres. Ceci permettra une bonne maîtrise de l'occupation des sols (...) »⁵³. À l'issue de sa réunion susmentionnée, le Conseil économique et social avait adopté plusieurs recommandations, parmi lesquelles on peut citer : « la mise en œuvre sans délai du cadastre rural afin de mieux maîtriser la gestion de l'espace et de rationaliser en conséquence la distribution des terres »; « la formation adéquate des élus locaux en matière de gestion foncière (...) »; « la confirmation du principe du Domaine national (...) tout en facilitant l'accès privé à la terre chaque fois que c'est nécessaire »; « le respect et l'application rigoureuse de la réglementation foncière dans les périmètres des communes, des villes et des communes d'arrondissement (...) », « Étudier l'unification de l'ensemble de ces législations (Code du domaine national, Code forestier, Code de l'Eau, Code de l'Environnement), en vue de promouvoir un Code unique »⁵⁴.

Mais tout cela est resté largement lettre morte, même si a été promulguée la Loi de 2011 portant régime de la propriété foncière qui a été examinée plus haut. Au demeurant, cette Loi ne répond que très marginalement aux attentes ci-dessus exprimées. En fait, il s'agissait d'un texte dont la rédaction ne permettait pas de régler le véritable problème, celui du fondement de la propriété, qui ne peut être résolu que par une modification de la Loi de 1964 sur le domaine national⁵⁵, même si on peut penser, compte tenu de sa matière, que le législateur tendrait à redonner de l'importance à la propriété foncière civiliste, alors que celle-ci avait été bloquée par la promulgation de la Loi sur le domaine national.

Toujours en 1996, le « *Plan d'action foncier pour la gestion des ressources naturelles* », piloté dans le cadre de l'Unité de politique agricole du ministère de l'Agriculture, avait proposé trois scénarii possibles

50. Ce problème est justement et heureusement rappelé par le CTFD dans sa Note de synthèse n° 18 de juillet 2015, *La Réforme foncière au Sénégal : bilan d'étape et défis*, p. 8.

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

52. *Journal des Actes du Conseil économique et social, ibid.*, p. 89.

53. *Ibid.*, p. 89.

54. *Ibid.*, p.99.

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

pour réformer le droit foncier et domanial au Sénégal. Les propositions de réforme s'inscrivaient dans le cadre du renforcement des compétences et des moyens attribués aux collectivités locales, seule politique qui pourrait donner un vrai contenu à la décentralisation. Ainsi, l'option mixte⁵⁶ retenue par le Rapport final de l'Atelier national sur le projet de réforme foncière⁵⁷ en 1999, tendait à transformer les anciens terrains du domaine national en domaine privé des collectivités locales. Celles-ci auraient compétence pour affecter et désaffecter les terrains sur ce domaine privé comme elles l'avaient sur le domaine national concernant les communautés rurales. Le changement n'était pas déterminant.

Depuis, les travaux se sont accélérés, notamment avec la création de la « Commission nationale de réforme foncière » (CNRF), par le Décret n° 2012-1419 du 6 décembre 2012. La Commission, après d'innombrables consultations, notamment avec les organisations de la société civile qui se sont multipliées depuis les années 1990, a produit plusieurs documents mais surtout celui intitulé « Document de politique foncière », en octobre 2016⁵⁸.

Ce texte établit un diagnostic qui confirme largement les commentaires plus ou moins critiques formulés à l'égard du système foncier sénégalais et en particulier de la Loi sur le domaine national, mais il le fait dans une démarche constructive qui est en même temps un exercice d'équilibre entre les deux grandes tendances : celle moderniste, qui ne jure que par propriété privée et investissements, dans le cadre d'un marché foncier; et celle, en général plus proche des ONGs, qui affirme que la priorité doit être de défendre la petite agriculture paysanne et que la Loi sur le domaine national a donc toute sa place, même s'il serait nécessaire d'y apporter quelques retouches, par exemple en clarifiant la condition d'appartenance à la communauté pour se voir affecter un terrain, ou encore en organisant pratiquement la possibilité de la transmission successorale de terrains affectés de manière à rendre durable leur exploitation.

Et pour être complets, il existe même un troisième scénario dit mixte consistant à aménager un dispositif permettant la transition en douceur vers la propriété privée. On comprend mieux que rien ne bouge vraiment tant la situation est complexe et politiquement sensible.

Le document a été remis officiellement au chef de l'État le 7 avril 2017, par une délégation de la CNRF accompagnée d'acteurs fonciers représentants les parties prenantes. « *Quelques mois plus tard, la CNRF a été dissoute à la surprise générale de tous les acteurs qui avaient fondé tant d'espoirs qui se sont envolés. Face à cette situation, nous notons une forte mobilisation des acteurs de la société civile (CNCR, ENDA, PRONAT, IED, ACTIONAID), des partenaires techniques et financiers, des groupes de réflexion comme l'IPAR et des universitaires pour relancer le débat sur la question foncière. Cette mobilisation dicte la nécessité de «recréer la CNRF» en vue, non seulement de corriger les imperfections du Document de Politique foncière mais aussi de parachever le travail déjà engagé* »⁵⁹.

Comme on l'a indiqué plus haut, la CNRF a été supprimée. Sur le plan législatif, on ne voit rien venir, sauf le Décret de septembre 2020 sur le contrôle des affectations et désaffectations de terrains ruraux, mais aussi des « décisions » plus ou moins fortes, comme celle annoncée le 31 décembre 2020 par le Président Macky Sall, en conférence de presse : « *J'ai donné instruction au ministre des Finances pour qu'on fasse la réforme pour que les terres cultivables ne soient pas des titres fonciers. À force de faire des titres fonciers, les surfaces cultivables n'existeront plus. Les étrangers seront des propriétaires chez nous... .* ».

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

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

58. Ce document a été salué, alors qu'il était encore à l'état de document provisoire, par le Conseil économique, social et environnemental, dans sa séance de novembre 2016. Cf. Avis n° 2016-09 du 18 novembre 2016.

59. Pr AGONA DIALLO Ibrahima, « La commission nationale de réforme foncière (CNRF) est morte, vive la nouvelle CNRF », sur DakarActu, 24 novembre 2017, https://www.dakaractu.com/%C2%A0La-commission-nationale-de-reforme-fonciere-CNRF-est-mort-e-vive-la-nouvelle-CNRF%C2%A0%C2%A0_a142414.html (consulté le 6 avril 2022).

L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

Le dispositif relatif aux questions domaniales et foncières à l'échelon décentralisé a évidemment été quelque peu modifié par la promulgation de la Loi n° 2013-10, portant Code général des Collectivités territoriales, qui a été examinée plus haut. Cela touche à la fois les principes généraux de la gestion domaniale et foncière des collectivités, et plus spécifiquement, les transferts de compétence de l'État.

● Les principes généraux de gestion domaniale et foncière des collectivités locales

Dispositions générales

D'abord, selon l'article 13 de la Loi n° 2013-10 portant Code des Collectivités locales, « *Le domaine public et privé d'une collectivité locale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* ». Encore une fois, car on en a déjà traité à propos du domaine public, on note cette rédaction singulière ; il y a deux domaines en théorie, ici fusionnés en un seul, doublement qualifié, ce que l'on pourrait à la rigueur admettre, si le rédacteur n'avait pas ajouté la précision sur l'acquisition des biens, dans la mesure où le domaine public ne peut pas être acquis. On est donc dans une véritable incertitude juridique, importante compte tenu de la différence de régime juridique des deux domaines que l'on retrouve par ailleurs. Les dépendances qui composent le domaine public sont classées comme telles selon les règles du Code du Domaine de l'État. Au demeurant, on trouvait le même problème dans le texte antérieur, la Loi n° 96-06, à l'article 11.

Quant au régime juridique de ces domaines, la Loi est quasi muette, puisque le seul point clair est, selon l'alinéa 3 du même article 13, que « *les règles relatives au classement, au déclassement, au transfert, à l'affectation, à la désaffectation et à l'aliénation du domaine d'une collectivité locale sont fixées par la loi* ». En pratique, cela renvoie, *mutatis mutandis*, aux dispositions du Code du Domaine de l'État.

Concernant le département

Concernant le département, on doit signaler que, dans les commissions qui doivent être formées au sein du Conseil départemental, figure la « *Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat* » (art. 46 Loi n° 2013-10). Pas d'autre particularité sur sa gestion domaniale et foncière, sauf le cas de modification du département suite à une scission ou à une fusion.

Concernant la commune

Concernant la commune, comme on l'a mentionné plus haut, au point II, celle-ci a la charge de l'affectation et de la désaffectation des terres du domaine national (art. 81.3 Loi n° 2013-10). Il faut comprendre ici que la commune urbaine conserve ses fonctions pour les terres urbaines, et que celle rurale reprend celles de la communauté rurale. En particulier pour les affectations de terres des zones des terroirs avec une différence notable depuis 2020. Cette dernière est l'année de promulgation du Décret n° 2020-1773 du 16 septembre 2020, modifiant le Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972, relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national. Ce texte de 2020 a imposé une nouvelle formalité ; « *la délibération d'affectation d'un terrain ne peut devenir exécutoire qu'après avoir été approuvée soit par le sous-préfet, soit par le préfet du département territorialement compétent lorsque la superficie objet d'une délibération ne dépasse pas dix hectares* » (art. 1 du Décret de 2020 modifiant l'article 2 du Décret n° 72-1288). Entre dix et cinquante hectares il faut l'approbation du préfet, et au-delà, il faut la signature du gouverneur de région. On retrouve là une forme de tutelle, portant sur le fond, contraire donc à la Loi de décentralisation. La commune est aussi compétente pour les vaines pâtures et les voies de circulation du bétail. Elle est également compétente pour tout ce qui touche aux voies et places publiques qui traditionnellement relèvent du domaine public.

Par ailleurs, on retrouve pour la commune une disposition équivalente à celle relative au département concernant le statut des biens en cas de fusion ou scission (art. 79 Loi n° 2013-10).

Les abus en matière domaniale, et plus particulièrement « *la spéculation sur l'affectation des terrains publics, les permis de construire ou de lotir* », peuvent entraîner la suspension ou la révocation du maire et de ses adjoints (art. 140.7 Loi n° 2013-10).

Concernant la ville

Par-delà la gestion de ses domaines public et privé, la ville ne semble pas avoir de compétence particulière en matière domaniale et foncière. La participation aux actions domaniales, sur les terres du domaine national urbain, reviennent en droit aux communes qui composent la ville.

● **Les transferts de compétence en gestion domaniale**

Le principe général applicable aux transferts est inscrit à l'article 293 de la Loi n° 2013-10 : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du Code du Domaine de l'État, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente Loi, les compétences transférées aux départements et aux communes en matière domaniale concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national* ». Les transferts ne peuvent évidemment porter que sur des points relevant jusque-là de la compétence de l'État. Il peut donc s'agir, soit du domaine privé de celui-ci, soit des domaines dont il a la responsabilité, c'est-à-dire le domaine public et celui dit national, le plus important économiquement, socialement, mais aussi politiquement, compte tenu des multiples enjeux.

Concernant le domaine privé

Un principe d'abord : « *L'État peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles et immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens* » (art. 294 al. 1 Loi n° 2013-10). C'est là une disposition classique. Ce qui l'est moins, c'est qu'en vertu des dispositions de l'alinéa 2 du même article, ces cessions peuvent être réalisées soit à l'initiative de l'État, soit à celles des collectivités locales : « *La cession par l'État des biens meubles et immeubles cités à l'alinéa premier du présent article notamment des immeubles bâties ou non bâties aux collectivités locales pour leur permettre d'exécuter leurs missions et d'abriter des agences décentralisées ou des équipements collectifs, peut être opérée, soit à l'initiative des collectivités locales, soit à l'initiative de l'État* ». On mesure à quel point la rédaction peut être incertaine ; il eut été préférable de préciser que l'acquisition peut être demandée par la collectivité locale pour lever toute incertitude.

Concernant le domaine public

L'article 13 alinéa 2 de la Loi n° 2013-10 dispose : « *L'État peut transférer à une collectivité locale la gestion d'une partie de son domaine public. Il peut également cogérer avec une collectivité locale ou lui affecter ou céder, à titre onéreux ou gratuit des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci* ». Toutefois, « *le domaine public artificiel reste géré par l'État* » (art. 299 al. 1), même si, lorsqu'il s'agit de projets sur le domaine public maritime ou fluvial, l'autorisation du conseil départemental est requise, les compétences de gestion sont déléguées aux départements et communes pour les périmètres qui les concernent, et les redevances sont versées aux collectivités concernées (art. 298 Loi n° 2013-10).

Concernant le domaine national

Là encore, un principe de base s'applique : toutes les opérations sur ce domaine initiées par une personne, publique ou privée, autre que l'État, doivent être menées dans le respect de la Loi sur le domaine national. Par contre, dès lors qu'une action est entreprise par l'État, celui-ci « *prend la décision après avis des conseils locaux concernés, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public* » (art. 300 Loi n° 2013-10). Cette décision de l'État est manifestement souveraine puisque la Loi précise qu'elle doit être communiquée, « *pour information* », aux collectivités intéressées.

En application de l'article 301 de la Loi n° 2013-10, l'État peut faire immatriculer des terrains du domaine national pour les affecter (et non les céder) aux communes, pour des besoins d'intérêt collectif. Dans le même cadre, lorsqu'il y a lotissement, la propriété des terrains reste à l'État, et ce, même si la commission d'attribution des parcelles est présidée par le maire de la commune concernée. On peut s'interroger sur

la signification de cette disposition, dans la mesure où le texte associe des affectations et des attributions de parcelles. La confusion est confirmée par le fait que les affectataires reçoivent un acte d'attribution des « *parcelles issues de ces lotissements* » (art. 301 al. 4 du Code). Or, juridiquement, si les terrains sont immatriculés au nom de l'État, on se trouve dans le cas du domaine privé évoqué plus haut et l'affectation est réservée aux besoins des collectivités ou services publics pour les besoins de leur gestion. Il est vrai que les modalités pratiques de gestion des terrains du domaine national n'ont pas été réglementairement détaillées.

Ensuite, on retrouve, pour les terrains urbains, le même principe que pour les terrains ruraux; lorsque l'État veut entreprendre une action sur ces terrains, « à l'*exclusion des terrains à usage d'habitation* », il décide après consultation du conseil départemental et du conseil municipal, ceux-ci étant informés de cette décision (art. 302 b al. 1). Des dispositions identiques s'appliquent aux terrains ruraux situés dans les zones urbaines, sous réserve de la Loi sur le domaine national.

Notons enfin qu'en matière d'urbanisme et d'habitat, la commune est chargée de l'établissement des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU, des plans d'urbanisme de détail, des lotissements et restructurations, de la délivrance des permis de construire et des certificats d'urbanisme.

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Sénégal

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA	Non	Non	Non			
Département	CL	Oui	Oui	Domaine privé acquis et immatriculé			
Département	CA	Non	Non				
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Domaine privé acquis et immatriculé	Affectation et désaffectation terrains ruraux. Attribution terrains urbains.	Revenus domaine privé. Fiscalité : contribution foncière sur propriétés bâties et non bâties; surtaxe sur terrains insuffisamment bâties; patentes.	Gestion des ressources forestières communales et des ressources en eau
Ville	CL/CA	Oui	Oui	Domaine privé acquis et immatriculé	Affectation et désaffectation terrains ruraux. Attribution terrains urbains.	Revenus domaine privé. Fiscalité : partage des ressources fiscales collectées au niveau des communes d'arrondissement	Voir commune
Communauté d'arrondissement	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés	Participation à l'attribution des droits provisoires	Revenus domaine privé. Voir ci-dessus (commune et ville).	Voir commune
Arrondissement	CA						
Village	CA	Non	Non				

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée... ; CA : circonscription administrative, n'est pas un acteur local.

(2) Le pouvoir domanial est considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

● Recettes des collectivités locales

Les recettes tirées de l'exploitation du domaine des collectivités locales font partie des recettes ordinaires dites « de fonctionnement ». Cela concerne le département comme la commune, pour laquelle la Loi précise en quoi consistent les revenus du patrimoine (art. 195 al. 7 Loi n° 2013-10); et il faut y ajouter les recettes fiscales que sont la contribution foncière sur les propriétés bâties, assises sur le revenu net de la propriété, c'est-à-dire la valeur locative, et non bâties, qui sont des terrains immatriculés sur lesquels sont édifiées des constructions non adhérentes au sol (CFPNB); la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties dans les communes de la région de Dakar et les communes chefs-lieux de région; ainsi que les patentnes qui tiennent compte du foncier (art. 195 Loi n° 2013-10).

Il faut préciser qu'une partie de ces différentes fiscalités ont été fusionnées par la Loi n° 2018-10 du 30 mars 2018, plus particulièrement dans son article 58 modifiant les articles 74, 75, 78, 79 et 82 du Code général des Impôts. Le nouvel article 74 dispose que : « 1) *Il est établi un régime de fiscalité dénommé contribution globale foncière, représentatif des impôts et taxes ci-après : impôts sur les revenus fonciers; contribution foncière des propriétés bâties* ».

L'alinéa 2 du même article précise que cette contribution est perçue au profit du budget de l'État et de ceux des communes, sans que le texte précise le mode de répartition.

« *Il convient de prendre la juste mesure de ce schéma légal. Les contributions foncières ont un rendement très faible, pour ne pas dire qu'elles ne font pas l'objet d'un recouvrement* »⁶⁰. Ce qui s'explique par différentes raisons : la CFPNB ne s'applique que sur les terrains immatriculés, le foncier non bâti imposable est donc limité; par ailleurs, la contribution sur les propriétés bâties (CFPB) ne concerne en pratique que les usines et les hôtels, en raison de l'abattement prévu par le Code général des Impôts qui exclut de fait l'essentiel des habitations situées en zones rurales⁶¹. Le renoncement à l'imposition directe du milieu rural s'explique par des raisons socio-économiques mais pose néanmoins non seulement la question de l'assiette fiscale mais également celle des modalités de recouvrement.

Par contre, le produit des ventes de biens, mobiliers ou immobiliers, de même que les soultes⁶² d'échanges d'immeubles, font partie de recettes dites d'investissement. Cela concerne évidemment les biens fonciers au même titre que les autres (art. 252 Loi n° 96-06).

● Recettes de la Ville

Elles sont particulièrement traitées dans le Chapitre consacré à la ville, ce qui n'est pas le cas pour les autres collectivités locales. Cela peut se justifier par le statut particulier de la ville qui est un assemblage de communes.

Elles comprennent : d'une part, les recettes fiscales, dont, pour ce qui touche au Foncier, la contribution des patentnes et la contribution foncière sur les propriétés bâties; d'autre part, les revenus du patrimoine de la ville dont ceux du domaine privé immobilier, ceux du domaine public (en particulier concessions et terrains des cimetières) (art. 185 Loi n° 2013-10).

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

61. L'article 217 du Code général des Impôts prévoit une exemption de la CFPB en faveur des immeubles à vocation agricole ou habités par le propriétaire pour la partie de la valeur locative inférieure à 1 500 000 francs CFA. Cette disposition reflète la volonté du législateur d'éviter l'imposition des paysans ruraux.

62. Il est utile de rappeler ici que la soulte désigne la différence de prix entre les biens échangés. Ce montant doit être versé en espèces à la partie qui reçoit le bien le moins valorisé. Cette soulte constitue un revenu exceptionnel pour l'acteur public qui la reçoit et cela justifie que le montant ne puisse être affecté qu'à un budget d'investissement.

VI. La gestion des ressources naturelles

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

En matière d'environnement, la région est chargée notamment de la gestion, de la protection et de l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional, de la répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes urbaines et rurales, de la délivrance des autorisations de défrichement après avis des conseils communaux concernés. La commune est chargée de la délivrance des permis de coupes dans le périmètre communal, de la gestion des ressources en eaux souterraines et superficielles, des opérations de reboisements et de la création de bois communaux. Ce dernier point est d'autant plus important qu'il s'insère dans un dispositif global et intégré de protection de l'environnement et des ressources naturelles, préoccupation essentielle dans un contexte sahélien fragile et où les rapports administration/droits coutumiers d'usage sont donc potentiellement en conflit.

À ces différentes dispositions qui résultent des textes de la décentralisation, il faudrait encore ajouter tous les cas particuliers prévus par d'autres textes spécifiques. On pourrait ainsi citer le Décret n° 80-268 du 10 mars 1980 définissant la réglementation pastorale, la Loi n° 98-164 du 20 février 1998 portant Code forestier et son décret d'application, le Code de l'Environnement établi par Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001. Chacun de ces textes apporte de petites nuances au tableau esquisssé jusqu'ici en matière de gestion des droits de propriété.

● Le droit forestier

Le droit forestier a dû être adapté à un certain nombre d'évolutions contextuelles parmi lesquelles on peut citer les nouvelles dispositions de la Constitution du 5 avril 2016 « *qui a consacré la reconnaissance de nouveaux droits aux citoyens notamment celui à un environnement sain, le droit sur les ressources naturelles et leur patrimoine foncier* » (Exposé des motifs, Loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018, portant Code forestier⁶³), mais aussi la nouvelle version du Code général des Collectivités locales (Loi n° 2013-10), pour ne citer que les principales. Le problème est d'autant plus important en corrélation avec le Foncier qu'« *en plus de la dégradation des terres de cultures, on constate une régression des ressources forestières provoquée par plusieurs facteurs, notamment : 1) les défrichements agricoles consécutifs au déplacement du front pionnier vers le Sud et l'Est du Pays; 2) l'exploitation forestière abusive qui vise à satisfaire les besoins en bois de service et en énergie des populations urbaines et rurales (90 % des besoins énergétiques des ménages); 3) le développement des industries extractives; (...) En l'espace d'une dizaine d'années, le potentiel ligneux a connu une baisse de 15 millions de m³ correspondant à une régression de 405 000 ha de forêt (FRA, 2010)* »⁶⁴.

On comprend donc que les principales innovations du Code forestier incluent « *le renforcement du pouvoir de gestion des collectivités territoriales sur les forêts situées hors du domaine forestier classé* », et « *une meilleure répartition des recettes forestières entre l'État et les collectivités territoriales* » (Exposé des motifs de la Loi).

La classification des domaines forestiers et forêts apparaît curieusement dans l'article 2 qui constitue le Chapitre II consacré aux définitions, et non comme une définition de principe dans le corps même de la Loi. On peut ainsi y trouver :

>> « 4 : Bois communal : aire boisée de conservation ou récréation (sans doute faudrait-il lire « *recréation* »?) créée par la commune en dehors du domaine forestier classé et comprise dans ses limites administratives »;

63. Cette Loi est complétée par un texte d'application, soit le Décret n° 2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la Loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018, portant Code forestier.

64. FRA 2010, *Évaluation des ressources forestières mondiales*, FAO.

- >> « 15 : Domaine forestier classé : ensemble des forêts et terres à vocation forestière dont la gestion relève du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des sols et des parcs nationaux ; il comprend les forêts classées, les réserves sylvopastorales, les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales, les parcs forestiers, les parcs zoologiques et les parties continentales des aires marines protégées » ;
- >> « 16 : Domaine forestier protégé : ensemble des forêts et terres à vocation forestière dont la gestion est confiée aux collectivités territoriales ; il comprend les forêts de terroir, les réserves naturelles communautaires, les zones de restauration départementales, les sites naturels d'intérêts départementaux, les bois communaux, les réserves naturelles communales et les forêts communales, les sites d'intérêt local » ;
- >> « 23 : Forêt communale : site naturel d'intérêt local de restauration et/ou de récréation créé par la commune en dehors du domaine forestier classé et compris dans ses limites administratives » ;
- >> « 24 : Forêt privée : formation forestière régulièrement implantée sur une propriété privée » ;
- >> « 25 : Forêt de terroir : forêt située dans le domaine forestier protégé et dont la gestion relève d'une collectivité territoriale donnée » .

Cette énumération, même si un peu longue, devrait permettre de mieux comprendre les enjeux du nouveau partage des compétences entre État et collectivités. Celui-ci s'appuie sur deux idées principales :

- >> d'une part, « les droits d'exploitation des forêts et terres à vocation forestière du domaine national appartiennent à l'État » ; en clair, hormis les forêts appropriées légalement au nom d'acteurs publics ou privés, tout l'univers forestier est en quelque sorte présumé appartenir à l'État (art. 9 al. 1) ;
- >> d'autre part, « la gestion des ressources du domaine forestier protégé est transférée aux collectivités territoriales » (art. 9 al. 2). Ici, il n'est pas question de propriété mais seulement d'une délégation de gestion.

Pour mieux concrétiser les territoires forestiers, l'article 30 du Décret d'application du Code forestier dispose que « les limites des forêts du domaine forestier national sont matérialisées sur le terrain par tout moyen à la convenance du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des sols, et permettant d'identifier leur périmètre. Un bornage de chaque forêt est réalisé et un levé qui en constitue le plan de bornage est fait. À ce plan, est annexé un procès-verbal de bornage établi contradictoirement avec tous les riverains de la forêt (...) ».

Comme mentionné plus haut, « les ressources issues de la vente des produits forestiers et les recettes contentieuses réalisées par l'État et les collectivités territoriales concernées, sont versées au Trésor public, au profit de l'État et des collectivités territoriales », selon les modalités fixées par le Décret d'application dans ses articles 54 et 55.

Parmi les innovations, il faut aussi signaler l'article 17 « les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions locales à des fins de conservation des ressources naturelles de leur terroir. Les conventions locales sont approuvées par le représentant de l'État après avis des services des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des sols ». Même si le texte pourrait être plus clair, on comprend que ces conventions peuvent être passées avec toute personne morale ou physique compétente. On peut regretter que les mêmes conventions ne puissent pas être utilisées pour mieux encadrer une exploitation durable des ressources forestières, comme à Madagascar par exemple.

Un point toujours important est celui qui touche aux droits d'usage. Là encore, un principe général est posé, dans l'article 29 : « Dans les forêts du domaine national (donc toutes les forêts sauf celles strictement propriété privée) ; les populations riveraines disposent des droits d'usage suivants : – le rassassement du bois mort et de la paille ; la récolte des fruits, feuilles, racines, écorces, gommes, résines et miel à des fins alimentaires ou médicinales ; – le parcours du bétail et l'émondage des espèces fourragères ; – la coupe de bois de service destiné à la construction et à la réparation des habitations situées dans le terroir ; – l'utilisation du bois sacré à des fins de culte (...) ».

Enfin, il faut ajouter que tout le système de constat et de sanction des infractions est conçu pour permettre une collaboration entre agents de l'État et ceux des collectivités. On sait que c'est important car ces derniers sont évidemment beaucoup plus proches du terrain que les premiers.

Le cadre juridique existe, il est favorable aux collectivités locales mais il reste à voir si cette nouvelle mise en valeur des forêts permettra, d'une part, une meilleure conservation et une gestion durable de celles-ci, mais aussi de procurer des recettes conséquentes aux communes.

● Le droit minier

La législation en vigueur consiste dans la Loi n° 2016-32 du 8 novembre 2016, portant Code minier⁶⁵, et son Décret d'application, n° 2017-459 du 20 mars 2017⁶⁶. Comme on le sait, la législation minière peut ici nous intéresser à un double titre, d'une part, celui de la décentralisation, pour voir de quelle manière les collectivités territoriales sont associées, de près ou de loin, à l'activité minière, souvent directement associée à l'État, d'autre part, dans la mesure où l'activité minière rentre directement en concurrence pour l'accès au sol avec les usagers principaux que sont les agriculteurs et pasteurs, entre autres.

Sur le premier point, dans l'Exposé des motifs de la Loi de 2016, au 3^e alinéa, il est mentionné que « (...) il est apparu nécessaire de procéder à un meilleur rééquilibrage de la gouvernance des ressources minérales du Sénégal, dans le but de maintenir l'attractivité du secteur minier national et de garantir un certain équilibre, de manière à promouvoir un partenariat mutuellement avantageux entre l'État, l'investisseur et les communautés hôtes ». Pourtant, dans les dispositions du Code (et c'est tout aussi vrai dans le Décret d'application), ces collectivités locales sont largement absentes. Comme exceptions, on peut indiquer l'article 54, relatif à l'autorisation d'exploitation minière artisanale qui ne peut être délivrée qu'après « avis du chef de service régional des mines et de la collectivité concernée », sans que soient précisés ni le mode d'expression de cet avis, ni son utilité juridique. De même, l'article 65 prévoit-il la consultation des collectivités locales concernées pour une autorisation d'ouverture de carrière publique⁶⁷, si « la durée de l'exploitation de carrière publique ne dépasse pas un an », situation dans laquelle l'intervention du Ministre ne s'impose pas. Mais avec la même incertitude. *Ibid.* à l'article 67. Heureusement, l'article 115 pourrait ouvrir des perspectives plus concrètes, en imposant la création d'un Fonds d'appui au développement local : « Les titulaires de titres miniers, de contrats de partage de production ou de contrats de services, participent sur la base d'engagements financiers annuels à l'alimentation d'un Fonds d'appui au développement local destiné à contribuer au développement économique et social des collectivités locales situées dans les zones d'intervention minière ». Le texte précise aussi le montant annuel de cet engagement, soit 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe annuel.

Sur le deuxième point, celui de l'accès aux terrains, le Chapitre III du Titre VIII du Code minier y est consacré, soit quatre articles. L'article 90 est le principal : « Sous réserve du respect des dispositions législatives et réglementaires spécifiques applicables à chacun des cas évoqués ci-après, la possession d'un permis d'exploitation minière confère un droit d'occupation sur l'ensemble du territoire national. Ce droit d'occupation emporte autorisation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre qui lui est attribué, de : – occuper les terrains nécessaires à l'exécution des travaux de recherche et d'exploitation, à la réalisation des activités connexes ainsi qu'à la construction des logements du personnel affecté au chantier; – procéder ou faire procéder aux travaux d'infrastructures nécessaires à la réalisation, dans les conditions économiques normales et dans les règles de l'art, des opérations liées à la recherche et à l'exploitation, notamment au transport des approvisionnements, des matériels, des équipements et produits extraits; (...); – rechercher et extraire les matériaux de construction et d'empierrement ou de viabilité nécessaires aux opérations; (...); – couper les bois nécessaires à ces travaux; (...); – l'établissement des bornes de délimitation ». La liste est très longue et permet en pratique à l'acteur minier d'imposer sa loi foncière. Et si on considère que « le décret d'octroi du permis d'exploitation minière vaut déclaration d'utilité publique pour l'exécution des travaux » (art. 24 al. 2), on comprend que politiquement le choix

65. Laquelle Loi a abrogé le Code précédent établi par la Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003, telle que modifiée par la Loi n° 2012-32 du 31 décembre 2012.

66. Même si ce n'est pas directement notre sujet, il est important de signaler, car cela pose la question de la compétence juridique du rédacteur de la Loi, que celui-ci n'a pas résisté à la tentation de consacrer le premier article à des définitions. Celles-ci dépassent largement le strict contexte technique qui pourrait être utile. Et elles incluent la collectivité territoriale, l'État du Sénégal, défini comme « la République du Sénégal », et la « législation minière » : le texte se définit lui-même ! Bref, encore une fois, l'exercice des définitions est décidément bien difficile et pourrait devenir risqué juridiquement.

67. Carrière ouverte et exploitée sur le domaine public, ouverte au public.

est clairement celui de la prééminence des activités minières. Cela reste vrai même si on ajoute qu'en vertu de l'article 93 : « *L'occupation des terrains par le titulaire du permis d'exploitation minière à l'intérieur comme à l'extérieur des périmètres qui lui sont attribués, donne droit aux propriétaires des terrains ou aux occupants du sol à une juste indemnité pour tout préjudice matériel cause* ».

Les procédures d'occupation sont détaillées par l'article 85 du Décret d'application, celles de la réparation des dommages et préjudices faisant l'objet de l'article 88 du même texte. Dans ce dernier, on retrouve une certaine place des collectivités territoriales : « *L'indemnité pour le préjudice matériel et certain causé aux propriétaires ou occupants des terrains faisant l'objet d'une autorisation d'occupation délivrée en vertu des dispositions du présent décret est déterminée : a) pour les terrains immatriculés, d'accord parties entre le titulaire du titre minier et le détenteur des droits fonciers; à défaut d'accord, par le tribunal compétent dans les mêmes conditions et suivant les mêmes règles qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique; b) pour les terrains du domaine national d'accord parties entre le titulaire du titre minier et la collectivité locale concernée; à défaut d'accord, par une commission présidée par le Préfet du département concerné et constituée : – du maire de la commune concernée; – d'un représentant de l'Administration des mines; – d'un représentant du service régional des Eaux et Forêts; – d'un représentant de la Direction des parcs nationaux; – d'un représentant du service régional de l'Agriculture; – d'un représentant du service régional des Domaines; – d'un représentant du service régional du Cadastre; – d'un représentant du service régional de l'Environnement; – d'un représentant du titulaire du titre minier* ». Évidemment, on peut s'interroger sur la différence de traitement faite en fonction du statut foncier applicable au terrain; peut-on attendre vraiment le même traitement par un tribunal ou par une commission administrative ?

Une dernière observation relative à ces dispositions minières porte sur l'article 31 du Décret qui dispose : « *Le permis d'exploitation fait l'objet d'une inscription au livre foncier⁶⁸ comme en matière de propriété foncière. La demande est demandée par l'Administration des mines compétente. La demande est accompagnée d'un extrait du décret d'octroi et du plan du titre minier* ». Ce texte est loin d'être clair. On ne peut pas imaginer qu'il s'agisse de faire inscrire une nouvelle parcelle foncière, laquelle n'existe pas puisque le titre minier n'emporte pas propriété du sol. Donc que pourrait-on inscrire ? Surtout si on est sur des terrains relevant du domaine national, non immatriculés ? En fait, juridiquement la seule solution imaginable est que, lorsque le titre porte sur des terrains immatriculés, il faut procéder à l'inscription, sur chacun des titres fonciers concernés, des droits miniers accordés portant en totalité ou en partie sur lesdits terrains. Mais reste alors la question des permis d'exploitation portant sur des terrains du domaine national non immatriculés. Que se passe-t-il dans ce cas-là ? La seule piste de réponse acceptable consiste à considérer qu'une immatriculation préalable s'impose. Mais le texte ne le précise pas. On peut donc évidemment s'interroger sur qui va comprendre cela ?

● Le foncier et le développement rural

La Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, promulguée le 4 juin 2004 (ci-après LOASP) s'inscrivait dans le cadre de processus de concertation au niveau régional, pour le NEPAD⁶⁹, et mondial en ce qui concerne le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). La LOASP préconisait une amélioration des conditions de vie en milieu rural, tout en précisant que ce développement serait « *marqué par le retrait progressif de l'État* ».

Dans cette perspective, « *les axes stratégiques de la politique de développement agro-sylvo-pastoral sont basés sur les principes suivants : l'efficacité économique, l'équité sociale, la durabilité environnementale, l'économie de marché, la décentralisation, la responsabilisation des collectivités locales, des organisations professionnelles agricoles et de la société civile, la création d'un marché commun au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, la solidarité, le partenariat et la subsidiarité* »⁷⁰. Cette loi demeure un cadre de développement agricole conçu en concertation avec les acteurs concernés et définit un cadre

68. À notre connaissance, il n'y a pas de Livre foncier concernant le domaine national. Donc, il s'agirait du Livre foncier où sont enregistrées les propriétés titrées, cela marque l'importance du droit minier au regard de celui de propriété.

69. *New Partnership for Africa's Development*, adopté au sommet de l'OUA, à Lusaka, en 2001.

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

législatif pour les organisations interprofessionnelles agricoles, notamment avec la mise en place d'un Conseil Supérieur d'Orientation Agro-Sylvo-Pastoral présidé par le Président de la République. La LOASP prévoyait également une réforme foncière⁷¹ qui aurait pu modifier la structure du domaine national comme nous l'avons évoqué plus haut.

Un certain nombre de décrets d'application ont été pris depuis la promulgation de la Loi, mais il s'agit surtout de décrets mettant en place des organismes divers prévus notamment au Chapitre XVI de la LOASP.

Aujourd'hui, les acteurs du monde rural tentent de s'approprier les textes et leur logique sous-jacente avec difficulté, la concertation n'étant plus vraiment de mise avec les instances du ministère de l'Agriculture. Comme pour la question foncière, le point principal de désaccord porte sur la place et le rôle de l'agriculture familiale dans les politiques publiques par rapport à l'agriculture intensive ou agrobusiness, et donc sur une réforme foncière qui soit en corrélation avec cette priorité de l'agriculture familiale.

Cela dure puisque, dès 2004, la LOASP proposait « *la transformation de l'agriculture familiale en appuyant la promotion de l'exploitation agricole familiale par le passage de systèmes extensifs de production à des systèmes intensifiés* »⁷²; plus précisément, dans son article 22, la Loi disposait : « *La politique foncière repose sur les principes suivants : la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux et des droits fonciers des communautés rurales, la cessibilité encadrée de la terre pour permettre une mobilité foncière favorisant la création d'exploitations plus viables, la transmissibilité successorale des terres pour encourager l'investissement durable dans l'exploitation familiale, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit* ».

Mais comme le montrent bien plusieurs études dont certaines récentes, le contexte agricole sénégalais n'évolue guère, même si les projets agro-industriels se font de plus en plus nombreux, au moins au niveau des demandes, et même si d'autres activités, minières notamment, sont de plus en plus gourmandes de terres. Et les visions politiques ne sont pas forcément en cohérence entre elles. Dans un texte publié en 2020, on peut lire : « *Au Sénégal, comme dans la majeure partie des pays de l'Afrique de l'Ouest, les stratégies nationales de développement considèrent l'appui à l'agriculture familiale comme le principal moyen d'atteindre des objectifs de croissance agricole à même de répondre aux enjeux actuels et futurs de sécurité et souveraineté alimentaire. (...) Au-delà de grands principes et orientations visant à sécuriser un accès équitable à la terre, le document de politique foncière ne permet pas de nuancer les considérations d'accès à la terre au regard de la diversité des acteurs qui composent le monde agricole (CNRF, 2016)* »⁷³. Pour établir leur évaluation, les auteurs du texte ont procédé à une enquête assez approfondie portant sur près de 1 400 exploitations agricoles, réparties sur l'ensemble du pays, entre 2016 et 2017. Cette enquête a notamment permis d'établir que, quelle que soit la catégorie de superficie possédée (il y en quatre dans l'étude : de 3 à 5 ha; de 5 à 10 ha; de 10 à 17 ha; et celles plus grandes que 17 ha), les terres sont très majoritairement sans statut juridique, les titres fonciers étant très rares, et les affectations communales (donc l'application de la Loi sur le domaine national) se situant entre 5,1 % pour les plus petites et 11 % pour les plus grandes. Autrement dit, en clair, on se situe encore largement dans un univers coutumier, oral. Comme l'indique l'étude, « *sur l'échantillon considéré, plus de 90 % des terres sont sous occupation coutumière (sans document juridique) et seulement 6 % font l'objet d'une affectation par la commune. (...) La reconnaissance sociale constitue leur seule garantie ou sécurité sur les terres* », avant que de conclure : « *Les trajectoires sont multiples entre volonté de décapitaliser les terres, promotion d'une formalisation foncière au profit du marché à travers une immatriculation généralisée des terres et volonté de sécuriser le patrimoine foncier national* »⁷⁴.

On comprend mieux que, comme on l'a vu plus haut, la Commission nationale de Réforme foncière, chargée de l'étude de la réforme du droit de la terre, tende à instaurer, par la création de deux types de zones dans les zones rurales du domaine national, un équilibre entre les deux types d'agriculture, équilibre qui reste cependant fragile. ●

71. Art. 22 et 23, Loi n° 2004-16.

72. Exposé des motifs de la LOASP.

73. BOURGOIN Jérémy, DIOP Djibril, DIA Djiby, SALL Moussa, ZAGRE Romaric, GRISLAIN Quentin, ANSEEUW Ward, « *Regard sur le modèle agricole sénégalais : pratiques foncières et particularités territoriales des moyennes et grandes exploitations agricoles* », in : *Cahiers Agricultures*, 2020, 29, 18.

74. *Ibid.*

Annexe : éléments de législation relatifs au Sénégal

● Organisation et administration du territoire

- Constitution révisée 2018
- Loi n° 72-26 du 19 avril 1972, fixant le régime municipal de Dakar
- Décret n° 72-636 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et chefs de village
- Loi n° 72-59 du 12 juin 1972, instituant une taxe communale
- Décret n° 72-699 du 16 juin 1972, fixant les conditions de ristourne aux communautés rurales du produit de la taxe rurale et déterminant les modalités de remboursement de l'avance sur ristourne
- Décret n° 72-763 du 29 juin 1972, fixant les modalités d'élection et de désignation des conseillers régionaux, des conseillers départementaux et des conseillers d'arrondissement de la Région de Thiès
- Décret n° 72-1390 du 4 décembre 1972, portant réorganisation des centres d'expansion rurale
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des Collectivités locales
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n° 96-08 du 22 mars 1996, modifiant le Code électoral
- Loi n° 96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n° 96-10 du 22 mars 1996, modifiant la Loi n° 72-02 du 1^{er} février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Loi organique n° 96-11 du 22 mars 1996, relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions
- Décret n° 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le Décret n° 72-336 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village
- Décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996, instituant le Conseil national de Développement des Collectivités locales
- Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996, fixant le montant des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation
- Décret n° 96-1120 du 27 décembre 1996, portant création, organisation et fonctionnement du Comité économique et social auprès du Conseil régional et fixant les avantages accordés aux membres dudit comité
- Décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996, instituant le Comité interministériel de l'Administration territoriale
- Décret n° 96-1122 du 27 décembre 1996, relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat

- Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996, relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'État dans la région
- Décret n° 96-1124 du 27 décembre 1996, fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État
- Décret n° 96-1125 du 27 décembre 1996, instituant la Commission nationale d'assistance aux Centres d'expansion rurale polyvalents (C.E.R.P.)
- Décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996, fixant les critères de répartition du Fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997
- Décret n° 96-1127 du 27 décembre 1996, fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du conseil régional et aux membres du bureau du conseil régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales, aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales
- Décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996, fixant les conditions de nomination et les avantages du secrétaire général de la région
- Décret n° 96-1129 du 27 décembre 1996, fixant les conditions et les avantages accordés au secrétaire municipal
- Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national
- Décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996, portant création et organisation des structures d'élaboration du plan national d'Aménagement du territoire
- Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire
- Décret n° 96-1133 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de planification
- Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles
- Décret n° 96-1135 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière de santé et d'action sociale
- Décret n° 96-1136 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales, en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle
- Décret n° 96-1137 du 27 décembre 1996, portant application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de culture
- Décret n° 96-1138 du 27 décembre 1996, portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat
- Décret n° 96-1139 du 27 décembre 1996, portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de jeunesse et de sports
- Loi n° 2004-31 du 25 août 2004, modifiant l'article 29 de la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Décret n° 2004-1093 du 4 août 2004, portant création de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAQ)

- Décret n° 2004-1094 du 4 août 2014, portant création de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR)
- Loi n° 2008/14 du 18 mars 2008, modifiant la Loi n° 7502 du 1^{er} février 1972, portant organisation de l'Administration territoriale
- Décret n° 2013-581 du 29 avril 2013, portant création du Comité nationale de pilotage de la réforme de Décentralisation (Acte III)
- Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, portant Code général des Collectivités locales
- Lettre de Politique sectorielle de Développement de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire 2015-2020, 1^{er} avril 2015
- Décret n° 2019-791 du 17 avril 2019, relatif aux attributions du ministre des Collectivités territoriales et de l'Aménagement du Territoire

● **Domaines / Foncier**

- Code civil français (articles 544 à 702)
- Loi du 25 juillet 1902, sur le bail emphytéotique (arrêté de promulgation du 26 octobre 1906)
- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en A.O.F.
- Arrêté du 15 avril 1933, portant règlement pour l'application du Décret du 26 juillet 1932 (organisation administrative et matérielle de la Conservation foncière - procédure et comptabilité)
- Loi n° 64-46 du 17 juin 1964, relative au domaine national
- Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964, fixant les conditions d'application de la loi n° 64-46
- Décret n° 64-574 du 30 juillet 1964, portant application de l'article 3 de la loi n° 64-46
- Décret n° 66-858 du 7 novembre 1966, portant application de l'article 5 de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national et fixant les conditions de l'Administration des terres du domaine national à vocation agricole situées dans les zones urbaines
- Décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972, relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales
- Décret n° 76-036 du 16 janvier 1976, portant institution d'un visa de localisation
- Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, portant Code du Domaine de l'Etat
- Loi n° 76-67 du 2 juillet 1976, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux autres opérations foncières d'utilité publique
- Décret n° 77-563 du 3 juillet 1977, portant application de la loi n° 76-67
- Loi n° 77-85 du 10 août 1977, soumettant à l'autorisation législative certaines transactions immobilières
- Décret n° 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Code du domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé
- Loi n° 85-15 du 25 février 1985, abrogeant et remplaçant l'article 5a du Code du Domaine de l'Etat
- Arrêté n° 8/169/MEFP/DGID du 16 septembre 1991, portant organisation de la Direction générale des Impôts et des Domaines
- Décret n° 95-040 du 10 janvier 1995, portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et du Plan
- Loi n° 94-64 du 22 août 1994, autorisant les ventes de terrains domaniaux à usage industriel et commercial
- Loi n° 2011-07 du 30 mars 2011, portant régime de la propriété foncière

- Arrêté ministériel n° 12884 du 11 novembre 2011, portant création d'un comité technique de suivi de l'aménagement foncier, de l'équipement rural et de la création de zones d'investissements agricoles
- Document de Politique foncière, 1^{er} octobre 2016
- Décret n° 2017-998 du 16 mai 2017, portant dissolution de la Commission nationale de réforme foncière

● **Agriculture / Développement rural**

- Décret n° 80-268 du 10 mars 1980, définissant la réglementation pastorale
- Loi n° 2004-16 du 4 juin 2004, portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
- Décret n° 2007-1143, créant le Fonds national de Développement agro-sylvo-pastoral (FNDASP)
- Décret n° 2007-1146 du 4 octobre 2007, portant organisation, fonctionnement du Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral
- Décret n° 2007-1147 du 4 octobre 2007, créant le Conseil supérieur d'Orientation agro-sylvo-pastorale
- Décret n° 2007-1353 du 6 novembre 2007, créant le Fonds de stabulation
- Décret n° 2008-1259 du 10 novembre 2008, portant organisation et fonctionnement du système national agro-sylvo-pastorale
- Décret n° 2008-1250 du 10 novembre 2008, portant reconnaissance, organisation et fonctionnement des organisations interprofessionnelles agricoles (OIA)
- Décret n° 2008-1261 du 10 novembre 2008, créant le Fonds GOANA
- Décret n° 2008-1262 du 10 novembre 2008, relatif au régime de protection sociale pour les personnes qui exercent les métiers de l'agriculture

● **Ressources naturelles**

Eau

- Loi n° 81-13 du 4 mars 1981, portant Code de l'Eau
- Loi n° 2010-004 du 14 juin 2010, portant Code de l'Eau

Environnement

- Loi n° 83-005 du 7 janvier 1983, portant Code de l'Environnement
- Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001, portant Code de l'Environnement
- Décret n° 2001-282 du 12 avril 2001, portant application du Code de l'Environnement
- Stratégie nationale pour les aires marines protégées (AMP) du Sénégal, 1^{er} janvier 2013

Forêt

- Loi n° 65-23 du 9 février 1965, portant Code forestier (partie législative)
- Décret n° 65-078 du 10 février 1965, portant Code forestier (partie réglementaire)
- Loi n° 74-46 du 18 juillet 1974, portant Code forestier
- Loi n° 93-03 du 4 février 1993, portant Code forestier
- Loi n° 98-164 du 20 février 1998, portant Code forestier
- Loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018, portant Code forestier
- Décret n° 2019-110 du 16 janvier 2019, portant application de la Loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018, portant Code forestier

Mines et hydrocarbures

- Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003, portant Code minier
- Décret n° 2004-467 du 17 mai 2004, fixant les modalités d'application de la Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003, portant Code minier
- Loi n° 2012-32 du 31 décembre 2012, portant modification de la Loi n° 2003-36 du 24 novembre 2003, portant Code minier
- Loi n° 2016-32 du 8 novembre 2016, portant Code minier
- Décret n° 2017-459 du 20 mars 2017, fixant les modalités d'application de la Loi n° 2016-32 portant Code minier

Code Minier

- Loi n° 2019-03 du 1^{er} février 2019, portant Code pétrolier
- Loi n° 2020-06 du 7 février 2020, portant Code gazier

Chasse, pêche et aquaculture

- Loi n° 63-40 du 10 juin 1963, réglementant la pêche dans les eaux continentales
- Loi n° 86-04 du 24 janvier 1986, portant Code de la Chasse et de la Protection de la Faune
- Décret n° 86-844 du 14 juillet 1986, portant application du Code de la Chasse et de la Protection de la Faune
- Décret n° 03-237 du 26 septembre 2003, relatif à la mise en place d'un cadre normalisé de gestion des aires protégées
- Loi n° 2015-18 du 13 juillet 2015, portant Code la Pêche maritime
- Décret n° 2016-1804 du 22 novembre 2016, portant application de la Loi n° 2015-18 du 13 juillet 2015, portant Code de la pêche maritime

● **Urbanisme**

- Loi n° 88-05 du 20 juin 1988 portant Code de l'Urbanisme
- Loi n° 2008-43 du 20 août 2008, portant Code de l'Urbanisme
- Décret n° 2009-1450 du 30 décembre 2009, portant partie réglementaire du Code de l'Urbanisme
- Décret n° 2013-161 du 25 janvier 2013, relatif aux attributions du ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat