

[[Article publié sur http://ethiopiennes.refer.sn](http://ethiopiennes.refer.sn)]

1. Développement et sociétés

► LE REGIME FONCIER SENEGALAIS

Par [Abd el Kader Boye](#)

Ethiopiennes numéro 14 **revue socialiste** **de culture négro-africaine** **avril 1978**

Auteur : Abd el Kader Boye

Avec l'adoption de la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'Etat au Sénégal, qui est le complément nécessaire et attendu de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, le Sénégal vient de se doter d'un nouveau régime foncier complet que l'on n'hésite pas à qualifier tantôt de révolutionnaire et tantôt de moderne. Les objectifs poursuivis à travers cette vaste et importante législation sont, semble-t-il, d'asseoir un régime d'une part, conforme à une politique économique et sociale efficace et d'autre part, traduisant ou reflétant les conceptions négro-africaines en matière foncière. Avant de rendre compte du contenu et de la portée de cette vaste réforme législative, il importe d'analyser les raisons qui ont été à la base des échecs des diverses tentatives de réglementation juridique du domaine foncier au Sénégal et qui ont motivé l'adoption des dispositions législatives actuelles.

Jusqu'à l'intervention de la loi 6446 du 17 juin 1964, l'arsenal juridique en matière foncière était constitué par des règles d'origine coloniale. Tous les efforts déployés par le législateur colonial se sont soldés par des échecs retentissants. La cause de ces échecs a tenu essentiellement dans le fait que « la notion de propriété française était inutile dans une économie de survivance pour les régions rurales » [1]. Cette constatation est d'autant plus vraie que dans les deux principales villes du Sénégal, Dakar et Saint-Louis, acquises déjà à l'économie de marché, la législation coloniale s'est acclimatée sans de trop grandes difficultés. De quoi s'est-il agi concrètement ? Disons tout simplement que le législateur français, par diverses lois, a voulu imposer, délibérément ou par ignorance, des conceptions propres aux sociétés capitalistes à un pays dont la très grande partie de la population ne connaissait pas ce type d'organisation. Dans ces sociétés à économie de marché la terre est à la fois objet d'échange et instrument de crédit. Dès lors il s'agit au plan juridique d'affirmer le droit de tout individu sur une parcelle de terre et de protéger ce droit pour le rendre sûr et efficace. Toute la législation foncière française, applicable en France même, répond à ce souci. Souci que l'on a voulu faire partager aux populations autochtones sénégalaises. Effectivement, le premier régime foncier instauré au Sénégal, sous la colonisation, a été le régime de l'inscription du Code civil. Ce régime devait être complété par le système de la transcription consacré par la loi de 1895. Cette loi rendue applicable au Sénégal, ne résolvait pas le problème de la propriété. Son effet revenait simplement « à protéger les tiers contre les menaces d'éviction pouvant provenir d'une constitution antérieure de droits sur l'immeuble consentie par un auteur commun mais non contre les autres causes d'éviction » [2]. En d'autres termes la transcription ne fondait pas le droit de propriété sur l'immeuble mais était une mesure de publicité destinée à prévenir les tiers de la constitution sur l'immeuble de certains droits réels. Ainsi que le note M. Victor Gasse, « Alors même qu'il traite sur la foi d'un titre transcrit, l'acheteur risque d'être évincé par l'effet d'une action en nullité ou en résolution dont rien ne lui aura révélé que son auteur fut passible ; s'il arrive à une sécurité approximative, ce ne peut être que grâce à des procédés empiriques, au moyen de vérifications attentives et continues des titres de précédents possesseurs de l'immeuble en remontant aussi loin qu'il est nécessaire pour que la possession se trouve légitimée par la prescription [3]. Quoi qu'il en soit du régime de la preuve de la propriété, l'essentiel demeure que le législateur colonial suppose déjà que la terre peut faire l'objet de transactions juridiques au Sénégal, de même nature que celles connues en métropole. Cette loi fut un échec. Elle fut ignorée totalement par les populations rurales qui avaient leur propre système foncier. Elle ne connut de bonheur qu'à

Saint-Louis et Dakar. Après cet échec le législateur s'est attaché à rectifier le tir. Elle va essayer de soumettre toutes les terres sans distinction à un régime unique. Ce fut l'objet des décrets de 1902 et 1906. Cette législation nouvelle instaure le système de l'immatriculation au Livre foncier qui découlait de l'Act Torrens promulgué en 1861 en Australie du Sud. Ce système représente un progrès certain par rapport au régime du Code civil en ce sens qu'il rend désormais inattaquable le droit de propriétaire immatriculé et qu'il assure une garantie totale aux constituants de droits réels sur l'immeuble. Echec encore total du législateur : les populations rurales n'eurent jamais recours à l'immatriculation, se contentant de vivre sous l'empire des conceptions coutumières en matière foncière. Nouvelle rectification du tir qui se résume en l'organisation d'un régime spécial de publicité pour les droits fonciers coutumiers. Ce régime fut institué par le décret du 8 octobre 1925. Nouvel échec encore pour les mêmes raisons. La dernière tentative de briser la résistance des populations rurales sera représentée par les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956. Ces décrets visèrent tout à la fois les tenures individuelles et les tenures collectives. Les premières pouvaient être immatriculées au Livre foncier et devenir ainsi des droits de propriété individuelle. Les secondes pouvaient être transformées en tenures individuelles pour ensuite être immatriculées. Ce n'était qu'une possibilité offerte aux masses rurales. Possibilité dont n'ont pas usé ces dernières, jusqu'à l'indépendance du pays.

A l'encontre des réalités

Face à ces différents échecs, on a tenté d'avancer çà et là diverses explications pour le moins insatisfaisantes parce que l'appareil conceptuel utilisé pour analyser les institutions foncières coutumières était celui d'une société à économie de marché développée [4]. La vérité est que le postulat de base non explicité de la législation coloniale allait à l'encontre des réalités sociologiques africaines. A savoir la possibilité d'une appropriation privée de la terre qui pouvait être soumise à la loi de la valeur dans des sociétés dont l'organisation économique et sociale répondait essentiellement aux exigences d'une société à caractère féodal et d'une économie de survivance. Ce sont ces deux caractères qui en dernière analyse modèlent le système d'occupation de terres, les droits qui peuvent s'y appliquer et les types de relations et d'échange pouvant exister entre les différents membres de la communauté. Ainsi le caractère féodal de l'organisation sociale des populations rurales permet de comprendre le système des tenures africaines en général et des tenures sénégalaises en particulier ; de même qu'il a permis de comprendre le système des tenures d'autres organisations sociales extra-africaines. Dans une étude très remarquable, M. Barrie Noble établit de façon convaincante ce lien existant entre le type d'organisation de la société et le système foncier. Comparant l'organisation sociale des populations rurales sénégalaises et celle de l'Angleterre d'avant le XXe siècle, il est arrivé à la constatation que les tenures anglaises et sénégalaises étaient comparables en raison de la dominante féodale des rapports sociaux. Il note fort justement que dans le système féodal, tout le monde « tenait » son droit sur un morceau de terre, du cultivateur jusqu'au roi qui... tenait son droit de Dieu... La tenure montrait la relation sociale entre les relations entre les individus et non leur relation avec la terre. Ainsi le roi donne l'usage du lot aussi longtemps que A... lui fournit dix chevaliers. A donne l'usage d'un tiers du terrain à B, C et D, aussi longtemps que B, C fournissent cinq chevaliers chacun et que D rend à A un autre service. La chaîne se déroule jusqu'à ce que l'on arrive à X qui cultive la terre, qui doit un service ou une redevance à quelqu'un au-dessus de lui dans l'échelle, mais qui ne sait rien de A et des autres personnes qui s'échelonnent entre A et le seigneur immédiat de X. Dès que la notion de propriété à la française s'introduit dans ce système de relations socio-économiques, tout devient chaotique. Les maillons s'enchaînent de façon rigide sans que l'on puisse en détacher un pour le qualifier de propriété » [5].

Après cette description du mécanisme de la tenure, l'auteur arrive à la question essentielle : que détiennent les autres et en particulier le cultivateur X ? Il observe « Avant d'entendre la réponse des juristes dans le droit coutumier anglais, on notera que c'est justement cette question qui a causé tant de difficultés aux juristes français lorsqu'ils ont voulu introduire la propriété française dans la féodalité sénégalaise. Ces juristes ont essayé de gravir l'échelle féodale en espérant trouver le propriétaire. Si parfois ils découvraient tel chef enchanté de prétendre à la propriété, l'enquête était toujours vaine. Car la propriété a été instaurée en Europe après la chute du féodalisme » [6].

En vérité dans le monde rural sénégalais, les droits détenus par les individus ou la communauté s'appréciaient non

par rapport à la terre mais par rapport aux autres droits. Or « avec ce système il n'est pas indispensable d'identifier le propriétaire individuel, ou même communal de la terre. La notion qu'une telle communauté a un droit de culture, de pêche, de chasse, etc... est immédiatement acceptable » [7]. C'est la raison pour laquelle les paysans n'ont pas senti l'intérêt des réformes foncières françaises. Par ailleurs, dans un type d'économie agraire de survivance, il est vain de vouloir imposer la notion d'aliénabilité de la terre car le système des échanges ne repose pas sur des considérations monétaires ou de profit. Le troc est le plus souvent utilisé. En outre, la terre étant considérée comme la source principale sinon exclusive des richesses, il est logique que les paysans se refusent à les aliéner. Aussi, ne rencontre-t-on pas dans les différents droits coutumiers des règles sur l'aliénabilité des terres. L'introduction de l'économie de marché reposant sur le système monétaire peut seule créer les conditions du développement de ces règles. On a noté qu'avec cette introduction progressive du système monétaire, la coutume a été obligée de s'adapter à la nouvelle situation [8]. Sur la base de ces enseignements, le législateur sénégalais a institué en 1964 un régime foncier nouveau et original qu'il a complété par une réforme du domaine de l'Etat en 1976. C'est ce droit foncier qu'il s'agit d'analyser maintenant. Toutefois, il n'est pas inutile d'indiquer que le type d'analyse que nous allons adopter est purement dogmatique, entendons purement juridique. Ce qui en marque les limites car pour apprécier l'efficacité d'un système foncier il est nécessaire de procéder à une enquête sociologique. Nous renvoyons sur ce point au rapport de notre ami et collègue M. Niang.

Le domaine national

La loi sur le domaine national réalise selon M. Chabas une réforme foncière et une réforme agraire [9]. Dans un discours prononcé le 1er mai 1964, le Président de la République estimait que l'objet de la loi était « de revenir du droit romain au droit négro-africain, de la conception bourgeoise de la propriété foncière, à celle socialiste de l'Afrique noire traditionnelle et cela afin de combattre une mentalité de propriétaire qui s'était développée ». Et d'ajouter « la conséquence en milieu rural était la sclérose du système traditionnel qui rendait impossible la mise en valeur des terres et compromettait le développement socialiste de la production rurale par les coopératives ». S'il est vrai que la conception du droit de propriété du Code civil avait tendance à gagner du terrain au Sénégal, il reste que seule une minorité acquise à l'économie de marché profitait de la situation créée par les régimes de 1906, 1932 et 1955. C'est la constatation qui avait été faite d'ailleurs par le Ministre de l'Information de l'époque qui, présentant la réforme foncière devait indiquer que les régimes avaient échoué « du fait que les règles consacrées, par ces régimes n'ont joué qu'au profit d'une minorité et très souvent, dans des conditions contraires à l'intérêt de la majorité ».

Il est incontestable que la loi de 1964 est venue bouleverser le droit foncier sénégalais en opérant une simplification du régime juridique des terres (I), en instituant un domaine national sur lequel aucun individu ne pourra exercer un droit de propriété (II) et en organisant des modes particuliers de gestion et d'exploitation de ce domaine (III).

I. -La simplification du régime juridique des terres opérée par la loi de 1964.

Il était presque devenu nécessaire de clarifier le régime foncier sénégalais du fait des complications entraînées par la co-existence d'une législation coloniale hétéroclite et des droits coutumiers souvent obscurs (A) . L'unification du régime devenait un objectif. C'est cet objectif que vient réaliser la loi de 1964.

A) Les complications antérieures du régime foncier.

C'est une constatation banale que de faire remarquer que le régime foncier sénégalais d'avant 1964 était trop compliqué. La pluralité des régimes applicables aux terres ou immeubles ne facilitait ni les transactions juridiques ni les réformes agraires nécessaires. Par ailleurs, elle était la source de conflits en matière successorale, de régimes matrimoniaux, et d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il y avait en effet trois sortes de régimes fonciers applicables au Sénégal. Le régime des droits coutumiers, le

régime de la transcription du Code civil et le régime de la constatation des droits du décret de 1955. Le statut juridique exact d'un terrain bâti ou non bâti ne pouvait donc pas être déterminé avec certitude. C'est cette incertitude que vient « balayer » la loi de 1964 en instaurant un seul régime, celui de l'immatriculation. Le principe de l'abrogation des régimes antérieurs découle de l'article 91 de la loi en vertu duquel « toutes les dispositions contraires à celle de la présente loi sont abrogées et notamment le décret n° 55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale, les textes pris pour son application et l'article 83 et le treizième alinéa de l'article 90 du décret du 28 juillet 1932 réorganisant le régime de la propriété foncière relatifs à l'immatriculation en vertu d'un certificat administratif ». Désormais seul demeure le régime de l'immatriculation.

B) *L'unification des régimes fonciers.*

Le législateur sénégalais a maintenu le régime de l'immatriculation de 1906, le régime de la transcription disparaissant en vertu de l'article 14 de la nouvelle loi. Mais c'est un régime fermé qui est adopté. En effet pour toutes les personnes qui avaient pris la précaution d'immatriculer leurs terrains, la conservation de leurs titres de propriété est assurée. Pour toutes celles qui n'avaient que transcrit leurs droits à la Conservation des Hypothèques, elles se voient imposer l'obligation sous peine de déchéance, d'immatriculer leurs immeubles. En vertu de l'article 14 de la loi de 1964 « les propriétaires d'immeubles ayant fait l'objet d'un acte transcrit à la Conservation des Hypothèques devront, sous peine de déchéance, requérir l'immatriculation desdits immeubles dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. A défaut, ces immeubles peuvent être incorporés dans le domaine national ». L'application de cette disposition soulève des problèmes très importants. Un premier problème concerne la nature de la déchéance des droits des propriétaires d'immeubles transcrits. La Constitution garantissant le droit de propriété privée, on est en droit de se demander si la déchéance instituée ne s'analyse pas au fond en une expropriation pure et simple sans indemnité. D'autant plus que le délai requis est trop court. Un deuxième problème a trait au bien fondé même de l'obligation imposée aux particuliers d'immatriculer leurs immeubles. La mesure semble irréaliste. Effectivement d'après une enquête réalisée l'année dernière auprès des services compétents de la Conservation foncière, il est apparu que seulement 230 immeubles du « Code civil » avaient été immatriculés dans le délai requis. Or le nombre d'immeubles du « Code civil » est assez impressionnant tant à Dakar qu'à Saint-Louis. Cette désaffection des particuliers pour l'immatriculation s'explique sans doute par l'ignorance des dispositions de la loi sur le domaine national mais aussi et surtout par le coût assez élevé des frais d'immatriculation qui s'élèverait à 50.000 C.F.A. On peut raisonnablement se demander s'il n'était pas plus réaliste que l'Etat immatricule lui-même les immeubles des particuliers sous réserve d'une participation ultérieure des propriétaires aux frais d'immatriculation.

Cela dit, il est intéressant de noter qu'à partir de la loi de 1964, l'Etat seul a le droit d'immatriculer les terres du domaine national. Toutefois, l'article 3, alinéa 2, de la loi admet une exception en reconnaissant le droit d'immatriculer « aux occupants du domaine national qui à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions installations, aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanente ».

Jusqu'à présent, très peu de particuliers ont recouru à la possibilité offerte par l'article 3, alinéa 2. On a noté que seuls 115 immeubles du domaine national ont été immatriculés tant en milieu rural qu'en milieu urbain. On explique ce taux faible d'immatriculations par le fonctionnement défectueux des commissions de constatation de mise en valeur. Ces commissions n'auraient, semble-t-il, pas reçu dans les régions les moyens nécessaires à l'exécution de leur travail. Par contre, elles ont semblé avoir bien fonctionné dans la région du Cap-Vert où, d'après les informations reçues, 13.000 demandes d'immatriculation ont été adressées à la Conservation foncière après constat de mise en valeur.

Quoi qu'il en soit, le monopole conféré à l'Etat pour ce qui est de l'immatriculation des terres du domaine national, a pour effet d'élargir de façon considérable les moyens d'intervention de l'Etat car le domaine national couvre un espace géographique assez étendu.

II) Définition de l'espace géographique et du statut juridique du domaine national.

Le domaine national recouvre une surface très étendue. C'est pourquoi il est très important de préciser les droits de l'Etat sur ce domaine.

A) L'espace géographique du domaine national.

La loi utilise une méthode négative dans la détermination du domaine national. Au lieu de dire qu'elles sont les terres du domaine national, elle pose le principe que toutes les terres relèvent du domaine national à l'exception de certaines catégories de terres. En effet, en vertu de l'article premier de la loi de 1964 constituant de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées, ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat. Compte tenu du fait que le nombre des immeubles immatriculés est très faible, on estime que les terres du domaine national recouvrent 98 à 99 % de l'ensemble des terres au Sénégal. Quel est le statut juridique de ces terres ?

B) Le statut juridique du domaine national.

Une controverse s'est élevée à propos de la nature des droits de l'Etat relativement aux terres du domaine national.

Selon M. Chabas, le domaine national est « détenu par l'Etat qui, bien que les textes ne le disent pas ouvertement, en est en réalité propriétaire car tel est bien l'esprit de la loi qui, d'une part, réserve les droits de ceux qui pourraient se réclamer d'un droit de propriété non encore juridiquement établi lorsqu'ils se manifestent par une emprise légitime et, d'autre part, déclare que seul l'Etat pourra faire immatriculer à son nom les biens faisant partie du domaine national » [10].

Cette opinion n'est pas partagée par tous les auteurs. Pour M. Victor Gasse, le fait que « 98 à 99 % des terres soient incorporés d'office dans le domaine national, ne signifie pas que l'Etat en devienne propriétaire « à la romaine » mais qu'il reprend les fonctions traditionnelles de « maîtres de la terre » pour les adapter aux nécessités du développement » [11]. La même opinion est partagée par M. Noble [12].

Cette dernière opinion semble plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi. L'article 2 de la loi dit bien que « l'Etat détient les terres du domaine national ». La détention n'est pas un titre de propriété. Si l'on interroge la pratique on perçoit le bien fondé d'une telle analyse. Une affaire dont on a peu parlé a mis au jour l'existence du problème soulevé. C'est l'affaire BUD-Sénégal société d'économie mixte spécialisée dans la culture maraîchère à l'échelle industrielle. L'affaire a opposé les populations rurales de la zone d'exploitation concédée à BUD par l'Etat, la société et l'Etat lui-même. Elle est née du fait que l'Etat, sans avoir au préalable immatriculé les terres occupées par BUD-Sénégal, les a mises à la disposition de celle-ci, se comportant ainsi en véritable propriétaire du domaine national. L'occupation des terres par BUD a été estimée illégale par les populations concernées. C'était sans doute l'opinion des organismes financiers qui, devant les demandes de prêts de la Société, ont exigé des garanties hypothécaires. L'affaire n'a pas été portée devant les tribunaux. Mais les services compétents de la conservation foncière interrogés, se sont rangés à l'avis de ceux qui soutiennent que l'Etat aurait dû immatriculer au préalable les terres.

Par conséquent, l'Etat ne peut être considéré comme maître absolu du domaine national. Son droit est calqué dans une très large mesure sur celui d'un détenteur d'un bien. Mais contrairement à ce dernier, il reçoit mission d'assurer une utilisation et une mise en valeur rationnelle des terres à lui confiées. La loi s'est préoccupée de déterminer les voies et moyens pour arriver à ce but.

III) *La gestion et l'exploitation du domaine national*

En vue d'assurer une gestion et une exploitation à la fois rationnelles et efficaces du domaine national, le législateur a procédé à un classement des différentes terres du domaine et en leur affectant une certaine vocation. C'est l'aspect réforme agraire de la loi. La nature et la portée du droit d'exploitation des terres du domaine national dépendent de la catégorie de terres considérée.

A) *Rationalisation de l'organisation de l'espace du domaine national.*

En vertu de l'article 4 de la loi de 1964, les terres du domaine national sont classées en quatre catégories :

- 1° Zones urbaines ;
- 2° Zones classées ;
- 3° Zones des terroirs ;
- 4° Zones pionnières

Le découpage ainsi effectué des terres du domaine national répond à un souci de rationalisation de l'organisation de l'espace territorial sénégalais. Il répond aussi à un besoin d'exploitation rentable et ordonnée de cet espace. D'après la loi de 1964, les zones urbaines sont constituées par les terres du domaine national situées sur le territoire des communes et des groupements d'urbanismes (Art. 5), les zones classées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable (Art. 6), les zones des terroirs par les terres qui sont régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage (Art. 7, Al. 2) et enfin les zones pionnières aux autres terres.

Plusieurs décrets sont intervenus pour préciser les dispositions de la loi relatives aux différentes zones du domaine national.

Ils définissent pour l'essentiel les conditions d'exploitation et de mise en valeur des terres. Mais on y trouve aussi d'importants renseignements sur les zones urbaines et les zones pionnières. S'agissant tout d'abord des zones urbaines, le décret n° 64-574 du 30 juillet 1964 portant application de l'article 3 de la loi sur le domaine national, distingue à l'intérieur de ces zones deux sous-catégories, les zones urbaines constituées de terrains à bâtir (Article premier, chapitre premier du décret) et les zones urbaines à vocation agricole (Art. 7, chapitre premier du décret). S'agissant ensuite des zones pionnières, le décret n° 72-043 du 25 janvier 1972 ne détermine aucun critère général permettant de les identifier. Il les détermine concrètement. Ce qui laisse supposer que l'Etat se réserve, au gré des circonstances, le droit de qualifier telles ou telles terres de zones pionnières. Le décret de 1972 en a situées quelques unes dans la région du Sénégal oriental et plus précisément dans les départements de Tambacounda, Kédougou et Bakel.

L'ensemble des décrets précise les conditions de gestion et d'exploitation de toutes les zones.

B) *Conditions de gestion et d'exploitation du domaine national.*

Celles-ci dépendent de la nature de la zone considérée. Pour ce qui est des zones urbaines le décret 64-574 du 30 juillet 1964 se préoccupe uniquement de dégager les éléments du critère de la mise en valeur qui ouvre droit aux occupants du domaine national de demander l'immatriculation de leurs terres.

Les zones classées c'est-à-dire les zones à vocation forestière ou de protection ne peuvent pas être exploitées librement par les particuliers ou les collectivités locales. De plus, elles peuvent être déclassées. C'est une commission créée au chef-lieu de chacune des sept régions administratives du Sénégal qui est chargée d'examiner les demandes de classement des terrains dans le domaine forestier ou de déclasser de forêts classées. La décision de la commission doit être soumise au Président de la République qui peut l'entériner ou la rejeter. En cas d'approbation le décret précise qu'un « décret prononce le classement ou le déclasserement du domaine forestier et fixe les conditions précises d'exploitation desdites terres par les collectivités bénéficiaires en fonction du plan de

développement du territoire (Art. 7, alinéa 2).

S'agissant maintenant des zones pionnières, créées dans le Sénégal oriental, le décret 72-043 du 25 janvier 1972 les affecte à la Société des Terres-Neuves qui s'est vu imposer l'obligation d'établir un plan de mise en valeur en distinguant notamment les zones de culture, les zones de parcours et les zones réservées à des usages d'intérêt général (usines, routes et pistes, zones d'habitation...). Ces zones sont en effet des terrains d'expérience pilotes où peuvent s'établir des colons dont les conditions d'installation sont définies par le plan de mise en valeur. C'est par l'intermédiaire des préfets que l'Etat veille sur la bonne exécution de ce plan. Un autre décret intervenu le même jour mais portant le n° 72-042 est venu créer au sein de la zone pionnière des « Terres-Neuves » une zone pilote qui fait l'objet d'une mise en défense systématique de premier degré ».

En vertu de l'article 2 de ce décret « toute installation en vue de la colonisation de la zone pilote est strictement interdite sauf autorisation préalable de la Société des Terres-Neuves.

Mais l'aspect le plus important de la réforme touche aux modalités de gestion et d'exploitation des zones des terroirs. Ces dernières ont été fixées par le décret n°64-573 du 30 juillet 1964 qui consacre à la gestion pas moins de 28 articles. Il n'est pas question d'analyser en détail tous ces articles qui soulèvent beaucoup de problèmes. Nous nous bornerons à en révéler l'essentiel. Le décret définit tout d'abord le terroir en disposant qu'il est « constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés, y ayant des intérêts ruraux communs » et qu'il « comprend autant que possible, les terres de culture, de jachère, de pâturage et de parcours et les boisements régulièrement utilisées par le ou les villages qu'il couvre, ainsi que des terres en friche jugées nécessaires à son extension ». Il détermine ensuite les conditions de son exploitation. C'est le Conseil rural de la communauté rurale qui est l'organe représentatif des intérêts des habitants du terroir pour tout ce qui concerne le sol, qui gère les terres du domaine national sises dans le périmètre du terroir sous le contrôle des autorités étatiques.

Ce Conseil dont les pouvoirs et la composition sont définis par les articles 7 à 16 du décret est obligatoirement consulté sur tous projets de développement, d'aménagement, ou de mise en valeur intéressant tout ou partie du terroir, que ces projets entraînent ou non immatriculation au nom de l'Etat de certaines terres du domaine national sises dans le périmètre du terroir. Il est placé sous la tutelle du gouverneur de la région dont l'approbation seule valide les délibérations du Conseil. Il appartient toutefois au Conseil d'affecter ou de désaffecter les terres comprises dans le terroir. Selon l'article 17 du décret, « les terres affectées au parcours par le Conseil rural peuvent être utilisées par tout ressortissant du terroir dans les conditions déterminées par le Conseil ». Par contre « les terres de culture et défrichement sont affectées aux membres de la communauté, groupés ou non en associations ou coopératives en fonction de leur capacité d'assurer directement ou avec l'aide des membres de leur famille, la mise en valeur de ces terres conformément au programme particulier du terroir » (Art. 18). L'affectation ne confère aucun droit définitif à l'individu ou au groupement bénéficiaire. Elle est conférée *intuitu personae* et ne peut donc faire l'objet de transaction juridique. Elle ne confère qu'un droit d'usage sur les terres pour une durée indéterminée. C'est ce caractère personnel du droit d'usage qui explique sa cessation de plein droit au décès de la personne physique ou à la dissolution du groupement affectataire. C'est dire qu'il est intransmissible aux héritiers de l'affectataire. Ceux-ci doivent former une demande d'affectation des terres laissées vacantes par leur auteur. Mais ils ne pourront obtenir l'affectation que dans les limites de leur capacité d'exploitation et sous réserve de ne pas aboutir à la constitution de parcelles trop petites pour être susceptibles d'exploitation rentable.

Les organes compétents de la communauté rurale peuvent en outre prononcer la désaffectation soit sur demande de l'affectataire soit d'office un an après une mise en demeure restée sans effet pour les causes suivantes :

- 1) Pour insuffisance de mise en valeur ou un mauvais entretien ;
 - 2) Si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement notamment s'il cesse de résider sur le terroir.
- Toutefois, la décision de désaffectation peut faire l'objet d'un recours devant le gouverneur de la région chargé de l'approuver.

Pour permettre un contrôle de ces affectations et désaffectations il est institué dans chaque territoire un dossier foncier.

Cette vue d'ensemble de la réforme opérée par la loi sur le domaine national montre à l'évidence toute sa portée sur la vie même des populations rurales et au-delà sur l'action de l'Etat en matière de développement économique. La maîtrise de l'espace territorial sénégalais par l'Etat devait être affermie par une réforme du domaine de l'Etat.

C'est l'objet de la loi 76-66 portant Code du domaine de l'Etat.

Le domaine de l'Etat

Selon M. Charles Lapeyre le nouveau Code du domaine de l'Etat s'inscrit dans la même perspective que la loi sur le domaine national c'est-à-dire celle du développement [13]. Effectivement si l'on considère la législation applicable en la matière jusque là on constate que celle-ci remonte à l'époque coloniale. Le domaine public était réglementé par un décret du 29 septembre 1928 et un arrêté général du 28 novembre, tandis que le domaine privé faisait l'objet d'une réglementation remontant à 1937. Dans l'exposé des motifs de la nouvelle loi, la réglementation de 1928 relative au domaine public a été jugée « ni mauvaise ni périmée ». Il y est affirmé cependant qu'« elle doit... être modifiée pour être mise en harmonie avec les nouvelles institutions et adaptée aux conditions actuelles ». Un jugement plus sévère est par contre prononcé sur la réglementation du domaine privé. Selon les termes de cet exposé des motifs « ... la réglementation actuelle qui date de 1937 -est fondée sur des conceptions politiques, sociales, économiques et foncières périmées et doit être entièrement reprise ». La question dès lors posée est celle de savoir en quoi la législation de 1976 diffère-t-elle de l'ancienne et de qu'elle façon se traduit concrètement l'adaptation de la réglementation aux conditions politiques, sociales, économiques et foncières de l'Etat sénégalais indépendant. Une lecture attentive du nouveau texte fait apparaître qu'au delà de certaines innovations d'ordre formel, il n'y a pas eu un bouleversement total de la conception que l'on s'est fait jusqu'ici de la notion de domaine de l'Etat. Ce que l'on peut affirmer sans risque d'erreur c'est que le législateur s'est attaché à procéder çà et là à quelques adaptations rendues nécessaires par la loi sur le domaine national, à une harmonisation des différents textes concernant les biens de l'Etat ou à quelques innovations plus ou moins audacieuses. Pour s'en convaincre il suffira d'analyser la réglementation relative d'une part au domaine public et d'autre part au domaine privé.

1) Le domaine public de l'Etat.

Le législateur sénégalais n'a pas estimé nécessaire de remettre en cause la distinction traditionnelle du droit public français entre domaine public et domaine privé de l'Etat, encore que le Code civil français de 1804 ignorât une telle distinction. Même si la distinction a pu être qualifiée de scientifique par la majorité des auteurs, un autre courant doctrinal a démontré qu'elle était inutile et que sa suppression n'en traînerait aucun inconvénient grave. Du reste dans un pays en développement où l'Etat prend en charge de manière accrue le développement du pays on peut se poser la question de savoir si la distinction n'est pas en définitive encore plus artificielle. Certainement les rédacteurs de la loi ont reculé devant la tâche qu'impose une remise en cause fondamentale des notions traditionnelles. Mieux, on retrouve dans l'article 2, alinéa 2 de la loi la même définition du domaine public consacrée par l'article 2 du Code français.

Aux termes de l'article 2 alinéa 2 on doit considérer comme constituant le domaine public de l'Etat « ceux de ces biens qui en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée ne sont pas susceptibles d'appropriation privée ». Or depuis Gaston Jèze, la doctrine presque unanime suivie par la jurisprudence française rejette ce critère dit « de la domanialité publique » comme non fondé scientifiquement ». Un bien n'est pas en soi insusceptible d'appropriation privée [14].

Quoi qu'il en soit, le nouveau Code définit les différents secteurs du domaine public qui sont le domaine public maritime, le domaine public fluvial, le domaine public terrestre et le domaine public aérien. L'article 4 qualifie ce vaste domaine public, de naturel ou artificiel. Naturel en ce que les biens qui le forment ont pour origine les phénomènes de la nature tels que la mer territoriale, le plateau continental, les cours d'eau navigables ou flottables etc... Artificiel en ce que les biens qui le constituent ont pour origine le travail de l'homme tels que les emprises des routes, des chemins de fer, des gares routières, les ports maritimes et fluviaux etc... La détermination des biens qui rentrent dans telle ou telle catégorie du domaine public a été faite de manière différente suivant qu'il s'agit du domaine public naturel ou qu'il s'agit du domaine public artificiel. Les biens du domaine public naturel font l'objet d'une énumération limitative tandis que ceux du domaine public artificiel, après une longue énumération détaillée, sont soumis à un critère général « biens de toute nature non susceptibles d'appropriation privée ». L'ensemble de ces biens sont inaliénables et imprescriptibles (Art. 9).

La lecture de la liste des biens composant le domaine public de l'Etat fait apparaître des nouveautés justifiées par des raisons d'ordre économique, politique et culturel. Il s'agit essentiellement de l'incorporation dans le domaine public de la mer territoriale, du plateau continental, du sous-sol, de l'espace aérien, des objets d'art et collections affectés aux musées nationaux et des servitudes d'utilité publique. Reste à savoir maintenant ce qui lève du domaine privé.

II) *Le domaine privé de l'Etat.*

C'est sans doute dans ce secteur que le législateur sénégalais est allé le plus loin possible dans la précision et dans l'extension du domaine de l'Etat. Rompant avec la conception patrimoniale de la gestion des biens privés de l'Etat, il soumet cette dernière aux besoins de l'économie planifiée. L'exposé de motifs de la loi l'énonce clairement puisqu'il y est affirmé : « La gestion du domaine privé immobilier non affecté constitue un élément essentiel de la politique de l'Etat. Le principe directeur en l'occurrence est moins la recherche de produits et revenus, non négligeables certes, susceptibles d'ailleurs d'alimenter le budget national, que l'insertion des immeubles en question dans le circuit de l'activité nationale, conformément aux plans de développement et d'urbanisme et aux programmes d'aménagement, de telle sorte, qu'au moment opportun leur utilisation soit assurée aux mieux de l'intérêt général ».

C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les nouvelles dispositions relatives d'une part aux modes d'acquisition des biens meubles et immeubles par l'Etat et d'autre part à l'administration du domaine non affecté.

S'agissant des modes d'acquisition des biens par l'Etat on retrouve les modes traditionnels d'acquisition : ceux du droit privé tout d'abord, échange, dons, legs etc..., et ceux propres au droit public, à savoir, l'expropriation, l'immatriculation des portions du domaine national. Mais l'innovation majeure est l'institution de droit de préemption comme mode d'acquisition par l'Etat des immeubles et droits immobiliers. En vertu en effet de l'article 22 de la nouvelle loi « dans le délai de trois mois à compter de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration, l'Etat peut exercer un droit de préemption sur les immeubles et droits immobiliers, faisant l'objet d'une vente en offrant de verser à l'acquéreur une somme comprenant :

- a) Le prix stipulé y compris les charges augmentatives qui participent de sa nature et en constituent une partie intégrante, le tout majoré du dixième ;
- b) Les frais et honoraires de l'acte d'acquisition ainsi que les droits d'enregistrement du contrat et éventuellement, ceux de son inscription au livre foncier ».

Il est à remarquer que le droit de préemption existait déjà en faveur de l'Etat. Mais l'article 142 du Code de l'Enregistrement qui l'avait institué en faisait une sanction d'ordre fiscal lorsque le prix stipulé « est estimé par l'Administration insuffisant ». Avec le nouveau Code du domaine de l'Etat le droit de préemption devient un mode normal d'acquisition par l'Etat, des droits immobiliers, afin, dit l'exposé des motifs « de favoriser la création de réserves foncières aux meilleures conditions ». Même si l'exercice d'un tel droit par l'Etat est enfermé dans des limites rigoureuses, il n'en demeure pas moins qu'il peut favoriser l'extension du domaine de l'Etat.

S'agissant maintenant de l'administration du domaine non affecté (à un service ou établissement public de l'Etat), la discussion lors de la préparation de la loi, a semblé tourner autour des procédés de mise à la disposition des personnes publiques ou privées des terrains non affectés nécessaires à l'exécution de leurs projets. Il a été question de savoir si l'on devait opter pour des procédés entraînant l'aliénation ou pour des procédés excluant cette aliénation. Finalement le législateur a opté pour une solution médiane tout en renouvelant les procédés jusque là admis.

C'est ainsi que les modes d'administration du domaine privé non affecté sont : l'autorisation d'occuper, le bail ordinaire, le bail emphytéotique, la concession du droit de superficie, et la vente. Deux observations doivent être faites relativement à la concession du droit de superficie, d'une part et à la vente d'autre part. La concession du droit de superficie est une institution nouvelle dans le droit sénégalais. Elle confère le droit d'occuper et d'utiliser le sol pour y faire des constructions. C'est un droit réel susceptible d'hypothèque. Elle dure vingt cinq ans au minimum et cinquante ans au maximum et ne peut porter que sur les terrains situés dans la zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme de détail et destinée soit à la construction par l'attributaire d'une habitation individuelle répondant à ses besoins, soit à la construction d'habitations individuelles ou d'immeubles collectifs à usage d'habitation par toute personne se consacrant avec l'agrément de l'Etat, au développement de l'habitat.

La vente constitue une autre modalité de l'administration du domaine non affecté. Mais contrairement à la concession du droit de superficie, elle entraîne aliénation définitive du bien au bénéficiaire. Aussi le législateur s'est-il attaché à la réglementer de manière assez sévère. En principe toute vente doit être autorisée par une loi. Mais par dérogation à cette règle, un décret suffit lorsque la vente est faite aux Etablissements publics et aux sociétés d'économie mixte spécialement créés en vue du développement de l'habitat. Par ailleurs la vente est consentie en principe avec obligation de mise en valeur et aux conditions fixées dans chaque cas. Les dispositions restantes s'inscrivent dans la tradition la plus classique, qu'il s'agisse de la définition du domaine privé (défini négativement, c'est-à-dire comme les biens susceptibles d'appropriation privée par interprétation a contrario de l'article 2, alinéa 2) ou qu'il s'agisse des règles d'affectation ou de désaffectation (articles 32 à 35), ou encore de celles relatives à l'aliénation du domaine mobilier (Articles 53 à 54).