

Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme
(Loi 64 - 46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National)

Mr Mamadou NDIR, Sénégal

La question foncière suscite aujourd'hui un intérêt particulier au Sénégal suite au projet de privatisation qui risque de bouleverser la conception négro-africaine des droits sur la terre, vécue par les populations et ayant largement inspiré la loi N° 64-46 du 17 JUIN 1964 relative au Domaine National.

A. PRESENTATION DE LA LOI

LOI N° 64-46 du 17 Juin 1964 relative au Domaine National.

L'assemblée Nationale a délibéré et adopté,

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

Article premier. Constituent de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été 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.

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

Article 3. Les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat. Toutefois, le droit de requérir l'immatriculation est reconnu aux occupants du domaine national qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ont réalisé des constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur à caractère permanent. L'existence de ces conditions est constatée par décision administrative à la demande de l'intéressé. Cette demande devra, sous peine de forclusion, être formulée dans un délai de six mois à compter de la date de publication du décret d'application de la présente loi. Ce décret précisera notamment les conditions requises pour qu'une mise en valeur soit considérée comme suffisante.

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

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

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

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

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

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

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 sous le contrôle de l'Etat et conformément aux lois et règlements. Ces communautés rurales sont créées par décret pris sur proposition du Gouverneur après avis du comité régional de développement ; le même décret définit les limites du terroir correspondant.

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

Article 10. Le nombre des membres du Conseil rural est fixé par le décret institutif. Il peut comprendre :

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

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

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

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

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

Article 12. Des conseils de groupements ruraux, composés de membres désignés par les Conseils ruraux intéressés, peuvent être chargés par l'Etat de la gestion et de l'exploitation de biens d'équipement publics ou de ressources naturelles intéressant plusieurs terroirs.

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

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

Article 15. Les personnes occupant et exploitant personnellement des terres dépendant du

domaine national à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continueront à les occuper et à les exploiter.

Toutefois, la désaffectation de ces terres peut être prononcée par les organes compétents de la communauté rurale, soit pour insuffisance de mise en valeur, soit si l'intéressé cesse d'exploiter personnellement, soit pour des motifs d'intérêt général.

La décision de désaffectation pourra faire l'objet d'un recours devant le Gouverneur de Région.

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

Article 16. Toutes dispositions contraires à celles 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 13e alinéa de l'article 90 du décret du 28 juillet 1932 réorganisant le régime de la Propriété Foncière relatif à l'immatriculation en vertu d'un certificat administratif.

Article 17. Des décrets fixeront les conditions d'application de la présente loi. La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Il nous semble donc important de réfléchir sur la valeur de cette loi et sur ses perspectives d'avenir, ce qui nous permettra de dégager un point de vue à une éventuelle réforme foncière. Cependant, il reste entendu que pour faire l'évaluation de la loi, il faut au préalable faire un état des lieux.

B. L'ESPRIT DE LA LOI

Il convient de dégager ici l'esprit de la loi, la nature et le régime juridique du domaine national.

La loi de 1964 portant domaine national vise deux objectifs essentiels: la socialisation de la propriété foncière et le développement économique du pays.

Pour concilier ces deux objectifs, la voie du socialisme a été empruntée. L'idée de socialisation de la terre apparaissait nettement dans le discours politique concomitant à la loi sur le domaine national.

C. NATURE JURIDIQUE DU DOMAINE NATIONAL

La question essentielle ici posée est celle de savoir à qui appartiennent les terres du domaine national. Il apparaît clairement que les terres du domaine national ne font pas l'objet d'une propriété individuelle. Au contraire, et c'est cela qui fait l'originalité de la loi de 1964, la législation domaniale s'inspire de la propriété collective du système négro-africain qui reconnaît aux individus de simples droits d'usage sur la terre.

Le domaine national n'est pas non plus la propriété de l'Etat qui en est simplement le détenteur ainsi qu'il est dit à l'article 2 de la loi de 1964 qui précise que l'Etat «détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement».

D. LE REGIME JURIDIQUE DU DOMAINE NATIONAL

La loi sur le domaine national ainsi que les différents textes juridiques relatifs à son application organisent le régime juridique des terres du domaine national. Différentes questions sont ainsi réglementées : la classification des terres du domaine national, l'organisation administrative et la gestion du domaine national, les conditions d'affectation et de désaffectation des terres, la nature des droits des occupants des terres, l'inaliénabilité de celles-ci, enfin, la possibilité offerte à l'Etat d'immatriculer exceptionnellement les terres du domaine national.

1. La classification des terres du domaine national

Constituent le domaine national, les terres qui n'ont pas fait l'objet d'une immatriculation et celle qui n'appartiennent pas au domaine public de l'Etat. Les terres du domaine national sont classées en quatre catégories : celles des zones urbaines situées dans les territoires communaux, celles des zones classées à vocation forestière ou de protection, qui ont fait l'objet d'un classement suivant une réglementation particulière ; les terres des zones de terroirs qui correspondent en principe, aux terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture ou l'élevage ; enfin, les terres situées en zones pionnières qui constituent le restant du domaine national.

L'organisation administrative et la gestion de ces différentes terres sont déterminées par la loi 64-46 du 17 juin 1964, ci - dessus.

TS03J - Land Administration Issues in Africa 5/9
Domaine National, la Loi et le Projet de Réforme - (Loi 64 - 46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National)
Mr Mamadou NDIR, Sénégal

2. L'organisation administrative du domaine national

L'Etat, en tant que détenteur des terres du domaine national, chargé d'en assurer l'utilisation et la mise en œuvre rationnelles, joue un rôle important dans la répartition des terres entre les différents occupants. Dans certains cas, l'Etat procède lui même à cette répartition. Dans d'autres hypothèses, l'Etat se limite à contrôler la répartition faite par d'autres organes tels que l'autorité communautaire, la communauté rurale, pour les zones de terroirs. Les terres des zones de terroir sont affectées aux membres des communautés rurales par un conseil rural, sous l'autorité de l'Etat. Le mode de gestion fondé sur le contrôle exercé par l'Etat met surtout l'accent sur le principe de l'autogestion collective qui s'appuie sur le sens de la responsabilité des paysans. Ceux-ci sont appelés à prendre en main leur destin et à participer activement à l'exécution des plans de développement. Dans ces conditions, la présence de l'Etat se justifie surtout par la nécessité d'assurer l'intérêt général et d'aider au bon fonctionnement des nouveaux organes chargés de la gestion des terres et notamment de leur affectation ou désaffectation.

3. Les conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national

Ces conditions fixées par décret sont essentiellement de deux sortes. La première, héritée du droit traditionnel négro-africain est relative à l'appartenance à la collectivité qui va servir de titre juridique à l'exploitation des terres. Ainsi, en zone urbaine, les terres sont affectées aux personnes domiciliées sur le territoire de la commune. Dans les terroirs, l'affectation peut être décidée en faveur soit d'un membre de la communauté rurale, soit de plusieurs membres groupés en association ou coopératives. Donc en principe, les étrangers à savoir ceux qui sont extérieurs à la collectivité n'ont pas droit aux terres réservées à celle-ci.

4. Nature des droits des occupants des terres du domaine national

L'occupant a de simples droits d'usage sur la terre qui lui est affectée.

5. L'inaliénabilité des terres du domaine national

Il faut distinguer entre les particuliers et l'Etat. A l'égard des particuliers, l'affectation des terres du domaine national ne peut faire l'objet d'aucune transaction, en particulier la vente ou le louage. Cette solution, sans doute inspirée des traditions africaines, peut se justifier notamment par l'idée que le domaine national est une chose commune appartenant à l'ensemble de la Nation sénégalaise. Un individu ne saurait donc disposer des terres au détriment de la collectivité. L'inaliénabilité des terres peut s'expliquer aussi par des considérations d'ordre économique, avec l'impérieuse nécessité de conserver les biens collectifs en prévision des générations futures.

Enfin l'inaliénabilité du domaine national est une manifestation concrète d'une réelle solidarité. Dans ces conditions, seul l'Etat se voit reconnaître expressément le droit d'immatriculer certaines terres en son nom. Ces terres intègrent le domaine privé de l'Etat qui pourra exercer sur elles tous les attributs d'une propriété individuelle. Il pourra ainsi les vendre, les attribuer par voie de bail, etc.

6. L'immatriculation exceptionnelle des terres du domaine national

Seul l'Etat a la possibilité d'immatriculer les terres du domaine national en son nom. Quelle est la portée d'une telle faculté? Pour tenter de répondre à cette question, il faut distinguer selon la nature des terres susceptibles d'être immatriculés. Les terrains des terroirs et ceux des zones pionnières ne peuvent être immatriculés par l'Etat que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique. Cette même exigence est valable pour certaines terres des zones urbaines. Il s'agit précisément de celles qui n'ont pas une vocation agricole. Donc seuls les terrains situés en zones classées et ceux des zones urbaines n'ayant pas vocation agricole peuvent être immatriculés par l'Etat sans formalités préalables. L'essentiel des terres ne peut ainsi être immatriculé au nom de l'Etat que pour des raisons d'utilité publique. Et si l'on sait que la procédure à suivre est complexe et longue, et que, l'Etat doit indemniser les occupants désaffectés, on peut légitimement penser que l'immatriculation des terres par l'Etat est exceptionnelle.

7. Rôle du Géomètre Expert dans l'application de la loi

De plus en plus, l'Etat et les Collectivités Locales (les Communes et les Communautés Rurales) font appel aux Géomètres Experts dans la préparation et l'exécution de dossiers d'immatriculation à savoir :

- Délimitation de terrains pour cause d'utilité publique (lotissements, opérations d'urbanisme etc...)
- Délimitations des territoires des communes et communautés rurales

- Assistance des communes et Communautés Rurales pour la réalisation de projets cartographiques, de cadastre rural et la mise en place de SIG.

E. APPRECIATION CRITIQUE DE LA LOI SUR LE DOMAINE NATIONAL

Il faut instituer, comme dans l'Afrique traditionnelle, le système de la propriété collective où la terre appartient à la communauté vivant sur le territoire et est gérée par une représentation de cette communauté dans l'intérêt de tous ceux qui veulent l'exploiter. C'est cela qu'a fait le législateur sénégalais à travers la loi sur le domaine national. Celle-ci est une œuvre de compromis, fruit d'une réflexion importante, fondée sur les réalités sociologiques et sur l'impératif du développement. Des difficultés relevées dans l'application appellent quelques correctifs.

- La première difficulté est liée à la multiplicité des textes et à leur défaut d'harmonisation. Ces textes devraient être fondus dans un même code foncier.
- La seconde difficulté tient à l'analphabétisme des destinataires de la terre et à l'inadaptation du modèle de communication. L'usage du français ne rend pas l'information accessible aux masses illettrées. La solution consisterait donc à mener de vastes campagnes de sensibilisation des populations par le biais des langues locales.
- La troisième c'est que, la composition effective du conseil rural pose problème. Ses membres sont âgés et représentent certains pouvoirs traditionnels, politique, religieux. Ils ont généralement un faible niveau d'instruction. Une telle conception, ne correspond certainement plus aux exigences actuelles du développement du monde rural en pleine mutation. C'est la raison pour laquelle il semble impérieux aujourd'hui, de procéder à de nouvelles restructurations impliquant davantage les cadres, les jeunes et les femmes du monde rural pour permettre une gestion plus dynamique du domaine national.

Le contrôle exercé par l'Etat sur l'action des communautés rurales, notamment par le biais du sous-préfet, n'est pas toujours accepté par les populations qui refusent l'atteinte portée à l'autonomie des conseils ruraux. De nombreux dossiers sont semble-t-il bloqués au niveau des préfectures. Il s'ensuit que certains candidats à l'affectation d'une terre passent outre la décision préfectorale et mettent en valeur les terres sans l'aval de l'autorité administrative. Il paraîtrait également que le contrôle étatique ait eu pour conséquence de déresponsabiliser progressivement les populations (l'affaire de l'affectation des terres de MBANE à des particuliers sans que le Conseil Rural ne soit informé).

Il faut également noter que les principes démocratiques n'ont pas joué lors de

l'affectation des terres. Celles-ci ont été distribuées sur des bases souvent subjectives fondées sur des communautés d'intérêts. Et, l'origine sociale des membres des conseils ruraux leur défaut de maîtrise des enjeux de la réforme foncière de 1964, ont été à l'origine de l'accaparement des terres par une minorité et leur sous exploitation. Evidement, cet état de fait doit être corrigé par les pouvoirs publics qui doivent exiger une saine application des conditions d'affectation des terres.

CONTACT

Mr Mamadou NDIR,

Président de l'Ordre National des Géomètres Experts du Sénégal (ONGES)