



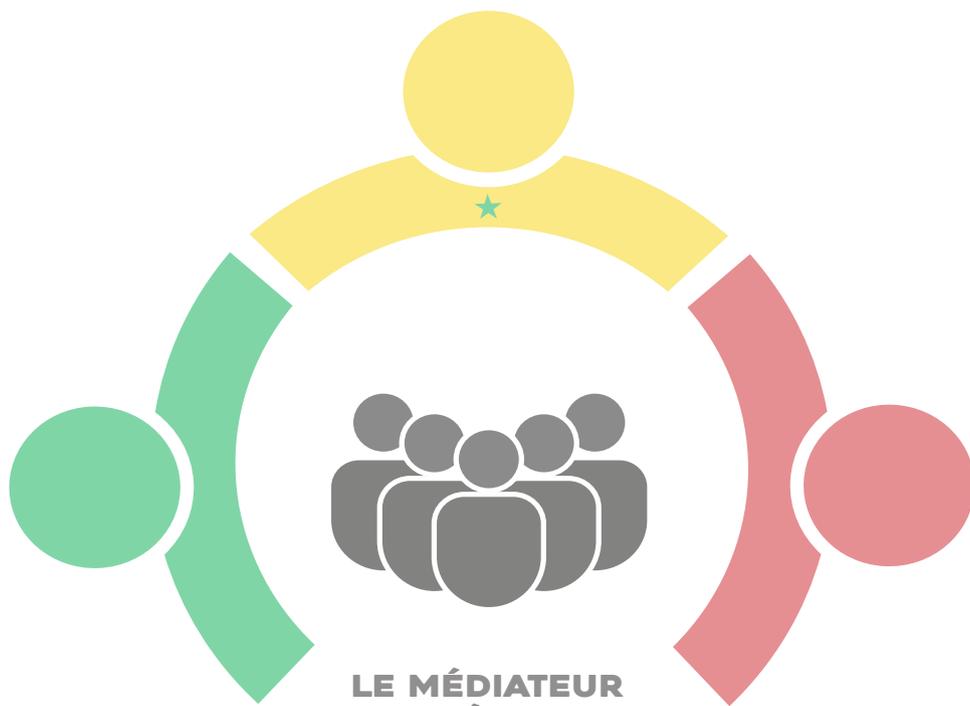
# LE MÉDIATEUR

Bulletin d'informations trimestriel de la Médiature de la République

N.08 - JUIN 2024

# LE FONCIER EN QUESTION





**LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE**  
À l'écoute du citoyen



## SOMMAIRE

### P.4 MOT DU MÉDIATEUR

### P.7-16 DOSSIER

## LE FONCIER EN QUESTION



- **Loi sur le Domaine National et Code du Domaine de l'Etat**
- **Le diagnostic des Anciens Gouverneurs de Région**
- **L'approche du CRAFS**
- **La réponse du PROCASEF**

### P.17-22 VIE DE L'INSTITUTION

#### ACTIVITÉ



- Visite de la 42ème promotion de l'ENOA

#### AUDIENCE AVEC...

- Le Collectif des vacataires de la Loterie Nationale du Sénégal (LONASE)
- Le Collectif des employés licenciés par Total Energies
- Les étudiants de l'ENDSS



## LE MÉDIATEUR

#### DIRECTEUR DE PUBLICATION

Demba KANDJI

#### REDACTRICE EN CHEF

Diatou CISSÉ

#### ONT CONTRIBUÉ A CE NUMERO

Mbagnick DIOUF, Mamadou LO, Assane SALL, Aziz KANDJI, Frédéric MBENGUE

#### CONTACTS

(221) 33 921 12 57

[www.mediaturedelarepublique.sn](http://www.mediaturedelarepublique.sn)

#### CRÉDIT PHOTOS

El Hadj Sékou DEME

#### ADRESSE

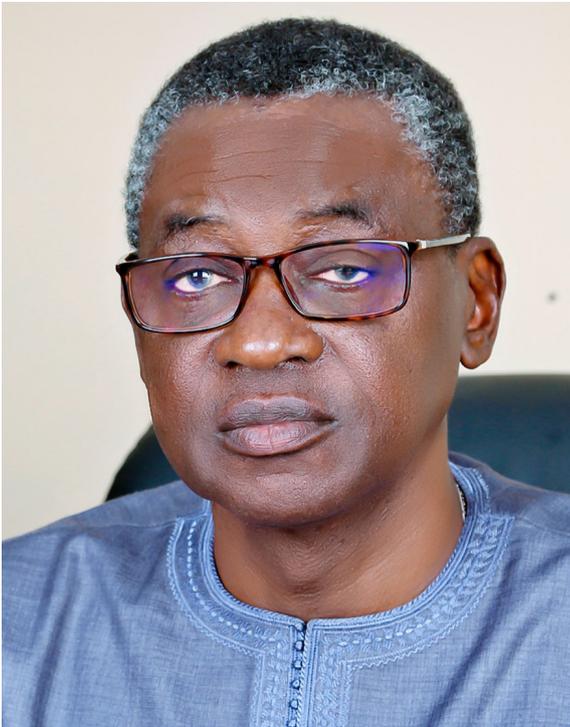
22, rue Vincens x Faidherbe, Dakar



## MOT DU MÉDIATEUR

PAR DEMBA KANDJI

# « Le foncier dans tous ses états »



L'intercession en faveur des citoyens, auprès des administrations publiques et des organismes investis d'une mission de service public constitue le cœur de métier de l'Institution du Médiateur de la République aux termes des dispositions de l'article 8 de la loi n° 99-04 du 29 Janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi n° 91-14 du 11 Février 1991. A ce titre, il reçoit des citoyens des réclamations diverses et variées qui n'ont pas connu une suite heureuse auprès de l'administration publique et des organismes ci-dessus désignés.

Parmi les réclamations de toute nature reçues et traitées par l'institution du Médiateur de la République tout au long de l'année, celles ayant pour objet des problématiques foncières occupent une place prépondérante. Sans être péremptoire, nous pouvons d'ores et déjà trouver l'explication d'un tel phénomène dans le caractère très conflictogène des rapports fonciers qu'entretiennent nos compatriotes tant en zones urbaines que rurales.

La récurrence des conflits et réclamations qu'ils suscitent chez nos concitoyens a été à la base de l'organisation de la rencontre les 7 et 8 mai 2024, regroupant les différentes sensibilités pour réfléchir sur la gouvernance foncière en milieu urbain et rural.

Partout sur le territoire national en effet, les stratégies d'appropriation des assiettes foncières se développent donnant à croire à une forme de désinvolture sidérante dans notre rapport à la terre et à la nature. En zone urbaine, c'est l'occupation anarchique et inconsidérée du littoral avec ses conséquences sanitaires et environnementales sur les populations.

Les conditions d'occupation anarchiques de certaines parties du domaine public maritime sont grosses de conséquences dont notamment, l'accélération de l'érosion maritime, l'avancée de la mer, la mise en péril des zones riveraines, l'obstruction des couloirs de circulation des alizés marins, l'aggravation de la pollution atmosphérique particulièrement dans un espace de forte concentration démographique comme Dakar.

La boulimie n'épargne aucune zone y compris celles dites de terroir. Ce qui se passe en milieu rural plonge parfois l'observateur dans la sidération : attributions multiples d'une même assiette foncière, désaffectation des terres intégrées, ensuite dans le domaine privé non affecté de l'Etat suivies d'attribution de baux transformés au final en titres fonciers par l'entremise d'officiers ministériels.

La loi sur le domaine national et le code du domaine de l'Etat sont utilisés dans le cadre d'une gestion par escaliers pour faciliter, parfois, la privatisation des terres sans qu'il soit certain que ces opérations préservent les intérêts des populations concernées.

Les incidences sur le foncier rural sont gravissimes et se manifestent en termes de dislocations des cellules communautaires de base, de désagrégation des chaînes de solidarités familiales, d'exodes vers les zones urbaines, de mouvements migratoires massifs au travers les voies maritimes meurtrières de l'Atlantique et de la méditerranée, si ce ne sont les routes assassines du désert saharien ou de l'Amérique dite latine.



## MOT DU MÉDIATEUR

Les opérations et pratiques non orthodoxes affectant les assiettes foncières en milieu rural ont ceci de gravissimes qu'elles provoquent, insidieusement, un délitement profond des lignages tout en entraînant un affaïssissement systématique de l'autorité parentale dans les cellules familiales. Ces effets désastreux, au sujet desquels les socio-anthropologues procèdent à des mises en lumières décisives, sont à prendre sérieusement en considération.

Les pertes de droits sur les terres ancestrales, quelles qu'en soient les modalités, induisent un amenuisement voire une disparition du pouvoir de leadership des chefs de famille, faisant le lit d'irréversibles désunions à l'intérieur des foyers.

Les mécanismes d'appropriation et d'accaparement des terres notamment dans les zones rurales donnent à voir des formes brutales de prédation à un degré si avancé que certains acteurs et non des moindres tels que les populations locales, les services décentralisés, les administrations territoriales, la société civile, les organisations non gouvernementales font état d'une bombe à fragmentation en maturation dont la déflagration pourrait être dévastatrice.

Il nous revient de prendre en compte l'exacte mesure des problèmes liés à la gestion des terres dans les zones de terroir, à la lumière des impératifs de sécurité foncière rurale.

Ces impératifs commandent, d'ailleurs, de repenser l'écosystème du cheptel national et de tenir pour essentielle la modification des dispositifs de nomadisation des bétails sur des espaces qui arbitrent régulièrement des confrontations sanglantes entre éleveurs et agriculteurs.

Sans négliger la force des traditions en l'occurrence, il paraît de bonne méthode d'envisager toutes les possibilités qui s'offrent pour, utilement, fixer les populations nomades dans des assiettes foncières telles que les fermes ou tout au moins des espaces dédiés à l'intérieur desquels peuvent être pratiquées des activités d'élevage et de production agricole.

La gouvernance foncière doit prendre en considération les exigences afférentes aux chaînes de valeurs agricoles et celles d'un pastoralisme adapté pour assurer définitivement, dans des conditions les plus optimales, l'indépendance alimentaire du Sénégal longtemps espérée.

Le Médiateur de la République est en ligne avec celles et ceux qui estiment, relativement à la question spécifique aux filières bovines et ovines, que les contraintes de satisfaction des besoins de consommation nationale ne peuvent être réglées en maintenant des modes de gestion sylvopastorale reposant largement sur des mouvements aléatoires de bétails.

Tout ceci pour dire que les problèmes de gouvernance foncière ne se résument pas aux seuls conflits de titularité sur des terres du domaine national ou de celui de l'État.

La bonne occupation de la terre préfigure notre commune volonté de vivre ensemble. L'engouement des sénégalais pour la terre est l'occasion de rappeler l'alerte prémonitoire de Guy Adjeté KOUASSIGUAN soulignée par Pierre BOUREL dans la préface de son ouvrage<sup>1</sup>.

« Si certains ne partageront pas toutes ses idées, beaucoup, dont nous sommes, admettront avec lui que les mutations qu'impose le développement économique et social n'exigent pas nécessairement la destruction des institutions familiales traditionnelles et que dans le contexte général de socialisation du droit, la conception africaine de la famille faite de solidarité contre les dures réalités et les incertitudes de la vie dans un pays en voie de développement, garde toute sa valeur. Comment, d'autre part, ne pas entendre son appel lorsqu'il demande aux législateurs africains de faire preuve d'imagination dans la recherche des modalités qui permettraient aux sociétés négro-africaines de reconquérir leur identité, condition première de leur évolution et de leur modernisation !

Il nous incombe de méditer, sans a priori, cette sage invite si nous voulons restaurer des rapports apaisés à la terre et asseoir les bases d'une gouvernance foncière propre à préserver les intérêts de tous, particulièrement des populations les plus vulnérables

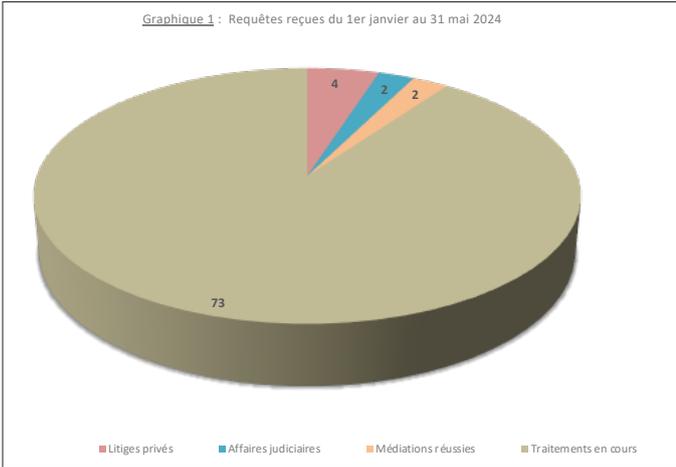
1- **Quelle est ma loi ? Tradition et modernisme dans le droit privé de la famille en Afrique noire francophone, Collection CREDILA, Editions A. PEDONE, Paris 1974,**



## VIE DE L'INSTITUTION

## TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS

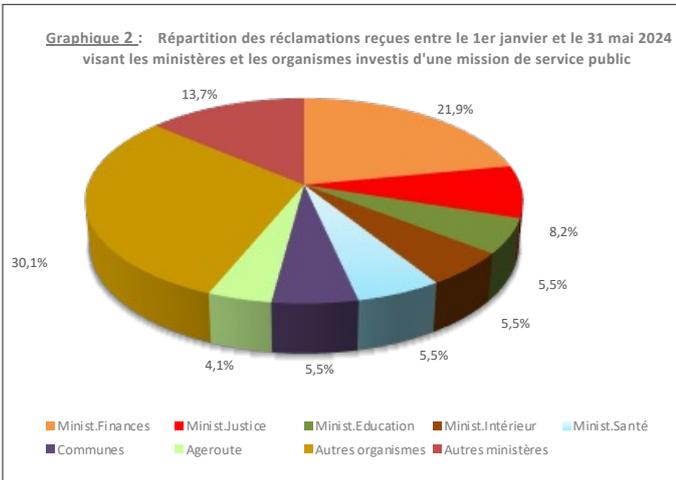
Graphique 1 : Requêtes reçues du 1er janvier au 31 mai 2024



### Récapitulatif des dossiers pour le quatrième trimestre

Entre le **1er Janvier et le 31 Mai 2024**, 81 réclamations ont été portées à la connaissance du Médiateur de la République dont **73 en cours** de traitement ; **4 litiges** d'ordre privé ; **2 dossiers** de réclamation sont pendants devant les juridictions et **2 autres dossiers** ont connu de règlement à la satisfaction de leurs réclamants.

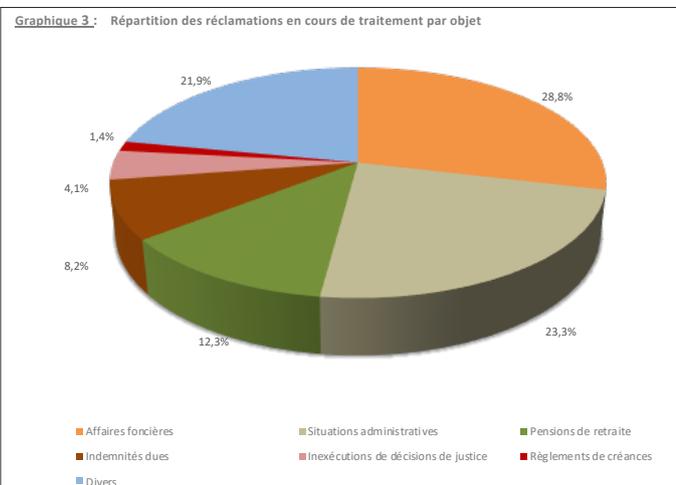
Graphique 2 : Répartition des réclamations reçues entre le 1er janvier et le 31 mai 2024 visant les ministères et les organismes investis d'une mission de service public



Pour la période susvisée, les requêtes touchent pour la plupart le Ministère des Finances et du Budget avec **21,9%** des dossiers traités. Suivent ensuite par ordre décroissant le Ministère de la Justice **8,2%** et les Ministères en charge de l'Education, de l'Intérieur et de la Santé avec chacun **5,5%** des affaires en cours de traitement.

Les problèmes que pointent du doigt les requêtes visant le Ministère des Finances et du Budget concernent pour la plupart les paiements d'arriérés de salaire et de rappels de solde ou d'indemnités.

Graphique 3 : Répartition des réclamations en cours de traitement par objet



Il est à noter toujours pour la période allant du 1er janvier au 31 mai 2024 que les réclamations restent dominées par les questions foncières. Ces dernières portent en effet sur **28,8%** des affaires en cours. Suivent de près les dossiers de situation administrative des agents fonctionnaires comme non fonctionnaires. C'est **23,3%** des requêtes en cours de traitement qui ont trait à des affaires ayant une incidence financière ou en relation avec la régularisation de situation administrative des agents de l'Etat en activité comme à la retraite.



## DOSSIER

# Le foncier en question

*La terre est le bien le plus précieux des communautés rurales qui l'ont toujours gérée comme une propriété commune inaliénable et le dépositaire des valeurs sociales, culturelles et des pratiques culturelles. En plus de l'habitat, la terre sert à la pratique des activités agricoles et donc assure l'alimentation des populations et du bétail et ne peut faire l'objet de transactions marchandes, mais de partage en vue de l'exploitation équitable, rationnelle et durable de ses ressources.*



Au cours des deux dernières décennies, la pression foncière liée à la démographie, la dégradation des sols, l'exploitation minière et l'agro-industrie, entre autres facteurs, ont démontré les limites de la loi sur le Domaine National. Celles-ci se trouvent matérialisées à travers l'accélération des mauvaises pratiques de gouvernance foncière, provoquant de vigoureuses réclamations et de violentes ripostes de la part des personnes spoliées, à un point tel qu'il règne une certaine incertitude et un sentiment d'insécurité aussi bien chez les communautés paysannes que chez les investisseurs privés nationaux et étrangers.

Le Médiateur de la République a été saisi d'un nombre croissant de réclamations de citoyens, de communautés locales liées aux conflits fonciers. À l'analyse de ces interpellations, somme toute récurrentes, le Médiateur de la République a pris l'initiative d'organiser un atelier d'échanges sur le foncier particulièrement en milieu rural. Cette rencontre avait réuni des membres du Cadre Réflexion sur le Foncier au Sénégal (CRAFS), l'association des anciens gouverneurs, des chefs de village, des partenaires financiers et techniques, et d'autres organisations de la société civile.



## DOSSIER | LE FONCIER EN QUESTION

### Objectifs de l'atelier

Cette rencontre visait trois objectifs principalement :

- Approfondir le diagnostic des litiges fonciers qui affectent le monde rural particulièrement,
- Procéder à la revue de bonnes pratiques de gestion foncière.
- Faire des recommandations pertinentes pouvant aider le Médiateur à formuler des propositions de solution au Président de la République.

A cet effet, les anciens gouverneurs de région qui ont une connaissance profonde du monde rural et une large expérience de gestion des conflits fonciers, des

experts du foncier et d'éminents juristes, les élus et les techniciens des collectivités territoriales, les organisations de la société civile et les communautés dont elles défendent les droits à la terre réunies autour du CRAFS ont été invités à approfondir la réflexion sur les origines légales, politiques, institutionnelles, juridiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales des litiges.

### Méthodologie

Pendant deux jours, des thèmes ont été discutés et approfondis dans les travaux de groupes :

## JOUR 1

### Loi sur le Domaine National (LDN) et Code du Domaine de l'Etat



Le Pr agrégé des Facultés de droit, Abdoul Wahab Ndiaye a d'emblée noté que la Loi sur le Domaine National votée en 1964, va allègrement sur ses 60 ans, et qu'elle peut bien être sujette à des anachronismes qu'il faudra corriger. Cette communication a porté sur

l'historique de la LDN à la fois en tant que legs colonial dans la mesure où elle a procédé à une appropriation de la législation foncière coloniale, mais aussi en tant que moyen de remettre la terre aux paysans à travers la notion de propriété commune.

Au Sénégal, le Domaine National recouvre le territoire pour lequel l'État n'est pas propriétaire de la terre, mais la détient et la gère pour le compte de la nation. La loi sur le Domaine National (Loi 64-46 du 17 juin 1964) le définit dans son article 1er comme « des terres non



## LE FONCIER EN QUESTION | DOSSIER

classées dans le domaine public, non immatriculées et à la conservation dont la propriété n'a pas été transcrite des hypothèques, à la date d'entrée en vigueur de la loi ». Elle classe les espaces de ce domaine en 4 catégories, en fonction de leur vocation : urbaine, classée, terroir et pionnière (cette dernière catégorie est aujourd'hui reversée dans les zones de terroir). Après avoir brièvement rappelé quelques conflits fonciers aux conséquences dramatiques, intervenus au cours des dernières années, certains ayant occasionné des pertes en vies humaines, le Professeur Ndiaye s'est ensuite appesanti sur leurs causes, dont principalement :

- Une législation et une réglementation incomprise, incomplète, inadaptée et peu évolutive
- Des administrations foncières inefficaces et parfois installées dans l'illégalité.

En ce qui concerne la législation foncière, le Professeur Ndiaye a démontré comment la vulgarisation insuffisante de la LDN a été perçue par les populations comme un accaparement de leurs droits coutumiers par l'Etat, assorti d'un droit d'usage soumis à des contraintes qui n'existaient pas dans le droit coutumier, entraînant ainsi de fortes résistances en milieu rural.

Il s'y ajoute que cette législation est incomplète, notamment en ce qui concerne l'absence d'une délimitation des zones de terroir et des zones pionnières et l'absence d'un registre cadastral, entraînant de nombreux abus des élus locaux qui ne maîtrisent pas la situation



réelle des terres, ainsi qu'une occupation anarchique de l'espace, de nombreux conflits fonciers et finalement un manque d'organisation des collectivités territoriales.

Le Professeur Ndiaye n'a pas manqué de souligner les failles dans les décrets d'application de la LDN, parmi le décret 72-1288 du 27 octobre 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du Domaine national comprises dans les communautés rurales, et le décret 80-268 du 10 mars 1980 portant organisation des parcours du bétail fixant les conditions d'utilisation des pâturages et dont les actes réglementaires n'ont pas encore été définis.

Pour le Professeur Ndiaye, ces évolutions témoignent d'une administration inefficace et installée dans l'illégalité, car si la vente des terres est proscrite par la LDN, ce sont bien des agents de l'Etat qui en ont fait une pratique récurrente en procédant à leur cautionnement. Il s'y ajoute que

beaucoup d'actes illégaux pris par les collectivités territoriales sur le foncier ont été approuvés par des représentants de l'Etat.

Abordant les solutions à la mauvaise gouvernance foncière, le Professeur Ndiaye a rappelé le travail effectué par la Commission Nationale de Réforme foncière (CNRF) mais dont le rapport n'a toujours pas connu de suite, alors que les conflits fonciers persistent et s'aggravent. Dans ce contexte, deux pistes de solutions immédiates à ces conflits peuvent être envisagées :

- Le maintien du domaine national tout en procédant au nettoyage des dispositions obsolètes, et en la complétant avec une délimitation et une réglementation des différentes zones et par un registre foncier;
- L'unification des deux régimes en procédant à l'immatriculation des terres du Domaine national, soit une immatriculation de l'ensemble des terres au nom de l'Etat qui procédera ensuite à leur cession aux collectivités territoriales afin qu'elles les mettent en bail, soit une immatriculation des zones pionnières au nom de l'Etat et des zones de terroir au nom des collectivités territoriales qui pourront les mettre en bail ou les utiliser comme participation au capital des sociétés souhaitant investir sur leurs territoires.

La Communication du Professeur Abdoul Wahab Ndiaye a été suivie de larges et profondes discussions qui ont permis de faire un diagnostic des conflits fonciers en milieu rural



## DOSSIER | LE FONCIER EN QUESTION

# Le diagnostic des Anciens Gouverneurs de Région

*Souleymane Ciss, ancien gouverneur, au nom de son association, a partagé leur diagnostic de la situation au travers de leur longue expérience de représentant de l'Etat auprès des populations dans les zones les plus reculées du pays. Synthèse*

Il ne se passe pas une semaine sans que le conseil d'Etat ou le médiateur de la République ne soit saisi de litiges fonciers mettant en cause les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et/ou les organismes publics. Ces litiges souvent aux allures de scandales, sont relayés par les médias, en témoignent les cas illustratifs des communes de Mbane et Ndiaganiao notamment au village de Ndengler.

L'urbanisation galopante liée à la croissance démographique exponentielle dans les régions de Dakar et de Thiès, l'installation tout azimuts d'industries (surtout minières) occasionnent une raréfaction des zones de pâturages fortement impactées. Le déclassement de forêts classées ainsi que l'extension des zones de culture sur des terres normalement destinées au bétail constituent des éléments qui nourrissent les conflits fonciers (...).

Dans les zones urbaines et péri urbaines, les opérations de lotissements irréguliers et des affectations abusives de terres à des particuliers sont monnaie courantes. En réalité, on assiste à



une spéculation foncière débridée créant de nouveaux riches au détriment des populations souvent spoliées de leurs droits et de leurs biens, et sous la complicité des personnes chargées d'appliquer et de faire respecter les lois et règlements.

(...) Un autre problème source de conflits mérite d'être mentionné. Il s'agit de l'utilisation dévoyée du domaine public de l'Etat, imprescriptible et inaliénable dont le caractère d'intérêt général ne souffre d'aucun doute. Et pourtant il a fait l'objet de nombreuses attributions du fait d'une brèche ouverte par l'article 19 de la loi

portant code du domaine de l'Etat utilisée de manière abusive par les administrations en charge des domaines.

L'occupation du littoral dans la région de Dakar semble avoir dépassé les limites au point de provoquer régulièrement des protestations des populations. A l'intérieur du pays les rives des fleuves ne font l'objet d'aucune surveillance, laissant les personnes s'y installer en toute impunité. Ces différents cas de conflits sont loin d'être exhaustifs mais donnent une idée de leur ampleur et de leur diversité.



## LE FONCIER EN QUESTION | DOSSIER

### DES CAUSES MULTIPLES

#### UNE LÉGISLATION ET UNE RÉGLEMENTATION INCOMPRISE, INCOMPLÈTE, INADAPTÉE ET PEU ÉVOLUTIVE

##### *La résistance psychosociologique des populations à la loi sur le Domaine National*

Au lendemain des indépendances, les pouvoirs publics ont hérité de deux régimes qui coexistaient dans la loi 64-46 du 17 juin 1964 portant domaine national : le régime de l'immatriculation par lequel le pouvoir colonial a introduit la propriété foncière privée et un régime foncier coutumier.

Le régime de l'immatriculation introduite par le colon a été quasiment rejeté par les populations, ce qui a conduit à l'apparition d'un nouveau régime dit « régime du domaine national ». Ils'agit là d'un véritable changement que le gouverneur Léopold Wade, ancien directeur général de l'administration territoriale évoquait si bien en affirmant que « la loi de 1964 portant domaine national est un droit de synthèse original poursuivant deux objectifs essentiels : la socialisation de la

propriété foncière plus conforme à la tradition négro africaine et le développement économique ».

Mais l'absence de vulgarisation suffisante ainsi qu'une administration naissante peu dotée en ressources humaines compétentes, ont fait que la loi a été incomprise par ceux même chargés d'en assurer l'application et les populations admettant difficilement le renoncement à leurs droits coutumiers sur la terre qu'ils ont héritée de leurs aïeux.

*Une législation et une réglementation incomplète*  
(...) A ce jour, le décret d'application prévu à l'article 7 de la loi sur le domaine national pour répartir les terres entre zone de terroir et zone pionnière n'a jamais été adopté.

La mise en application de la loi et de ses décrets devait se traduire par l'organisation harmonieuse de l'espace à travers une véritable politique d'aménagement du territoire. Ce qui n'a jamais été le cas. D'où l'occupation anarchique, cause de conflits en permanence. Les collectivités territoriales qui disposent d'importants pouvoirs en matière foncière, n'ont aucune maîtrise sur la situation réelle des

terres, car n'ayant pas de registre foncier bien que celui-ci soit prévu par les textes.

Ces failles observées dans la loi sont également présentes au niveau de ses décrets d'application. Plusieurs actes réglementaires prévus n'ont jamais vu le jour.

##### *Des textes inadaptés et peu évolutifs*

Que ce soit la loi sur le domaine national et ses décrets d'application, ainsi que la loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat, on peut constater leur inadaptation aux mutations institutionnelles, économiques et psychosociales durant ces dernières décennies.

La décentralisation a connu des avancées majeures avec la réforme de 1996 et l'acte 3 en 2013 qui ont consacré des transferts importants de pouvoirs aux collectivités territoriales, surtout en matière domaniale et foncière, lesquelles sont devenues plus libre avec l'affranchissement de la tutelle.

A l'ère socialiste les conflits étaient moins nombreux. Mais depuis l'avènement des libéraux. La terre est maintenant perçue comme un moyen d'enrichissement rapide, conduisant à une ruée massive





## DOSSIER | LE FONCIER EN QUESTION

vers les terres, en piétinant au passage la législation et la réglementation foncière. Les textes précités sont restés figés à quelques exceptions près, avec peu de changement.

### DES ADMINISTRATIONS FONCIÈRES INEFFICACES ET INSTALLÉES DANS L'ILLÉGALITÉ

L'esprit des lois sur le domaine national, le code du domaine de l'Etat ainsi que leurs textes d'application témoignent d'une réelle volonté d'asseoir une planification rigoureuse du développement économique et social, mais aussi d'aménagement de l'espace de sorte que toutes les activités puissent s'y développer en toute harmonie.

Hélas, les acteurs chargés de leur application ont souvent ignoré cet esprit et posé des actes allant à l'encontre de celui-ci.

#### Les élus locaux

Les élus locaux disposent en matière foncière de pouvoirs importants mais, ils violent souvent cet esprit en procédant plus que de besoin, à des affectations de terres à des non-résidents.

Des actes sont également pris sans vérification préalable de l'emplacement des terres et de leur statut juridique

avec des opérations de lotissement telle la constitution de quota de parcelles destinées à être distribuées à des fins politiques ou d'enrichissement illicite.

### Les administrations des impôts et domaines et de l'urbanisme

La vente des terres du domaine national est proscrite et punie par la loi. Et pourtant ce sont des agents de l'Etat qui avalisent cette pratique devenue récurrente.

### Les autorités administratives territoriales

Les pouvoirs publics, le code général des collectivités territoriales, de même que les textes cités supra ont institué un système de contrôle administratif et juridictionnel des actes des collectivités territoriales qui confèrent un pouvoir d'approbation au représentant de l'Etat en matière domaniale et d'urbanisme.

Pourtant beaucoup d'actes illégaux pris par les collectivités locales et approuvés par le représentant de l'Etat ont été annulés par les tribunaux ou constatés par des institutions telles que le Médiateur.

L'analyse des causes est loin d'être exhaustive. Elle a cependant le mérite de décliner quelques axes de solution dont la mise en œuvre pourrait au moins, nous l'espérons, atténuer les conflits.

## QUELQUES AXES DE SOLUTIONS

(...) La CNRF a effectué un travail titanesque impliquant des experts de haut niveau. Son rapport n'a toujours pas connu de suite.

Depuis, avec la persistance des conflits et leur aggravation, les débats et contributions se multiplient afin de trouver des solutions à ce problème.

Deux pistes se dessinent :

- Le maintien du domaine national tout en procédant au nettoyage de certaines de ses dispositions obsolètes,
- L'unification des deux régimes en procédant à l'immatriculation des terres du domaine national.

#### *Maintien du domaine national*

Il s'agira :

- de procéder au nettoyage de la loi 66-46 et de ses décrets d'application, en retirant toutes leurs dispositions obsolètes.
- De compléter la réglementation surtout celles relatives à la délimitation des zones et à la tenue du registre foncier
- De préciser certaines notions
- De réexaminer, à l'aune des ambitions des nouvelles autorités, les procédures d'affectation et de réaffectation des terres

- Au niveau des zones urbaines et péri urbaines, mieux encadrer les opérations de lotissements et réformer la commission d'attribution des parcelles issues de lotissement
- Rendre plus contraignante la notion d'utilité publique pour qu'elle ne dissimule une utilité privée
- Capaciter davantage et conscientiser les agents chargés de la gestion et de l'administration foncière ainsi que ceux ayant pour mission de contrôler les actes des collectivités territoriales.

#### *Unification des deux régimes*

Les propositions émises sur ce point consiste en l'immatriculation des terres du domaine national au nom de l'Etat et ou des collectivités territoriales.

Il s'agit d'immatriculer l'ensemble des terres au nom de l'Etat qui procédera ensuite à leur cession aux collectivités territoriales qui pourront les mettre en bail, soit immatriculer les zones pionnières au nom de l'Etat et les zones de terroirs au nom des collectivités territoriales.

Ces dernières pourront les mettre en bail ou les utiliser comme participation au capital des sociétés qui souhaiteraient investir sur leurs territoires.



### L'approche du CRAFS



***Dans le cadre du processus de réforme foncière décidée par le Gouvernement du Sénégal en 2012, et conduite par la Commission Nationale de Réforme foncière (CNRF), le CRAFS a défendu une position nourrie par ses consultations avec les acteurs communautaires.***

Ainsi, le CRAFS relayait leurs savoirs endogènes, leurs pratiques culturelles, leurs besoins en ressources foncières et en investissements, face aux contraintes identifiées. Celles-ci sont, principalement, la sécheresse, la dégradation des terres, les conditions de la transhumance du bétail face à la réduction du pâturage, le faible accès des femmes et des jeunes à la terre et la pression foncière sur les terres du monde rural.

Ce recueil de propositions collectées dans les différentes zones écologiques a fait l'objet de débat à l'échelle nationale pour trouver des consensus autour des pratiques communes de gestion du foncier rural et péri-urbain, et de contributions de personnes ressources et d'experts en vue de l'élaboration d'un Document de position sur la réforme foncière et d'un Document consensuel entre le CRAFS et la CNRF.

Le consensus le plus fort entre le CRAFS et la CNRF, a été de reconnaître la pertinence et la valeur de l'esprit de la Loi sur le domaine national, tout en reconnaissant que cette loi devrait être revue dès l'instant que sa

mise en œuvre n'a jamais été effective. Le document consensuel entre le CRAFS et la CNRF sur la vision politique a été remis au Président de la République en avril 2017 met l'accent sur la souveraineté alimentaire des Sénégalais et des Sénégalaises dans le respect de l'environnement et de l'équité sociale, la sécurisation de toutes les ressources naturelles pour les générations futures. Il préconise :

- Le rejet systématique de toute marchandisation foncière
- La promotion d'un partenariat gagnant-gagnant entre investisseurs privés et communautés locales
- Le renforcement de la participation citoyenne aux instances de gouvernance foncière
- L'admission d'une mobilité foncière encadrée
- La reconnaissance et respect des droits fonciers légitimes des communautés locales qui vivent de la terre
- La sécurisation de la vocation des espaces communs et des zones de production agricole.



## DOSSIER | LE FONCIER EN QUESTION



### La réponse du Projet Cadastre et Sécurisation Foncière (PROCASEF)

La présentation du PROCASEF est essentiellement centrée sur les bonnes pratiques innovantes et inclusives en matière de gestion foncière. Elles sont mises en œuvre dans plus d'une centaine de communes à travers le pays. Pour rappel, le PROCASEF vise à renforcer la capacité du gouvernement pour la mise en œuvre d'un cadastre à l'échelle nationale, et d'améliorer la sécurisation foncière dans les zones sélectionnées.

Le projet prévoit la formalisation des droits existants d'usage et de propriété, individuels ou collectifs (en cas de modification des textes en vigueur), dans un délai relativement court et à des coûts abordables grâce à des services fonciers de proximité maîtrisant des technologies appropriées,

permettant de combiner les intérêts des différents groupes d'acteurs.

L'enjeu est notamment d'enregistrer tous les terrains et droits qui s'y attachent, quel que soit leur statut. La démarche est fondée sur l'approche de mise en place d'un cadastre qui sera notamment développé dans le cadre juridique foncier en vigueur avec une mise en application effective du Numéro d'Identification Cadastral (NICAD).

La sélection provisoire des communes éligibles au PROCASEF s'est faite sur la base de principes de sélection basé sur deux principes :

- Le premier principe (maillage du territoire national) est que les communes éligibles soient réparties entre toutes les régions du Sénégal afin d'avoir

une cartographie exhaustive à terme des effets du projet sur le territoire national.

- Le second principe (choix par grappe) vise le regroupement des Communes par zone agro écologique, voire sociologique cohérente afin de faciliter l'intervention des équipes de projet et assier une intervention diversifiée et ciblée selon les besoins spécifiques à chaque zone

Pour le moment 136 Communes ont été sélectionnées sur toute l'étendue du territoire couvrant toutes les régions administratives et les zones éco géographiques.

Les discussions autour de toutes ces communications ont permis de faire le diagnostic suivant :



## LE FONCIER EN QUESTION | DOSSIER

### RÉCAPITULATIF DES PROBLÈMES FONCIERS DANS LE MONDE RURAL

Les discussions sur les origines et les manifestations des conflits fonciers ont permis de souligner les points suivants:

- Une législation obsolète
- Le manque d'articulation ou absence d'outils de gestion foncière
- Un faible impact de l'Acte III de la Décentralisation sur la gouvernance foncière.
- Le manque de respect des critères, de transparence et d'équité dans l'attribution des terres
- La faible implication des populations locales dans les processus d'immatriculation
- La fréquence des conflits au sein des communes et entre communes urbaines et communes rurales en matière de lotissement
- L'implication excessive des hautes autorités la gestion foncière des collectivités territoriales
- L'illégalité des quotas des services des domaines et cadastres, des autorités administratives et des conseils municipaux, des promoteurs sur les lotissements
- Les difficultés d'accès des couches vulnérables, des jeunes et des femmes
- Des lotissements ne répondant pas aux demandes des populations
- Les manquements des collectivités territoriales envers le pastoralisme
- L'absence de planification foncière, notamment de Plan d'Occupation d'Affectation des Sols (POAS)
- Le défaut de collaboration entre les administrations foncières et les services techniques étatiques, notamment en termes de disponibilité de l'information foncière et leur participation aux opérations foncières locales
- Les fortes pressions de groupes sociaux, religieux et économiques sur les terres des populations rurales.

### JOUR 2 Travaux de groupes

Le deuxième jour, consacré aux travaux de groupes ont permis aux participants, d'identifier les contraintes à l'adoption de la Réforme sur le foncier, de proposer des actions prioritaires de nature à faciliter la réforme. Des recommandations ont été formulées :

- sur les bonnes pratiques à adopter,
- l'implication des populations, sur la protection du foncier pastoral
- sur les politiques et la réglementation à réviser.

Les rapporteurs des trois groupes de travail et le rapporteur général de l'Atelier ont par la suite procédé à la synthèse de ces recommandations (*voir tableau*).



## TABLEAU DE SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS DES TRAVAUX DE GROUPE

BONNES PRATIQUES	POLITIQUE ET REGLEMENTATION	PROTECTION DU FONCIER PASTORAL	IMPLICATION ET DROITS DES POPULATIONS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exproprier les titres fonciers datant de l'époque coloniale pour les céder aux populations.</li> <li>• Auditer le foncier dans les collectivités territoriales pour corriger les affectations illégales ou abusives.</li> <li>• Auditer la gestion des forêts et corriger les déclassements et affectations abusives</li> <li>• Créer des réserves foncières pour des forêts communautaires</li> <li>• Alléger les modalités d'acquisition des titres fonciers pour les citoyens sénégalais.</li> <li>• Renforcer la numérisation et digitalisation pour simplifier les circuits et procédures.</li> <li>• Proposer des solutions pour corriger la rupture entre la démographie et la ressource d'aménagement.</li> <li>• Traduire et vulgariser les textes législatifs.</li> <li>• Restaurer les terres après l'exploitation minière.</li> <li>• Régénérer les terres dégradées ou surexploitées</li> <li>• Capitaliser les bonnes pratiques de gestion foncière dans la législation et les programmes de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditer le domaine public et le domaine privé de l'Etat</li> <li>• Harmoniser les différents textes de loi et codes (Code de l'environnement, de la Forêt, Code pastoral, etc.)</li> <li>• Produire, utiliser et harmoniser les outils de gouvernance (POAS, CL, PDC, etc.)</li> <li>• Instituer des cadres de concertation en vue de prévenir d'éventuels conflits</li> <li>• Définir les limites entre les communes</li> <li>• Encourager l'Intercommunalité pour les communes partageant les mêmes ressources</li> <li>• Interdire la vente des terres du domaine national</li> <li>• Encourager mettre en place une convention tripartite bailleur</li> <li>• Collectivités Territoriales</li> <li>• Maitrise de l'eau à travers l'irrigation afin de permettre aux paysans de pouvoir valoriser leurs terres</li> <li>• Revoir les barèmes d'indemnisation en cas désaffectation ;</li> <li>• Délimiter clairement les concessions minières</li> <li>• Régler les occupations irrégulières du foncier</li> <li>• Suspendre éventuellement toutes les procédures d'attribution foncier (délibération et immatriculation) et procéder à un audit foncier national</li> <li>• Pourquoi pas un Tribunal statuant uniquement sur le foncier et l'environnement ?</li> <li>• Respecter strictement les procédures de cession du foncier public.</li> <li>• Prendre des mesures pour le respect strict des règles d'urbanisme.</li> <li>• Renforcer le zonage des terres à travers les POAS et les plans</li> <li>• Mettre en œuvre des politiques de mise en valeur des terres avec l'appui de l'Etat et du secteur privé</li> <li>• Assurer une souveraineté foncière en évitant les affectations définitives des terres aux étrangers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distinguer le foncier agricole, le foncier pastoral et foncier de l'habitat</li> <li>• Délimiter et sécuriser les pistes et couloirs pour la circulation du bétail, les espaces de pâturage, et définir leurs règles de gestion des réserves communautaires et des ressources.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliquer les populations dans le processus d'affectation en mettant en place des comités villageois.</li> <li>• Revoir les commissions domaniales pour plus de transparence et de lutte contre la corruption.</li> <li>• Décentraliser la Commission de Contrôle des Opérations Domaniales (CCOD) au niveau régional.</li> <li>• Identifier avec les populations des communes les possibilités d'accueillir des privés suivant un partenariat bénéfique à tous</li> <li>• Revoir l'exploitation minière pour protéger les droits des populations.</li> <li>• Réserver des quotas pour les femmes et les jeunes dans les affectations foncières.</li> <li>• Revoir la notion d'utilité publique (mettre en place une commission qui va statuer et prendre compte l'avis des communautés intéressées</li> <li>• Redéfinir les conditions d'acquisition du titre foncier (l'avis des communautés)</li> <li>• Reformuler les textes juridiques de sorte que les organisations communautaires puissent être au courant et donner leur avis qui doit lier les conseils municipaux</li> <li>• Mettre en place un accompagnement technique des communautés sur les permis d'exploration : par une approche participative en impliquant les acteurs concernés afin d'éviter les conflits</li> <li>• Partage d'information, diffusion large des textes sur le foncier à la base, vulgarisation et traduction à langues locales</li> <li>• Référentiel Adapter aux réalités des communautés</li> </ul>



ACTIVITÉ

VIE DE L'INSTITUTION

## Visite de la 42<sup>ème</sup> promotion de l'ENOA



*Comme de coutume, l'Ecole Nationale des Officiers d'Active (ENOA) de Thiès a, une fois de plus, tenu à faire visiter l'institution du Médiateur de la République aux élèves officiers de sa 42<sup>ème</sup> promotion sous la conduite du Commandant Cheikh DIENE, Directeur de la Promotion et de l'Encadrement de l'ENOA.*

Dans son mot de bienvenue, le Médiateur de la République a remercié les autorités de l'école pour le respect d'une tradition bien établie depuis quelques années, de faire visiter l'institution qu'il dirige aux élèves officiers en fin de formation.

En retour, le Commandant Cheikh DIENE a, au nom du Colonel Cheikh GUEYE, Directeur de l'Ecole Nationale des Officiers d'Active, procédé à la présentation de la promotion composée de 103

éléments dont une dizaine venant des pays de la sous-région. Par la suite, a été procédé à une présentation exhaustive de l'Institution à travers ses modalités de saisine, son domaines de compétence, ses missions et ses pouvoirs.

Le Médiateur de la République a insisté sur le rôle de la Médiation dans le renforcement de l'Etat de droit. Sur cet aspect, Monsieur Demba KANDJI est revenu sur la prise en charge des réclamations des citoyens



## VIE DE L'INSTITUTION

## ACTIVITÉ

nées des dysfonctionnements de l'Administration et son pouvoir d'auto saisine qui lui permet régulièrement de faire des propositions au Chef de l'Etat.

Il a ensuite souligné la parfaite collaboration avec le Ministère des Forces Armées qui contrairement à certaines administrations de l'Etat, répond fréquemment à ses courriers sur les requêtes qui lui parviennent des militaires à l'issue des enquêtes des commissions les concernant.

Quelques élèves officiers, au cours des discussions, ont posé des questions, entre autres, sur :

- Le profil d'un Médiateur de la République et son parcours ;
- La mission du Médiateur de la République qui semble s'apparenter à celle du juge ;
- Les délais pour la saisine du Médiateur.

A toutes ces interrogations, le Médiateur de la République a donné des réponses claires et précises, saluées par l'assistance.

Monsieur Mamadou Abdoulaye DIOUF, Conseiller du Médiateur de la République est intervenu pour saluer la présence de la 42ème promotion de l'ENOA, et rappeler que cette initiative s'inscrit dans la vocation de l'ENOA à former des officiers non seulement compétents sur le plan militaire, mais aussi conscients des valeurs civiques et républicaines, en invitant l'Ecole à continuer à exercer cette pratique pour les promotions à venir.



Au bout de cette activité majeure visant la formation de nos officiers et le renforcement de la visibilité de l'Institution, le Commandant Cheikh DIENE a remercié le Médiateur de la République pour cette visite au sein de son institution malgré les contraintes liées à son agenda très chargé. Il a enfin insisté sur le rôle central d'un Médiateur de la République dans un Etat de droit.

La rencontre a pris fin par une remise des logos des deux structures et une photo de famille.





## Collectif des vacataires de la Loterie Nationale du Sénégal (LONASE)



*Ce lundi 12 Février 2024, le Médiateur de la République, M. Demba KANDJI, entouré de certains de ses collaborateurs, a reçu en audience sur demande, le collectif des vacataires de la Loterie Nationale du Sénégal (LONASE).*

Cette rencontre a été l'occasion pour ce collectif d'exposer au Médiateur de la République les difficultés rencontrées quant au paiement du reliquat de leurs indemnités depuis leur mise en situation de départ volontaire par la LONASE.

Le Président du collectif M. Mody THIAM a remercié au nom du collectif le Médiateur de la République, d'avoir accepté de les recevoir. M. THIAM a ensuite expliqué les raisons de leur présence au sein de l'institution.

Ainsi, il informe le Médiateur de la République que ce collectif, faisant partie des employés vacataires de la LONASE, comptait en son sein 300 membres qui, à leur départ de la LONASE, devaient recevoir de la Direction Générale une indemnité.

A ce jour, 240 membres auraient perçu leurs reliquats

contre 51 autres (constituées en collectif) qui jusque-là ne parviennent pas à rentrer dans leurs droits. Cet exposé, consolidé, par d'autres membres de la délégation, a permis au Médiateur d'être mieux informé de la situation des intervenants qui affirment que la LONASE aurait refusé de payer certains d'entre eux, au motif qu'ils seraient frappés d'une prescription.

Le Médiateur de la République, reprenant la parole, a rappelé tout l'intérêt de cette rencontre permettant une meilleure communication sur la situation des vacataires de la LONASE.

Le Médiateur de la République a assuré le collectif de son accompagnement par un fort plaidoyer à l'endroit du Directeur Général de la LONASE pour une résolution de ce problème sur le principe de l'équité.



## Collectif des employés licenciés de Total Energies



*Ce mercredi 29 mai 2024, le Médiateur de la République, M. Demba KANDJI, en présence de certains de ses collaborateurs, a reçu en audience, le collectif des employés licenciés par la société TOTAL ENERGIES, conduit par Mme Ndiémé Diouf.*

L'objectif de cette rencontre était pour la délégation une occasion d'exposer au Médiateur de la République toutes les difficultés que rencontrent les travailleurs de la station TOTAL sis sur l'autoroute à péage suite à leur licenciement. Elle a ensuite informé le Médiateur de la République que leur collectif est composé de travailleurs mis à la disposition de la société TOTAL ENERGIES depuis plusieurs années par le cabinet SEN INTERIM, en qualité d'agents pompistes et de caissières au niveau de la station TOTAL de l'autoroute à péage.

Elle ajoute que depuis quelques mois, la Direction de Total les a informés avoir mis fin au contrat les liant à SEN INTERIM et de la signature d'un nouveau contrat avec un autre cabinet. C'est ainsi que certains employés ont été affectés, tandis que d'autres sans salaires sont toujours à l'écoute de l'entreprise utilisatrice TOTAL qui reste insensible à leur situation au motif que le

nouveau gérant de la station souhaiterait travailler avec une nouvelle équipe choisie par ses soins.

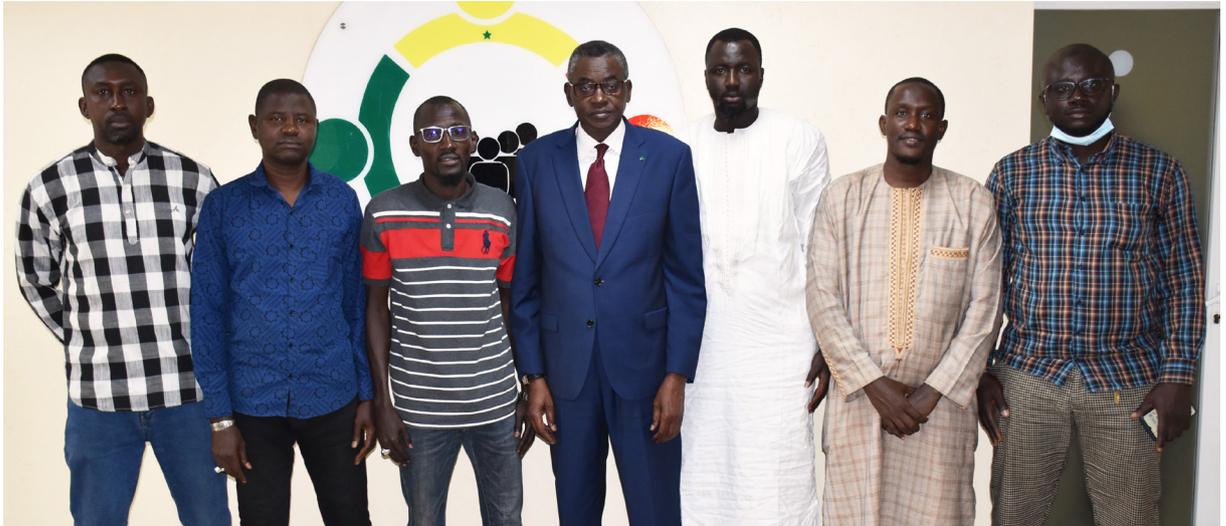
Après plusieurs interpellations, la société TOTAL ENERGIES a décidé de leur proposer un protocole d'accord de départ incluant des montants dérisoires en guise d'indemnités.

Elle informe le Médiateur de la République que certains membres du collectif acculés par des charges familiales, ont signé cet accord sous réserve de leurs droits, comme conseillé par leur avocat, en l'occurrence Me Moussa SARR. Deux cas notables ont aussi été exposé : celui de Mme Sarr qui soutient avoir perdu son emploi au retour de son congé de maternité et celui de M. BADJI qui serait en situation d'intérim depuis 8 années de service avec la société utilisatrice TOTAL ENERGIES.

Elle demande ainsi au Médiateur, au nom du collectif, d'intercéder en leur faveur pour permettre au collectif d'entrer en contact avec TOTAL dans l'optique d'une renégociation de leurs indemnités de départ. Pour une intervention plus pertinente, il a été demandé aux responsables de ce collectif de faire parvenir une réclamation écrite et un mémorandum dans les plus brefs délais, afin d'assurer une meilleure prise en charge de leur réclamation.



## Les étudiants en formation à l'ENDSS



*Ce mercredi 21 Février 2024, à leur demande, le Médiateur de la République M. Demba KANDJI a reçu en audience une délégation les étudiants en formation, en Master en Sciences Infirmières et Obstétricales, spécialités Pédagogie et Management des services de Santé à l'ENDSS sous la férule de M. Mor Talla DIENG.*

Il a exposé au Médiateur que l'origine de leur problème découle de l'interruption de leur formation, en deuxième année, formation entamée après leur admission à un concours professionnel de l'ENDSS qui était autrefois sous tutelle du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale mais désormais rattachée au Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) par le Décret 2023-345 du 21 Février 2023.

M Dieng a tenu à préciser qu'ils ont été étonnés de recevoir, suite à ce changement, une sommation du Ministère de la Santé et de l'action Sociale leur demandant d'arrêter la formation et de regagner leurs postes respectifs. L'argument avancé par le Ministère de la Santé serait irrecevable dans la mesure où elle est en déphasage avec les conditions

requis dans le communiqué N°00000093/MESRI/ENDSS du 06 janvier 2023 organisant le concours.

M. FALL poursuit en soutenant que même les certificats administratifs qui leurs ont servi pour participer au concours ont été émis par les médecins chef de région qui représentent le Ministre de la Santé et de l'Action Sociale. Ce qui pour lui témoigne de leur légitimité à participer à ce concours. S'agissant de l'argument brandi par les autorités du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale à savoir l'obligation pour un agent de faire 4 années dans la Fonction Publique avant de prétendre rejoindre un autre corps, M. FALL soulève que la plupart des agents ayant réussi au concours ont, à ce jour, une dizaine d'années d'expérience en tant que

contractuel alors que désormais, le ministère de la Fonction publique prend en compte les 2/3 du nombre d'année de contractualisation.

A l'issue de ces interventions, le Médiateur de la République a tenu à féliciter l'ensemble des étudiants pour leur détermination à s'inscrire dans une dynamique de renforcer leurs compétences pour permettre une meilleure qualité des services de santé au Sénégal.

Il a aussi tenu à assurer les membres de la délégation que des dispositions seront prises dans l'urgence par ses collaborateurs en vue d'adresser une correspondance au Ministre de la Santé et de l'Action Sociale pour le règlement rapide de ce différend.

Le Médiateur de la République a affirmé n'exclure de saisir le Président de la République pour le règlement définitif du problème entre le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale et le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI).



## **Collectif des candidats évincés au concours direct d'accès au Corps des Sous Officiers de Police, session 2023**



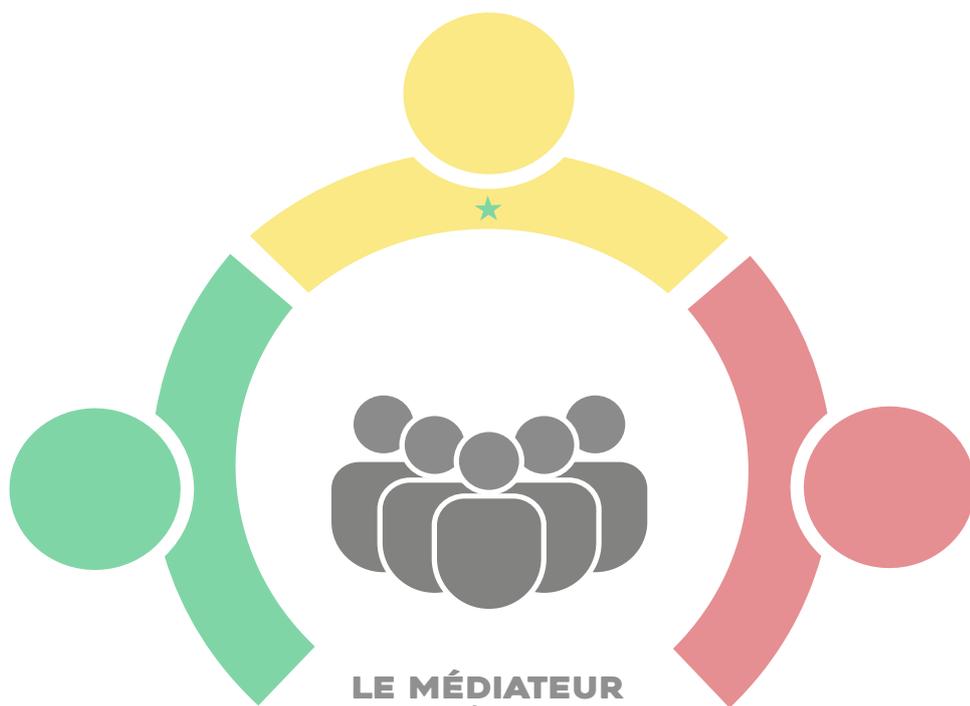
*Ce mercredi 03 avril 2024, le Médiateur de la République M. Demba KANDJI, en présence de certains de ses conseillers, a reçu en audience le collectif des candidats évincés au concours direct d'accès au corps des sous-officiers de la police session 2023, conduit par Ousseynou Ndoye.*

Cette rencontre a permis à la délégation d'exposer au Médiateur de la République la problématique liée à leur exclusion du processus de sélection des candidats définitivement retenus au dit concours.

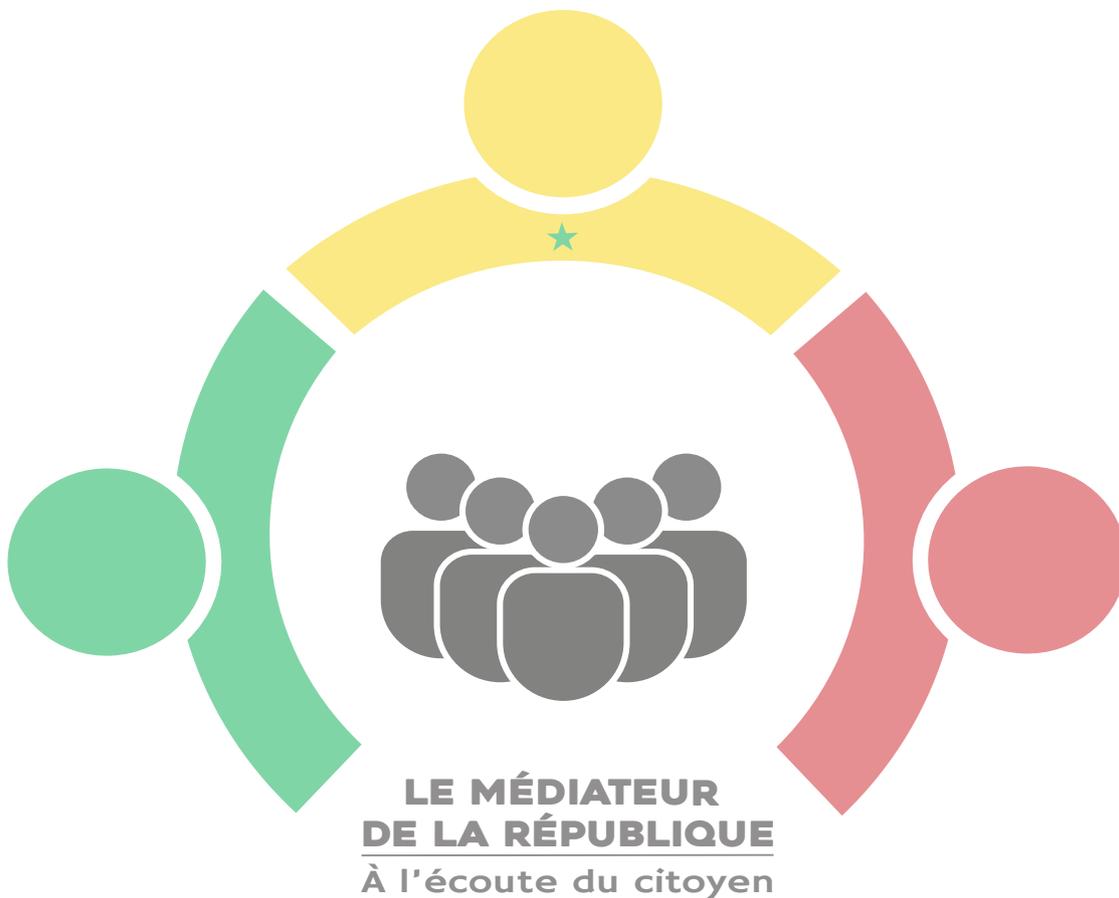
En effet, Mouhamadou B. SAMB, a fait savoir au Médiateur de la République que, suite à la publication des résultats définitifs de ce concours, dix candidats, considérés comme admis suite à l'épreuve orale marquant la dernière étape du concours, ont été exclus de la liste définitive, sous prétexte que la visite médicale d'incorporation effectuée par la Direction de bécôle de la formation de la police a révélé diverses pathologies chez ces participants, remettant en question leur aptitude donc leur admission.

M. SAMB soutient pourtant, qu'une visite médicale préalable permettant de passer l'épreuve physique et conformément aux conditions d'inscription au concours a été effectuée pour le compte de chaque candidat par les services d'un médecin militaire. À l'issue de ces visites médicales, des certificats de bonne santé ont été délivrés aux candidats pour servir de preuve et être pris en compte selon les besoins, ce qui leur a permis de continuer le processus.

M. KANDJI a assuré aux plaignants toute l'importance qu'il accorde à la jeunesse et ne ménagera aucun effort pour une solution juste à ce problème.



**LE MÉDIATEUR  
DE LA RÉPUBLIQUE**  
À l'écoute du citoyen



## Nos partenaires internationaux



منظمة الموفقين والوسطاء والرقابيين الأفارقة  
African Ombudsman and Mediators Association  
Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains



22, rue Vincens x Faidherbe, Dakar

*mediateur@mediaturedelarepublique.sn*

*www.mediaturedelarepublique.sn*

00221 33 921 12 50 / 33 921 12 59

B.P 64 - 11524 - Dakar- Etoile