

Guide pratique de la commission technique

Affaires domaniales

Du Conseil Municipal et du Conseil Rural

(Première édition juin 2002)

DGL Felo pour ARD, Inc.
Au titre du contrat no. 685-C-00-00-00037-00
Avec l'USAID/Sénégal

Contexte et justification

Le Programme DGL Felo d'appui à la décentralisation et à la Gouvernance Locale, financé par l'USAID et mis en œuvre par ARD, Inc., ambitionne de contribuer, par le biais de la formation et de l'assistance technique, à l'émergence de collectivités locales de développement avec des institutions plus dynamiques et une participation effective des citoyens à la gestion et à la supervision des affaires locales. Les conseils locaux (régional, municipal et rural) ainsi que leurs commissions techniques figurent au nombre de ces institutions locales.

Le constat fait par DGL Felo au cours de la mise en œuvre de ses activités sur le terrain est que le conseil ne joue pas pleinement son rôle d'animation de la vie locale pour répondre notamment aux préoccupations des populations. Ceci est principalement dû au fait qu'en dehors du maire ou du président du Conseil Rural, les autres acteurs ne contribuent que très peu à l'exécution des missions prévues par les textes. Ainsi, malgré l'existence d'un nombre parfois important de commissions techniques, leur manque de dynamisme et leur insuffisante implication dans le processus de décentralisation semblent condamner la plupart de leurs membres à faire de la figuration. Pour remédier à cela et amener ces commissions à mieux jouer leur rôle afin d'assurer une réponse plus appropriée des conseils aux préoccupations des populations, DGL Felo a conçu des outils pour mieux expliciter le contenu de leurs missions, en un mot, leur *modus operandi*.

Les domaines retenus dans un premier temps pour ces activités concernent les secteurs dans lesquels les collectivités ont, dans leur quasi-totalité, exprimé une préoccupation majeure, à savoir les finances, la santé, les domaines et l'Environnement/Gestion des Ressources Naturelles (GRN).

C'est dans ce sens qu'il faut inscrire la conception de ce guide.

Objectif du guide

L'objectif général de ce guide est de mettre à la disposition des membres de la commission technique chargée des Affaires domaniales un instrument destiné à favoriser un exercice plus efficace de leurs rôles et responsabilités en vue de faciliter au conseil et à l'exécutif local l'exercice de la compétence en matière domaniale.

Définition de la Commission « Affaires domaniales »

Cette commission technique est une instance par le Conseil de la collectivité locale (Conseil Municipal ou Conseil Rural) ayant pour objet l'étude et le suivi des questions entrant dans le champ de ses attributions. Ainsi, la commission n'a pas de pouvoir délibératif; elle n'est pas non plus une instance de décision.

Au demeurant, même si elle doit jouer un rôle considérable dans l'exercice de la compétence affaires domaniales, la Commission doit rester dans la sphère d'action que lui assigne le Conseil Municipal ou Conseil Rural.

A cet égard, elle ne devrait pas être:

- Un démembrement du conseil bénéficiant d'une autonomie organique ou fonctionnelle;
- Une instance délibérative pouvant se substituer au conseil;
- Un dédoublement du conseil pouvant le concurrencer;
- Un déléataire des pouvoirs du conseil.

Mais elle devrait plutôt être:

- Un bureau d'études pour le conseil sur les questions spécifiques aux affaires domaniales;
- Un chargé de mission pour le compte et sur mandat du conseil sur les questions spécifiques aux affaires domaniales;
- Un donneur d'avis consultatifs et de recommandations sur les affaires domaniales dont le conseil (qui n'est pas lié par eux) a la charge;
- Un cadre de documentation et d'instruction des dossiers relatifs aux affaires domaniales et devant faire l'objet d'un examen et d'une délibération par le conseil en séance plénière.

Il apparaît ainsi que la commission est une structure indispensable mais indissociable du conseil dont elle constitue le bras technique sur les questions domaniales. Il reste alors entendu que la commission exécute l'ensemble des tâches proposées par ce guide pour le compte et au nom du conseil de la collectivité locale.

Composition de la commission

Elle est essentiellement composée de conseillers de la collectivité locale. Mais elle peut faire appel à toute personne dont la compétence ou l'expérience peut aider à éclairer ses travaux.

Constitution

Elle est formée lors de la première session annuelle de la Collectivité locale pour l'étude et le suivi des questions entrant dans le champ de ses attributions.

Elle désigne un vice-président parmi les conseillers élus qui peut convoquer les membres et présider les réunions lors que le maire ou le président du Conseil Rural, qui en est le président de droit, est absent ou empêché. Il est souhaitable que la taille de la Commission ne comporte pas moins de trois membres.

Durée de la Commission chargée des Affaires domaniales

Dans la pratique, la commission est permanente et a la même durée que le mandat du conseil de la collectivité.

A la lumière de ces éléments de définition d'une commission technique résultant du code des collectivités locales, la commission est donc une émanation du conseil de la collectivité locale et, à ce titre, elle peut avoir les rôles et responsabilités suivants:

- Impulsion de la participation communautaire;
- Etudes et recherches;
- Promotion du partenariat;
- Instruction des dossiers avant leur examen en séance plénière;
- Investigation sur les questions au sujet desquelles le conseil a besoin d'avoir des informations;
- Promotion du plaidoyer;
- Suivi et évaluation des programmes.

➤ Compétences de la Collectivité locale en matière domaniale

Pour la Commune

- La gestion des zones urbaines immatriculées et reversées aux communes pour servir de projets d'équipements collectifs;

- L'attribution des parcelles par une commission présidée par le maire et mise en place par arrêté municipal, l'approbation des procès verbaux relevant cependant du représentant de l'état (préfet et gouverneur);
- La gestion des terres à vocation agricole se trouvant dans le périmètre communal;
- La gestion des terres transférées du domaine public et du domaine privé de l'état (équipement collectif);
- La gestion de la partie des zones pionnières ayant bénéficié d'aménagements spéciaux et reversés par décret dans les zones de terroir.

La commune a des biens domaniaux propres, contrairement à la communauté rurale. Mais pour les deux collectivités, le transfert de compétences ne donne qu'une possibilité à l'Etat d'octroyer des terres du domaine de l'Etat, avec le contrôle du Conseil Régional, à qui elles donnent un avis.

Pour la Communauté Rurale

- Le lotissement (habitat);
- L'affectation et la désaffectation des terres du domaine national;
- L'avis sur l'amodiation des zones de chasses délivrée par le Conseil Régional;
- Le droit d'usage sur le domaine national;
- L'autorisation d'installation d'habitation et de permis d'occuper;
- La création d'une commission domaniale;
- La gestion des conflits fonciers;
- La gestion du domaine public et privé de l'Etat (compétences transférées);
- L'avis sur les projets initiés par l'Etat ou les particuliers sur le domaine national (sauf Défense nationale ou ordre public);
- L'élaboration de plans d'occupation des sols;
- L'élaboration de plans d'aménagement;
- La création et la délimitation de parcours de bétail.

Dans la pratique, la communauté rurale a plus de compétences générales que de compétences transférées, surtout en matière de domaine national.

➤ **Attributions des organes de la Collectivité locale en matière domaniale**

Pour la Commune

Conseil Municipal

Le Conseil Municipal délibère sur:

- L'attribution des parcelles du domaine national sises dans la zone urbaine;
- Les avis sur les projets et opérations initiés par l'état ou autres particuliers sur le domaine public, maritime ou fluvial;
- La gestion des zones du domaine public, maritime ou fluvial doté de plans d'aménagement spéciaux pour la partie de ces zones dont la gestion est déléguée à la commune par l'état;
- La gestion des terroirs agricoles situés dans les zones urbaines;
- Les plans d'occupation des sols et d'aménagement des terres.

Maire

Le Maire est chargé de:

- L'exécution des délibérations du Conseil Municipal en matière domaniale;
- La présidence de la commission d'attribution des parcelles issues du lotissement urbain.

Pour la Communauté Rurale

Conseil Rural

Le Conseil Rural délibère sur:

- La création et la délimitation des parcours de bétail;
- Les avis sur l'amodiation de zones de chasse;
- Les avis sur les projets initiés par l'état ou autres particuliers sur les terres du domaine national, et le domaine privé maritime et fluvial;
- Les servitudes de passage et la vaine pâture;
- Les lotissements destinés à l'habitat rural;
- L'affectation et la désaffectation des terres du domaine national.

En général, le conseil Rural affecte des terres sans poser clairement les conditions de mise en valeur. Il est seulement prévu un arrêté du préfet posant les conditions minimales de mise en valeur; ce qui se fait d'ailleurs très rarement.

Président du Conseil Rural (PCR)

Le PCR exécute les délibérations du Conseil Rural en matière domaniale.

Autres acteurs intervenant dans la collectivité locale

Le représentant de l'Etat (préfet, sous-préfet) est chargé de:

- L'approbation des délibérations du Conseil Municipal ou Rural en matière domaniale (affectation, désaffectation, plan d'occupation, plan d'aménagement);
- L'approbation du procès verbal d'attribution de parcelles.

Il est important de souligner le rôle du préfet et du sous-préfet en matière domaniale: en effet, par dérogation au principe du contrôle de légalité a posteriori des actes des collectivités, le préfet, pour la Commune et le sous préfet pour la Communauté Rurale, a un pouvoir d'approbation préalable.

Le chef de village

Il siège de droit dans la Commission domaniale lorsqu'elle intervient dans son terroir.

➤ **Mission de la commission des affaires domaniales**

La mission de cette commission consiste à étudier, instruire et suivre les questions relatives à la gestion et à l'utilisation des terres du domaine national, du domaine public et du domaine privé rural ou municipal en vue d'éclairer les décisions des organes de la collectivité locale.

➤ **Rôles et responsabilités dévolus à la commission domaniale**

La commission a pour rôle de:

- Appuyer le conseil de la collectivité locale dans la gestion des terres du domaine national par l'instruction des dossiers qui lui sont soumis;
- Assister l'organe délibérant dans l'étude des modalités d'utilisation et de gestion du domaine national et du domaine public;
- Aider au règlement des litiges fonciers et à la gestion rationnelle des terres;
- Aider à rendre la question domaniale plus accessible et plus acceptable;

- Susciter des initiatives novatrices par la formation aux techniques nouvelles de gestion de l'espace et du terroir;
- Contribuer à la mise en œuvre de programmes de gestion concertée des conflits fonciers;
- Susciter et aider à développer le partenariat entre collectivités locales pour un partage des expériences et des outils.

➤ **Tâches attendues de la commission domaniale**

Les tâches de la commission consistent à:

- Etudier les dossiers que lui soumet l'organe exécutif concernant l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national;
- Etudier les servitudes de passage, la vaine pâture, la mise en jachère et la mise en défens;
- Instruire les affaires relatives à l'utilisation du domaine public, aux avis relatifs à l'utilisation par l'Etat ou les particuliers du domaine privé et aux transactions y afférentes;
- Examiner le statut des terrains de la collectivité locale proposés à l'assiette d'équipement collectif;
- Etudier préalablement la création et la délimitation des parcours de bétail;
- Préparer des cahiers de charges pour les projets d'envergure;
- Elaborer une réglementation sur les affaires domaniales;
- Préparer tout document susceptible d'éclairer les organes du conseil sur les questions domaniales.

➤ **Modalités d'intervention de la commission domaniale**

- Les rencontres périodiques avec les autres acteurs;
- Les réunions préparatoires;
- Les visites de terrain avec les services techniques compétents (CERP, service du domaine, cadastre, urbanisme);
- La démarche participative;
- La démarche de partenariat;
- Le plaidoyer en direction des populations, des autres partenaires et de l'Etat;
- La responsabilisation des autres acteurs;
- Formation et les échanges;
- L'intégration des expertises et innovations techniques et technologiques;
- Les politiques de communication.

➤ **Documents utiles à la commission domaniale**

Documents de référence

- Le Plan d'Occupation et d'Aménagement des Sols (POAS);
- Le plan cadastral urbain;
- Le plan directeur d'urbanisme;
- Le plan cadastral rural;
- La carte des ressources de la Commune ou de la Communauté Rurale;
- Les textes législatifs et réglementaires (Loi 64-46 sur le domaine national; Loi 76-66 sur le domaine public; Loi 96-06 portant code des collectivités locales; Loi 96-07 et ses décrets d'application et circulaires).

Documents de travail

- Les registres fonciers;
- Les notes d'information;
- Les rapports d'activités;

- Les cahiers des charges;
- Le plan de communication;
- Le schéma de valorisation des terres affectées;
- Le guide des procédures d’appréciation des capacités techniques et financières des demandeurs de terre;
- Le guide des conditions de désaffectation et des délais de mise en demeure selon la taille et l’importance des projets;
- Les guides pour la gestion des conflits fonciers et domaniaux;
- Les documents de jurisprudence sur les affaires domaniales.

Voici quelques étapes que les membres de la commission domaniale peuvent suivre pour mener certaines des tâches qui leur sont dévolues ou pour comprendre certains principes de la gestion foncière. Un compte rendu régulier doit être fait au conseil sur les activités de la commission.

Etat des lieux de la Gestion foncière dans la collectivité locale	Conduite d’une réunion ou une concertation
<ul style="list-style-type: none"> • Consulter la carte des ressources et le registre foncier de la collectivité locale • Tenir une réunion avec les techniciens pour déterminer les axes de la recherche • Faire élaborer des fiches de collecte de données • Tenir une réunion de mise à niveau des représentants de chaque village sur le remplissage des fiches • Faire remplir les fiches pour chaque village • Procéder à l’exploitation et à l’analyse des informations recueillies • Faire la restitution pour valider l’état des lieux qui va constituer la base de travail pour les années à venir 	<ul style="list-style-type: none"> • Fixer la période et l’ordre du jour de la rencontre • Inviter à temps les personnes qui doivent prendre part à la rencontre • Répartir les tâches entre les membres de la commission (logistique, secrétariat, présidence) • Durant la rencontre, établir un PV qui prend en compte les décisions prises • Faire parvenir le PV à toutes les personnes ou structures concernées • Suivre l’exécution des décisions prises

Mission de terrain	Promotion de la vulgarisation des techniques de gestion de l’espace
<ul style="list-style-type: none"> • Définir les activités à suivre sur le terrain • Etablir un programme des visites • Elaborer un guide de suivi des activités avec l’aide des techniciens • Informer des dates de visite les chefs de villages et les acteurs concernés sur le terrain • Faire un rapport de la mission de terrain à partir des constats faits sur le terrain • Tenir une réunion d’information sur la mission ou faire parvenir le rapport à toutes les personnes intéressées 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser une réunion avec les techniciens pour le choix des techniques à vulgariser et les groupes-cibles • Organiser avec l’aide de ces techniciens des séances d’explication et de démonstration pour les groupes-cibles • Organiser pour les populations des visites sur des sites où une bonne utilisation de ces techniques a été faite • Faire le suivi de l’utilisation par les populations des techniques vulgarisées

Organisation de visites d'échanges	Favoriser des activités de démultiplication
<ul style="list-style-type: none"> • Identifier des activités similaires aux activités à mener • Prendre les contacts nécessaires • En rapport avec les partenaires à visiter, établir un calendrier des visites à effectuer • Elaborer un guide d'entretien pouvant aider au recueil des informations • Sur place collecter tous les documents pouvant aider à asseoir une stratégie • Au retour, faire un rapport de la visite avec les enseignements retenus • Faire le suivi de l'utilisation par les populations des enseignements tirés de la visite d'échange 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenir une réunion pour définir les cibles et identifier les compétences pour la démultiplication • Définir la stratégie à adopter • Demander aux techniciens de préparer le guide d'animation • Informer les cibles sur la date de la visite • Participer avec les techniciens à la conduite des rencontres de démultiplication • Rédiger un rapport de la mission • Faire avec les techniciens le suivi de l'utilisation des informations par les groupes cibles

➤ **Affectation et désaffectation des terres**

L'affectation est faite sur demande au Conseil Rural.

Elle peut être faite à:

- Tout membre de la collectivité locale;
- Plusieurs membres groupés en association ou coopérative;
- Un héritier dont le père est décédé.

La désaffectation est faite:

- Sur demande de l'affectataire;
- Pour mauvais entretien constaté;
- Pour insuffisance de mise en valeur;
- Pour non-exploitation personnelle ou avec l'aide de sa famille;
- Quand l'exige l'intérêt général.

