

Instruments Juridiques pour la sécurisation des droits fonciers des populations à la base

Un guide pour les élus et les populations locales



Programme Legal Tools
Programme Réussir la Décentralisation

Décembre 2008

Instruments juridiques pour la sécurisation des droits fonciers des populations à la base

Un guide pour les élus et les populations locales

Texte résumé de l'étude de Yakhya Kane – IED Afrique

Illustration : Sidy Lamine Dramé

ISBN:

© IED Afrique

Avant- propos

Ce guide est produit dans le cadre du Programme « Legal Tools » ou « outils Juridiques » pour la sécurisation des droits d'accès aux ressources naturelles des communautés» initié par l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) en partenariat avec Innovations, Environnement et Développement en Afrique (IED Afrique). Ce Programme vise à mettre à la disposition des populations à la base des outils juridiques simples auxquels elles peuvent faire recours lorsqu'elles sentent que leurs droits sur le foncier et les autres ressources naturelles sont menacés du fait de l'arrivée d'investissements privés dans le domaine du tourisme. Comme on le sait, les investissements à caractère touristique nécessitent quelquefois l'acquisition de grandes superficies de terres dans les zones de terroirs. Il est par conséquent important que les populations soient outillées pour connaître leurs droits et les défendre lorsque leurs terres sont totalement ou partiellement affectées à des investisseurs privés.

Le guide est destiné aux élus locaux, aux populations et aux animateurs locaux. Il se veut pratique. Pour le rendre accessible, nous l'avons conçu sous forme de questions-réponses et en format illustré. Toutes les questions qu'il contient ont été recueillies auprès des populations à travers des forums locaux tenus dans les communautés rurales de Dias, Yène et Sindia et en partenariat avec le Centre Mampuya sur le tourisme durable. Il faut rappeler que le Programme « Legal Tools » s'appuie sur un processus qui avait déjà été lancé, dans le cadre du programme « réussir la décentralisation » pour intégrer les conventions locales dans les activités de tourisme durable initiées par le Centre Mampuya,

Introduction générale

Les ressources naturelles deviennent de plus en plus rares, mais sont aussi très inégalement accessibles. Cette situation est souvent aggravée par l'arrivée de nouveaux utilisateurs de la terre. Parmi ceux-ci, on peut noter les investisseurs privés dans le secteur du tourisme. Ces derniers s'adressent quelquefois directement à l'Etat pour obtenir des terres pour implanter leurs infrastructures. Assez souvent les populations ne sont pas bien informées. Mais en plus, elles ne savent pas ce qu'elles doivent faire lorsque leurs terres sont affectées à l'investisseur privé suite à une décision des autorités locales ou nationales.

Avec l'avènement de la décentralisation et la mise en place des collectivités locales, les populations disposent de structures de représentation de proximité. Dans certains pays, des progrès ont été notés dans la participation des citoyens dans la gestion locale. Mais pour ce qui concerne la gestion de la terre et des autres ressources naturelles, des questions demeurent: le contrôle par les collectivités locales et les populations de la terre des ressources naturelles est-il suffisant, pour préserver efficacement leurs droits ou pour garantir l'accès ou l'utilisation durables ? Comment rendre les outils juridiques existants accessibles aux populations pour leur permettre de faire respecter leurs droits ? Quels sont les rôles et responsabilités des investisseurs privés dans la préservation des ressources locales et dans la promotion du développement local ?

Il est normal de se poser de telles questions, car l'accès aux ressources naturelles reste toujours difficile pour certaines catégories de personnes qui ne maîtrisent pas bien leurs droits.

Quelques informations utiles

La loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national est la principale loi qui traite des aspects fonciers. Grâce à cette loi, c'est l'Etat qui gère la terre soit directement, soit par l'intermédiaire des communautés rurales, lorsqu'il s'agit de terres dans les zones de terroirs. Pour rappel les communautés rurales ont été créées en 1972. Elles ont le pouvoir d'affecter et de désaffecter les terres. Avec la décentralisation, leurs pouvoirs sont devenus encore plus importants.

SAMBA SOW¹, FACE A LA DECENTRALISATION

La communauté rurale de Yakkar bénéficie d'une large ouverture sur l'Océan Atlantique. Cette position géographique avantageuse fait que plusieurs investisseurs privés essaient d'obtenir des terres pour l'implantation d'infrastructures touristiques et de pêche.



Frontalière de la commune de Deuk, et de deux autres communautés rurales, elle a longtemps vécu paisiblement, jusqu'à ces dernières années.

Fraîchement élu au sein du conseil rural, bien que ne sachant ni lire ni écrire, Samba Sow est connu pour son dynamisme et son engagement au service de sa communauté. Il a souvent entendu dire que la décentralisation allait leur apporter beaucoup de changements. En particulier, on affirme que les communautés rurales, demeurent maîtresses de leurs terres et des ressources naturelles qui s'y trouvent.



¹ Les noms de personnes et de communautés rurales sont fictifs

Pourtant, il se pose des questions, car depuis quelques temps, de nombreux troubles sont apparus, à cause de plusieurs facteurs :

- Beaucoup de jeunes se détournent de plus en plus de la pêche et de l'agriculture, pour aller vers deux nouvelles usines et des carrières récemment ouvertes dans la communauté rurale. Ces industries ne respectent pas l'environnement, et refusent de prendre des mesures conservatoires ou sociales.



- On annonce la construction d'un grand village touristique et d'affaires sur un site de plusieurs milliers d'hectares pris sur les terres de la communauté rurale.
- Enfin, le maire adjoint de la commune frontalière de Deuk, accompagné de techniciens topographes, a récemment effectué des études, pour plusieurs nouveaux projets de résidences privées. Toutes les populations de la communauté rurale affirment que ces projets occupent leurs espaces, et qu' « elles ne se laisseront pas faire ».



Ces sujets, qui préoccupent Samba Sow, ne représentent pourtant que quelques cas, parmi toutes les interrogations qui se posent.

Souhaitant être fixé sur la situation, Samba en parle à Yoro Sow, retraité de l'administration territoriale, revenu au village.



Au-delà de ces aspects, les interrogations de Samba jettent un regard sur la décentralisation, telle que vécue par les élus et les populations, dans un domaine aussi important que celui de la gouvernance locale des ressources naturelles.

Voici les questions que se pose Samba et les réponses de Yoro :



Thème 1: La communauté rurale. Nature, rôle, délimitation

Qu'est ce qu'une communauté rurale et quelles sont ses prérogatives ?



La communauté rurale est une entité qu'on appelle collectivité locale. Elle gère les affaires de la communauté rurale.

Pour cela, elle conçoit, son programme et réalise des actions de développement économique, social, éducatif et culturel. Elle est aussi chargée d'élaborer le plan local de développement, et de donner son avis sur tous les projets de développement initiés par les partenaires extérieurs⁽¹⁾.

La communauté rurale est dirigée par le conseil rural. Le conseil est constitué de l'ensemble des conseillères et conseillers ruraux, avec à sa tête un président chargé d'une mission très importante, car il accomplit tous les actes au nom de l'Etat⁽²⁾. Les conseillers sont élus pour 5 ans. Lorsque le conseil se réunit pour prendre les décisions les plus importantes, c'est le Président qui est chargé de les appliquer ou les faire appliquer, en tant qu'organe exécutif⁽³⁾.

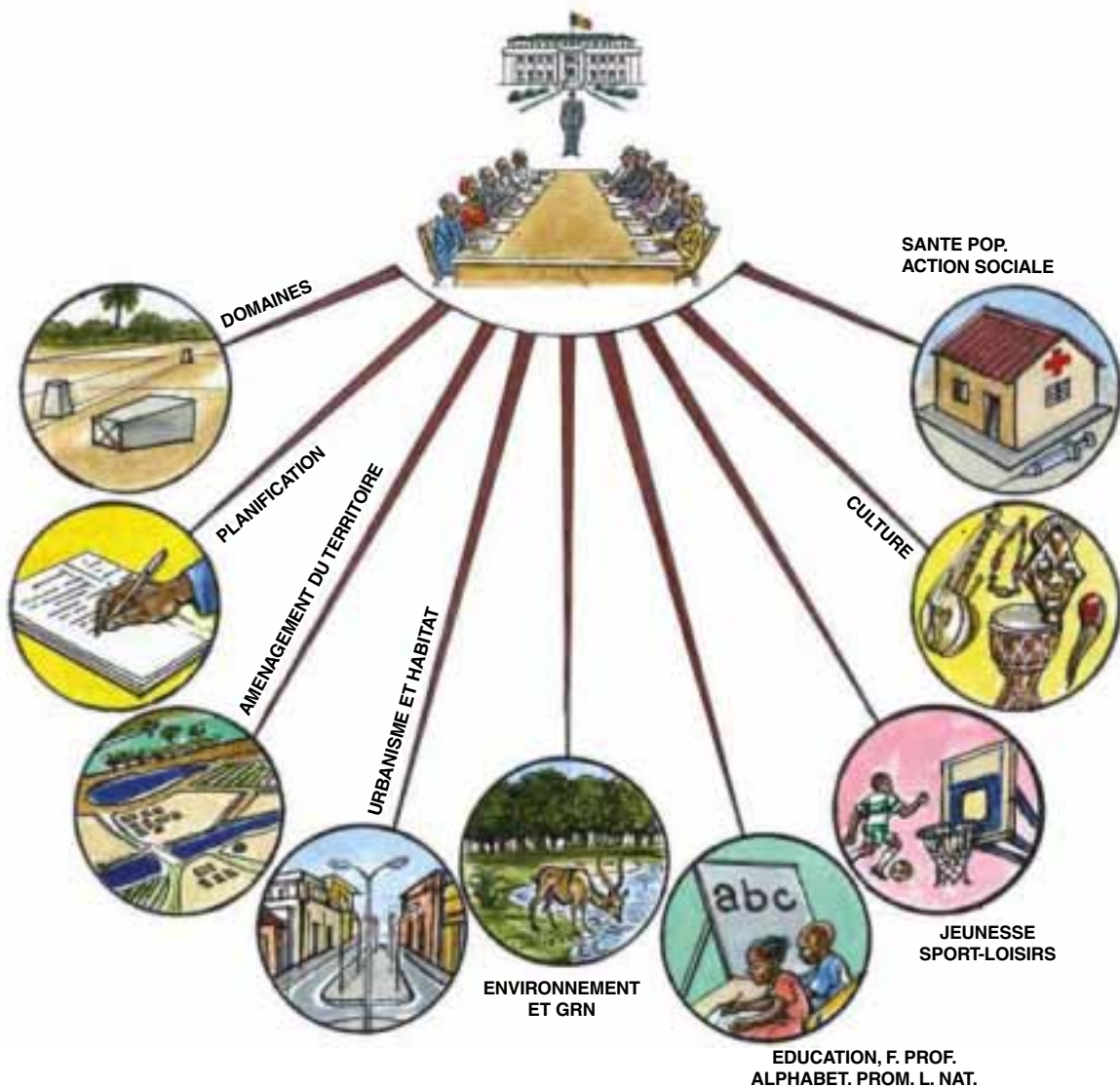


1 Art. 198, code des collectivités locales
2 Art. 210, code des collectivités locales.
3 Art. 29, code des collectivités locales.

La communauté rurale peut mettre en place tout projet ou toute activité qui peut contribuer au développement local. Elle peut aussi nouer des relations de coopération ou de partenariat avec des villes ou communes étrangères.



Avec la loi n ° 96-07 du 22 mars 1996, l'Etat a transféré aux communautés rurales 9 domaines de compétences que sont : les domaines, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.



Dans ces domaines précis, ce n'est plus l'Etat mais les organes locaux qui définissent les orientations, les actions à mettre en oeuvre, la nature des moyens, etc. Chaque communauté rurale peut donc agir, selon ses priorités.

Quels sont le rôle et les prérogatives du conseil, en matière foncière et d'environnement et gestion des ressources naturelles?



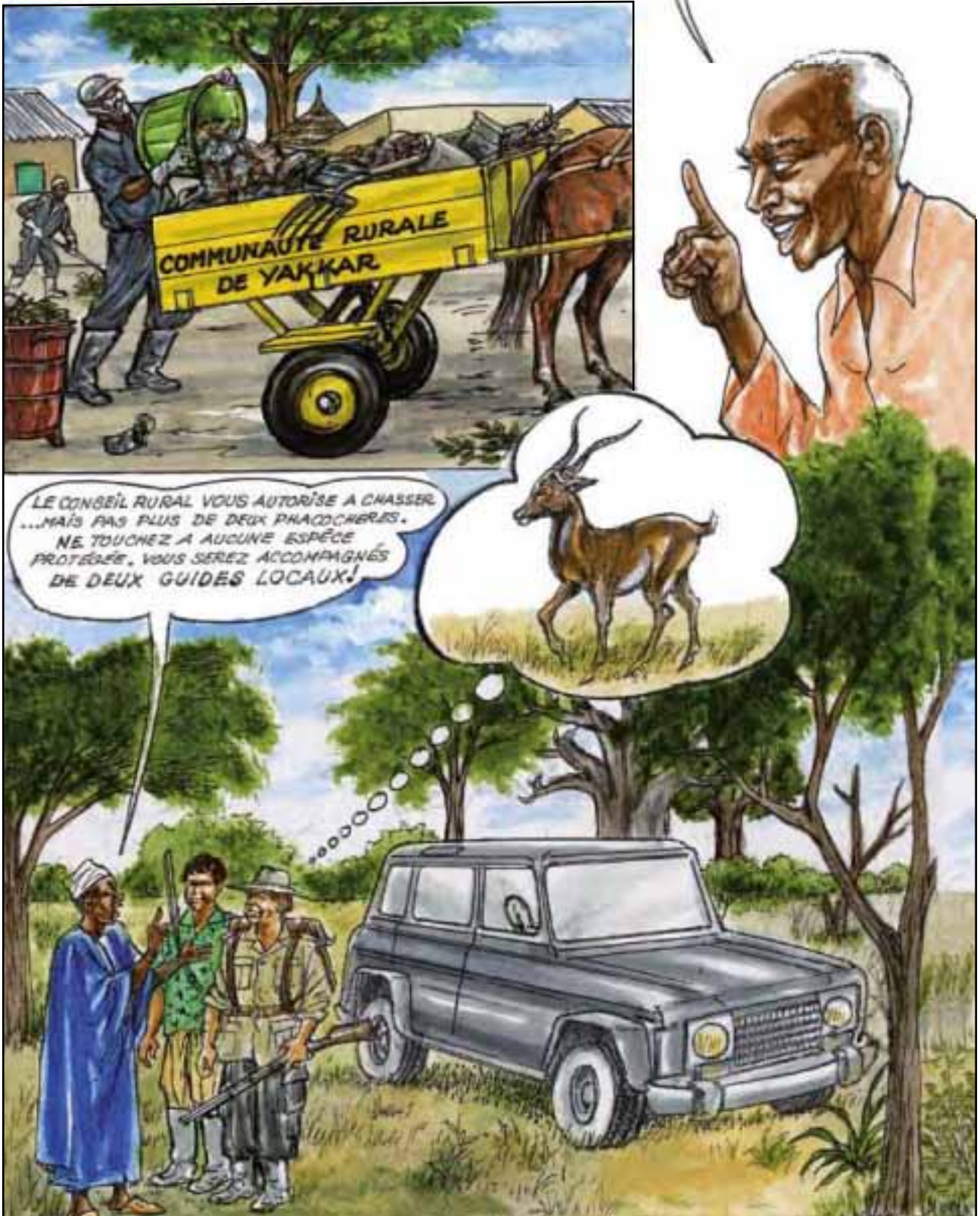
L'article 195, al.3 du code des collectivités locales donne compétence au conseil rural, pour affecter les terres du domaine national situées dans les zones de terroir. Cela veut dire qu'aucun investisseur ne peut mener des activités qui s'appuient sur la terre (agriculture, constructions de sites touristiques, d'usines ou d'industries..), sans adresser une demande au Président du conseil rural. Le conseil sera ensuite saisi, pour donner son avis.



Pareillement, le conseil rural a le pouvoir de désaffecter, c'est - à - dire, reprendre la terre lorsque la personne qui devait la gérer cesse de la mettre personnellement en valeur, ou lorsqu'elle cesse de résider au sein de la communauté rurale, ou même pour des motifs liés à l'intérêt général. En cas de décès, les héritiers doivent adresser une demande en ce sens, en prouvant aussi leurs capacités de mise en valeur.

Concernant la gestion des autres ressources naturelles, le décret d'application (1) de la loi portant transfert de compétences en matière environnement et de gestion des ressources naturelles (2) stipule que c'est aussi la communauté rurale qui gère les forêts situées en zone de terroir, les déchets, organise la lutte contre l'insalubrité, donne son avis sur la délivrance des autorisations concernant la chasse....

1 Décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996, art.43 et suivants
2 Loi n° 96-07 du 22 mars 1996



Quelles sont les obligations de la communauté rurale ?



La communauté rurale - à travers ses élus, doit se mettre au service des populations du terroir, car la loi lui a octroyé des compétences et des moyens, pour cela. Ses membres sont librement choisis au niveau du terroir.

Elle bénéficie de la capacité

juridique et de l'autonomie financière. La Communauté Rurale est une collectivité locale et une personne morale. La communauté rurale est tenue de prendre toutes les initiatives ou de développer toutes les actions pour promouvoir le développement économique, social et culturel du terroir. Afin de mieux répondre aux aspirations des populations, elle doit aussi prendre des initiatives et développer des actions par elle-même.



A QUAND L'UNITÉ DE TRANSFORMATION DE FRUITS ET LÉGUMES QUE LA COMMUNAUTÉ RURALE AVAIT PROMIS AU GROUPEMENT DES FEMMES DE YAKKAR ?

Y a-t-il des limitations aux superficies à accorder par délibération ? Est-ce que le conseil rural peut accorder autant de terres que demande un investisseur ?



VOILA BIENTÔT TROIS ANS QUE LE CONSEIL VOUS A OCTROYÉ CES PARCELLES, MAIS, JUSQU'À PRÉSENT, VOUS N'AVEZ EFFECTUÉ AUCUNE MISE EN VALEUR ... VOUS RISQUEZ QU'ON VOUS LES REPRENNE!

MAIS PRÉSIDENT, J'ATTENDS MES PARTENAIRES!

Certes, la loi ne prévoit pas de limites, dans les superficies demandées ou octroyées par délibération, mais elle impose des conditions à celui qui demande ou à l'investisseur. La principale condition est, par exemple, contenue dans la loi sur le domaine national (1): Il faut que le demandeur mette en valeur la terre. Les superficies accordées doivent être conformes aux besoins du projet. Après constat d'une insuffisance ou de l'absence de mise en valeur, le conseil rural peut donc reprendre la terre ou réduire les superficies. Enfin, il ne faut pas oublier que dans les zones de terroir, il peut y avoir plusieurs types d'activités. Un bon plan d'occupation des sols doit donc prévoir des terres pour chacune de ces activités.

¹Art.15

Comment la communauté rurale peut-elle participer effectivement au développement touristique de sa zone ?



Tout d'abord, c'est la communauté rurale qui gère les terres qui sont essentielles, pour tout projet touristique. En matière d'emploi, d'artisanat, d'environnement (lutte contre les déchets et l'insalubrité...), la loi lui a reconnu et transféré beaucoup de compétences, qu'elle peut mettre au service du tourisme: par exemple, en favorisant les formations, la création d'écoles ou filières tournées vers le tourisme, en aidant les artisans, en veillant sur l'environnement local, etc. En matière de tourisme durable, la communauté rurale a aussi beaucoup de possibilités, car le transfert des compétences dans le domaine de l'environnement ou de la gestion des ressources naturelles permet d'encourager ou de développer des activités touristiques très rentables en créant par exemple des aires protégées (¹) comme le lac de la Somone des parcs (comme celui de Bandia), des circuits de découverte de la nature (promenades, camping en forêt...).



¹ La création des aires protégées est prévue par l'article 44 du Décret d'application de la loi portant transfert de compétences et matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Ces activités demandent souvent de grands moyens; l'article 17 du code des collectivités locales permet cependant à la communauté rurale d'élargir le champ de ses moyens et de ses partenaires, avec l'appui d'organismes publics ou privés de développement, et surtout la coopération décentralisée qui joue actuellement un rôle très important. Mais dans tous les cas, elle devra s'appuyer ou impliquer ses partenaires les plus directs qui sont le représentant de l'Etat et les services techniques.

Qu'est ce qu'une zone non aedificandi et pourquoi la crée t-on ?



Certaines parties de l'espace sont interdites de construction ou d'aménagement. Elles sont dites non aedificandi et c'est l'assemblée nationale qui vote une loi, pour interdire les constructions ou tout aménagement futur. Les raisons à cela peuvent être diverses, comme la préservation de l'environnement ou la vocation touristique de certains sites.



Une partie de zone de terroir peut-elle être classée zone non aedificandi ?



Oui. C'est par exemple le cas, au niveau de la communauté rurale de Sindia, de la zone allant de la rive droite de la Somone jusqu'au village de Guéréo. Le vote de la loi a eu lieu à l'assemblée nationale, lors de sa séance du 5 juillet 2004.

Quelles peuvent en être les conséquences ?

Le conseil n'est plus habilité à délibérer sur cet espace. Normalement aucun investissement touristique ne pourra donc être réalisé dans cet espace. Pour cette communauté rurale comme pour les populations, les conséquences économiques et sociales peuvent être très lourdes, du fait de l'importance et des revenus tirés du tourisme.





Lorsqu'une collectivité locale dépasse son territoire pour occuper le territoire d'une autre, elle prend une partie de son espace ou même de ses ressources et elle viole la loi. Beaucoup de communautés rurales qui partagent la même frontière avec des communes ou des communautés rurales, connaissent ces problèmes. La cause est souvent une délimitation imparfaite. Pourtant, l'article 193 du code des collectivités locales rappelle que chaque communauté rurale a des limites, fixées par le décret qui la crée.



Il faut que sur le terrain, les limites soient bien identifiées, car les textes ou les frontières fixées par le décret de création des collectivités locales ne sont pas toujours faciles à reconnaître. Cependant, des solutions amiables ou concertées existent, et le code des collectivités locales (article 239) permet par exemple, la création de cadres de concertation comme les Groupements d'intérêt communautaire (G.I.C). Avec ce groupement, des communautés rurales voisines peuvent éviter des conflits en décidant comment gérer ensemble les espaces litigieux ou les frontières communes.

Thème 2 : L'activité de contrôle du sous-préfet. Le contrôle de légalité des actes pris au niveau de la communauté rurale

Quelles sont les principales missions et responsabilités du sous-préfet ?



Le sous-préfet joue un rôle de premier plan, au niveau local. En effet, il est le délégué du président de la république dans sa circonscription. Il veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public et à l'exercice régulier par les collectivités locales de leurs compétences.

Le sous-préfet est chargé d'apporter à la communauté rurale une assistance permanente en vue de conseiller, de coordonner et de mettre en œuvre leurs actions de développement dans le cadre de la programmation régionale et locale.



Qu'est-ce que le contrôle de légalité et quelles sont ses finalités ?



En tant que représentant de l'Etat, le sous-préfet doit contrôler les décisions prises par le conseil rural ou son Président. Ces autorités locales peuvent en effet dépasser leurs compétences ou prendre des décisions qui violent la loi, ou qui peuvent avoir des conséquences très graves. Ainsi, les décisions prises par les collectivités locales sont transmises au sous-préfet qui en délivre aussitôt accusé de réception (article 334).



Pourquoi le sous-préfet délivre-t-il un accusé de réception, lorsque les actes lui sont transmis pour contrôle ?

Quand il délivre un accusé de réception, le sous-préfet prouve que les actes lui ont bien été transmis. C'est donc une preuve. C'est le moment de la délivrance de l'accusé de réception qui est retenu, pour calculer les différents délais. Par exemple, pour beaucoup d'actes qu'il reçoit du conseil rural et pour lesquels il délivre aussitôt un récépissé, le sous-préfet a 15 jours pour donner son avis (article 334, al.3). Il peut cependant demander une seconde lecture, ce qui prolongera les délais de réponse.



Pourquoi la loi prévoit-elle des délais, durant toute la procédure de contrôle ?



Les délais permettent d'éviter que le contrôle de légalité des actes, empêche le fonctionnement régulier et continu de la communauté rurale. En effet, chacun des acteurs qui interviennent dans la procédure de contrôle des actes (les élus locaux qui prennent les décisions, le sous-préfet qui étudie leur validité, le juge qui se prononce, lorsqu'il est saisi), doit pouvoir accomplir sa mission, en évitant des lenteurs ou des précipitations.



Thème 3 : L'Etat, son domaine et ses prérogatives en milieu décentralisé

A travers la décentralisation, l'Etat reconnaît les collectivités locales comme des entités financièrement autonomes et capables de s'engager. Mais le code des collectivités locales dispose (article 13) qu'aucune collectivité locale n'est supérieure à une autre et ne doit chercher à établir ou exercer son autorité sur une autre. Cependant autonomie financière ne signifie pas indépendance vis-à-vis de l'Etat et c'est ainsi que le représentant de l'Etat, par exemple, exerce un contrôle sur les décisions des responsables des collectivités locales.



Qu'est ce le domaine national

Le domaine national, c'est l'ensemble des terres, qui n'appartiennent ni à l'Etat, ni aux personnes privées. Il constitue donc la majorité des terres que l'Etat ne fait que gérer. Les terres que les conseils ruraux sont chargés d'affecter ou d'accorder, selon des modalités précises, appartiennent au domaine national.



Les collectivités locales peuvent-elles avoir leur domaine propre ?

Actuellement, seul l'Etat a un domaine. Par exemple, seul l'Etat a des terres, dont la propriété lui est reconnue. Certaines de ces terres sont exploitées ou utilisées par l'Etat pour l'intérêt de tous (domaine public). D'autres terres appartiennent à l'Etat et il peut en faire ce qu'il veut (les donner, les vendre, les louer...). C'est son domaine foncier privé. L'ensemble de ce domaine est régi par le code du domaine de l'Etat (Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976). Le code des collectivités locales (article 11) dispose cependant qu'une collectivité locale peut avoir son domaine public ou privé, acquis par achat ou à titre gratuit. L'Etat lui-même, peut lui transférer ou donner une partie de son domaine. La loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurale prévoit les mêmes dispositions (articles 18 et 19).





Quelles sont les compétences du conseil rural sur le littoral, là où les activités ou sites touristiques sont particulièrement développés?



Le code du domaine de l'Etat précise que c'est l'Etat qui gère le domaine public naturel qui comprend les cours d'eau et surtout les rivages de la mer (sur plus de 100 mètres). Or, c'est sur une bonne partie du domaine public maritime que les activités touristiques se développent.



Cependant, la loi prévoit des dispositions pour que les collectivités locales ou les personnes physiques puissent en profiter. Elles peuvent ainsi mettre en œuvre des projets, à condition d'obtenir l'autorisation du conseil régional, après avis du conseil rural de la communauté rurale où se situe le projet. La délibération du conseil régional doit être approuvée par le préfet (article 20 de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales).

Lorsque le domaine maritime ou fluvial est doté d'un plan spécial d'aménagement approuvé par l'Etat, la collectivité locale bénéficie même d'un transfert de gestion sur les espaces qui les concernent dans ces plans et elles bénéficient aussi des redevances qui concernaient ces espaces (article 22 de la même loi). Dans ces espaces, la communauté rurale peut créer elle-même, ou encourager la création d'espaces destinés au tourisme écologique.

Thème 4 : Le tourisme et les investissements en milieu décentralisé.

Dans les communautés rurales, à côté des ouvrages publics, beaucoup d'investissements sont aussi réalisés par des privés, surtout dans le tourisme (construction d'hôtels, de campements, de résidences, etc.). Les investisseurs sont à la recherche de profit et doivent réaliser des bénéfices, mais les collectivités locales dans lesquelles les activités sont implantées et se déroulent, de même que les populations, doivent aussi en tirer profit.



- Les obligations découlant des lois de la décentralisation:

La première obligation de l'investisseur, est de connaître les textes de la décentralisation, parce qu'il évolue dans un cadre local désormais régi par des lois et des décrets qu'il ne doit pas ignorer. C'est une obligation générale qui n'est inscrite nulle part, mais qui est très forte et qui proclame: «Nul n'est censé ignorer la loi». Dans tous ces domaines d'activités, l'investisseur doit se rapprocher de la collectivité locale, l'associer ou demander son avis. D'une manière très résumée, on peut rappeler les principales obligations de l'investisseur, en milieu décentralisé :

- a) Les obligations en matière foncière et domaniale (relatif au domaine) : Pour investir dans la terre (agriculture) ou réaliser un projet, l'investisseur doit nécessairement passer par le conseil rural à qui l'Etat a délégué le pouvoir d'affecter ou de désaffecter la terre, conformément à la loi sur le domaine national (article 8).
- b) Les obligations en matière d'emploi, de formation : concernant l'emploi, l'investisseur est tenu de respecter les dispositions des lois et règlements en vigueur au Sénégal, donc celles du code du travail (loi n° 97-17 du 1er février 1997). Le code interdit toute discrimination (article L 1) et

l'investisseur doit y souscrire, en employant prioritairement les personnes issues du milieu et présentant les compétences et qualifications requises.

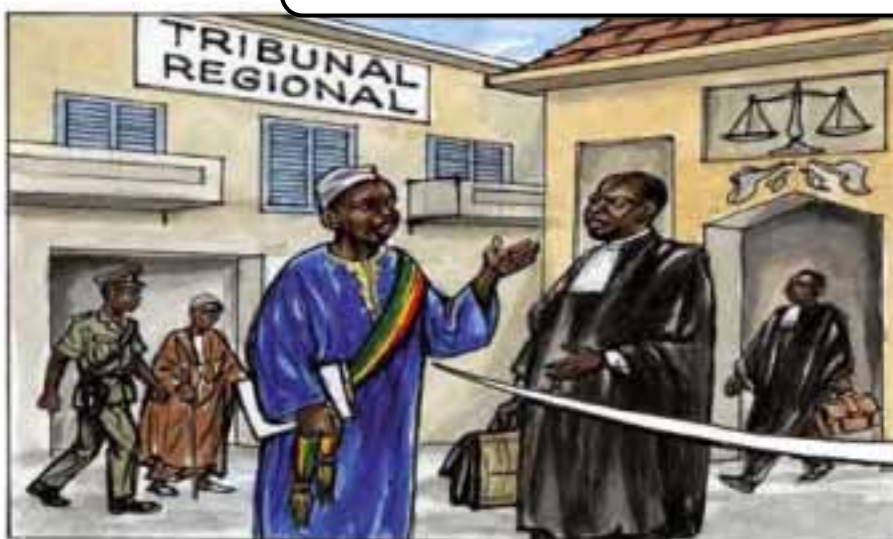
- c) Le respect et la préservation de l'environnement, tel que le prévoit d'ailleurs l'article 14 de la loi 2004-06 du 6 février 2004, portant code des investissements constituent des conditions à observer pour tout investisseur.



Quelle est la validité juridique des engagements pris par les investisseurs, vis - à - vis de la communauté rurale ou des populations ? Et comment amener les investisseurs à respecter les engagements pris au niveau local ?



Souvent, afin de faciliter ou d'accélérer les formalités d'accès à la terre, les investisseurs prennent de nombreux engagements, notamment en matière d'emploi des jeunes ou d'investissements à caractère économique ou social. La validité juridique de ces engagements dépend, dans une large mesure, de la nature de ces accords et de l'identité des signataires. Lorsque qu'ils sont écrits et signés par le promoteur lui-même et le président de la communauté rurale (mandaté par le conseil rural et les populations), il s'agit de vraies conventions, régies par les lois en vigueur au Sénégal (notamment le Code des Obligations Civiles et Commerciales). L'investisseur engage sa responsabilité et il peut être poursuivi, sur la base du non respect de ses engagements contractuels, en cas de violation. C'est le principe de la force obligatoire du contrat, selon le code des obligations civiles et commerciales (article 96). Certains conseils ruraux s'attachent de plus en plus les services de vrais experts juridiques.

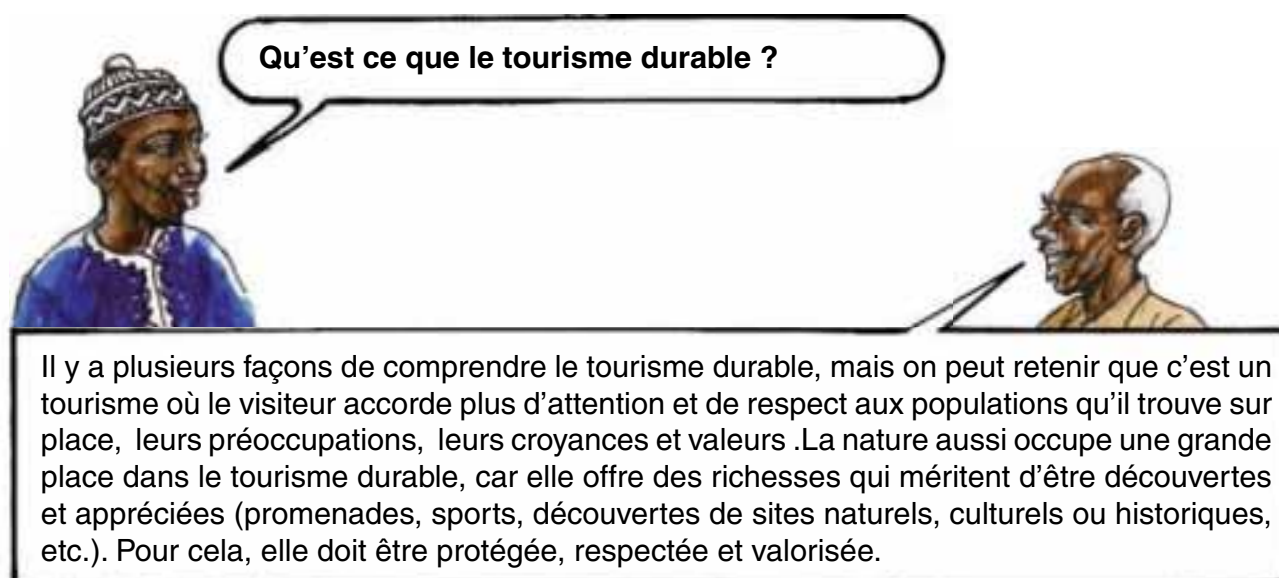


EN TANT QUE DÉLÉGUÉ DU CONSEIL, JE COMTE ALLER JUSQU'AU BOUT DE LA PROCÉDURE !

Un autre moyen est d'impliquer l'Etat, au moment de la signature de ces conventions, comme c'est le cas, avec les conventions minières dans la région Est (Kédougou) du pays. De telles conventions, signées avec les entreprises minières, sont effectives dans plusieurs domaines (santé, habitat des étudiants ressortissants de la zone à Dakar, bourses au niveau national et à l'étranger...). Au niveau local, la communauté pourra être présente et jouer le rôle de partie garante.

Thème 5 : Le tourisme durable et ses opportunités, en zone de terroir

De plus en plus, les touristes s'intéressent au tourisme durable. Dans les zones de terroir, surtout, le tourisme durable semble bénéficier de beaucoup d'atouts, d'où l'intérêt qu'il peut représenter pour les communautés rurales comme pour les populations. Cependant, pour bien profiter de ses opportunités, il faut bien comprendre ce qu'est le tourisme durable.



De leur côté, les populations locales doivent respecter le visiteur et lui offrir les conditions de séjour agréables, dans la pure tradition et le respect des valeurs africaines.

Du fait de la richesse et de la diversité de ses cultures et traditions, le Sénégal bénéficie d'importants atouts dans ce domaine.



Les communautés rurales, comme les populations des terroirs, peuvent trouver beaucoup d'opportunités dans le tourisme durable, qui constitue un produit de plus en plus demandé. En effet, beaucoup de zones de terroirs concentrent des richesses naturelles telles que des paysages naturels, la faune sauvage, des forêts sauvages et des parcs et réserves, un littoral, etc., qui peuvent être mis en valeur dans le cadre d'un tel tourisme.

En plus de la préservation de l'environnement, de la création d'emplois, les populations peuvent aussi valoriser un riche patrimoine culturel, artistique, culinaire, etc.



Pour tirer pleinement profit de leurs ressources naturelles et du tourisme durable, est-ce que la communauté rurale ou les populations peuvent avoir leurs propres réserves ou parcs?



Oui. Elles peuvent tirer profit des dispositions de la loi de transfert des compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. La communauté rurale peut, par exemple, créer et gérer des espaces protégés (Art. 44 du décret n° 96-1134 déjà cité), ou aider des promoteurs à s'investir dans la création de tels sites touristiques.



La réserve privée de Bandia ou la réserve communautaire de la Somone sont des exemples. La première accueille des centaines de touristes visiteurs de la petite côte, tandis que la seconde permet de régénérer l'écosystème, tout en permettant aussi des rentrées d'argent (taxe de nuisance imposée aux propriétaire de motocyclette et taxe de stationnement annuel perçu sur les embarquements de plaisance qui mouillent sur le lac).

L'Etat n'intervient que pour aider à la mise en place d'un plan d'aménagement, indispensable pour une exploitation et une gestion rationnelle du site (article 45).

L'exploitation de ces sites constitue une importante source de revenus, notamment pour les communautés rurales qui veulent se lancer dans le tourisme durable (découverte de la faune sauvage, préservation des écosystèmes). Elles demeurent totalement libres de disposer des recettes.

Thème 6: Les droits et moyens de recours des populations et collectivités locales, face à l'action de l'Etat et de ses représentants



Dans l'exercice de leurs multiples activités et compétences, les collectivités locales sont amenées à prendre des décisions dans différentes matières. Les populations ou les personnes morales qui vivent au sein de ces collectivités locales peuvent s'estimer lésées par certains des actes du conseil rural ou de son Président.

Une des attributions du sous-préfet, responsable du contrôle de légalité, est de vérifier que ces actes sont conformes à la loi. Pour cela, il est saisi de ces actes, dès qu'ils sont pris, et il a un délai variable pour vérifier leur contenu et conformité à la loi.



Le conseil rural (pour ce qui est de la communauté rurale) ou son président peuvent, peuvent aussi estimer que le représentant de l'Etat (le sous-préfet) a outrepassé ses droits, en considérant comme illégale, une délibération qu'ils jugent parfaitement valable, au regard de la loi. Lui même, peut donc estimer certains actes illégaux.

Enfin, dans certains cas, c'est l'Etat lui-même qui peut être à l'origine des désagréments, lorsqu'il prend des décisions concernant les terres ou les ressources du domaine national situées dans les zones de terroir.

Pour ces différents cas, les populations, groupements ou collectivités locales ont des moyens de recours que la loi a prévus, mais il est nécessaire de bien comprendre la nature des actes et les mécanismes prévus.



Quels sont les droits et moyens de recours des collectivités locales et des populations, vis-à-vis des préjudices éventuels que peut leur causer l'Etat ?

Même sur le territoire des collectivités locales et malgré le transfert de compétences, la loi reconnaît à l'Etat des compétences et des possibilités d'intervenir dans plusieurs domaines.



Au niveau de la communauté rurale, par exemple, l'Etat peut toujours :

- a) Décider de réaliser des projets ou des opérations dans des endroits qu'il aura choisis. La loi lui permet d'agir ainsi, même si les terres qu'il a ciblées étaient précédemment occupées par d'autres. Par exemple, l'article 24 alinéa 2 de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 précise que pour les projets ou opérations initiés par l'Etat dans le domaine national, l'Etat prend la décision après avoir consulté le conseil régional et la communauté rurale concernée. En cas d'urgence, il peut même se passer de cette consultation. De son côté, la loi sur le domaine national. (article 3) permet aussi d'immatriculer des terres des zones de terroirs du domaine national, donc en faire une propriété, à condition de poursuivre un but d'utilité publique. En agissant ainsi, l'Etat peut porter atteinte aux droits de la collectivité locale ou des populations qui exploitaient les terres du domaine national. Au niveau de la petite côte, c'est le cas des nombreux agriculteurs ou horticulteurs des communautés rurales de Yenne, Dias ou Sindia, avec les aménagements de la SAPCO. Beaucoup d'entre eux ont été délogés et ont perdu leurs vergers ou champs.



- b) Exproprier, c'est-à-dire prendre la place des propriétaires des terres.
- c) Immatriculer les terres du domaine national (article 13 loi sur le domaine national). En immatriculant ces terres, l'Etat en devient propriétaire, et il fait de ces terres ce qu'il veut, car elles entrent dans son patrimoine.



Plusieurs dispositions existent cependant, au plan interne (national), comme au plan communautaire et même international, pour sauvegarder les droits des populations ou limiter l'impact de ces mesures :

1-Les dispositions, au plan interne: La loi a prévu les indemnisations ou des mesures comme la réinstallation dans d'autres sites.

L'indemnisation : Lorsque des personnes qui occupaient ou exploitaient une terre du domaine national sont déguerpis après avoir investi (vergers, champs, constructions...), il faut en tenir compte. Le décret n° 91 – 938 du 22 août 1991 qui modifie l'article 38 du décret n° 64 – 573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national permet à tout occupant même irrégulier faisant l'objet de déplacement d'être Indemnisé. La compensation en espèces est donc le principe dans la législation sénégalaise (Article 14 loi n° 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique), quand il s'agit d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou de retrait d'une terre du domaine national. Puisque l'accès à la terre est libre et gratuite, les sommes perçues doivent seulement servir à compenser les efforts et les investissements réalisés. Par exemple, dans le cadre du projet de nouvel aéroport, la plupart des personnes qui exploitaient des vergers ont bénéficié d'indemnisations

L'existence d'une commission composée du Préfet ou son représentant (Président), les représentants de différents services (Travaux Publics, Domaines, Cadastre...), mais aussi la présence de deux représentants des communautés (dont le président du conseil rural, si la communauté rurale est concernée) permet de prendre en compte l'intérêt des populations du terroir.

Les indemnités sont établies en tenant compte exclusivement des constructions, aménagements, plantations et cultures réalisés par les occupants affectés (art. 32 du décret n° 64-573 du 30 juillet 1964 portant application de la loi sur le domaine national).

L'expropriation : La constitution du Sénégal proclame le droit de propriété (article 8, de la constitution de 2001, par exemple). Seul l'Etat peut exproprier et il ne peut porter atteinte à ce droit fondamental qu'en cas de nécessité publique, légalement constatée (article 15).

Dans le cas spécifique des communautés rurales de Diass, Yenne et Sindia, le retrait des terrains du domaine national pour des motifs d'utilité publique ou d'intérêt général peut être assimilé à une expropriation et donner lieu au paiement à l'occupant évincé d'une indemnité. La loi 76-67 du 2 juillet 1976 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique rappelle que l'indemnisation doit être préalable (versée avant que les propriétaires ne quittent leur terre) et juste (la valeur de la propriété est déterminée avec précisions, en tenant compte de tous les éléments, pour que le propriétaire ne soit pas lésé.).

Il est cependant nécessaire que la communauté rurale s'implique et apporte son soutien aux populations déguerpies, surtout dans les évaluations ou la négociation des conditions de déplacement ou de réinstallation.

La réinstallation.

Le Décret n° 64 – 573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi relative au domaine national prévoit en cas de désaffectation, lorsque l'intérêt général l'exige, que la personne victime de la désaffectation reçoive une parcelle équivalente à titre de compensation.

Le décret n° 72-1288 du 27 octobre 1972 permet aussi la compensation en nature en cas d'affectation des terres du domaine national.

En plus de l'indemnisation, lorsque cela est possible, les populations peuvent aussi être réinstallées dans d'autres sites qui ont été aménagés pour cela.

Souvent, elles bénéficient même d'actions sociales complémentaires (aménagements, assainissement...).

Dans plusieurs circonstances, les populations déguerpies du domaine national, ont bénéficié de ces mesures, de la part des investisseurs.

Exemples :

Cas de la SAPCO : En 1970, dans le cadre de ses aménagements, la SAPCO a procédé au déguerpissement de Sali-Tapé (hameau de Saly Portudal), en présence des autorités de la communauté rurale. Parmi les mesures prises : La réinstallation des populations, dans un bloc aligné de la zone d'extension de Sali-Poste ; le paiement des impenses.

Cas de l'OMVS : organisation pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) : Les mesures concernent les politiques de prêts et de recasement, dans le cadre de la ré-installation et de l'assistance de populations, préalablement installées sur des sites déguerpis.

Démarche du projet d'Autoroute à péage Dakar – Diamniadio : Mise en place d'un Plan d'Action de Réinstallation (PAR), pour minimiser les impacts négatifs du projet. Il prévoit les mesures à entreprendre quant à la compensation, la relocation et la réhabilitation économique des populations.

2- Les dispositions au plan communautaire:

Le Sénégal est signataire de plusieurs conventions au plan régional ou sous-régional, dont la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (C.A.D.H.P de 1981) qui reconnaît aussi le droit à l'accès libre et équitable au foncier et aux ressources naturelles, à travers le droit au travail (article 15). La charte prévoit un organe, la commission, qui peut être saisie par les individus et les ONG sur les violations de leurs droits reconnus par la Charte et le Protocole, à la demande de la majorité de ses membres, sous réserves que ces communications respectent certaines conditions limitativement énumérées par la Charte

3- Les dispositions au plan international:

Pareillement, le Sénégal a reconnu ou même signé beaucoup de conventions internationales qui protègent les droits économiques et sociaux des citoyens. C'est le cas de la déclaration des droits de l'homme de 1948 ou du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur en janvier 1976. Le comité des droits économiques, sociaux et culturels veille à l'application des droits reconnus dans le pacte. Au Sénégal, ce sont les ONG qui se font les porte parole des citoyens, pour dénoncer les violations par l'Etat des engagements qu'il a pris.



Dans son action de contrôle de légalité, le sous-préfet reçoit les actes pris par les collectivités locales et prévus par l'article 336, comme : les plans locaux de développement, les budgets primitifs et supplémentaires, les garanties d'emprunts les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un certain montant fixés par décret, etc. Pour un effet juridique, ces actes doivent faire l'objet d'une approbation préalable par le sous-préfet, notamment par notification, un mois au plus tard, après réception et délivrance d'un accusé de réception. En cas de silence, la loi considère qu'il y a eu une approbation. Pourtant, il peut arriver que le sous-préfet refuse d'approuver, ce qui permet au président du conseil rural de saisir le tribunal administratif. L'annulation du refus d'approuver du sous-préfet, équivaut à une approbation, dès que la décision du tribunal a été notifiée aux intéressés (article 340).



A l'inverse, est-ce que le Sous préfet peut intenter une action contre le conseil rural?

Le Sous-préfet exerce surtout une mission de contrôle de la régularité et de la légalité des actes. C'est ainsi que la loi lui donne la possibilité de déférer à la Cour Suprême, dans les deux mois qui suivent leur transmission, les actes mentionnés aux articles 334 et 335 déjà cités, lorsqu'il pense qu'ils sont illégaux. La Cour a un mois pour se prononcer. Ces actes ne peuvent pas faire l'objet d'un recours hiérarchique. En d'autres termes, on ne peut pas demander au supérieur hiérarchique du préfet (le préfet), d'annuler la décision

Est ce que les particuliers peuvent aussi intenter des actions, contre certaines décisions prises au niveau de la collectivité locale?

Oui. Les populations qui vivent au sein de ces collectivités locales ou les personnes morales peuvent s'estimer lésées par certains des actes du conseil rural ou de son Président. Dans les deux mois à compter de la date à partir de laquelle l'acte est devenu exécutoire, elles peuvent saisir directement le sous-préfet, pour annuler ces délibérations.

Ces moyens de recours sont très importants, car les actes peuvent causer de lourds préjudices. C'est le cas, pour certains actes, comme les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils. Une personne physique ou morale peut estimer qu'une délibération au profit d'une autre personne viole ses droits sur une terre qui lui a été octroyée ou sur laquelle elle a des prétentions. L'article 334 du code des collectivités locales prévoit d'autres actes, comme les actes à caractère réglementaire que les autorités locales prennent, et qui relèvent des compétences que la loi leur a transférées ; les décisions individuelles de nomination ou d'avancement de grade ou d'échelon des agents des collectivités locales; les décisions individuelles portant sur des sanctions ou au licenciement des agents de collectivités locales.

Les personnes physiques ou morales ont une possibilité d'intenter un recours contre d'autres actes, prévus par l'article 335, concernant les décisions réglementaires individuelles prises par le président du conseil rural, dans l'exercice de ses pouvoirs de police ou les actes de gestion quotidienne.

Pour ces deux catégories d'actes, lorsqu'il est saisi pour un contrôle de légalité, il peut arriver que le représentant de l'Etat décide que ces actes n'ont pas été pris conformément à la procédure, aux compétences, etc., et qu'il saisisse le tribunal administratif (conseil désormais, la Cour Suprême), seul habilité à juger de leur illégalité.

Dans ce cas, dans les deux mois qui suivent la transmission des actes au sous-préfet, le conseil rural qui a délibéré, mais aussi toute personne intéressée, peut saisir la Cour, afin qu'elle annule la décision du sous-préfet. La Cour a un mois, pour se prononcer. Si elle décide d'annuler la décision du sous-préfet, la délibération devient donc valable.



L'Etat ou ses organes comme la SAPCO peuvent-ils librement initier des opérations ou projets en milieu décentralisé ?

Malgré les pouvoirs exorbitants qu'il détient, l'Etat doit toujours inscrire son action dans la légalité, c'est - à- dire, en se fondant sur des textes de loi qui l'autorisent à prendre des initiatives ou des décisions portant sur les terres du domaine national sises dans les zones de terroirs. Même lorsqu'il exproprie ou immatricule des terres sises dans le domaine national, l'Etat se fonde sur des textes qui l'y autorisent. C'est aussi la raison pour laquelle la SAPCO a toujours requis une délibération en bonne et due forme, et même indemnisé les occupants déguerpis de la station de Saly, à l'époque.

GLOSSAIRE

Quelques éléments de vocabulaire :

- **Acte exécutoire** : Acte qui, pour produire des effets, n'a pas besoin de procédures particulières. Par exemple, les actes pris en vertu de l'article 334 du code des collectivités locales sont exécutoires de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, à moins que le représentant de l'Etat ne demande une seconde lecture.
- **Accusé de réception** : Pièce (document) ou signature qui permet de prouver que le destinataire a bien reçu la correspondance ou le document qui lui était destiné.
- **Agrément** : Document par lequel une institution reconnaît qu'une organisation a rempli toutes les conditions exigées d'elle, pour bénéficier par exemple de certains avantages ou droits. Par exemple, l'agrément délivré par l'APIX permet aux entreprises agréées, de bénéficier d'avantages fiscaux et autres.
- **APIX** : Agence chargée de la Promotion de Investissement et des grands travaux. Structure de l'Etat mise en place, pour faciliter les investissements et la réalisation des grands travaux.
- **Biens immeubles** : Ce sont les droits et les biens qui ont une attache avec le sol (terres, maisons, champs, etc.). Certains objets qui sont liés à ces biens immeubles sont considérés eux aussi comme des immeubles, bien qu'ils ne soient pas fixes, ou attachés à la terre. C'est le cas des meubles dans les maisons, les tracteurs et matériels ou véhicules agricoles, dans les champs, etc.
- **Biens meubles** : Ce sont tous les biens qui ne sont pas immeubles.
- **Carrière** : Lieu où on extrait des pierres et autres matériaux servant à la construction.
- **Code des investissements**: Ensemble des dispositions légales, prises pour faciliter les investissements. Le code prévoit beaucoup d'avantages et de facilitations pour attirer les investisseurs.
- **Communalisation** : C'est le fait, pour certains villages ou communautés rurales de devenir des communes. Cela suppose cependant qu'ils aient un minimum de conditions (infrastructures de base, moyens budgétaires, population d'une certaine taille...).
- **Conseil d'Etat** : C'était la plus haute juridiction administrative qui, au Sénégal, prenait les décisions, suite aux litiges portant sur le contentieux de la légalité. Désormais, c'est une section de la Cour Suprême qui est compétente.
- **Contrôle de la légalité** : Contrôle exercé par l'autorité administrative (le sous-préfet, dans la communauté rurale), afin de vérifier que la loi n'a pas été violée. Le contrôle porte autant sur la forme que sur le contenu des actes.
- **Décisions individuelles** : Actes dont les effets ne concerne qu'un individu ou un petit groupe.
- **Décret** : Actes particuliers qui émanent du Président de la République ou du premier ministre.
- **Délibération** : Décisions prises par les conseils ruraux et qui font l'objet de contrôle de légalité.
- **Mise en valeur** : La capacité de mise en valeur est une des principales conditions imposées à toute personne qui fait une demande de terre. Ce critère pose souvent un problème, pour beaucoup d'activités non agricoles. En effet, le décret n° 64-574 pris en application de

la loi sur le domaine national énumérait des « constructions » ou des « aménagements en plantations » comme types de mises en valeur. Pour beaucoup, cette mise en valeur était surtout agricole. Devant la difficulté que posait la question, surtout pour des activités comme le pastoralisme ou le tourisme, il a été reconnu au préfet la possibilité de fixer par arrêté, dans chaque communauté rurale, les conditions minimales de mise en valeur.

- **Domaine de l'Etat** : Le domaine de l'Etat regroupe tous les droits, biens meubles et / ou immeubles qui appartiennent à l'Etat. Il y a aussi le domaine national et le domaine des personnes privées. Le domaine de l'Etat est défini et régi par le Code du domaine de l'Etat.
- **Domaine national** : Partie du territoire national qui ne relève ni du domaine des particuliers, ni du domaine de l'Etat. Le domaine occupe plus de 95 % de ce territoire. C'est l'Etat qui détient les terres du domaine national dont il a confié la gestion aux communautés rurales, dans les zones de terroirs
- **Domaine privé** : Domaine de l'Etat ou des particuliers, que ces personnes peuvent utiliser comme elles le veulent, notamment en procédant à des ventes, dons...
- **Domaine public** : Biens et droits mobiliers et immobiliers qui ne peuvent ni être appropriés, ni vendus, du fait de leur nature ou de la destination qui en est prévue.
- **Domaine public maritime**: la mer territoriale, le plateau continental tel que défini par la loi, la mer intérieure, les rivages de la mer couverts et découverts lors des plus fortes marées, ainsi qu'une zone de cent mètres de large à partir de la limite atteinte par les plus fortes marées ;
- **Expropriation** : C'est le fait, pour l'Etat, de prendre les biens immobiliers d'un particulier. Le motif de l'expropriation doit être l'utilité publique et la personne expropriée a droit à une indemnisation juste et préalable, avant toute mesure d'expropriation.
- **«Guichet unique»** : Lieu où plusieurs formalités administratives peuvent être réalisées, ce qui contribue à limiter les coûts et les délais. Présentement, l'APIX offre un tel service, pour la constitution des sociétés, GIE, etc.
- **Immatriculation des terres du domaine national** : Lorsque l'Etat décide d'immatriculer les terres du domaine national à son nom, elles entrent dans son patrimoine privé et il peut en faire l'usage qui lui plaît (vente, location, bail...). Actuellement, c'est à l'Etat seul que la loi reconnaît la possibilité d'immatriculer à son nom.
- **Juge administratif** : C'est le magistrat qui est compétent, pour juger des litiges qui relèvent du droit administratif.
- **Non aedificandi (zone)** : Partie d'un territoire où toute construction est interdite. C'est l'assemblée nationale qui vote une loi délimitant exactement les contours de la zone.
- **«Nul n'est censé ignorer la loi»** : Formule signifiant qu'une personne ne peut pas justifier un acte ou un délit qu'elle a commis, en invoquant son ignorance de la loi
- **notification individuelle** : Acte par lequel l'autorité administrative ou le conseil rural, informe un individu d'une affaire le concernant.
- **Organe délibérant** : Dans beaucoup d'organisations, c'est le conseil d'administration qui prend les décisions stratégiques qui seront mise en pratique par l'organe exécutif (souvent le bureau). Dans la communauté rurale, c'est le conseil rural qui est l'organe délibérant. Il prend des actes nommés délibérations.
- **Organe exécutif** : Organe qui, au sein d'une organisation, est chargée de mettre en pratique les décisions prises par des organes tels que le Conseil d'administration. Dans la communauté rurale, c'est le Président de la communauté rurale qui est l'organe exécutif.

- **Personnes morales** : Il s'agit de divers types d'organisations, telles que les sociétés, GIE, associations, etc. Comme les personnes physiques, les personnes morales peuvent avoir des droits (capacité juridique, droit à un nom, à une adresse, un patrimoine...) et des obligations.
- **Plan d'aménagement** : Mis en place par les services forestiers de l'Etat, et indispensable pour une exploitation et une gestion rationnelle des sites. La communauté rurale peut demander une aide de l'Etat pour mettre en place un plan d'aménagement.
- **Plan Local de Développement (PLD) :**
- **Recours contentieux** : C'est le fait, pour un particulier qui s'estime lésé, de saisir le tribunal compétent, pour que les juges tranchent le litige. C'est donc un recours juridictionnel
- **Recours gracieux** : C'est le recours porté devant l'autorité qui a pris un acte, pour qu'il l'annule ou la réforme.
- **Recours hiérarchique** : C'est le fait de s'adresser au supérieur hiérarchique d'une autorité, pour qu'elle annule (réforme) la décision prise par son subalterne. Par exemple, le recours hiérarchique d'une décision du sous-préfet, est porté devant le préfet.
- **Recours pour excès de pouvoir (340)**: C'est par exemple le recours que la loi offre au président de conseil rural, lorsque le sous-préfet refuse d'approuver certains actes qui lui sont soumis.
- **Réserves- Parcs :**
- **SAPCO** : Société d'Aménagement et de Promotion des Cotes et zones touristiques du Sénégal (ancienne SAPCO).
- **Terroir** : Zone située en milieu rural et regroupant en général des villages ou populations partageant un certain nombre de valeurs.

Le Sénégal a très tôt entamé son processus de décentralisation, dès 1972, avec la création de la communauté rurale. Depuis, les dernières lois de la décentralisation, avec le code des collectivités locales et la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, ont constitué une avancée notable, dans le processus. Auparavant, dès 1964, la loi sur le domaine national avait déjà permis aux élus de pouvoir disposer de certaines compétences, sur leur foncier et autres ressources.

Présentement, ce processus institutionnel va de pair avec une grande détermination de l'Etat de faire du Sénégal, un pays qui offre un cadre propice aux investissements privés..

S'ils suscitent des espoirs parfois légitimes, les investissements, surtout en milieu décentralisé, soulèvent pareillement des questionnements, voire des appréhensions. Des milliers d'hectares de terres et de ressources naturelles échappent aux communautés rurales, car destinés aux investissements ou intégrés dans des espaces promus pour être des pôles d'émergence économique du pays.

Pour ces dernières, la perte de maîtrise sur ces espaces et les ressources naturelles est une menace réel qui risque de remettre en cause toutes les potentialités dont la valorisation constituait un atout de taille, surtout dans un secteur aussi prometteur et concurrentiel que le tourisme durable.

Dans la suite des publications en direction des acteurs de la décentralisation, ce livre aborde des questions clés du développement local, notamment liés aux questions relatives à l'investissement touristique et à la problématique foncière et de gestion des ressources naturelles, en milieu décentralisé.

Ecrit dans un langage qui se veut concis et accessible à tous et s'efforçant de prendre en compte différents aspects liés la problématique foncière et des ressources naturelles (les acteurs, les droits des uns et des autres), il s'efforce d'apporter une réponse satisfaisante aux questionnements les plus cruciaux du moment, tels que formulés par les acteurs locaux eux-mêmes.