



Cadre juridique et institutionnel

MAURITANIE

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

FÉVRIER 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Mauritanie

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUILLET 2023

I. Le cadre général

La Mauritanie est un pays relativement vaste (1 030 700 km²), presque totalement désertique (90 % du territoire), relativement peu peuplé : 3 984 110 habitants, en 2018. La croissance démographique est d'environ 2,30 % par an (2018), soit une densité de 3,87 hab./km² mais la population est très mal répartie puisque plus de la moitié est urbanisée dont presque un tiers dans la seule capitale Nouakchott, avec plus d'un million d'habitants. Les autres grandes villes sont Nouadhibou (132 246 hab.), Kiffa (55 500 hab.), Kaédi (48 600 hab.) et Rosso (36 000 hab.). Les nomades qui représentaient 12 % de la population en 1988 ne sont désormais plus que 1,9 % car ils se sont sédentarisés¹.

Économiquement, la Mauritanie demeure un des pays les plus pauvres de la planète, avec « 31 % de sa population sous le seuil de pauvreté », malgré certaines richesses naturelles, notamment minières (le fer bien connu en raison du chemin de fer géant qui doit l'acheminer à la côte, mais aussi le cuivre, l'or), en hydrocarbures dont l'exploitation off-shore a commencé dès 2006 mais aussi la pêche, les ressources halieutiques du pays étant bien connues, et l'agriculture (riz, coton, fruits...), surtout le long du fleuve Sénégal grâce aux ressources en eau disponibles dans une bande de savane herbeuse qui s'étire d'Est en Ouest le long du fleuve, sur les terrains alluviaux fertiles. Son PIB 2018 était de 5,366 milliards de US\$. Celui par habitant de 1 219 US\$ pour la même année, avec un taux de croissance annuel de ce PIB de 3,60 %, toujours en 2018. L'élevage est une activité essentielle dans le monde rural, l'agriculture étant cantonnée² dans des zones relativement restreintes et surtout caractérisées par leur proximité avec l'eau, comme c'est le cas dans la vallée du fleuve Sénégal, mais aussi de manière très localisée, dans les oasis.

C'est dire que la problématique des rapports décentralisation/foncier, en particulier pour mettre en évidence la place et les pouvoirs des acteurs locaux, est extrêmement limitée et spécifique en milieu rural, et cela est d'autant plus compliqué que dans ce pays largement désertique, il faut aussi tenir compte des oasis, relativement nombreuses, et qui sont des foyers de vie importants, mais aussi qu'il s'est agi, pendant des millénaires, d'un espace de nomadisme. Par contre, en milieu urbain, on retrouvera très largement les problèmes habituels d'anarchie, d'occupations sans titre, de spéculations foncières, évidemment amplifiés par la pression foncière croissante au rythme de la sédentarisation des anciens groupes nomades.

En outre, il faut rappeler que la composition de la population mauritanienne est très particulière et caractérisée par une dominante arabo-berbère, ce qui ne peut pas être sans conséquences dans la gestion politique, administrative et économique du pays. Cela influence aussi le système juridique qui allie droit technique et droit musulman, avec une primauté de plus en plus marquée de ce dernier. Comme l'écrivent deux chercheurs : « *Hier comme aujourd'hui cependant, la référence essentielle aux yeux des groupes qui s'estiment détenteurs de droits de propriété sur quelque partie du territoire mauritanien est*

1. Données tirées du site <https://www.populationdata.net/pays/mauritanie/> (consulté le 13 février 2023).

2. Les données chiffrées sont tirées du site mentionné à la note précédente.

fournie par l'islam. »³. Il faut y ajouter les quelques droits coutumiers divers, très complexes le long du fleuve en matière foncière, qui sont eux aussi parfois influencés par le droit coranique. Enfin, comme de nombreux sites Internet le soulignent, il faut se rappeler que « *l'esclavagisme, qui continue à faire des ravages au sein des populations les moins favorisées* », représente environ 4 % de la population⁴. Cela explique aussi qu'il convient toujours, à propos de la Mauritanie et de la documentation y relative, de tenir compte de l'auteur dont la culture pourrait influencer l'analyse.

II. L'organisation administrative territoriale

Le premier texte de référence est bien sûr la Constitution. En l'occurrence, celle promulguée par l'Ordonnance n°91-022 du 20 juillet 1991, telle que modifiée et révisée en 2006⁵, 2012⁶, et 2017⁷. Cette dernière version de la Constitution demeure muette sur l'organisation administrative territoriale de l'État qui demeure donc inchangée. Concernant les collectivités décentralisées, l'article 98 alinéa 1 nouveau dispose que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi* ».

● Les circonscriptions administratives

L'administration territoriale de l'État, plus ou moins déconcentrée, est le premier cadre de référence à prendre en considération.

L'organisation territoriale de l'État est réglée par l'Ordonnance n°90-02 du 30 janvier 1990 portant Organisation de l'Administration territoriale. L'État est découpé en deux niveaux de circonscriptions administratives, la *Wilaya* et la *Moughataa* qui est la subdivision de la première.

L'article premier de ce texte dispose que : « *Le territoire national est divisé en Wilaya. La Wilaya est une circonscription administrative de l'État non dotée de la personnalité morale. Sa création, son nom, ses limites territoriales et son chef-lieu sont fixés par décret.* ». Chaque *Wilaya* « *est placée sous l'autorité d'un chef de circonscription qui porte le titre de Wali* » et qui est nommé par le Gouvernement. Le *Wali* est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un *Wali Mouçaïd*, autrement dit un adjoint. Sont institués dans chaque *Wilaya*, auprès du *Wali*, un comité administratif et une assemblée de la *Wilaya* pour le développement économique et social. Le premier est composé des *Hakems*, des chefs de service et des maires de la *Wilaya*. Quant à la seconde, elle comprend le *Wali*, président, les *Hakems* de la *Wilaya*, les chefs de service, les maires des communes, les représentants de associations socioprofessionnelles, les attributions étant fixées par décret. L'organisation de la *Wilaya* ainsi que les attributions des responsables territoriaux sont fixées par un texte spécifique, le Décret n° 2011-282 du 10 novembre 2011 définissant les attributions des responsables territoriaux et portant organigramme des circonscriptions administratives.

Chaque *Wilaya* est découpée en une ou plusieurs *Moughataa* (au nombre de 61⁸), qui sont des circonscriptions administratives de l'État, non dotées de la personnalité morale, placées sous l'autorité

3. On peut lire avec intérêt, pour bien comprendre les choses, un article connu des spécialistes, celui de Yahya OULD AL-BARRA et Abdel Wedoud OULD CHEIKH, « Il faut qu'une terre soit ouverte ou fermée. Du statut des biens fonciers collectifs dans la société maure (Mauritanie) », in Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, Série Histoire, n° Biens collectifs et gestion communautaire, juillet 1996.

4. *Ibid.*

5. Loi Constitutionnelle n° 2006-014 du 12 juillet 2006, portant rétablissement de la Constitution du 20 juillet 1991, comme Constitution de l'État et modifiant certaines de ses dispositions.

6. Loi constitutionnelle n° 2012-015 du 20 mars 2012, portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991.

7. En fait, en 2017, il y a eu deux textes de révision : – d'abord la Loi constitutionnelle n° 2017-021 du 15 août 2017, portant révision de l'article 98 de la Constitution du 20 juillet 1991 ; – ensuite la Loi constitutionnelle référendaire n° 2017-022 du 15 août 2017, portant révision de certaines dispositions de la Constitution du 20 juillet 1991.

8. Depuis le décret pris lors du Conseil des ministres du 9 novembre 2021, il ne semble pas possible de trouver des statistiques officielles et établies en dehors des données du site de Wikipédia.

d'un *Hakem*⁹, nommé par l'État, assisté par un *Hakem Mouçaïd* assisté d'un comité administratif composé lui aussi de membres nommés et des maires élus des communes¹⁰.

Enfin, chaque *Moughataa* est découpée en communes (art. 3 Ordonnance), lesquelles sont d'abord des collectivités décentralisées.

Mais on pourrait aussi penser que serait maintenu un découpage en arrondissements compte tenu du chapitre cinquième du Décret de 2011 précité, intitulé « De l'organigramme de l'arrondissement », sauf que l'Ordonnance de 1990 portant Organisation de l'Administration territoriale a abrogé tous les textes antérieurs, et qu'elle ne fait pas mention de l'arrondissement ! La question reste donc posée au moins du point de vue légal.

Enfin, il faut mentionner que depuis la Loi n° 2018-010, la communauté urbaine de Nouakchott a été supprimée et remplacée par la région de Nouakchott.

● Les collectivités décentralisées

Quant aux collectivités décentralisées, il faut rappeler la disposition constitutionnelle précitée, soit l'article 98 alinéa 1 nouveau, qui dispose que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi* », texte qu'il faut compléter par l'alinéa 2 du même article : « *Les collectivités territoriales de la République s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi.* ». C'est le grand enjeu de décentralisation de cet article 98 nouveau ; il ajoute dans le paysage institutionnel la région, qui n'existe pas jusque-là. On se trouve donc face à une décentralisation à deux niveaux : au sommet la région, à l'échelon local la commune, déjà actrice du paysage décentralisé.

La région

« *Conformément à l'article 98 de la Constitution du 20 juillet 1991 révisée, la présente Loi fixe : – les conditions de la gestion par la région de ses affaires ; – les conditions d'exécution par le Président du Conseil régional des délibérations et des décisions dudit conseil ; – les compétences propres de la région, les compétences transférées par l'État ; – les règles d'organisation et de fonctionnement des organes de la région ; – les conditions d'éligibilité et de candidature ; – le régime financier de la région et l'origine de ses ressources financières ; – les statuts particuliers des régions de Nouakchott et de Dakhlet Nouadhibou.* ». Cet article 1 de la Loi organique n° 2018-010 relative à la région, première application de l'article 98 révisé de la Constitution, a l'avantage d'éclairer assez précisément le contenu de la nouvelle Loi organique.

L'article 2 confirme que la région « *jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière* », ce qui est constitutionnellement conforme.

Plus intéressant, l'alinéa 3 du même article dispose que « *les limites territoriales de la région coïncident avec celle (sic) de la circonscription administrative de la Wilaya* ». Autrement dit, légalement, sur la carte de l'administration territoriale, pour le même territoire, deux institutions cohabitent, une déconcentrée, la *Wilaya*, une décentralisée, la région. Or, légalement, nous avons six régions, et en corollaire, douze *Wilaya*, comme on l'a déjà écrit. Difficile de considérer que la loi soit ainsi respectée. Là encore, il serait important de clarifier les choses.

« *La région est administrée par deux (2) organes élus : – un organe délibérant : le conseil régional ; – un organe exécutif : le président du conseil régional.* ». Le conseil régional est composé de conseillers élus au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans dont la Loi ne précise pas s'il est ou non renouvelable. Concernant le président du conseil régional, on peut préciser que selon l'article 13 de la Loi organique, il « *est élu au suffrage universel direct. Il est obligatoirement le premier inscrit sur la liste candidate ayant obtenu la majorité des voix à l'élection* ». Il doit par contre être investi par le ministre

9. C'est une erreur qu'il faut corriger, et ce que l'on peut faire puisqu'il s'agit d'une transcription erronée du texte original, qu'il est indiqué dans le texte inséré dans le Recueil des Textes 2019 (DGCT/GTZ) qu'il s'agirait d'un *Wali*. Comme on l'a vu, ce titre est réservé au chef de la circonscription *Wilaya*. Ce que confirme d'ailleurs l'article 5 de l'Ordonnance n° 90-02.

10. Informations tirées de l'*Annuaire* précité.

chargé de la Décentralisation. Au cours de la même séance d'investiture, le conseil régional procède à l'élection des vice-présidents, lesquels, avec le président, constituent le bureau de la région (art. 15). « *Le nombre des vice-présidents est de deux, trois, quatre, cinq selon que le conseil régional comprend 11, 15, 21 et 25 membres.* » (art. 21 Loi organique sur la région).

La région dispose légalement d'un certain nombre de compétences, incluant celles propres énumérées à l'article 4 de la Loi organique n° 2018-010, et celles transférées, objet de l'article 5 de la même Loi.

L'exercice des compétences régionales est soumis à un contrôle exercé par l'État, selon des modalités réglées par le Chapitre VII de la Loi organique. Certaines délibérations sont nulles de droit notamment pour cause de non-conformité à la légalité (art. 42 Loi organique), d'autres ne peuvent être exécutoires qu'après l'avis de l'un ou l'autre ministère (art. 43 et 44 al. 1), parfois même l'approbation du Conseil des ministres ce qui est le cas pour ce qui touche au classement et au déclassement du domaine public régional (art. 44 al. 3 Loi organique).

Concernant l'organisation de la région, elle est fixée et régie par le Décret n° 2018-143 bis/PM du 16 octobre 2018, portant organisation de l'Administration de la région, texte qui précise l'organisation administrative des services régionaux, depuis le Cabinet jusqu'aux Directions techniques en passant par le Secrétariat général.

Des statuts particuliers sont annoncés dans la Loi organique concernant Nouakchott et Nouadhibou mais pour l'instant les dispositions y relatives sont plus que limitées. Concernant la première, l'article 93 dispose : « *La communauté urbaine de Nouakchott est supprimée. – Il est créé au niveau de l'agglomération de Nouakchott une collectivité territoriale, dénommée région de Nouakchott. Les limites territoriales de la région de Nouakchott couvrent les territoires des Wilayas de Nouakchott Ouest Nouakchott Nord et Nouakchott Sud. (...)* ». On remarque au passage que nous avons ainsi une région regroupant deux Wilaya ; une ébauche d'explication à la question posée plus haut relativement à l'article 3 de la Loi organique sur les régions ? Mais le texte est évidemment un peu sommaire. Et le législateur n'est pas plus clair concernant la nouvelle région de Dakhlet Nouadhibou.

La commune

C'est en 1986 que la Mauritanie a revu son dispositif d'administration territoriale pour y inclure une composante décentralisation sous la forme de la commune. Cela a été modifié en 1987, notamment sous la forme de l'Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986, instituant les communes, ainsi que ses textes d'application et modificatifs. Dans l'organisation territoriale, la commune occupe donc, surtout depuis 1987, une place particulière. Le dispositif institutionnel et juridique relatif à la commune n'a fait l'objet d'aucune modification fondamentale depuis. Ce sont donc les dispositions de l'époque qui continuent de s'appliquer.

L'article 1 de l'Ordonnance n° 87-289 précitée définit la commune comme « *une collectivité territoriale de droit public dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pour l'exercice des compétences que lui confère la loi, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre.* ».

Il n'existe pas de critères spécifiques justifiant la transformation d'une agglomération en commune. Comme en dispose l'article 3 de l'Ordonnance précitée, « *toute agglomération urbaine ou rurale peut être érigée en commune par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du ministre chargé de l'Intérieur. Ce décret fixe le nom, le siège et les limites territoriales de la commune.* ».

Comme il est classique, la commune a une compétence générale pour les affaires locales. « *La commune est chargée de la gestion des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population locale et qui ne relèvent pas, par leur nature ou leur importance, de la compétence de l'État* » (art. 2 Ordonnance n° 87-289). Par contre, dans l'énumération de ses compétences, ne figure rien concernant la gestion domaniale et foncière, excepté pour certaines dimensions du domaine comme les cimetières, la voirie locale, les marchés.

De manière singulière, les instances de la commune sont regroupées sous l'appellation de « *corps municipal* », lequel est composé « (...) du conseil municipal, du maire et d'un ou plusieurs adjoints » (art. 6 Ordonnance n° 87-289). Le conseil municipal est composé de membres élus même si la Loi ne le précise pas expressément mais cela est disposé dans l'article 98 de la Constitution; le nombre de ces élus

est proportionnel au nombre d'habitants de la commune, entre 9 et 21. Le corps municipal « *règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (art. 28 Ordonnance précitée), et « *il donne son avis sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local (...)* » (art. 29 Ordonnance n°87-289).

« *Le maire et les adjoints forment la municipalité* » (art. 35 Ordonnance n°87-289), disposition dont on peut se demander l'intérêt, la municipalité n'étant nulle part présente ailleurs dans le texte. Ils sont élus par le conseil municipal, parmi ses membres, le nombre des adjoints variant selon la taille du conseil municipal (art. 37 Ordonnance sur la commune). Le maire doit être élu « *parmi les conseillers de la liste ayant obtenu la majorité des sièges* » (art. 38). « *Le maire est l'exécutif de la commune* » (art. 46) et en même temps, comme agent de l'État, il « *assure, sous le contrôle de l'autorité administrative locale, l'exécution et l'application des lois, des règlements et, de façon générale, de toutes décisions et instructions des autorités supérieures* » (art. 54 al. 1).

Les délibérations du conseil municipal sont soumises à l'appréciation de l'autorité de tutelle, celle-ci ayant à manifester son accord préalable pour un certain nombre de cas particulièrement « sensibles », notamment les questions budgétaires (art. 32 et 33 Ordonnance précitée).

Le maire, « *exécutif de la commune* », est notamment responsable de la bonne exécution des délibérations du conseil municipal¹¹. Il est également le chef hiérarchique du personnel municipal. Il est aussi, et c'est important, agent de l'État (et non pas le représentant de l'État), en charge de faire appliquer la loi et le règlement, ainsi que toutes les décisions de l'État à l'intérieur de la commune.

Dernier point important, la législation dote la commune d'un patrimoine dont elle a la gestion et la responsabilité. (Voir plus loin le point IV consacré à l'intervention des collectivités dans la gestion domaniale et foncière).

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation en Mauritanie

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
		Région	6	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil régional
Wilaya	13			Non	Non	Assemblée administrative comprenant des membres nommés. Rôle consultatif.	Wali (gouverneur) nommé par décret
Moughataa	61			Non	Non	Comité administratif, composé de membres nommés et des maires élus. Rôle consultatif.	Hakem nommé par décret
		Commune	216	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal au sein de celui-ci

Remarque : il n'est fait mention nulle part des autres subdivisions administratives tels les villages ou les quartiers ou encore, important en Mauritanie, les oasis. Par ailleurs, on remarque le hiatus existant entre région et Wilaya censées partager le même territoire !

11. Art. 46, Ordonnance n°87-289, précitée.

III. La question domaniale et foncière

On peut distinguer trois phases dans l'histoire du droit domanial et foncier « moderne » en Mauritanie : d'abord une phase de mise en place, dès l'Indépendance, par la première Assemblée de Mauritanie, consistant dans le dispositif adopté en 1958, notamment la Délibération n° 309 du 3 décembre 1958, de l'Assemblée constituante de la Mauritanie, relative aux conditions particulières de mise en valeur des terrains urbains, semi-urbains, et ruraux, détenus par le droit coutumier.

Puis, une phase plus élaborée, plus autonome, à peine deux ans plus tard, consistant dans un ensemble de textes notamment la Loi n° 60-139 du 2 août 1960, portant réorganisation domaniale (JO 17 août 1960, p. 415), le Décret n° 60-151 du 11 août 1960, portant modalités d'application de la Loi n° 60-139, le Décret n° 71-218 du 6 août 1971, complétant le Décret n° 60-181.

Avant, enfin, d'arriver à la troisième phase basée sur une Ordonnance de 1983, celle n° 83-127 du 5 juin 1983, portant réorganisation domaniale et foncière, modifiée dans son dispositif d'application en 2000¹² puis 2010¹³.

Toute cette évolution doit être rapprochée de celle de la société où cela se déroule, une société musulmane, fortement tribalisée, avec les stratifications correspondantes, y compris la strate des esclaves ou descendants libres d'esclaves, et avec une vie nomade de plus en plus sédentarisée et urbanisée. La référence constante à la *Charia* est évidemment incontournable, y compris dans l'esprit des textes puisque nombreux sont ceux qui sont conclus par une disposition très particulière selon laquelle, en cas de doute, l'interprétation devra être faite en s'appuyant sur la *Charia*, ce qui au demeurant est conforme à l'esprit des éléments du Préambule de la Constitution qui disposent que la société mauritanienne est « *respectueuse des préceptes de l'Islam, seule source de droit (...)* ».

● Dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif législatif et réglementaire, tel que prévu par les textes en vigueur à compter de 1983, n'a longtemps été apprécié qu'au seul regard des circulaires de mise en œuvre dont le contenu et la nature juridiques étaient, au regard de certains analystes, susceptibles de remettre en cause les premiers. Cependant le Décret de 2000 a non seulement réduit les doutes qui subsistaient quant à l'interprétation de l'Ordonnance de 1983 mais a également fixé des dispositions qui semblaient rouvrir la question des droits collectifs et des collectivités traditionnelles avant que d'être remplacé par un nouveau Décret en 2010, texte qui reprend assez largement les dispositions précédentes.

Principes généraux de la législation

Le dispositif de 1958 visait avant tout à « nationaliser » la législation héritée de l'administration coloniale tout en confirmant le principe du monopole foncier de l'État sur l'ensemble des terres, exceptées celles appropriées en bonne et due forme, et en précisant les modalités pour transformer les droits coutumiers en droits collectifs de propriété, de manière à faciliter leur individualisation progressive. Les textes de 1960 n'ont pas fondamentalement remis en cause ces modalités de gestion domaniale et foncière mais les ont plutôt complétées.

À l'inverse, la réforme de 1983 (Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983) est toujours en vigueur, tout en gardant certaines références à la Loi de 1960. Ce nouveau dispositif s'appuie sur trois principes qu'il faut impérativement considérer corrélativement pour en apprécier la pertinence : le principe de la reconnaissance de la seule propriété individuelle, l'omni-pouvoir domanial de l'État, l'importance fondamentale reconnue au droit coranique.

12. Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le Décret n° 90-020 du 31 janvier 1990 portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale.

13. Décret n° 2010-080 du 31 mars 2010, abrogeant et remplaçant le Décret n° 2000/089 du 17 juillet 2000, portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale.

La reconnaissance de la seule propriété individuelle

Ce principe fondamental est affirmé sans ambages : « *La terre appartient à la nation et tout Mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte, peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire, pour partie.* » (art. 1 Ordonnance n° 83-127, précitée).

Cette priorité est assortie d'une autre : supprimer la tenure traditionnelle, en particulier celle fondée sur des droits collectifs, pour ne pas écrire communautaires, et donc toute revendication foncière qui pourrait être basée sur les droits coutumiers et en même temps qui tiendrait compte des hiérarchies sociales correspondantes, ce qui est illustré par : « *Le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli* » (art. 3 Ordonnance n° 83-127 précitée). Cette exclusion de l'approche collective se concrétise à travers plusieurs dispositions :

- >> l'élimination de tous les droits de propriété non individualisés, ce qui se traduit dans l'article 4 de l'Ordonnance n° 83-127 par la disposition suivante : « *Tout droit de propriété qui ne se rattache pas directement à une personne physique ou morale et qui ne résulte pas d'une mise en valeur juridiquement protégée est inexistant* » ;
- >> « *l'individualisation de droit* » des droits de ceux qui ont participé à la mise en valeur ou à l'exploitation des terrains objet de droits traditionnels reconnus collectivement (art. 6 Ordonnance n° 83-127), ce qui doit se concrétiser par des opérations de partage et d'identification ;
- >> enfin, la règle selon laquelle « *les actions foncières collectives sont irrecevables en justice.* » (art. 7 Ordonnance n° 83-127), disposition confirmée par l'article 102 du Décret n° 2010-080) qui dispose : « *L'action foncière collective considérée comme irrecevable en justice est celle dans laquelle l'une des parties au moins est une collectivité traditionnelle* », ce qui peut s'expliquer juridiquement et techniquement par le fait que pour ester en justice il faut avoir une personnalité juridique.

Dans l'Ordonnance de 1983, le seul cas où il semble possible de remettre en cause le droit de propriété est celui où il faut réaliser un projet d'intérêt national ou régional, ou de permettre l'expansion harmonieuse d'une agglomération urbaine. Mais il s'agit là, en clair, de circonstances justifiant une expropriation pour cause d'utilité publique (art. 21 Ordonnance n° 83-127).

Cependant, comme nous le verrons, le Décret de 2000, confirmé en 2010, nuance le rejet de l'approche collective, notamment en permettant la délivrance d'un « *certificat collectif de propriété auquel sera annexée la liste complète des bénéficiaires recensés au moment du partage.* » (art. 49 Décret n° 2010-080). Pour bénéficier de ce certificat collectif, les collectivités traditionnelles ont dorénavant la possibilité de s'organiser en personne morale, pour conserver le caractère indivis de leurs terres.

L'omniprésence domaniale et foncière de l'État

L'Ordonnance confirme le droit de propriété de l'État sur les terrains domaniaux et sur les terres « mortes », pour les redistribuer en concessions transformables en droits de propriété, contrôler et réguler les transactions et autres opérations foncières.

L'article 10 de l'Ordonnance précise que toutes « *les terres qui ont appartenu à l'Etat en vertu des dispositions de la Loi n° 60-139 du 2 août 1960, demeurent domaniales (...)* »¹⁴.

De même les terres « mortes » (au sens de la *Charia*) sont-elles la propriété de l'État. Or, « *sont réputées mortes les terres qui n'ont jamais été mises en valeur ou dont la mise en valeur n'a plus laissé de traces évidentes* ». On retrouve en fait ici une interprétation du droit de propriété qui devrait être justifiée économiquement, que l'on retrouve dans beaucoup d'autres pays. Mais en même temps, il faut remarquer que le législateur mauritanien distingue soigneusement ces droits de ceux portant sur les terrains « *vacants et sans maître* » lesquels, pour être intégrés au domaine foncier de l'État, doivent être

14. Cela concerne les terres telles que définies à l'article 1 de la Loi n° 60-139, soit : « *Les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'Etat. Il en est de même des terres non immatriculées et non concédées en vertu d'un acte de concession régulier qui sont inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans. – La vacance sera suffisamment établie par l'absence de constructions, cultures, plantations ou puits.* ».

« *acquis (...) dans les conditions définies par la Charià.* »¹⁵. Sans aucun doute peut-on voir là l'influence du droit musulman, plus précisément d'obéissance malékite, largement présent avant l'époque coloniale.

En zone rurale comme en zone urbaine, les terrains du domaine de l'État ne peuvent être obtenus que sous forme d'une concession, celle-ci pouvant devenir définitive après une mise en valeur réalisée conformément aux conditions fixées dans l'acte de concession et le cahier des charges éventuellement annexé¹⁶. En application de l'article 2 du Décret n° 2010-080, « *la mise en valeur résulte de constructions, de plantations, de digues de retenue d'eau, d'ouvrages hydro-agricoles ou de leurs traces évidentes* ».

Le principe établi par l'article 13 alinéa 1 de l'Ordonnance n° 83-127 selon lequel toute occupation même assortie d'une mise en valeur, non fondée sur la concession, n'ouvre aucun droit, semble nuancé par l'introduction, dans le Décret de 2000, d'une procédure de constatation des droits sur la terre et de régularisation foncière. Au demeurant, une telle disposition aurait dû relever plutôt d'un texte légal. Mais il ne semble pas y avoir eu la moindre contestation de légalité sur le sujet. Et cela a même été renforcé, en 2010 (Décret n° 2010-080¹⁷), dans les articles 115 à 120, notamment le 116 qui dispose : « *Toutes les terres qui n'ont pas fait l'objet de concession ou de certificat de propriété sont présumées domaniales tant que leur appartenance à des personnes privées n'a pas été prouvée conformément à la procédure fixée par le présent décret.* ».

Cette affirmation du droit domanial reste forte : le droit de l'État est présumé et c'est à la personne dont les droits sont menacés d'aller en justice et de faire la preuve de son bon droit. L'article 14 de l'Ordonnance précise même que « *l'État procède par voie administrative pour la préservation de ses droits fonciers. Il appartient à celui qui en conteste l'existence de se pourvoir en justice pour faire la preuve que le terrain n'est pas domanial* ». On pourrait dire plus simplement que tout terrain est présumé domanial sauf preuve contraire ! Il faut encore ajouter ici que le délai de contestation en justice est très bref¹⁸ (ce que l'on peut comprendre car les situations foncières doivent être réglées vite), mais aussi, ce qui peut paraître moins normal, que tout appel est exclu concernant les jugements rendus en la matière. Seul un recours en cassation, donc pour vice de forme et non de fond, peut être recevable.

L'affirmation de l'importance nouvellement reconnue au droit musulman¹⁹

L'Ordonnance affirme cette importance nouvelle du droit musulman (aux dépens du droit coutumier ?), en posant le principe du respect de la *Charia*²⁰ pour ce qui n'est pas réglé par les dispositions de l'Ordonnance n° 83-127 comme en dispose l'article 27 : « *Le régime juridique de la propriété foncière demeure fixé par la Charia pour tout ce qui n'a pas été réglé par la présente ordonnance* », au moins en ce qui concerne la propriété foncière, cette dernière appellation méritant sans doute une interprétation par rapport au domanial.

15. Art. 11 Ordonnance n° 83-127; mais en même temps, le Décret n° 2010-080 précise plusieurs dispositions relatives à ces mêmes biens vacants et sans maître, en particulier pour leur identification, le constat de la vacance, et le régime juridique applicable, en particulier le fait que « *les biens intégrés, conformément aux conditions fixées par les articles précédents, ne peuvent être ni immatriculés au nom de l'État, ni cédés à autrui, avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date de leur intégration* » dans le domaine privé (art. 7 du Décret précité).

16. Art. 12 Ordonnance n° 83-127, précitée. Le texte dispose : « *Quiconque désire accéder à la propriété d'une terre domaniale doit impérativement en obtenir au préalable la concession; celle-ci ne devient définitive et n'emporte transfert de propriété qu'après mise en valeur réalisée aux conditions imposées par le cahier des charges et, s'il y a lieu, par l'acte de concession.* ».

17. Décret n° 2010-080 du 31 mars 2010, abrogeant et remplaçant le Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale.

18. Le délai de recours est d'un mois après la notification de la mise en demeure de quitter les lieux (par exemple en cas de reprise par l'État d'un terrain concédé régulièrement, même plus ou moins mis en valeur, article 14 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 83-127), et ensuite, « *le demandeur en contestation dispose de deux mois pour produire ses moyens de preuve* » (même article).

19. On peut citer à ce sujet, pour mieux apprécier cette prise en compte de la *Charia* dans la législation, le commentaire d'un analyste sur les circonstances de la rédaction de l'Ordonnance : « *Deux commissions furent constituées pour réfléchir sur la réforme foncière : l'une constituée d'oulémas, l'autre comprenant des intellectuels éclairés, (...)* », l'auteur ajoutant que deux spécialistes arabes furent désignés pour rédiger le texte. M. BA Boubacar, « *La question foncière dans le bassin du fleuve Sénégal ; l'exemple de la Mauritanie* », in *La vallée du Fleuve Sénegal ; Évaluations et perspectives d'une décennie d'aménagements*, Bernard CROUSSE, Paul MATHIEU et Sidy M. SECK (sous la direction de), Karthala, 1991, p. 261.

20. L'orthographe du terme peut varier selon les documents et les auteurs consultés, ce qui explique les variantes constatées dans le présent document.

L'Ordonnance, par ailleurs, renvoie à la *Charia* en plusieurs autres occasions : l'affirmation du fait que le droit de propriété doit contribuer au développement économique et social, « *conformément à la Charia* » (art. 2) ; l'acquisition des biens vacants et sans maître déjà évoquée ci-dessus ; l'exclusion de tout contrat d'affermage ou de toutes autres conventions non conformes à la *Charia* (art. 8). Les dispositions de l'Ordonnance ont été complétées par celles de ses Décrets d'application, dont certaines dispositions du dernier, celui n° 2010-080, mentionnent à plusieurs reprises l'application de l'*Indirass* (art. 4 et 116), qui correspond à l'extinction des droits de propriété en droit musulman, en cas de non-mise en valeur.

Mais, ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, tout ce dispositif n'a pu prendre son sens que dans la mesure où il a été complété par les circulaires déjà mentionnées qui ont constitué, en pratique, l'essentiel de son dispositif d'application. Ce qui reste utile même si les décrets d'application de l'Ordonnance n° 83-127 ont apporté nombre de précisions. Et surtout, les interprétations proposées par les circulaires des années 1980 permettent de saisir quels étaient les enjeux domaniaux, surtout, et fonciers, aux yeux des autorités mauritaniennes. Mais il faut tenir compte aussi du fait que dans la dernière version de la Constitution, l'Islam est devenu Religion d'État.

Pour mieux comprendre la complexité de la relation entre le droit de la terre et la *Charia*, on pourra consulter la contribution de Yahya Ould al Bara à un ouvrage collectif édité par le Centre Jacques-Berque²¹. Il s'agit d'une analyse très fine de la dimension religieuse de la législation domaniale en Mauritanie, en tenant compte des enjeux d'histoire et d'organisation sociétale.

Un dispositif légal « affiné » par des circulaires de mise en œuvre de la législation domaniale et foncière

Il s'agit de trois circulaires dont l'importance juridique et pratique paraît incontestable, ne serait-ce qu'au vu des divergences d'interprétations qu'elles ont suscitées²², même si elles peuvent dorénavant paraître un peu datées.

La Circulaire n° 0005/MINT du 14 avril 1984, relative à l'application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale

Cette circulaire portait directement sur l'application de l'Ordonnance de 1983, portant réorganisation domaniale et foncière. Son objectif était de clarifier la nouvelle situation juridique en favorisant « (...) une compréhension uniforme des concepts essentiels qui fondent la nouvelle source légale en matière foncière et domaniale, dans notre pays ». On ne peut qu'approuver une telle intention. Cependant, cette Circulaire était signée du ministre de l'Intérieur, bien que la gestion domaniale et foncière soit plutôt de la compétence de celui en charge des Finances. Il faut y voir sans doute d'une part, un effet de la réalité pratique selon laquelle les procédures sur le terrain relèvent d'abord de l'administration territoriale (voir le point ci-après p. 16), d'autre part, l'affirmation politique de la sensibilité extrême du dossier foncier pour le gouvernement de l'époque.

En fait, la Circulaire mêle des données extrêmement variées qui ont été reprises par des décrets ultérieurs. Le partage des terres en est évidemment un point essentiel. Il faut entendre par là le processus qui doit permettre le démantèlement des tenures collectives traditionnelles en parcelles individuelles, au profit des anciens exploitants appelés à se constituer en coopératives pour améliorer leur productivité. La Circulaire rappelle que ce « *partage en vue de l'individualisation répond à un souci de justice sociale* ». Elle souligne en même temps qu'il s'agit d'une opération « *d'une extrême difficulté que les autorités doivent mener avec célérité et sang-froid* ». Mais en même temps, elle crée une nouvelle conditionnalité pour l'attribution des parcelles en conditionnant le partage à une évaluation par les services compétents de « *la faisabilité technique et la rentabilité de l'opération* ». Si le partage n'était pas jugé possible, les collectivités devraient se transformer en coopératives. En clair, l'administration s'octroie un pouvoir

21. CHOPLIN Armelle et FALL Ould BAH Mohamed (dir), *Foncier, droit et propriété en Mauritanie, enjeux et perspectives de recherche*, Centre Jacques-Berque, Rabat, 2018.

22. Par exemple, Boubacar BA, dans sa contribution à l'ouvrage collectif précité en note 19, estime que pour « *mettre en veilleuse la nouvelle législation (...), deux circulaires y ont suffi* » ; *op. cit.*, p. 265. À l'inverse, Bernard CROUSSE, dans sa propre analyse, semble plutôt positif à l'égard de la circulaire de 1985. Cf. « *L'influence des réglementations foncières modernes dans l'aménagement de la vallée ; objectifs, contenus, résultats et conflits sur la rive mauritanienne* », *op. cit.*, p. 287.

souverain sur l'avenir des terres collectives. Le pouvoir domanial est clairement affirmé, mais en vertu d'une simple circulaire sur la constitutionnalité et même la légalité de laquelle on pourrait sans doute s'interroger.

Dans le même esprit, l'attribution des concessions domaniales est également abordée. On y reviendra au point suivant relatif à l'attribution des terres domaniales. On ne retiendra donc ici que les modalités générales et « politiques » de cette question. Pour le ministre auteur de la Circulaire, il y a eu une innovation sous la forme d'une « décentralisation de la décision de concession au profit du ministre des Finances en zone rurale et des gouverneurs de régions et du district ». Il est clair qu'il s'agit une fois encore d'une confusion fondamentale : il y a déconcentration, les pouvoirs domaniaux restant entre les mains de l'État, et en aucun cas transfert à des collectivités locales. D'ailleurs, le ministre attire en même temps l'attention de l'administration territoriale sur l'exigence de rigueur qui s'impose en matière domaniale compte tenu des « excès de pouvoir innombrables commis par les autorités administratives en matière de concessions de terres domaniales », mais aussi parce que « les populations (ne manqueront) pas de mettre à l'épreuve (l'administration) en occupant illégalement le domaine privé de l'État ».

La dernière remarque qui s'impose concernant ladite Circulaire touche à sa dernière recommandation selon laquelle les autorités administratives locales sont invitées, pour expliquer la nouvelle législation domaniale et foncière, à se faire accompagner par « des personnalités connues pour leurs connaissances du droit musulman », ce qui peut apparaître dans la logique évoquée plus haut soulignant l'importance par défaut de la Charia.

La Circulaire « spéciale » n° 020/MINT du 29 juillet 1985, relative à la campagne agricole 1985-1986

Au regard de l'intitulé de la Circulaire susmentionnée, il peut paraître surprenant de la trouver mentionnée ici. Pourtant, par plusieurs points de son contenu, ce texte s'est révélé déterminant pour l'application de la législation domaniale et foncière.

L'argument principal justifie la suite. Il s'agit de saisir un objectif primordial, celui de « mettre en culture toutes les terres cultivables ». Pour ce faire, il faut dépasser les contraintes existantes, au premier rang desquelles la Circulaire semble situer la législation en vigueur, en raison de sa « rigidité » qui résulterait de la nécessité légale, préalable à toute attribution de concession, de procéder à l'immatriculation, au nom de l'État, des terres à concéder.

Aussi, la Circulaire rappelle-t-elle que « l'administration demeure cependant compétente pour délivrer des autorisations d'occuper ou d'exploiter précaires et révocables à tout moment ». Cette possibilité est susceptible d'être contrariée par « l'existence dans les esprits d'un droit ancestral » que le calendrier rend impossible à purger en temps utile, mais aussi par les revendications de ce caractère collectif. Aussi la Circulaire suggère-t-elle de contenir par tous les moyens disponibles les problèmes résultant du premier problème, et rappelle-t-elle l'interdiction absolue de reconnaître des droits d'exploiter, même à titre précaire, à des collectivités traditionnelles, lesquelles ne disposent d'aucune personnalité juridique. Un document type d'autorisation d'exploiter est d'ailleurs mis à la disposition de l'administration qui rappelle le caractère précaire de ces autorisations. En cela, cette Circulaire soulignait déjà un des enjeux soulevés dans les décrets à venir (étaillés plus bas) : celui des droits d'exploitation, le cœur des usages coutumiers fonciers.

La Circulaire n° 00013/MINT/SG/DAT du 24 août 1986, relative à la campagne agricole de 1986-1987

Cette Circulaire, au même objectif général que la précédente, revient sur la gestion domaniale et foncière, pour inviter l'administration à recourir aux mêmes autorisations provisoires, mais en insistant sur le fait que celles-ci ne peuvent porter que sur les seuls droits de culture, à l'exclusion de tout aménagement, et que le droit de propriété est exclu. La Circulaire prend d'ailleurs le soin de souligner que la Circulaire précédente ne devait en aucun cas être considérée comme un substitut de la législation domaniale et foncière. Et pour bien argumenter, le nouveau texte précise que son champ d'application se limite donc « exclusivement aux terres cultivables sous pluie ou à la suite de décrue », celles-ci ne nécessitant donc aucun aménagement particulier. Pour tous les autres terrains où devront se faire des investissements, la procédure applicable demeure celle de la concession rurale.

Là encore, cette précision met en exergue la rigidité de la procédure de la concession domaniale, et le fait qu'elle ne répond pas, à elle seule, à la complexité des pratiques du milieu.

Des précisions importantes par la voie réglementaire

Comme on l'a déjà indiqué plus haut, des changements ont été apportés par le Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale. Ce texte traitait notamment des organes de gestion domaniale en zone rurale, des espaces vitaux et des agglomérations rurales, de l'individualisation des droits, des concessions des terres rurales, de la gestion des conflits et des procédures contentieuses, de la constatation et régularisation des droits sur les terres domaniales et enfin des concessions urbaines. Mais ce texte a été abrogé et remplacé par le Décret n° 2010-080 du 31 mars 2010, abrogeant et remplaçant le Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983, portant réorganisation foncière et domaniale.

Dispositions générales

Elles demeurent largement les mêmes puisque fondées sur le rappel de celles de l'Ordonnance n° 83-127. Mais le positionnement de ces dispositions est important, comme le montre bien l'article 1^{er} qui dispose : « *Sont considérées comme faisant partie du domaine des personnes privées et protégées en tant que telles, les terres mises en valeur par ces dernières, conformément à l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 et aux dispositions du présent décret.* ». Et cette réaffirmation d'une propriété sans titre, conforme au Droit musulman, est confirmée dans l'article 4 : « *L'extinction du droit de propriété terrienne pour cause d'Indirass est opposable à tout propriétaire qui n'a pas immatriculé son terrain conformément à la procédure en vigueur (...)* ». On remarquera qu'il n'est pas question dans ces rédactions de droits coutumiers ; ou bien on est rentrés dans le dispositif de l'immatriculation, ou bien on est dans le Droit musulman²³. Et d'ailleurs, pour le législateur les deux sont liés comme le montrent bien les dispositions de l'article 10 du même Décret : « *L'immatriculation est l'enregistrement du terrain au service de la conservation foncière; matérialisé par un Titre foncier. Elle préserve contre l'extinction du droit de propriété pour cause d'Indirass et constitue une preuve péremptoire du droit de propriété, sauf en cas d'usage de manœuvres frauduleuses.* ». On remarque dans cette disposition le poids dominant reconnu au droit légal par rapport au droit musulman illustré par l'*Indirass*.

Par ailleurs, la question, toujours sensible, des « Espaces vitaux et réserves foncières » fait l'objet, elle aussi, de précisions mais aussi de rappels utiles. C'est l'objet du Chapitre III du Décret. On rappellera que l'espace vital est en fait une sorte de réserve foncière périurbaine destinée à accueillir les nouveaux lotissements nécessités par l'accroissement démographique urbain. Ce sont des terrains qui sont rattachés au domaine privé de l'État (comme cela est rappelé à l'article 30 du Décret). Ces espaces vitaux font l'objet d'arrêtés de classement signés par les ministres chargés de l'Urbanisme et du Développement rural. Les règles sont semblables pour les réserves foncières, celles-ci pouvant être constituées pour « faire face aux besoins non prévus en terres de culture » (art. 35).

Les attributions de terrains domaniaux

Les modalités d'attribution de terrains domaniaux s'appuient sur un principe « fondateur » : « *Qui-conque désire accéder à la propriété d'une terre domaniale doit impérativement en obtenir au préalable la concession; celle-ci ne devient définitive et n'emporte transfert de propriété qu'après mise en valeur réalisée aux conditions imposées par le cahier des charges et, s'il y a lieu, l'acte de concession* » (art. 12 Ordonnance n° 82-127, du 6 juin 1983, portant réorganisation foncière et domaniale). Et comme une concession implique une mise en valeur, on comprendra aisément que les textes organisent un régime juridique différent selon qu'il s'agit d'un terrain urbain ou d'un terrain rural. C'est le cas du Décret n° 2010-080 qui organise en deux chapitres spécifiques les règles qui sont consacrées à chacune des deux catégories. Au demeurant, on pourrait se poser la question de cette approche par concession d'autant plus que l'article 50 du Décret n° 2010-080 dispose que « *les dispositions du présent chapitre ne visent que l'aliénation des terrains domaniaux. L'Administration conserve la faculté de passer les conventions, notamment : – des baux, notamment des baux emphytéotiques, aux conditions prévues pour chaque cas particulier; – des échanges, des ventes d'immeubles bâtis ou non bâtis; – des affectations de terrains*

23. On rappellera que l'administration coloniale, « prudente » dans son vocabulaire, parlait de « droits tribaux », ce qui avait l'avantage d'inclure le paramètre droit musulman tribal et normes coutumières.

à des services publics chaque fois que c'est nécessaire. ». On voit bien que juridiquement tout est mélangé ; par exemple, dans le deuxième tiret, doit-on penser que les ventes ne sont pas des aliénations ? Il faut surtout en retenir que la concession n'a pas forcément ici son sens générique habituel²⁴ mais une signification contextuelle spécifique.

- ***La distinction terrains urbains/terrains ruraux***

La législation et la réglementation procèdent plutôt par allusion. On a indiqué plus haut que les textes relatifs à l'organisation administrative du territoire n'avaient pas évoqué cette question. La législation domaniale et foncière n'est pas beaucoup plus prolixe. Il faut en effet se référer au seul décret d'application de l'Ordonnance pour trouver une indication. Celle-ci consiste dans une définition de « l'agglomération rurale », soit les personnes qui « vivant d'une activité essentielle autre que le pastoralisme bénéficient d'un espace vital protégé si elles sont constituées d'au moins cinquante habitations permanentes, installées dans une zone disposant d'une zone de viabilité » (art. 29 Décret de 2010). Le plan de cet espace vital est établi par le Bureau régional des affaires foncières en concertation avec les communautés résidentes, et il est transmis au *Hakem* pour enquête contradictoire et approbation de la commission foncière de la *Moughataa*. Cet espace, ensuite classé par le *Wali*, demeure partie intégrante du domaine privé de l'État (art. 30 Décret de 2010). Le décret d'application définit les conditions de viabilité par l'existence de « ressources en eau potable permanente, de terrains agricoles pédologiquement viables, et d'infrastructures socio-collectives ».

- ***Les terrains domaniaux ruraux***

Pour les terrains ruraux, l'instrument juridique utilisé est la concession, provisoire puis définitive. « La concession rurale est l'acte par lequel une autorité compétente concède des droits provisoires ou définitifs sur une terre domaniale située en dehors des zones urbaines telles qu'elles sont délimitées par les plans d'urbanisme. Cette concession ne peut avoir pour objet qu'une mise en valeur des terres s'exerçant dans des conditions compatibles avec les autres activités du milieu et conformément au cahier des charges » (art. 53 Décret n° 2010-080). On remarque que dans la définition, il est fait allusion à la distinction entre terrains ruraux et terrains urbains, ce qui est plus que nécessaire puisque par ailleurs, sur la question, les textes, quels qu'ils soient, sont muets, comme on l'a indiqué plus haut.

Les modalités d'attribution, toujours administratives, sont relativement centralisées puisque, par exemple, pour une superficie n'excédant pas 100 hectares, il faut un arrêté du ministre des Finances, et au-dessus de 100 hectares, un décret pris en Conseil des ministres (art. 52 du Décret). Comme on le remarque, le niveau de décision d'attribution a été renforcé puisque auparavant, celle-ci relevait des seuls *Wali* et *Hakem*.

Le dossier de demande est déposé auprès du *Hakem* territorialement compétent (art. 60 Décret de 2010). Celui-ci, « après avoir vérifié que la demande est établie conformément à l'article 60 ci-dessus²⁵, (...) est tenu de se rendre sur les lieux afin de s'assurer de la présomption de domanialité du terrain ainsi que de la compatibilité de la concession demandée aux exigences d'exploitation rationnelle des ressources naturelles. Le *Hakem* sera accompagné des membres de la commission foncière de la *Moughataa* ». Il transmet ensuite la demande au Bureau régional des Affaires foncières sous couvert du *Wali* (art. 65 Décret de 2010), en s'assurant d'une publicité pendant soixante jours²⁶. L'acte d'attribution et le cahier des charges y annexé fixent les conditions générales de la concession, notamment concernant celles relatives à la mise en valeur et au montant de la redevance annuelle à payer, fixé par arrêté²⁷. La concession est accordée pour une durée de cinq ans (art. 57). Si la mise en valeur n'est pas faite à l'échéance, le concessionnaire peut être déchu et perdre sa concession, celle-ci retournant au domaine privé de l'État.

24. La concession est un acte administratif portant sur le domaine public, ou sur le domaine privé ; dans ce dernier cas, elle est le mode d'accès à la propriété par la domanialité.

25. L'article 60 du Décret de 2010 dispose : « Quiconque désire obtenir une concession provisoire d'un terrain en zone rurale, doit en faire la demande auprès du *Hakem* territorialement compétent. À cette demande sont joints : – un certificat de nationalité ou une copie des actes constitutifs si le demandeur est une personne morale ; – une description du terrain ainsi que sa situation géographique ; – un programme de mise en valeur, précisant les actions envisagées. ».

26. Les modalités de la publicité, par affichage et par radiodiffusion, sont précisées à l'article 66 du Décret.

27. Arrêté conjoint n° R-558 du 10 juillet 2001, fixant les montants des redevances et du prix de cession définitive des concessions rurales.

Mais il faut retenir aussi que « *la concession provisoire peut être : – acquise par voie successorale, sauf si le concessionnaire provisoire défunt en a décidé autrement par voie testamentaire et à condition que les héritiers ou les légataires acceptent de se substituer au concessionnaire provisoire dans ses obligations ; – vendue ou donnée à une personne de nationalité mauritanienne ou morale de droit mauritanien, si le concessionnaire provisoire a réalisé au moins la moitié de la mise en valeur du terrain avant le délai de cinq années prévu à l'article 57 ci-dessus ; – échangée contre une autre concession définitive ou provisoire si, sur chacun des deux terrains objet de l'échange, la mise en valeur ou le cas échéant la mise en culture, telle que prévue à l'article 91 ci-dessous, a été réalisée au moins à moitié dans un délai de deux ans à compter de la date de la concession provisoire* » (art. 74 Décret de 2010).

Il faut pour ces différentes opérations l'autorisation de l'autorité concédante et la constatation par un acte notarié (art. 75 Décret de 2010).

Tant que l'on est dans la phase provisoire de la concession, le terrain qui supporte celle-ci demeure domanial, rattaché au domaine privé de l'État, ce qui justifiera sa réintégration au cas où le concessionnaire défaillant serait déchu de ses droits. Ce n'est qu'au terme des cinq années d'exploitation que le concessionnaire provisoire peut demander une concession définitive²⁸, dans le cas où le constat de mise en valeur est opéré pour la mise en valeur minimale prévue par la Loi et que le prix du terrain est payé. On doit en effet comprendre que dès lors que la concession est définitive, le concessionnaire devient propriétaire et il doit donc acquérir le terrain domanial auprès de l'État en payant le prix. « *La concession définitive est l'acte par lequel une autorité compétente cède à une personne privée le droit intégral de propriété sur un terrain appartenant initialement à l'État. Le concessionnaire rural définitif ne peut en aucun cas être déchu de son droit, si ce n'est pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation, ou pour cause d'Indirass.* » (art. 98 Décret de 2010).

• *Les terrains domaniaux urbains*

Même si cela n'est pas fixé expressément dans les textes, les concessions urbaines ne peuvent être en principe attribuées que sur des terrains préalablement lotis. Nombre d'articles relatifs à la procédure d'attribution et à la mise en valeur de la concession y font référence comme si cela allait de soi. Or les textes antérieurs sont abrogés, sauf bien sûr l'Ordonnance de 1983, muette sur la question. Le Décret de 2000 incluait aussi les zones non loties mais cette disposition a disparu²⁹. Désormais il peut s'agir de terrains situés soit dans des « *lotissements résidentiels, commerciaux, industriels ou artisanaux (...)* », soit dans des « *lotissements d'habitat évolutif non soumis à des règles particulières d'urbanisme.* »³⁰.

La procédure concernant les premiers ressemble très largement à celle des concessions rurales, même si les conditions de mise en valeur et du cahier des charges seront différentes. Toutefois, il faut préciser ici que lesdits terrains doivent obligatoirement être immatriculés au nom de l'État comme en dispose l'article 124 du Décret de 2010 : « *Les services de la Direction générale des domaines et du patrimoine de l'État en collaboration avec ceux du ministère chargé de l'Urbanisme procèdent à l'immatriculation, au nom de l'État, des terrains ayant fait l'objet de lotissement approuvé, après purge de tout droit privé.* ». Les demandes, même en zone urbaine, doivent être adressées au ministre des Finances, par l'intermédiaire du *Hakem* et du *Wali*; l'avis d'une commission *ad hoc*³¹ est requis en cas de plan directeur. « *En zone urbaine, l'attribution des concessions provisoires ou définitives relève exclusivement : du ministre*

28. En fait, et c'est une particularité du droit mauritanien, en cas d'exploitation agricole, la concession définitive peut être obtenue avant le délai de cinq ans, « *si la mise en culture a été réalisée pendant trois années consécutives et constatée par la commission compétente* » ; cf. art. 92 Décret n° 2010-080, précité.

29. Jusqu'au Décret de 2000, aucune disposition n'envisageait de concessions urbaines en zones non loties. Cela posait problème et pouvait favoriser la croissance des bidonvilles si l'administration n'arrivait pas à répondre à la demande. Ce Décret prévoyait des demandes de concession en zone non lotie (cf. art. 142 al. 3). Le texte ayant été abrogé par celui de 2010 qui ne traite plus de la question, il faut considérer que cette exception a disparu.

30. Cf. art. 125 Décret de 2010, précité.

31. La composition de cette commission est réglée par l'article 128 du même Décret n° 2010-080 : « *Président : Directeur général des Domaines et du Patrimoine de l'État ou son représentant régional, Membres : – le Directeur de la Topographie ou son représentant régional; - le directeur de l'Urbanisme ou son représentant régional qui assure le secrétariat de la commission.* ». Et il faut ajouter la dernière phrase, étrange, de ce même article : « *Cette commission adresse au ministre des Finances la liste des personnes proposées.* ». Comme il ne peut s'agir de la commission, déjà énumérée, sans doute faut-il lire que les personnes proposées sont celles dont les demandes de concession pourraient être retenues.

des Finances lorsque la superficie n'excède pas mille mètres carrés, quelle que soit la zone; du Conseil des ministres lorsque la superficie est supérieure à mille mètres carrés » (art. 126 Décret de 2010). La signature de l'acte d'attribution varie donc, comme en zone rurale, en fonction de la taille du terrain.

Les terrains objet d'une concession provisoire ne peuvent faire l'objet, dans un premier temps, que d'un « *permis d'occuper* » qui autorise l'installation du concessionnaire sur le terrain pour procéder à sa mise en valeur. C'est là la seule interprétation possible de l'article 131 du Décret de 2010 : « *Les concessions provisoires sont notifiées par le ministre chargé des Finances aux bénéficiaires et les permis d'occuper sont délivrés par la même autorité après paiement intégral des droits.* »³². La mise en valeur est prévue en deux phases : la première, soit la clôture de l'immeuble, doit intervenir dans les deux ans de l'autorisation, la seconde dans les cinq ans, pour la réalisation des investissements prévus (art. 131 Décret de 2010). Le titulaire de l'autorisation peut demander, après délivrance du permis de construire et réalisation de la mise en valeur, d'abord une concession définitive, puis le titre de propriété définitif.

Les lotissements réservés à l'habitat évolutif³³ connaissent un régime juridique un peu semblable (art. 135 à 137 Décret de 2010), même si de multiples modalités pratiques sont simplifiées : la demande est adressée au *Hakem*, et, en ce qui concerne l'attribution, les bénéficiaires sont désignés par une commission *ad hoc* dont est membre le maire, présidée par le chef de circonscription, en l'occurrence le *Hakem*, mais l'arrêté d'attribution lui-même relève du *Wali*³⁴. On retrouve les mêmes exigences de mise en valeur en deux étapes.

L'individualisation des droits

C'est une autre ambition du législateur mauritanien que d'en arriver à une individualisation des droits fonciers relevant de communautés coutumières. L'article 36 du Décret de 2010 dispose que « *Les propriétés terriennes agricoles acquises, antérieurement à l'entrée en vigueur de la Loi 60-139 du 2 août 1960 portant organisation domaniale et exploitées en commun par des collectivités traditionnelles, sont, si l'ordre social l'exige, réparties entre tous les membres de ces collectivités qui ont participé à la mise en valeur initiale desdites propriétés ou contribué à la pérennité de leur exploitation* ». Et pour clarifier un peu la situation, l'article 38 dispose que « *sont réputées avoir participé à la mise en valeur initiale ou contribué à la pérennité de l'exploitation, les personnes qui, sans avoir été recensées administrativement dans la collectivité concernée, y ont vécu de façon permanente et ont, à ce titre, participé à la mise en valeur desdites terres* ». On remarque ici la continuité avec les dispositions du Décret de 2000, par exemple en son article 36 où il est précisé que pour participer au partage il faut être de ceux « *qui ont participé à la mise en valeur initiale desdites propriétés ou contribué à la pérennité de leur exploitation* », ou encore : « *Bénéficient du partage des terres collectives, les personnes qui, sans avoir été recensées administrativement dans la collectivité concernée, y ont vécu de façon permanente et ont, à ce titre participé à la mise en valeur desdites terres* » (art. 37 Décret n° 2000-089).

Le partage doit être effectué « *sans discrimination d'aucune sorte, de manière équitable (...)* » (art. 41 Décret de 2010). À défaut d'accord amiable, le partage est opéré par le ministre chargé de l'Intérieur, au vu du rapport établi par le *Wali*, après avis de la Commission de prévention et d'arbitrage des conflits fonciers collectifs de la *Moughataa* (art. 45). Toutes les opérations de partage sont obligatoirement enregistrées dans le Registre foncier (art. 40) ouvert auprès de la *Moughataa*. Mais le plus important est sans doute inscrit dans l'article 48 du Décret de 2010 : « *À la fin des opérations de redistribution de la réserve foncière, le ministre chargé de l'Intérieur délivre à chaque bénéficiaire un certificat de propriété qui ne peut faire l'objet de cession, d'échanges ou de vente que par devant un notaire* » ; il est important

32. On trouvait la même approche dans l'art. 147 du Décret n° 2000-089. Ce permis n'est remis qu'après « *paiement intégral des droits* ». Il conviendrait donc plutôt de considérer qu'il s'agit d'une vente conditionnelle, puisque la mise en valeur du terrain doit être réalisée pour obtenir le droit de propriété définitif.

33. « *Enfin, on identifie à Nouakchott des zones dites d'habitat évolutif, qu'on appelle aussi Gazra. Il s'agit de l'habitat basé sur l'évolution de certains kebbés légalisés par les autorités. Ces anciens kebbés ressemblent à de véritables quartiers par un processus de consolidation et de construction, les maisons qui les composent bénéficient par la suite d'un meilleur accès à l'eau, aux transports, à l'éducation et à la santé* » (les kebbés sont des bidonvilles ou quartiers informels) ; <https://habitat-worldmap.org/pays/afrique/mauritanie/> (consulté le 12 juin 2023).

34. En zones loties d'habitat évolutif et en zones non loties, jusqu'à 1 000 m², il faut un arrêté du *Wali* (art 142), mais au-delà de 1 000 m², il n'est pas mentionné d'indication sur l'autorité compétente pour attribuer les concessions en zones loties d'habitat évolutif et en zones non loties.

juridiquement de comprendre que ces opérations de partage doivent être interprétées comme une modalité de gestion du domaine privé de l’État, même si elles portent sur des terres qualifiées de « collectives ».

Pour finir sur le sujet, nous citerons l’article 49 du Décret : « *Pour conserver le caractère indivis de leurs terres, les collectivités traditionnelles peuvent s’organiser en personnes morales régulièrement constituées. Ces personnes morales peuvent se faire délivrer un certificat de propriété auquel sera annexée la liste complète des bénéficiaires recensés au moment du partage. Le certificat collectif de propriété est délivré au nom de la personne morale et inscrit au Registre foncier de la Moughataa, avec la mention au verso “pour tous les bénéficiaires”. Les dispositions des deux alinéas précédents du présent article s’appliquent au profit des collectivités traditionnelles dont les terres ne peuvent être individualisées pour des raisons d’ordre économique ou technique constatées par les services régionaux compétents.*

 ». Le plus important est sans doute dans la phrase finale, très restrictive, relevant du bon vouloir des administrations de l’État. Mais par ailleurs, on peut facilement comprendre que les conditions proposées pour garder le caractère indivis des terres vont à l’encontre des règles coutumières traditionnelles, ne serait-ce que la proposition de constituer une personne morale.

TABLEAU 2. Gestion domaniale et foncière en Mauritanie

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l’État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d’occuper	État et/ou communes
Domaine privé de l’État	Terrains immatriculés au nom de l’État. Terres « mortes ». Terrains vacants et sans maître selon règles de la Charia. Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l’État.	Procédures domaniales spécifiques ou Droit de propriété selon règles du Code civil et de l’immatriculation	Terrains urbains : • concessions urbaines, sur les seuls terrains lotis, transformables en titres fonciers après mise en valeur du terrain; • permis d’occuper. Terrains ruraux : • concessions provisoires transformables en titres fonciers après mise en valeur; • Autorisations provisoires d’occuper ou d’exploiter. Cessions, locations, donations.	État : • Administration des Domaines et Cadastre. • Administration territoriale pour attributions provisoires.
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l’immatriculation	Cessions, locations, donations...	Cadastre, Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d’une personne privée	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l’immatriculation	Cessions, locations, donations...	Cadastre, Conservation foncière
Domaine coutumier	Non reconnu par la loi sauf transformation en concession de droit commun		Certificat collectif de propriété	Administration territoriale de la Moughataa

● Organisation administrative

L'organisation administrative est très classique. On retiendra que le fonctionnement domaniale s'appuie très largement sur l'administration territoriale, en particulier avec l'instauration de multiples commissions foncières régionales et locales.

Dans les années 1990, la mise en œuvre de la politique foncière du secteur rural incombait au réviseur, chargé de mission près du ministère de l'Intérieur, des Postes et télécommunications, près du ministère du Développement rural et de l'Environnement (bureau des affaires foncières) et enfin au ministère des Finances (direction des domaines)³⁵. Ce personnage de réviseur est toujours présent dans le Décret de 2010 mais il est désormais rattaché au ministère de l'Intérieur qui a la charge du Plan foncier.

Depuis, le dispositif est redevenu plus « classique » avec un rattachement, depuis le Décret n° 2010-080, des questions domaniales et foncières au ministère des Finances, et plus spécialement à sa Direction générale du domaine et du patrimoine de l'État comme c'est souvent le cas.

Le Décret de 2010 consacre tout un chapitre (art. 15 et suiv.) aux « Organes de gestion domaniale en zone rurale ». Cette gestion « doit impliquer les autorités administratives compétentes, les élus locaux et les représentants de la société civile et des organisations socioprofessionnelles à vocation rurale » (art. 15 Décret précité). L'article 16 est consacré aux organes de gestion domaniale en zone rurale qui « comprennent : – un Comité interministériel des affaires foncières, – un Comité technique de suivi des affaires foncières, – une Commission nationale de prévention et d'arbitrage des conflits fonciers collectifs, – une Commission nationale d'examen des demandes de concessions rurales ». Comme on le comprend, il s'agit d'organes spécialisés, mais qui ne sont impliqués que dans les zones rurales. Il est également mis en place au niveau de chaque Wilaya « une Commission régionale de prévention et d'arbitrage des conflits fonciers collectifs » (art. 23 Décret de 2010) Ces structures sont donc une sorte de niveau déconcentré de la Commission nationale. Et on trouve d'ailleurs, à l'échelon en dessous, celui de la Moughataa, une Commission locale de prévention et d'arbitrage des conflits fonciers.

Par ailleurs, le ministère du Développement rural et de l'Environnement a un important rôle d'information et de formation³⁶ auprès des personnels des commissions créées par le Décret de 2000, texte modifié par le Décret de 2010 lequel a revu l'organisation des différentes commissions chargées des Concessions et des Conflits fonciers, dans le sens de la simplification et de la clarification, parmi lesquelles une commission nationale des conflits fonciers collectifs, saisie en cas d'échec des arrangements à l'amiable des commissions foncières au niveau des Wilaya et des Moughataa. Cette action administrative est relativement déconcentrée, au moins au niveau préfectoral (Moughataa). On peut souligner, comme trop souvent, les carences matérielles et logistiques qui ne permettent pas un suivi régulier des procédures provisoires, et qui justifient sans aucun doute certaines interventions ministérielles par voie de circulaire pour inviter à la mise en œuvre de droits d'occupation provisoire.

Par contre, il faut insister sur une dimension pratique de cette organisation instituée pour permettre une opération essentielle dans la mise en œuvre de l'Ordonnance, soit le partage des terroirs collectifs, opération appelée « individualisation des droits fonciers collectifs » dans le Décret de 2010. Ces opérations peuvent s'appliquer aux « propriétés terriennes agricoles acquises, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 2 août 1960 portant organisation domaniale et exploitées en commun par des collectivités traditionnelles, (qui) sont, si l'ordre social l'exige, réparties entre tous les membres de ces collectivités qui ont participé à la mise en valeur initiale desdites propriétés ou contribué à la pérennité de leur exploitation » (art. 36 Décret de 2010). Ces opérations sont mises en œuvre au niveau de la Moughataa, sous le contrôle de l'autorité administrative locale soit le Wali qui en fait rapport au ministère de l'Intérieur qui a la charge de les approuver³⁷. Ce n'est qu'en cas de désaccord sur l'exécution du partage que le Wali se prononce au vu du rapport circonstancié du Hakem et de l'avis de la commission foncière de la

35. Art. 1, Arrêté n° R206/MIPT/MF/MDRE du 5 novembre 1990, fixant les attributions des services en matière de politique foncière dans le secteur rural; texte abrogé depuis.

36. Arrêté n° R-017 du 15 janvier 2000, fixant les attributions au service des affaires foncières et de la cartographie.

37. Art. 44 Décret n° 2010-080, précité.

Moughataa, présidée par le *Hakem* (art. 44 Décret 2010). Toutes les décisions relatives à ces opérations de partage sont inscrites dans le Registre foncier, lequel est mis en place dans chaque *Moughataa*³⁸. Les modalités particulières d'ouverture et de tenue de ce registre ont été fixées par un texte d'application³⁹. Comme on l'aura remarqué, là encore, ce dispositif ne s'applique qu'aux seules terres rurales. De fait, la question se pose sans doute moins dans les zones urbaines, encore que...

● Pratiques foncières

Comme l'ensemble de la vie du pays, les activités foncières et domaniales ont été affectées par la disparition progressive du nomadisme, par la sédentarisation dans les zones urbaines des populations qui jusque-là parcouraient le monde rural. Il y a donc une sorte d'urbanisation du foncier. Ainsi qu'un chercheur local décrit la situation : « *Moins du quart de la population vivait en ville en 1977 contre près de la moitié en 2013 ! Six villes (Nouakchott, Kiffa, Kaédi, Rosso, Nouadhibou et Zouerate) concentrent 73 % de la population urbaine en 2013 ; à elle seule, la ville de Nouakchott représente 56 pour cent du total de la population urbaine. L'accroissement net de la population urbaine, qui s'élève à près d'un million et demi de personnes (dont environ 800 000 pour la seule ville de Nouakchott), laisse entrevoir les enjeux énormes qui pèsent sur le foncier urbain.* »⁴⁰.

En pratique, en zone urbaine, les questions foncières se concrétisent largement dans des bidonvilles, notamment les *kebbés* (sans construction en dur, prenant souvent la forme de tentes ou de baraqués), mais aussi dans les zones occupées illégalement par des populations plus nanties et que l'on appelle « *gazra* », avec un habitat moins précaire. Ces zones dont la croissance est quasiment impossible à contrôler résultent évidemment, comme on l'a déjà dit, de l'accroissement démographique, de la disparition du nomadisme, mais aussi du manque de gouvernance foncière effective. Cela fait des décennies que certains bailleurs de fonds, à commencer par la Banque mondiale, initient des opérations de restructuration de ces zones illégales, incluant des volets fonciers importants depuis les lotissements jusqu'aux activités de sécurisation foncière. Une Agence de développement urbain a été mise en place pour tenter d'organiser tout cela. Ces opérations ne semblent pas à même de réguler toutes les arrivées nouvelles dans les quartiers « *spontanés* », comme on les qualifie si joliment.

Par ailleurs, dans le monde rural, comme cela est logique, les problèmes se concentrent dans la Vallée du fleuve Sénégal, en particulier, historiquement, sur les terrains qui bénéficient des crues, mais aussi sur ceux qui bénéficient d'aménagements hydrauliques permettant leur irrigation régulière, et encore dans la frange de savane qui s'étire tout au long de la précédente, et où sont surtout pratiquées des cultures pluviales⁴¹, en particulier du mil, et où les conflits sont désormais plutôt entre agriculteurs traditionnels, « familiaux », et nouveaux « investisseurs », alors qu'historiquement, ils se développaient plutôt entre pasteurs et agriculteurs sédentaires.

Comme l'écrit Ousmane Wague déjà cité plus haut : « *Son appréhension (celle du foncier rural) est d'autant plus difficile qu'il va falloir avoir recours au droit musulman, coutumier, aux traditions et au droit moderne pour tenter de saisir certaines de ses dimensions. Dans son sens large, le foncier rural regroupe aussi bien toutes les terres utilisées dans l'agriculture, toutes filières confondues, ou pour des fins pastorales. Le foncier rural regroupe différents types d'espaces fonciers : le foncier agricole ; le foncier pastoral, entre autres.* »⁴².

Les pratiques les plus complexes ou sujettes à problème sont évidemment situées dans des zones partagées entre aménageurs et utilisateurs traditionnels. Ce sont aussi généralement celles qui génèrent

38. Art. 40 Décret n° 2010-080.

39. Arrêté n° 184 du 4 décembre 1984, fixant les modèles de registres fonciers départementaux.

40. WAGUE Ousmane, « Le foncier en Mauritanie ; situation, défis et quête d'adaptation », in *African Journal of Land Policy and Geospatial Sciences*, Vol. 2, n° 3, septembre 2019, p. 115.

41. Il peut être indiqué ici que selon les règles de la *Charia*, les cultures pluviales ne sont pas considérées comme un mode de mise en valeur agricole, sans doute à cause de leur temporalité limitée. Ce qui est vrai sur le plan technique, mais moins sur celui « culturel et social ».

42. WAGUE Ousmane, *op. cit.*, p. 121.

les conflits les plus courants dans le monde rural. Les droits fonciers utilisés sont extraordinairement complexes : ils peuvent être collectifs (à des degrés variables) ou individuels ; ils peuvent être ancestraux ou provisoires (sous forme de « locations », de « prêts », de « gages »). Le droit coutumier toucouleur, entre autres, joue ici un rôle essentiel, plus ou moins influencé selon les acteurs par le droit coranique. En principe, la terre est inaliénable, mais elle peut être « mise à la disposition » d'autres agriculteurs, dans des conditions « contractuelles » personnelles.

Comme l'écrit C.S. Kamara : « *L'État indépendant reprend, dans leur fond, les textes coloniaux en y joignant la Chari'a. Deux textes principaux ont régi le foncier rural en Mauritanie : la Loi 60-139 du 2 août 1960 et l'Ordonnance 83-1127 du 5 juin 1983 et son décret d'application 90-020 du 31 janvier 1990* »⁴³ et cela explique sans doute, indirectement, que Bernard Crousse ait pu écrire : « *En Mauritanie, il n'y a pas à proprement parler de droit foncier moderne appliqué à l'ensemble des terres. Ce n'est que dans les aménagements récents qu'on peut observer l'introduction d'éléments modernes se distinguant du droit traditionnel en instaurant, par exemple, d'autres formes de solidarité et de responsabilité qui peuvent être exprimées par les formules suivantes : à chaque individu sa terre; a droit à recevoir une parcelle dans les aménagements celui qui est présent et la travaille effectivement; la parcelle est de superficie égale pour tous les exploitants; (...)* »⁴⁴. Le problème est que l'application de ces principes n'est pas forcément évidente compte tenu d'une part, de la surviance des coutumes, d'autre part et peut-être surtout de l'interprétation que font de certaines dispositions modernes certains groupes dominants politiquement, socialement, ou économiquement.

C'est justement contre ces droits coutumiers ou traditionnels, ou contre certaines de leurs utilisations, que la Loi foncière de 1983 prétendait lutter en généralisant l'individualisation de l'accès à la terre. Il faut simplement constater que certains grands détenteurs coutumiers, ou présumés tels, ont su évoluer juridiquement et réinterpréter leurs pouvoirs socio-juridiques dans l'utilisation de la législation moderne pour revendiquer des pouvoirs fonciers sans doute encore plus forts que ceux dont ils disposaient traditionnellement.

Mais en outre, l'ambiguïté des termes de la Loi de 1983, ne traitant pas de droits coutumiers mais des droits d'exploitation individuels susceptibles d'être confirmés dans des Titres fonciers, a permis à un certain nombre d'acteurs (souvent des commerçants, des politiciens, parfois de hauts gradés) de s'accaparer des zones foncières importantes, qualitativement et quantitativement, en faisant mettre en œuvre un minimum d'aménagement d'espaces jusque-là vacants, au moins légalement, pour ensuite s'en faire attribuer légalement la propriété.

Ces interprétations très pratiques de la Loi ne se sont évidemment pas faites seulement grâce à la Loi foncière. Un contexte politique et administratif très centralisé était aussi nécessaire. La dynamique de décentralisation, sous réserve de pouvoir équilibrer le poids de certains notables, notamment ceux devenus grands propriétaires fonciers, pourrait sans doute aider à corriger cette situation, ce qui est une condition fondamentale du développement rural d'une bonne partie des terres utiles de la Mauritanie.

● Gestion des conflits

On constate l'existence de multiples conflits. Un certain nombre surgissent dans les zones urbaines, qui résultent des incertitudes de la gestion domaniale et foncière ainsi que de l'information foncière qui en est une des clés. Ils sont facilités par l'anarchie des occupations dans certaines zones périurbaines et de l'application parfois discutable de la Loi domaniale. En zone rurale, les conflits sont surtout localisés dans la zone très complexe qui borde le fleuve.

Comme on l'a dit ci-dessus, les pratiques sont ici le reflet de confrontations juridiques dont les paramètres mêlent le droit coutumier (ou plutôt les droits coutumiers avec leurs variantes locales), le droit coranique, le droit domaniale et foncier moderne, le droit pratique et conventionnel des grands aménageurs, au profit

43. KAMARA C.S., « Le Foncier rural et l'esclavage (Mauritanie) », in *Foncier, Droit et Propriété en Mauritanie*, Centre Jacques-Berques, 2018, <http://www.openedition.org/6540>

44. CROUSSE Bernard, *op. cit.*, p. 205.

de grandes structures ou de villages ou hameaux, et enfin, également, les utilisations « interprétatives » de la Loi de 1983 concernant les droits non écrits. Comme illustration de cette situation « complexe », citons le titre de *Le360Afrique.com*, média digital, daté du 25 août 2020 : « Mauritanie : vives tensions autour de l'accaparement de terres dans la Vallée du Fleuve Sénégal »⁴⁵, dans lequel on peut lire : « *Plusieurs milliers de paysans de la région du Brakna, dans le département de Boghe (à 300 kilomètres au sud-est de Nouakchott), dans la vallée du fleuve Sénégal, habitant les communes de Dar El Barka et Ould Birome, sont mobilisés depuis quelques jours, pour faire échec à un projet agricole datant de 2015.* ».

Les arbitrages se font parfois au niveau local, celui des instances traditionnelles, dans la mesure où elles sont reconnues par les parties. Ils peuvent se faire aussi, plus brutalement, par l'intervention de l'administration territoriale, laquelle doit mettre fin le cas échéant à des conflits humains parfois sanglants. La justice est rarement mobilisée, car pour beaucoup, elle est considérée comme insuffisamment efficace, voire parfois peu objective.

Il existe enfin les conflits entre l'administration (ou des aménageurs mandatés par elle) et les occupants plus ou moins traditionnels. Comme on l'a indiqué plus haut, à défaut d'un titre de propriété en bonne et due forme, autrement dit un titre foncier, il apparaît que la propriété domaniale est présumée partout et tellement forte que c'est à celui dont les droits sont remis en cause par l'administration d'aller en justice et d'apporter la preuve du contraire. Qui mieux est, « *les tribunaux doivent se déclarer incompétents toutes les fois que la revendication porte sur une terre domaniale* » (art. 16 Ordonnance n° 83-127), principe qui peut aller loin puisqu'une fois que l'État a affirmé son droit administrativement, la terre est présumée domaniale jusqu'à preuve du contraire ! Il faut encore préciser que le juge ne dispose pas non plus du droit de se prononcer sur le droit de propriété. Il doit se limiter « *à dire si la terre est domaniale ou ne l'est pas* » (art. 18 Ordonnance n° 83-127). Rappelons aussi que toutes « *les actions collectives traditionnelles en justice sont radiées des rôles des juridictions* »⁴⁶, et que par ailleurs, elles sont irrecevables⁴⁷.

S'il est encore exact que les collectivités traditionnelles ne sont pas présumées avoir de personnalité juridique leur permettant d'initier des actions en justice, le Décret de 2010 apporte des éléments nouveaux :

- >> d'abord, dans le cadre de la procédure du partage des terres en vue de leur individualisation, le certificat collectif de propriété de l'article 49 du Décret de 2010 permet aux collectivités traditionnelles organisées en personnes morales de conserver le caractère indivis de leur terre. « *Pour conserver le caractère indivis de leurs terres, les collectivités traditionnelles peuvent s'organiser en personnes morales régulièrement constituées. Ces personnes morales peuvent se faire délivrer un certificat de propriété auquel sera annexée la liste complète des bénéficiaires recensés au moment du partage. Le certificat collectif est délivré au nom de la personne morale et inscrit au Registre foncier de la Moughataa, avec la mention au verso "pour tous les bénéficiaires". Les dispositions des deux alinéas précédents du présent article s'appliquent au profit des collectivités traditionnelles dont les terres ne peuvent être individualisées pour des raisons d'ordre économique ou technique constatées par les services régionaux compétents.* ». Évidemment, si techniquement ce dispositif peut paraître satisfaisant, il n'en va pas de même sur le plan culturel, ni d'ailleurs institutionnel compte tenu des conditions d'exercice de la personnalité morale moderne en comparaison de celles de la communauté traditionnelle ;
- >> ensuite, dans le Chapitre VII du Décret de 2000 sur la constatation des droits sur la terre et la régularisation foncière (même numérotation de chapitre dans le Décret de 2010), il était précisé que « *les personnes physiques ou morales et les collectivités traditionnelles, y compris les groupes familiaux indivisaires, qui ont mis en valeur une terre avant l'entrée en vigueur de la loi 60-139*

45. <https://afrique.le360.ma/mauritanie/politique/2020/08/25/31619-mauritanie-vives-tensions-autour-de-laccaparement-de-terres-dans-la-vallee-du-fleuve-senegal/> (consulté le 26 août 2020).

46. Circulaire n° 5 du 14 avril 1984 relative à l'application de l'Ordonnance n° 83-127 portant réorganisation foncière et domaniale, précitée.

47. « *L'action foncière collective considérée comme irrecevable est celle dans laquelle une des parties au moins est une collectivité traditionnelle.* » (art. 103 Décret n° 2010-080).

portant organisation domaniale, peuvent, si cette terre n'a pas été frappée d'Indirass, obtenir un certificat de propriété, établi par le wali », après examen par la Commission foncière de la Moughataa (art. 116 et 117 Décret n° 2000-089). « Le certificat de propriété a la même valeur que la concession définitive » (art. 125 Décret n° 2000-089); il est porté au registre foncier de la Moughataa, cependant, l'individualisation des droits et l'organisation en personne morale étaient requises pour l'immatriculation; ce qui atténue l'ouverture vers la reconnaissance des droits des collectivités. Au demeurant, on ne retrouve pas ces dispositions dans le Décret de 2010, sauf comme conséquence indirecte de l'article 49 du Décret de 2010 cité plus haut, ce qui n'est pas vraiment la même chose.

Pour se prononcer sur les contestations domaniales, le règlement à l'amiable est privilégié, c'est en premier lieu la Commission foncière au niveau de la *Moughataa* qui est compétente. Si les tentatives d'arrangement amiable échouent à ce premier niveau, les parties au litige peuvent saisir la Commission foncière au niveau de la *Wilaya*; en cas de rejet par une des parties, le *Wali* saisit la Commission nationale d'arbitrage foncier et adresse le dossier au ministère de l'Intérieur⁴⁸. Ainsi, même s'il ne s'agit pas de décentralisation mais de déconcentration, les procédures de résolution des conflits prévues par le décret de 2010 ont fait l'objet d'une localisation plus fine, mais qui s'intègrent toujours dans l'organisation administrative.

Comme il a été précisé plus haut, la justice est rarement mobilisée, et si c'est le cas, la juridiction compétente est « exclusivement » la Chambre mixte du tribunal régional⁴⁹. Cette disposition de principe concerne en particulier les actes de concession (y compris les permis d'occuper des terrains urbains).

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

En 2009, il n'avait été possible de trouver que de maigres compétences communales relativement au Domanial et au Foncier. L'ajout de la région à la liste des collectivités territoriales n'a pour ainsi dire pas modifié la situation.

● La participation à la gestion des terres domaniales de l'État

Depuis l'Ordonnance de 1987 sur le régime des communes, adoptée, il faut le rappeler, dans un esprit de décentralisation, on a vu apparaître un certain rôle des communes dans la gestion des terrains domaniaux de l'État. Il faut supposer, bien qu'aucun texte ne le dise, qu'il s'agit nécessairement des immeubles domaniaux situés sur le territoire communal. Pour ceux-ci, le Conseil municipal d'abord est concerné, puisque, parmi ses attributions, « *il adopte le cahier des charges des concessions domaniales qui sont accordées par l'État à la commune dans les conditions fixées par les textes en vigueur* » (art. 28 Ordonnance n° 87-289). Mais il faut bien lire : il s'agit seulement des concessions accordées par l'État à la commune ! On peut donc considérer comme un peu plus généreuse la disposition qui accorde au maire de participer comme membre de plein droit aux commissions locales compétentes en matière d'attribution du domaine privé urbain et rural de l'État (art. 47 Ordonnance n° 87-289)⁵⁰.

48. Art. 44 Décret n° 2010-080.

49. Art. 26 Ordonnance n° 83-127 ; la Circulaire n° 5 du 14 avril 1984 relative à l'application de l'Ordonnance n° 83-127 portant réorganisation foncière et domaniale, précitée, rappelle par ailleurs que « *la présomption de domanialité entraîne ipso facto l'incompétence des tribunaux autres que les Chambres mixtes des tribunaux régionaux* », lesquelles doivent statuer d'abord sur la nature administrative ou civile de l'instance engagée.

50. Art. 25 Décret n° 2010-080. La Commission foncière locale, à l'échelon de la *Moughataa*, comprend les maires concernés par le partage des terres, l'inspecteur du développement rural et de l'environnement, le percepteur et le chef du service foncier de la *Moughataa*, des représentants des éleveurs et des agriculteurs, et deux personnalités reconnues pour leur probité morale (désignées par le *Wali* sur proposition du *Hakem*).

Mais il s'agit en fait d'une compétence dont l'impact ne peut être que très limité dans la mesure où il est le seul représentant de la collectivité face à plusieurs représentants de l'État, dont le président de la commission, lequel est de surcroît le représentant de l'autorité de tutelle de la commune. Cela limite pour le moins les discussions.

Quant à la nouvelle collectivité territoriale qu'est la région, il ne semble pas lui avoir déjà été accordé de nouvelles compétences domaniales.

● Patrimoine et domaine des collectivités

Il faut évidemment, ici aussi, tenir compte de la réforme régionale puisque la région, nouvelle collectivité décentralisée, dispose donc d'un patrimoine, y compris possiblement domanial et foncier.

Au niveau de la commune

Le dispositif est classique puisque le domaine de la commune comprend un domaine public et un domaine privé. Le domaine public est précisé par la Loi, en particulier pour le distinguer de celui de l'État⁵¹. En outre, le conseil municipal peut classer par délibération un bien, mais sans que soient précisés les critères *ad hoc*. Quant au domaine privé de la commune, son contenu est défini de manière négative, il est constitué de « *tous ses biens, meubles, ne faisant pas partie de son domaine public* »⁵², ce qui est évidemment absurde puisque l'on ne connaît pas le contenu patrimonial global. Et que de surcroît, les immeubles en sont absents ce qui est encore plus absurde. Il faut donc sans doute appliquer ici les principes classiques et limitatifs selon lesquels ne peuvent faire partie de ce domaine que les seuls biens appropriés privativement au nom de la commune, la législation domaniale excluant toute autre possibilité.

C'est le maire qui est chargé de l'administration et de la conservation des biens composant tant le domaine public que le domaine privé de la commune.

En ce qui concerne la région

« *Le domaine de la région comprend un domaine public et un domaine privé* » (art. 48 Loi organique n° 2018-010) ; jusque-là, rien de très original. Heureusement, les articles suivants sont un peu plus détaillés. D'abord, l'article 49 dispose : « *Le domaine public est constitué de : 1) Des biens immobiliers affectés au service public régional; notamment : – les routes régionales; – les bâtiments des collèges et lycées; – les hôpitaux régionaux; – les bâtiments des services régionaux; – les centres de formation technique et professionnelle; – les équipements sportifs, culturels et religieux qui leur sont affectés. 2) Des biens classés dans le domaine public par une délibération du Conseil régional.* ». On remarque que ce domaine public est exclusivement artificiel, que, contrairement à celui de l'État, il n'y figure aucune dépendance naturelle.

Ce domaine public, conformément au droit commun, ne peut être ni aliéné, ni prescrit, et surtout, il ne peut pas être hypothqué, ce qui le rend peu apte à supporter de grands aménagements faute de pouvoir garantir les financements nécessaires. Ensuite, l'article 52, lui aussi d'une rédaction sans risque : « *Le domaine privé de la région est constitué par tous ses biens, meubles et immeubles, ne faisant pas partie de son domaine public.* ». Mais, singulière innovation, si l'on s'en tient à la lettre de l'article 51, « *la région peut acquérir, aliéner, échanger des biens appartenant à son domaine privé* »⁵³.

51. Art. 83 Ordonnance n°87-289.

52. Art. 86 Ordonnance n°87-289.

53. On pourrait, à propos de cette rédaction, ajouter qu'elle pourrait être interprétée comme la possibilité pour la région d'acquérir des biens lui appartenant déjà !!!

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier en Mauritanie

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
	Région	Oui	Oui	Oui. Domaine privé.	Collaboration avec l'État	Revenus du domaine privé de la région	
Wilaya	CA						Avis pour classement des forêts du domaine de l'État. Délimitation du périmètre oasien.
Moughataa	CA						Plans d'aménagements des forêts en concertation. Délimitation de l'espace pastoral.
	Commune	Oui	Oui	Domaine privé : terrains immatriculés au nom de la commune	Maire associé à l'attribution des permis d'occuper des terrains urbains. Maire peut être sollicité en cas de probabilité d'impact négatif de la concession provisoire rurale.	Revenus du domaine privé communal. Ressources fiscales : contribution foncière sur immeubles bâtis et sur terrains agricoles (y compris si nécessaire recouvrement ; taxe d'habitation (dont gestion et recouvrement) ; aussi possibilité de créer une contribution communale assise sur les mêmes bases que la taxe d'habitation.	Sollicitation pour la délimitation de l'espace pastoral

Remarques :

(1) CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée... ; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vacantes et sans maître. Il ne s'agit donc, en aucun cas, du pouvoir de gérer le patrimoine foncier de l'acteur local considéré.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Depuis la création de la région comme collectivité territoriale, il convient donc d'aborder la question des ressources locales aussi bien au plan communal, comme c'était le cas jusqu'ici, qu'au niveau régional. Ces ressources, on le verra, pourraient exister localement en matière de foncier même si en faible quantité. Par contre, il n'a pas été possible de trouver de dispositif de partage des redevances et autres paiements liés à l'exploitation des ressources naturelles, notamment minières.

● Au niveau communal

Comme on l'aura compris, le patrimoine communal, notamment immobilier, a de fortes chances d'être relativement faible, et donc, comme on peut le comprendre, les ressources locales ne viendront donc que dans une très faible proportion de la valorisation et de l'exploitation de ce patrimoine. Les recettes ordinaires de la commune incluant ces revenus du patrimoine ne devraient donc *a priori* être que marginales. Et il en va de même pour celles dites « extraordinaires », résultant de la cession de biens fonciers par exemple.

Par contre, des dispositions légales spécifiques prévoient l'existence d'une fiscalité communale qui pourrait être génératrice de ressources relativement importantes, sous la forme de l'Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990, portant création d'une fiscalité communale, ce texte, *a priori*, demeurant applicable. Ce texte a modifié les dispositions antérieures mais a été à son tour modifié à l'occasion de la révision du Code général des impôts en 2019 (Loi n° 2019-018 du 20 avril 2019, portant Code général des Impôts).

Outre la contribution foncière sur les immeubles bâtis⁵⁴ qui leur revient (ce qui suppose que les éléments d'assiette soient identifiés et pris en compte), les communes « *ont la faculté d'établir par délibération du conseil municipal concurremment avec l'adoption du budget initial, une contribution foncière sur les terrains agricoles affectés à des cultures maraîchères, céréalières, fruitières ou florales* » (art. 5 Ordonnance de 1990 modifiant l'article 129 du Code général des impôts), disposition reprise à l'identique dans l'article 170 nouveau du Code général des impôts de 2019.

Plus important et pragmatique, dans le cas où il n'y aurait pas de service des impôts implanté dans la commune, celle-ci pourrait se voir déléguer par la Direction générale des impôts le pouvoir de recenser les imposables et d'établir la contribution foncière. Cette possibilité est d'autant plus importante que « *la contribution foncière sur les terrains agricoles doit être acquittée immédiatement lors des opérations de recensement* » (art. 5 Ordonnance de 1990, modifiant l'article 129.5 du Code général des impôts, remplacé par l'article 174 du nouveau Code général des impôts). Mais évidemment, il faut *a priori* que la commune ait les moyens *ad hoc* pour assumer sa délégation. L'article 7 de la même Ordonnance de 1990 institue par ailleurs « *un dispositif de taxes communales* » lesquelles s'appliqueront aux personnes physiques (pourquoi pas morales ?) « *dont les activités rentrent dans le champ d'application de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux* ».

En outre, les conseils municipaux ont désormais la charge de la gestion de la taxe d'habitation, ce qui « *communalise* » celle-ci. Mais curieusement, la même Ordonnance institue aussi une contribution communale (art. 11 Ordonnance n° 90-04, art. 434 nouveau du Code général des impôts), établie par délibération du conseil communal, en même temps que l'adoption du budget communal, et devant être « *établie, perçue et recouvrée dans les mêmes conditions que la taxe d'habitation* », ce qui peut paraître curieux puisque susceptible d'apparaître comme faisant double emploi, même si l'intention du législateur semble avoir été de donner à la commune un moyen supplémentaire d'équilibrer son budget, la taxe d'habitation étant, elle, encadrée par les dispositions du Code général des impôts. En pratique,

54. Selon l'article 159 du Code général des impôts : « 1) Les propriétés bâties sont soumises à une contribution annuelle. 2) Par propriétés bâties, on entend toutes les constructions en maçonnerie, fer, bois, et autres matériaux, qui sont fixées au sol à demeure, de telle façon qu'il soit impossible de les déplacer sans les démolir. 3) Sont également soumis à la contribution foncière sur les propriétés bâties : a) les sols des bâtiments et terrains formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions; b) les terrains affectés à un usage commercial, industriel ou artisanal, tels que les chantiers, lieux de dépôts des marchandises et autres emplacements de même nature; c) l'outillage des établissements industriels attaché au fonds à demeure de telle façon qu'il soit impossible de le déplacer sans dommage pour l'immeuble, ou qui repose sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble, ainsi que toutes les installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions. ».

si on lit attentivement l'article 435 nouveau du Code général des impôts, « *la contribution communale est due par les chefs de famille, au sens de l'article 85, qui bien que résidant habituellement dans la commune, n'entrent pas dans le champ d'application de la taxe d'habitation* ». On comprend donc que cette institution est parfaitement fondée.

Enfin, dans toutes ces fiscalités potentielles, il faut se souvenir que celle collectée par les services fiscaux de l'État est déposée au Trésor et qu'avant de devenir disponible, il faut qu'elle soit identifiée dans les ressources de celui-ci.

● **Au niveau régional**

Outre les dispositions de la Loi organique n° 2018-010 déjà évoquée au point II, ainsi que celles de son Décret d'application n° 2019-143 bis du 16 octobre 2018, il faut aussi s'intéresser à celles du Décret n° 2019-176/PM/ du 30 juillet 2019, définissant les modalités juridiques et pratiques du transfert des compétences et des ressources de l'État aux régions.

Comme en dispose l'article 55 de la Loi organique de 2018, « *les recettes de fonctionnement de la région proviennent des dotations de fonctionnement accordées par la loi des finances, et des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus* ».

VI. Les ressources naturelles

En raison des conditions climatiques qui limitent l'exploitation des zones rurales utiles, la prise en charge de ressources naturelles renouvelables est un enjeu crucial en Mauritanie. Au début des années 1980, la ressource forestière a été prise en considération par la législation ; en particulier, l'effort vers les actions de reboisement a été accru. Par ailleurs, dans le contexte de la désertification et de la protection de la diversité biologique, les périmètres oasiens ont également bénéficié d'une protection, qu'il a fallu mettre en cohérence avec les pratiques pastorales.

● **Gestion de la forêt**

Évidemment, la Mauritanie est un pays largement désertique (80 % du territoire, source FAO), même si, notamment en descendant vers la Vallée du Fleuve, on peut rencontrer de maigres massifs forestiers, souvent plus ou moins épineux. Mais ces zones sont écologiquement importantes, contribuant à conserver un minimum d'humidité, mais aussi socio-économiquement, permettant à de nombreux pasteurs de trouver un minimum de ressources en saison sèche. Il importe donc de préserver ces trop rares ressources, d'en organiser un dispositif de protection et d'exploitation approprié.

Dans le cadre de la politique forestière définie par le gouvernement, qui « *a pour objectifs d'assurer la protection, la gestion durable et la restauration des ressources floristiques à travers l'encouragement de la participation des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement et la gestion locale des ressources naturelles* » (art. 3 Loi n° 2007-055), le Code forestier établi par la Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997, abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier, a été abrogé et remplacé par la Loi n° 2007-055 du 18 septembre 2007. Ce dernier texte est complété par son dispositif d'application sous la forme du Décret n° 2009-104 du 6 avril 2009, portant application de la Loi n° 2007-055 abrogeant et remplaçant la Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997 portant Code forestier.

Notons que le Code tient compte des réalités du pays dans sa désignation de la « forêt » : « *Aux termes de la présente loi, on entend par forêt, les espaces composant une couverture végétale dans laquelle prédominent les arbres, arbuste ou broussailles ainsi que d'autres espèces de flore susceptibles de fournir des produits ligneux et non ligneux, autres qu'agricoles. – Sont également considérés comme forêts, les terrains qui étaient couverts de forêts récemment coupées, incendiées ou dégradées, mais qui seront soumis à la régénération naturelle ou au reboisement. – Les ressources forestières constituent*

les richesses naturelles et à ce titre font partie intégrante du patrimoine commun de la nation. Chacun est tenu de respecter ce patrimoine national et de contribuer à sa protection et conservation » (art. 2 Loi n° 2007-055). La Loi portant Code forestier confirme l'appui technique et les mesures d'encouragement (en nature ou en espèces) accordés par l'État aux personnes qui s'investissent dans le reboisement communautaire et individuel⁵⁵.

La politique forestière met en place des plans d'aménagement et de lutte contre le défrichement, le surpâturage, les feux de brousse et l'exploitation de bois de feu. Le Code concerne tant les forêts d'État, sur son domaine privé, classées ou non classées, que celles, le cas échéant, des collectivités locales et des particuliers. Le classement des forêts, qui relève de la compétence du ministre chargé de l'Environnement après avis de la commission consultative au niveau de la Wilaya, implique l'interdiction des activités de pâturage et de passage du bétail dans les forêts classées⁵⁶.

Les forêts se répartissent en trois catégories en fonction de leurs détenteurs : « – les forêts et terrains à boiser, les périmètres de reboisements ou de restauration qui font partie du domaine de l'État ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis; – les forêts, bois et terrains à boiser appartenant aux collectivités locales ou à un particulier; – les parcs, les réserves et autres aires protégées tels que définis par la loi relative à la gestion de la faune et de la chasse » (art. premier Loi n° 2007-055). Autrement dit, comme le résume l'article 4 de la même Loi, les forêts sont réparties entre celles de l'État, celles des collectivités locales et celles des particuliers

« *Le domaine forestier de l'État est constitué des terrains de son domaine privé portant des forêts ou dont le reboisement a été décidé dans les conditions fixées par la présente loi. Il comprend également des forêts classées et des forêts non classées. Le domaine forestier classé de l'État est inaliénable et imprescriptible*

 » (art. 5 Loi n° 2007-055). Comme on le constate, cet article mêle un peu tout, ce qui apparaît comme le résultat de la rédaction. Et si on continue à l'article 6, cela devient encore moins clair : « *Les forêts classées sont constituées en vue de leur conservation et de la mise en valeur durable de leur potentiel ligneux et non ligneux ainsi que pour la régénération des sols. – Chaque forêt classée fait l'objet d'un plan d'aménagement arrêté par le ministre chargé des Forêts.* ». L'article 24 de la Loi confirme cette organisation : « *Les forêts domaniales sont réparties en deux catégories; * le domaine forestier classé constitué par les forêts classées, les périmètres de protection ayant fait l'objet d'un texte de classement et les périmètres de reboisement⁵⁷; * le domaine forestier protégé, constitué par le reste des terrains soustraits aux défrichements visés à l'article 23, mais n'ayant pas fait l'objet d'un texte de classement les soumettant à un régime strict spécial concernant l'exercice des droits d'usage et d'exploitation.* ».

L'acte de classement est un document essentiel, non seulement parce qu'il délimite la forêt et fixe son régime juridique, mais aussi parce qu'« *il garantit l'exercice par les populations riveraines de leurs droits d'usage⁵⁸ habituels reconnus dans l'arrêté de classement. – Toutefois l'exercice de ces droits peut être limité ou suspendu pour permettre la préservation et/ou la régénération des forêts. – (...)*

 » (art. 29). Et plus spécialement, selon l'article 40 alinéa 2, « *aucun droit de pâturage n'est autorisé dans le domaine classé de l'État, sauf cas de force majeure ou dans les parties du domaine spécialement aménagées à cet effet* ». Par-delà l'interrogation que peut susciter la dernière partie de la phrase, on ne peut voir là qu'une limite aux droits d'usage, d'autant plus importante que l'on sait les effets souvent néfastes du pastoralisme dans les maigres zones forestières du Sahel.

55. Décret n° 87-054 du 15 avril 1987, portant institution des mesures d'encouragement relatives au reboisement et à la lutte contre la désertification.

56. Art. 23 Loi n° 97-007, portant Code forestier.

57. Les périmètres de reboisement sont précisés à l'article 26 car il s'agit d'une catégorie importée de « forêts » dans le contexte désertique du pays.

58. Comme il est précisé à l'article 34 de la Loi n° 2007-055 : « *Les droits d'usage sont ceux par lesquels les personnes physiques ou morales ou des collectivités locales s'approprient à titre temporaire ou définitif les produits de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectif et ne donnant lieu à aucune transaction commerciale, sauf dans le cas reconnu à l'article 42 ci-dessous. – Les droits d'usage comprennent : * ceux portant sur le sol forestier; * la circulation à pied ou en véhicule à travers le périmètre classé; * les pâtures pour les troupeaux d'animaux; * les droits d'usage portant sur les fruits et le produit de la forêt naturelle.* ».

La préparation de l'acte de classement inclut une reconnaissance du périmètre concerné par les représentants du ou des conseils municipaux et des villages environnants, et « *le projet de classement avec indication précise des limites est remis ensuite au Hakem qui le porte à la connaissance des populations intéressées, par tous les moyens de publicité conformes aux règlements et usages locaux.* ». Cette proposition de classement doit ensuite être validée au niveau départemental, donc celui de la Moughataa aujourd'hui, par une commission *ad hoc*, dont la composition et le fonctionnement sont réglés par l'article 30 de la Loi; incluant deux représentants de chaque collectivité concernée.

« *Constituent les forêts des collectivités territoriales décentralisées, les forêts qui sont incorporées dans leur domaine public, notamment à la suite d'une affectation par l'État* » (art. 7). Comme on le constate, la rédaction n'est pas très claire, et juridiquement, pose des problèmes. Notamment, comment l'affectation d'une forêt, non caractérisée, de l'État, pourrait-elle devenir domaine public simplement par l'incorporation dans le domaine d'une collectivité décentralisée ?

Enfin, concernant les forêts des particuliers, ce sont celles qui sont « *exploitées par des personnes physiques ou morales sur des terrains compris dans l'assiette de leur propriété acquise conformément à la législation en vigueur* » (art. 8 Loi n° 2007-055). Et là encore, que d'incertitudes ! En particulier, que signifie « dans l'assiette de leur propriété » ? L'assiette renvoie-t-elle au sol ? Car la propriété aurait pour objet la forêt ? Où la propriété du sol justifierait-elle celle de la forêt ? On sait qu'il s'agit là d'une question classique et que la solution, généralement, consiste à donner la priorité au droit forestier. Or, c'est bien ce qui semble résulter de l'article 11 de la Loi : « *Les droits d'exploitation des forêts et terres à vocation forestière du domaine national appartiennent à l'État* », or, comme on l'a vu plus haut, le domaine national forestier inclut les forêts privées ! Et de surcroît, selon les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 11 de la Loi précitée : « *Toutefois, si des formations forestières ont été légalement implantées sur le domaine national sous forme de plantations individuelles en plein, d'alignement ou d'abris, elles sont la propriété des personnes privées, physiques ou morales, qui les ont réalisées, à l'exclusion de toute appropriation foncière du domaine national* » ! Autrement dit, encore une fois, par rapport l'article 8 évoqué ci-haut, de quelle assiette parle-t-on ? Et de quel bien forestier ?

Pour tenter de préciser, sont à retenir les dispositions de l'article 53 du texte, relatives au domaine des collectivités et des particuliers : « *Sont considérés comme faisant partie du domaine forestier des collectivités et des particuliers, les périmètres reboisés par ces collectivités ou ces particuliers, ainsi que les lieux protégés par les collectivités dans un but social. – Ces périmètres seront signalés à l'autorité administrative qui en déterminera les limites précises et les fera immatriculer au nom des collectivités ou des particuliers concernés.* ». Dans les « *lieux protégés par les collectivités dans un but social* », il faudrait sembler-t-il inclure les forêts sacrées, au moins dans le sud du pays, même si les collectivités ne sont pas forcément des communautés.

On doit aussi souligner qu'ont disparu du nouveau Code les dispositions du Code forestier antérieur (celui de 1997) relatives à l'aménagement forestier, notamment celles précisant que les plans d'aménagement de chaque unité forestière sont « *élaborés par l'administration forestière en étroite collaboration avec les représentants des collectivités locales et des populations* »⁵⁹, et celles disposant que les populations sont susceptibles de s'organiser en associations de populations riveraines des unités forestières, en particulier pour la défense de leurs droits d'usage que les « *plans d'aménagement forestier ne peuvent limiter que pour des raisons évidentes de protection, de conservation des ressources, de reboisement ou de restauration de l'espace forestier* »⁶⁰. Et pourtant, dans plusieurs articles de la version de 2007, on peut trouver le terme « aménagement ». Mais par contre, un Titre du Décret d'application, le n° IV, est consacré au plan d'aménagement simple des forêts défini comme « *un dispositif de gestion simple, facilement applicable et appropriable par les collectivités locales et les associations impliquées dans la gestion des ressources naturelles.* ». Mais là encore, les modalités proposées sont beaucoup trop superficielles pour être vraiment pertinentes.

59. Art. 39 Loi n°97-007, précitée.

60. Art. 22 Loi n°97-007, précitée.

● La gestion participative des oasis

Dans le domaine de la protection des ressources naturelles et de la gestion foncière, la Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998 relative à la gestion participative des oasis met en évidence l'importance de la préservation de ces milieux aussi rares que singulier, les oasis, et de leurs périmètres. Cette Loi a été complétée par un Décret d'application, celui n° 99-059 du 2 juin 1999 portant application de la Loi n° 016-98, relative à la protection des oasis. On remarque que le numéro d'identification de la Loi n'est pas le même ; cela est vrai dans tout le Décret. Sans doute s'agit-il d'une erreur pratique dans la mesure ou l'identification numérique de ce même Décret commence bien par l'indication de l'annuité concernée. Mais pour des raisons d'accessibilité aux textes, nous garderons pour chacun son numéro spécifique, donc, la Loi n° 98-016, même si le Décret d'application la numérote 016-98.

Dans le texte de loi, chaque oasis est considérée comme une « unité oasiennne », autrement dit un tout intégrant l'espace, toutes les ressources naturelles disponibles et leurs usages. Chaque unité oasiennne de gestion est identifiée comme « *l'espace mis en valeur par le recours aux techniques de culture du palmier-dattier associé à d'autres activités agricoles, pastorales et écotouristiques* » ; le périmètre oasien est délimité par arrêté du *Wali*, c'est-à-dire au niveau de la région (art. 17 Décret n° 99-059 du 2 juin 1999, portant application de la Loi n° 016-98 relative à la gestion participative des oasis). Le périmètre de protection est entendu au sens de l'article 1 du Code forestier de 1997 que nous avons évoqué plus haut, c'est-à-dire que l'espace oasien relève de l'administration déconcentrée en raison de la présomption de domanialité, principe général sur le territoire mauritanien.

La Loi définit l'objectif de la gestion participative par la « *limitation des effets néfastes de la mise en valeur en évitant l'épuisement des ressources en eau* » (art. 4 Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis).

La principale innovation de la Loi est la création d'associations de gestion participative des oasis, dotées de la personnalité juridique, selon le fonctionnement classique des associations, à qui sont confiées la gestion et la protection des unités oasiennes. Les associations sont reconnues, au niveau des administrations centrales, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Intérieur et du ministre chargé de l'Agriculture (art. 10 Loi n° 98-016). En quelque sorte, juridiquement, on a presque affaire à des collectivités décentralisées de type particulier.

Les principales fonctions des organes des associations de gestion participative des oasis (l'assemblée générale et le bureau de gestion) concernent la gestion des ressources en eau (autorisation des forages individuels et collectifs⁶¹) et la lutte contre l'ensablement par des actions de reboisement dans le cadre de la lutte contre la désertification.

Les décisions concernant la gestion des oasis sont en étroite corrélation avec la gestion rationnelle de l'espace pastoral, prévu par le Code pastoral de 2000 : les associations de gestion participative des oasis sont en relation avec les associations d'éleveurs en ce qui concerne les prélèvements de ressources ligneuses et les voies d'accès aux points d'abreuvement pour le bétail. Afin d'éviter les conflits résultant des déplacements d'éleveurs non oasiens dans les périmètres oasiens, la concertation entre les groupes est encouragée⁶².

● Le Code pastoral

Le régime juridique du pastoralisme, dimension socio-économique essentielle de la Mauritanie, est fixé par une Loi, celle n° 2000-044 du 26 juillet 2000, relative au Code pastoral, et par le Décret n° 2004-024/PM/MDRE du 10 mars 2004, portant application de la Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

61. Art. 22, Loi n° 98-016.

62. Art. 21 Décret n° 99-059 du 2 juin 1999, précité.

La Loi n° 2000-044 a pour objet « *de définir les concepts et les principes d'une gestion rationnelle de l'espace pastoral* » et « *d'assurer la préservation et la promotion du pastoralisme* » (art. 1^{er}, Loi n° 2000-044) dans l'ensemble des activités du monde rural, en prenant en considération la mobilité permanente des troupeaux. Cet aspect est pris en compte par la Loi, en particulier à l'occasion des conflits survenant entre agriculteurs et pasteurs.

L'espace pastoral est constitué des ressources pastorales et des couloirs de passage permettant l'accès à ces ressources. Les principes d'appartenance à la Nation (art. 9, Loi n° 2000-044) et de la communauté des ressources pastorales sont posés (art. 8, Loi n° 2000-044). Et comme cela est précisé dans le Décret d'application de la Loi, la gestion communautaire des ressources est comprise dans le sens de leur libre accès⁶³.

L'espace pastoral est déterminé par arrêté des autorités départementales (c'est-à-dire au niveau des Moughataa), après avis du délégué régional du Développement rural et de l'environnement, des maires concernés et en concertation avec les entités représentatives des éleveurs et celles représentatives des agriculteurs.

L'espace identifié est un domaine collectif inaliénable et imprescriptible, réservé exclusivement aux activités de pastoralisme (art. 13, Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral). Mais surtout, « *l'espace est d'office pastoral par le fait de son utilisation pastorale, sauf dispositions légales et réglementaires contraires et arrangements consensuels des communes, organisations socioprofessionnelles d'agriculteurs et d'éleveurs. – les critères d'utilisation sont la pâture, ses traces, ou l'existence de sites d'exploitation des ressources pastorales* » (art. 9 Décret n° 2004-024).

À la lecture de ce dernier texte, on comprend la priorité donnée au pastoralisme sous la forme d'une présomption de « *domanialité pastorale* » et surtout, les possibilités de conflits ouvertes par une telle rédaction, même si le législateur évoque les arrangements possibles pour l'accès à l'espace. Ce qu'il illustre aussi, de manière pertinente, l'article 18 du Décret n° 2004-024 : « *L'administration doit favoriser l'émergence des conventions locales et ou des arrangements au moyen de concertations avec les groupes concernés. – En l'absence de ces conventions entre utilisateurs directs des ressources pastorales, l'autorité administrative peut interdire : 1) tout aménagement agricole pouvant limiter l'accès aux ressources pastorales; 2) toute installation de campements ou de troupeaux dans les zones agricoles sensibles pendant certaines périodes de l'année. – L'autorité administrative compétente peut également interdire l'installation de campements ou de troupeaux à proximité des zones de cultures dans l'intervalle de temps situé entre la mise en culture et la récolte. ».*

Donc comme on le comprend, il y a une certaine priorité donnée au pastoralisme, ce qui n'exclut pas pour autant les activités agricoles, dès lors qu'elles se situent dans un cadre conventionnel négocié entre les parties concernées, ou encore lorsque la priorité doit être donnée aux récoltes, ou enfin, dans un cadre conforme à la loi, lorsque, selon l'article 20 du Décret précité, « *les concessions foncières dans l'espace pastoral sont autorisées conformément à la réglementation foncière en vigueur et seront précédées par une étude d'impact menée dans les conditions prévues à l'article 13*⁶⁴ ci-dessus ».

Le texte insiste aussi sur les questions de l'eau, aussi essentielle aux pasteurs que pour les agriculteurs. Ainsi, pour le forage de puits, le choix de l'emplacement doit se faire en concertation avec les agriculteurs (art. 10, Loi n° 98-016), ce forage ne donne droit à aucun droit de propriété sur l'espace ; il en va de même pour les sites naturels d'accumulation d'eau, qui ne peuvent faire l'objet d'appropriation privative mais sont déclarés d'utilité pastorale prioritaire⁶⁵.

63. Art. 11 du Décret n° 2004-024/PM/MDRE, portant application de la Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

64. Comme en dispose l'article 13 en question : « *Aucun aménagement ne peut être entrepris que sur la base d'une étude effectuée par une structure technique compétente qui prendra en considération les aspects économiques, écologiques et sociaux ainsi que l'évaluation de la valeur à produire par rapport à celle du système d'exploitation antérieur. – (...) – dans tous les cas, tout aménagement projet ne pourra être réalisé qu'après avis, du conseil municipal territorialement compétent, des organisations socioprofessionnelles d'éleveurs et d'agriculteurs, et après approbation de l'autorité administrative territorialement compétente.* ».

65. Art. 24, Loi n° 2000-044.

Le règlement à l'amiable des litiges est privilégié⁶⁶, mais en cas d'échec, une commission d'arbitrage au niveau communal, puis au niveau de la *Moughataa*, prend en charge la résolution des litiges. Le tribunal de la *Moughataa* est saisi en dernier recours.

Pour éviter les conflits, l'autorité administrative peut interdire, soit la mise en culture de certains terrains situés dans les zones pastorales, soit l'installation de campements ou de troupeaux entre la période de mise en culture et celle de récolte⁶⁷. L'administration encourage l'émergence de conventions locales entre les groupes concernés, conventions locales dont l'efficacité ne peut s'apprécier qu'au cas par cas, selon les contextes d'exploitation et les groupes en présence.

Pour finir sur le sujet, qu'il nous soit permis de signaler un ouvrage, un peu technique mais destiné à renforcer la gouvernance foncière locale, intitulé *Guide pour l'amélioration de la gouvernance des régimes fonciers pastoraux en Mauritanie*⁶⁸. Ce document a été produit à l'issue de rencontres qui, organisées en 2019 en Mauritanie, associant toutes les catégories d'acteurs concernés, ont permis de dégager des orientations et des pistes pratiques pour sécuriser et améliorer la gouvernance foncière des régime pastoraux, autrement dit la gouvernance d'une bonne articulation entre agriculture et élevage dans un contexte de ressources rares comme l'est celui de la Mauritanie. Le travail est inspiré des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, adoptées par le Conseil de sécurité alimentaire (CSA qui regroupe FAO, PAM et FIDA et organisations de la société civile) en 2012. Il est à souligner que la publication qui se présente largement comme une bande dessinée est donc facilement compréhensible.

● Le Code minier

Le Code minier mauritanien est fixé par la Loi n° 2008-011 du 27 avril 2008, portant Code minier, telle que modifiée par les Lois n° 2009-26 du 7 avril 2009, n° 2012-14 du 22 février 2012 et n° 2014-08 du 29 avril 2014. Ce Code est complété sur le plan réglementaire par le Décret n° 159-2008 du 4 novembre 2008, portant sur les titres miniers et de carrière.

Dispositions générales

Encore une fois, nous devons constater l'influence de la mode contemporaine qui consiste à vouloir ouvrir tout texte de loi (et parfois réglementaire) par une sorte de lexique. Malheureusement, ce Code ne fait pas exception, l'article 1 étant consacré à l'exercice, avec parfois des références presque caricaturales. Ainsi trouve-t-on dans la liste des inutilités comme « chemin minier » mais aussi des absurdités comme « code minier ». Voilà un texte de loi qui s'autodéfinit légalement!!!! On peut y ajouter « l'État », « Décret », mais aussi « loi » !!! Comme si c'était à un texte de loi de fixer la définition de la loi !

L'article 3 fixe le champ géographique d'application du texte, « toute l'étendue du Territoire de la République Islamique de Mauritanie y compris le plateau continental et la zone économique exclusive ».

Comme presque toujours, la classification des gîtes de substances minérales distingue en fonction de ces dernières celles qui relèvent du régime des mines de celles qui relèvent du régime des carrières. À remarquer, mais c'est souvent le cas, que « les gîtes soumis au régime des carrières suivent les conditions de la propriété du sol. Toute personne physique ou morale peut les prospecter, les rechercher et les exploiter pourvu qu'elle soit propriétaire du sol où ils se trouvent ou bien qu'elle en ait reçu l'autorisation du propriétaire. (...); » (art. 9 Code minier).

Comme ailleurs, il existe une multiplicité de titres miniers et d'autorisations permettant normalement de traiter tous les types de recherche et d'exploitation.

Comme souvent aussi, « le titulaire d'un titre d'exploitation est propriétaire des substances minérales extraites au sein du périmètre de son permis » (art. 45 Code minier).

66. Art. 29, Décret n° 2004-024/PM/MDRE, portant application de la Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral.

67. Art. 33 et 34 Décret n° 2004-024/PM/MDRE, précité.

68. Guide d'accompagnement pour les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, FAO, Rome, 2021, disponible sur <https://rim-rural.org/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=18499> (consulté le 19 janvier 2024).

Les liens avec les droits sur le sol

La Loi portant Code minier décrit un certain nombre de droits, certains de manière isolée, d'autres regroupés.

C'est ainsi que l'article 26 dispose que « *le titulaire d'un permis de recherche ne peut, sur les terres appartenant au domaine de l'État, ériger ou maintenir une construction sans obtenir de l'administration concernée, une autorisation à cet effet, à moins qu'il ne s'agisse d'une construction située sur le terrain faisant l'objet de son titre et visée par la réglementation applicable.* ». Et curieusement, le deuxième alinéa du même article est ainsi rédigé : « *Dès qu'il a connaissance qu'un tiers y érige une construction, le titulaire doit en aviser par écrit le ministère.* ». En effet, comment construire un lien et lequel, entre les deux alinéas ? Le premier décrit un détenteur de titre minier et une part de sa situation, l'autre a pour objet l'intervention d'une tierce personne qui n'est en aucun cas concernée par le permis de recherche.

Un peu plus loin, l'article 25 dispose : « *Le titulaire du permis de recherche a droit d'accès au terrain qui en fait l'objet et peut y faire tout travail d'exploration, sous réserve des dispositions de la présente loi. – Nul ne peut interdire ou rendre difficile l'accès d'un terrain qui a fait l'objet d'un permis de recherche, sous réserve des dispositions de la présente loi.* ». Là encore, on constate, juridiquement, une atteinte manifeste au droit de propriété foncière, même s'il y a un fondement légal et que la Mauritanie n'est pas le seul pays à donner ainsi « la priorité » au droit minier.

Plus loin encore, à l'article 44, le premier relatif à l'exploitation minière, on peut lire : « *La législation en vigueur sur la propriété foncière est applicable au permis d'exploitation, notamment l'inscription au Cadastre minier, suivant les modalités définies par les textes d'application.* ». Évidemment, on peut se poser la question de savoir en quoi le droit foncier pourrait justifier une inscription au cadastre minier lequel n'a rien à voir avec celui du sol !

L'article 55 est un peu plus précis : « *Au cas où le terrain inclus dans le périmètre d'un permis de petite exploitation minière⁶⁹ appartiendrait en tout ou partie à un ou plusieurs propriétaire(s) privé(s), la demande de permis de petite exploitation étant faite, l'accord du ou des propriétaire(s) du terrain doit être obtenu avant de délivrer le permis de petite exploitation minière.* ». Évidemment, comme toujours dans un tel contexte, la question essentielle qui se pose est : qui désigne-t-on par « propriétaire » ? La seule réponse possible semble devoir consister dans le renvoi à la Loi foncière, mais on peut imaginer à quel point la portée de cette disposition va être réduite ! On remarquera que la même condition n'a pas été imposée aux titulaires de titres plus importants du point de vue de leur impact territorial !

Mais la Loi consacre aussi et surtout le Titre VI aux relations du titulaire d'un titre minier avec le propriétaire du sol, soit cinq articles, bien peu au regard de l'ensemble alors qu'il s'agit toujours d'un sujet sensible. Le principe fondamental de ces relations est établi à l'article 76 : « *Nul droit de recherche ou d'exploitation ne vaut sans le consentement du propriétaire du sol, sauf dans les cas d'occupation prévus par l'article 77 ci-dessous.* ». Comme on le voit, le principe de l'importance du droit foncier est ici clairement affirmé mais au profit du seul « propriétaire », celui qui détient un Titre foncier ou tout au moins un droit susceptible d'être fixé dans un Titre. Et par ailleurs, pourquoi alors rédiger l'article 55 évoqué à l'alinéa précédent ?

Mais il faut ici ajouter les dispositions de l'article 77 qui viennent d'être évoquées comme une limite de l'article 76 : « *1) Suivant les conditions qui seront précisées par décret, le titulaire peut être autorisé à occuper les terrains nécessaires à son activité et aux industries qui s'y rattachent à l'extérieur du périmètre de son titre. Lorsque les terrains nécessaires appartiennent à l'État, l'occupation temporaire est gratuite. Lorsque les terrains nécessaires appartiennent à un particulier ou sont liés par l'État, l'occupation temporaire se fera contre indemnisation. – Le propriétaire frappé de servitudes minières peut en outre requérir le rachat de sa propriété si les servitudes en rendent l'usage normal impossible. 2) Au cas où ni l'indemnisation visée au paragraphe précédent ni la proposition de vente n'a pu faire l'objet d'un consentement, l'État peut, moyennant une juste et préalable indemnisation, procéder à l'expropriation*

69. Le Code fournit à l'article 1 la définition de la « petite exploitation minière ». Celle-ci « désigne l'exploitation minière qui emploie moins de trente personnes, dont les actifs immobilisés nets sont inférieurs à 200 000 000 UM et qui satisfait aux autres conditions prévues au Titre 4 de la présente Loi ».

*du propriétaire du terrain. 3) En dehors des travaux de recherche et d'exploitation proprement dits, font partie des activités minières, les travaux visés ci-dessous, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre du titre : *1° l'établissement et l'exploitation des centrales, postes et lignes électriques; *2° les ouvrages de secours, y compris les puits et galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux; (...) ».* À travers la lecture de ce texte, on mesure encore une fois que la priorité est donnée à l'exploitation minière puisque celle-ci peut être un motif légal d'expropriation !

Cela reste vrai même si des dispositions protègent plus ou moins les titulaires de droits fonciers sous réserve qu'il s'agisse de droits de propriété ! Comme l'article 78 qui instaure un principe général de réparation : « *Le titulaire est tenu de réparer tout dommage que ses travaux pourraient occasionner à la propriété en surface. Il doit, en ce cas, une indemnité compensatrice du préjudice causé, laquelle sera déterminée, en l'absence d'accord entre les parties, par les tribunaux compétents.* ».

Concernant les liens entre titulaire d'un titre de carrière et propriétaire du sol, les choses sont *a priori* un peu plus simples. D'abord, parce que, comme on l'a déjà indiqué plus haut, « *les gîtes des substances minérales soumis au régime des carrières suivent les conditions de la propriété du sol* » (art. 81 Code minier tel que modifié par la Loi n° 14-08), mais surtout parce que l'article 99 du Code est particulièrement simple : « *Le propriétaire du sol, qu'il soit public ou privé, optera, lorsqu'il est saisi d'une demande d'ouverture de carrière sur sa propriété, pour l'un des choix suivants ; *1) refuser la demande ; *2) vendre sa propriété au demandeur ; ou *3) louer sa propriété au demandeur.* ».

Pour finir sur le sujet, il reste à regretter que dans toutes ces dispositions, le Foncier n'apparaît que comme le cadre juridique de la propriété alors que la plupart des terrains, en Mauritanie comme dans beaucoup d'autres pays, sont l'objet de droits plus ou moins écrits, rarement de propriété au sens légal du terme, même si les détenteurs se considèrent comme « propriétaires ». ●

Annexe : éléments de législation relatifs en Mauritanie

● Organisation et administration du territoire

Constitution

- Constitution du 20 juillet 1991 (mise à jour 2017)

Organisation administrative et territoriale

- Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 86-134 du 13 août 1986 instituant les communes
- Instruction ministérielle n° 001 du 7 février 1988, fixant application des dispositions de l'Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 portant législation des communes
- Arrêté n° R-018 du 16 janvier 1989, fixant pour les budgets communaux les principes du droit budgétaire, les modalités de préparation et de vote, la nomenclature, les modalités d'approbation et de modification, les conditions d'exécution et de contrôle
- Ordonnance n° 89-012 du 23 janvier 1989, portant règlement général de la comptabilité publique (partie consacrée aux communes)
- Arrêté n° R-033 bis du 15 mars 1989, fixant les attributions des secrétaires généraux des communes
- Ordonnance n° 90-04 du 6 février 1990, portant création d'une fiscalité communale
- Décret n° 90-102 du 16 juillet 1990, portant application de l'article 5 de l'Ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Arrêté conjoint n° R-171 du 6 septembre 1990, portant délégation de certains pouvoirs de tutelle en matière d'approbation des budgets des communes rurales aux *Walis*
- Arrêté conjoint n° R-256 du 26 décembre 1990, portant délégation de pouvoir du personnel enseignant en qualité de secrétaires généraux des communes aux *Walis*
- Arrêté conjoint n° R-257 du 26 décembre 1990, portant modification de la nomenclature type du budget communal prévue à l'article 10 de l'Arrêté n° R-018 du 26 janvier 1989 et y annexée la Circulaire n° 007 du 4 juin 1989
- Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis
- Décret n° 99-059 du 2 juin 1999, portant application de la Loi n° 98-016 relative à la gestion participative des oasis
- Loi n° 2001-051 du 19 juillet 2001, portant institution de communauté urbaine de Nouakchott
- Décret n° 2011-282 du 10 novembre 2011, définissant les Attributions des responsables territoriaux et portant Organigramme des circonscriptions administratives
- Loi organique n° 2018-010 du 12 février 2018, relative à la région
- Décret n° 2018-143 bis/PM du 16 octobre 2018, portant organisation de l'Administration de la région

● Domaines / Foncier

- Délibération n° 309, du 3 décembre 1958, de l'Assemblée constituante de la Mauritanie relative aux conditions particulières de mise en valeur des terrains urbains, semi-urbains, et ruraux détenus par le droit coutumier (*JO* n° 1 du 3 janvier 1959)
- Arrêté n° 049 du 23 juin 1959, prescrivant la constatation systématique et obligatoire des droits fonciers (*JO*, 15 juillet 1959, p. 130)
- Loi n° 60-139 du 2 août 1960, portant réorganisation domaniale (*JO*, 17 août 1960, p. 415)
- Décret n° 60-151 du 11 août 1960, portant modalités d'application de la Loi n° 60-139 (*JO* 1960, du 7 septembre 1960, p. 450)
- Décret n° 71-218 du 6 août 1971, complétant le Décret n° 60-151 (*JO*, 29 septembre 1971, p. 647)
- Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983, portant réorganisation domaniale et foncière
- Décret n° 84-009 du 19 janvier 1984, portant application de l'Ordonnance n° 83-127
- Circulaire n° 005 du 14 avril 1984, du ministre de l'Intérieur, relative à l'application de l'article 80 du Décret n° 84-009
- Circulaire n° 019-MINT du 5 décembre 1984, portant application de l'article 4 du Décret n° 84-009
- Circulaire spéciale n° 020/MINT du 29 juillet 1985, relative à la campagne agricole 1985/1986
- Arrêté n° R-184 du 4 décembre 1984, du ministre de l'Intérieur, fixant les modèles de registres fonciers départementaux
- Arrêté n° R206/MIPT/MF/MDRE du 5 novembre 1990, fixant les attributions des services en matière de politique foncière dans le secteur rural
- Arrêté n° R-016 du 5 février 1991, portant réglementation des réserves foncières
- Arrêté n° R564 du 15 juillet 1999, instituant un comité technique de suivi de la réorganisation foncière dans le secteur rural
- Arrêté n° R-017 du 15 janvier 2000, fixant les attributions au service des Affaires foncières et de la cartographie (ministère du Développement rural et de l'Environnement)
- Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, abrogeant et remplaçant le Décret n° 90-020 du 31 janvier 1990 portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale
- Arrêté conjoint n° R-558 du 10 juillet 2001, fixant les montants des redevances et du prix de cession définitive des concessions rurales
- Décret n° 2006-078 du 18 juillet 2006, portant création de l'Agence nationale d'aménagement de terrains (ANAT) et fixant ses règles d'organisation et de fonctionnement
- Ordonnance n° 2007-037 du 17 avril 2007, relative au littoral
- Arrêté n° 3305/MDAT du 31 décembre 2007, portant création et organisation des délégations régionales du MDAT
- Arrêté n° 3472 du 27 août 2008, portant création du Comité national de gestion durable des terres
- Décret n° 178/08/PM du 12 octobre 2008, fixant les attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et l'Organisation de l'administration centrale et de son département
- Loi d'orientation n° 2010-001 du 7 janvier 2010, relative à l'Aménagement du territoire
- Décret n° 2010-080 du 31 mars 2010, abrogeant et remplaçant le Décret n° 2000-089 du 17 juillet 2000, portant application de l'Ordonnance n° 83-127 du 5 juin 1983, portant organisation foncière et domaniale

- **Urbanisme**

- Décret n° 2003-034 du 22 mai 2003, portant approbation et déclarant d'utilité publique le Schéma directeur d'aménagement urbain de Nouakchott
- Loi n° 2008-07 du 17 mars 2008, portant Code de l'urbanisme

- **Ressources naturelles**

- Eau

- Loi n° 2005-030 du 2 février 2005, portant Code de l'Eau

- Forêts

- Ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982, portant Code forestier
- Décret n° 87-054 du 15 avril 1987, portant institution des mesures d'encouragement relatives au reboisement et à la lutte contre la désertification
- Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997, abrogeant et remplaçant l'Ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier
- Loi n° 2007-055 du 18 septembre 2007, portant Code forestier
- Décret n° 2009-104 du 6 avril 2009, portant application de la Loi n° 2007-055 du 18 septembre 2007, portant Code forestier

- Mines et hydrocarbures

- Loi n° 2008-011 du 27 avril 2008, portant Code minier (mise à jour 2014)
- Décret n° 159-2008 du 4 novembre 2008, portant sur les titres miniers et de carrière
- Loi n° 2012-012 du 12 février 2012, réglementant les conventions minières et approuvant la convention minière type

- Oasis

- Loi n° 98-016 du 19 juillet 1998, relative à la gestion participative des oasis
- Décret n° 99-059 du 2 juin 1999, portant application de la Loi n° 016-98 relative à la gestion participative des oasis

- Pastoralisme

- Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000, portant Code pastoral
- Décret n° 2004-024/PM/MDRE du 16 mars 2004, portant application de la Loi n° 2000-044 du 26 juillet 2000 relative au Code pastoral

- Pêche

- Loi n° 2015-017 du 29 juillet 2015, portant Code des pêches maritimes
- Décret n° 2015-159 du 1^{er} octobre 2015, portant application de la Loi n° 017-2015 du 29 juillet 2015, portant Code des pêches
- Arrêté n° 1796 du 15 décembre 2015, portant approbation du modèle de contrat de concession de droits d'usage

● Divers

- Loi n° 2000-045 du 26 juillet 2000, portant Loi-cadre sur l'environnement
- Loi n° 2005-046 du 25 juillet 2005, portant Loi-cadre sur la protection du patrimoine culturel tangible
- Ordonnance n° 2007-037 du 17 avril 2007, relative au littoral
- Stratégie et plan d'action de mise en œuvre de l'initiative de la Grande Muraille verte en Mauritanie, 1^{er} janvier 2014
- Plan national de développement agricole 2015-2025, 1^{er} janvier 2015
- Plan national de développement de l'élevage 2018-2025, 1^{er} janvier 2017
- Stratégie nationale de l'environnement et du développement durable, et son Plan d'action pour la période 2017-2021, 1^{er} janvier 2017