

Cadre juridique et institutionnel

MALI

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

DÉCEMBRE 2022



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.

Comité technique

Foncier&développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Mali

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

DÉCEMBRE 2022

I. Le cadre général

Le contexte général du Mali apparaît comme celui d'un pays en proie à une double crise, d'une part politique, avec une succession de coups d'État dont l'issue paraît toujours incertaine pour ne pas dire plus, d'autre part sécuritaire, le pays étant confronté depuis de très nombreuses années à de multiples formes de violences, insurrectionnelles, de banditisme. Mais il n'en demeure pas moins que ce pays, par son histoire¹, son positionnement géographique (le Mali demeure extrêmement vulnérable aux variations climatiques, compte tenu de sa position sahélienne, de l'importance du désert, de l'éloignement des côtes océaniques), les particularités de son contexte économique, par exemple la présence du Delta intérieur du Niger, reste aussi singulier qu'incontournable. Depuis 1991, après déjà deux grandes phases politiques depuis son accès à l'Indépendance, tout le dispositif institutionnel a été refondu de fond en comble, en s'appuyant sur la démocratie et la décentralisation², et on a vu apparaître, petit à petit, de véritables collectivités locales, dotées de pouvoirs, de compétences, même si trop souvent démunies de moyens. Cependant, nombreux sont celles et ceux qui doutent aujourd'hui, en 2022, de l'avenir du Mali.

Le pays est relativement vaste, surtout comparé à beaucoup d'autres pays de la sous-région, puisque sa superficie est de 1 240 190 km² au total³. Les altitudes sont faibles, le point culminant étant le mont Hombori (1 155 m) dans le Gourma. Le Mali bénéficie de la présence de deux fleuves importants, le Sénégal à l'ouest, qui permet au pays de participer à l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) et de bénéficier du barrage de Manantali (électricité, eau pour l'irrigation et l'alimentation humaine), et surtout le Niger qui, depuis sa source en Guinée, traverse tout le pays jusqu'à la République du Niger, avec ce site extraordinaire que l'on appelle « Delta intérieur » et qui permet à des millions de gens de vivre, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche.

1. L'histoire du Mali est longue et riche. De ce passé, il demeure un sentiment de fierté, de respect de soi et de la tradition, d'ouverture aux autres sans réticence, qui sont autant de qualités pour se développer dans un monde de plus en plus ouvert aux échanges commerciaux, techniques, parfois militaires, bien que pas forcément plus humain.

2. La longue et riche histoire du pays n'est pas sans exercer une forte influence sur le processus de décentralisation mis en œuvre depuis quelques années, même si cette dimension est largement ignorée de l'observateur non informé. En 1890, le Soudan français est à peu près créé. Le 17 janvier 1959, Modibo Keita et Senghor créent la Fédération du Mali, laquelle proclame son indépendance le 20 juin 1960. Le 19 août, le Sénégal se retire de la Fédération. Le 22 septembre, l'Assemblée malienne proclame la création de la République du Mali. Celle-ci va connaître plusieurs grandes phases : celle de Modibo Keita du 22 septembre 1960 au 19 novembre 1968, autoritaire et monopartite, d'inspiration socialiste ; celle des militaires du 19 novembre 1968 à mars 1991 ; puis celle de la démocratie depuis 1991, secouée à intervalles réguliers par des coups d'État militaires mettant en place des régimes « provisoires » promettant de revenir à la vie démocratique, le temps d'attendre la turbulence politique suivante, comme l'illustre bien la situation actuelle.

3. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2006, p. 391.

La population était estimée en 2020 à près de 21 millions d'habitants, avec une croissance annuelle de 3,36 %, une densité de 16,8 habitants au km² (données 2021)⁴, au demeurant très inégal à l'échelle du territoire, et qui évolue encore plus en fonction de l'augmentation de l'insécurité. Cette population est urbaine à 44,7 % (données 2021)⁵. La capitale compte 4 350 000 habitants environ⁶, loin devant les autres grandes villes du pays⁷.

La situation économique du Mali est le résultat de multiples contraintes, dont certaines ont déjà été évoquées. Pays enclavé, il dépend presque complètement, pour ses échanges, importations comme exportations, de ses voisins (notamment la Côte d'Ivoire, avec le port d'Abidjan, et le Sénégal, avec le port de Dakar). Il s'agit d'un pays très largement désertique ou semi-désertique, les zones sahéliennes et soudanaises étant par ailleurs extrêmement vulnérables et soumises aux aléas climatiques qui peuvent consister, comme dans la première moitié des années 1970, en des sécheresses redoutables. Les ressources locales sont extrêmement réduites. Et pour rendre la situation encore plus problématique, il faut rappeler les problèmes déjà évoqués plus haut : une situation politique plus que dégradée et une situation sécuritaire assortie, en particulier dans le centre et le nord du Mali, en particulier dans le Delta intérieur, les deux problèmes se « nourrissant mutuellement ».

L'économie malienne reste donc largement fondée sur l'agro-pastoralisme, puisque ce secteur contribue pour plus de 46 % au PIB et qu'il emploie 70 % de la population active⁸. Mais la place des ressources minières devient de plus en plus importante. Celles-ci consistent surtout en or (dont l'exploitation, d'abord largement traditionnelle, est aujourd'hui industrielle avec de plus en plus de concessionnaires privés) et, dans une moindre mesure, en diamants (recherche artisanale surtout). L'or est devenu tellement important qu'il a pu susciter en novembre 2019 l'intitulé d'un article de presse : « Les mines, médaille d'or de l'économie du Mali »⁹. Le phosphate est également exploité, mais de manière limitée, dans la région de Bourem. Les activités secondaires sont faibles (à peine 14 % du PIB) et consistent, outre le bâtiment et les travaux publics, en quelques industries agro-alimentaires (conserveries), en production d'électricité (hydroélectrique), de cigarettes et allumettes, et de textiles. Dans ces conditions, on peut comprendre la relative faiblesse du PIB, 879 US\$ par habitant et par an (2019), même si la croissance s'est maintenue à 4,80 % la même année¹⁰. On peut comprendre aussi que le Mali ait connu un taux d'extrême pauvreté de 42,3 % en 2019 (qui aurait augmenté depuis)¹¹.

La dernière Constitution adoptée dans des conditions démocratiques est celle de 1992 (Référendum du 12 janvier 1992), qui avait posé les bases d'un État démocratique largement décentralisé. Bien évidemment, cette perspective politique, au début respectée, a été largement mise à mal par les soubresauts de la vie politique mais aussi par le contexte d'insécurité dans lequel le pays s'enfonce de plus en plus. Le régime politique et gouvernemental actuel repose sur la Charte de la Transition, promulguée par le Décret n° 2020-072/PT-RM du 1^{er} octobre 2020, telle que remaniée par la Loi n° 2022-001 du 25 février 2022 portant révision de la Charte de la Transition. Or dans la Charte de 2020, dans le Préambule, le dernier point est ainsi rédigé : « *Adoptons la présente Charte de la Transition qui complète la Constitution du 25 février 1992 et dont le présent préambule est partie intégrante* ». Autrement dit, le document constitutionnel de base reste le texte de 1992, dont seules les dispositions contraires à celles de la Charte seraient « suspendues ».

4. <https://www.populationdata.net/pays/mali/> (consulté le 12 août 2022).

5. <https://knoema.fr/atlas/mali/population-urbaine-percent-du-total> (consulté le 12 août 2022).

6. Même source que dans la note 5.

7. Toujours selon la même source, ces villes principales sont Sikasso (346 000 hab.), Koutiala (217 100 hab.), Mopti (206 098 hab.), Kayes (184 973 hab.) et Ségou (156 418 hab.).

8. *Les États d'Afrique, de l'océan Indien et des Caraïbes; situation économique et financière en 1991, perspectives d'évolution en 1992*, ministère de la Coopération et du Développement, Paris, 1992, p. 257.

9. DIOP M., in : *Afrimag*, 25 novembre 2019, disponible sur <https://afrimag.net/les-mines-medaille-dor-de-leconomie-du-mali/> (consulté le 20 août 2022). Dans le même article, il est indiqué que le Mali serait le quatrième producteur d'or africain, qu'il aurait produit 60,8 tonnes d'or en 2018 (statistiques nationales), et que les revenus sous diverses formes pour l'État représenteraient un quart du budget national. L'or représenterait trois quarts des recettes d'exportation.

10. Même source que dans la note 4.

11. BANQUE MONDIALE, *Fiche de présentation du Mali*, 14 avril 2022 : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/mali/overview> (consulté le 15 août 2022).

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire repose sur une priorité de la décentralisation établie par la Constitution du 12 janvier 1992 (articles 97 et 98)¹², laquelle a créé les collectivités territoriales et posé le principe de leur libre administration par des conseils élus. Comme cela n'a pas été modifié par les dispositions de la Charte de la Transition de 2022, il faut considérer que ce fondement demeure juridiquement établi.

Les textes mis en place à partir de 1991 ont été abrogés et remplacés à plusieurs reprises pour arriver à l'état des lieux actuel, consistant dans :

- >> la Loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017, portant Code des collectivités territoriales ;
- >> la Loi n° 2017-052 du 2 octobre 2017, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales ;
- >> la Loi n° 2017-053 du 2 octobre 2017, portant Statut particulier du District de Bamako.

Curieusement, il faut se référer à la deuxième de ces Lois pour avoir un article établissant la liste des collectivités territoriales, alors que ce texte aurait pu utilement trouver sa place dans le Code de ces collectivités. L'article 1 de la Loi n° 2017-052 dispose en effet : « *Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les Collectivités territoriales de la République du Mali sont : la Commune, le Cercle, la Région et le District* ». Comme précédemment, la commune peut être urbaine ou rurale (art. 1 Loi n° 2017-051).

Petite modification, la Loi n° 2017-051 portant Code des collectivités dispose aujourd'hui que « *la commune urbaine se compose essentiellement de quartiers* » alors que « *la commune rurale se compose essentiellement de villages et/ou de fractions* » (art. 2)¹³. On peut évidemment se poser la question de la signification, dans les deux éléments de phrase, de l'adverbe « *essentiellement* », le texte n'apportant pas de réponse.

On garde donc l'architecture antérieure du dispositif de décentralisation.

● Règles générales applicables aux collectivités territoriales décentralisées

Toutes ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹⁴. Elles règlent par délibération leurs affaires propres¹⁵. Il est donc indispensable qu'elles « *s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus* », lesquels élisent en leur sein l'organe exécutif de la collectivité dont la composition est fixée par la Loi¹⁶. Toutes ces collectivités disposent d'un domaine public et d'un domaine privé composé « *de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* »¹⁷. Les règles spécifiques relatives à ces domaines sont fixées par une loi appropriée.

Les collectivités sont soumises à des règles de gestion financière classiques : règles de la comptabilité publique, budget établi et exécuté selon des modalités définies par la Loi ; ressources constituées par des impôts et taxes, des subventions de l'État, des taxes rémunératoires, des revenus de leur domaine, des emprunts, des dons et des legs (art. 6 à 8 Loi n° 2017-052).

Les collectivités sont également soumises à des règles de « tutelle » qui traduisent le fait qu'elles « *exercent leurs activités sous le contrôle de l'État* » ; « *Les représentants de l'État dans les collectivités territoriales ont la charge des intérêts nationaux et du respect des Lois. – Ils exercent le contrôle des collectivités territoriales et leur apportent l'appui-conseil conformément aux textes en vigueur* » (art. 20

12. Constitution de 1992, article 97 : « *Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la Loi* ». Article 98 : « *Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la Loi* ».

13. Précédemment, les choses étaient plus claires dans la Loi portant Code des collectivités : « *Les communes urbaines sont subdivisées en quartiers, et les communes rurales en villages (ou en fractions dans les zones nomades)* ».

14. Art. 1 al. 2 Loi n° 2017-052.

15. Art. 4 Loi n° 2017-052.

16. Art. 5 Loi n° 2017-052.

17. Art. 12 Loi n° 2017-052.

Loi n° 2017-052). Le principe fondamental de ce contrôle est de porter sur la seule légalité (à l'exclusion de toute appréciation de l'opportunité), le tribunal administratif devant trancher en cas de désaccord entre le représentant de l'État et les autorités de la collectivité décentralisée (art. 23 Loi n° 2017-052). Les représentants de l'État sont : pour la Région, ainsi que pour le District de Bamako, le Gouverneur ; pour le Cercle, le Préfet ; pour la Commune, le Sous-préfet territorialement compétent¹⁸.

● Règles spécifiques applicables aux diverses collectivités

La région est la collectivité de niveau supérieur. Elle « est composée de cercles »¹⁹. « *Elle constitue un cadre de mise en cohérence des stratégies et actions de développement des collectivités qui la composent et l'État* »²⁰. La fonction d'aménagement du territoire qui lui était précédemment attribuée aurait donc disparu. La région dispose d'un conseil régional « *composé de membres élus par les électeurs de la région* »²¹. C'en est donc fini de l'assemblée régionale élue par les assemblées de cercle. Le Conseil régional dispose d'un bureau composé du président et de deux vice-présidents²². Ces derniers ne sont pas élus par le Conseil en son sein comme il est classique. « *Est investi président du Conseil régional le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges* » aux élections régionales²³. Par contre, « *les vice-présidents sont élus par le Conseil régional en son sein (...)* »²⁴.

« *Le Cercle est une collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est composé de communes* » (art. 78 Loi n° 2017-051). On peut remarquer l'évolution par rapport à la version du Code de 1995 qui disposait : « *Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. (...) Il regroupe des communes* »²⁵. La nouvelle rédaction est presque sans intérêt, hormis la dernière phrase, dans la mesure où le principe de l'autonomie a déjà été affirmé par ailleurs. Le Cercle est doté d'un Conseil de cercle « *composé de membres élus par les électeurs du Cercle* » (art. 79 al. 1 Loi n° 2017-051)²⁶. Le Conseil de Cercle met en place l'exécutif du Cercle, sous la forme d'un Bureau du Conseil de Cercle, composé du président et des vice-présidents²⁷. À l'image de ce qui est fait pour la Région, « *est investi Président du Conseil de Cercle le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges* » aux élections régionales²⁸. Les vice-présidents sont élus par le Conseil de Cercle, et leur nombre est fonction de la taille de la population du Cercle (art. 142 Loi n° 2017-051). Précisons encore que « *le Cercle constitue un cadre de cohérence des stratégies et actions de développement des Communes qui le composent* » (art. 78 al. 2 Loi n° 2017-051).

Dans ce dispositif, la commune, urbaine ou rurale, est assurément la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Curieusement, le nouveau Code ne contient aucune disposition relative à la place de la commune dans le dispositif décentralisé, ni aux conditions qui devraient être réunies pour sa mise en place²⁹.

18. Ordonnance n° 91/039 du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales de la République du Mali.

19. Art. 145 al. 1 Loi n° 2017-051.

20. Art. 145 al. 2 Loi n° 2017-051.

21. Art. 146 Loi n° 2017-051.

22. Art. 188 Loi n° 2017-051.

23. Art. 190 al. 2 Loi n° 2017-051.

24. Art. 209 Loi n° 2017-051.

25. Art. 74 Loi n° 95-034.

26. On peut rappeler ici que, dans le texte de 1995, le cercle était doté d'un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein par les conseils communaux au prorata de leur population.

27. Art. 121 Loi n° 2017-051.

28. Art. 123 al. 2 Loi n° 2017-051.

29. Dans le Code de 1995, on pouvait trouver des éléments, même s'ils n'étaient pas aussi clairs qu'on aurait pu le souhaiter : ainsi, la définition du cadre territorial communal, pourtant nécessaire pour définir les conditions pratiques de l'exercice de ses compétences et responsabilités, était-elle pour le moins ambiguë et correspondait en droit à l'identification des conditions à remplir pour accéder au statut communal : « *L'érection en commune doit remplir avant toute considération le critère fondamental de l'adéquation du cadre territorial et humain concerné, qui se traduit par la réunion de certaines conditions dont la volonté de vivre ensemble, l'existence de liens de solidarité et la viabilité économique* ». En clair, le territoire communal devait correspondre à une certaine réalité sociale et économique, ce qui est bien mais évidemment difficile à établir. On ne dispose même plus de cela aujourd'hui.

Répétons-le, la commune peut être urbaine ou rurale³⁰. On peut donc s'étonner que le législateur ne soit pas plus précis sur la caractérisation de l'une ou l'autre commune. Les éléments d'appréciation dont on dispose sont en effet les suivants : « *La commune urbaine se compose essentiellement de quartiers. La commune rurale se compose essentiellement de villages et/ou fractions* ». On pourrait donc en conclure que la qualification dépendrait exclusivement de cette composition de la commune considérée, envisagée sous l'angle de la « dominance », soit du quartier, soit du village. Et il faudrait alors se référer à la définition de chacun de ces composants potentiels. Et on ne dispose malheureusement pas de précisions sur ces subdivisions, sauf à se référer à la Loi n° 06-023 du 28 juin 2006, relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers, non expressément abrogée et dont on peut donc penser qu'elle serait toujours applicable dans la mesure où elle ne serait pas contraire aux textes de 2017.

Selon l'article 1 de cette Loi de 2006, « *le Village, la fraction et le quartier constituent les entités administratives de base en République du Mali* ».

Les articles suivants fixent la définition applicable à chaque entité :

- >> « *Le village est formé d'un ou plusieurs groupes d'habitations permanentes en milieu rural* » (art. 2);
- >> « *La fraction est constituée par la réunion de plusieurs familles nomades regroupées en camps* » (art. 3);
- >> « *Le quartier est formé d'un ou de plusieurs groupes d'habitations permanentes en milieu urbain* » (art. 4).

Chacune de ces entités, même circonscription administrative de base, « *est administrée par un chef assisté d'un conseil* » (art. 7 Loi de 2006 précitée). « *La désignation du chef de village, de fraction ou de quartier, se fait selon les coutumes et traditions reconnues dans chaque localité* », cette désignation étant confirmée par la nomination par le représentant de l'État dans le cercle ou dans le District de Bamako (art. 8 Loi n° 06-023).

La création de chaque communauté³¹ est faite par arrêté du représentant de l'État au niveau régional, « *à la demande de la communauté concernée, après avis du conseil communal et du représentant de l'Etat au niveau de la commune* » (art. 6 Loi n° 06-023 précitée), selon des critères qui doivent être fixés par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales. Les modalités de création, de fusion et de suppression des villages, fractions et quartiers ont été précisées d'abord par le Décret n° 06-567/P-RM du 29 décembre 2006 puis par l'Arrêté n° 08-0268/MATCL-SG du 4 février 2008.

La commune dispose d'un Conseil communal, dont les membres sont « *élus par les électeurs de la commune* » (art. 3 Loi n° 2017-051), leur nombre étant proportionnel à la taille de la population de la commune (de 11 membres pour au maximum 10 000 habitants, jusqu'à 45 pour celles de plus de 200 000 habitants)³². En vertu de l'article 22 de la Loi n° 2017-051 : « *Le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune, notamment celles relatives au développement économique, social et culturel. – Ainsi, il délibère entre autres sur : 1) le schéma d'aménagement du territoire communal, en cohérence avec celui du Cercle; (...) 4) la gestion du domaine d'intérêt communal, notamment : (...) c) les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal; d) la gestion foncière, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine; e) la gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques (...)* ». Il doit prendre l'avis du ou des conseils de village et/ou de fraction ou des chefs de quartier dans un certain nombre de cas, en particulier pour ce qui touche à l'utilisation de l'espace communal³³.

Le Conseil communal doit mettre en place le Bureau communal, constitué du Maire et de ses Adjoints. Doit être investi comme Maire « *le conseiller figurant à la tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de sièges* » (art. 50 al. 2 Loi n° 2017-051), les Adjoints étant élus par le Conseil, en son sein, leur nombre, de trois à cinq, étant fixé en fonction du nombre d'habitants de la commune.

30. Art. 1 al. 1 Loi n° 2017-051.

31. On remarque ici l'emploi du terme « *communauté* » qui s'appliquerait donc à chaque entité infra-communale évoquée dans les textes référencés.

32. Art. 5 Loi n° 2017-051.

33. Art. 26 Loi n° 2017-051.

« *Le Maire est le chef de l'organe exécutif et de l'administration de la commune. – Il est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil communal. – En outre, sous le contrôle du Conseil communal, il exerce les attributions suivantes : (...) 13) l'établissement des actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine suivant les délibérations du Conseil (...) »³⁴*. Il est par ailleurs chargé de la police municipale, de veiller au respect des lois et règlements ; il est officier de police judiciaire et officier d'état civil.

Le District de Bamako constitue une catégorie spécifique parmi les collectivités territoriales. Son régime juridique est organisé par la Loi n° 2017-053 du 2 octobre 2017, portant statut particulier du District de Bamako. On comprend que la référence au District est justifiée par le fait qu'il s'agit de régler les problèmes spécifiques d'une ville d'une taille démographique exceptionnelle (pas loin de 5 millions d'habitants, donc une très grande part de la population nationale), et qui est en même temps la capitale du pays. On a connu des approches identiques dans d'autres pays de la région, et certains optent pour la formule « ville à statut particulier », comme au Niger.

« *Collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* » (art. 1 Loi n° 2017-053), « *le District de Bamako est divisé en communes. Le District de Bamako et ses Communes sont régis par les dispositions du Code des Collectivités territoriales, sauf dispositions contraires de la présente Loi* » (art. 2 de la même Loi). Il s'agit donc d'organiser une sorte de super-commune divisée en communes, celles-ci étant ensuite divisées en quartiers et/ou villages comme il est prévu dans le Code des collectivités.

Cela justifie donc un système institutionnel particulier. Il existe un Conseil du District « *composé de membres élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel par les électeurs du District* » (art. 4 Loi précitée). Ce Conseil de District « *règle par ses délibérations les matières relevant de la compétence du District et présentant un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération de Bamako telles qu'énumérées ci-après : 1) le schéma d'aménagement du territoire du District, en cohérence avec le schéma national; (...) 9) la gestion du domaine public et privé du District; (...) 10) (...) d) l'eau et l'énergie. – Les autres matières d'intérêt local ont un caractère communal et relèvent de la compétence des conseils communaux (...)* » (art. 18 Loi précitée). Le Conseil du District se dote d'un Bureau composé du Maire du District et de cinq adjoints (art. 43), dont un en charge des affaires domaniales et foncières (art. 69). Le texte ne comprend pas de dispositions spécifiques pour décrire les modalités de coordination et de fonctionnement entre le District et les Communes qui le composent. Cela peut évidemment apparaître singulier même si, comme on l'a vu plus haut dans l'article 1, tout ce qui n'est pas dans la Loi spécifique relative au District relève du droit commun des collectivités.

Le tableau de la page suivante met en évidence l'articulation entre les collectivités décentralisées et les circonscriptions administratives de l'État qui constitue donc le cadre territorial et administratif notamment de la gestion domaniale et foncière.

Dans la version 2009 de cette fiche Mali, il semblait possible d'indiquer que le processus de décentralisation semblait bien ancré dans l'esprit et la culture administrative du Mali, même si le gouvernement du Président Toure semblait moins enclin à en faire une priorité nationale. Le processus avait bénéficié, durant la décennie 1990, d'énormes appuis extérieurs, certains continuant de se poursuivre. Le dispositif d'appui à la décentralisation était d'ailleurs affiché comme tel dans les documents produits par les services compétents au Mali. Ces appuis étaient tous tournés, pour l'essentiel, vers l'autonomisation des collectivités, aussi bien sur le plan administratif et opérationnel (développement local) que sur celui des finances locales.

Malheureusement, vu le contexte mais aussi vu l'évolution des dispositifs légaux et réglementaires depuis, allant tous plus ou moins clairement dans le sens d'un renforcement du pouvoir étatique face aux acteurs locaux, on peut se poser maintes questions. Celles-ci ne sauraient recevoir de réponse tant que la double crise ne sera pas réglée.

34. Art. 61 Loi n° 2017-051.

TABLEAU 1. Administration territoriale et décentralisation au Mali

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérative	Exécutif
Région	19 (1)			Non	Non	Non	Gouverneur nommé par décret
		Région	19	Oui	Oui	Assemblée régionale composée de représentants élus par les électeurs de la région	Président de l'Assemblée régionale élu par celle-ci en son sein
District de Bamako	1			Non	Non	Non	Gouverneur
		District de Bamako	1	Oui	Oui	Conseil du District élu composé des représentants des communes	Président du Conseil du District élu par le Conseil
Cercle	56 (2)						Préfet nommé par décret
		Cercle	56	Oui	Oui	Conseil de cercle composé des représentants élus par les électeurs du Cercle	Président du Conseil de cercle (de droit). Vice-présidents élus par Conseil.
		Commune urbaine. Commune rurale.	37 (3)	Oui	Oui	Conseil communal élu. Conseil communal élu.	Maire (de droit) Adjoints élus par le Conseil. Maire investi de droit. Adjoints élus par le Conseil en son sein.
Quartier				Non	Non	Conseil nommé par arrêté du Maire sur proposition du Chef de quartier. Rôle consultatif.	Chef de quartier proposé par le Conseil et nommé par décision du représentant de l'État
Village ou fraction				Non	Non	Conseil élu. Rôle consultatif.	Chef de village ou de fraction désigné par le Conseil et nommé par le représentant de l'État

Remarques :

(1) Le nombre des régions a été établi par la Loi n° 02-012-017 du 2 mars 2012, portant création de circonscriptions administratives en République du Mali. Ce nombre fait depuis l'objet de multiples débats.

(2) Le chiffre donné est celui de 2018. Il est susceptible d'avoir varié.

(3) Même observation. Et celle-ci s'applique aussi aux communes rurales.

III. La gestion domaniale et foncière

● **Législation**

Le système domanial et foncier repose sur l'Ordonnance n° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020, portant Loi domaniale et foncière, telle que modifiée par la Loi n° 2021-056 du 7 octobre 2021, portant modification et ratification de l'Ordonnance n° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020, portant Loi domaniale et foncière³⁵.

Ce nouveau Code, tenant compte des problèmes inventoriés, devenus parfois criants, et des recommandations des Assises nationales du Foncier de 2009, a largement balayé nombre de principes généraux mis en place par la Loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986 (telle que modifiée et complétée par les textes subséquents). Et le nouveau Code met en avant quelques nouveaux principes : notamment la fin des concessions domaniales rurales, la promotion, même en milieu rural coutumier, du titre foncier, l'impossibilité de cession des terres domaniales excepté pour celles à usage d'habitation. Les droits coutumiers reconnus depuis 1986 sont placés sous un régime juridique *a priori* plus favorable, même si certains points soulèvent question³⁶.

Le texte foncier doit surtout être constamment « rapproché », en ce qui concerne les terres rurales, dites « *Agricoles* »³⁷, de la Loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant Loi d'orientation agricole (LOA). Ce texte crée notamment l'exploitation agricole familiale et l'entreprise agricole, qui sont des personnalités morales. Il institue aussi un « Foncier agricole » qui s'appuie sur une politique foncière spécifique. Celle-ci a pour objet : « *la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et la gestion durable desdites ressources* » (art. 75 Loi précitée). Et il doit aussi être rapproché de la Loi sur le Foncier Agricole (LFA) n°2017-001 du 11 avril 2017, complément spécifique de la LOA.

Par ailleurs, ces textes doivent être également corrélés, de manière plus ou moins directe, avec les autres textes sur la gestion des ressources naturelles (Code de la forêt, Code de l'eau, Code minier, etc.), qui seront examinés plus loin.

Le domaine national du Mali

Dans la Loi de 2020, l'ensemble des terres constituant le territoire du Mali sont regroupées dans un cadre juridique unique, le domaine national du Mali, qui intègre donc tous les statuts domaniaux et fonciers possibles, de droit écrit, de droit oral ou de non-droit légal. Ainsi qu'en dispose l'article 3 du nouveau Code, « *le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national, comprend : a) les domaines publics et privés de l'État du Mali; b) les domaines public et privé des Collectivités territoriales; c) le patrimoine foncier des autres personnes physiques ou morales* ».

C'est partant de cette énumération de base que le Code décline les différents statuts. Comme on peut donc le comprendre, le domaine national n'est pas un nouveau concept juridique mais plutôt une sorte de cadre juridique général susceptible d'accueillir tous les statuts, en précisant bien les limites de chacun, y compris ceux relevant de l'État.

35. Cette législation remplace l'Ordonnance n° 00-27/P-RM du 22 mars 2000, portant Code domanial et foncier, modifiée par la Loi n° 02-008 du 12 février 2002, portant modification du Code domanial et foncier, ainsi que la Loi n° 2018-054 du 11 juillet 2018, rendant obligatoire la publication des droits acquis sur les biens et droits réels immobiliers.

36. Au demeurant, si ce nouveau Code a été salué par une partie des acteurs, une autre s'y est déclarée farouchement opposée. On verra que certains articles soulèvent d'importantes questions juridiques. Sur le site Bamada.net, on pouvait lire le 23 juin 2020 un article intitulé « Nouveau projet de Code domanial et foncier : vers une spoliation des propriétaires coutumiers de terres en milieu rural et des propriétaires défavorisés en milieu urbain », disponible sur : bamada.net/nouveau-projet-de-code-domanial-et-foncier-vers-une-spoliation-des-proprietaires-coutumiers-de-terres-en-milieu-rural-et-des-proprietaires-defavorises-en-milieu-urbain (consulté le 25 septembre 2023).

37. Comme on le verra plus loin, les terres rurales sont désormais qualifiées d'« *Agricoles* », avec une majuscule : il est intéressant de s'interroger sur son sens juridique.

TABLEAU 2. **Gestion domaniale et foncière au Mali**

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Autorisations d'occuper	État et/ou collectivités territoriales (régions, cercles, communes urbaines et rurales)
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains sans statut juridique écrit.	Droit de disposition selon règles du droit civil et immatriculation	Terrains urbains : • cession de gré à gré ou aux enchères; • location emphytéotique. Terrains agricoles : • bail emphytéotique après mise en valeur; • location, donation.	État : • administration des Domaines et Cadastre; • administration territoriale pour attributions provisoires.
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci. Terrains domaniaux non immatriculés transférés ou cédés par l'État.	Procédures domaniales de l'État. Droit de disposition selon règles du Code civil et de l'immatriculation.	Permis d'habiter dans les zones urbaines loties et immatriculées. Cessions, locations diverses.	(comme ci-dessus)
Propriété privée civiliste	Terrains immatriculés au nom des personnes privées	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cession, donation, location, et autres droits réels	Conservation foncière et Cadastre
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Droit de jouissance tant que l'État n'a pas besoin des terrains. Transformation en concession provisoire les droits comportant une emprise évidente et permanente.	Transactions coutumières au sein de la collectivité concernée. Régime de l'immatriculation après transformation en droit légal.	Authentification possible par l'administration territoriale

Le domaine public de l'État et des collectivités publiques

Il faut d'abord évoquer le domaine public, puisque son régime juridique, conforme aux règles classiques, l'exclut *a priori* du marché foncier. Ce domaine peut être celui de l'État ou celui des collectivités, selon le classement ou l'attribution légale.

La composition de ce domaine public est classique, soit tous les immeubles déterminés comme tels par la Loi ou ayant fait l'objet d'un classement (art. 4a et art. 8 de l'Ordonnance 2020-014), ces dépendances étant réparties entre domaine naturel (art. 9 Ordonnance précitée) et domaine artificiel (art. 10). Il faut surtout noter que les composantes de ce domaine peuvent être immatriculées dès lors qu'il y a eu un décret de classement s'il s'agit du domaine artificiel, ou qu'il y a eu un décret de délimitation s'il s'agit du

domaine naturel, ou dès lors qu'il s'agit d'implantations spatialement déterminées et localisées³⁸. L'objectif est de mettre un terme à toutes les occupations abusives de ce domaine à travers l'identification de ses dépendances, notamment sur les cartes foncières ainsi que par des limites matérialisées sur le terrain³⁹.

Comme on l'a indiqué plus haut, les règles sont classiques, à une petite exception ; habituellement, on distingue les autorisations d'occuper le domaine et la concession de domaine public, cette dernière étant réservée aux aménagements et installations dans la durée, avec des investissements matériels, par exemple pour la création d'un aéroport. Le nouveau texte ne prévoit que des « *occupations* », à l'article 23, pour satisfaire à des besoins individuels ou collectifs, ou généraux, les modalités pratiques étant évidemment adaptées aux circonstances, mais avec, dans tous les cas, des autorisations d'occupation écrites.

Autre modification liée au même sujet, lorsque des aménagements ont été réalisés ou des équipements installés, l'Administration peut décider de les racheter, faute de quoi le bénéficiaire de l'autorisation devra les retirer à ses frais. On mesure là que, bien évidemment, l'intérêt de l'ancien contrat de concession du domaine public a désormais disparu. Sans doute le souci de simplification est-il à l'origine de cette situation. À moins que le défaut d'utilisation de cette technique juridique permettant de financer des investissements, ce que les Anglo-Saxons appellent « *BOT* », *Built, Operate and Transfer*, n'ait amené à cette modification.

Le domaine privé de l'État

Le domaine privé, et au premier chef celui de l'État, est habituellement identifié comme composé de tous les biens qui ne sont pas publics. Là encore, le législateur malien opte pour une présentation différente, en établissant une liste exhaustive de ces biens à l'article 28 du Code : « *Font partie du domaine privé immobilier de l'État : a) les terres faisant l'objet de titre foncier et les droits réels établis ou transférés au nom de l'État à la suite (...); b) les terres non immatriculées y compris : celles vacantes et sans maîtres sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou celles des droits fonciers coutumiers; celles sur lesquelles s'exercent des droits d'usage ou de disposition que ce soit à titre collectif ou individuel; celles sur lesquelles s'exercent des droits d'usage ou de disposition en vertu des règles de droit écrit; c) les dépendances du domaine forestier, pastoral, pétrolier ou minier. Ces biens sont toutefois inaliénables lorsqu'ils font l'objet d'un classement; d) certains biens et droits immobiliers privés placés sous la sauvegarde de l'État à titre provisoire : successions vacantes ou non réclamées, biens de contumace ou de sûretés générales placés sous séquestre ».* ».

On peut apprécier le potentiel d'extension de ce domaine privé. Mais surtout, on doit apprécier la portée de certaines de ses entrées, par exemple, le point b), « *les terres non immatriculées* », qui ne se limitent pas aux terres coutumières comme les différents tirets le montrent bien. Nul doute que cette rédaction pourra ouvrir le champ à de multiples conflits autour de situations légalement établies antérieurement, y compris dans l'application de la Loi sur le Foncier Agricole.

Pour la gestion du domaine privé, l'État peut attribuer des biens soit par cession, soit par location, soit par affectation (art. 33 Code foncier). Il est important de noter ici que « *les cessions de terrain nu de la part de l'État ou des collectivités territoriales ne peuvent porter que sur des parcelles à usage d'habitation* » (art. 35 Code foncier).

Les procédures domaniales spécifiques qui étaient omniprésentes, notamment la concession rurale, disparaissent du paysage foncier, des dispositions transitoires étant ménagées pour celles qui sont en cours.

On retiendra donc que, dans ces zones rurales, il n'y a plus d'attribution en concession rurale, sur un terrain immatriculé au nom de l'État, permettant, après une mise en valeur du terrain dans des conditions fixées par l'acte de concession, d'obtenir la transformation du droit provisoire en droit définitif

38. Art. 14 Ordonnance n° 2020-014.

39. C'est une démarche particulièrement importante pour les zones les plus « sensibles », par exemple le long des berges du fleuve Niger dans les zones urbaines, comme Bamako, Mopti, Ségou, Gao.

sous la forme du titre foncier⁴⁰. Comme dans tout le texte, les procédures domaniales spécifiques qui établissaient des droits provisoires, « transitoires »⁴¹, permettant d'accéder à la propriété foncière après mise en valeur du terrain, ont disparu. Cela explique certaines dispositions transitoires comme celle de l'article 255 : « *Les concessions urbaines ou rurales à usage d'habitation et autres titres provisoires délivrés sur des terrains urbains à usage d'habitation accordés avant l'adoption de la présente ordonnance continuent à produire leurs effets jusqu'à leur transformation en titre foncier* » ; ou encore l'article 257 : « *Les concessions rurales accordées avant l'adoption de la présente ordonnance continuent à produire leurs effets jusqu'à leur transformation en Titre foncier* ». Mais le législateur confirme sa volonté de mettre un terme à tous ces régimes spécifiques comme en atteste l'article 259 de la même Ordonnance n° 2020-014 : « *Les détenteurs de titres provisoires en milieu urbain disposent d'un délai de dix ans pour les transformer en titres foncier. – Les documents fonciers précédemment délivrés sur les terres agricoles continueront à produire leurs effets et leur gestion sera complétée par les dispositions de la Loi portant sur le Foncier Agricole* », laquelle, comme on le verra plus loin, ne prévoit plus non plus ces étapes transitoires vers l'obtention d'un titre définitif. Dans le silence du texte, il semble qu'il faille comprendre qu'au bout du délai de dix ans, les titres provisoires perdront toute valeur juridique, donc seront « annulés », les terrains concernés revenant normalement au domaine privé de l'État, mais il eût été préférable de le préciser.

Les terres immatriculées privées

Les terres appropriées privativement sont celles dont le titre foncier est établi au nom d'une personne privée, physique ou morale, autre que l'État ou les collectivités territoriales (dans ces deux derniers cas, il s'agit de composantes du domaine privé). Ces terrains sont soumis à la réglementation applicable à la propriété foncière, soit le Titre IV de l'Ordonnance n° 2020-014 « *De la propriété foncière* », mais aussi aux règles spécifiques de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et de la Loi sur le Foncier Agricole (LFA) pour ce qui concerne les propriétés foncières privées rurales, lesquelles seront examinées plus loin. Il faut y ajouter les règles applicables du Code civil.

On retrouve les règles classiques en la matière, avec l'application du régime de l'immatriculation (art. 82 Ordonnance n° 2020-014), le même dispositif de publicité qui va permettre d'établir le bien-fondé du droit de propriété revendiqué ainsi que les droits démembrés qui y sont associés. Singularité, « *l'immatriculation est toujours demandée au nom de l'État par le gestionnaire de la propriété foncière* » (art. 86 Ordonnance 2020-014, mais aussi art. 114 du même texte). Par exception, les « *concessionnaires et autres détenteurs d'un titre opposable aux tiers délivré après une enquête publique et contradictoire ayant constaté et confirmé une emprise évidente et permanente sur le terrain concerné* » peuvent demander l'immatriculation de celui-ci (ici encore, il faut comprendre qu'il s'agit de concessionnaires ayant reçu leur titre provisoire antérieurement à l'ordonnance de 2020, puisque depuis celle-ci il ne peut plus être attribué de concessions). Par contre, les inscriptions de droits réels et les autres actes portant sur le droit foncier sont demandés par les titulaires desdits droits. Autre particularité, « *l'immatriculation est obligatoire avant toute attribution des terres par l'État* » (art. 87 Ordonnance précédente) ; il faut comprendre aussi « *avant toute cession* », à titre onéreux ou gratuit.

Cette immatriculation est définitive, ce qui signifie qu'un immeuble, une fois immatriculé, reste impérativement soumis au régime de l'immatriculation (art. 88). On retrouve également la disposition

40. <https://malijet.co/economie/nouvelle-loi-dominiale-et-fonciere-des-innovations-majeures-apportees> (consulté le 2 février 2023). Dans cet article publié sous le titre « Mali, nouvelle loi domaniale et foncière : des innovations majeures apportées », l'auteur, parmi ces dernières, retient entre autres, « *la suppression de la concession rurale des modes d'attributions des terrains du domaine privé immobilier de l'État. Les concessions rurales qui, jadis, étaient attribuées par les autorités administratives (sous-Préfet, Préfet, Gouverneur) sont supprimées en tant que mode d'attribution du domaine privé immobilier de l'État* », avec des arguments que chacun appréciera. D'une part, il est suggéré que cela a été fait pour mettre en cohérence la Loi sur le Foncier agricole et les dispositions du Code, postérieur à la première ! D'autre part, cela permettrait de protéger les propriétés foncières rurales par l'octroi de titres fonciers. Quand on sait les difficultés d'accéder au titre foncier, et par ailleurs, le fait que la cession directe des terres est limitée aux seules parcelles à usage d'habitation en vertu de l'article 35 du Code domanial et foncier de 2020, on peut évidemment se poser des questions.

41. Le terme est ici utilisé car il traduit bien le fait que ces procédures domaniales ne s'appliquaient qu'un temps, celui de la mise en valeur du terrain, permettant ensuite la reconnaissance d'un droit de propriété civiliste, enregistré dans un titre foncier, dans le système de l'immatriculation.

de principe selon laquelle « *le titre foncier régulièrement établi est définitif et inattaquable. Il constitue, devant les juridictions malientes, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation* » (art. 143). Là encore, il faut savoir interpréter cette rédaction qui ne fige pas la situation mais doit être comprise comme signifiant qu'à l'instant T où l'immatriculation est faite, le bien foncier est bien le terrain borné, mais évidemment celui-ci pourra être modifié en taille (morcelement), justifiant une nouvelle immatriculation ; de même, lorsque l'inscription est faite à l'instant T elle ne fait que décrire la situation juridique validée, celle-ci étant susceptible d'être modifiée par divers actes juridiques qui devront être inscrits. *A priori*, un titre foncier porte sur des objets susceptibles de changer, le bien-fonds lui-même, les droits réels existants, le titulaire du Titre foncier ; et le dispositif d'immatriculation/inscription ne rend inattaquable que la dernière inscription faite selon les règles légales.

Il faut retenir que ce droit de propriété n'est pas absolument intangible, même si le principe demeure que le titre foncier est inattaquable. On trouve en effet des dispositions qui prévoient le retrait du droit en cas de défaut ou insuffisance de mise en valeur, à savoir les articles 107 à 113 de l'Ordonnance n° 2020-014, mais il y a aussi des dispositions relatives aux irrégularités concernant le titre lui-même. Autrement dit, au Mali comme dans beaucoup d'autres pays africains, le droit de propriété peut être remis en cause en cas d'abus de droit caractérisé⁴², ainsi qu'en cas manifeste d'ilégalité d'établissement du titre.

Par-delà ces dispositions générales, il faudra revenir plus loin sur la question particulière des terres Agricoles (et non plus « rurales », comme on le verra).

Les droits coutumiers

Ils sont l'objet du Chapitre 5 du Titre II du Code. Mais ils sont également pris en compte dans la Loi n° 06-045 du 5 septembre 2006, portant Loi d'Orientation Agricole (LOA), ainsi que dans la Loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant sur le Foncier Agricole (LFA), et leurs textes d'application.

Comme on l'a vu précédemment, les terrains objet de tels droits demeurent inclus dans le domaine privé de l'État même si leur régime est déterminé par un chapitre qui n'est plus inclus comme cela fut le cas précédemment dans le titre relatif au Domaine privé de l'État. Et ce, alors que dans le même temps, il est réaffirmé à l'article 71 du Code foncier que « *les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés. – Nul individu, nulle Collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements*. Autrement dit, les occupants coutumiers gardent leur droit de jouissance tant qu'il n'y a pas une démarche susceptible de les remettre en cause. Par contre, il ne s'agit pas vraiment d'un droit de propriété au sens légal du terme, puisque les transferts de tels droits ne sont possibles que dans les conditions coutumières et, si l'on peut dire, entre mêmes ressortissants coutumiers⁴³.

Afin de disposer de droits élargis, les détenteurs coutumiers doivent engager une procédure de reconnaissance officielle de leurs droits, pour aboutir à une concession provisoire puis, à l'échéance de celle-ci, à un titre définitif. Pour ce faire, il faut donc distinguer deux situations :

- >> Soit « *les droits fonciers individuels ainsi constatés, quand ils comportent emprise évidente et permanente sur le sol se traduisant par des constructions ou une mise en valeur régulière sauf, le cas échéant, interruptions justifiées par les modes de culture, peuvent être grevés de droits nouveaux ou concédés au profit de tous tiers. Dans ce cas, le nouveau concessionnaire est tenu de requérir sans délai l'immatriculation de l'immeuble. – Les droits ainsi constatés lorsqu'ils comportent emprise évidente et permanente sur le sol peuvent également être transformés en droit de propriété au profit de leur titulaire qui requiert à cet effet leur immatriculation* » (art. 73 Code foncier).

42. Art. 107 à 113 Ordonnance n° 2020-014, en précisant que la carence de mise en valeur doit avoir duré au moins vingt ans, et que « *sont considérés comme non mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur : les terrains nus; les terrains ne comportant qu'une simple clôture; les terrains bâties ou exploités sur lesquels la valeur des impenses est inférieure à deux fois la valeur vénale du terrain au moment de l'engagement de la procédure de reprise* ».

43. Ce dispositif est au demeurant parfaitement conforme à l'esprit de la majorité des règles coutumières applicables pour lesquelles les transactions internes au groupe considéré sont beaucoup plus faciles que celles exogènes. Cela est particulièrement vrai pour toutes les transactions qui peuvent être assimilées peu ou prou à des cessions ou aliénations.

>> Soit « *les droits coutumiers autres que ceux définis à l'article précédent ne peuvent être immatriculés. Ils ne peuvent être transférés qu'à des individus ou collectivités susceptibles de posséder les mêmes droits en vertu de la coutume et seulement dans les conditions et limites qu'elle prévoit* » (art. 74 Code foncier).

Dans le cadre de cette nouvelle Loi foncière supposée mettre un terme aux procédures de concessions, on peut s'étonner de retrouver celles-ci évoquées dans l'article 73 précité, mais il faut noter que ces droits concédés doivent être transformés « *sans délai* » en droits de propriété immatriculés. Sans doute aurait-il été plus simple d'écrire d'une autre façon. La version actuelle risque d'ajouter de la confusion dans une matière qui n'en a pas vraiment besoin.

Il faut aussi indiquer que lorsque l'État a besoin des terrains objet des droits coutumiers, généralement pour une raison d'intérêt public, les droits coutumiers peuvent être « *purgés* », autrement dit expropriés, selon une procédure décrite aux articles 75 et 76 du Code. Une procédure d'identification desdits droits est alors mise en œuvre, publique et contradictoire, y compris sur le terrain, qui va aboutir à la « *purge* » des droits coutumiers au profit d'un droit inscrit au nom de l'État. Une indemnisation est prévue au profit des détenteurs.

La Loi d'Orientation Agricole (Loi n° 06-045 du 5 septembre 2006 portant Loi d'Orientation Agricole)⁴⁴ est également intervenue concernant ces droits coutumiers, d'une manière assez « générique », autrement dit sans vraiment aller au fond des choses. En guise d'illustration, on peut citer l'article 76 : « *L'État procède en collaboration avec les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agroécologique ou socioculturelle. – Cet inventaire qui vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres fait l'objet de validation par les parties concernées. – Les droits coutumiers sont reconnus dans les conditions fixées par les textes en vigueur* ». On mesure à la fois l'ampleur (réaliste ?) du travail d'inventaire ainsi envisagé, et surtout, les conséquences que cela pourrait avoir sur les droits coutumiers. Ceux-ci auraient dû, si le travail avait été mené à bien, se voir en quelque sorte « *figés* », « *gelés* » dans leur description faite au moment de l'enquête, perdant ainsi toute possibilité d'évolution, ce qui pourtant caractérise les droits coutumiers.

Mais on peut aussi s'interroger sur l'interprétation du dernier tiret de l'article ; faut-il comprendre qu'il y aurait renvoi au Code foncier ? Lequel est tout aussi « discret » sur ce que l'on peut appeler « *droit coutumier* » (dont on ne retrouve la définition dans aucun texte, malgré l'application du législateur à prétendre donner son propre sens à nombre de mots renvoyant à des concepts ou principes établis). Mais dans le même temps, il faut bien admettre l'idée que les droits coutumiers sont sans doute en voie de disparition plus ou moins accélérée, ne serait-ce qu'en raison de la marchandisation et de l'individualisation de la société, mais aussi à cause de la disparition, elle aussi plus ou moins rapide, des instances coutumières en charge de la régulation foncière. Ce qui peut se comprendre dans les pays où des dispositifs, souvent locaux, sont mis en place pour sécuriser les droits coutumiers, alors même que les logiques mises en œuvre sont en fait souvent en contradiction avec ces derniers. On notera aussi que cette démarche semble aller en contradiction avec l'esprit des observatoires du Foncier.

Dispositions spécifiques au Foncier agricole

La Loi d'orientation agricole citée plus haut consacre un chapitre entier à ce Foncier rural ou plutôt agricole, ce qui n'est pas un synonyme (art. 75 à 83). Les dispositions de ce chapitre ont des conséquences sur un certain nombre de points. Certains ont déjà été évoqués, relativement à la propriété ou aux droits coutumiers ; d'autres le seront plus loin, concernant l'organisation administrative de la gestion foncière. Un dispositif de mise en œuvre de la LOA a été présenté en décembre 2008 par le ministère de l'Agriculture, sous la forme d'un document, la *Feuille de route validée pour la mise en œuvre du volet foncier de la LOA*⁴⁵ ; ce document confirme, dans son analyse, un certain nombre des incertitudes ou incomplétiludes

44. Cette loi a depuis été complétée et précisée juridiquement, si on peut l'écrire ainsi, de manière plus spécialisée, par la Loi n° 2017-001 du 11 avril 2017 portant sur le Foncier Agricole, dite « LFA ».

45. Ministère de l'Agriculture, *Feuille de route validée pour la mise en œuvre du volet foncier de la LOA*. Version finale, Bamako, décembre 2008, 28 p.

de la LOA relativement au domaine foncier (par exemple, concernant l'inventaire des coutumes ou les questions d'arbitrage par les commissions); ce document a été complété par la Décision n° 09-00003/MA-SG-DU du 26 janvier 2009, portant désignation des membres du Comité de pilotage et d'animation du processus de mise en œuvre des dispositions foncières de la Loi d'orientation agricole. Mais surtout, comme il en est disposé à l'article 78 de la LOA, « *une Loi sur le foncier agricole sera élaborée à compter de la publication de la présente Loi* ».

Ce qui a été fait depuis, comme on l'a indiqué plus haut (Loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant sur le Foncier agricole).

De cet ensemble de textes, on peut retenir les éléments suivants :

- >> Ces textes s'appliquent « à l'ensemble des terres et espaces Agricoles du domaine national à vocation Agricole »⁴⁶ (art. 2 Loi n° 2017-001); autrement dit, toutes les surfaces sur lesquelles sont menées des activités agricoles, qui sont celles « correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un matériel génétique, végétal ou animal, ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole et qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou ont pour support l'activité considérée » (art. 3 points 1 et 2 Loi n° 2017-001).
- >> On note que « relèvent du régime foncier Agricole : les terres Agricoles de l'État; les terres Agricoles des Collectivités territoriales; les terres Agricoles des Communautés rurales⁴⁷; les terres Agricoles des particuliers ».
- >> Les terres Agricoles de l'État peuvent être « situées en milieu rural et périurbain » (art. 5 de la Loi n° 2017-001), ce qui est important car cela établit clairement qu'« agricole » et « rural » ne sont pas équivalents. Et cela est très réaliste vu la situation dans nombre de pays africains.
- >> Ces terres de l'État comprennent notamment « les terres non immatriculées sur lesquelles ne s'exercent aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles du droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers » (art. 5 Loi n° 2017-001).
- >> Dans la même Loi, la Section 4 du Chapitre 3, consacrée aux terres agricoles des communautés rurales, on peut lire :
 - d'abord, que « les terres Agricoles des communautés rurales comprennent tous les fonds de terre détenus par les communautés en vertu d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dûment établis »;
 - ensuite, à l'article 12 de la Loi précitée, deux alinéas très différents, le premier disposant que « les droits fonciers Agricoles des communautés rurales qui découlent d'une possession sont transmissibles et cessibles dans les conditions définies par les us et coutumes », puis le second précisant que « ce sont toutes les terres des communautés rurales liées au droit foncier coutumier, les espaces vitaux villageois et les terres Agricoles familiales ». On mesure aisément le poids des incertitudes. Les deux alinéas sont-ils liés ou simplement juxtaposés ? Qu'appelle-t-on des « espaces vitaux villageois » ?
- >> Dans la Section 2 du Chapitre 4, consacrée à l'accès aux terres agricoles pour les particuliers et les communautés rurales, on trouve les points suivants :
 - « Les transactions peuvent se faire sous forme de donation de prêt, de location, de métayage, de bail ordinaire ou emphytéotique, de bail avec promesse de vente ou de cession » (art. 15), autrement dit, on retrouve les dispositions du Code foncier. D'ailleurs, selon l'article 16 alinéa 1, « les transactions entre particuliers sur les terres Agricoles immatriculées sont faites conformément aux dispositions du Code Dominal et Foncier », alors que « les transactions sur les terres non immatriculées sont constatées par une attestation de transaction foncière visée par le Chef de village ou de fraction

46. La présence, qui peut paraître insolite, de ce A majuscule est respectueuse de la rédaction des textes selon l'article 7 de la LOA. Cela n'a évidemment aucun sens juridique spécifique mais est en cohérence avec le côté un peu « proclamation » de la LOA.

47. En gras dans le texte de Loi original. On notera l'importance apparemment reconnue aux communautés rurales, lesquelles ne sont pas définies, ni dans la LOA ni dans la Loi sur le Foncier Agricole, alors que cela aurait été évidemment non seulement utile mais nécessaire !

et signée par les parties et leurs témoins » (al. 2 et suiv. du même article), cette attestation étant transmise au service local des Domaines de l’État, ce qui peut se comprendre dans la mesure où ces transactions se situent dans le cadre du Code domanial et foncier.

- Lorsqu’il s’agit d’une transaction portant sur une terre objet d’une détention ou d’une possession collective, il faut l’autorisation préalable du Conseil de Famille concerné, « *lequel est composé de tous les ayants droit* ». Cette autorisation est consignée dans le procès-verbal de la réunion (art. 17 Loi n° 2017-001).
 - Les attestations de transaction foncière visées par le chef de village (celles non immatriculées de l’article 6 alinéa 2) doivent être légalisées par le maire de la commune concernée et enregistrées dans un « *registre communal des transactions foncières* » (art. 18 Loi précédente) tenu à la Commune.
 - À noter, une référence indirecte aux règles du droit civil dans les dispositions de l’article 29 : « *Dans les affaires de revendication en détention coutumière ou de possession de terres Agricoles, notamment la propriété et des droits qui en découlent, la possession de la terre non immatriculée ou non enregistrée est acquise par l’exploitant après vingt (20) ans d’exploitation continue et régulière sans contestation ni paiement d’un quelconque droit ou taxe* ».
- >> Le chapitre 5 est consacré à la sécurisation des droits fonciers agricoles et aux organes de gestion du foncier agricole. Ces derniers seront examinés page suivante dans le point consacré à l’organisation administrative. Mais avant, sur la sécurisation, il semble opportun de retenir les points suivants :
- « *Les droits réels sont reconnus sur les terres Agricoles, dans les formes et conditions définies par la réglementation en vigueur* » (art. 30 Loi n° 2017-001).
 - Doivent être tenus au niveau des communes deux registres, celui des possessions foncières des terres agricoles, et celui des transactions foncières agricoles. Pour le premier, on peut se demander si cela concerne également les détentions, ce qui serait conforme à la réalité. Mais pour en savoir plus sur le lien entre détention et possession, il convient de s’intéresser aux possessions foncières.
 - « *Toute opération de constatation de possession foncière doit prendre en compte les délimitations des terres Agricoles de l’État et des Collectivités territoriales et respecter les schémas et plans d’aménagement existants* » (art. 32 Loi n° 2017-001), ce qui est normal. Mais plus intéressant pour nous, l’article 34 dispose que : « *Tout détenteur coutumier de terre Agricole peut demander la constatation de ses droits et la délivrance d’une attestation de détention et/ou de possession foncière. Cette demande est faite sur un formulaire fourni par la commune concernée* ».
 - Cette attestation, lorsqu’elle est de détention coutumière, doit être « *visée par le chef de village sur avis favorable de la commission foncière villageoise ou de fraction du ressort territorial concerné* » avant que d’être légalisée par le maire de la commune concernée (art. 36 Loi n° 2017-001).
 - Quant à l’attestation de possession foncière, elle est délivrée par le maire de la commune concernée sur présentation de l’attestation de détention coutumière, et après avis favorable de la commission foncière villageoise ou de fraction du ressort territorial concerné (art. 38).
 - Donc, si on le comprend bien, il faut distinguer la détention et la possession qui peuvent être l’objet d’attestations différentes. De surcroît, l’attestation de détention serait la condition de l’attestation de possession. Or les deux notions ne sont pas « *définies* » dans le texte, alors qu’elles peuvent prêter à confusion.
 - Dernier point important, sans lien direct avec les précédents, mais répondant à une multiplicité de situations rurales dans un pays comme le Mali, l’article 42 de la Loi : « *Les éleveurs et les pêcheurs peuvent se voir reconnaître un droit d’usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d’attaché. – Le droit d’usage prioritaire n’exclut pas l’exercice des us et coutumes communs aux éleveurs et aux pêcheurs en matière de gestion et d’exploitation des zones de pâturage et de pêche, notamment l’accès des tiers aux points d’eau, le droit de parcours et de pacage et de pêche* ». Mais évidemment, on peut regretter que les agriculteurs n’aient pas été pris en compte dans l’analyse !

● Organisation administrative

L'organisation administrative tient évidemment compte de la diversité du dispositif législatif précédemment évoqué. Il s'agit de pouvoir gérer tant les affaires domaniales et foncières en général que celles spécifiquement « *Agricoles* » puisque, comme nous l'avons vu, la distinction des terres ne se limite pas à celle, courante, entre terres rurales et terres urbaines. Il faut donc tenir compte de la diversité des textes qui génère celle des institutions en charge de les appliquer.

Longtemps très centralisée (historiquement, dans les premières décennies de l'Indépendance, tous les actes domaniaux et fonciers devaient être signés au niveau ministériel, voire présidentiel, après visa de la Direction nationale des Domaines, même si les procédures étaient initiées et instruites au niveau local, en pratique surtout à celui du Cercle), l'organisation administrative a été progressivement déconcentrée depuis 1992⁴⁸, puis 2000. Par exemple, l'attribution de la propriété définitive, après mise en valeur, a, elle aussi, été déconcentrée puisque la signature du Directeur national chargé des Domaines est déléguée à son représentant régional.

Par ailleurs, il faut tenir compte aussi de la Loi n° 96-050 sur le domaine des collectivités⁴⁹ qui donne des compétences domaniales relativement étendues aux collectivités, même si le domaine de celles-ci demeure à déterminer. Cette Loi n'est pas abrogée par le nouveau Code domanial et foncier de 2020.

Le nouveau dispositif institutionnel est donc dans la logique de cette évolution, même si le contexte général pose problème. Il existe les services de l'État qui sont chargés des Domaines, et ceux qui sont « *gestionnaires du régime de la propriété foncière* » (art. 83 Ordonnance n° 2020-014)⁵⁰. Bien que le texte ne fournit pas de dispositions précises sur le sujet, on peut, au rythme de la lecture, en découvrir certaines. Par exemple, l'article 94 dispose : « *Dans le ressort d'un service régional en charge des Domaines, les circonscriptions pour lesquelles il est ouvert un Livre foncier sont désignées par arrêté du Ministre chargé des Domaines sur la proposition du Directeur national du service chargé des Domaines* ». Par ailleurs, comme dans beaucoup d'autres pays, « *il est institué auprès du gestionnaire du régime de la propriété foncière un Guichet unique du Foncier chargé de l'assister dans l'exercice de ses fonctions. Le Guichet unique du Foncier vise à faciliter et à simplifier les formalités domaniales et foncières en permettant aux usagers d'effectuer en un même lieu les opérations y afférentes* » (art. 90 Ordonnance n° 2020-014). Un décret devrait préciser les missions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de ce Guichet unique mais il ne semble pas disponible.

Il existe aussi « *un Cadastre qui est tenu par commune* » (art. 78 Ordonnance n° 2020-014), lequel « *fournit la preuve de la propriété et des droits et devoirs qui y sont liés. Il constitue un garant essentiel de la propriété foncière* ». On constate là une illustration flagrante de l'erreur, hélas courante, qui consiste à mélanger rôles et responsabilités. Le Cadastre devrait avoir une mission d'identification matérielle des terrains, de l'élaboration des plans et des mappes qui permettent de situer les parcelles, mais son rôle ne saurait être juridique puisque les informations juridiques relèvent d'un autre service, spécialisé, dont les responsables⁵¹ sont soumis à un régime spécifique de responsabilité. Au demeurant, l'article 79 alinéa 3 ajoute à la confusion en disposant que « *la mission juridique du Cadastre consiste plus particulièrement en l'identification et en la détermination physique des biens et leurs propriétaires ainsi que les droits réels grevant ces biens et leurs titulaires* » !

Enfin, il faut rappeler quelques dispositions de la Loi d'Orientation Agricole. Celle-ci, dans son article 31, donne compétence aux Chambres d'Agriculture pour donner leur avis sur la législation foncière applicable au milieu rural (art. 31 Loi n° 06-45 précitée). La même Loi indique par ailleurs dans son article 77 qu'il sera institué un Cadastre au niveau de chaque commune « *afin de préciser toutes les indications relatives aux terres agricoles* » (la LOA est donc en avance sur la rédaction du Code domanial et foncier de 2020). Ici encore, il faut s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif qu'il n'a même pas été possible de faire fonctionner pour les seuls terrains titrés. Sans compter que le Cadastre se trouve

48. En particulier par l'application de l'Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992, portant modification du Code domanial et foncier.

49. Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

50. On ne parle plus de « conservateur foncier », ni de « conservateur du livre foncier ».

51. Les dorénavant « *gestionnaires du régime de la propriété foncière* » de l'article 83 de l'Ordonnance n° 2020-014.

ainsi chargé d'une nouvelle compétence, celle de la gestion de toute la documentation foncière pour les terres agricoles et plus seulement de la documentation topographique⁵². Les dispositions relatives au Cadastre ont été fixées par le Décret n° 02-113/P-RM du 6 mars 2002. Enfin, la Loi précise qu'une commission foncière sera créée au niveau de chaque commune, un décret devant fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement desdites commissions.

● Pratiques foncières

Les pratiques sont assez variables. Si, de manière générale, en particulier dans le monde rural, les actions ou occupations demeurent très largement non écrites, on constate cependant que, dans le milieu urbain, une demande de plus en plus forte est manifeste pour obtenir des parcelles régularisées. La pression des autorités a joué un rôle, mais aussi le dynamisme des structures administratives ou para-administratives qui interviennent dans le secteur. La Direction des Domaines a multiplié les initiatives depuis de longues années pour simplifier les procédures (mise en place progressive du concept de guichet unique et du paiement unique), réduire les coûts, déconcentrer les opérations. L'Agence de cessions immobilières (ACI), notamment par ses multiples actions médiatiques, a sûrement contribué, dans les années 1990, à sensibiliser la population à l'intérêt de se situer sur un marché légal.

Mais dans le même sens, il faut sans doute aussi tenir compte de la volonté des acteurs locaux, en particulier des mairies, notamment dans le nouveau contexte de la décentralisation, de fournir des parcelles au plus grand nombre (ce qui permet de satisfaire à la fois les électeurs et les responsables des finances locales !). Cette problématique se situe principalement dans les grandes zones urbaines, là où la demande foncière devient extrêmement forte et fait pression, notamment à Bamako⁵³. Les élus locaux peuvent se laisser tenter par l'intérêt de devenir des maîtres de la terre contemporains.

Cette dynamique urbaine influence sans doute également, indirectement, le monde rural, au moins en zone périurbaine, mais aussi dans les espaces soumis à l'influence de la ville, les urbains étant nombreux à vouloir posséder leur champ. En outre, le monde rural s'organise progressivement selon des concepts plus « modernes », impliquant une organisation différente, un rapport à la terre nouveau, ce qui amène une nouvelle perception des rapports juridiques, même s'ils ne sont pas définis en tant que tels. Les opérations de développement rural ont sans doute joué en ce sens.

Enfin, comme dans beaucoup d'autres pays, le besoin de sécurité face à l'incertitude et aux multiples conflits qui résultent des transactions informelles a aussi, sûrement, une importance.

Au total, la situation se caractérise par une application très relative de la législation, et ce, pour des raisons multiples relevées notamment par le Séminaire de Bamako sur le Code domanial en 1994⁵⁴ : les participants relevaient la lourdeur et les lenteurs de l'instruction des dossiers, l'insuffisance mais aussi les manœuvres frauduleuses des administrations techniques concernées⁵⁵, l'absence de cadastre, l'anarchie dans les occupations du sol, l'inefficience des commissions foncières, le caractère restrictif de la concession rurale, les malversations d'un certain nombre d'élus locaux n'hésitant pas, parfois, à vendre des dépendances du domaine public et à favoriser certaines transactions dans les lotissements nouveaux⁵⁶.

Même si, au cours du même séminaire, des questions fondamentales ont été ignorées, comme celle de la motivation de l'usager à recourir à la législation foncière, et que des sujets essentiels comme le régime des droits coutumiers ont été traités de manière plus que discutable, l'analyse globale demeure

52. Ici encore, on peut s'interroger sur le sens et les objectifs qui sont attribués et recherchés dans le dispositif du Cadastre : outil de planification, schéma d'aménagement ?

53. Sur le sujet, on peut lire avec intérêt le chapitre de Monique BERTRAND, « Mobilisations foncières à Bamako : des défis de la gouvernance à ceux de la citoyenneté », in : *Le Mali contemporain*, sous la direction de Joseph BRUNET-JAILLY, Jacques CHARMES et Doulaye KONATE, édité par l'IRD, 2014.

54. *Code domanial et foncier, Compte-rendu du Séminaire national (Bamako, 18-21 octobre 1994)*, CEPAG/Fondation Hans Seidel, ministère des Finances et du Commerce, Bamako, 1994.

55. Dans l'article de *Bamada.net* cité plus haut, on peut ainsi lire : « *Il n'est plus un secret que le problème foncier est la plaie la plus douloureuse de notre République, très souvent par la faute des agents de l'Etat (...).* ».

56. DURAND-LASSERVE Alain, DURAND-LASSERVE Maëlys, SELOD Harris, *Le système d'approvisionnement en terres dans les villes d'Afrique de l'Ouest : l'exemple de Bamako*, Banque mondiale/AFD, 2015.

juste et atteste des pratiques en la matière. Depuis, les Assises nationales du Foncier tenues en 2009 n'ont fait que confirmer une nouvelle fois le même diagnostic général, les mêmes anomalies, mais avec plus de succès puisque, comme on l'a vu, la législation a été fortement changée.

● Gestion des conflits

Comme dans la plupart des pays du continent, la conflictualité foncière est de plus en plus forte, les litiges fonciers constituant une grande majorité des affaires en instance devant les tribunaux, alors que l'on constate une quasi-unanimité de l'opinion contre les solutions judiciaires, considérées comme partiales et résultant des pressions les plus fortes plutôt que de la légalité et de l'équité. Cela est vrai à tous les niveaux et serait particulièrement sensible dans les litiges impliquant une utilisation des règles coutumières et donc des assesseurs ou des témoins spécialisés censés dire le droit coutumier. Il existe beaucoup de sources illustrant les nombreuses formes de cette conflictualité, mais il est vrai que le Delta intérieur du Niger et ses zones en bordure s'y prêtent particulièrement⁵⁷.

Le recours est souvent fait auprès des responsables administratifs, préfets et sous-préfets, lesquels constituent en fait une sorte d'instance d'arbitrage initiale. Cette approche serait, semble-t-il, plus équitable.

C'est sans doute pour cela que, dans l'Ordonnance n° 2020-014 portant Code domaniale et Foncier, à l'article 260 bis (ajouté par la Loi n° 2021-56), il est disposé : « *Il est créé auprès du ministère chargé des Domaines une structure de gestion précontentieuse des litiges fonciers* » dont les missions, les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement devraient être réglées par décret. Nous n'avons pu trouver de texte y correspondant.

Mais par ailleurs, « *la juridiction civile de droit commun demeure compétente pour statuer sur toutes les contestations relatives aux droits fonciers coutumiers* » (art. 76 Ordonnance n° 2020-014). Les juridictions civiles sont compétentes pour tous les conflits fonciers impliquant des personnes privées, par contre, logiquement, dès lors que l'administration est en cause, c'est la juridiction administrative qui devient compétente.

On rappellera ici que le Séminaire de Mopti (3-7 octobre 1994)⁵⁸, sur les litiges fonciers au Mali, avait recommandé la création de commissions de conciliation auprès des chefs de circonscriptions administratives, appelées à jouer le rôle de juridiction de première instance en matière foncière. Et on a retrouvé les mêmes suggestions en 2009 aux Assises nationales du Foncier.

Concernant les terres « *Agricoles* », il faut ajouter l'article 80 de la LOA qui dispose que « *les parties à un litige foncier agricole sont tenues, préalablement à la saisine des juridictions compétentes, de soumettre l'objet de leur différend à l'arbitrage des commissions foncières visées à l'article 79. – Lorsque la conciliation termine le différend, la commission foncière établit un procès-verbal de conciliation qui sera homologué par le juge compétent à la requête de la partie diligente* ». Il faut y ajouter que la Loi sur le Foncier Agricole contient aussi des dispositions ad hoc, les articles 47 à 50, qui répondent à l'objectif général pour « *l'État, les collectivités territoriales et la profession agricole* » de mettre en place « *toutes les mesures nécessaires en vue de prévenir et de réduire les conflits sur le foncier Agricole* » (art. 47), ce qui justifie que « *la prévention des conflits est assurée par les commissions foncières villageoises et de fraction* » (art. 48), mais aussi que « *tout différend relatif aux terres Agricoles est obligatoirement soumis à la commission foncière villageoise et de fraction territorialement compétente préalablement à toute saisine des tribunaux* » (art. 49).

On doit enfin indiquer ici, parce qu'il s'agit d'une situation assez rare, que les conflits fonciers ont fait l'objet d'un travail de recensement et d'analyse, désormais ancien mais toujours d'actualité, à partir des décisions de jurisprudence, à l'initiative conjointe de l'Institut national de formation judiciaire et de la Fondation Friedrich Ebert, publié sous le titre *Litiges fonciers au Mali. Doctrine et jurisprudence*⁵⁹.

57. Voir par exemple la note de synthèse du CTFD intitulée *Mise en œuvre des réformes, gouvernance en temps de crise et développement : les enjeux du foncier agricole et rural au Mali*, n° 30, mars 2020.

58. Actes du Séminaire national sur les litiges fonciers au Mali (Mopti, 3-7 octobre 1994), Institut national de formation judiciaire / Fondation Friedrich Ebert, 1994.

59. Institut national de formation judiciaire / Fondation Friedrich Ebert, Bamako, 1997, 287 p.

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

Le sujet doit être abordé sous un angle double : d'abord celui de l'intervention des collectivités territoriales dans la gestion domaniale, largement modifiée par la Loi sur le domaine des collectivités de 1996 puis en 2020 ; ensuite celui de la gestion du patrimoine foncier de ces mêmes collectivités. Cette situation est principalement caractérisée par le fait que ces acteurs locaux décentralisés demeurent largement exclus de la gestion tant domaniale que foncière, même si certaines ouvertures se concrétisent dans les zones urbaines, mais aussi dans le monde rural notamment dans les dispositions de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) et la Loi sur le Foncier Agricole (LFA). Une thèse soutenue il y a une bonne dizaine d'années sur le sujet montrait bien ces limites⁶⁰. Le tableau ci-après propose une vision d'ensemble de ce dispositif.

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Mali

Acteur local	Nature CT ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier (2)	Pouvoir domanial (3)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CT	Oui	Oui	Terrains immatriculés. Terrains d'intérêt régional.	Non, sauf si terrains nus cédés par l'État	Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la région
District de Bamako	CA/CT	Oui	Oui	Terrains immatriculés. Terrains d'intérêt du District (régional).	Non, sauf si terrains nus cédés par l'État	Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du district
Cercle	CA/CT	Oui	Oui	Terrains immatriculés. Terrains d'intérêt de cercle.	Non, sauf si terrains nus cédés par l'État	Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du cercle
Commune urbaine ou rurale	CA/CT	Oui	Oui	Terrains immatriculés. Terrains d'intérêt communal.	Non, sauf si terrains nus cédés par l'État	Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la commune
Quartier	CA						
Village ou fraction	CA						

Remarques :

- (1) CT : collectivité territoriale, décentralisée; CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
- (2) La Loi sur le domaine des collectivités est extrêmement ambiguë sur le contenu du domaine de chacune, renvoyant à des définitions imprécises (ex. « d'intérêt de cercle »), et qui de surcroît se superposent. Dans l'attente des textes d'application, il faut se contenter de les rappeler.
- (3) 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.

60. BA Allassane, *Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali*, thèse de doctorat en Droit, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008.

● L'intervention des collectivités dans la gestion des procédures domaniales

En vertu des dispositions de la Loi portant Code des collectivités territoriales, les compétences de celles-ci en la matière sont relativement limitées, au moins concernant les terrains domaniaux objet de la présente étude. Le Conseil communal a la charge de toutes les affaires de la commune, parmi lesquelles le Code énumère spécifiquement « *les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine* »⁶¹. Cette affirmation très généreuse en matière domaniale et foncière demeure de pure forme tant que les instruments et procédures ne sont pas sensiblement modifiés, ce qui n'est pas le cas. En fait, les administrations techniques de l'État gardent toute leur compétence en la matière. La seule interprétation que l'on peut faire du texte consiste donc à considérer que les interventions en question ne concernent que les seuls domaines public et privé de la commune.

Ce que confirme par ailleurs la Loi sur le domaine des collectivités territoriales décentralisées.

Selon les dispositions de celle-ci, dans les communes, on peut noter que le Conseil communal est concerné par les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal, par l'hydraulique rurale et urbaine, par l'organisation des activités rurales et agro-sylvo-pastorales. Le conseil de cercle peut intervenir en matière de protection de l'environnement, pour les infrastructures routières et de communication qui sont classées dans son domaine, l'hydraulique rurale, et l'organisation des activités rurales et agro-sylvo-pastorales. La région, quant à elle, est plus directement concernée par les aspects de développement économique. À ce titre, elle intervient notamment pour les actions de protection de l'environnement, les infrastructures routières et de communication classées dans son domaine, l'organisation des activités de production rurale.

On peut donc noter que plusieurs de ces compétences sont susceptibles de se trouver en position de concurrence et donc de générer des conflits, sauf dans le cas où les textes d'application apporteraient les éclaircissements indispensables.

● Le domaine privé des collectivités

Il est désormais organisé, d'une part, par les nouveaux textes, le Code domanial et foncier de 2020 pour l'ensemble des terres, la LOA et la Loi sur le Foncier Agricole pour les terres rurales, d'autre part, par un texte plus ancien mais non abrogé, en l'occurrence la Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 sur le domaine des collectivités⁶², sous réserve des modifications imposées par les nouveaux textes promulgués après 1996, mais aussi par les textes relatifs à l'administration territoriale évoqués plus haut, notamment le Code des collectivités territoriales (Loi n° 2017-051).

Le Code des collectivités et les textes associés

La Loi n° 2017-052 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales traite en son Chapitre 3 du « *Domaine des collectivités territoriales* ». Les dispositions tiennent en deux articles, d'abord le 12, à la formulation relativement simple : « *Le domaine public et privé d'une Collectivité territoriale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. L'État peut affecter ou céder à une collectivité, à titre onéreux ou gratuit, des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci. Il peut également transférer la gestion d'une partie de son domaine public à une collectivité, (...)*

. Par ailleurs, l'article 13 fixe les modalités de gestion de ces domaines : « *Le domaine privé d'une collectivité territoriale est géré par le chef de l'organe exécutif dans les conditions déterminées par les Lois et règlements. Les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant. Ils sont transmis au représentant de l'État de la collectivité concernée lorsqu'ils portent sur des immeubles. – Les règles relatives au classement, aux transferts, à l'affectation, à la désaffection, à l'aliénation du domaine d'une collectivité sont fixées par la loi* ». Pour ce dernier point, on devrait comprendre qu'il faut tenir compte, d'une part, du dispositif légal domanial et foncier, d'autre part, des dispositions de la Loi n° 96-050 non abrogées.

61. Art. 14 Loi n° 95-034.

62. Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

La Loi n° 2017-051 portant Code des collectivités contient quelques dispositions plus spécifiques.

D'abord concernant la Commune. L'article 22 : « *Le Conseil communal (...) délibère entre autres sur : 1) le schéma d'aménagement du territoire communal en cohérence avec celui du Cercle; 3.e) les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine communal (le domaine public communal); 4) la gestion du domaine d'intérêt communal, notamment; b) l'organisation des activités agricoles et de santé animale; c) les plans d'occupation du sol et les opérations d'aménagement de l'espace communal; d) la gestion foncière, l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine; (...)* ».

Comme on le voit, la cohérence est bien là avec le Code domanial et foncier puisque les communes n'ont plus de modalités spécifiques dans le domaine foncier, comme le permis d'habiter auparavant.

Ensuite, le Cercle. Selon l'article 95, son Conseil « *délibère entre autres, sur : 1) le schéma d'aménagement du territoire du Cercle, en cohérence avec celui de la Région; (...); 3.d) les infrastructures routières et de communication classées dans le domaine du Cercle; 4) la gestion du domaine d'intérêt de cercle notamment : (...); d) l'acquisition et l'aliénation des biens du patrimoine* ».

Enfin la Région. On retrouve, énumérées à l'article 163, les mêmes compétences que pour les deux autres niveaux de collectivités, adaptées au territoire de la région.

Dans l'Ordonnance n° 2020-014 portant Code domanial et foncier

La disparition dans le Code domanial actuel des procédures domaniales spécifiques tant au milieu urbain qu'au milieu rural a évidemment pour effet de retirer certaines compétences des collectivités territoriales comme celle attribuée par le Code domanial et foncier de 2000, lequel reconnaissait aux communes urbaines la compétence de gestion des permis d'occuper qui avaient remplacé les permis d'habiter. Il faut donc s'appuyer désormais sur les nouveaux textes, or ceux-ci, comme on l'a vu plus haut, ont largement simplifié les règles domaniales et foncières.

Dans leur gestion des terres, les collectivités se comportent donc comme des acteurs de droit commun, excepté pour les terres « *Agricoles* » dont le régime examiné plus haut tient compte des droits coutumiers. D'ailleurs, le Code de 2020 ne contient que fort peu de dispositions concernant les droits et pouvoirs domaniaux et fonciers susceptibles d'être reconnus aux collectivités locales. Trois articles du texte, regroupés en un chapitre (« *Chapitre 2 : Du domaine privé immobilier des collectivités territoriales décentralisées* »), concernent le sujet⁶³.

En particulier, on peut citer l'article 135 : « *Les collectivités territoriales décentralisées dûment déterminées comme telles par la Loi sont susceptibles d'avoir leur domaine privé immobilier* », ce qui implique que les terres en question aient d'abord été immatriculées au nom de l'État, puis transmises par celui-ci aux collectivités concernées, ou que celles-ci aient acquis les terrains en question, à titre onéreux ou à titre gratuit.

Les ambiguïtés de la Loi sur le domaine des collectivités

La Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996⁶⁴ était venue partiellement lever le voile. L'article 9 dispose : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend : – les terres non immatriculées du domaine privé de l'État cédées par celui-ci à titre onéreux ou gratuit; – les terres non immatriculées situées dans les limites des collectivités territoriales, affectées ou cédées à celles-ci par l'État en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal desdites terres; les biens acquis à titre onéreux ou gratuit, ou affectés par l'État* ».

Cet article 9, toujours en vigueur, pose de multiples problèmes, en dépit d'une approche qui semble favorable à une réalité du domaine des collectivités. D'abord, dans sa rédaction actuelle, il ne mentionne pas les biens immatriculés au nom de la collectivité, ce qui est évidemment absurde puisque, légalement, ceux-ci constituent au contraire l'essentiel de ce domaine.

63. Il faut rappeler ici que lors des travaux d'élaboration du premier Code, celui de 1986, la décentralisation n'avait qu'une valeur très relative, et que les débats ont été fort difficiles sur le sujet, de multiples intervenants estimant même que la question n'avait pas à être traitée, le pouvoir domanial et foncier local résultant nécessairement de la seule volonté de l'État central.

64. Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

Le premier tiret de l’alinéa 1 est normal, même s’il est juridiquement inclus dans le deuxième tiret. Ce dernier pourrait être positif, créant une présomption favorable à la collectivité, si la rédaction ne laissait pas supposer que le propriétaire qui cède est l’État. Celui-ci ne peut pas céder des terres non immatriculées, puisque, selon le Code domanial, ne peuvent rentrer dans le domaine de l’État que les terres immatriculées au nom de celui-ci. Cela s’applique en priorité aux biens vacants et sans maître ou non appropriés selon les règles de droit écrit. Tout ce que l’État peut faire sur ces terres, c’est en déléguer la gestion pour que la collectivité se substitue à l’État dans la conservation ou la mise sous statut juridique écrit, *via* le domaine privé de la collectivité. On regrettera aussi la mention des biens « *affectés* » puisque ne peuvent être affectés que des biens appropriés au nom de l’État. Le troisième alinéa inclut « *les biens affectés par l’État* » ce qui n’est pas non plus possible puisque l’affectation exclut juridiquement le transfert de propriété (cf. Code domanial).

Enfin, on notera qu’aucun de ces textes n’associe clairement la notion de « territoire » à celles de « patrimoine foncier » ou « domaine privé et public de la collectivité ». De fait, il faut rappeler que la décentralisation a délibérément opté pour une approche non « topographique » de la création des communes, qu’elles soient rurales ou urbaines (ce qui n’écarte évidemment pas les limites des périmètres urbains déjà définis). Cette démarche, qui se voulait pragmatique, devra nécessairement être complétée avec le développement communal, mais il faut imaginer qu’il sera peut-être plus efficace, plus « démocratique », de laisser aux nouvelles instances communales le soin de décider ensemble, dans le cadre de leurs relations de voisinage, de l’opportunité de fixer leur frontière commune à tel ou tel endroit. L’exercice a été mené mais non sans difficulté.

Pour compléter cette analyse, il faut tenir compte du fait que la Loi n° 96-050 propose aussi une approche technique du domaine en inventoriant les composantes de celui-ci en fonction de leur utilisation : agriculture, élevage, chasse, pêche, foresterie, habitat... Cette vision, assurément dictée par le souci de donner à la collectivité des pouvoirs cohérents dans sa gestion de l’espace, pose quand même des problèmes quand on examine les contenus. Par exemple, que signifie le « *domaine de l’habitat* » qui inclut « *les zones de logement, les zones de bureaux, les zones des activités industrielles et commerciales, les zones d’équipement, les zones d’espace vert* »⁶⁵? Théoriquement, le domaine fait partie du patrimoine ; on peut donc en disposer, ce que la Loi précise dans son article 10. Mais l’énumération faite confond manifestement des définitions de zonages et des composantes patrimoniales. En effet, il est exclu que la collectivité puisse disposer par exemple des parcelles habitées, ou encore de celles industrialisées, surtout de celles disposant de documents domaniaux ou fonciers en règle. Une même réflexion peut s’appliquer au domaine agricole : la collectivité n’est pas propriétaire des terrains cultivés. Et ainsi de suite.

Sur ce même sujet, un texte répond partiellement aux interrogations, le Décret n° 2018-0079/P-RM du 29 janvier 2018, fixant le détail des compétences de l’État transférées aux collectivités territoriales en matière de gestion des ressources forestières et fauniques. Son contenu sera examiné ultérieurement à l’occasion de l’examen du droit forestier.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Pendant très longtemps, il était extrêmement difficile, d’une part, de rassembler les dispositions relatives aux ressources fiscales susceptibles de revenir aux collectivités décentralisées, d’autre part, d’obtenir des statistiques. Sur le premier point, le législateur malien a promulgué un texte qui permet de régler la question de la fiscalité, la Loi n° 2011-036 du 15 juillet 2011, modifiée par la Loi n° 2018-062 du 5 novembre 2018, publiée au *Journal officiel de la République du Mali* dans une version « consolidée » datée du 20 avril 2019, qui s’applique à toutes les communes rurales et urbaines, aux cercles et aux régions, à l’exception du District de Bamako (art. 1 de la Loi). L’article 3 de la Loi n° 2011-036 contient une longue énumération des ressources fiscales des collectivités, sans différencier ces dernières. Dans cette liste, il faut retenir : au titre des impôts et taxes régis par le Code général des impôts et le Livre des procédures fiscales, le produit de « – la taxe foncière; (...) », le produit des taxes régies par le Code minier soit « *la taxe due à l’occasion de l’attribution d’autorisation d’exploitation artisanale de l’or et d’autres substances*

65. Art. 36 Loi n° 96-050.

minérales; – la taxe due à l'occasion de l'ouverture de carrières artisanales ». Et on peut y ajouter la taxe sur les autorisations de construire.

En ce qui concerne la taxe foncière, elle est réglementée par les articles 185F à 185K du Code des impôts. Il est important de préciser quels sont les biens fonciers concernés. L'article 185E dispose : « La taxe foncière est due sur les immeubles bâties telles que maisons, fabriques, manufactures, usines et en général, tous les immeubles construits en maçonnerie, fer et bois, l'outillage des établissements industriels et fixés au sol à perpétuelle demeure ou reposant sur des fondations spéciales faisant corps avec l'immeuble et toutes installations commerciales ou industrielles assimilées à des constructions, à l'exception de ceux qui en sont expressément exonérés par le présent Code ». L'article 185F complète la liste du précédent article en disposant : « Sont également soumis à la taxe foncière : 1) les terrains nus affectés à un usage commercial ou industriel tels que chantiers, lieux de dépôts de marchandises et autres emplacements de même nature, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'il les fasse occuper par d'autres personnes à titre gratuit ou onéreux; 2) les terrains nus acquis depuis plus de trois ans ». Par contre, dans l'article 185G qui liste les exonérations, on peut retenir : « 7) les immeubles servant aux exploitations agricoles pour loger les animaux ou serrer les récoltes, non productifs de revenus; 8) les terrains nus affectés à l'agriculture; 9) les cases en paille non productifs de revenus; (...) ». Il est précisé à l'article 185H que « la taxe foncière est assise sur la valeur locative⁶⁶ annuelle des immeubles concernés au 1^{er} janvier de l'année précédant celle de l'imposition », et que « la valeur locative des sols, des bâtiments de toute nature et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate des constructions entre dans l'estimation du revenu servant de base au calcul de la taxe foncière afférente à ces constructions ».

L'article 4 de la Loi consolidée en 2019⁶⁷ traite des taux et tarifs des taxes spécifiquement communales. Mais pour comprendre vraiment la situation, il faut être capable d'attribuer à chaque niveau de collectivité sa quote-part, quand cela est prévu. Pour ce faire, il faut se référer à l'article 11 du texte, dans le Chapitre V intitulé « De l'affectation du produit des impôts et taxes ». Pour ce qui nous concerne, donc pour ce qui est lié au foncier et aux ressources naturelles, on peut résumer ainsi la situation :

- >> à la Commune, reviennent : 60 % de la taxe foncière; 100 % de la taxe de voirie; 80 % du montant des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le Code minier; 100 % de la taxe sur les autorisations de construire;
- >> au Cercle, reviennent : 25 % du montant de la taxe foncière; 15 % des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le Code minier; 25 % du montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat;
- >> à la Région, reviennent : 15 % de la taxe foncière; 5 % des droits et taxes perçus à l'occasion de l'attribution de titre d'autorisation d'exploitation artisanale de l'or et d'autres substances minérales ou d'ouverture de carrières artisanales prévues par le Code minier; 25 % du montant de la taxe perçue sur le bois à l'occasion de l'exploitation du domaine forestier de l'Etat.

Hormis ces éléments de fiscalité, les collectivités peuvent par ailleurs bénéficier des ressources tirées des actions de droit commun, en particulier les cessions d'immeubles ainsi que les baux ordinaires ou emphytéotiques, telles que prévues dans le nouveau Code domanial et foncier.

En pratique, ce sont ces dernières ressources, pratiquement toutes tirées des ventes de terrains⁶⁸ qui constituent la principale sinon la seule rentrée des collectivités territoriales.

66. L'article 185I donne une définition de la valeur locative : « La valeur locative est le prix que le propriétaire peut, dans les conditions économiques normales, tirer de l'immeuble lorsqu'il le donne à bail ou s'il l'occupe lui-même », le même article donnant des précisions pratiques pour déterminer cette même valeur dans diverses circonstances.

67. Loi n° 2011-036 du 15 juillet 2011, modifiée par la Loi n° 2018-062 du 5 novembre 2018, publiée au *Journal officiel de la République du Mali* dans une version « consolidée » datée du 20 avril 2019.

68. Les données chiffrées sont quasiment impossibles à obtenir, mais on rappellera que dans les comptes administratifs du District de Bamako, en 1993, les alienations de biens du domaine étaient évaluées à 600 millions de francs CFA pour un total général de recettes propres de 2 milliards; pour l'année 1992, les chiffres réalisés étaient de 280 millions pour un montant total de 1,6 milliard. Cf. *Rapport d'identification; Troisième projet urbain du Mali*; Groupe Huit, 1994, annexe 3.

VI. La gestion des ressources naturelles renouvelables

● **Généralités**

Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, c'est un changement radical qui est en cours et qui s'exprime en particulier à travers la Loi n° 96-050 relative au domaine des collectivités territoriales. En effet, ce texte a été conçu dans une double approche : une approche juridique, dissociant domaine public et domaine privé, et une approche technique en fonction des utilisations ou occupations spatiales, que les terrains objet de celles-ci se rattachent à l'une ou l'autre des deux catégories du domaine juridique. Ces domaines techniques sont le domaine forestier, le domaine agricole, le domaine pastoral, le domaine faunique, le domaine piscicole, le domaine minier, le domaine de l'habitat⁶⁹.

Ces différents domaines doivent s'articuler harmonieusement dans la gestion globale de la collectivité qui, à cette fin, doit élaborer un schéma d'aménagement du territoire. Cette démarche ne prend son intérêt que dans la mesure où le territoire de la collectivité, en particulier au niveau communal, est délimité, ce qui reste largement à faire ; dans la mesure aussi où les conflits entre les différents niveaux d'intérêt qui justifient l'appartenance domaniale sont réglés (voir point IV ci-dessus) ; enfin, dans la mesure où le contenu des domaines potentiels est précisé. Le texte répond partiellement à cette attente pour les ressources naturelles renouvelables principales. Mais il ne prend sens qu'au regard des différents textes spécifiques aux principales ressources.

● **Le régime des forêts et des produits naturels associés**

Le régime forestier est principalement fixé par la Loi n° 10-028 du 12 juillet 2010, déterminant les principes de gestion des ressources du domaine forestier national. Comme on le note, le texte ne s'appelle plus « Code forestier », à la différence de la plupart des autres Lois dans d'autres domaines.

L'article 3 du texte définit d'abord le domaine forestier national. Selon ses dispositions, « *le domaine forestier national comprend : – le domaine forestier classé constitué par les formations végétales naturelles, les périmètres de protection, les périmètres de restauration, les périmètres de reboisement, les ceintures vertes, les plantations forestières ainsi que les espaces boisés protégés dans un but socio-culturel, religieux ou esthétique ayant fait l'objet d'actes de classement; – le domaine forestier protégé constitué par * les formations végétales naturelles, les périmètres de protection, les périmètres de restauration, les périmètres de reboisement, les ceintures vertes, les plantations forestières ainsi que les espaces boisés protégés dans un but socio-culturel, religieux ou esthétique, n'ayant pas fait l'objet d'actes de classement; * les formations végétales naturelles, les plantations forestières et les terrains boisés appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé* ».. On remarque que la rédaction n'est pas toujours précise. Par exemple, que sont les « *formations végétales naturelles* » ? L'expression ne figure pas dans le glossaire de l'article 2 qui contient pourtant nombre d'éléments, pour la plupart inutiles. Si l'on s'en tient à la signification courante de cette rédaction, même les pâturages pourraient être considérés comme relevant du domaine foncier national. Ceci est d'autant plus ennuyeux que dans les trois points de l'énumération ne figurent nulle part, en définitive, les forêts naturelles, sauf à comprendre qu'elles sont les formations végétales naturelles. Il est vrai qu'elles en font partie. En outre, on peut constater que ce domaine forestier national n'est finalement qu'une sorte de « boîte » dans laquelle on va faire rentrer toutes les situations, sans effet juridique donc.

Ce domaine forestier national « *se répartit en : – domaine forestier de l'Etat; – domaine forestier des collectivités territoriales; – domaine forestier des particuliers* » (art. 4 Loi n° 10-028). Concernant les domaines forestiers des acteurs publics, Etat et collectivités territoriales, une autre subdivision est opérée entre le domaine forestier classé et celui protégé (art. 5 et 6 du même texte), le premier concernant les zones ayant fait l'objet d'actes de classement, le second les zones n'ayant pas fait l'objet d'actes de classement. Quant au domaine forestier des particuliers, il « *comprend les forêts naturelles et les plantations forestières qu'elles détiennent en vertu d'un titre régulier de jouissance sur le sol conformément*

69. Art. 11 Loi n° 96-050 relative au domaine des collectivités territoriales.

aux dispositions du Code domanial et foncier ». Sans doute faudrait-il ajouter « *et celles de la LOA et de la Loi sur le Foncier Agricole* », car ces textes associent, comme on l'a vu, dans l'univers agricole, les droits forestiers. Une clarification devrait ici s'imposer. D'autant que, comme on le verra plus loin, le droit forestier traite aussi des droits d'usage !

Des dispositions importantes sont à noter, surtout dans le contexte naturel qui est celui du Mali :

- >> d'abord celles de l'article 11 de la Loi n° 10-028 sur la gestion forestière : « *Dans le domaine de l'État et des collectivités territoriales, peuvent être classés comme forêt de protection pour cause d'utilité publique : – les zones forestières des bassins versants des cours d'eau permanents et semi permanents ; – les forêts et terrains boisés conservés pour le maintien des terres sur les montagnes, sur les pentes, pour la défense contre les érosions, les envahissements des eaux, la lutte contre les pollutions ou pour le bien-être de la population ; – les forêts constituant des barrières vertes susceptibles d'atténuer ou d'arrêter la progression des formations forestières plus dégradées ; – les forêts assurant la conservation des écosystèmes fragiles, la préservation d'espèces végétales ou animales menacées d'extinction et/ou offrant une valeur scientifique ou esthétique particulière* » ;
- >> ensuite celles de l'article 12 de la même Loi, rejoignant largement le point précédent : « *Doivent faire l'objet d'actes de classement comme périmètres de protection : – les versants des collines et des montagnes ; – les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux ; – les dunes en mouvement ; – les terrains très dégradés ; – les abords des cours d'eau permanents, semi permanents des îles et îlots sur 25 mètres à partir de la berge (on remarque sur ce point qu'une partie de ces zones sont du domaine public naturel) ; – les zones de naissance des cours d'eau et leur bassin de réception ; – les espaces verts dans les agglomérations urbaines et rurales* ».

En ce qui concerne le domaine forestier des collectivités décentralisées, celles-ci étaient habilitées à organiser la gestion de ce domaine, à en fixer les mesures de protection et de conservation appropriées (art. 52 Loi n° 95-004⁷⁰), mais la Loi n° 95-004 a été abrogée par celle n° 10-028 actuellement en vigueur. Dans la pratique, on retrouve les mêmes pouvoirs et compétences dans le texte actuel, dans diverses dispositions, parmi lesquelles on peut citer les articles 11 et 12 de la Loi n° 10-028 relativement à la conservation forestière ou encore l'article 32 relatif à l'aménagement et à la gestion des forêts.

La Loi de 2010 sur les ressources forestières est plus détaillée relativement à la question des droits d'usage. Elle y consacre un titre entier, le Titre IV intitulé « *Des droits d'usage des forêts de l'État et des collectivités territoriales, des forêts des particuliers et de la foresterie urbaine et péri-urbaine* ». L'article 37 dispose : « *Dans les domaines forestiers de l'État et des Collectivités territoriales, les droits d'usage portent sur : – le sol forestier ; – les fruits et les produits de la forêt naturelle ; – la circulation dans le périmètre classé ; – le pâturage et le parcours des animaux domestiques. – Ces droits peuvent s'exercer sur certains produits dans des parcelles mises en exploitation sans que les exploitants puissent prétendre à des compensations. Toutefois, la nature et la quantité de ces produits doivent être, au préalable, précisées dans le contrat et le cahier de charges de l'exploitation* ». Ces droits d'usage sont toujours subordonnés à l'État et à la possibilité de la forêt (art. 38). Ensuite, le régime varie selon que la forêt publique est classée ou protégée, ou s'il s'agit d'une forêt de particulier.

Dans le domaine forestier classé, les droits d'usage sont soumis à un régime spécifique. « *Le domaine forestier classé est affranchi de tous droits portant sur le sol forestier y compris toute exploitation minière, toute fouille, prospection, sondage, toute autre forme d'occupation* », sauf autorisation temporaire donnée par le service forestier d'établir des cultures « *sur des terrains déboisés destinés à être enrichis en essences forestières protégées ou de valeur économique dans le cadre de contrats de culture avec les populations riveraines* », les autorisations ne pouvant être accordées qu'aux communautés riveraines de la forêt (art. 41).

Les droits d'usage dans la forêt classée, exclusivement autorisés au profit des communautés riveraines de celle-ci, « *portent sur : – le pacage du bétail domestique des villages riverains ; – la coupe et le ramassage du bois mort ; – le fauchage de la paille ; – les fruits et les produits de la forêt naturelle à savoir : la cueillette de fruits mûrs, de fleurs, de gommes, de résines, de plantes ou de parties de plantes*

70. Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995, fixant les conditions de gestion des ressources forestières. Abrogée par la Loi n° 10-028.

alimentaires et médicinales sous réserve que les récolteurs ne détruisent pas les végétaux producteurs. (...) L'exercice de la chasse et de la pêche ne peut être considéré comme droit d'usage dans les forêts classées » (art. 42).

Dans les forêts protégées, « *les droits d'usage portent sur l'exploitation des pâturages pour les animaux domestiques sans endommager les végétaux, la récolte des fruits et des produits de la forêt naturelle sous réserve que les récolteurs ne détruisent pas les végétaux producteurs, la coupe et le ramassage du bois mort. – La coupe du bois vert à titre de droit d'usage (...) est soumise à l'utilisation du service chargé des forêts dont relève la zone de coupe »* (art. 49). À noter aussi que « *dans le domaine forestier de l'État ou des Collectivités territoriales les droits sur le sol forestier s'exercent conformément aux dispositions du Code domanial et Foncier et de la présente Loi* » (art. 50). Cette disposition est singulière dans la mesure où il n'est plus question de forêt classée ou protégée. En outre, on note l'absence de référence à la LOA. Maladresses de rédaction ? Omissions ?

Enfin, dans les forêts des particuliers, « *tout propriétaire exerce sur ses forêts naturelles ou artificielles et terrains boisés ou à boiser tous les droits résultant de la propriété dans les limites spécifiées par les dispositions du Code domanial et foncier et la présente Loi. – Les particuliers propriétaires de terrains boisés ou de forêts y exercent tous les droits résultant de leur titre de propriété, pourvu que leurs pratiques ne présentent pas de menace pour la conservation des eaux et des sols, et la protection de l'environnement* » (art. 63). Encore une fois, il nous semble que le législateur devrait compléter son renvoi au Code domanial et foncier par un autre à la LOA et à la Loi sur le Foncier Agricole.

● Le régime pastoral

Il est établi par la Loi n° 01-004 du 27 février 2001, portant Charte pastorale du Mali. Ce texte doit évidemment être complété par les dispositions spécifiques, d'une part, de la Loi sur le Foncier Agricole de 2017, d'autre part, par celles de la LOA de 2006⁷¹.

Le caractère exhaustif de la Loi portant Charte pastorale est mis en évidence par l'article 1 : « *La présente Loi définit les principes fondamentaux et les règles générales qui régissent l'exercice des activités pastorales en République du Mali. – La présente Loi consacre et précise les droits essentiels des pasteurs, notamment en matière de mobilité des animaux et d'accès aux ressources pastorales. Elle définit également les principales obligations qui leurs incombent dans l'exercice des activités pastorales, notamment en ce qui concerne la préservation de l'environnement et le respect des biens d'autrui* ». C'est donc un texte exhaustif, intégré, qui atteste du souci de ses auteurs de prendre en charge pleinement la diversité des contraintes qui sont celles liées au pastoralisme. Mais, à l'inverse, on doit regretter certaines imprécisions rédactionnelles, par exemple la référence, dans l'article précédent, aux « *droits essentiels des pasteurs* », dont, par ailleurs, la Loi ne dit rien. Au demeurant, ce manque de rigueur dans la rédaction n'affecte pas ce seul texte ; on constate le même problème dans beaucoup d'autres textes, d'autres pays. Cela ne serait pas en soi un problème si la conséquence possible n'en était pas l'incertitude dans l'application du texte.

Le texte pose le principe de la liberté de déplacement des troupeaux sous réserve du respect des aires protégées, classées ou mise en défense (art. 4), qui est assorti de l'affirmation du droit d'exploiter les ressources pastorales, définies comme « *l'ensemble des ressources naturelles nécessaires à l'alimentation des animaux. Elles sont constituées notamment par l'eau, le pâturage et les terres salées.* » (art. 2). « *Le déplacement des animaux se fait sur les pistes pastorales. Celles-ci sont constituées de pistes pastorales et de pistes de transhumance* » (art. 15). La différence entre les deux catégories de pistes repose sur leur positionnement territorial ; les premières sont « *à l'intérieur d'une localité déterminée* », les autres « *(...) entre deux ou plusieurs localités (...)* » (art. 2 précité) ; ici encore, on remarquera l'imprécision de la rédaction qui renvoie à des « *localités* », lesquelles n'ont aucune signification sur le plan institutionnel. On peut imaginer qu'il convient de lire plutôt « *communes* ». « *Les pistes font partie du domaine*

71. L'article 2 de ce dernier texte dispose : « *La Loi d'Orientation Agricole couvre l'ensemble des activités économiques du secteur Agricole et péri-Agricole notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche et la pisciculture, l'aquaculture, l'apiculture, la chasse, la foresterie, la cueillette, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services Agricoles, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales (...)* ».

public de l'État ou de celui des collectivités territoriales et elles doivent être classées » (art. 52). Bien que le législateur ne le précise pas, on doit préciser que c'est le domaine de l'État pour les pistes de transhumance, et celui des collectivités pour celles strictement pastorales, compte tenu du caractère local des dernières, et « inter-local » des premières.

Il faut en outre ajouter que « *la transhumance est autorisée dans le respect de la capacité de charge des parcours naturels et la coexistence entre les différents exploitants* » ainsi qu'il est prévu à l'article 41 de la Loi sur le Foncier Agricole. Cette précision semble plus que pertinente dans un contexte naturel de plus en plus dégradé et où la pression des groupes pastoraux se fait de plus en plus forte. Cela reste vrai même si l'article suivant de la même Loi dispose que « *les éleveurs et les pêcheurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache* ».

Les collectivités « *assurent la gestion des pistes pastorales avec le concours des organisations de pasteurs et en concertation avec tous les acteurs concernés* » (art. 16), ce qui inclut la création, l'entretien, la réhabilitation, l'actualisation des tracés, le balisage des pistes en question. Dans le même esprit, « *les collectivités territoriales, en collaboration avec les autorités traditionnelles compétentes, les organisations d'agriculteurs et les autres partenaires intéressés (...) établissent de manière concertée, chaque année s'il y a lieu, le calendrier de la transhumance* » (art. 22).

La Loi énumère les espaces pastoraux qui relèvent du domaine de l'État et des collectivités territoriales : « – *les pâturages herbacés et aériens; – les bourgoutières communautaires; – les terres salées; – les points d'eau; – les gîtes d'étape* » (art. 27), tous ces éléments étant définis dans l'article 2 de la Charte. Cependant, le texte ne précise pas quels sont les espaces pastoraux qui peuvent relever de la domanialité. Il faut donc considérer ici que la référence doit être le Code domanial et foncier, le droit du sol définissant celui des espaces pastoraux concernés. Cette analyse est quand même ambiguë, en particulier au regard des bourgoutières. Celles-ci, selon l'article 2, peuvent être « *communautaires ou privées* ». Lorsqu'elles sont « *communautaires* », leur accès est ouvert à tous. Mais il faut y voir un certain rattachement domanial dans la mesure où les articles 32 et 33 confient leur gestion aux collectivités territoriales dans le ressort territorial duquel les bourgoutières sont situées. On rappellera ici qu'aucune solution juridique n'est possible en l'état actuel de la législation.

Il est également de la compétence des collectivités décentralisées de fixer les modalités d'accès des troupeaux aux terres agricoles après récolte (art. 35 et 36). On peut évidemment s'étonner de cette faculté ouverte aux pasteurs, sur des terrains qui relèveraient plutôt *a priori* des droits privatifs. Mais il faut se rappeler aussi qu'il s'agit, dans la plupart des cas, de droits coutumiers, non validés par des documents écrits. Il n'en demeure pas moins que le législateur aurait sans doute été prudent de prévoir une exigence de négociation préalable avec les agriculteurs concernés, surtout s'il s'agit de parcelles aménagées, par exemple pour les besoins de la riziculture.

En ce qui concerne les rapports, souvent complexes, entre le pastoralisme et la gestion de l'eau, l'article 38 apporte une réponse de principe qui n'est pas forcément satisfaisante : « *L'accès aux ressources en eau des rivières, fleuves, mares et lacs du domaine public, en vue de l'abreuvement des animaux, est libre et ne donne lieu à la perception d'aucune taxe ou redevance* ». Ce qui n'est pas forcément satisfaisant car cela presuppose que soient clairement précisées les conditions d'accès auxdites ressources. La rédaction de l'article 41 est de ce point de vue un peu incertaine : « *Il est interdit d'empêcher ou d'entraver l'accès des animaux à un point d'eau public par des cultures, barrières ou tout autre obstacle. – Une servitude de passage est imposée aux propriétaires des fonds riverains des points d'eau publics pour les besoins de l'abreuvement des animaux* ». Ce dernier travail devrait relever des collectivités décentralisées, compte tenu du principe général de compétence de celles-ci en la matière : « *Sauf disposition législative contraire, la gestion des ressources pastorales relève de la compétence des collectivités territoriales sur le territoire desquelles elles se trouvent. Cette prérogative n'emporte pas la propriété de plein droit des ressources gérées* ». (art. 54).

Toutes ces dispositions relatives au pastoralisme ne doivent pas inciter à penser que celui-ci serait considéré comme la voie exclusive de l'élevage au Mali. Dans la LOA, en 2006, un certain nombre de dispositions montraient l'intérêt du législateur pour une vision plus moderne et plus réaliste de l'évolution

du contexte naturel et social notamment des zones pastorales, tenant compte néanmoins de l'importance du pastoralisme. Elles sont incluses dans les articles 143 à 151 de la LOA. On peut citer à titre d'exemple l'article 143 qui dispose : « *La priorité donnée à la modernisation de l'élevage fait la place aux systèmes traditionnels, telle que la transhumance, dans le respect de la capacité de charge des parcours naturels, et la coexistence entre les différents exploitants. La transhumance est reconnue comme une activité nécessaire à la valorisation des parcours naturels* ».

● Le régime minier et le foncier

Le régime minier du Mali est établi par l'Ordonnance n° 2019-022/P-RM du 27 septembre 2019, portant Code minier en République du Mali, ratifiée par la Loi n° 2020-010 du 11 mai 2020. Les modalités d'application du Code minier sont réglées par le Décret n° 2020-0177/PT-RM du 12 novembre 2020, fixant les conditions et les modalités d'application du Code minier en République du Mali. Comme on va le voir, ces dispositions sont assez semblables à celles contemporaines de nombre de pays.

Dispositions générales

Encore une fois, dans le nouveau texte, on constate l'obsession de disposer d'un glossaire même pour « fixer » des définitions communes ou inutiles, comme celle de « *Code minier* », interprété comme « *la présente Loi et ses textes d'application* », ce qui est à la fois de langage commun et de droit commun ! Ou une définition de l'ITIE qui, organisation internationale, ne devrait en aucun cas se voir établie par une législation nationale ! Ou encore une définition du « *propriétaire du sol* » que le législateur eût été mieux inspiré d'inclure dans le chapitre du Code relatif aux liens entre détenteurs de droits miniers et détenteurs de droits fonciers.

On peut noter avec intérêt la préoccupation environnementale et de développement durable du législateur malien dans l'article 2 du Code : « *Le Présent Code régit l'ensemble des opérations de reconnaissance, d'exploration, de recherche, de construction, d'exploitation de substances minérales et de carrière, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire, dans la recherche d'un développement durable* ». En clair, l'activité minière n'est pas forcément prioritaire ! À la différence de ce qui est pratiqué dans nombre d'autres pays.

L'article 3 énonce un principe désormais quasi général en Afrique : « *Les gîtes de substances minérales contenues dans le sol et le sous-sol du Mali sont, de plein droit, propriété de l'État* » qui a la charge de leur mise en valeur. On remarque encore une fois la rédaction « *sol et sous-sol* » avec toujours la même question : comment le sol peut-il contenir ?

On retrouve aussi la distinction entre les mines et les carrières, appuyée sur l'identification des « *gîtes de substances minérales soumis au régime des carrières* » (art. 8), et les gîtes de substances minérales non visés à l'article 8 qui sont donc soumis au régime des mines (art. 9). Cette distinction est importante non seulement pour le régime minier mais aussi pour la question foncière, si l'on se réfère à l'article 13 du Code qui dispose : « *La propriété des gîtes de substances minérales soumis au régime des carrières suit les conditions de la propriété du sol; conformément au code domanial et foncier en vigueur au Mali. Toute personne physique ou morale peut être autorisée à les exploiter conformément aux dispositions du présent Code dès lors qu'elle est le propriétaire du sol ou a reçu l'autorisation du propriétaire* ». On ne peut qu'être frappé par la comparaison entre l'article 3 et l'article 13, dans la mesure où dans le premier est affirmée une propriété de principe de l'État des substances minérales, et dans le second la propriété de principe des substances minérales de carrière entre les mains du propriétaire du sol !

Si, pour les carrières, une simple autorisation suffit, pour les substances de mines, il est nécessaire d'avoir un titre minier. Comme il en est disposé à l'article 19 alinéa 2, les titres miniers sont : « – l'autorisation d'exploitation ; – le permis d'exploitation artisanale ; – le permis d'exploitation semi-mécanisée ; – le permis de recherche ; – le permis d'exploitation de Petite Mine ; – le permis d'exploitation de Grande Mine ». Il est important de préciser ici qu'il est difficile, en l'état des textes, de distinguer la Petite Mine de la Grande Mine. Seule la première figure, dans le glossaire au début du Code, dans la rédaction suivante : « *l'exploitation minière de petite taille, permanente possédant un minium d'installations fixes, utilisant dans les règles de l'art des procédés semi-industriels ou industriels, et fondée*

sur la mise en évidence préalable d'un gisement. La détermination de la taille est fonction d'un certain nombre de paramètres interactifs notamment : la taille des réserves, le niveau des investissements, le rythme de production, le nombre d'employés, le chiffre d'affaires annuel, le degré de mécanisation ». Et l'article 55 du Code n'est pas plus clair, qui dispose : « Le permis d'exploitation de petite mine est attribué à toute personne de droit malien, titulaire d'un permis de recherche, qui justifie par un rapport de faisabilité de l'existence d'un gisement susceptible d'être exploité sous forme de petite mine à l'intérieur de son périmètre pour autant qu'elle justifie de ses capacités techniques et financières pour exploiter une petite mine ».

Sans rentrer dans les détails de chacun de ces titres, ce qui n'aurait pas sa place ici, il peut être intéressant, notamment au regard du Foncier et de la Décentralisation, de noter qu'en vertu de l'article 46, « des zones, dénommées "couloirs d'exploitation artisanale", sont réservées à l'exploitation artisanale des substances minérales et sont fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés des Mines, de l'Administration territoriale et de l'Environnement, en consultation avec les autorités des Collectivités territoriales dont elles sont du ressort. Les couloirs d'exploitation artisanale doivent être conformes aux règles de forme des périmètres et indiqués au Cadastre minier. (...) Leur existence et leur situation géographique sont portées à la connaissance du public par des méthodes efficaces (...) ». Il faut ajouter ici les dispositions de l'article 47 : « L'exploitation artisanale à l'intérieur des couloirs d'exploitation artisanale est gérée par les collectivités territoriales. Le permis d'exploitation artisanale est accordé par les autorités des Collectivités territoriales sur un périmètre à l'intérieur d'un couloir d'exploitation artisanale de leur ressort (...) ».

Ces différents permis peuvent amener la question du lien avec le foncier qu'ils pourraient conférer. Cela concerne évidemment les titres pour lesquels l'emprise foncière est susceptible d'être la plus importante. À commencer par le Permis d'exploitation de Petite Mine qui « constitue un droit immobilier de durée limitée, distinct de la propriété du sol; susceptible d'hypothèque à la condition que les fonds empruntés et garantis soient utilisés pour les activités d'exploitation. – Il est cessible ou transmissible et amodiable » (art. 59). Mais aussi le Permis d'exploitation de Grande Mine qui, lui aussi, « constitue un droit immobilier de durée limitée, distinct de la propriété du sol, susceptible d'hypothèque à la condition que les fonds empruntés et garantis soient utilisés pour les activités d'exploitation. Il est cessible et amodiable »⁷² (art. 70).

Relations entre détenteurs de titres miniers et détenteurs des droits fonciers

Outre les relations entre Foncier et Minier décrites ci-dessus, liées aux titres miniers, il faut tenir compte de celles qui font l'objet du Chapitre 3 du Titre II de l'Ordonnance, consacré à « Des relations des titulaires de titres miniers avec les propriétaires du sol »⁷³. Ce texte contient quelques dispositions à retenir ici.

L'article 76 dispose qu'« aucun droit de recherche ou d'exploitation découlant des titres miniers ne vaut sans le consentement du (des) propriétaire(s) du sol, ou de ses (leurs) ayants droit, en ce qui concerne les activités impliquant la surface ou ayant un effet sur celle-ci ». Toutefois, « lorsque l'intérêt général l'exige, l'exploitation des immeubles nécessaires aux travaux et installations peut être poursuivie tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre d'un titre moyennant déclaration d'utilité publique dans les formes prévues par la réglementation en vigueur ».

L'article 77 est relatif au défaut de consentement du propriétaire du sol. Il dispose en son alinéa 1 qu'« en l'absence du consentement du propriétaire du sol ou de ses ayants droit, celui-ci peut se voir imposer, conformément à la réglementation en vigueur et moyennant une juste et préalable indemnisation⁷⁴, l'obligation de laisser effectuer les travaux sur sa propriété et de ne pas les entraver ».

72. Sous réserve d'une autorisation donnée par décret. Les modalités sont fixées dans les articles 147 à 153 du Décret d'application du Code minier.

73. Il faut y ajouter les articles 170 et 171 du Décret d'application du Code minier, qui renvoient à un arrêté d'application indisponible.

74. À noter que « le prix du terrain ou des indemnités dues en raison de l'établissement de servitudes ou d'autres démembrements de droits réels ou de l'occupation, est fixé comme en matière d'expropriation » (art. 77 al. 2).

L’alinéa 3 du même article ajoute au dispositif en disposant que « *les propriétaires du sol sur une parcelle de terrain, en vertu d’un titre foncier, de droits d’occupation ou de droits coutumiers frappés des servitudes ci-dessus, peuvent requérir l’expropriation ou l’indemnisation si lesdites servitudes rendent l’utilisation normale de ces titres fonciers, titres d’occupation et droits coutumiers impossible. L’acquisition portera en ce cas sur la totalité de la parcelle de terrain si le propriétaire du sol le requiert*

Il existe d’autres dispositions protectrices des droits des occupants, comme celle de l’article 80 qui impose au détenteur du titre minier de réparer tous les dommages qu’il pourrait causer, ou celle de l’article 81 qui dispose qu’« *aucun puits minier ou aucune galerie ne peut être ouvert à la surface, ni de sondage exécuté à plus de cinquante (50) mètres de profondeur dans un rayon de cent (100) mètres : a) autour des propriétés closes de murs ou d’un dispositif équivalent, villages, groupes d’habitation, puits, sans le consentement du propriétaire du sol ou de ses ayants droit; b) de part et d’autre des voies de communication, conduites d’eau et généralement à l’entour de tous travaux d’utilité publique et ouvrages d’art, sans autorisation donnée par l’Administration chargée des Mines et du domaine concerné (...)*

Concernant plus spécifiquement le régime des substances de carrière, on a indiqué plus haut que la propriété du sol commandait le dispositif, à l’inverse du régime des mines, ce qui est confirmé dans certaines dispositions du Titre III y relatif. Notamment, on peut signaler l’article 91a et l’article 92a, qui reprennent la même disposition : « *Être propriétaire du terrain où la carrière est située ou détenir le consentement écrit du propriétaire ou de l’État si le terrain est dans le domaine privé de l’État* »⁷⁵; ce qui est encore confirmé à l’article 98 qui précise notamment les conditions de négociation de ce consentement du propriétaire en cas de besoin, ainsi que celles relatives à un terrain situé sur le domaine privé de l’État. Les modalités de cette procédure sont détaillées dans l’article 178 du Décret d’application du Code.

Pour terminer sur le sujet minier, il faut indiquer ici que ces activités minières et de carrière peuvent être génératrices de ressources pour les collectivités territoriales.

Et ce, d’abord au titre du régime fiscal. Ainsi l’article 108 dispose-t-il que « *l’attribution des titres miniers, d’autorisations d’ouverture ou d’exploitation de carrières et des permis d’exploitation artisanale, leur transfert par cession ou transmission ainsi que leur renouvellement sont soumis au paiement des droits et taxes dont l’assiette, le taux ou le montant sont fixés par le décret d’application du présent Code (...)*

Par ailleurs, en vertu de l’article 109, « *les titulaires de permis de recherche, de Permis d’exploitation de Grande Mine et de Petite Mine sont tenus de s’acquitter d’une redevance superficiaire annuelle dont l’assiette et le montant sont fixés par le décret d’application du présent Code* » . C’est l’article 215 du Décret d’application qui fixe les modes de calcul des redevances superficiaires en fonction de la catégorie de permis.

Toujours concernant les produits miniers, l’article 110 dispose que ceux-ci « *sont soumis à un impôt spécial dit “impôt spécial sur certains produits” (ISCP) et à une redevance additionnelle dite “taxe ad valorem” (TAV). – La base taxable de l’ISCP est le chiffre d’affaires hors taxes. – La base taxable de la TAV est la valeur départ carreau-mine des substances extraites, exportées ou non, en déduisant les frais et charges intermédiaires (...)*

Et il y a aussi la possibilité d’accéder aux ressources du Fonds minier de développement prévu à l’article 83 du Code ; ce Fonds, en vertu de l’article 84, est « *affecté au financement des plans régionaux, communaux et locaux de développement* », et « *alimenté par la contribution, d’une part, de l’État à hauteur de 20 % des redevances proportionnelles collectées, liées à la valeur des produits extraits et/ou vendus, et d’autre part, des titulaires de titres miniers d’exploitation de mines et les bénéficiaires d’autorisation d’exploitation industrielle de substances de carrière à hauteur de zéro virgule vingt-cinq pour cent (0,25 %) du chiffre d’affaires hors taxes au cours du mois ou de la valeur des produits extraits au cours du mois* » .

75. Le terrain ne pourrait être situé dans le domaine public que si la parcelle concernée faisait l’objet d’un déclassement préalable.

● Le régime de l'eau

Par-delà les dispositions du Code domanial et foncier qui énumèrent un certain nombre de lieux de circulation ou de stockage de l'eau comme relevant de la domanialité publique, ou encore des textes plus spécifiques comme ceux relatifs aux collectivités territoriales⁷⁶, il faut surtout noter l'existence d'une Loi particulière : celle n° 02-006/AN-RM du 31 janvier 2002, portant Code de l'eau⁷⁷.

La particularité du régime juridique de l'eau est qu'il doit traiter dans une démarche unique aussi bien la question de rendre disponible cette matière première naturelle (si rare et si précieuse au Sahel) que celle de la protection et de la conservation de cette même matière. En atteste bien la définition donnée par le Code dans son article 2 : « *La présente Loi fixe les règles d'utilisation, de conservation, de protection et de gestion des ressources en eau. – L'eau est un bien relevant du domaine public. Son usage appartient à tous pourvu qu'il ne soit pas contraire à l'intérêt public. Il s'exerce dans le cadre de la solidarité entre usagers* ».

C'est cette perception qui justifie le principe fondamental qui règle le régime juridique de l'eau : « *L'eau ne peut faire l'objet d'appropriation privative que dans les conditions fixées par les dispositions en vigueur et dans le respect des droits coutumiers reconnus aux populations rurales pourvu qu'ils ne soient pas contraires à l'intérêt public* »⁷⁸. Cette rédaction soulève plusieurs problèmes.

D'abord les dispositions sont celles du présent Code, mais aussi celles par exemple de la Charte pastorale évoquée plus haut, qui règlent les problèmes d'accès aux mares et autres points d'abreuvement. Il manque donc un instrument de clarification pour les usagers afin de leur permettre de disposer d'une liste exhaustive des conditions en question.

Ensuite, le législateur se réfère aux « *droits coutumiers* », or, quand on sait les difficultés que pose cette formulation – le domaine foncier en fournit une illustration –, on peut imaginer les conflits qui peuvent résulter de ce texte à travers la diversité des interprétations dont il peut être l'objet.

Le problème devient encore plus complexe lorsqu'il est précisé dans l'article 5 du Code que « *le présent code s'applique à toutes les eaux dépendant du domaine hydraulique* », lequel selon l'article suivant « *est composé du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités décentralisées* ». La conception de « *domaine hydraulique* » n'est en effet pas forcément évidente, et l'article 7 du Code l'illustre bien : « *La définition et la nomenclature des eaux dépendant du domaine public hydraulique de l'État et du domaine public hydraulique des collectivités territoriales obéissent aux dispositions du Code domanial et foncier réglementant le domaine public de l'État et le domaine public des collectivités territoriales* ». Il faut alors se tourner vers le Code domanial et foncier évoqué et plus spécifiquement vers ses dispositions relatives au domaine public naturel.

L'article 9 du Code domanial et foncier, traitant du contenu du domaine public naturel de l'État, énumère : « (...) b) les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par les hauteurs des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles; c) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, avec une servitude de passage de dix (10) mètres de large sur chaque rive; d) les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une servitude de passage de vingt-cinq (25) mètres de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles; e) les nappes d'eau souterraines quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur ». Et sans doute faut-il y ajouter certains éléments du domaine public artificiel énumérés dans l'article 10 du même Code : « a) les canaux de navigation, les canaux d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, ainsi que les dépendances de ces ouvrages lorsqu'ils sont exécutés dans un

76. Même si ces références sont moins nombreuses et surtout sommaires, comme celles tirées de la Loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017, portant Code des collectivités territoriales, par exemple l'article 22 qui dispose que « *le conseil communal délibère, entre autres, sur : (...) 2) (...) g) l'eau et l'énergie* », formulation reprise dans l'article 95 pour le Cercle et 163 pour le Conseil régional, ce qui suggère que ces acteurs interviennent dans les circonstances prévues par le Code de l'eau.

77. *Journal officiel de la République du Mali*, n° 8 spécial, 2 mai 2002.

78. Art. 3 Code de l'eau.

but d'utilité publique; b) (...) les conduites d'eau (...), les digues fluviales (...); f) les ouvrages déclarés d'intérêt public en vue de l'utilisation des forces hydrauliques (...) ». Autrement dit, et pour résumer, ce qui est important, c'est sans doute de constater que le domaine hydraulique est surtout composé des différentes formes de stockage et de circulation de l'eau, naturelles comme artificielles.

C'est dans cette logique qu'il faut lire l'article 49 du Code domanial et foncier qui traite du domaine public naturel immobilier des collectivités décentralisées. « *Le domaine public naturel comprend les sites naturels déterminés par la Loi, ayant un caractère d'intérêt régional, de cercle ou communal. En font partie : a) les cours d'eau navigables ou flottables; b) les sources et cours d'eau non navigables ni flottables; c) les lacs et étangs; d) les nappes d'eau souterraines* ». L'article 50, quant à lui, sans les énumérer, inclut dans le domaine public artificiel les aménagements et ouvrages d'utilité publique réalisés pour des raisons d'intérêt régional, de cercle ou communal, ainsi que les terrains qui les supportent. Autrement dit, ce sont *a priori* les mêmes que pour l'État, sous réserve de la déclaration de leur niveau d'intérêt : régional, de cercle ou communal.

Évidemment, comme on l'a déjà fait remarquer pour la question domaniale, cette référence à « *l'intérêt de...* » ne paraît pas forcément évidente. Dans le cas du domaine artificiel, on pourra toutefois se référer aux compétences reconnues aux différents acteurs décentralisés par le Code des Collectivités territoriales.

La gestion des ressources en eau doit être « *globale, durable et équitable* » (art. 8 Code de l'eau), ce qui, dans le contexte sahélien qui est celui du Mali, est évidemment compréhensible. Elle est assurée par les services de l'État et ceux des collectivités décentralisées en fonction des compétences légalement reconnues aux uns et aux autres. Cette gestion est menée conformément aux dispositions de droit commun applicables à l'État et aux collectivités décentralisées, selon le cadre général suivant : « *L'État assure la définition de la politique nationale d'alimentation en eau potable et le développement du service public de l'eau à l'échelle du pays; les maîtres d'ouvrage sont soit l'État, soit les collectivités territoriales, selon le niveau d'intérêt de l'activité concernée* »⁷⁹. On doit ici ajouter, au regard de la décentralisation, que selon l'article 49 du Code de l'eau : « *L'État assure la fonction de maître d'ouvrage du service public de l'eau dans les centres urbains. Dans le cadre de la décentralisation, il peut déléguer celle-ci aux collectivités territoriales. Dans les centres ruraux et semi-urbains, les collectivités territoriales exercent la fonction de maître d'ouvrage de l'eau* ». ●

79. Art. 46 Code de l'eau.

Annexe : éléments de législation relatifs au Mali

● Organisation et administration du territoire

- Ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales en République du Mali
- Loi n° 93-008/AN-RM du 11 février 1993, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales
- Loi n° 94-009/AN-RM du 1^{er} février 1993, portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation, de la gestion et du contrôle des services publics
- Loi n° 95-034 du 12 avril 1995, portant Code des collectivités territoriales en République du Mali
- Décret n° 95-210/RM du 30 mai 1995, déterminant les conditions de nomination et les attributions des représentants de l'État au niveau des collectivités territoriales
- Loi n° 95-022 du 20 mars 1995, portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales
- Loi n° 96-25 du 21 février 1996, portant statut particulier du district de Bamako
- Décret n° 96-119/P-RM du 11 avril 1996, déterminant les conditions de nomination et les attributions du représentant de l'État au niveau du district de Bamako
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Loi n° 06-023 du 28 juin 2006, relative à la création et à l'administration des villages, fractions et quartiers
- Décret n° 06-567/P-RM du 29 décembre 2006, fixant le mode de désignation et les modalités de fonctionnement du conseil de village, de fraction et de quartier
- Arrêté n° 08-0268/MATCL-SG du 04 février 2008, fixant les modalités de création, de fusion et de suppression des villages, fractions et quartiers
- Loi n° 2017-051 du 2 octobre 2017, portant Code des collectivités territoriales
- Loi n° 2017-052 du 2 octobre 2017, déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales
- Loi n° 2017-053 du 2 octobre 2017, portant statut particulier du district de Bamako
- Loi n° 2018-035 du 27 juin 2018, portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales

● Domaines / Foncier

- Loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986, portant Code domanial et foncier, modifiée par l'Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992
- Décret n° 91-320/PM-RM du 3 octobre 1991, portant modalités d'application des dispositions du Code domanial et foncier relatives au permis d'habiter

- Décret n° 91-321/PM-RM du 3 octobre 1991, portant modalités d'application des dispositions du Code domanial et foncier relatives aux concessions rurales
- Décret n° 91-322/PM-RM du 3 octobre 1991, portant réglementation des modalités et conditions des cessions des terrains domaniaux par adjudication publique
- Décret n° 91-323/PM-RM du 3 octobre 1991, portant réglementation de la cession amiable des terrains domaniaux
- Décret n° 91-324/PM-RM du 3 octobre 1991, portant organisation et modalités de fonctionnement de la commission chargée des évaluations foncières
- Décret n° 92-113/PM-RM du 9 avril 1992, portant fixation des prix de cession et des redevances des terrains urbains et ruraux du domaine privé de l'État, à usage commercial, industriel et d'habitation
- Décret n° 92-114/PM-RM du 9 avril 1992, portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession et des redevances des terrains ruraux appartenant à l'État et détermination des procédures d'estimation des barèmes spécifiques
- Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992, portant modification du Code domanial et foncier
- Décret n° 94-335/PM-RM du 1^{er} novembre 1994, portant fixation du coût de cession des terrains urbains du domaine privé de l'État à usage d'habitation, objet de lettres d'attribution, de permis d'occuper et de concessions provisoires
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Décret n° 01-040/P-RM du 2 février 2001, déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé de l'État
- Décret n° 01-041/P-RM du 2 février 2001, fixant les modalités d'attribution du permis d'occuper
- Loi n° 02-008 du 12 février 2002, portant Code domanial et foncier
- Décret n° 02-111/P-RM du 6 mars 2002, déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics immobiliers de l'État et des collectivités territoriales
- Décret n° 02-112/P-RM du 6 mars 2002, déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains du domaine privé des collectivités territoriales
- Décret n° 02-113/P-RM du 6 mars 2002, fixant les modalités d'organisation et de confection du cadastre
- Décret n° 02-114/P-RM du 6 mars 2002, portant fixation des prix de cession et des redevances de terrains urbains et ruraux du domaine privé de l'État, à usage commercial, industriel, artisanal, de bureau, d'habitation ou autres
- Décret n° 02-115/P-RM du 6 mars 2002, portant fixation des barèmes généraux de base des prix de cession, des redevances, des terrains ruraux appartenant à l'État et détermination de la procédure d'estimation des barèmes spécifiques
- Loi n° 06-040/AN-RM du 5 septembre 2006, portant Loi d'orientation agricole
- Loi n° 2017-001 du 11 avril 2017, portant sur le foncier agricole
- Ordonnance n° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020, portant Loi domaniale et foncière (JO 2020-35)
- Loi n° 2021-056 du 07 octobre 2021, portant modification et ratification de l'Ordonnance n° 2020-014/PT-RM du 24 décembre 2020, portant Loi domaniale et foncière

● Ressources naturelles / Environnement

- Décret n° 03-594/P-RM du 31 décembre 2003, relatif à l'étude d'impact sur l'environnement

Forêt

- Loi n° 95-003 du 18 janvier 1995, portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois
- Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995, fixant les conditions de gestion des ressources forestières
- Arrêté n° 95-2487 du 14 novembre 1995, déterminant les modalités de mise à feu dans le domaine forestier de l'État et des collectivités décentralisées
- Arrêté n° 96-0753/MDRE-SG du 13 mai 1996, fixant les règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux
- Arrêté n° 96-0793/MDRE-SG du 17 mai 1995, portant composition et fonctionnement des commissions régionales chargées d'arbitrer des conflits relatifs à la fixation des quotas annuels d'exploitation du bois
- Arrêté n° 96-1023/MDRE-SG du 26 juin 1996, déterminant les types et les modèles de coupons et les modalités d'attribution, de délivrance et de contrôle des coupons de transports de bois
- Décret n° 98-402/P-RM du 17 décembre 1998, fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 99-320/P-RM du 09 octobre 1999, fixant la procédure de défrichement dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 00-022/P-RM du 19 janvier 2000, fixant les modalités de classement des forêts, des périmètres de reboisement et des périmètres de protection dans le domaine forestier de l'État
- Décret n° 01-404/P-RM du 17 septembre 2001, déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières
- Loi n° 04-005 du 14 janvier 2004, portant création du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'État
- Décret n° 04-091 du 24 mars 2004, fixant l'organisation et les modalités de gestion du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de la protection de la faune dans les domaines de l'État
- Décret n° 04-137(bis)/P-RM du 7 avril 2004, fixant la répartition des recettes perçues à l'occasion de l'exploitation des domaines forestier et faunique de l'État entre les fonds d'aménagement et de protection des forêts et de la faune et les budgets des collectivités territoriales
- Loi n° 10-028 du 12 juillet 2010, déterminant les principes de gestion des ressources du domaine forestier national

Mines et hydrocarbures

- Ordonnance n° 2019-022/P-RM du 27 septembre 2019, portant Code minier en République du Mali
- Loi n° 2020-010 du 11 mai 2020, portant ratification de l'Ordonnance n° 2019-022 du 27 septembre 2019, portant Code minier en République du Mali
- Décret n° 2020-0177/PT-RM du 12 novembre 2020, fixant les conditions et les modalités d'application du Code minier en République du Mali

Faune

- Loi n° 95-031 du 20 mars 1995, fixant les conditions de gestion de la faune sauvage et de son habitat
- Arrêté n° 95-2489/MDRE-SG du 14 novembre 1995, fixant les conditions d'exercice de la chasse rituelle et du droit d'usage en matière de chasse
- Décret n° 97-051/P-RM du 31 janvier 1997, fixant les conditions et les modalités de la profession de guide de chasse
- Décret n° 97-052/P-RM du 31 janvier 1997, déterminant les conditions et les modalités d'exercice des droits conférés par les titres de chasse
- Arrêté interministériel n° 97-0972/MATS/MDRE/MFC/MIA-SE du 12 juin 1997, portant réglementation de l'importation temporaire d'armes de chasse par les touristes
- Arrêté n° 98-0139/MDRE-SG du 12 février 1998, définissant les conditions de délivrance des permis et des autorisations spéciales de chasse aux étrangers non-résidents
- Décret n° 99-321 du 4 octobre 1999, fixant les modalités de classement des réserves de faune, des sanctuaires et les modalités de création des zones d'intérêt cynégétique et des ranches de gibier dans le domaine faunique de l'État
- Décret n° 00-021 du 19 janvier 2000, fixant les attributions, la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement des conseils de chasse
- Décret n° 01-136 du 23 mars 2001, fixant les taux des redevances et des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation de la faune dans le domaine faunique de l'État
- Loi n° 02-017 du 3 juin 2002, régissant la détention, le commerce, l'exportation, la réexportation, l'importation, le transport et le transit de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages

Ressources halieutiques

- Décret n° 95-182 du 26 avril 1995, fixant les taux de redevance perçus à l'occasion de la délivrance des permis de pêche
- Décret n° 96-010/P-RM du 17 janvier 1996, fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles
- Décret n° 96-011/P-RM du 17 janvier 1996, déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des conseils de pêche
- Loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales
- Loi n° 2014-062 du 29 décembre 2014, déterminant les principes et les conditions de gestion de la pêche et de l'aquaculture

Eau

- Décret n° 01-035/P-RM du 6 septembre 2001, fixant les modalités de gestion des eaux usées et des gadoues
- Loi n° 02-006 du 31 janvier 2002, portant Code de l'Eau

Pastoralisme

- Loi n° 01-004 du 27 février 2001, portant Charte pastorale en République du Mali