

Mali

I. Le cadre général

Le cadre général est défini par une remise en cause complète, depuis 1991, du dispositif institutionnel et de ses diverses modalités d'application. Cette rénovation de l'appareil de l'État, avec pour corollaire l'émergence de véritables collectivités locales, dotées de pouvoirs, de compétences, de moyens, intervient dans un pays qui demeure extrêmement vulnérable aux variations climatiques, compte tenu de sa position sahélienne, de l'importance du désert, de l'éloignement des côtes océaniques. Mais il y a un point fort qui ne doit surtout pas être oublié : le Mali est aussi un pays dont l'histoire 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, mais pas forcément plus humain. Dans un tel environnement, le pari de la décentralisation est donc passionnant à suivre. Il est en route.

Le Mali est relativement vaste, surtout comparé à beaucoup d'autres pays de la sous-région, puisque sa superficie est de 1 240 190 km².¹ Les altitudes sont faibles, le point culminant étant le mont Hombori (1 155 m) dans le Gourma. Il faut souligner la présence de deux fleuves importants, le Sénégal et surtout le Niger.

La population était estimée à 14 millions d'habitants en 2006, avec un taux de croissance annuel de 3 %, dont environ 30 % d'urbains².

La situation économique du Mali est le résultat de multiples contraintes, dont certaines ont déjà été évoquées. Il s'agit d'un pays enclavé, c'est-à-dire qui dépend presque complètement de ses voisins (notamment la Côte d'Ivoire, pour le port d'Abidjan et la voie goudronnée ; et le Sénégal, pour le port de Dakar et la voie ferrée qui en provient) pour ses échanges, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation. Il s'agit d'un pays très largement désertique ou semi-désertique, les zones sahéliennes et soudaniennes étant par ailleurs extrêmement vulnérables et soumises aux aléas climatiques qui peuvent consister, comme dans la première moitié des années 1970, en sécheresse redoutable. Enfin, les ressources locales sont extrêmement réduites.

L'économie malienne reste donc largement agro-pastorale, puisque ce secteur contribue pour plus de 46 % au PIB et qu'il emploie 70 % de la population active³. Les ressources minières consistent surtout en or, en pleine croissance, dont l'exploitation est traditionnelle (cf. place et rôle historique du Mali), et industrielle avec de plus en plus de concessionnaires privés (notamment sud-africains). 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, dans les industries agro-alimentaires (conserveries), la production d'électricité (hydroélectrique), les cigarettes et allumettes, et le textile.

¹ Cf. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2006, p. 391.

² Cf. *Atlas Jeune Afrique* précité, p. 132.

³ *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.

L'histoire tient une place particulièrement importante dans le cas du Mali compte tenu de la multiplicité des royaumes et empires qui s'y sont succédés⁴ et ce depuis une date très ancienne. Cette longue et riche histoire n'est pas sans avoir 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 informé⁵. 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 proclame la création de la République du Mali. Celle-ci va connaître trois grandes phases : celle de Modibo Keita du 22 septembre 1960 au 19 novembre 1968, autoritaire et monopartiste, d'inspiration socialiste ; celle des militaires du 19 novembre 1968 à mars 1991, régime d'abord très autoritaire ; enfin, celle de la démocratie depuis 1991. La Constitution est adoptée par référendum le 12 janvier 1992, suivie par des élections municipales, législatives et présidentielles. Mais c'est aussi le processus de décentralisation qui s'amorce progressivement dans le respect des nouveaux principes constitutionnels. Il faut simplement pour terminer indiquer que selon les commentaires disponibles, le Gouvernement actuel serait moins sensible aux enjeux de la décentralisation que celui du président Konaré qui avait mis en place celle-ci. On peut imaginer que les difficultés matérielles rencontrées dans la mise en œuvre concrète de la décentralisation n'y sont pas étrangères. Mais selon d'autres avis, le choix des compétences comme l'absence de certaines compétences essentielles, au niveau local, en particulier celles relatives à la gestion de la terre et des ressources naturelles, n'y sont pas étrangères non plus.

II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation administrative du territoire repose sur une priorité de la décentralisation reconnue par la Constitution du 12 janvier 1992 (articles 97 et 98)⁶, laquelle a créé les collectivités territoriales et posé le principe de leur libre administration par des conseils élus.

Pour favoriser cette implantation, la Constitution a également prévu l'existence d'un Haut Conseil des collectivités qui doit être saisi par le Gouvernement pour toute question concernant lesdites collectivités⁷. Ce Haut Conseil a en effet « *pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional* »⁸. Cette initiative constitutionnelle a été concrétisée par un premier texte de valeur légale, l'ordonnance n° 91-039/P-CTSP du 8 août 1991, déterminant les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales en République du Mali, suivi de nombreux autres dont la loi n° 95-034, du 12 avril 1995, portant Code des collectivités territoriales en République du Mali.

La loi n° 93-008 prévoit cinq catégories de collectivités territoriales (locales), dont certaines correspondent à des circonscriptions administratives déjà existantes : la région (au nombre de 8), le district de Bamako, le cercle (49 au total), la commune urbaine et la commune rurale, correspondant dans la pratique à trois niveaux de décentralisation : la région, le cercle, la commune. En outre, la loi portant Code des collectivités précise que les communes urbaines sont subdivisées en quartiers, et les communes rurales en villages (ou en fractions dans les zones nomades).

4 La première organisation historique est celle de l'Empire du Ghana, « le pays de l'or » selon l'astronome Al Fazari (VIIe siècle), qui, étendu sur le Mali, la Mauritanie, la Guinée et le Sénégal, a duré du VIe au XIIIe siècle. L'Empire du Mali prend la suite. En 1630, les Peuls du Macina et les Bambara de Ségou mettent un terme à l'empire qui disparaîtra définitivement en 1670. L'histoire se poursuit alors avec l'Empire de Ségou créé au XVIIe siècle par Kaladian Coulibaly, avec comme capitale Sekou Koro, jusqu'en 1862. La chute de Ségou prise par El Hadj Omar en marque la fin. Commence alors la grande période islamique, qui sera marquée par trois grandes figures : Cheickou Hamadou (1775-1844), fondateur de l'empire peul du Macina ; El Hadj Omar (1794-1864), fondateur de l'Empire toucouleur ; et Samory.

⁵ Cf. Toe R., *La décentralisation au Mali. Ancrage historique et dynamique socio-culturelle*, Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles, Bamako, 1997, 37 p.

⁶ Art. 97 : *Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi.* Art. 98 : *Les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.*

⁷ Cf. articles 99 à 104.

⁸ Cf. article 99 de la Constitution.

Toutes ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁹. Elles règlent par délibération leurs affaires propres¹⁰. Il est donc indispensable qu'elles « *s'administrent librement par des assemblées ou conseils élus* », lesquels élisent en leur sein l'organe exécutif dont la composition est fixée par la loi¹¹. 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* »¹². Les règles spécifiques à ces domaines sont fixées par une loi appropriée.

La région est la collectivité de niveau supérieur. « *Elle a une fonction de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire.* »¹³ Elle dispose d'une assemblée régionale composée des membres élus en leur sein par les conseils des cercles qui la composent, le nombre des élus étant proportionnel à celui des habitants du cercle considéré¹⁴. L'assemblée dispose d'un bureau composé du président et de deux vice-présidents élus en son sein.

« *Le cercle est la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune. (...) Il regroupe des communes.* »¹⁵ Il dispose d'un conseil de cercle composé de membres élus en leur sein par les conseils communaux au prorata de leur population¹⁶. Ce conseil élit en son sein un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents¹⁷.

Dans ce dispositif, la commune est assurément la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La définition de son cadre territorial, pourtant nécessaire pour définir les conditions pratiques de l'exercice de ses compétences et responsabilités, est pour le moins ambiguë et correspond 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* »¹⁸. En clair, le territoire communal doit correspondre à une certaine réalité sociale et économique, ce qui est bien mais évidemment difficile à établir.

Encore faut-il aussi arriver à concrétiser les limites de ce territoire et à les « implanter » sur le terrain, ce qui est un tout autre défi¹⁹, mais qui sera absolument nécessaire pour que l'on passe de la théorie, de la loi, des élections, à la gestion des affaires quotidiennes.

La commune peut être urbaine ou rurale²⁰. 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.* »²¹ On devrait donc en conclure que la qualification dépend exclusivement de cette composition de la commune considérée, envisagée sous l'angle de la « dominance », soit du quartier, soit du village. Il faut donc alors se référer à la défini-

⁹ Cf. art. 1, al. 2, loi n° 93-008.

¹⁰ Cf. art. 4, loi n° 93-008.

¹¹ Cf. art. 5, loi n° 93-008.

¹² Cf. art. 12, loi n° 93-008.

¹³ Cf. art. 123, loi n° 95-034.

¹⁴ Cf. art. 124, loi n° 95-034.

¹⁵ Cf. art. 74, loi n° 95-034.

¹⁶ Cf. art. 75, loi n° 95-034.

¹⁷ Cf. art. 105, loi n° 95-034.

¹⁸ Art. 3, loi n° 95-034.

¹⁹ Une approche technique a été proposée dans un mémoire de maîtrise spécialisé en Aménagements fonciers et systèmes cadastraux, par Yves Crosnier sous le titre *Problématiques foncières en Afrique : des outils sont disponibles*. Même si l'analyse juridique est loin d'être complète, voire parfois erronée, même au niveau des concepts de base, la méthodologie proposée pourrait être approfondie. Elle rejoint par certains côtés celle utilisée dans le plan foncier de Côte d'Ivoire.

²⁰ Art. 1, alinéa 1, loi n° 93-008 précitée.

²¹ Art. 2, loi n° 95-034 précitée ; on peut par ailleurs indiquer que les lois antérieures ne sont pas plus prolixes. En particulier la loi n° 93-008 qui évoque les deux catégories de communes comme si cela allait de soi, alors que l'ordonnance n° 91-039 ne parle que des communes en général, sans envisager leur caractère urbain ou rural.

tion de chacun de ces composants potentiels. L'article 60 de la loi n° 95-034 identifie chacun de ceux-ci de la même manière : communauté de base ; le village en milieu rural sédentaire, la fraction en milieu nomade, le quartier en milieu urbain. L'article suivant précise que la reconnaissance de chaque communauté est faite par arrêté du représentant de l'État au niveau régional, « à la demande des populations, après avis du conseil communal », selon des critères qui doivent être fixés par arrêté du ministre chargé des Collectivités territoriales. On doit se rappeler ici que de la clarification du caractère urbain ou rural de la commune va notamment dépendre la caractérisation urbaine ou rurale des terres situées sur le territoire de celle-ci.

La commune dispose d'un conseil élu, dont le nombre des membres est proportionnel à la taille de la population de la commune (de 11 membres pour moins de 10 000 habitants, jusqu'à 45 pour celles de plus de 200 000 habitants)²². Le conseil communal « règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; il délibère notamment sur les plans d'occupation et les opérations d'aménagement de l'espace communal, la gestion domaniale et foncière et l'acquisition du patrimoine²³. Il doit prendre l'avis du ou des conseil(s) 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 communal²⁴. Le conseil élit en son sein le bureau communal constitué du maire et de ses adjoints. « Le maire est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal... »²⁵. 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.

Il faut souligner que si la commune urbaine se compose de quartiers et la commune rurale de villages et/ou fractions²⁶, toutes ces subdivisions ne sont que des découpages administratifs ne disposant ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière. La loi les qualifie d'ailleurs de « communautés de base »²⁷, en précisant que ces subdivisions sont reconnues en tant que telles par « arrêté du représentant de l'État au niveau régional, à la demande des populations, après avis du conseil communal ». Elles ne sont donc pas dans la position de pouvoir régler par leurs délibérations les affaires d'intérêt local qui les concernent. Cependant, ces communautés sont administrées par un chef (de quartier, de village ou de fraction selon le cas), nommé par le représentant régional de l'État sur proposition du conseil de village ou de fraction, ou du conseil communal lorsqu'il s'agit d'un quartier²⁸. Ces chefs sont assistés par des conseillers. Dans le cas du quartier, ceux-ci sont nommés sur proposition du chef de quartier après avis du conseil communal. Dans le cas du village ou de la fraction, ils sont élus par l'assemblée générale des électeurs du village ou de la fraction²⁹. Ce que la loi ne dit pas, c'est comment il faut procéder au départ : nommer les conseillers, mais comment s'il n'y a pas de chef, ou nommer le chef s'il n'y a pas de conseillers ?

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.

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 », la responsabilité de la tutelle étant dévolue selon un processus conforme au principe de hiérarchie : le haut-commissaire assure la tutelle des cercles et de la commune chef-lieu de région ; le délégué du Gouvernement celle des communes urbaines et rurales du cercle³⁰. Le principe fondamental de ce contrôle est de porter sur la seule légalité (à l'exclusion de toute

²² Art. 6, loi n° 95-034 précitée.

²³ Art. 14, loi n° 95-034 précitée.

²⁴ Art. 17, loi n° 95-034 précitée.

²⁵ Art. 44, loi n° 95-034 précitée.

²⁶ Art. 2, loi n° 95-034 précitée.

²⁷ Art. 60, loi n° 95-034.

²⁸ Art. 62, loi n° 95-034.

²⁹ Art. 71, loi n° 95-034.

³⁰ Art. 19, loi n° 93-008 ; on notera que cet article ne dit rien concernant la tutelle qui doit s'exercer sur la collectivité régionale, excepté son chef-lieu, ni sur le district de Bamako.

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.

Le tableau de la page suivante met en évidence l'articulation entre les collectivités décentralisées et les circonscriptions administratives de l'État.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Mali

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	8						Haut-commissaire nommé par décret
		Région		Oui	Oui	Assemblée régionale composée de représentants élus des conseils de cercle	Président de l'assemblée régionale élu par celle-ci en son sein
District de Bamako	1						Haut-commissaire nommé par décret
		District de Bamako		Oui	Oui	Conseil de district élu composé des représentants des communes	Président du district élu par le conseil
Cercle	49						Préfet nommé par décret
		Cercle		Oui	Oui	Conseil de cercle composé des représentants élus des conseils de cercle	Président du conseil de cercle
		Commune urbaine		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire élu par le conseil en son sein
		Commune rurale		Oui	Oui	Conseil communal élu	Maire élu 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 désigné par le conseil et nommé par le représentant de l'État

Pour en finir avec ce processus, on peut indiquer que celui-ci semble désormais bien ancré dans l'esprit et la culture administrative du Mali, même si le Gouvernement du président Toure semble moins enclin à en faire une priorité nationale. Il faut dire que le processus a bénéficié durant la décennie écoulée d'énormes appuis extérieurs, et que bon nombre de ceux-ci se poursuivent aujourd'hui. Le dispositif d'appui à la décentralisation est d'ailleurs affiché comme tel dans les documents produits par les services compétents au Mali. Ces appuis sont 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 loca-

les. On ne peut que regretter que le transfert des compétences soit si lent, pas nécessairement tourné vers les attentes les plus locales (éducation et santé sont prioritaires), alors même que les compétences de base n'ont pas forcément été constituées comme on l'a indiqué plus haut.

III. La gestion domaniale et foncière

- **La législation**

Tout le système domanial et foncier repose sur 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. Ce dispositif législatif reprend largement les principes généraux bien établis et un certain nombre d'innovations mises en place par la loi n° 86-91/AN-RM du 1^{er} août 1986 (telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment l'ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992), laquelle avait fait un grand ménage dans l'ensemble parfois confus des textes hérités de l'Administration coloniale. Il faut y ajouter les dispositions de la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales, lesquelles sans changer fondamentalement l'esprit du code de 1986, n'en ajoutent pas moins quelques innovations importantes relativement à la gestion domaniale locale³¹.

Ces textes ont été en partie « réinterprétés » par la loi n° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant loi d'Orientation agricole. 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).

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

³¹ Comme en attestent bien les rares dispositions du code de 1986 consacrées aux collectivités territoriales décentralisées, le sujet n'avait évidemment pas la même « sensibilité » et donc importance politique que depuis quelques années. Lors des travaux préparatoires, ce point avait d'ailleurs fait l'objet de débats très controversés.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Mali

	Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
DOMAINE NATIONAL DU MALI	Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et artificiel, immatriculé ou non selon le cas	Inaliénabilité Insaisissabilité Imprescriptibilité	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités territoriales (régions, cercles, communes urbaines et rurales)
	Domaine de l'État	- Terrains domaniaux : sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État - Domaine privé de l'État : terrains immatriculés au nom de l'État	Procédures domaniales spécifiques sur terrains non mis en valeur ou Droit de disposition selon règles du droit civil et immatriculation	- Terrains urbains : . <i>Cession</i> de gré à gré ou aux enchères. <i>Bail emphytéotique</i> - Terrains ruraux : . <i>Concession provisoire</i> transformable en titre foncier ou bail emphytéotique après mise en valeur - Cessions, locations, donations, etc.	État : Administration des Domaines et Cadastre Administration territoriale pour attributions provisoires Domaines, Cadastre, Conservation foncière
	Domaine des collectivités	- Terrains domaniaux non immatriculés transférés ou cédés par l'État - Domaine privé : terrains immatriculés au nom de celles-ci	Procédures domaniales de l'État ou Droit de disposition selon règles du Code civil et de l'immatriculation Seulement droit de disposition selon Code civil et immatriculation	Terrains urbains : . <i>Permis d'habiter</i> dans les zones urbaines loties et immatriculées au nom de l'État	(comme ci-dessus)
	Propriété privée	Terrains immatriculés au nom des personnes privées	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations, 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 - Transformer en concession provisoire les droits comportant emprise évidente et permanente	- Transactions coutumières au sein de la collectivité concernée - Régime de la concession après transformation	Authentification possible par l'Administration territoriale

. Le domaine national du Mali

L'ensemble des terres qui constituent le territoire du Mali sont regroupées en un ensemble 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. « *Le domaine national du Mali, qui englobe le sol et le sous-sol du territoire national, comprend : a) les domaines public et privé de l'État du Mali ; b) les domaines publics et privés des collectivités territoriales³² ; c) le patrimoine foncier des autres personnes, physiques ou morales.* »³³ C'est sur l'alinéa c) de cet article qu'il convient de s'appesantir pour signaler deux changements importants : d'une part, le terme *patrimoine* est venu remplacer celui de domaine, ce qui est évidemment souhaitable au regard des critères de classification des terres en fonction de leur rattachement à l'une ou l'autre catégorie d'acteurs ; d'autre part, la fin de l'alinéa « *composé des immeubles faisant l'objet d'un titre foncier* » a été ôtée, ce qui est logique si l'on souhaite montrer l'importance relative qui est attachée aux droits coutumiers, en dépit de la rédaction du texte comme on le verra plus loin. C'est partant de cette énumération de base que le code décline les différents statuts. L'objectif conceptuel n'est pas de créer une nouvelle catégorie juridique, mais plutôt de dessiner un cadre juridique général susceptible d'accueillir tous les statuts, en précisant bien les limites de chacun, y compris ceux relevant de l'État.

. Le domaine public

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. 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, dès lors qu'il s'agit d'implantations spatialement déterminées et localisées³⁴. L'objectif est de mettre un terme à toutes les occupations abusives de ce domaine à travers l'identification de ce domaine sur les cartes foncières.

. Le domaine privé de l'État

Le domaine privé, et au premier chef celui de l'État, englobe tous les autres terrains, y compris, de manière potentielle mais relative, certains terrains dits coutumiers (le chapitre III du titre III consacré au domaine privé immobilier de l'État, est intitulé : *Des droits fonciers coutumiers*). L'État est présumé maître de la terre dès lors qu'il n'existe pas de titre foncier (donc de droit de propriété établi par écrit), ni de droits coutumiers susceptibles d'être assimilés à un droit de propriété « titrable ». Le domaine privé de l'État est donc très large *a priori*³⁵.

Sur ce domaine privé, mais après immatriculation au nom de l'État de manière à écarter toute prétention ultérieure notamment coutumière, diverses procédures peuvent permettre de donner satisfaction à des demandes de terrain. Ces procédures tiennent toutes compte de l'exigence de mise en valeur, toujours considérée comme une condition d'accès au titre foncier, mais en fonction de modalités juridiques variables selon que l'on est en zone urbaine ou en zone rurale.

Dans les zones urbaines (terrains inclus dans les limites des périmètres des communes définies par la loi comme étant urbaines), les terrains peuvent faire l'objet de permis d'occuper (qui remplacent les permis d'habiter du code de 1986), lesquels sont de la compétence communale. L'État peut quant à lui, dans les mêmes zones, procéder par la vente (de gré à gré ou aux enchères), la location ou le bail emphytéotique.

En zone rurale, les terrains peuvent être l'objet de deux procédures juridiques : l'attribution en pleine propriété pour ceux qui sont placés sous le régime de droits dits coutumiers, dont la permanence

³² Alors que dans le texte précédent (art. 1 de la loi de 1986), ces collectivités étaient définies comme « décentralisées », le nouveau texte, élaboré alors que la décentralisation est devenue réalité, n'en fait plus mention.

³³ Art. 1, ordonnance n° 00-027.

³⁴ Art. 13 et 14, ordonnance n° 00-027.

³⁵ Art. 28, ordonnance n° 00-027: « *Font partie du domaine privé de l'État : a) les terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré au nom de l'État à la suite de : (...); b) les terres non immatriculées y compris : celles vacantes et sans maître sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers ; celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers 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.* » Le nouveau texte a ajouté le dernier alinéa sur la pertinence duquel on peut s'interroger.

et la réalité de l'occupation permettent de considérer que le droit des titulaires est réel et suffisant pour justifier l'attribution d'un titre foncier ; l'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 sous la forme du titre foncier.

. Les terres immatriculées privées

Les terres appropriées privativement sont celles dont le titre foncier est établi au nom d'une personne privée ou publique, 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 les titres III (*Du domaine privé immobilier de l'État*), IV (chapitre 2 : *Du domaine privé immobilier des collectivités territoriales*) et VI (*De la propriété foncière*) du Code domanial et foncier, et les règles applicables du Code civil.

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 une disposition qui prévoit le retrait du droit en cas de défaut ou insuffisance de mise en valeur. 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 caractérisé³⁶.

Par-delà ces dispositions générales, il faut revenir ici sur la question des exploitations agricoles de la loi d'Orientation agricole précitée. On doit souligner dès ici l'ambiguïté dans l'exploitation familiale, de la situation de la propriété foncière ; celle-ci doit-elle relever des détenteurs des terrains reconnus ou de l'exploitation personne morale ? Le texte suggère une réponse dans l'article 16, alinéa 2 : « (...) la personnalité morale sans préjudice des droits de propriété foncière des tiers »³⁷, ce qui suggère immédiatement une nouvelle question : qui sont les tiers ainsi mentionnés ?

. Les droits coutumiers

Comme on l'a vu précédemment, ce dispositif n'ignore pas les droits coutumiers, même si on aurait pu imaginer une procédure encore plus ouverte, notamment dans la simplification des formalités³⁸. Les terrains objet de tels droits demeurent inclus dans le domaine privé de l'État (leur régime est déterminé par un chapitre inclus dans le titre relatif au domaine privé de l'État). Cependant, dans le même temps, le législateur pose le principe selon lequel « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés »³⁹ et il propose, sous réserve toutefois de certaines conditions, un mécanisme spécial de consécration desdits droits⁴⁰. Ce régime est à un double niveau.

D'abord, comme on l'a dit ci-dessus, il y a une confirmation de principe desdits droits. « *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.* » 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, puisque les transferts de tels droits ne sont possibles que dans les conditions coutumières et entre mêmes ressortissants coutumiers si l'on peut dire⁴¹. Pour disposer de droits élargis, les détenteurs coutumiers doivent engager une procédure de reconnaissance officielle de leur droit, pour aboutir à une concession provisoire puis, à l'échéance de celle-ci, à un titre définitif.

³⁶ Art. 131 à 137, ordonnance n° 00-027, 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 bâtis 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 ».

³⁷ Art. 16, alinéa 2, loi n° 06-40/AN-RM.

³⁸ Il est important de savoir que si les droits coutumiers bénéficient depuis quelques années d'une appréciation et d'une prise en considération plus favorables, ce n'était pas le cas auparavant et notamment lors des travaux de rédaction du projet de code. On remarquera aussi que cette approche de la question n'est pas spécifique au Mali.

³⁹ Art. 43, ordonnance n° 00-027.

⁴⁰ Art. 43 à 46, ordonnance n° 00-027.

⁴¹ 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.

Le deuxième cas est celui dans lequel l'État a besoin des terrains objet des droits coutumiers, notamment pour les besoins d'une incorporation à son domaine pour attribuer une concession rurale, ou de manière plus générale ou d'intérêt public, pour disposer des terrains. Une procédure d'identification des 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, soit en terrain immatriculé, soit en espèces. Seule nuance entre les deux sous-hypothèses précédentes : si la procédure est enclenchée par une demande de concession rurale, les détenteurs coutumiers, si les conditions sont réunies, peuvent demander celle-ci en leur nom.

La loi d'Orientation agricole est également intervenue concernant ces droits coutumiers, d'une manière assez générique. L'article 76 doit ici être souligné : « *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 agro-écologique 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 pourra avoir sur les droits coutumiers. Ceux-ci devraient, si le travail était mené à bien, se voir en quelque sorte « figés », « gelés », dans leur description du moment de l'enquête, perdant ainsi toute possibilité d'évolution, ce qui devrait pourtant les caractériser. On notera aussi que cette démarche semble aller en contradiction avec l'esprit des observatoires du foncier qui seront décrits plus loin.

. Les dispositions spécifiques au foncier rural

Comme on l'a indiqué plus haut, la loi d'Orientation agricole consacre un chapitre entier à ce Foncier agricole (articles 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 récemment validé, 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*⁴², laquelle confirme, dans son analyse, un certain nombre des incertitudes ou incomplétudes 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. Cette évolution permet de penser que des actions concrètes devraient pouvoir rapidement être entreprises ; elles seront nécessairement de nature à entraîner de nouvelles modifications du Code domanial et foncier.

• L'organisation administrative

La première remarque est que le Mali s'est doté depuis le deuxième mandat du président Konaré d'un nouveau ministère, en charge des Domaines de l'État et des Affaires foncières. Cette innovation ne semble pas avoir sensiblement changé l'organisation administrative de l'État, même si elle atteste de l'intérêt de l'État pour un sujet éminemment sensible.

L'organisation administrative, longtemps très centralisée puisque tous les actes domaniaux et fonciers devaient être signés au niveau ministériel, après visa de la direction nationale des Domaines, même si les procédures étaient initiées et instruites au niveau local (en général le cercle), s'est progressivement déconcentrée depuis 1992, en particulier par l'application de l'ordonnance n° 92-042⁴³. On notera qu'actuellement, l'application de cette ordonnance pose un problème spécifique : d'une part, la nouvelle ordonnance de 2000 l'abroge expressément, comme « dispositions contraires », mais d'autre part, les précisions fournies dans le texte de 1992 sont absentes du nouveau texte ; or, comme elles sont nécessaires à l'application de celui-ci, il faut donc les considérer aussi comme abrogées. C'est ainsi que la concession rurale, jusqu'à 10 hectares, est dorénavant accordée par arrêté du délégué du Gouvernement (anté-

⁴² 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.

⁴³ Ordonnance n° 92-042/P-CTSP du 3 juin 1992, portant modification du Code domanial et foncier.

rieurement commandant de cercle), puis jusqu'à 50 hectares, par arrêté du haut-commissaire (gouverneur de région)⁴⁴. De même, le permis d'habiter est-il accordé par le délégué du Gouvernement dans les cercles⁴⁵. L'attribution de la propriété définitive, après mise en valeur, est elle aussi déconcentrée puisque la signature du directeur national chargé des Domaines est déléguée à son représentant régional.

D'autres améliorations seront sans doute introduites pour mieux tenir compte de la décentralisation ainsi que de l'évolution vraisemblable de la législation domaniale et foncière. De ce point de vue, il faudra notamment tenir compte de la loi n° 96-050 qui donne des compétences domaniales relativement étendues aux collectivités, même si le domaine de celles-ci demeure à déterminer, et même si les textes d'application de cette loi restent à publier.

Encore, il faut mentionner une particularité de ce dispositif opérationnel, qui était l'existence d'observatoires du foncier dans certaines régions⁴⁶. Ces structures, « parapubliques », avaient un rôle d'enquête, d'évaluation et d'appréciation des situations et des revendications foncières, notamment celles à référence coutumière. Elles ont disparu en 1997.

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° 06-40 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 complète donc l'exigence déjà posée dans le Code domanial et foncier). Ici encore, il faut s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qu'il n'a même pas été possible de faire fonctionner pour les seuls terrains titrés. Sans compter que le Cadastre se trouve ainsi chargé d'une nouvelle compétence, celui de la gestion de toute la documentation foncière pour les terres agricoles et plus seulement de la documentation topographique. 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.

• Les 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 forte demande se manifeste pour obtenir des parcelles régularisées.

La pression des autorités joue 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 quelques années pour simplifier les procédures (mise en place progressive du concept de guichet 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 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, notamment dans le nouveau contexte de la décentralisation, en particulier des mairies, de fournir des parcelles au plus grand nombre (ce qui permet de satisfaire à la fois les électeurs et les responsables des finances locales !).

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.

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

⁴⁴ Art. 44 nouveau du CDF.

⁴⁵ Art. 112 bis nouveau du CDF.

⁴⁶ L'Observatoire foncier du Mali fait l'objet d'une brève étude récemment publiée sous le titre « Anticiper et maîtriser les conflits locaux : les dossiers fonciers. Exemple de l'Observatoire foncier du Mali », in : Le Roy É., Karsenty A. et Bertrand A., *La sécurisation foncière en Afrique*, Karthala, 1996, p. 319.

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.

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 1994⁴⁷, dont les participants relevaient la lourdeur et les lenteurs de l'instruction des dossiers, l'insuffisance des administrations techniques, l'absence de cadastre, l'anarchie dans les occupations du sol, l'inefficacité des commissions foncières, le caractère restrictif de la concession rurale. Même si au cours du même séminaire des questions fondamentales ont été ignorées, comme par exemple celle de la motivation de l'usager à recourir à la législation foncière, ou si des sujets essentiels comme le régime des droits coutumiers ont été traités de manière plus que discutable, l'analyse globale demeure juste et atteste des pratiques en la matière.

• La gestion des conflits

La gestion des conflits fonciers demeure le point le plus délicat du dossier. L'unanimité se fait contre les solutions judiciaires, considérées comme partiales, 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 de témoins spécialisés censés dire le droit coutumier.

Le recours est souvent fait auprès des responsables administratifs, chefs d'arrondissement ou mieux, commandants de cercle, lesquels constituent en fait une sorte d'instance d'arbitrage initiale. Cette approche serait, semble-t-il, plus équitable.

Le développement communal résultant de la décentralisation pourrait sans doute être l'occasion d'une valorisation de ces instances d'arbitrage, sous une nouvelle forme à déterminer, mais tenant compte de l'importance prise par les autorités locales, élues et aussi traditionnelles, dans le système de gestion du territoire.

On rappellera ici que le Séminaire de Mopti (3-7 octobre 1994)⁴⁸, sur les litiges fonciers au Mali, qui servait en même temps de séminaire régional préparatoire au séminaire national évoqué plus haut, 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.

Un dernier point est à ajouter ici qui découle de la loi d'Orientation agricole déjà citée à plusieurs reprises. L'article 80 de cette loi 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.* »

On doit 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, à partir des décisions de jurisprudence, à l'initiative conjointe de l'Institut national de formation judiciaire et la Fondation Friedrich Ebert, publié sous le titre : *Litiges fonciers au Mali - Doctrine et jurisprudence*⁴⁹.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ *Actes du Séminaire national sur les litiges fonciers au Mali (Mopti, 3-7 octobre 1994)*, Institut national de formation judiciaire / Fondation Friedrich Ebert, 1994.

⁴⁹ Institut national de formation judiciaire/Fondation Friedrich Ebert, Bamako, 1997, 287 p.

IV. La place et le rôle des collectivités et acteurs locaux dans la gestion foncière

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, ensuite sous 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 absents 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. Une thèse récemment soutenue sur le sujet montre bien ces limites⁵⁰.

Le tableau propose une vision d'ensemble de ce dispositif.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, Décentralisation et Foncier au Mali

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier (2)	Pouvoir domanial (3)	Fiscalité à base foncière (4)	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés terrains d'intérêt régional	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la région
District de Bamako	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt du district (régional)	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du district
Cercle	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt de cercle	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom du cercle
Commune urbaine ou rurale	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés Terrains d'intérêt communal	Non, sauf si terrains nus cédés par État	- Revenus du patrimoine	Gestion des ressources naturelles classées ou immatriculées au nom de la commune

⁵⁰ 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.

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier (2)	Pouvoir domanial (3)	Fiscalité à base foncière (4)	Ressources naturelles
Quartier							
Village ou frac- tion							

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – 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.
4. Il n'existe pas de fiscalité à base foncière au Mali.

● 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 est en 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* »⁵¹. 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 le cas où les textes d'application apporteraient les éclaircissements indispensables.

⁵¹ Art. 14, loi n° 95-034.

• Le domaine privé des collectivités

. À travers le Code domanial

Le Code domanial et foncier de 2000, comme on l'a dit plus haut, reconnaît aux communes urbaines la compétence de gestion des permis d'occuper qui remplacent les permis d'habiter. Il s'agit là encore d'une innovation par rapport au Code de 1986 qui avait instauré le permis d'habiter pour les zones urbaines, de la compétence des services de l'État. On peut donc s'interroger sur le devenir d'une pratique qui consistait à limiter abusivement la procédure d'émission de ceux-ci à la lettre d'attribution informant de l'attribution du terrain à un demandeur, ce qui provoquait de multiples transactions illicites ! Par ailleurs, le même code de 2000 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 sujet⁵². 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.

. À travers la loi sur la Décentralisation

Les dispositions de la loi n° 93-008⁵³ traitent aussi du domaine privé des collectivités, mais dans une logique identique. L'article 12 prévoit que ce domaine (comme le domaine public de la collectivité, ce qui est une énormité juridique), est composé des biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit, l'article suivant précisant que « *les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant, (...) et soumis à l'autorité de tutelle dès lors qu'ils portent sur des immeubles* ». On retrouve pour ainsi dire les mêmes dispositions que dans le Code des collectivités territoriales⁵⁴. Certaines des dispositions concernées sont absolument identiques à celles de la loi n° 93-008⁵⁵.

. Les ambiguïtés de la loi sur le Domaine des collectivités

Enfin, la loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 est venue partiellement lever le voile. L'article 9 dispose : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend : les terres non immatriculées au 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.* » Ce texte est à rapprocher d'une version précédente, le « brouillon » de celle votée : « *Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales décentralisées comprend : 1) les terres faisant l'objet d'un titre foncier établi ou transféré de l'État aux collectivités territoriales décentralisées ; 2) les terres non immatriculées dont la gestion leur a été transférée. Il s'agit notamment de : a) les périmètres de reboisement ; b) les jachères anciennes ; c) les bois sacrés ; d) les périmètres de reboisements villageois ; e) les terres sans cultures non objet de droits coutumiers ; f) les pâturages et parcours de bétail.* »

Cet article 9 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.

L'alinéa 1 est normal, même s'il est juridiquement inclus dans l'alinéa 3. L'alinéa 2 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

⁵² Il faut rappeler ici que lors des travaux d'élaboration du code, 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.

⁵³ Notamment le chapitre 3, consacré au domaine privé immobilier.

⁵⁴ Troisième partie, chapitre 3, de la loi du 27 janvier 1995 portant Code des collectivités territoriales.

⁵⁵ Cf. par exemple l'article 12 de la loi n° 93-08 et l'article 239 du Code de 1995.

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 d'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).

On notera enfin qu'aucun de ces textes n'associe clairement la notion de territoire à celle de patrimoine foncier ou domaine privé et public de la collectivité. De fait, 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 veut 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.

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, etc. 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* »⁵⁶. 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.

Les collectivités coutumières, traditionnelles ou « informelles »

À côté des collectivités précédentes qui sont celles seules qui disposent d'une personnalité juridique reconnue par la loi, on doit s'interroger sur les collectivités « réelles », non reconnues, en particulier celles à caractère coutumier puisque ce sont celles qui souvent revendiquent des droits coutumiers fonciers. L'intervention de ces structures communautaires ou traditionnelles est envisagée sous le seul angle de ces droits. Ceux-ci, on l'a indiqué plus haut, sont respectés tant que l'État n'en a pas besoin. Ils restent alors soumis à la coutume et à l'autorité de ceux auxquels la coutume en reconnaît le pouvoir et le droit. Mais ces droits fonciers peuvent aussi être transformés, à la suite d'une procédure spécifique, en droits écrits, concession rurale, titre foncier. Il faut indiquer ici que les auteurs et bénéficiaires de la procédure peuvent aussi bien être des individus qu'un groupe coutumier revendiquant des droits de nature collective. Mais dans ce dernier cas, ce n'est plus la collectivité qui est bénéficiaire, mais une indivision d'un certain nombre de personnes constituant un groupe familial. On n'est donc plus dans le cadre des collectivités reconnues comme telles.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Il n'y a pas de fiscalité ou de taxation foncière au Mali. Les seules ressources à base ou référence foncière à dégager ne peuvent donc provenir que des redevances et frais liés à la gestion domaniale, qui rentrent aujourd'hui dans les caisses de l'État, et de la gestion du domaine des collectivités. Comme le montrent les chiffres, ces ressources aujourd'hui sont pratiquement toutes tirées des ventes de terrains⁵⁷,

⁵⁶ Art. 36, loi n° 96-050.

⁵⁷ Dans les comptes administratifs du district de Bamako, en 1993, les aliénations de biens du domaine sont 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 mil-

extrêmement discutables au demeurant, au moins sur le plan juridique, puisque les collectivités aménagent souvent des lotissements sur des terrains qui ne sont pas inclus dans leur domaine, encore qu'une amélioration sensible sur ce point soit en cours. On rattachera aussi à cette catégorie les « quotes-parts » reversées par l'ACI sur les lotissements dont elle a la gestion, et qui profitent, outre à l'État, pour une part au district de Bamako, et pour une autre à la commune où se trouve situé le lotissement. Cette démarche très positive devrait sans doute être répliquée en régions dès lors que l'ACI y lancera des opérations d'aménagement et de vente de terrains.

Il faut ajouter à ces ressources à référence foncière celles qui se rattachent à la gestion des ressources naturelles. Parmi celles-ci, on peut citer les ressources résultant de la gestion pastorale : selon la Charte pastorale, l'accès aux points d'eau aménagés, aux puits publics cimentés et aux forages publics, peuvent être soumis à taxation ou redevance par délibération des collectivités décentralisées responsables. Les impôts et taxes tirés de l'exploitation du bois seront transférés aux collectivités décentralisées selon la clé de répartition suivante : 50 % pour les communes, 25 % pour les cercles, 25 % pour les régions. Dans le même domaine le décret n° 98-402/PRM du 17 septembre 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, en son article 2, fixe les montants des taxes en question, et dans son article 8 prévoit la répartition entre les différents acteurs concernés.

VI. La gestion locale des ressources naturelles

• Généralités

La situation de la gestion des ressources naturelles au Mali a été longtemps considérée comme ayant été traitée de manière un peu secondaire par rapport à celle de la terre. Cela ne veut pas dire que le Mali ignorait le sujet, mais plutôt que celui-ci était traité de manière fort conventionnelle, à travers des textes particuliers comme le Code forestier, celui de la chasse et de la pêche. Il n'y avait, comme presque partout ailleurs, aucune corrélation entre ces textes, très techniques, et la législation domaniale et foncière, et bien sûr encore moins avec les mécanismes de gestion administrative du territoire.

Là encore, depuis la mise en œuvre de la décentralisation, c'est un changement radical qui est en cours qui s'exprime en particulier à travers la loi n° 96-050 relative au domaine des collectivités territoriales. En effet, ce texte est 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'habitat⁵⁸.

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. On retrouve ici encore une fois l'influence de ce qui se passe au Burkina Faso voisin. 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.

Ainsi, pour le domaine forestier, l'article 21 précise qu'en font partie : « *les forêts naturelles, les reboisements et les périmètres de protection classés en leur nom ; le domaine forestier protégé immatriculé en leur nom* ». Autrement dit, à la différence de la terre, la forêt ne peut en aucun cas être présumée dépendre de la collectivité, sauf si l'Administration compétente, en application de la loi, a fait procéder au classement du terrain au nom de celle-ci. C'est d'autant plus regrettable que la collectivité gère le domaine pastoral et le domaine agricole qui font concurrence au précédent. Des règles équivalentes

lions pour un montant total de 1,6 milliard. Cf. *Rapport d'identification. Troisième projet urbain du Mali*, Groupe Huit, 1994, annexe 3.

⁵⁸ Art. 11, loi n° 96-050.

s'appliquent à la chasse, à la pêche, aux mines. Cela justifie évidemment qu'une analyse plus particulière soit menée, par objet, en tenant compte des législations et réglementations sectorielles.

• 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, il faut surtout noter l'existence d'une loi particulière : celle n° 02-006/AN-RM du 31 janvier 2002, portant Code de l'eau⁵⁹. La particularité du régime juridique de l'eau est que celui-là 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.* »⁶⁰ Cette rédaction soulève plusieurs problèmes.

D'abord les dispositions sont celles du présent code, mais aussi celles par exemple de la Charte pastorale qui sera évoquée plus loin, qui règle les problèmes d'accès aux mares et autres points d'abreuvement. Il manque donc un instrument de clarification pour les usagers pour 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 vont résulter de ce texte à travers la diversité des interprétations dont il sera 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 donc alors se tourner vers le Code domanial et foncier évoqué et plus spécifiquement à ses dispositions relatives au domaine public naturel. L'article 7 de ce code, traitant du contenu du domaine public immobilier 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 25 m 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 non flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ; d) les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25 m 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 8 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 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 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.

⁵⁹ *Journal officiel* de la République du Mali, Spécial n° 8, 2 mai 2002.

⁶⁰ Code de l'eau, art. 3.

C'est dans cette logique qu'il faut lire les articles 52 et 53 du Code domanial et foncier qui traitent du domaine public immobilier des collectivités décentralisées. Art. 51 : « *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 53, 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.

La gestion des ressources en eau doit être « *globale, durable et équitable* », 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.* »⁶¹ On doit ici ajouter, au regard de la décentralisation, que selon l'article 49 du code : « *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.* »

• Le régime des forêts et des produits naturels associés

Le régime forestier est principalement fixé par la loi n° 95-004/AN-RM du 18 janvier 1995, fixant les conditions de gestion des ressources forestières. Ce texte met en place un *domaine forestier national*, lequel « *comprend les terrains dont les produits exclusifs ou principaux sont le bois d'œuvre, le bois de service, le bois de feu, les terres à vocation forestière, boisées ou non, les terrains soustraits au défrichage pour raison de protection, les jachères anciennes de dix ans et plus, les bois sacrés et les lieux protégés dans un but socio-religieux* »⁶². Cette définition doit être rapprochée de celle du domaine national en ce qui concerne le droit de la terre. Autrement dit, il ne s'agit pas d'un concept spécifique, mais d'une sorte de « boîte » qui permet d'accueillir tous les statuts forestiers.

Au regard des statuts, le domaine forestier national « *se répartit en : domaine forestier de l'État ; domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées ; domaine forestier des particuliers* » (art. 24). Une autre subdivision possible est entre le domaine forestier classé et celui protégé (art. 25). « *Le domaine forestier classé comprend : les forêts classées ; les reboisements effectués par l'État et les collectivités territoriales décentralisées et ayant fait l'objet d'un acte de classement ; les périmètres de protection définis à l'article 10 de la présente loi* » (art. 26). Sont identifiées comme forêts classées, les « *parties du domaine forestier national ayant fait l'objet d'un classement* », ce qui inclut « *les forêts naturelles, les périmètres de protection*⁶³ *et les périmètres de reboisement*⁶⁴ » (art. 9 de la loi). Le domaine forestier protégé « *est la partie du domaine forestier n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement* » (art. 12). Mais il n'est pas le reste des forêts puisqu'il inclut selon l'article 27 : « *les zones de peuplements*

⁶¹ Code de l'eau, art. 46.

⁶² Art. 2, loi n° 95-004 du 18 janvier 1995.

⁶³ Art. 10, loi n° 95-004 : « *Sont classés obligatoirement comme périmètres de protection : les versants montagneux ; les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux ; les dunes de sable en mouvement ; les terrains très dégradés aux environs des agglomérations urbaines ; les abords des cours d'eau permanents et semi permanents sur 25 mètres à partir de la berge ; les zones de naissance des cours d'eau et leur bassin de réception. Les terrains nus ou insuffisamment boisés à mettre en régénération peuvent être classés comme périmètres de protection.* »

⁶⁴ Art. 11, loi n° 95-004 : « *Les périmètres de reboisement sont des terrains d'au moins un hectare plantés de main d'homme en espèces végétales ne donnant pas de produits agricoles, ainsi que les forêts naturelles enrichies par des travaux de plantation ou de sylviculture.* »

purs d'espèces présentant un intérêt économique ou d'espèces protégées ; les zones protégées pour des raisons de salubrité publique aux abords des mares, puits et puisards ; les zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale ; les forêts naturelles, les périmètres de reboisement n'ayant pas fait l'objet d'un acte de classement ; les jachères anciennes de dix ans ou plus. »

Au regard de la distinction entre les acteurs concernés, on doit distinguer : le domaine forestier de l'État, qui « comprend : les forêts, les reboisements et les périmètres de protection classés en son nom ; le domaine forestier protégé immatriculé en son nom » (art. 33, loi n° 95-004) ; le domaine forestier des collectivités décentralisées qui « comprend : les forêts naturelles, les reboisements et les périmètres de protection, classés en leur nom ; le domaine forestier protégé immatriculé au nom de ces collectivités » (art. 51, loi n° 95-004) ; le domaine forestier des particuliers qui « comprend : les forêts artificielles ou naturelles transférées en leur nom » (art. 60, loi n° 95-004).

En ce qui concerne le domaine forestier des collectivités décentralisées, celles-ci sont habilitées à organiser la gestion de ce domaine, à en fixer les mesures de protection et de conservation appropriées (art. 52, loi n° 95-004).

On remarquera que le texte ne propose rien concernant les droits « coutumiers ». Mais il fait référence aux droits d'usage. Ceux-ci ne sont reconnus que dans le domaine forestier, que ce soit celui de l'État ou celui des collectivités. Et leur contenu est précisé par la loi : pâturages pour les animaux domestiques, cueillette, coupe et ramassage de bois mort et de fourrage. Dans le cas des forêts classées, l'acte de classement doit préciser les droits d'usage qui sont reconnus dans l'espace considéré.

• Le régime pastoral

Il est défini par la loi n° 01-004 du 27 février 2001, portant Charte pastorale du Mali. Le caractère exhaustif du texte 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 leur 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, comme par exemple la référence, dans l'article précité, 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 défens (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... » (cf. 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 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.

Ces dernières « 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'était possible en l'état actuel de la législation.

Il est également des compétences 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 redevances* ». Ce qui n'est pas forcément satisfaisant car cela présuppose 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).

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

Annexe : Éléments de législation relatifs au Mali

• **Organisation et administration territoriales**

- 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 1er 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/AN-RM 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

• **Domaines / Foncier**

- Loi n° 86-91/AN-RM du 1er 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° 91-322/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 1er 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
- 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° 02-111/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° 06-40/AN-RM du 5 septembre 2006, portant loi d'Orientation agricole

● Développement rural / Ressources naturelles

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

Forêts

- 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-SC, fixant les règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux
- Arrêté n° 96-0793/MDRE-SG, portant composition et fonctionnement des commissions régionales chargées d'arbitrer les conflits relatifs à la fixation des quotas annuels d'exploitation du bois
- Arrêté n° 96-1023/MDRE-SG, 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 9 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

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, portant réglementation de l'importation temporaire d'armes de chasse par les touristes
- Arrêté n° 98-0139/MDRE-SG, 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

- Loi n° 95-032, fixant les conditions de gestion de la pêche et de la pisciculture
- 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, fixant les modalités de classement et de déclassement des réserves piscicoles

- Décret n° 96-011 /P-RM, déterminant la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des conseils de pêche
- Loi n° 96-050, portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

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