



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

From the land and property code to the land and property law: is the reality of the recognition of customary land rights in question in Mali ?

Sissoko Founémakan

Université des Sciences
Juridiques et Politiques de
Bamako, Faculté des Sciences
Administratives et Politiques,
founemakan.sissoko@mesrs.ml

ABSTRACT

Context and background

In 2017 Mali developed a law recognizing the customary land rights of local populations called the "Loi sur le Foncier Agricole" (LFA, Farmland Land Law). This law was celebrated by rural populations, particularly farmers, who saw their family farms protected from state monopolization through incorporation into the private real estate domain of the state by means of registration. It was in this euphoria that the Land Law (LDF) was passed in 2020 by ordinance. No.21-056 of October 7, 2021.

Goal and Objectives:

The purpose of our study was to know the impact of this LDF on the achievements of the LFA. Is the new legislation in line with the logic of protecting traditional, customary agricultural land, the object of the LFA, or does it call into question the gains made?.

Methodology:

Through a comparative analysis of the LFA and its application texts that are still in place, the LDF and its application decrees, the former Land and Property Code (CDF) and its application texts, the texts on decentralization in Mali, the laws on administrative organization and the laws on the Domain services.

Results:

The results of our research have shown that the new law on domains and land tenure is an insidious but violent challenge to the LFA in that it integrates customary lands, which are the subject of the LFA, into the State's private real estate domain as they were before the LFA was adopted in 2017. In addition, it abolishes the precarious titles that were an opportunity for the poor to access land to live on (agriculture, rural concessions) and to find housing (urban and rural housing concessions) in favor of a single document, the land title. This law sounds the death knell of legal dualism in a Mali that is still predominantly agricultural, where custom governs the essential aspects of social relations.

Keywords :

*Land certification, Colonization, Customary law, Land registration,
Agricultural land law*



Du code domanial et foncier à la loi domaniale et foncière : la réalité de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers est-elle en cause au Mali ?

Sissoko Founémakan

Université des Sciences Juridiques et
Politiques de Bamako, Faculté des
Sciences Administratives et Politiques,
founemakan.sissoko@mesrs.ml

RESUME

En 2017 le Mali a élaboré une loi portant reconnaissance des droits fonciers coutumiers des populations locales appelée « Loi sur le Foncier Agricole » (LFA). Cette loi célébrée par les populations rurales, notamment les paysans qui se voient leurs exploitations familiales lignagères protégées de l'accaparement étatique à travers l'incorporation dans le domaine privé immobilier de l'Etat par le truchement de l'immatriculation. C'est dans cette euphorie que la Loi domaniale et foncière(LDF) est intervenue en 2020 par ordonnance. Elle a été modifiée et ratifiée par la Loi n°2021-056 du 07 octobre 2021. L'objectif de notre étude était de savoir l'impact de cette LDF sur les acquis de la LFA. Est-ce la nouvelle législation s'inscrit dans la logique de protection des terres agricoles traditionnelles, coutumières, objet de la LFA ou elle remet en cause les acquis ?

Nous avons par une analyse comparative de la LFA et ses textes d'application encore pris, la LDF et ses décrets d'application, l'ancien code domanial et foncier(CDF) et ses textes d'application, les textes sur la décentralisation au Mali, les textes sur l'organisation administrative et les textes sur la Direction nationale des Domaines et ses textes d'application.

Les résultats de notre recherche ont montré que la nouvelle loi domaniale et foncière est une remise en cause insidieuse mais violente de la LFA en ce qu'elle intègre d'emblée les terres coutumières, objet de la LFA, dans le Domaine privé immobilier de l'Etat comme avant l'adoption de la LFA en 2017. En plus, elle supprime les titres précaires qui étaient l'occasion pour les pauvres d'accéder à la terre pour y vivre (Agriculture, concession rurale) et se loger(concessions urbaine et rurale d'habitation) au profit d'un document unique, le titre foncier. Cette loi sonne le glas du dualisme juridique dans un Mali encore foncièrement agricole où la coutume régit l'essentielle des relations sociales.

Mots clés

Certification foncières, Colonisation, Droit coutumiers, Immatriculation des terres, Loi Foncière Agricole.

1 INTRODUCTION

La propriété communautaire des terres en Afrique a-t-elle une valeur juridique ? Sinon, ne devrait-on pas lui donner une valeur juridique ? La réponse à ces questions existentielles pour les populations africaines est permanente de l'installation de l'administration coloniale à nos jours. L'administration coloniale a d'abord nié l'existence même de notion de propriété aux populations africaines colonisées avant de concéder à la reconnaissance de ces droits sous le vocable de droits fonciers coutumiers. En matière de connaissance sur le foncier, les études ont montré que pendant la colonisation et les deux premières décennies des indépendances ont été marquées par des réformes foncières axées sur l'établissement des titres fonciers et la privatisation (Benjaminsen et al., 2009). Pour Benjaminsen et autres, ces réformes ont été marquées par des échecs caractérisés par la multiplication des conflits, l'augmentation des inégalités et la manipulation des processus de réformes par les élites à leurs propre profit (2009). Coulibaly et al. (2021) ont préconisé que les réformes foncières en Afrique prévoient l'octroi des pouvoirs aux institutions communautaires de gestion foncière et un mécanisme d'enregistrement des droit fonciers coutumiers collectifs et individuels. Hubert Ouédraogo a trouvé qu'«après leurs indépendances acquises dans les années 1960, les Etats africains ont le plus souvent procédé à la nationalisation du système foncier colonial, en particulier via l'immatriculation foncière. On aurait pu s'attendre à ce que, dans un souci de justice sociale, les nouveaux Etats s'orientent vers la reconnaissance pleine et entière de la propriété foncière coutumière. Il n'en fut rien »(2011). Sarr quant à lui a découvert que le domaine de l'Etat constitue une spoliation des terres coutumières des populations locales au Mali (2012). Enfin, Akaateba a découvert que la tendance actuelle en Afrique est l'officialisation des droits foncières coutumiers ce qui assure la sécurité foncière et la justice sociale (2019). Il découle de cet état actuel de la connaissance sur le foncier en Afrique, à la lumière de notre revue des connaissances disponibles et accessibles, que les spécialistes préconisent majoritairement, la légalisation des droits fonciers traditionnels des populations locales.

Qu'en est-il la situation au Mali à la lumière de cet état de la connaissance sur le foncier en Afrique ? S'agissant du Mali, les différentes lois sur le foncier ont maintenu cette logique tout en reconnaissant dans les principes l'existence de droits fonciers coutumiers. C'est ainsi qu'en 2006 une Loi d'Orientation Agricole (LOA) a été votée. Cette loi a posé le principe de la reconnaissance de foncier coutumier agricole en renvoyant à une Loi sur le Foncier Agricole (LFA) et la mise en place des Commissions Foncières (COFO). Par la suite, la LFA a été adoptée en 2017. Les décrets relatifs à la composition et aux modalités de fonctionnement des COFO ainsi la mise en place de l'ONAFa ont pris en 2018. En effet, après l'adoption de ces deux décrets d'application de la LFA et en attendant l'arrêté pour l'opérationnalisation des COFO, une nouvelle législation, la Loi Domaniale et Foncière (LDF) a été adoptée (Ordonnance 2020-14). En conséquence, la question du respect des acquis de LFA par la LDF est au cœur des préoccupations de la population agricole traditionnelle du Mali. Le présent papier a donc pour but de savoir si la nouvelle LDF respecte l'officialisation des droits fonciers coutumiers consacrée par la LFA ou si elle la remet en cause. En outre, d'abord, afin de permettre à tous ceux qui sont intéressés par l'article à lire sans grand besoin en temps, nous avons réduit la taille en une quinzaine de paragraphes y compris l'introduction et la conclusion. Ensuite, dans un souci de précisions dans la concision, nous avons évité l'utilisation de jargons et nous avons fait des notes (en Annexe 3) pour lever les confusions à chaque fois que cela nous a paru utile et cité les règles

juridiques à la base nos argumentations. Enfin, il doit être précisé qu'une communication du présent manuscrit a été faite lors de Conférence foncière Africaine (CALPA) 2021 de Kigali (Rwanda).

2 MATERIEL ET METHODE

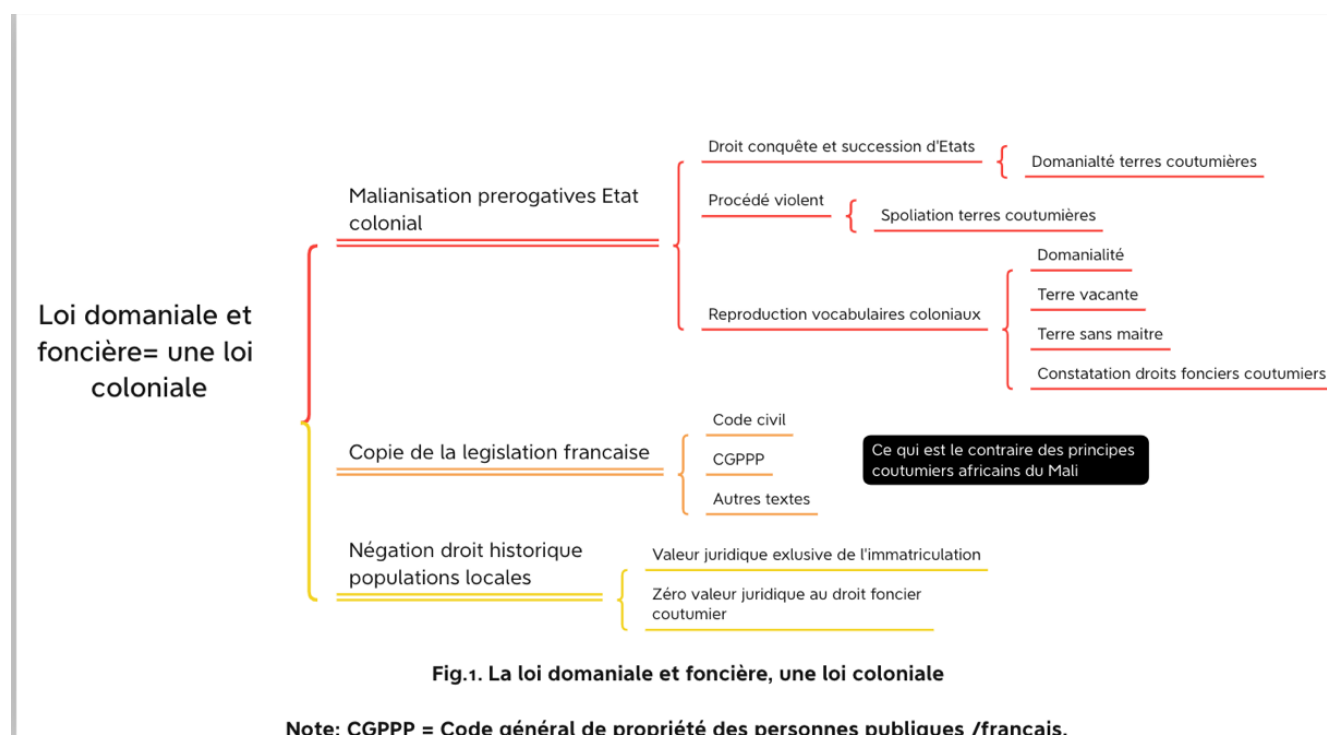
Dans le cadre de cette recherche nous avons procédé à la compilation et l'analyse comparative de la Loi sur le Foncier Agricole (LFA) et ses textes d'application pris, la Loi Domaniale et Foncière (LDF) et ses décrets d'application, l'ancien Code Domanial et Foncier (CDF) et ses textes d'application, les textes sur la décentralisation, l'organisation administrative du territoire et les services des Domaines, notamment.

3 Loi Domaniale et Foncière, une revanche du Code Domanial et Foncier sur la Loi sur le Foncier Agricole : une loi historiquement coloniale, administrativement corrompue et socialement dangereuse

Notre étude a montré que la nouvelle Loi Domaniale Foncière (LDF) du Mali a remis en cause la Loi sur le Foncier Agricole (LFA) tout en prenant ses racines dans les principes jadis utilisés par l'administration coloniale (3.1), en effet, elle est à la fois une réforme administrativement corrompue(3.2) et socialement dangereuse(3.3).

3.1 La remise en cause de la Loi sur le Foncier Agricole au travers du procédé colonial d'intégration des terres coutumières dans le domaine privé immobilier de l'Etat

3.1.1 Utilisation du procédé juridique colonial violent de domanialité



La Loi Domaniale et Foncière (LDF) a utilisé le procédé juridique colonial violent de « domanialité » pour incorporer (intégrer) légalement les terres coutumières, propriétés traditionnelles des communautés rurales, dans le domaine privé immobilier de l'Etat. Cette spoliation légale des terres coutumières est prévue, notamment, par l'art 28.b de la LDF¹. Ces terres ont pourtant fait l'objet de la loi sur le foncier agricole (LFA)². Cette « domanialisation »³ des terres coutumières viole et remet

en cause toutes les politiques publiques forces du développement du monde rural au Mali depuis 2006(Loi d'Orientation Agricole/LOA, Politique Foncière Agricole/PFA, LFA, notamment). D'ailleurs, ces politiques publiques citées, précédemment, ayant identifié la domanialité comme menace pour les exploitations familiales maliennes, donc pour l'Agriculture malienne, prévoyaient la fin progressive de cette domanialité et la révision de la législation existante (antérieure), dont le code domanial et foncier(CDF), pour les adapter aux orientations de la LOA(cf. art 29,LOA)⁴. Sur ce point, il est à retenir que la LDF tout en parlant du renvoi des droits fonciers coutumiers à la LFA(art 254), elle l'a enseveli dans la valeur juridique unique et inique de l'immatriculation foncière (art 32), avant de décider de son lieu d'enterrement définitif, le domaine privé immobilier de l'Etat (art 28). Cet accaparement légal des terres ou propriétés communautaires coutumières vitales des populations rurales recourt à des vocabulaires coloniaux pour sa réalisation.

3.1.2 Utilisation du vocabulaire colonial de spoliation des terres ancestrales des populations indigènes par et pour le profit des rédacteurs de la Loi Domaniale et Foncière

En plus du procédé colonial de la domanialité, les rédacteurs de la Loi Domaniale et Foncière ont fait la régénérescence des vocabulaires coloniaux pour spolier les communautés de leurs propriétés foncières communautaires traditionnelles. Les concepts clés utilisés à cette fin, tels que terre vacante, terre de sans maitre, de même que les sanctions considérées comme des innovations, ne sont que des copier-coller de la réglementation coloniale(Cf. Tableau 1). Cependant, des spécialistes des questions foncières africaines avaient déjà trouvé et établi qu' « il faut en même temps reconnaître qu'en fait des terres vacantes et sans maitre, il s'agit des terres coutumières »(Sarr, 2012), qu'«après leurs indépendances acquises dans les années 1960, les Etats africains ont le plus souvent procédé à la nationalisation du système foncier colonial, en particulier via l'immatriculation foncière.

Tableau 1. Les origines coloniales et françaises de la substance des dispositions forcées de la LDF

Note : a= Cette procédure était applicable au Mali (ancien Soudan).

Concept	LDF	Référence coloniale/française
Terre vacante	Art.2 8.b	Décret 20 juillet 1900, article (art.)1 ^{er} : « les terres vacantes et sans maître et les territoires résultant de la conquête dans le Sénégal et dépendances font partie du domaine de l'Etat ». Décret 15 novembre 1935, art 1er : « En Afrique-Occidentale française, les terres vacantes et sans maître appartiennent à l'État. Il en est de même des terres qui, ne faisant pas l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance par application, soit des dispositions du Code civil, soit des décrets du 8 octobre 1925 et du 26 juillet 1932, sont inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans...» Code civil art 539 et 713(voir cellule suivante)
Terre de sans maître	Art.2 8.b	Article 1er décret 20.07. 1900(voir cellule précédente) décret 30.09.1900 Code civil français /- Art. 539 : « Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat. » /- Art. 713 : « Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à la commune sur le territoire de laquelle ils sont situés. Par délibération du conseil municipal, la commune peut renoncer à exercer ses droits, sur tout ou partie de son territoire, au profit de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. Les biens sans maître sont alors réputés appartenir à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. » Décret 15.11. 1935, article 1er (voir ligne au-dessous)
Domaine de l'Etat	Art.4	Les arrêts de la Cour d'Appel de l'Afrique occidentale françaisea des 8 février, 1er mars 1907 et 16 juillet 1915 : « le gouvernement français, qui a pris la place des anciens chefs du Cayor, est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume, que les faits de possession invoqués par les occupants rentrent dans l'exercice des droits usagers reconnus aux détenteurs originaires dont ils sont les héritiers et sont impuissants à fonder la prescription acquisitive, que nul indigène ne peut prétendre à un droit de propriété s'il n'a obtenu de "l'administration supérieure" un titre de propriété» (Sarr, 2012).
Domaine privé de l'Etat	Art. 2	Décret 20.05.1955: Arti 1er : « En Afrique Occidentale française et en Afrique Équatoriale française le domaine privé Immobilier de l'État, des groupes de territoires, territoires et autres collectivités publiques est constitué par les biens et droits immobiliers détenus par lesdites collectivités dans les formes et conditions prévues par le Code civil ou le régime de l'immatriculation. »
Stellionat	Art 245	Décret de 1906, article 152 : « Le stellionat est par l'article 405 du Code pénal, sans préjudice des pénalités de droit commun, en cas de faux, et de dommages-intérêts, s'il y a lieu. » ⁵
Appropriation		Art 544 code civil français
Immatriculation	Art 2	Décrets de 1900, 1901, 24 juillet 1906 Décret portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française du 26 juillet 1932 : « » 24 juillet 1932 , /- Art. 1er : « Le service de la conservation de la propriété foncière et des droits fonciers, institué par le décret du 24 juillet 1906 dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française, continue à assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation, dans les conditions déterminées par le présent décret. » /- Art. 6 : « L'immatriculation est définitive ; aucun immeuble immatriculé ne peut être soustrait au régime ainsi adopté, pour être placé à nouveau sous l'empire de celui auquel il était soumis antérieurement. »

On aurait pu s'attendre à ce que, dans un souci de justice sociale, les nouveaux Etats s'orientent vers la reconnaissance pleine et entière de la propriété foncière coutumière. Il n'en fut rien », qu' « en Afrique de l'Ouest, le système fut institué en 1900, perfectionné en 1906 et révisé par un décret en 1932. Les Etats africains à leur indépendance ont tous nationalisé le décret de 1932, l'adaptant à leur situation nationale particulière par divers textes nationaux » (Ouedraogo, 2011). D'ailleurs, en guise de constat général sur le mimétisme juridique des Etats africains après la fin officielle de la colonisation, Diawara a conclu que « Le mimétisme institutionnel en Afrique francophone constitue aux yeux de nombreux chercheurs africains un échec » (2019).

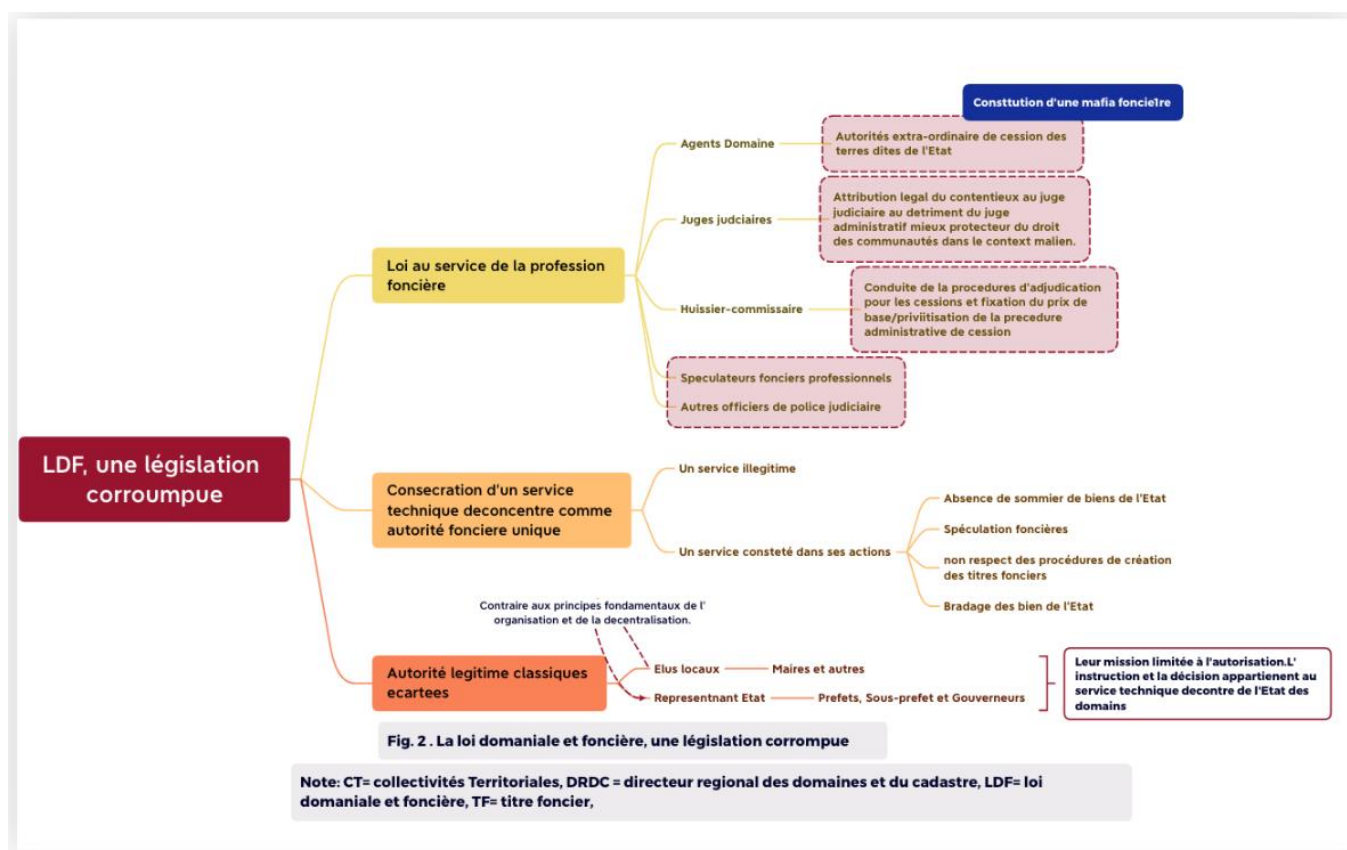
Ces évidences scientifiques confortent ce résultat de régénérescence de vocabulaires par les rédacteurs de ce régime juridique corrompu pour accaparer les terres propriétés foncières communautaires ancestrales. Par ailleurs, au-delà de l'intégration des terres coutumières dans le domaine privé immobilier de l'Etat, le titre même de la LDF devrait changer car il y a déjà une LFA qui prend en charge les terres agricoles, elle être devait consacrée aux terres non agricoles. Tel que libellé, le titre ne correspond plus à la réalité sauf si la volonté est carrément d'abroger tacitement la LFA. En somme, on se demande que font les rédacteurs de la LDF de l'équation de Césaire : « colonisation = chosification. » (Césaire, 1989), eux-mêmes étant issus de la population si ce n'est une corruption des politiques publiques à leur propre profit. En somme, sur ce point, la LDF en plus d'avoir fait renaître les principes et vocabulaires de l'administration coloniale, elle est une administration corrompue.

3.2 Une législation administrativement corrompue de concentration de pouvoirs fonciers entre les mains des agents des services techniques des Domaines

La loi domaniale et foncière est une législation corrompue⁶ en ce que l'objectif lisible dans ses dispositions est la concentration des pouvoirs fonciers entre les mains du service technique déconcentré des Domaines au détriment des autorités constitutionnelles (Collectivités Territoriales) et administratives classiques (chefs de Circonscriptions Administratives ou représentants de l'Etat). Pour parvenir à cette fin, des vocabulaires, procédés et outils coloniaux sont remis en selle (cf. Fig. 2 et Annexe2).

3.2.1 Un régime juridique corrompu de concentration des pouvoirs fonciers entre les mains des agents des Services techniques déconcentrés Domaines de l'Etat

En plus d'être une législation de remise en selle des procédés et vocabulaires coloniaux de spoliation des terres des populations locales du Soudan, la Loi Domaniale et Foncière institue un régime juridique de concentration de l'administration foncière entre les mains des seuls agents des techniques des Domaines, donc une législation corrompue. En effet, les dispositions de l'article 32 al 3 du LDF prescrivent que le service en charge des Domaines est seul habilité à passer pour le compte de l'Etat les actes d'acquisition, de mise en location d'immeubles et de droits immobiliers⁷. D'ailleurs, des scandales, comme la « vente 27 bâtiments » administratifs de l'Etat, en cours d'actualité emmaillent aux yeux des populations la légitimité de ce service à gérer les biens de l'Etat (Malijet, 2019, 2021; Nouveau Réveil, 2022), dont le Conseil des Ministres s'en est saisi eu égard à la gravité de la situation et à l'émotion qu'elle a créée au sein de la population⁸.

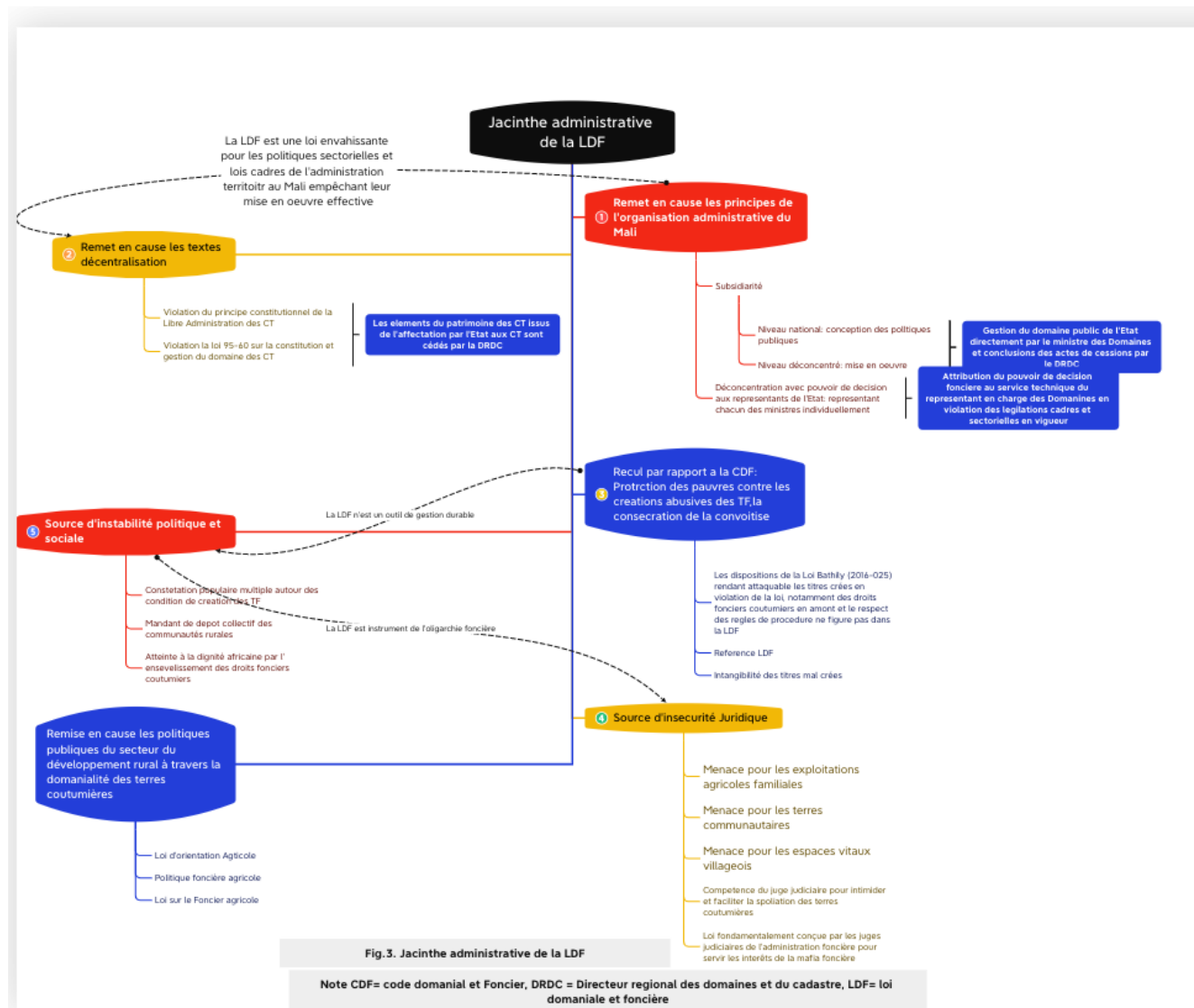


Mieux, il ressort du Communiqué des Conseil des Ministres à cet effet que « Afin de faire la lumière sur ces violations, le Gouvernement a commis l’Inspection des Domaines et des Affaires foncières à entreprendre des investigations qui ont abouti à des constatations, notamment le non reversement à l’Etat d’importantes sommes issues de la vente desdits bâtiments »(Primature, 2022). En conséquence, l’institution d’un régime juridique de concentration des pouvoirs fonciers entre les mains des agents des services techniques illégitimes⁹ des Domaines, sous le prétexte de diminution des autorités de décision au détriment des autorités administratives classiques (représentant de l’Etat) et constitutionnelles (élus locaux /CT, cf. Fig. 2 et Annexe2) est une corruption du cadre juridique du foncier au Mali au service des « accapareurs administratifs » légaux des patrimoines coutumiers fonciers coutumiers communautaires et nationaux.

3.2.2 Un régime juridique corrompu d’exclusion des autorités locales constitutionnelles et administratives légales classiques de décision foncière constituant une jacinthe administrative

La Loi Domaniale et Foncière (LDF) institue un régime corrompu de concentration de la décision foncière entre les mains des agents du service technique des Domaines au détriment des autorités foncières décentralisées constitutionnelles (CT) et administratives classiques légitimes (représentant de l’Etat)¹⁰. Les bases juridiques de ce constat sont dans les dispositions des articles 32 al.3 de LDF¹¹, 5 et 10 du Décret 2020-414¹² qui ont remis en cause les principes fondamentaux de l’organisation administrative du territoire au Mali en ce qu’elle dessaisit les autorités compétentes constitutionnelles, les collectivités territoriales (mettre art 97 et 98 constitutions)¹³ et administratives classiques (représentant de l’Etat) de la décision foncière (cf. Annexe 2).

Ces dispositions violent toutes les dispositions législatives cadres et sectorielles de gestion du territoire au Mali, notamment Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire(art. 28, 31,32, et 37, notamment), Loi n°2014-049/ du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics(art. 32 et 35, notamment), Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales (art 9 et 10), Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales, Loi n°2017-052 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, Décret n°2014-0897/P-RM du 12 décembre 2014 portant Charte de la déconcentration (art. 2,7,11 et 21, notamment) , Décret n°2015-



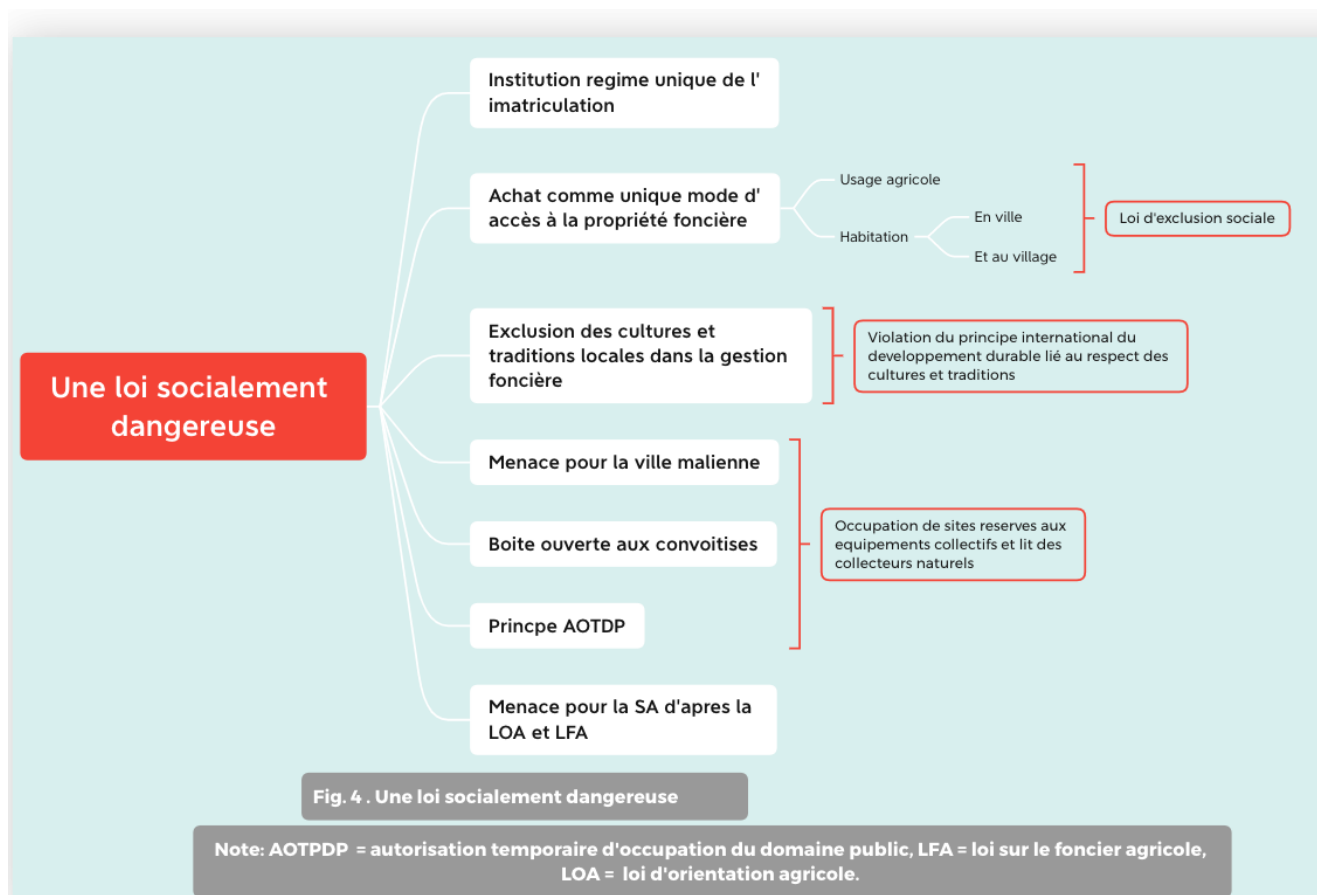
0067/P-RM du 13 février 2015 fixant les conditions de nomination et les attributions des Chefs de circonscription administrative (art.2, notamment)¹⁴, Décret n°2018-0659/P-RM du 08 août 2018 fixant le détail des compétences transférées aux Collectivités Territoriales en matière d'Urbanisme et de Construction(notamment, art.2), Décret n°2019-0258/P-RM du 27 mars 2019 déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l'Etat aux CT relevant de leurs domaines(notamment,art.2 et 5). Toute cette batterie d'instruments juridiques est pour autant harmonieuse dans le respect de la philosophie administrative du Mali axée sur trois acteurs que sont le gouvernement (compétent pour les affaires nationales à travers les services centraux), les

représentants de l'Etat à la tête des circonscriptions administratives (dépositaires de l'autorité dans leur circonscription administrative et représentant chacun des ministres) ayant sous leur autorité l'ensemble des services civils déconcentrés de l'Etat^{15,16} et élus locaux gérant leurs affaires propre sous le contrôle de l'Etat et la répartition des compétences se fait suivant le principe de la subsidiarité¹⁷ et le respect du principe constitutionnel sacré de la Libre Administration des Collectivités Territoriales¹⁸. En somme, l'économie de la Loi Domaniale et Foncière montre clairement qu'il s'agit également d'une copie peu éthique des dispositions législatives françaises actuellement en vigueur comme le Code de Propriété des Personnes Publiques (CGPPP), Code civil et autres textes français applicables à la terre. La copie est peu éthique car les prérogatives des préfets français en matière domaniale et foncière ont tout simplement été caricaturées sinon manipulées au profit des services régionaux et subrégionaux des Domaines au Mali dans la LDF. Or en France, le service des Domaines relève de la direction départementale du Budget sous l'autorité du Préfet. Ce constat confirme que « le mal africain ne se situe uniquement pas dans l'économie, le social, ni le culturel mais plutôt dans le pouvoir politique lui-même qui est l'élément constitutif de l'Etat » (Tshiyembe, 1995) et aussi que « l'élite foncière façonne la législation foncière à son profit » (Rose, 2002). Il s'agit clairement d'une législation au service de la gent foncière au détriment des propriétaires communautaires des terres ancestrales. L'Etat est un paravant ici, il s'agit du port du manteau étatique, domaine privé immobilier de l'Etat, pour accaparer les terres agricoles détenues par la voix de la succession des propriétés foncières communautaires des terres fondamentalement agricoles. L'Etat étant faible, les fonctionnaires du service des domaines utilisent donc cette législation à ce profit. En plus d'être corrompue, la LDF représente une jacinthe administrative perturbant le fonctionnement normal des institutions locales et territoriales du Mali.

3.2.3 Un régime juridique corrompu de peur pour les populations rurales à travers la judiciarisation des procédures facteur d'instabilité sociale

La Loi Domaniale et Foncière (LDF) institue un système judiciaire de peur pour accaparer les terres coutumières des populations rurales et péri-urbaines en attribuant la compétence, par attribution légale, de règlement des litiges des contentieux des Titres Fonciers (TF) au juge judiciaire au détriment du juge de l'administration (juge administratif). L'article 36 de la LDF est l'une des dispositions instituées à cette fin¹⁹. La judiciarisation du contentieux foncier des TF et l'expropriation participe de cette même logique d'intimidation et de spoliation des propriétaires de droits fonciers coutumiers car le rendez-vous avec le juge judiciaire pour le citoyen malien actuel est synonyme d'insomnie, de grande peur^{20,21}. Ailleurs, ça peut se comprendre au sens où le juge judiciaire est garant de la propriété privée ici la justice n'a pas atteint ce niveau. Etant donné que la majorité des Maliens pensent déjà que le système judiciaire est l'institution administrative la plus corrompue de l'Etat (Bleck, 2011), que les paysans ruraux se plaignent du comportement de chercheur de rente des administrateurs locaux et des tribunaux depuis plusieurs décennies (Benjaminsen & Ba, 2019), que les Maliens instruits ont observé l'augmentation du niveau de corruption et d'arbitraire du système judiciaire où le règlement des litiges donne lieu à des paiements annexes aux autorités (Pringle, 2006; Winters & Conroy-Krutz, 2021), et que les groupes d'élites les plus susceptibles d'être impliqués dans la corruption sont les juges, les magistrats, les responsables d'Affaires et les policiers (Shipley, 2017). Or, « mon argument final est que les politiques foncières ne doivent pas devenir des outils pratiques pour l'intérêt personnel ou la poursuite de l'intérêt paroissial de ceux qui sont en charge »

(Lumumba, 2020). Les prétextes fondés sur la difficulté sinon l'impossibilité d'accorder des droits à des communautés, familles, lignées ne se repose sur aucun argument juridique sérieux actuellement. D'abord la personnalité juridique n'est plus obstacle à la reconnaissance, comme l'a précisé Sarr²² (2012) en ce qui concerne le patrimoine mondial de l'humaniste reconnu même si l'humanité n'a pas de personnalité juridique. Ensuite, le Ouorodougou²³, voisin a reconnu aux communautés rurales le droit d'avoir des terres immatriculées au nom des groupes sans se voir au préalable opposer l'inexistence de personnalité. On a d'ailleurs permis au certificat foncier communautaire sur les terres coutumières de jouer ce rôle²⁴.



Finalement, cette législation corrompue en faveur de l'élite foncière confirme que dans l'Etat africain après la fin des colonisations officielles « les institutions modernes[occidentales] sont copiées, mais elles sont domestiquées, assujetties au néopatrimonialisme »(Jacquemot, 2013). Cette législation corrompue est aussi dangereuse socialement.

3.3 Une législation, socialement dangereuse

3.3.1 Une loi excluant les pauvres du droit de se nourrir et de se loger au Mali

La Loi Domaniale et Foncière(LDF) est une loi d'exclusion sociale des pauvres de toute la vie sociale en ce qu'elle institue le régime exclusif de la propriété foncière fondée sur le TF(régime de l'immatriculation foncière). Les références juridiques sont contenues les dispositions, notamment, articles 56 et 82 de la LDF²⁵ et 2 du Décret 2020-413. Les populations devraient payer le TF foncier à l'Etat pour accéder à la propriété quel qu'en soit l'usage. Pour aggraver la situation, la LDF a d'abord supprimé les titres précaires sociaux existants(concessions rurales/urbaines d'habitation et concessions rurales à vocation agricoles) qui permettaient aux pauvres d'accéder à la terre.

D'ailleurs, le Professeur Moussa Djiré dans une étude antérieure avait montré que les paysans étaient déjà exclus de la propriété foncière au Mali avec le Code de 2000(Djiré, 2007), c'est dire qu'effectivement le régime de la LDF est un régime d'exclusion sociale.

3.3.2 Une loi dangereuse pour la durabilité urbaine

Le régime juridique découlant de la Loi Domaniale et Foncière (Loi et le Décret n°2020-0412, notamment) constitue des menaces graves contre la planification durable de la ville malienne en ce qu'il conforte et renforce les occupations temporaires du domaine public(emprise naturelle des cours d'eau, les places réservées aux équipements collectifs dans les opérations d'urbanisme réalisées dans les tissus urbains existants) avant leur transformation définitive(changement de vocation en lot à usage individuel, voir Fig. 4), d'une part, l'institution d'un titre foncier comme unique moyen d'accès au milieu social tant en milieu urbain qu'en milieu rural, qui n'a pas tiré les leçons du passé ayant obligé le gouvernement malien à entreprendre l'opération sauvons notre quartier en 1996 pour pouvoir apporter le minimum de services sociaux dans les quartiers spontanés de Bamako liés aux difficultés d'accès à la terre à usage d'habitation, d'autre part. Il s'agit des articles 22-25 de la LDF et des dispositions du Décret n°2020-0412. S'agissant des AOTDP, les études récentes ont montré que « Certains élus et professionnels du droit ont considéré que l'occupation du domaine public par des activités privées a atteint le seuil de l'intolérable non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales. » (Sarr, 2012), et l'essentiel des espaces publics réservés à la réalisation des équipements collectifs incluant école, aire de santé, terrain de sport, dépôts de transit des ordures ménagères etc., a vu la vocation changé, vendu et construit par la suite en lot à usage d'habitation(SISSOKO, 2020). D'ailleurs, actuellement, à Bamako, nous assistons à des constructions en dur dans les lits des cours d'eau et l'emprise du domaine tout au long de l'Avenue de l'OUA²⁶. Par ailleurs, cette situation est contraire au respect des obligations du Mali découlant de certains instruments internationaux de gestion durable des villes et d'aménagement du territoire dont il est partie. Il s'agit, notamment, des 17 objectifs du développement durable des Nations Unies(Unies, 2015) dont l'objectif 11 est consacré à la ville, la Politique de l'Aménagement du Territoire de l'UEMOA, l'Agenda 2063 de l'Union Africaine (Commission de l'Union Africaine, 2015). En plus d'être socialement dangereuse, la LDF est une menace pour la sécurité alimentaire et la paix du Mali.

3.3.3 Une menace pour la sécurité alimentaire et la paix sociale du Mali

Le régime juridique de la Loi Domaniale et Foncière (LDF) est une excavation du support sinon des racines de l'Agriculture malienne, les exploitations familiales, à travers le régime unique de l'immatriculation et l'institution d'une domanialité légale des terres coutumières qui sont les supports des exploitations familiales. Les arguments juridiques sont contenus dans les dispositions de la LDF rappelées précédemment instituant les deux principes(domanialité de principe des terres coutumières et régime unique de l'immatriculation). Ces deux principes détruisent toutes les planifications du développement social, économique et culturel du monde rural au Mali(LOA,PFA et LFA)²⁷ qui visaient fondamentalement à sécuriser les terres agricoles, terres essentiellement coutumières. Donc, L'intégration des terres coutumières dans la marchandise du commerce des agents du service des Domaines, domaine privé de l'Etat est une menace sérieuse pour la sécurité alimentaire objet de la PFA et la LFA, cœur de la LOA. Les exploitations familiales coutumières

tombent dans l'étal du commerce général « Domaine-Mali », ce qui engendre une insécurité alimentaire pour les 80% de Maliens vivant des métiers agricoles et représente une menace sérieuse pour la paix sociale. C'est ce qu'avait la LOA trouvée en disant clairement que « l'agriculture, considérée comme ferment de la croissance économique, se fonde sur les exploitations familiales en vue d'assurer la souveraineté/sécurité alimentaire dans une perspective de développement durable » et que « Le monopole de l'Etat sur la gestion de la terre a été identifié comme une des contraintes majeures de la question foncière en Afrique et le Mali ne fait pas exception à cette réalité. La reconnaissance d'autres acteurs et usagers du foncier aux cotés de l'Etat tend comme le souligne la LOA à lever cette contrainte ». Le principe six prescrivait la disparition à long terme de la domanialité en matière foncière que la LDF a mise en selle au détriment de la PFA, la LOA et de tous les outils de planification du développement rural au Mali.

Notre étude diachronique des régimes juridiques de la loi domaniale et foncière(LDF) et la loi sur le foncier agricole (LFA), a trouvé que la LDF est une remise en cause de l'objet de la LFA avec les caractéristiques d'être une loi, historiquement coloniale qui remet en cause les acquis de la LFA, administrativement corrompue et socialement dangereuse. La comparaison de nos résultats avec les connaissances existantes se lit ainsi qu'il suit. D'abord, la LDF utilise les procédés et concepts coloniaux pour faire un accaparement légal des terres coutumières. Cet résultat est à l'opposé des recommandations des résultats d'une recherche intitulée « Vers la réduction de la pauvreté dans les pays en développement : Une étude empirique de l'impact des réformes foncières à Kati, Mali » avait trouvé que « Les politiques de réforme institutionnelle doivent viser à accroître le dialogue entre tous les acteurs impliqués dans la gestion des terres. Elles doivent également définir clairement les pouvoirs des institutions communautaires et établir des mécanismes appropriés pour la reconnaissance et l'enregistrement des droits coutumiers collectifs et individuels » (Coulibaly et al., 2021).

Ensuite, la Loi Domaniale et Foncière est une loi administrativement corrompue. Toute sa logique consiste à arriver à une concentration des pouvoirs fonciers entre les mains d'une caste d'administration foncière et ses partenaires judiciaires (juges dans les tribunaux, magistrats dans l'administration) et para-judiciaires(huissier-commissaire, notaires et officiers de police judiciaires)²⁸. Ce phénomène de récupération des réformes foncières en Afrique par l'élite en charge de la conception et de la mise en œuvre de ces réformes est constante dans les résultats des travaux scientifiques(Benjaminsen et al., 2009; Holden & Ghebru, 2016; Lumumba, 2020). Le recours au procédé de l'immatriculation et de l'enregistrement est le même mécanisme utilisé même s'il a toujours été un échec et un facteur d'exacerbation de conflits fonciers et d'exclusion sociale des pauvres(Benjaminsen et al., 2009).

Enfin, la Loi Domaniale et Foncière (LDF) est une loi socialement dangereuse d'exclusion sociale des pauvres dans l'accès à la terre et pour le logement et pour la culture mais aussi une menace pour la durabilité de la ville malienne. Des voix, dans la connaissance scientifique disponible, confirmaient déjà que la conversion des terres en tenure coutumière en domaine de l'Etat contribue souvent de manière importante à l'insécurité alimentaire, à la limitation des moyens de subsistance et donc à la pauvreté(FAO, 2002). D'ailleurs une étude encore plus récente apportait l'évidence que « les conversions entraînent des problèmes fonciers tels que les déplacements, l'exclusion socio-

économique, les litiges fonciers, l'inquiétude des communautés et l'enfermement de ressources communes telles que les forêts, les zones humides et l'eau »(Mushinge et al., 2020). Une autre évidence scientifique est que la littérature savante sur la politique foncière en Afrique subsaharienne a connu un regain d'intérêt pour les systèmes fonciers coutumiers dont l'ampleur a conduit au changement de position officielle de la Banque mondiale et d'autres agences de développement internationales, qui ont cessé de considérer les régimes fonciers coutumiers comme un obstacle à la productivité et à la modernisation de l'agriculture pour vanter leur nature flexible et adaptative. C'est finir par dire que « l'approche actuelle de la question foncière en Afrique met l'accent sur la reconnaissance et le renforcement des systèmes fonciers coutumiers et leur intégration dans les pratiques formelles d'administration foncière afin de garantir la justice sociale, la gestion équitable des terres et la sécurité d'occupation »(Akaateba, 2019). Relativement au développement durable, au-delà même des questions urbaines(voir Fig.4), la LDF représente une législation contraire à la course à l'atteinte des objectifs du développement durable(ODD) dont les résultats de Zheng sont assez intéressants : « Nous examinons ici comment et dans quelle mesure les valeurs culturelles sont liées à la réalisation des ODD. En synthétisant les connaissances de plus de 300 publications, nous montrons que les traits culturels sont liés à la réalisation des 17 ODD et de 79 % des cibles des ODD »(Zheng et al., 2021). Or, la LDF consacre la négation pure, dure et totale des cultures locales dans la gestion foncière des terres communautaires par la déclaration légale de domanialité de leur propriété communautaire incontestable.

En somme, les résultats de notre recherche ont montré que la nouvelle loi domaniale et foncière est une remise en cause violente de la Loi sur la Loi Foncière Agricole (LFA) en ce qu'elle intègre d'emblée les terres coutumières, objet de la LFA, dans le Domaine privé immobilier de l'Etat comme avant l'adoption la LFA en 2017. En plus, elle supprime les titres précaires qui étaient l'occasion pour les pauvres d'accéder à la terre pour y vivre (concession rurale pour l'Agriculture) et se loger(concessions urbaine et rurale d'habitation) au profit d'un document unique, le titre foncier. Aussi, cette loi sonne-t-elle le glas du dualisme juridique dans un Mali encore foncièrement agricole où la coutume régit l'essentielle des relations sociales. Cette réforme foncière a débouché sur une jacinthe²⁹ administrative de concentration des pouvoirs fonciers entre les mains des agents du service technique des domaines au détriment des autorités administratives et constitutionnelles classiques (représentants de l'Etat et élus locaux). Si ailleurs, on parle de nécessité de combattre le « patriotisme de bureau³⁰ » à travers le renforcement de la fonction interministérielle du Préfet ou représentant de l'Etat (Alécan & Fouchier, 2002, p.124-125), au Mali, nous nous assistons à «la bureaucratie d'exclusion³¹» au profit de l'élite foncière. Et pourtant, l'histoire nous enseigne que l'élaboration des textes sur le foncier en faveur de la classe dirigeante des anciennes colonies après les indépendances a toujours eu des conséquences importantes (Ciparisse, 2005).

4 CONCLUSIONS

Au terme de notre étude sur les régimes juridiques de la loi domaniale et foncière (LDF) et de la loi sur le foncier agricole (LFA) à la quête d'une réponse sur la protection des fonciers coutumiers consacrée par la LFA. Cette étude a trouvé que le régime juridique de la LDF est une remise en cause pure et simple de la LFA car elle incorpore les terres coutumières, objet de la LFA, dans le domaine privé immobilier de l'Etat. Cependant, cette situation pourrait être exploitée par le monde agricole

malien et les défenseurs de sa cause. Les titres précaires de l'ancien Code Domanial et Foncier (concession urbaine d'habitation, concession rurale d'habitation, et permis d'occuper) ayant été tous supprimés par la LDF, les actes prévus par les LFA (attestation de possession, certificat de possession foncière) peuvent être considérés comme les seules bases de création des Titres Fonciers. Cela mettra fin à la présomption de la domanialité et sécurisera les terres agricoles et/ou coutumières de la prédation des détenteurs de pouvoir étatique en leur propre profit et au nom de l'Etat. Sinon, dans un contexte où les autorités maliennes actuelles revendiquent le respect de la souveraineté nationale c'est au même moment que la loi foncière la plus française de l'histoire du Mali est adoptée et célébrée. Cela n'est-il pas préoccupant scientifiquement ?

5 RECONNAISSANCE

Toute ma gratitude va à l'endroit des bénévoles qui ont de par leur contribution à l'amélioration de ce papier.

6 APPUI FINANCIER

Aucun appui financier.

7 CONTRIBUTION DES AUTEURS

Le présent article est à contribution unique, l'auteur, Founémakan Sissoko.

8 REFERENCES

- Akaateba, M. A. (2019). The politics of customary land rights transformation in peri-urban Ghana: Powers of exclusion in the era of land commodification. *Land Use Policy*, 88, 104197.
- Alécan, S., & Fouchier, D. (2002). *Le management dans le service public* (Editions d).
- Benjaminsen, T. A., & Ba, B. (2019). Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation. *The Journal of Peasant Studies*, 46(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/03066150.2018.1474457>
- Benjaminsen, T. A., Holden, S., Lund, C., & Sjaastad, E. (2009). Formalisation of land rights: Some empirical evidence from Mali, Niger and South Africa. *Land Use Policy*, 26(1), 28–35.
- Bleck, J. (2011). Countries at the Crossroads 2011–Mali. *Freedom House*, 11.
- Césaire, A. (1989). *Discours sur le colonialisme*. Éditions Présence Africaine.
- Ciparisse, G. (2005). Thésaurus multilingue du foncier. *Version Française*. Rome: Organisation Des Nations Unies Pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).
- Commission de l'Union Africaine. (2015). *Agenda 2063*.
- Coulibaly, B., Sagoe, G., & Shixiang, L. (2021). Towards poverty alleviation in developing countries: An empirical study of the impact of land tenure reforms in Kati, Mali. *PLoS ONE*, 16(3 March). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0246502>
- Diawara, B. (2019). *Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'Etat au Mali en termes de gouvernance*. Paris Est.

- Djiré, M. (2007). Les paysans maliens exclus de la propriété foncière. *Les Avatars de l'appropriation Par Le Titre Foncier. Dossier, 144.*
- FAO. (2002). *Land Tenure and Rural Development*. <https://www.fao.org/3/y4307e/y4307e.pdf>
- Holden, S. T., & Ghebru, H. (2016). Land tenure reforms, tenure security and food security in poor agrarian economies: Causal linkages and research gaps. *Global Food Security, 10*, 21–28.
- Jacquemot, P. (2013). *Economie politique de l'Afrique contemporaine: Concepts, analyses, politiques*. Armand Colin.
- Lumumba, O. R. (2020). Kenya Land Policy Making, Implementation and Outcomes: This Far. *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences, 3*(1), 143–156.
- Malijet. (2019). *Opérations de cession des bâtiments publics de l'Etat : Qu'a-t-on fait de l'argent récolté ?* Nouvel Horizon.
- Malijet. (2021). *Grande braderie du patrimoine immobilier de l'état, 27 bâtiments publics vendus au 1/5 de leurs valeurs puis loués de nouveau à l'Etat*. Nouveau Réveil.
- Mushinge, A., Simposya, A. M., & Chowa, S. (2020). Threats of Statutory Tenure on Customary Land in Zambia: Evidence from Chamuka Chiefdom in Chisamba District. *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences, 3*(2), 41–52.
- Nouveau Réveil. (2022). *Bradage des bâtiments publics au Mali : Le gouvernement de transition engage des poursuites à l'encontre des personnes impliquées*. Bamako.Com.
- Ouedraogo, H. M. G. (2011). De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Études Rurales, 187*, 79–93.
- Primature. (2022). *CM N°2022-16/SGG Communiqué du Conseil des Ministres du Mali du mercredi 06 avril 2022*.
- Pringle, R. (2006). *Democratization in Mali*. US Institute of Peace.
- Rose, L. L. (2002). African Elites' Land Control Maneuvers. *Études Rurales, 163–164*, 187–213. <https://doi.org/10.4000/etudesrurales.7979>
- Sarr, S. A. (2012). *La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels: le cas du Mali*. Université de Grenoble.
- Shiple, T. (2017). Mali: Overview of corruption and anti-corruption. *U4 Expert Answer, Transparency International. U4 Anti-Corruption Resource Centre*.
- SISSOKO, F. (2020). Land-use planning implementation uncertainty in Bamako District. *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences, 3*(1), 32–44.
- Tshiyembe, M. (1995). *Etat et société en Afrique: construction étatique et désintégration sociale: essai sur une théorie sociologique de fondation de l'Etat plural en Afrique noire*. Nancy 2.
- Unies, N. (2015). *Objectifs du développement durable des Nations Unies*.
- Winters, M. S., & Conroy-Krutz, J. (2021). Preferences for traditional and formal sector justice institutions to address land disputes in rural Mali. *World Development, 142*, 105452.

Zheng, X., Wang, R., Hoekstra, A. Y., Krol, M. S., Zhang, Y., Guo, K., Sanwal, M., Sun, Z., Zhu, J., & Zhang, J. (2021). Consideration of culture is vital if we are to achieve the Sustainable Development Goals. *One Earth*, 4(2), 307–319.

9 REFERENCES ADITIONNELLES

Diawara, B. (2019). Territorialisation des politiques publiques et reconstruction de l'Etat au Mali en termes de gouvernance. Paris Est.

Djiré, M. (2007). Les paysans maliens exclus de la propriété foncière. Les Avatars de l'appropriation Par Le Titre Foncier. Dossier, 144.

Sarr, S. A. (2012). La domanialité des biens de l'Administration publique à l'épreuve des régimes fonciers traditionnels: le cas du Mali. Université de Grenoble.

10 TERMES CLES ET DEFINITIONS

Circonscription administrative: division territoriale du pays en Région, Cercle et Arrondissement dirigés par les représentants de l'Etat, seules autorités dépositaires de l'autorité de l'Etat et représentant individuellement chacun des ministres. Les services techniques déconcentrés de l'Etat sont les agents techniques à la disposition des représentants de l'Etat dans leurs ressorts territoriaux respectifs.

Collectivité Territoriale : entité territoriale dirigée par des élus locaux (Maire, Président Conseil de Cercles, Président de Conseil Régional)

Domanialité: procédé légal d'incorporation d'office des terres coutumières dans le commerce de l'Etat.

Loi domaniale et foncière (LDF): régime juridique général gouvernant le foncier au Mali.

Loi sur le foncier Agricole (LFA): Loi d'officialisation des droits fonciers coutumiers au Mali.

11 ANNEXE

Annexe 1.

Comparaison loi sur le foncier agricole et loi domaniale et foncière

Legislation

loi sur le foncier agricole instituant un régime de la certification coutumière

loi domaniale et foncière instituant un régime exclusif d'immatriculation

Dispositions/principes

Art. 2: Elle s'applique à l'ensemble des terres et espaces Agricoles du domaine national à vocation Agricole.

Art. 5 : Les terres Agricoles de l'Etat sont constituées des terres de son domaine privé immobilier affectées ou destinées à des activités Agricoles. Ce sont : - les terres situées en milieu rural et périurbain, faisant l'objet de titre foncier ainsi que les droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite d'une Procédure d'immatriculation, d'acquisition, de succession en déshérence, de confiscation, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'exercice d'un droit de reprise ou de tout autre mode de transfert ; - les terres non immatriculées sur lesquelles ne s'exercent aucun droit d'usage, ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers.

Art.9 : Les terres Agricoles des particuliers comprennent tous les fonds de terre détenus par ceux-ci en vertu d'un titre définitif de propriété, d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dument établis.

Art.10 : Les droits fonciers Agricoles des particuliers, qu'ils découlent d'un titre définitif de propriété ou de possession, sont transmissibles et cessibles dans des conditions définies par la présente loi.

Art. 11 : Les terres Agricoles des communautés rurales comprennent tous les fonds de terre détenus par les communautés en vertu d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dument établis.

Art.12 : Les droits fonciers Agricoles des communautés rurales qui découlent d'une possession sont transmissibles et cessibles dans des conditions définies par les us et coutumes.

Ce sont toutes les terres des communautés rurales liées au droit foncier coutumier, les espaces vitaux villageois et les terres Agricoles familiales.

Art. 1er : La présente ordonnance fixe le régime domanial et foncier.

Art. 3 : Le domaine national du Mali, qui englobe l'espace aérien, le sol et le sous-sol du territoire national[...].

Art. 4 : Le domaine de l'Etat comprend :

b) le domaine privé composé de tous [...]: les immeubles non immatriculés sur lesquels s'exercent ou non des droits fonciers coutumiers [...].

Art. 28 : Font partie du domaine privé immobilier de l'Etat :[...] b) les terres non immatriculées y compris : - celles vacantes et sans maîtres sur lesquelles ne s'exerce aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou celles des droits fonciers coutumiers ;

- celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel ; [...].

Tableau 1. Comparaison entre Loi foncière Agricole et Loi domaniale et foncière

Annexe 2.

Loi domaniale et foncière(LDF), une jacinthe administrative

Disposition LDF

Art. 253 : Les responsables des collectivités territoriales qui commettent les infractions énoncées aux articles 245 à 251 de la présente ordonnance, encourent la sanction de révocation d'office.

Le ministre chargé des collectivités territoriales est tenu de prendre les dispositions nécessaires pour l'application de la sanction.

Loi/texte remis en cause

Loi n°2012-006 du 23 janvier 2012 portant principes fondamentaux de l'organisation administrative du territoire : /- art. 1^{er} : Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, le territoire de la République du Mali est divisé en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales. /- art. 5 : A la tête de chaque circonscription administrative est nommé un représentant de l'Etat chargé de diriger l'action de l'Etat dans la circonscription, de coordonner, d'orienter et de contrôler les activités des services déconcentrés sous son autorité. /- art. 7 : L'administration du territoire de la République du Mali est assurée par l'Etat et les collectivités territoriales. Elle est organisée, dans le respect du principe de la libre administration des CT. /- art. 8 : La loi détermine les principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services de l'Etat. /- art. 9 : La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise comme suit : 1. Sont confiées aux administrations centrales les missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. A ce titre, elles sont chargées de la conception, de la coordination, du contrôle, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques ; 2. Les services déconcentrés sont chargés de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques sous le contrôle et la coordination des services centraux. Elles sont chargées en outre des relations entre l'Etat et les CT.

Loi n°2014-049/ du 19 septembre 2014 portant principes fondamentaux de la création, de l'organisation et du contrôle des services publics: /- art. 28 : Les services régionaux et subrégionaux sont des services déconcentrés de l'Etat accomplissant dans le ressort territorial de la circonscription à laquelle ils appartiennent, une partie des missions confiées aux services centraux dont ils relèvent techniquement. /- art. 31 : Les directeurs régionaux sont nommés par arrêté du ministre compétent.

Les chefs de divisions régionales et les chefs des services techniques de Cercle et d'Arrondissement sont nommés par décision du Gouverneur de région sur proposition du directeur régional compétent.

Elles assurent également les missions d'appui-conseil auprès des collectivités décentralisées sises sur le territoire de la région, conformément aux règles fixées par les textes régissant ces collectivités. /- art.32 : [...] les directions techniques régionales sont essentiellement chargées, sous l'autorité administrative du Gouverneur de Région et l'autorité technique des services centraux correspondants[...] /- art. 35 et 37: Ces deux articles prévoient les compétences pour le Préfet de Cercle et Sous-Préfet d'Arrondissement .

Loi n°2017-051 du 2 octobre 2017 portant Code des Collectivités Territoriales : /- art. 55 : Le Maire peut être suspendu ou révoqué. Dans tous les cas, le Maire est admis préalablement à fournir des explications écrites au représentant de l'Etat dans le Cercle. Une copie de l'acte de suspension ou de révocation du Maire est adressée au Haut Conseil des Collectivités. Article 57 : La révocation est prononcée par décret motivé pris en Conseil des Ministres. /- art. 61 : Le Maire est le chef de l'organe exécutif et de l'administration de la commune. Il est chargé d'exécuter les délibérations du Conseil communal. En outre, sous le contrôle du Conseil communal, il exerce les attributions spécifiques suivantes : 13. l'établissement d'actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine suivant les délibérations du Conseil[...]

Loi n°2017-052 du 2 octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales : /- article2 : Les principes de la dévolution des biens de l'Etat aux Collectivités Territoriales sont déterminés par la loi. La dévolution des infrastructures aux collectivités territoriales s'effectue par décision du Représentant de l'Etat au niveau de la Région. /- art. 3 : Les Collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation, la mise en œuvre et le suivi évaluation des actions de développement économique, social et culturel d'intérêt régional, local ou communal. /- art. 4 : Chaque Collectivité territoriale règle par délibération ses affaires propres.

Décret n°2014-0897/P-RM du 12 décembre 2014 portant Charte de la déconcentration : /- art. 2 : Au sens du présent décret, la déconcentration consiste à confier des attributions et des pouvoirs de décisions à des autorités administratives réparties sur le territoire et placées à la tête des circonscriptions administratives et des responsables des services déconcentrés en vue de désengorger les administrations centrales et assurer un accompagnement dynamique de la décentralisation. Elle est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat. /- art. 7 : Placée sous la direction du gouverneur de région, du District, du Préfet ou du Sous-Préfet, la circonscription administrative est le

Loi domaniale et foncière(LDF), une jacinthe administrative

Disposition LDF

Loi/texte remis en cause

cadre territorial de planification de l'action de l'Etat, d'animation, d'information, d'exécution et d'évaluation des politiques publiques. Elle constitue également le niveau de représentation de l'Etat auprès des collectivités territoriales et des entités administratives de base, de l'exercice de la tutelle et de l'appui-conseil. /- art. 11 : Le gouverneur est seul habilité à engager l'Etat dans la région ou le District. art. 21 : Le Gouverneur de région ou du District, le Préfet et le Sous-Préfet sont les représentants de l'Etat auprès des Collectivités territoriales. A ce titre, ils sont les délégués permanents du gouvernement et les représentants de chacun des ministres.

Décret n°2018-0659-PRM du 08 août 2018 transfert en matière d'urbanisme et de construction ce décret a précisé les compétences aux collectivités Territoriales en matière d'urbanisme opérationnel et construction (Commune, Cercle, Région et District de Bamako). Le domaine étant un élément essentiel de la libre administration/autonomie des collectivité territoriales, la principes fondamentaux de la constitution et la gestion du domaine des Collectivités Territoriales avait été fixés depuis la Loi n°96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales.

Décret n°2019-0258/P-RM du 27 mars 2019 déterminant les modalités de transfert des services déconcentrés de l'Etat aux CT relevant de leurs domaines : /- art. 2 : Le transfert des services déconcentrés de l'Etat aux Collectivités territoriales relevant de leurs domaines de compétences consiste en la mise à disposition permanente desdits services aux Collectivités territoriales avec les ressources y afférentes pour l'exécution de leurs missions sur la base du principe de subsidiarité. Article 5 : Les services déconcentrés de l'Etat exerçant des missions dévolues aux Collectivités territoriales sont transférées à celles-ci comme suit : - les directions techniques régionales à la Collectivité Territoriale de Région ou du District ; - les services techniques de cercle à la Collectivité territoriale de Cercle ou à la commune du District d'implantation ; - les services techniques d'Arrondissement aux Communes ou à la Commune du District d'implantation. Le service technique d'Arrondissement est transféré à la Commune du chef-lieu de l'Arrondissement. Il couvre l'ensemble des Communes du ressort de l'Arrondissement. Lorsque le transfert de service induit la disparition des compétences de l'Etat, ce service est supprimé. Lorsque des compétences de l'Etat subsistent au transfert de service, les compétences objets du transfert font l'objet de la création d'un service propre correspondant de la Collectivité territoriale.

Observation

Il apparaît clairement que la LDF méconnaît principes édictés dans le domaine de l'administration territoriale et de la décentralisation. Si les principes étaient respectés le domaine étant transféré en aux CT en ce qui concerne leur domaine, les services régionaux et subrégionaux de ce service relève des CT. Idem pour le représentant de l'Etat dont lesdits services ne sont que des structures techniques.

Tableau 2. La Loi domaniale et foncière une jacinthe juridique

Annexe 3. Notes

¹ Article 28 : Font partie du domaine privé immobilier de l'Etat :[...] b) les terres non immatriculées y compris - celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel [...].

² Article 2: Elle s'applique à l'ensemble des terres et espaces Agricoles du domaine national à vocation Agricole. /- Article 5 : Les terres Agricoles de l'Etat sont constituées des terres de son domaine privé immobilier affectées ou destinées à des activités Agricoles. Ce sont : - les terres situées en milieu rural et périurbain, faisant l'objet de titre foncier ainsi que les droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite d'une procédure d'immatriculation, d'acquisition, de succession en déshérence, de confiscation, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'exercice d'un droit de reprise ou de tout autre mode de transfert ; - les terres non immatriculées sur lesquelles ne s'exercent aucun droit d'usage, ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers. /- Article 9 : Les terres Agricoles des particuliers comprennent tous les fonds de terre détenus par ceux-ci en vertu d'un titre définitif de propriété, d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dument établis. /- Article 10 : Les droits fonciers Agricoles des particuliers, qu'ils découlent d'un titre définitif de propriété ou de possession, sont transmissibles et cessibles dans des conditions définies par la présente loi. Article 11 : Les terres Agricoles des communautés rurales comprennent tous les fonds de terre détenus par les communautés en vertu d'une attestation de possession foncière ou d'une attestation de détention de droits fonciers coutumiers dument établis. /- Article 12 : Les droits fonciers Agricoles des communautés rurales qui découlent d'une possession sont transmissibles et cessibles dans des conditions définies par les us et coutumes. Ce sont toutes les terres des communautés rurales liées au droit foncier coutumier, les espaces vitaux villageois et les terres Agricoles familiales.

³ Appartenance à l'Etat au sens générique du terme.

⁴ Selon l'article 119 de la LOA : « Compte tenu de ses principes et orientations, les lois régissant le secteur Agricole, notamment l'agriculture, l'eau, la pêche, l'élevage, l'environnement, la foresterie, la chasse, le foncier rural, la protection sociale, la protection des végétaux, la santé animale, les semences, les sols sont réexaminées et au besoin amendées conformément à la présente loi. »

⁵ Le stellionat est pourtant présente par les responsables de la LDF comme une innovation (voir *Débat télévisé (ORTM) : Questions d'Actualité: Une nouvelle loi Domaniale et Foncière du 04 juillet 2021*). Ici, il apparaît clairement qu'il n'en est rien.

⁶ Corrompue parce que cette réforme a été récupérée par les agents des services des Domaines, non pas pour améliorer l'administration du foncier au Mali, mais pour remettre en cause la LFA et écarter les autorités locales classiques et constitutionnelles de la gestion foncière (représentant de l'Etat et responsables des CT).

⁷ Article 32 al 3, LDF : « Le service en charge des Domaines est, seul habilité, sauf cas de délégation de gestion concédée, à passer pour le compte de l'Etat les actes d'acquisition, de mise en location d'immeubles et de droits immobiliers ».

⁸ Voir relevé CM N°2022-16/SGG Communiqué du Conseil des Ministres du Mali du mercredi 06 avril 2022.

⁹ L'image terne de ce service aux yeux populations ne milite en sa faveur. D'ailleurs, dans l'émouvante affaire du bradage des 17 bâtiments publics, le Conseil des Ministres a instruit le ministre chargé des Domaines, d'engager des poursuites à l'encontre des personnes impliquées de son service central, l'Agence de Cessions Immobilières, notamment.

¹⁰ Dans l'opérationnelle, concrètement, en cas de problème administratif les population se réfèrent d'abord soit au représentant de l'Etat soit aux Maires.

¹¹ Voir note numéro 7.

¹² Décret 2020-414, Article 5 : « Le contrat de cession est établi en la forme, soit d'un acte administratif, soit d'un acte notarié, signé par les parties, le *Directeur national chargé des Domaines ou son représentant agissant au nom de l'Etat* ». Article 10 : « Après paiement des frais d'édilité, l'autorité communale transmet au Directeur régional des Domaines et du Cadastre compétent la liste des bénéficiaires et la décision d'attribution pour la procédure de cession conformément à la réglementation en vigueur. »

¹³ Constitution en vigueur du Mali Art.97 : « Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi. » et 98 : « Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. »

¹⁴ Art 2 : « Les chefs de circonscription administrative sont les représentants de l'Etat et dépositaires de l'autorité de l'Etat dans le ressort territorial de la circonscription administrative. A ce titre, ils ont la charge des intérêts nationaux. Ils veillent au respect des lois, des règlements et des décisions du pouvoir central. Ils assurent l'information permanente du Gouvernement sur la vie politique, économique, sociale et culturelle de la circonscription administrative ».

¹⁵ Les dispositions des articles 11 et 21 de la charte de la déconcentration qui suivent sont aussi incroyablement violées : «Le gouverneur est seul habilité à engager l'Etat dans la région ou le District » et « Le Gouverneur de région ou du District, le Préfet et le Sous-Préfet sont les représentants de l'Etat auprès des Collectivités territoriales. A ce titre, ils sont les délégués permanents du gouvernement et les représentants de chacun des ministres»

¹⁶ Cette disposition a le même esprit que l'article 1 du Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets en France, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements qui gèrent pour les biens immobiliers de l'Etat dans leurs circonscriptions.

¹⁷ S'agissant du principe de subsidiarité, l'article 9 de la loi 2012-06 énoncé ci-après est informatif à cet effet : « La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise comme suit :1.Sont confiées aux administrations centrales les missions qui présentent un caractère national ou dont exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. A ce titre, elles sont chargées de la conception, de la coordination, du contrôle, du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques; 2. Les services déconcentrés sont chargés de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques sous le contrôle et la coordination des services centraux. Elles sont chargées en outre des relations entre l'Etat et les CT ».

¹⁸ Art 98 Constitution précité et Loi n°2017-052 déterminant les conditions de la libre administration des Collectivités Territoriales, art. 13 : Le domaine privé d'une Collectivité Territoriale est géré par le chef de l'organe exécutif dans les conditions déterminées par les lois et règlements. Les actes d'acquisition ou de disposition doivent être autorisés par l'organe délibérant. Ils sont transmis au représentant de l'Etat de la collectivité concernée lorsqu'ils portent sur des immeubles. et Loi n°96-00, art.9 et 10 : « Le domaine privé immobilier des collectivités territoriales comprend :- les terres immatriculées du domaine privé de l'Etat 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'Etat en fonction de l'intérêt régional, de cercle ou communal desdites terres ;- les biens immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit ou affectés par l'Etat. », « Les collectivités territoriales disposent de leur domaine conformément à la loi. »

¹⁹ Cf. art. 36 de la LDF : « La cession des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat à des particuliers, de même que les cessions entre particuliers, procèdent du droit commun de la vente et relèvent en conséquence des règles du droit privé. Le contentieux de la cession des Titres fonciers de l'Etat est soumis exclusivement à la compétence des tribunaux judiciaires. »

²⁰ Il convient de noter que dans le contexte malien les conditions de création des titres fonciers(TF) ne sont définitives car c'est au moment de la cession que l'Etat crée le TF pour le céder et c'est en moment que les litiges apparaissent après que nouvel acquéreur aient voulu l'occuper. Donc, le règlement de ce contentieux par le juge judiciaire n'est pas concevable car c'est la légalité de l'acte administratif de création du TF qui est en cause, laquelle n'est pas du ressort du juge judiciaire mais plutôt du juge administratif. Ici, on se rend compte du banditisme juridique consistant à donner légalement l'immunité juridique au TF mal créé sur les fonds de terres communautaires dont les droits de détenteurs et possesseurs sont pourtant reconnus par la LFA.

²¹ Le recours à la justice est un échec de la gouvernance foncière. Or, la LDF est une loi judiciaire foncière en ce sens qu'elle met l'accès sur la gestion judiciaire des conflits foncier plutôt qu'une loi foncière d'administration publique qui poursuit une gestion durable et paisible du foncier dans l'intérêt des communautés locales de la communauté nationale.

²² La citation de cet œuvre à plusieurs reprises dans cet article, même si cela est déconseillé en matière de rédaction scientifique, répond à un double souci, d'abord le pratique d'accessibilité gratuite sur internet d'une telle ressource de haute qualité scientifique, puis de son site géographique accès sur le Mali.

²³ Il s'agit de la République de Côte d'Ivoire selon l'entendement communément partagé du monde rural malien.

²⁴ Voir Loi N° 98-750 relative au Domaine Foncier Rural, notamment, dispositions suivantes, art. 4 : La propriété d'une terre du Domaine Foncier Rural est établie à partir de l'immatriculation de cette terre au Registre Foncier ouvert à cet effet par l'Administration et en ce qui concerne les terres du domaine coutumier par le Certificat Foncier. Le détenteur du Certificat Foncier doit requérir l'immatriculation de la terre correspondante dans un délai de trois ans à compter de la date d'acquisition du Certificat Foncier. Art. 7 : Les droits coutumiers sont constatés au terme d'une enquête officielle réalisée par les autorités administratives ou leurs délégués et les conseils des villages concernés soit en exécution d'un programme d'intervention, soit à la demande des personnes intéressées. Un décret pris en Conseil des Ministres détermine les modalités de l'enquête. Article 8 : Le constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers donne lieu à la délivrance par l'autorité administrative d'un Certificat Foncier collectif ou individuel permettant d'ouvrir la procédure d'immatriculation aux clauses et conditions fixées par décret. Art. 9 : Les Certificats Fonciers collectifs sont établis au nom d'entités publiques ou privées dotées de la personnalité morale ou de groupements informels d'ayant droit dûment identifiés. Article 10 : Les groupements prévus ci-dessus sont représentés par un gestionnaire désigné par les membres et dont l'identité est mentionnée par le Certificat Foncier. Ils constituent des entités exerçant des droits collectifs sur des terres communautaires. *L'obtention d'un Certificat Foncier confère au groupement la capacité juridique d'ester en justice et d'entreprendre tous les actes de gestion foncière dès lors que le Certificat est publié au Journal Officiel de la République.* Voir aussi le Décret n° 2019-266 du 27 mars 2019 fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi N° 98-750 du 23 décembre 1998, davantage de précisions.

²⁵ Article 56 : « Les terrains à usage d'habitation relevant du domaine privé immobilier d'une Collectivité territoriale sont cédés sous forme de Titre foncier. »

²⁶ Tout lecteur intéressé pourrait éventuellement vérifier par lui-même cette réalité sur le terrain. Aussi, assiste-t-on au pillage des stations d'essence sur le long des voies publiques, très souvent avec obstruction des servitudes et des emprises des collecteurs naturels. Ce constat aussi est vérifiable tout au long de l'Avenue de l'OUA. Aussi, ce phénomène de jaillissement spontané, sans prévision par les outils de planification urbaine, prend actuellement des proportions très inquiétantes pour la sécurité publique des populations dans la zone ACI 2000 de Bamako.

²⁷ Les objectifs spécifiques 1 et 6 de la PFA sont assez parlants. Objectif n°1 : Assurer un accès équitable des exploitations familiales et des entreprises agricoles aux ressources foncières du Mali en évitant des spéculations foncières préjudiciables à la cohésion sociale et à l'économie nationale. Objectif n° 6: Identifier et extraire du domaine privé de l'Etat les terres légitimement détenues par les autres acteurs.

²⁸ Le fait que le régime juridique de la LDF, notamment l'article 13 du Décret n°2020-0413/PT-RM déterminant les formes et les conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat dise que c'est l'huissier Commissaire qui fixe les prix de cession et qui conduit la conclusion des actes de cession des terrains de l'Etat, cela est un élément d'appréciation laissé au libre lecteur lui-même.

²⁹ Actuellement, face aux difficultés réelles d'application de la LDF, après une série d'instructions infructueuse, le Ministère en charge des Domaines de l'Etat a introduit une communication écrite en Conseil des Ministres le 21 septembre 2022. Cette communication qui a introduit à son tour un projet d'arrêté interministériel déterminant les modalités d'application de certaines dispositions de la loi domaniale et foncière n'a pas eu l'adhésion du Conseil.

³⁰ Chaque administration ou secteur essaye de protéger ses domaines de compétence des autres acteurs.

³¹ Chaque secteur administratif essaye d'élaborer une législation de « caste » pour accaparer à son propre profit toutes les compétences partagées par les autres administrations tout en excluant autant que possible les acteurs institutionnels clés même détenteurs originels de la prérogative en question.