



Convergence Malienne contre les Accaparements des Terres

« Ne touche pas à ma terre, ma maison, mes militant-e-s »

NOTE D'ANALYSE DE L'AVANT-PROJET DE CODE DOMANIAL ET FONCIER (APCDF)

Juillet 2019

Rappel des antécédents :

La gestion du foncier notamment rurale a de tous les temps a été une préoccupation majeure tant des gouvernements successifs que des organisations de la société civile en occurrence les organisations professionnelles Agricole rurale (OPA).

Plusieurs initiatives ont ainsi été développées pour trouver des solutions. Il s'agit notamment, des états généraux du foncier en tenus en 2009 et surtout l'élaboration et la promulgation en septembre 2006 de la loi d'orientation Agricole (LOA).

L'adoption de la LOA a été saluée par le monde entier comme étant une grande avancée inédite en matière de développement rurale. Elle clarifie entre autres le statut des exploitations familiales Agricoles qui sont désormais intégrées dans la stratégie de développement Agricole du pays.

La LOA fixe les orientations de la politique de développement Agricole du pays. Fondée sur une approche globale, elle embrasse toutes les activités rurales au sens large du terme, notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche, la pisciculture ; ainsi que les activités forestières et fauniques et celles péri agricoles (art 41), en l'occurrence, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services connexes, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales (art.2 LOA).

Par ailleurs, elle réaffirme également les objectifs de réduction de la pauvreté, d'équité sociale, de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles et de protection de l'environnement (art 10 LOA, 3). Elle constitue un instrument fédérateur devant permettre les profondes mutations nécessaires pour que le secteur agricole puisse décoller et devenir le moteur de l'économie nationale.

La LOA proclame le principe de la souveraineté alimentaire et met en place des commissions foncières inclusives.

Elle établit aussi des mesures de discrimination positive en faveur des femmes, des jeunes et des autres groupes vulnérables qui bénéficieront désormais de quotas lors des attributions des terres aménagées par l'Etat. Surtout, elle donne un statut formel aux exploitations agricoles familiales.

Ces innovations ont été approfondies par la politique foncière Agricole (PFA) et la loi sur le foncier Agricole (LFA). Cette dernière est la traduction juridique de la PFA qui a

pour objectif 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**".

La PFA et LFA comme la LOA ont été élaboré de façon inclusive et participative.

L'adoption de ces différents textes a été fortement saluée par les organisations paysannes et l'opinion publique nationale et internationale. Les décrets d'applications de la LFA ont été adoptés par le gouvernement.

Au moment où la Loi sur le Foncier Agricole amorce sa mise en œuvre qu'un avant-projet de Code Domanial et Foncier est élaboré et qui, de fait, remet en cause tous les acquis de la LOA brisant ainsi l'espoir des communautés rurales Agricoles.

Cette remise en cause concerne aussi bien, les règles de fonds fixées par la LFA que les procédures instituées.

La présente note se veut une contribution de la société civile Agricole et alliées à l'amélioration du contenu de l'avant-projet document dans le sens d'une prise en compte des avancées de la LFA avec l'appui du Recteur de l'Université du Mali.

I. Fonds :

1. LFA a introduit dans le régime foncier une nouvelle catégorie qu'est **les terres Agricoles des communautés rurales** qui constitue l'une des grandes avancées de la LFA. Cette avancée est remise en cause par l'omission du foncier Agricole dans la consistance du domaine national (cf. article : 3 du CDF).

Il convient d'insérer cette disposition de l'article 4 de la LOI N° 2017 - 001 du 11 AVR. 2017 portant sur le Foncier Agricole.

Une telle disposition est conforme aux réalités du terrain dans toutes les régions de notre pays et aux normes internationales en occurrence aux directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, initiées par le FAO d'une part et d'autre part, à l'initiative sur les politiques foncières (LPI) de l'union africaine (UA) ;

2. L'incorporation du droit coutumier dans le domaine de l'État (art 4 du CDF) constitue un recul par rapport à la LFA. Dans la suite logique, de l'omission des

terres Agricoles des communautés rurales, notamment celles sur lesquels s'exercent les droits coutumiers sont incorporés dans le domaine privé de l'état par l'article 4 du CDF. Il s'agit-là d'une erreur majeure qui reprend celle commise dans le Code en vigueur qui, *tout en reconnaissant les droits coutumiers et en les protégeant les incorporent dans le domaine privé de l'état*. Cette incorporation, il convient de le rappeler a favorisé de nombreux abus contre les communautés. Il faut signaler également que ladite disposition instituée par les premières législations coloniales a été abolie en 1955 dans le dernier décret colonial pour l'Afrique occidentale française (AOF) et promulguée en 1956 pour le Soudan Français. Ce texte entre autres, limite le domaine privé de l'Etat français aux terres immatriculées en son nom. La logique est toute simple : l'Etat en tant que personne morale ne saurait disposer de terres qu'il ne possède pas, dans la mesure où le régime foncier adopté et proclamé est celui de l'immatriculation. Il faut bien que l'Etat l'immatricule en son nom avant d'en disposer.

Par ailleurs la notion de terres vacantes et sans maitres abandonnée par la LFA et décrié un peu partout dans le monde est repris dans le document. Il convient de la remplacer par le terme retenu par la LFA : « celles vacantes et sans maitre 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 ».

3. Quant à l'article **Art: 28, b**, une contradiction ressort au niveau des deux premiers tirets. Le premier tiret parle de « terres vacantes et sans maitre 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 », et le deuxième tiret parle de terres « sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition que ce soit à titre collectif ou individuel ». Il y'a une remise en cause qui viole les dispositions constantes de l'article 29 de la LFA.
4. Les articles **51 à 57**: consacrés au droit coutumier et aux conventions coutumières, tout en reconnaissant lesdits droits et conventions et en les protégeant ignorent superbement les acquis de la LFA en préconisant entre autres, la mise en place les commissions domaniales et foncières pour la constatation des droits coutumiers alors que les commissions foncières sont mises en place par la LFA pour les

différentes tâches de constatation, d'enregistrement des droits coutumiers sur les terres Agricoles.

5. Une des tares du CDF réside dans le choix de l'immatriculation comme seul régime foncier applicable au Mali (cf Art 89). En effet, si nul ne peut contester que l'enregistrement des droits fonciers demeure incontournable dans la procédure de sécurisation de droits fonciers et de façon générale dans la gestion foncière, telle qu'héritée de la législation et les pratiques coloniales, il ne saurait être retenu comme étant le seul régime foncier applicable au Mali.

D'une part, elle suppose l'existence de gros moyens matériels, financiers, technologiques et humains dont l'Etat malien ne saurait disposer dans un bref délai.

D'autre part, le droit coutumier qui régit l'essentiel des terres rurales parce que reconnues par les populations ne saurait d'emblée être remis en cause.

La démarche préconisée par la PFA et la LFA reconduite par le document de PNDF reconnaît tous ces droits pour les sécuriser. Il y a un pluralisme de droit que l'avant-projet de code domanial et foncier ne saurait remettre en cause.

6. Le contentieux du foncier est traité sans aucune référence aux acquis de la LOA et la LFA (Art 37 avant-projet CDF) qui instituent un mécanisme de conciliation obligatoire avant toute saisine des tribunaux compétents. (Cf. Article 49 de la LFA).
7. Il convient aussi de noter que les droits des citoyens et des communautés lors de la création des titres fonciers ne sont pas suffisamment garantis dans l'avant-projet du CDF. En effet, en instituant l'inattaquabilité du titre foncier (TF) sauf pour faut, la première version du CDF avait couvert beaucoup d'injustice.

Aussi, les dispositions des articles 170 (nouveau) et 171 bis (nouveau) 1^{er} alinéa, de la Loi 2016 025 du 14 juin 2016 portant modification de l'ordonnance 00-027 PRM du 22 Mars 2000 portant code domanial et foncier, modifié, et ratifié par la Loi N° 001 du 10 janvier 2012 ont-elles été reçues comme étant une véritable révolution par l'opinion nationale. **Il conviendrait donc de les insérer dans le nouveau code pour éviter toute confusion.** Cela a aussi l'avantage de rassembler dans le même texte toutes les dispositions régissant la propriété foncière.

II. Les procédures :

Conformément à l'esprit du CDF, fondé sur l'immatriculation et le titre foncier, toutes les procédures retenues sont celles relatives à l'établissement dudit titre.

L'avant-projet du CDF décrit largement les différentes procédures foncières en occurrence de constatation des droits, d'immatriculation, d'inscription ainsi que des différents registres fonciers sans indiquer les liens possibles entre lesdits registres et procédures et ceux établis par la LFA.

La LFA a effectivement établi des règles et procédures de gestion du foncier ¹Agricole, et mit en place des outils de gestion, notamment des Attestations de Détention Coutumière et Attestation de possession Foncière et des registres fonciers.

Les dispositions de l'Article 93, aliéna³ en prescrivant qu'« En cas d'acte sous seings privés, les parties sont tenues de déposer copie de l'acte en l'étude d'un notaire pour le faire figurer au rang de ses minutes », sont en contradiction avec la LFA. En définitive, cet article doit renvoyer à la LFA.

Il faut rappeler que ces dispositions avaient été enlevées dans les conclusions des états généraux sur le foncier en 2008-09

Article 97: Le guichet unique ne fait pas référence à la Loi sur le Foncier Agricole. L'avant-projet de code domanial et foncier est une liquidation de la LFA or la LFA qui demeure l'unique document de référence en matière de foncier Agricole au Mali.

En outre, les procédures de publicité lors de la délivrance des concessions rurales, des opérations d'immatriculation et de bornage ne font aucune référence aux commissions foncières et aux registres établis par la LFA au niveau des villages et de mairies (**Article 34** de la LFA).

Il revenait aux concepteurs de l'avant-projet du CDF de trouver des ponts entre ces règles et procédures qui ont déjà fait l'objet d'un large consensus social en milieu rural et celles établies par la LFA.

¹ Quand nous parlons d'Agriculture il s'agit de l'ensemble des activités agro-sylvo-pastorales incluant la production agricole (végétale), l'élevage, la pêche, la foresterie.

Conclusion :

Le Nouveau CDF s'il veut être cohérent, efficace et pérenne doit s'inscrire dans la dynamique des acquis antérieurs.

A cet effet, il conviendrait d'éviter les stéréotypes et de sortir des schémas préétablis hérités des premières décennies de la période coloniale.

Il est impossible de remporter les défis auxquels le pays fait face si nous nous empêchons de réfléchir, d'inventer notre propre législation en prenant en conciliant harmonieusement les exigences de la modernité avec les réalités du terrain et notre héritage culturel.

En fin, le foncier ne saurait être mis au service du développement s'il occulte les intérêts des communautés rurales.