

Niger

I. Le cadre général

La République du Niger est un pays géographiquement très étendu, 1 267 000 km², mais dont plus du tiers est complètement désertique et un deuxième tiers sahélien (mais fortement exposé à une désertification croissante). Cette situation géographique explique la concentration de la population dans le troisième tiers, celui du Sud et notamment du Sud-Est, le long du fleuve Niger. Cela explique aussi les complexités de l'organisation et de la gestion administrative, ainsi que la multiplication croissante des problèmes fonciers.

La population comptait 14 millions d'habitants en 2006, avec un taux de croissance annuel de 3,4 % et avec 49 % de moins de 15 ans en 2006¹. Ces chiffres, rapprochés de la situation foncière actuelle, très tendue comme on le montrera plus loin, ne permettent guère d'optimisme.

L'économie du pays est largement dépendante de l'économie et de l'élevage (près de 50 %), même si des ressources minières importantes, en particulier l'uranium, sont exploitées. Le PIB est relativement faible (3,5 milliards de dollars en 2006). Le taux de croissance annuel moyen de ce PIB entre 2000 et 2006 a été de 3,7 %.

II. L'organisation administrative territoriale

Le système actuel repose sur l'organisation mise en place par la loi n° 2001-023 du 10 août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, laquelle fait cohabiter un cadre de circonscriptions administratives et trois niveaux de décentralisation. Ce dispositif a été récemment modifié et complété par la loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, portant organisation territoriale et administrative du Niger. Il faut y ajouter, car c'est une particularité forte du dispositif administratif au Niger, le dispositif spécifique mis en place pour associer les chefferies sous toutes leurs formes, à l'Administration territoriale. Ces chefferies conservent « officiellement », au Niger, une importance très particulière qui se manifeste dans de nombreux domaines, y compris le foncier.

• L'organisation administrative de l'État

Du point de vue de l'organisation de l'État, le Niger est découpé en régions, placées sous l'autorité d'un gouverneur, divisées en départements placés sous l'autorité d'un préfet nommé par décret ; ces départements sont découpés en arrondissements placés sous l'autorité d'un sous-préfet, lui aussi nommé par décret et qui est le représentant de l'État dans la circonscription. Les arrondissements peuvent comprendre des communes et des postes administratifs (27)².

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 392.

² Le poste administratif constitue une entité provisoire placée sous l'autorité d'un agent de l'État, dans l'attente d'une transformation en commune rurale (décret n° 65-159/MI du 4 novembre 1965).

• La décentralisation

Comme en dispose l'article 2 de la loi n° 2001-23 précitée, « *Les régions, les départements et les communes sont érigés en collectivités territoriales* », en clair des collectivités décentralisées disposant de la personnalité juridique et d'institutions propres.

La région « *est une collectivité territoriale, ayant pour vocation la promotion du développement économique, social et culturel* » (art. 1, loi n° 2002-12). La région dispose d'un organe délibérant, le conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un organe exécutif, le président du conseil régional assisté d'un ou deux vice-présidents, lesquels sont élus par le conseil en son sein. Le conseil dispose d'une compétence générale de principe pour les affaires de la région (art. 31, loi n° 2002-12), à laquelle il faut ajouter des compétences spécifiques énumérées par l'article 32 du même texte.

Le département « *est chargé de la mise en œuvre et de la coordination des programmes de développement définis par la région* ». Il dispose lui aussi d'une instance délibérante, le conseil départemental, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le président du conseil départemental, assisté d'un ou deux vice-présidents, élus par le conseil en son sein. Le conseil dispose lui aussi d'une compétence générale de principe, pour les « affaires du département », à laquelle il faut ajouter des compétences spécifiques énumérées par les articles 66 et suivants de la loi n° 2002-12.

La commune « *est la collectivité territoriale de base... chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'État, de la région ou du département.* » La commune peut être urbaine, auquel cas elle est « *une agglomération composée de quartiers, de villages et/ou de tribus dont l'activité dominante relève du secteur tertiaire et dont la population est d'au moins dix mille habitants* », ou rurale, « *regroupement de villages, de quartiers et/ou tribus appartenant à un même terroir dont l'activité dominante relève du secteur primaire et dont la population est d'au moins cinq mille (5 000) habitants* » (art. 3, loi n° 2001-23). La commune dispose d'une instance délibérante, le conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, et d'un exécutif, le président du conseil (qui porte le titre de maire), et un ou deux adjoints, élus par le conseil municipal en son sein. Le conseil « *règle pas ses délibérations les affaires de la commune* » (principe de compétence générale), et des compétences spécifiques énumérées par l'article 98 de la loi n° 2002-12.

La loi de 2008 ajoute des précisions dans son article 8 sous les formes suivantes :

- la commune rurale est un regroupement de villages, tribus ou quartiers administratifs autour d'une localité centre d'au moins deux mille (2 000) habitants et coïncidant avec tout ou partie de l'espace territorial d'un canton ou d'un groupement selon la zone socio-écologique considérée (ici, la limite n'est donc plus de 5 000 habitants, et il n'y a plus de références au secteur primaire...);
- la commune urbaine est le regroupement de quartiers et de villages administratifs et/ou tribus autour d'une agglomération d'au moins cinq mille (5 000) habitants (ici, la limite n'est donc plus de 10 000 habitants, et il n'y a plus de références au secteur tertiaire...).

Par ailleurs, toujours en vertu du même article, la commune urbaine peut être érigée en commune à statut particulier lorsque l'agglomération principale a un chiffre de population au moins égal à cent mille (100 000) habitants. Elle porte ainsi le titre de ville. (Sur ce point, la loi n° 2008-42 n'a pas apporté de modifications, sauf dans l'appellation puisque précédemment, la loi parlait de communauté urbaine.)

• L'organisation des chefferies

Cette dimension de l'organisation « administrative » occupe une place particulière dans le dispositif administratif du Niger, soulignée par tous ceux qui connaissent le pays. Cette organisation se superpose (ou sous-tend ?) le dispositif de l'État et des collectivités décentralisées. Cette organisation « traditionnelle », « coutumière », reconnue et confirmée par une loi spécifique³, en même temps que par la loi n° 2001-23 déjà citée sur l'organisation administrative du territoire, a vu son dispositif évoluer avec la loi n° 2008-22, modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie

³ Ordonnance n° 93-28 du 20 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

ferie traditionnelle du Niger. Plus spécifiquement, il faut souligner que l'article 2 de la loi n° 2008-22 dispose que « *les communautés coutumières sont hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger sous la tutelle des représentants de l'État des circonscriptions dans lesquelles elles sont implantées* ». Ainsi, les communautés coutumières ne sont-elles plus placées comme cela était prévu dans l'ordonnance de 1993, sous la tutelle des collectivités territoriales : « *communautés coutumières et traditionnelles (...) héritées des traditions et coutumes⁴, (...) hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative (...), et placées sous la tutelle des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (arrondissement et communes)* »⁵. Ces communautés ne sont ni des circonscriptions administratives, ni des collectivités territoriales. Administrées par des chefs traditionnels « élus », elles servent de structures relais pour un certain nombre d'actions au niveau local (impôts locaux, conciliation coutumière pour les litiges fonciers, familiaux, etc.).

Il faut ici souligner les limites pratiques de cette association juridiquement reconnue entre les structures modernes et traditionnelles. Celles-ci résultent d'abord du fait que les limites des découpages territoriaux des unes et des autres ne correspondent pas nécessairement, du moins par rapport aux réalités fonctionnelles coutumières⁶. Ensuite, un certain nombre de chercheurs et d'observateurs semblent réservés sur la « qualité politique » de ces structures comme l'illustre bien le commentaire ci-après : « *Un système politique local assez particulier caractérise le Niger. Il fait la part belle aux 'chefferies' situées au centre des enjeux de pouvoirs et d'influence en milieu rural mais qui 'règnent' avec une efficacité finalement limitée sur des sociétés villageoises peu organisées et difficilement mobilisables pour des actions collectives* »⁷. Alors même que pour le même observateur, « *le développement d'un processus de 'municipalisation villageoise' est un enjeu central pour l'avenir* »⁸.

Enfin, il faut citer le Code rural qui prévoit que « les populations rurales sont administrées par les autorités publiques décentralisées et déconcentrées », mais surtout qu'elles « *peuvent s'organiser et se regrouper dans des sociétés ou des associations de droit privé* »⁹, pour souligner les interrogations que soulève un tel texte.

Ce dispositif d'ensemble doit être relativisé et mis en perspective comme en atteste une étude du Lasdel (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, situé à Niamey), d'avril 2004, intitulée Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)¹⁰ et dont la première phrase mérite d'être citée ici : « *Au Niger, contrairement au Mali, la décentralisation reste encore un projet, mais (...) tout le monde s'accorde à penser qu'elle est inéluctable...* ». Depuis, cette situation a un peu évolué mais beaucoup de chemin reste à faire comme en attestent les travaux du séminaire tenu à Niamey en janvier 2006, à destination des cadres de l'Administration centrale (notamment les secrétaires généraux des ministères), sur « *Le rôle moteur de l'État dans le processus de décentralisation* » ou encore une communication préparée par la direction générale des Collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du 21 février 2007, selon laquelle il est indiqué « *En définitive, notons que l'état actuel des relations collectivités territoriales et administrations déconcentrées reste beaucoup à parfaire...* » car les communes rencontrent beaucoup de difficultés à exister.

⁴ Art. 1, ordonnance n° 93-28 précitée.

⁵ Art. 2, ordonnance n° 93-28 précitée.

⁶ Ce point est controversé ; J.-P. Magnant en particulier, dans sa note précitée, affirme qu'il y aurait coïncidence entre les diverses limites.

⁷ Olivier de Sardan J.-P., « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », in : *Revue Tiers Monde*, n° 157, janvier-mars 1999, p. 140.

⁸ Olivier de Sardan J.-P., article cité, p. 166.

⁹ Art. 110, ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural.

¹⁰ Olivier de Sardan J.-P., *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, Lasdel, collection « Études et travaux » n° 27, avril 2004, 15 p.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Niger

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région	Région				Gouverneur nommé par l'État
	Région	Oui	Oui	Oui	Président du conseil régional, élu par celui-ci en son sein
Département					Préfet nommé par décret
	Département	Oui	Oui	Conseil élu	Président du conseil
Communauté urbaine	Communauté urbaine	Oui	Oui	Conseil élu	Administrateur maire nommé par décret
Arrondissement		Non	Non		Sous-préfet nommé par décret
Commune					Maire
	Commune urbaine ou rurale	Oui	Oui	Conseil élu	Maire élu par le conseil
Quartier / Village / Tribu		Non	Non		Chef
Communauté coutumière et traditionnelle (5)				Conseil de collectivité	Chef traditionnel « élu »

Remarques :

1. L'arrondissement peut comprendre des communes et des postes administratifs.
2. La communauté peut consister dans un quartier de ville, un village, une tribu, un canton, un groupement, un sultanat, une province. Sans être à proprement parler une circonscription administrative, ni une collectivité territoriale, la communauté sert de relais administratif pour certaines fonctions. Elles se gèrent selon leurs pratiques traditionnelles avec certaines nuances de « modernisation ».

III. La gestion domaniale et foncière

Elle repose sur un dispositif législatif et réglementaire relativement cohérent, toutes les dimensions de la vie foncière étant couvertes, avec l'objectif final de ne garantir le droit de propriété individuelle qu'à ceux seuls assurant la mise en valeur des terrains. Une dimension essentielle de ce dispositif est l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural.

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Propriété privée	<p>Terrains non coutumiers</p> <p>Terrains immatriculés au nom d'une personne privée</p> <p>Terrains coutumiers</p> <p>Attestations écrites délivrées par les commissions foncières (vente, donation et détention coutumière)</p>	<p>- Droit de propriété selon les règles du Code civil et de l'immatriculation</p> <p>- Expropriation pour défaut ou insuffisance de mise en valeur</p> <p>- Confirmation des droits de propriété et de leur exercice individuel ou collectif selon le droit coutumier</p> <p>- Possibilité de les transformer en droits écrits et notamment en concessions rurales</p>	<p>Cessions, donations, locations, etc.</p> <p>Tous actes juridiques prévus par les règles coutumières</p> <p>- <u>Terrains urbains</u> :</p> <p>Transactions coutumières avec authentification éventuelle</p> <p>- <u>Terrains ruraux</u> :</p> <p>régime spécifique du code rural</p>	<p>Cadastre, Conservation foncière</p> <p>Détenteurs coutumiers, circonscriptions administratives</p> <p>Commissions foncières</p>

• Les dispositions légales et réglementaires

Les textes applicables au Niger demeurent largement ceux adoptés dans les premières années de l'Indépendance, mais aussi un certain nombre de textes relativement anciens, datant de l'époque coloniale, qui continuent de s'appliquer en l'absence de textes nigériens ou pour permettre l'application de ceux-ci. Le dispositif qu'ils constituent est relativement classique. Il n'est donc pas surprenant que l'on y retrouve les composantes habituelles.

Cependant celles-ci sont « bousculées », au moins pour les terrains ruraux, par les dispositions du Code rural de 1993¹¹ évoqué plus haut. Celui-ci a certes pour objet de fixer « *le cadre juridique des activités agricoles, sylvicoles et pastorales dans la perspective de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la promotion humaine* »¹², mais il n'en n'a pas moins des conséquences sur le système domaniale et foncier. Ce texte, sur le plan strictement foncier, d'une part rappelle les principes mis en vigueur par la légalisation domaniale et foncière (respect des droits fonciers consacrés par un titre de propriété ; accession à la propriété des terres vacantes par concession rurale avec une obligation de mise en valeur¹³, cette dernière semblant s'imposer de manière générale), mais d'autre part, innovation considérable, permet de valider les droits coutumiers qui peuvent dorénavant constituer une forme de propriété. Comme en dispose l'article 5, « *les droits qui s'exercent sur les ressources naturelles (dont le sol fait partie) bénéficient d'une égale protection, qu'ils résultent de la coutume ou du droit écrit* », ce qui est précisé par l'article 8 : « *la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* ».

Le même texte propose aussi d'autres innovations, par exemple relativement à la mise en valeur : le défaut ou l'insuffisance de mise en valeur n'entraîne plus le retour au domaine privé de l'État ou de la

¹¹ Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, précitée.

¹² Art. 1, ordonnance n° 93-015.

¹³ Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales.

collectivité, mais permet à la commission foncière qui a constaté la carence de confier l'usage du sol à une tierce personne, à charge pour celle-ci d'assurer la mise en valeur, pour une période de temps minimale de trois ans ; à l'issue de celle-ci, le propriétaire peut revendiquer la reprise du terrain, les investissements réalisés lui revenant¹⁴. Autre innovation, concernant les espaces pastoraux, « *les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales* »¹⁵. Ces dispositions devraient être modifiées à relativement court terme par la promulgation du nouveau texte en préparation sur le pastoralisme. Enfin, le texte crée un espace domanial spécifique¹⁶ constitué de « *terres réservées* » (espaces classés dans le domaine privé de l'État ou d'une collectivité pour constituer des réserves de pâturage ou de développement pastoral), de « *terres protégées* » (espaces classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités pour protéger ou conserver une ou plusieurs ressources naturelles), et des « *terres de restauration ou de récupération* » (espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose, et qui, à cette fin, doivent aussi être classés dans le domaine public de l'État).

Dès lors, au moins pour les terrains ruraux, la distinction entre propriété privée et domaine coutumier peut apparaître anormale, voire choquante. En effet, pour les terres rurales, comme en dispose l'article 8 de l'ordonnance n° 93-015 : « *La propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* ». Plus précisément, l'article 10 précise : « *La propriété selon le droit écrit résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par l'un des actes ci-après : l'immatriculation au livre foncier ; l'acte authentique ; l'attestation d'enregistrement au dossier rural ; l'acte sous seing privé* ».

Et le même texte (et son dispositif juridique d'application), met en place un ensemble de procédures et d'instruments qui vont permettre d'établir une véritable propriété privée coutumière. Comme le souligne un observateur, « *les attestations délivrées par les commissions foncières (vente, donation, et détention coutumière) sont considérées par l'Administration et les tribunaux comme des preuves écrites de propriété privée* ». Il existe donc au Niger plusieurs régimes de propriété privée, et plusieurs moyens d'y accéder. Mais encore une fois, il doit être clair que si le régime à base civiliste peut être appliqué à tous les terrains, le dispositif de 1993 ne peut s'appliquer qu'aux seuls terrains ruraux.

Il conviendra donc de s'intéresser successivement au domaine public, au domaine privé, à la propriété privée, en distinguant celle civiliste de celle, dans le mode rural, fondée sur la validation légale des droits coutumiers.

. Le domaine public de l'État

Il demeure régi par une législation coloniale¹⁷, complétée par des éléments plus récents tel le décret du 31 juillet 1968¹⁸. Il se compose d'une partie naturelle (par exemple les fleuves et rivières), et d'une partie artificielle qui fait le plus souvent l'objet d'un classement (marchés, routes, barrages, etc.). Aux composantes spécifiquement énumérées par la loi, il faut ajouter celles qui rentrent dans le domaine public par une procédure spécifique dite de classement. Il faut aussi y ajouter celles qui résultent du Code rural (par exemple, les pistes de transhumance déjà citées), mais aussi les dépendances établies par le Code forestier.

Le domaine public est inaliénable, insaisissable et imprescriptible. Il peut faire l'objet d'occupations temporaires moyennant le versement de redevances ou concédé pour sa gestion et son entretien (par exemple, ports et aéroports).

Le domaine public, qu'il soit celui de l'État ou celui d'une collectivité locale, s'impose à tous les autres.

On remarquera ici que le contenu de ce domaine public, tant artificiel que naturel, a été modifié légèrement par la législation sur l'eau¹⁹ et par celle portant sur les orientations du Code rural en 1993²⁰. On

¹⁴ Art. 18 à 21, ordonnance n° 93-015.

¹⁵ Art. 25, ordonnance n° 93-015.

¹⁶ Art. 40 à 43, ordonnance n° 93-015.

¹⁷ Décret modifié du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF ; *Journal officiel AOF* 1928, p. 783.

¹⁸ Décret n° 68-106/MTP/T/MU du 31 juillet 1968.

¹⁹ Ordonnance n° 93-014 du 3 mars 1993, portant régime de l'eau.

voit ici s'ébaucher un processus d'intégration des différents volets de législation qui, peu ou prou, doivent s'appliquer à la gestion de l'espace, en zone rurale comme en zone urbaine.

. Le domaine privé de l'État

Il se compose de tous les biens qui sont l'objet d'un titre de propriété établi au nom de l'État, donc des immeubles immatriculés pour lesquels existent des titres fonciers. Il faut y ajouter tous les terrains sur lesquels ne s'exerce aucun droit de propriété au sens du Code civil ou du décret de 1932 sur l'immatriculation, « vacants », et qui sont présumés appartenir au domaine privé de l'État, sous réserve que ne s'y exercent pas non plus des droits coutumiers susceptibles d'être reconnus légalement. On rappellera ici les dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 93-015, portant principes d'orientation du Code rural qui apporte des précisions utiles : « *Les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Elles appartiennent à l'État ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent.* » Mais en même temps, on remarquera l'incertitude de la rédaction qui crée deux présomptions de propriété²¹. L'État peut se comporter en propriétaire de droit privé pour les parties appropriées, ou en « maître de la terre » moderne pour les terrains non mis en valeur et non appropriés, selon des procédures domaniales spécifiques. Celles-ci sont organisées par une législation spécifique adoptée au moment de l'Indépendance²², laquelle distingue les zones urbaines et les zones rurales.

Dans les zones urbaines, deux cas sont à distinguer selon que les terrains sont ou non lotis²³.

Dans le cas des terrains lotis, il faut procéder à une nouvelle distinction selon ce que l'on pourrait appeler le « statut social » de l'habitat ou plutôt de l'habitant. Dans les zones « modernes », l'attribution des terrains se fait sous la forme de concessions, lesquelles peuvent être à usage d'habitation, à usage commercial ou industriel. La procédure est classique : attribution par acte administratif d'un droit provisoire exigeant la mise en valeur selon des modalités définies par l'acte et un cahier des charges annexé. Une redevance est due par le concessionnaire. À l'échéance, le constat de la mise en valeur ouvre le droit à la transformation du droit provisoire en droit définitif, moyennant le paiement du prix du terrain ou au retrait de celui-ci si la mise en valeur n'a pas été réalisée.

Dans les zones d'habitat traditionnel, ce que l'on appelait du temps de la colonie, les « quartiers indigènes », l'instrument utilisé est le permis d'habiter²⁴. La procédure d'attribution du permis est plus simple, moins onéreuse que celle de la concession. Pour le reste, on trouve les mêmes conditions générales de mise en valeur susceptibles d'ouvrir le droit à un titre définitif.

Les parcelles situées dans les zones non loties ne peuvent être attribuées que de manière provisoire. À cette fin, les candidats à l'obtention d'un tel terrain doivent obtenir un « permis d'occuper ». Ces actes administratifs ne reconnaissent à leurs détenteurs que le droit de s'installer sur une parcelle sommairement délimitée, pour y faire des installations et aménagements de caractère précaire, susceptibles d'être enlevés rapidement et sans indemnité. Une faible redevance annuelle est due. Lorsque le terrain est loti, le permissionnaire dispose d'un droit privilégié pour obtenir l'attribution de la parcelle sous la forme d'une concession.

Dans les zones rurales, la plupart des terrains demeurent placés sous le régime des droits coutumiers (voir ci-après), mais il existe un instrument moderne d'accès à la terre qui est la concession. Celle-ci peut

²⁰ Ordonnance n° 93-015.

²¹ On pourrait ici faire référence aussi à la loi n° 64-16 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés, et notamment à son article premier qui établit que « *Tout terrain ou immeuble immatriculé, non mis en valeur de manière suffisante ou abandonné depuis plus de dix ans à compter de la date de sa dernière mutation, est considéré comme vacant et incorporé au domaine privé de l'État sans indemnité et libre de toutes charges et dettes.* » Mais on remarquera que ce texte, antérieur à celui de 1993, contient une définition qui n'a pas été reprise par ce dernier et qui est beaucoup plus large dans la mesure où il est question d'une mise en valeur insuffisante. On devrait donc considérer qu'il y a, par principe, abrogation ; ce peut aussi être un débat de principe devant la juridiction supérieure du Niger.

²² Ordonnance n° 59-113 PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger, et ses textes d'application ou modificatifs.

²³ Ordonnance n° 59-113.

²⁴ Ordonnance n° 59-114 PCN du 11 juillet 1959, réglementant les permis urbains d'habiter accordés dans les zones loties d'habitat traditionnel des centres urbains de la République du Niger.

être attribuée lorsqu'il n'existe aucun droit coutumier sur le terrain ou lorsque les droits coutumiers ont été abandonnés par leurs titulaires. Il existe deux types de concessions rurales selon la situation des terrains : ceux qui se situent dans les périmètres urbains ou dans les zones périurbaines (une bande de trois kilomètres à compter de la limite du périmètre urbain), et ceux qui se situent dans les zones réellement rurales. Les conditions juridiques, hormis celles de l'attribution qui sont spécifiques à l'exploitation visée et à la localisation du terrain, et en tenant compte des dispositions prévues par le Code rural pour les droits fonciers ruraux, en particulier sous la forme de la concession (concernant notamment les modalités d'attribution de celle-ci), sont les mêmes que pour la concession urbaine. On retrouve donc, en particulier, l'exigence de mise en valeur et la possibilité de transformer le droit provisoire en droit définitif à l'échéance prévue dans l'acte ou dans le cahier des charges annexé.

. La propriété privée

Comme on l'a largement souligné plus haut en introduisant ce point III, il convient de distinguer la propriété civiliste, classique, de celle fondée sur la reconnaissance des droits coutumiers, applicable aux terrains ruraux.

. La propriété civiliste

Elle demeure organisée par le décret du 26 juillet 1932 sur la propriété foncière²⁵, tel que modifié et complété par différents textes. S'il n'est pas utile de dissenter sur l'immatriculation, régime bien connu, il faut cependant mettre en évidence les singularités nigériennes résultant de textes complémentaires du décret de 1932.

Au premier rang de ces singularités, la mise en place du titre « Sheda » (titre foncier simplifié délivré par le ministère des Finances). Le dispositif du titre « Sheda » a été institué par la loi de Finances 2006 ; il permet de faciliter les procédures d'immatriculation et de délivrance d'un titre foncier par le conservateur de la propriété foncière du ministère des Finances, et de réduire également le coût d'obtention de ce titre. Ce titre foncier « simplifié » est également inscrit au Livre national foncier. En revanche, aucun renseignement n'est apporté quant à la valeur du terrain, ce qui limite grandement les possibilités de prise d'hypothèque et d'inscription hypothécaire. Les titres Sheda représentent environ les ¾ des titres fonciers actuellement délivrés par la Conservation de la propriété foncière (environ 600 par an, pour un total de 20 000 titres au niveau national, ce qui est très peu comparé à l'importance de la population et à la superficie du territoire nigérien).

Par ailleurs, une disposition légale, semblable à celle que l'on peut retrouver dans de multiples autres pays africains, prévoit le retour au domaine privé de l'État des terrains bâtis ou non, non mis en valeur ou abandonnés²⁶. La question demeure posée de savoir si une telle disposition est encore applicable, au moins pour les terrains ruraux, compte tenu de la définition donnée des terrains vacants et sans maître par l'ordonnance de 1993, comme on l'a indiqué plus haut, à propos du domaine privé de l'État.

Il faut souligner par ailleurs que, comme cela sera montré au point suivant, les droits coutumiers peuvent servir de fondement à des droits de propriété privatifs, conformes aux modalités du Code civil, dès lors qu'une procédure *ad hoc* est menée qui permet, outre leur reconnaissance, surtout leur transformation en droit de propriété soumis dorénavant aux règles du Code civil.

Il est donc d'autant plus important de prendre en compte certaines dispositions du Code rural qui sont susceptibles, elles aussi d'interférer dans les textes précédents.

. La propriété fondée sur la reconnaissance des droits coutumiers dans l'espace rural

▷ Les dispositions générales relatives aux terrains coutumiers

Les droits coutumiers sont la plupart du temps consacrés par la seule pratique de la vie sociale. Les occupants des terrains détiennent leurs droits d'exploitation d'un maître de la terre ou, lorsqu'il s'agit de

²⁵ Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française ; *Journal officiel AOF* 1933, p. 426.

²⁶ Loi n° 64-016 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terrains et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés.

terrains nouvellement mis en valeur, en vertu du droit du premier occupant²⁷. La législation nigérienne confirme les droits coutumiers²⁸ et permet une reconnaissance écrite de ces droits coutumiers, et donc leur confirmation²⁹. Pour ce faire, il s'impose de suivre une procédure très spécifique³⁰, un peu semblable à celle utilisée pour l'immatriculation, la publicité sur le terrain des travaux d'identification des droits revendiqués étant essentielle. On notera que la validation des droits, pour leur transformation en droit foncier reconnu, exige certaines conditions : la demande ne peut être faite que par la personne ou la collectivité qui effectue réellement la mise en valeur du terrain. S'il s'agit d'une demande individuelle, il doit y avoir un droit de disposition et une emprise évidente et permanente sur le sol. Dans tous les cas, la mise en valeur doit être continue sur au moins dix ans.

Les conditions précédentes ne sont plus valables que pour les seules terres urbaines depuis l'ordonnance de 1993 portant orientations pour le Code rural.

▷ Les dispositions relatives aux terrains coutumiers ruraux

En effet, pour les terres rurales, de nouvelles dispositions sont applicables, définies par l'ordonnance et par son décret d'application relatif à la mise en valeur des ressources naturelles rurales (décret n° 97-006/PRN/MAG.EL du 10 janvier 1997). Selon l'ordonnance, comme on l'a déjà indiqué plus haut, « *la propriété du sol s'acquiert par la coutume ou par les moyens du droit écrit* »³¹, la propriété coutumière résultant de « *l'acquisition de la propriété foncière par succession depuis des temps immémoriaux et confirmée par la mémoire collective ; l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par l'autorité coutumière compétente ; tout autre mode d'acquisition prévu par les coutumes des terroirs* »³². Il serait sans doute opportun d'ouvrir le débat sur le premier alinéa de cette énumération, mais ce n'est pas ici le lieu.

C'est le décret d'application qui donne une définition de la mise en valeur : « *... toute activité ou action matérielle engagée par l'homme sur une ressource naturelle en vue de son exploitation rationnelle et durable suivant des moyens propres à la protéger, la restaurer et en améliorer la qualité productive et le rendement* »³³. Et de manière à éviter toute ambiguïté, il est aussi indiqué que : « *Sont considérées comme ressources foncières les terres destinées à l'agriculture, à l'élevage, à la forestation ainsi qu'aux terres aménagées, aux terres classées et aux terres vacantes.* »³⁴ Ce sont donc bien toutes les terres rurales qui sont concernées.

Logiquement, le texte précise donc ce que l'on entend par mise en valeur pour chacune des ressources : celle des terres agricoles, celle des ressources pastorales, celle des ressources végétales, celle des ressources hydrauliques, celle des ressources animales. Mais paradoxalement, il n'est rien précisé concernant la légitimité des liens entre l'homme qui met en valeur et la ressource valorisée. Or, comme le rappelle fort justement une étude du Land Tenure Center de 1994, l'ordonnance n° 93-015 (et malheureusement le décret n'est pas plus précis) se contente sur le sujet de disposer que « *les droits fonciers se prouvent par des modes de preuve reconnus par le Code civil* » (art.13), ce qui n'est pas forcément ap-

²⁷ Il ne s'agit là que d'une présentation caricaturale, les modalités de reconnaissance des droits étant complexes et multiples. On retiendra aussi que l'intervention du maître de la terre n'exclut pas le droit du défricheur, ni celui du feu. On doit enfin signaler que pour J.-P. Magnant, « *il n'existe pas, dans la grande majorité des coutumes du Niger contemporain, d'institution assimilable aux 'maîtres de la terre'...* Le Niger, de ce point de vue, est une exception », note précitée, p. 4. Cette affirmation mérite à tout le moins d'être discutée, sauf si l'on considère qu'il s'agit d'une évolution récente, certains « chefs » modernes s'étant appropriés les pouvoirs fonciers.

²⁸ Art. 1, loi n° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers : « *Dans la République du Niger, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les règles du Code civil ou de l'immatriculation. Nul individu, nulle collectivité ne peut être contrainte de céder ces droits si ce n'est pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste indemnisation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les règlements...* ».

²⁹ Ordonnance n° 59-113.

³⁰ Cette procédure est définie par la loi n° 61-30.

³¹ Art. 8, ordonnance précitée.

³² Art. 9, ordonnance précitée.

³³ Art. 2, décret n° 97-006.

³⁴ Art. 4, décret n° 97-006.

proprié à un univers coutumier et qui ne tient pas compte des éventuels modes de preuve admis par la coutume³⁵.

À partir des procédures de reconnaissance des droits coutumiers, des titres de propriété sur des terrains ruraux peuvent également être délivrés par les commissions foncières (commissions foncières départementales). En effet, l'article 28 du décret n° 97-367 portant inscriptions des droits fonciers au dossier rural dispose que « *l'attestation d'enregistrement au dossier rural vaut titre de propriété du bien concerné* » (or l'attestation peut porter sur une cession, une donation, un constat de possession coutumière, etc.). Dans le même sens, l'article 23 de ce décret présente également un formulaire type de délivrance d'un titre sur les immeubles en zone rurale. Sur la base de ce décret, plusieurs milliers de titres de propriété ont aujourd'hui été émis par les commissions foncières dans les zones rurales. C'est dire que les commissions foncières ont également un rôle important à jouer en matière de reconnaissance de propriété privée. C'est là, assurément, une particularité fondamentale de la politique foncière nigérienne.

● **L'organisation administrative**

Compte tenu de la particularité et en même temps de l'importance du dispositif relatif à l'application du Code rural, il convient de distinguer les caractéristiques générales de celles particulières à ce dernier.

. Le dispositif général

Les Administrations concernées sont principalement celles de l'État, à commencer par la direction des Domaines, relevant du ministère chargé des Finances (la situation n'est pas très claire dans la mesure où, selon certaines informations, cette direction aurait été transférée, depuis deux ans, au ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, des Domaines et du Cadastre, sans que le texte de référence ait pu être trouvé), en charge du domaine privé de l'État et du livre foncier, celle du Cadastre, chargée de faire la cartographie juridique et fiscale des terres placées sous un régime de droit écrit (les frontières des missions du Cadastre et des Domaines ne sont pas toujours très claires), la direction de la Topographie qui sert de géomètre pour le Cadastre et d'institut cartographique, l'Administration territoriale qui attribue les concessions rurales et certaines concessions urbaines, le ministère chargé des Travaux publics, celui en charge du Développement rural, des Forêts, etc.

Bon nombre des difficultés rencontrées dans la gestion foncière sont liées au fonctionnement des Administrations concernées. Celles-ci connaissent des problèmes de moyens, de formation, d'information, de documentation, d'archives. Elles sont nombreuses à intervenir dans le domaine de la gestion foncière, sans que la coordination entre elles soit vraiment assurée.

Par exemple, pour le personnel, à l'exception des deux services spécialisés que sont les Domaines et le Cadastre, les autres services qui interviennent dans le foncier et la gestion domaniale ne disposent pas de la « culture » et de la formation nécessaire ; l'Administration territoriale, celle en charge des Travaux publics, ignorent largement la définition, le contenu et le régime juridique du domaine public, même si elles ont à y intervenir quotidiennement, ne serait-ce que pour son entretien et sa police. Le domaine de l'État est presque toujours confondu avec le précédent.

. Les dispositions spécifiques au Code rural

Il faut présenter ici les institutions mises en place pour le monde rural, par le Code de 1993, dont les modalités d'application ont été fixées, sur ce sujet, par le décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des Principes d'orientation du Code rural, ainsi que par l'arrêté n° 013/MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des secrétariats permanents régionaux du Code rural (on doit noter ici que ces dispositions ont pour utilité principale de créer la cohérence entre le texte rural et les dispositions relatives à la décentralisation). Le dispositif comprend les structures suivantes :

- Au niveau national, il existe un Comité national du Code rural composé de neuf ministres intervenant dans des domaines en rapport avec le foncier. Ce Comité national, qui est un

³⁵ Hesseling G., *La notion de la propriété rurale et des contrats d'exploitation au Niger. Rapport de mission*, Land Tenure Center, Madison, octobre 1994, p. 2.

service public, est accompagné par un organe exécutif, le Secrétariat permanent du Code rural, chargé de la mise en application de la politique foncière du pays en zone rurale.

- Au niveau régional, depuis 2006, des secrétariats permanents régionaux ont été mis en place, ayant pour fonction la réalisation des schémas d'aménagement foncier et la coordination des commissions foncières dans la région.
- Au niveau des départements, des commissions foncières départementales (Cofodep), composées de représentants des opérateurs ruraux, de chefs traditionnels et de services techniques départementaux, ont été instituées afin de prendre certaines mesures définies par les textes et de permettre les échanges et une certaine transparence sur les questions foncières. Elles sont présidées par les préfets de département. Un secrétaire permanent émarquant à la fonction publique est mis à disposition de la commission foncière départementale (il reste ainsi rémunéré par l'État). Il est l'organe administratif et technique permanent de la commission foncière départementale (art. 125, ordonnance n° 93-015 portant principes d'orientation du Code rural). Le niveau départemental est aujourd'hui le niveau le plus opérationnel, dans la mesure où les 36 départements du Niger sont pourvus en commissions foncières départementales.
- Au niveau communal, des commissions foncières communales (Cofocom) sont mises en place³⁶. Elles sont présidées par le maire, et ont également un secrétaire permanent chargé de la gestion des affaires administratives et techniques. Dans la plupart des cas, le secrétaire permanent est le secrétaire général de la commune (afin de faciliter la question de la prise en charge financière). Les Cofocom sont composées de représentants des opérateurs ruraux, d'élus du conseil municipal, des services techniques de la commune, et des chefs de canton et de groupement. L'une des missions principales de la Cofocom est d'apporter une expertise en matière foncière au conseil municipal. Mais elles sont aussi en charge « *de l'établissement et de la conservation des dossiers ruraux* » lesquels comprennent « *deux documents distincts : un document graphique d'ensemble de l'espace rural sur lequel figure, après reconnaissance faite par la commission foncière, l'assiette des droits fonciers ; un fichier constitué par les fiches individuelles ouvertes au nom des titulaires des droits...* » (art. 130, ordonnance précitée). Selon les informations disponibles, 200 commissions foncières communales ont été mises en place, sur les 265 communes du pays.
- Au niveau des villages et des tribus, des commissions foncières de base (Cofob) sont mises en place. Elles sont présidées par le chef de village ou de tribu, et comprennent 8 personnes (le chef de village ou de tribu et sept représentants des opérateurs ruraux)... Ces commissions foncières de base ont pour principale fonction de délivrer des actes écrits de sécurisation : attestations de vente, de donation, de détention coutumière, et contrats de prêt, de gage coutumier, et de location. Les attestations établies par les Cofob peuvent ensuite servir de preuve écrite à l'établissement d'un titre de propriété en zone rurale par la Cofodep, ou à la délivrance d'un titre foncier par le service des Affaires cadastrales et domaniales du ministère des Finances.

En fait, le système peut paraître complexe dans la mesure où le vocabulaire utilisé dans les textes qui ont mis le dispositif en place a changé depuis, pour tenir compte de l'évolution des textes sur l'organisation administrative territoriale et la décentralisation ; par exemple, l'arrondissement est devenu département, et ce dernier est devenu région !

Pour résumer de manière plus spécifique ce qui est évoqué ci-haut, on peut dire que la commission dispose de multiples compétences qui lui donnent, de fait et en droit, un rôle clé dans la gestion domaniale et foncière en milieu rural. Ces compétences sont à la fois consultatives (son avis est obligatoire pour la détermination du contenu de la mise en valeur des terrains, ainsi que sur la procédure

³⁶ Art. 118 à 121, ordonnance n° 93-015 ; arrêté n° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus.

d'élaboration des concessions rurales)³⁷ et exécutives, sous la forme d'un pouvoir de décision dans certains cas spécifiques (reconnaissance et établissement du contenu des droits fonciers ; transformation des droits de concession rurale en droit de propriété ; fixation des arbitrages et indemnisations en cas de conflits ; pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres de l'arrondissement ; transfert à des tiers des droits d'usage sur un terrain non mis en valeur). Le secrétariat de la Commission est assuré par le secrétaire permanent du Code rural de chaque circonscription.

Pour permettre le fonctionnement du système, il est institué dans chaque région (celles-ci ont remplacé le département depuis les lois de décentralisation), un document cadre, le *Schéma d'aménagement foncier*³⁸, élaboré par le secrétariat permanent régional du Code rural en liaison avec les collectivités concernées, et qui définit l'affectation des espaces ruraux entre les différentes activités, en fonction des droits existants. À l'intérieur de ce document cadre, pour chaque commune ou arrondissement, il existe un « dossier rural » qui comprend une cartographie foncière établie après enquête de la commission foncière concernée, et un fichier recensant, individuellement, les droits recensés.

• Les pratiques foncières

Tous les témoignages, écrits comme oraux, attestent du fait que la réglementation domaniale et foncière, quelles que soient ses qualités intrinsèques, n'est pas adaptée à son contexte, ni aux moyens administratifs et logistiques disponibles pour cette gestion. Comme l'indique l'étude Lasdel sur la décentralisation évoquée plus haut, la situation est celle d'une « *insoluble question foncière* », ce qui résulte entre autres du fait que « *désormais, l'espace disponible est saturé, partout dans le pays, que ce soit l'espace pastoral (puits, pâturages extensifs, parcours) ou l'espace agricole (agriculture maraîchère ou aménagements hydro-agricoles, certes, mais aussi agriculture pluviale)* »³⁹.

La zone urbaine, la plus « éduquée » sur le plan juridique, devrait être la plus réceptive à la législation. Dans la pratique, il n'en n'est rien. La connaissance juridique se limite à celle de la valeur du « papier », quel qu'il soit, délivré par l'Administration et permettant d'une manière ou d'une autre de se situer sur le marché foncier comme « propriétaire », même si le document en question est une simple lettre de convocation pour l'attribution d'une parcelle. Dans tous les cas, lorsque des titres existents provisoires ou définitifs, ils ne sont pas tenus à jour, notamment lors de cessions et des successions, et donc, les instruments d'information et de référence, registres, fichiers, livre foncier, utilisés par l'Administration, ne sont jamais à jour donc utilisables. Les procédures foncières ne sont pour ainsi dire jamais menées à bien lorsque les procédures utilisées sont celles de la concession ou du permis.

Dans les zones rurales, c'est un peu le même constat en ce sens que la loi s'y applique encore moins, que ce soit pour l'attribution de concessions, ou pour des confirmations de droits coutumiers. Les exigences de l'Administration liées aux conditions de mise en œuvre des procédures longues, coûteuses, peu compréhensibles, ne sont évidemment pas concurrentielles par rapport aux pratiques coutumières qui permettent de s'installer vite, sans trop de frais et de manière « intégrée » socialement, ou mieux encore, mais c'est de plus en plus rare, de s'installer sans autre forme de procès dans un lieu encore préservé de toute exploitation humaine. On peut imaginer que le Code rural pourrait aider à améliorer cette situation, surtout dans un contexte qui change vite. On constate en effet une « *évolution vers une augmentation des champs individuels par rapport aux champs collectifs (...); une pression foncière qui ne cesse d'augmenter (...); une tendance lente mais sûre vers une décroissance du pourcentage de la population rurale à cause de l'urbanisation...* »⁴⁰. Cette liste assurément n'est pas limitative et on pourrait y ajouter la monétarisation de l'économie rurale, l'évolution des techniques d'exploitation et des productions, les distorsions ou modifications du droit coutumier par le droit coranique, etc. Mais comme le souligne l'étude Lasdel déjà citée, « *le Code foncier n'a pas réussi à mettre fin aux disputes incessantes. Les*

³⁷ Art. 120, ordonnance n° 93-015 ; on peut s'étonner, dans un tel code, de trouver des formulations aussi ambiguës que « *la détermination du contenu de la mise en valeur des terres de l'arrondissement* » ou « *la procédure d'élaboration des concessions rurales...* ».

³⁸ Cf. art. 127 à 129, ordonnance n° 93-015.

³⁹ Olivier de Sardan J.-P., étude précitée, p. 7.

⁴⁰ Hesselting G., rapport cité, p. 8 ; par ailleurs J.-P. Magnant conteste la référence aux « champs collectifs » qui n'auraient jamais existé, mais plutôt des attributions lignagères de portions de terroirs. Il nous semble que les deux points de vue doivent pouvoir se rejoindre, l'expression utilisée par la première étant sans doute due à une interprétation linguistique un peu inappropriée.

actuelles Cofo (commissions foncières) ne sont souvent qu'une nouvelle instance qui se superpose aux autres : chefs traditionnels, autorités administratives, services techniques, justice, et parfois, partis politiques... encore que parfois les Cofo, en réunissant les divers acteurs concernés, arrivent à s'imposer comme une instance d'arbitrage »⁴¹.

Il faudrait, pour compléter le sujet, évoquer la question des « terres de chefferies » (laquelle aurait pu aussi bien être évoquée en même temps que le domaine coutumier). Comme le souligne un informateur en poste au Niger : « En effet, ceci est un point fondamental lorsque l'on aborde la question foncière au Niger. Les chefs traditionnels ont été pendant très longtemps les seuls responsables de la gestion de la terre, mais depuis la loi n° 62-007 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie, ils n'ont théoriquement plus le droit de distribuer la terre. En revanche, cette règle est très peu appliquée sur le terrain, et de nombreux chefs continuent de gérer et de disposer seuls du foncier de leur terroir. Il est très courant de voir les chefs traditionnels continuer de distribuer les terres comme bon leur semble, sans se préoccuper des normes législatives et réglementaires en vigueur. Ceci a évidemment des conséquences très néfastes sur la bonne gouvernance foncière au Niger. »

• La gestion des conflits

Les conflits sont évidemment très nombreux dans un contexte aussi peu organisé légalement et administrativement, soumis à une pression démographique de plus en plus forte, surtout dans les régions relativement ou très fertiles, et bénéficiant d'accès permanent à l'eau. Ces conflits concernent les agriculteurs entre eux⁴², par exemple entre ceux qui font des cultures de contre-saison et ceux qui font des cultures pluviales, mais aussi et beaucoup les agriculteurs et les pasteurs. Ces derniers conflits sont sans doute les plus nombreux, ce qui s'explique par le contexte pastoral du pays. Comme le rappelle un observateur, « de nombreux spécialistes du foncier nigérien considèrent d'ailleurs que le territoire du Niger est entièrement pastoral, et qu'il ne devient agricole que dans la zone sud et en saison pluviale. En effet, au Nord de la limite nord des cultures instituée par la loi n° 61-005 du 26 mai 1961, fixant limite nord des cultures, la zone est appelée 'zone pastorale', et l'agriculture et la privatisation des terres y est interdite (sauf en cas d'agriculture de subsistance pour les pasteurs). Au sud de cette limite, il est prévu à l'issue de la période de culture que le gouverneur de région prenne un arrêté d'ouverture des champs permettant ainsi la libre circulation du bétail dans la 'zone agricole'. Ainsi, huit mois sur douze, de nombreux nigériens considèrent que le pays est entièrement pastoral. » Il y a les conflits entre les gens de la ville qui ont acquis administrativement des droits ruraux et les habitants de la campagne qui contestent ces mêmes droits au nom de la coutume. En ville, dans les quartiers traditionnels, où se situe la frontière entre l'occupant coutumier, l'occupant sauvage, l'occupant administrativement autorisé, et celui qui s'installe invoquant abusivement un « papier » attestant de la vente d'un terrain dont le détenteur précédent n'était pas propriétaire ? La spéculation foncière s'en mêle, surtout dans les zones périurbaines, où les propriétaires coutumiers ou prétendus tels (au mépris des règles coutumières) se transforment volontiers en promoteurs fonciers, en lotisseurs approximatifs.

La gestion de ces conflits, d'abord largement traditionnelle puis administrative et plus rarement judiciaire, est évidemment extrêmement difficile, surtout lorsque l'on invoque les règles coutumières dont l'interprétation est très souvent extrêmement subjective, quand elle n'est pas intéressée. Le rôle des différents acteurs n'est, il faut le préciser, pas toujours très clair, en particulier ceux de l'Administration territoriale et des chefs coutumiers. On peut regretter, mais ce n'est pas propre au Niger, de ne pas disposer de recueils de jurisprudence.

Il faut encore retenir, pour le monde rural, que le Code de 1993 exige que toute procédure judiciaire soit précédée d'une tentative de conciliation par les autorités coutumières, le résultat de celle-ci étant consigné dans un procès-verbal (l'amorce de cette documentation jurisprudentielle si nécessaire ?).

La loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, a apporté sur le sujet de nouvelles évolutions, notamment en instituant les « tribunaux

⁴¹ Étude précitée, p. 7.

⁴² « Les conflits fonciers entre agriculteurs eux-mêmes s'exacerbent » du fait de la pression foncière, et ce, d'autant plus qu'il y a une grande variété de normes d'usage, de prêt, d'appropriation et de location qui se sont empilés depuis le XIX^e siècle. Olivier de Sardan J.-P., article cité, p. 160.

du foncier rural », lesquels, comme leur nom l'indique, ne peuvent se prononcer que sur des conflits relatifs à des terrains ruraux, et donc ne règlent pas la question des conflits portant sur des terrains urbains. Ces tribunaux du foncier rural qui constituent ce que la loi appelle des juridictions spécialisées, sont institués au siège de chaque tribunal d'instance (donc dans chaque chef-lieu de département). « *L'organisation et le fonctionnement des tribunaux du foncier rural sont fixés par la loi* » (ce texte ne semble pas encore disponible). Ces juridictions doivent être saisies : « *des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent lorsque le litige porte sur un immeuble enregistré au dossier rural ; des affaires concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits qui en découlent, la propriété des champs ou des terrains non immatriculés ou non enregistrés au dossier rural ; des affaires concernant les contestations relatives à l'accès aux ressources foncières rurales (point d'eau, aires de pâturages ou de pacage, couloirs de passage, etc.) ; en général de tous les litiges relatifs à la possession et à la propriété des immeubles immatriculés suivant les modes établis par l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural ; en général, de toutes les contestations pouvant s'élever relativement au droit foncier rural* » (art. 88, loi n° 2004-050). Ces tribunaux comptent un président, un greffier en chef et des greffiers. Mais tout cela demeure pour l'instant, en 2009, strictement théorique, virtuel, dans la mesure où les tribunaux ne sont pas installés et ne semblent pas devoir l'être, au moins à brève échéance.

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

Il faut distinguer selon que les collectivités interviennent dans la gestion de leur propre patrimoine (et donc de leur domaine) ou qu'elles interviennent dans la gestion du domaine de l'État.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Niger

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Fiscalité à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA	Non	Non	Patrimoine État pour CA	Domaine privé de l'État		
Région	CL	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	
Communauté urbaine de Niamey	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la communauté	- Terrains urbains : le maire nomme la commission chargée des concessions ; délivrance des permis d'occuper et d'habiter - Terrains ruraux : commission foncière (valide droits d'exploitation et attribue les concessions)	- Revenus du domaine privé communal - Possibilité de recevoir certains revenus fonciers de l'État	Possibilité de disposer des ressources naturelles classées ou immatriculées à leur nom
Départements					Terrains ruraux (cf. Communes)		
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	(voir Communauté urbaine ci-dessus)	- Revenus du domaine privé communal - Possibilité de recevoir certains	Possibilité de disposer des ressources naturelles classées ou

						revenus fonciers de l'État	immatriculées à leur nom
Poste administratif	CA						
Communauté coutumière et traditionnelle (3)				Terrains collectifs coutumiers	Gestion des terrains coutumiers		Rôle dans la gestion et le contrôle des ressources naturelles dont la forêt

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative, ne peut donc être considérée comme un acteur local.
2. Le pouvoir domanial est 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.
3. La communauté coutumière ou traditionnelle peut consister dans un quartier de ville, une tribu, un canton, un groupement, un sultanat, une province. Sans être une circonscription administrative ni une collectivité territoriale, la communauté sert de relais administratif pour certaines fonctions, notamment des fonctions opérationnelles concernant la gestion de l'espace et des ressources naturelles. Elle se gère selon les pratiques et règles traditionnelles, même si on y introduit certaines nuances de modernisation. Elle est donc une forme d'acteur local, sans doute le plus proche des réalités quotidiennes.

● La gestion de leur domaine par les collectivités

Les collectivités territoriales reconnues (arrondissements et communes) disposent d'un domaine public et privé, lesquels « *comprennent des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* » (art. 174, loi n° 2002-012). Les dispositions relatives à ces domaines, fondées sur la loi n° 2002-012, ne sont pas plus précisées dans la loi n° 2002-013 même si une section de celle-ci (section 1, titre III) leur est consacrée. Il faut donc s'en tenir à considérer que la rédaction ci-dessus permet de limiter la liste des biens constitutifs de ces domaines à ceux seuls dont la propriété ou le rattachement domanial est établi avec certitude. Pour le domaine privé, il ne peut donc s'agir que des seuls biens immatriculés au nom d'une collectivité. Parmi ceux-ci, il faut inclure les biens transférés ou cédés, à titre onéreux ou gratuit, par l'État. Il faut rappeler ici que les biens affectés par l'État à une collectivité ne sauraient être inclus dans le domaine privé de cette dernière dans la mesure où l'affectation est une « *mise à disposition pour un but donné et pour le temps de ce but* » ; il n'y a donc pas de transfert de propriété. Pour le domaine public, où il ne s'agit pas de biens à juridiquement parler (puisque ces éléments sont inaliénables) mais de dépendances, la loi sur le domaine public et d'autres lois spécifiques comme celle sur le droit forestier, en fixe une liste précise et exclusive.

Les collectivités « *disposent de leurs domaines privés immobiliers dans les mêmes conditions que l'État* » (art. 174, loi n° 2002-012) et dans le cadre de la législation en vigueur (art. 175, loi n° 2002-012). En principe, cette reconnaissance de pleine propriété devrait leur permettre de faire ce qu'elles veulent

des terrains ainsi acquis, sans être soumises aux règles domaniales qui s'imposent à l'État, ce qui est pour le moins paradoxal⁴³.

L'analyse précédente est corroborée par les dispositions du Code rural, lequel s'en tient à une formulation très générale : « *les collectivités locales propriétaires de leurs domaines en assurent la mise en valeur et la gestion conformément à la réglementation en vigueur* » (art. 116, ordonnance n° 93-015), avec toutefois une précision utile : l'institution dans chaque commune d'une commission foncière (dont on ne sait pas quel est son lien avec les commissions foncières déjà prévues par la législation domaniale), ainsi que d'un secrétariat permanent chargé des dossiers ruraux.

• La gestion des procédures domaniales

Les modes de gestion du domaine privé de l'État sont clairement distingués de ceux des collectivités locales par la loi, l'ordonnance n° 59-113 ne s'imposant qu'à l'État et par délégation ou précision de la loi. Cependant, « *l'État peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux* ». Les collectivités pourraient donc intervenir dans un certain nombre de circonstances, dès lors que les terrains concernés sont situés sur leur territoire administratif. Pour les concessions, elles pourraient recevoir les demandes de terrains (art. 15, ordonnance n° 59-113) ; elles pourraient participer au contrôle de la mise en valeur (art. 24, ordonnance n° 59-113), au constat de la mise en valeur, le maire nommant la Commission des concessions (art. 30, ordonnance n° 59-113). De même, les permis d'habiter et d'occuper relèvent-ils essentiellement des mairies ou des chefs de circonscriptions administratives, les Domaines ne préparant que les arrêtés d'attribution et leur notification. Ce qui se traduit par des applications souvent partielles et « interprétatives » des procédures légales, comme par exemple les « actes de cession » qui ne sont en fait que l'habillage formel d'une étape d'attribution d'un titre provisoire, mais qui deviennent dans la pratique, comme on l'a dit plus haut, le justificatif d'appropriation susceptible de fonder des transactions foncières sur le marché non formel.

Il faut aussi ajouter à cette liste de compétences celles qui sont liées à la mise en application du Code rural, même s'il ne s'agit pas de compétences directes, des services publics spécifiques étant implantés dans les régions, les départements et les communes pour assurer le suivi de cette gestion foncière particulière.

Enfin, il ne faut pas oublier le cas particulier des chefferies coutumières. Celles-ci disposent d'un statut particulier, à la fois administratif et politique, qui leur reconnaît un certain nombre de compétences⁴⁴. Il faut citer ici, en particulier, un article de ce texte : « *Le Chef (...) règle, selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus des terres sur lesquelles la collectivité dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus.* »⁴⁵ Le même article reconnaît au même personnage le droit de justice dès lors qu'il s'agit d'une affaire coutumière. Ces dispositions créent évidemment un nouveau niveau de gestion foncière, où le juge peut se trouver partie, tout cela posant donc de multiples problèmes potentiels par rapport à l'organisation domaniale et foncière de droit commun.

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

Outre les revenus spécifiques du domaine public et privé des collectivités (pour les communes, voir notamment l'article 10.D et E, loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes), celles-ci peuvent aussi, le cas échéant, bénéficier des revenus du domaine privé de l'État situé sur leur territoire⁴⁶. Cette disposition de principe demeure ambiguë dans

⁴³ Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque la ville de Niamey a mis en place depuis de longues années un acte de cession foncière qui est à la fois un contrat de vente et par certaines de ses dispositions, une concession urbaine. D'autres villes procèdent de manière semblable.

⁴⁴ Décret n° 83-139/PCMS/MI du 13 octobre 1983, portant statut de la chefferie traditionnelle.

⁴⁵ Art. 11, décret n° 83-139.

⁴⁶ Art. 29 de la loi précitée.

la mesure où la loi prévoit que ces revenus puissent être « cédés ». Au demeurant, l'absence réelle d'identification des composantes des différents domaines des parties intéressées ne permet pas à cette disposition de jouer, sinon de manière informelle, par la vente des terrains pratiquée par les collectivités, en dehors des prescriptions légales.

Par ailleurs, il faut tenir compte aussi de la fiscalité directe ou indirecte. C'est ainsi que la commune reçoit les revenus générés par la taxe foncière, la taxe immobilière, les frais d'établissements des titres fonciers des champs (art. 10, loi n° 2002-017), auxquels on peut ajouter, car il y a un lien avec le foncier, les patentes, les taxes de voirie, la taxe municipale, la taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel, la taxe sur les terrains bâtis insuffisamment mis en valeur, les frais d'établissement des actes de cession de terrains bâtis, la taxe de mutation du titre de propriété (même référence). On devrait ajouter à la liste les taxes indirectes portant par exemple sur l'occupation du domaine public, les taxes rémunératoires souvent liées aussi à ce dernier.

VI. La gestion des ressources naturelles

Le Niger, comme bon nombre de pays de la zone sahélienne, disposait, jusqu'au Code rural de 1993, d'une série de textes organisés mais spécifiques, sans lien rationnel entre les uns et les autres, en particulier, ne tenant pour ainsi dire jamais compte du droit domaniale et foncier, ni de l'organisation administrative du territoire. L'ordonnance portant Code rural est venue apporter un minimum de cohérence dans cet ensemble avec le souci premier de tenter de dégager les grandes modalités d'une gestion intégrée des ressources naturelles, dont le sol, dans un souci de développement durable. Le Niger rejoignait ici la démarche de son voisin, le Burkina Faso, avec sa RAF (réforme agro-foncière). Depuis, une série de nouveaux textes relatifs notamment à la chasse et à la faune (loi n° 98-007), au régime de l'eau (loi n° 98-041), à la pêche (loi n° 98-042), au droit forestier (loi n° 2004-040), est venue renforcer cette situation et en même temps, la rendre plus complexe car il convient dorénavant de faire une lecture croisée de ces différentes lois (et de leurs textes d'application) avec le Code rural et son dispositif d'application.

En effet le Code rural, outre les modes de gestion des ressources foncières agricoles, des ressources liées au pastoralisme, traitait aussi des ressources végétales (régime forestier : art. 58 à 107). Le droit forestier actuel est donc un « mariage » entre les dispositions du Code rural (pour celles que la loi de 2004 n'a pas abrogées) et de celles de cette même loi de 2004. Sur un certain nombre de points, ces dispositions s'accordent avec quelques principes de l'organisation domaniale et foncière : il existe des forêts domaniales du domaine public, du domaine privé de l'État et des collectivités. Mais surtout, « *les forêts non appropriées selon les règles du Code civil et de l'immatriculation et sur lesquelles, après enquête publique et contradictoire, il n'apparaît pas l'existence de droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement, appartiennent à l'État ou aux collectivités territoriales* »⁴⁷. Il faut présumer que le classement de ces forêts, après enquête, déterminera de quel domaine elles relèvent.

Le Code rural tenait compte aussi des dispositions de la loi portant régime de l'eau, sous la forme de l'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993, laquelle a partiellement mis à jour les dispositions relatives au domaine public naturel⁴⁸ et au domaine artificiel (art. 4, ordonnance n° 93-014) pour tout ce qui touche, de près ou de loin, à l'eau. Les modifications intervenues à la suite de la promulgation de la loi n° 98-041, modifiant l'ordonnance de 1993, ne sont pas de nature à avoir des conséquences sur le régime foncier rural.

On signalera enfin que le Code rural a pris en considération les enseignements des approches expérimentales de la gestion des ressources forestières du Projet Énergie II initié en 1989. Ces approches avaient pour but de favoriser le renouvellement et la gestion à long terme de ressources forestières limitées, très fragiles écologiquement, et gérées par une Administration d'État *ad hoc*, en permettant aux

⁴⁷ Art. 59, ordonnance n° 93-015.

⁴⁸ Art. 3, ordonnance n° 93-014 : « *Font partie du domaine public naturel : 1) les cours d'eau permanents ou non, flottables ou non, navigables ou non, les lacs, étangs et sources ayant un caractère permanent ou saisonnier dans la limite des plus hautes eaux avant débordement ainsi qu'une bande de 25 mètres au-delà de cette limite ; 2) les nappes d'eau souterraine ; 3) les sources thermales et minérales.* »

collectivités coutumières de se « réapproprier »⁴⁹ la ressource et son exploitation. « *Fondamentalement, il s'agit d'introduire les acteurs ruraux dans la filière d'exploitation du bois-énergie, en légitimant leurs rôles par la création de marchés ruraux de bois-énergie. Ils créent LEUR marché, approvisionné par le bois des forêts sous LEUR responsabilité, par des bûcherons-exploitants de LEUR village.* »⁵⁰

Cette action a exigé de profondes modifications institutionnelles sous la forme de l'ordonnance n° 92-037 du 21 août 1992 et de deux textes d'application (décret n° 92-279/PM/MHE du 21 août 1992, et arrêté n° 09/MHE/DE du 23 février 1993), confirmant le transfert aux acteurs locaux identifiés d'un certain nombre des pouvoirs forestiers de l'État. Ce dispositif sur la forêt a été complété par la loi n° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger, qui, précisons-le, n'abroge pas les textes mentionnés précédemment et demeure par ailleurs en cohérence avec les dispositions du Code rural, même si le Code forestier modifie légèrement un certain nombre de dispositions de celui-ci, comme par exemple les articles du titre III du Code rural relatifs à la définition de la forêt. Bien au contraire, il en facilite l'interprétation et donc l'application.

Le bilan de ces actions est largement positif. La gestion des ressources forestières est plus facile à contrôler car les acteurs locaux, premiers concernés, bénéficient directement, à travers les marchés ruraux où ils commercialisent le bois, des retombées financières et économiques de l'opération⁵¹. La réussite de la démarche est d'ailleurs attestée par les conflits ouverts ou non qu'elle suscite, en particulier avec les anciens bénéficiaires de la filière bois, à savoir les commerçants-transporteurs, mais aussi les agents forestiers.

Le plus important des enseignements tirés de l'expérience est sans doute le constat que « *le recours à la gestion communautaire locale des ressources renouvelables ne signifie pas que le point de vue de l'État soit secondaire par rapport à celui des communautés locales, ni celui des exploitants forestiers (les commerçants-transporteurs du Niger...). Il ne peut y avoir de solution viable à long terme que sur la base d'un accord entre les trois parties pour un nouveau mode de gestion et d'exploitation des ressources. Cela nécessite le recours à la négociation patrimoniale.* »⁵²

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

⁴⁹ Ce terme est à apprécier dans son contexte coutumier et non pas selon une définition strictement juridique.

⁵⁰ Mahamane E. H. L., Montagne P., Bertrand A., Babin D., *La création de nouveaux communs comme outils de développement rural local : l'exemple des marchés ruraux de bois-énergie au Niger*, Contribution à la Fifth Annual Common Property Conference (24-28 mai 1995), Bodo, Norvège.

⁵¹ La contribution précitée donne quelques indications chiffrées : les marchés ruraux produisent 10 % de la consommation urbaine de bois-énergie pour un chiffre d'affaires d'environ 60 millions de francs CFA pour les producteurs. Ces recettes sont réparties entre les bûcherons, les gestionnaires et les caisses villageoises. Il faut y ajouter des recettes fiscales partagées entre les villages, les collectivités et le trésor public. Ces actions ont permis de multiples investissements, par exemple des pépinières, classes, infirmeries, etc.

⁵² *La création de nouveaux communs...* ; contribution précitée, p. 11.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Niger

• **Organisation et administration du territoire**

- Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger
- Décret n° 93-085/PMIMI du 15 avril 1993, portant modalités d'application de l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger
- Loi n° 98-30 du 14 septembre 1998, portant création des départements et fixant leurs limites et le nom de leur chef-lieu
- Loi n° 98-31 du 14 septembre 1998, portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leur chef-lieu
- Loi n° 98-032 du 14 septembre 1998, déterminant le statut des communautés urbaines
- Loi n° 2001-023 du 10 août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales
- Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que leurs compétences et leurs ressources
- Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes
- Loi n° 2002-014 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux
- Loi n° 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la communauté urbaine de Niamey
- Loi n° 2002-016 du 11 juin 2002, portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder
- Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes
- Décret n° 2003-176/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les modalités de mise à la disposition des collectivités territoriales des services techniques déconcentrés de l'État
- Décret n° 2003-177/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales
- Décret n° 2003-178/PRN/MI/D du 18 juillet 2003, déterminant les conditions dans lesquelles la région, le département, la commune ou la communauté urbaine peuvent contracter des emprunts
- Décret n° 2004-257/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, déterminant l'organisation et les modalités de tenue de réunions entre plusieurs collectivités territoriales
- Décret n° 2004-259/PRN/MI/D du 14 septembre 2004, portant installation des communes urbaines et rurales du Niger

- Décret n° 2005-036/PRN/MI/D du 18 février 2005, déterminant les attributions du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Décret n° 2005-103/PRN/MI/D du 22 avril 2005, portant organisation du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
- Loi n° 2005-25 du 12 juillet 2005, portant modification de la loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources
- Décret n° 2005-268/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, portant composition, fonctionnement et fonctionnement du Haut Conseil des collectivités territoriales
- Décret n° 2005-270/PRN/MI/D du 14 octobre 2005, déterminant le taux maximal des indemnités et avantages attribués aux maires, aux présidents des conseils municipaux et aux délégués de communes
- Décret n° 2005-361/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant création d'un Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HCME) et déterminant les attributions du Haut commissaire
- Décret n° 2005-362/PRN/PM du 30 décembre 2005, portant organisation du Haut Commissariat à la Modernisation de l'État
- Décret n° 2005-315/PRN/MI/D du 11 novembre 2005, fixant les modalités de désignation des membres du Haut Conseil des collectivités territoriales

• Domaines/Foncier

Domaine public

- Décret modifié du 29 septembre 1928, portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique
- Décret n° 68-106/MTP/M/U du 31 juillet 1968, déterminant les règles relatives au classement, au reclassement, au déclassement, au transfert, à la désaffectation et à l'usage de la voirie, des collecteurs de drainage et d'égouts, des fontaines et des puits, ainsi que des installations de distribution d'eau et d'électricité de l'État, des arrondissements et des communes
- Décret n° 68-107/MTP/M/U du 31 juillet 1968, portant déclaration de la voirie d'intérêt général et de la voirie d'arrondissement
- Décret n° 68-108/MTP/M/U du 31 juillet 1968, portant classement des collecteurs publics de drainage et d'égouts
- Décret n° 69-12/MTP/M/U du 11 janvier 1969, modifiant l'article 1 du précédent

Domaine privé

- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Ordonnance n° 59-113 PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger
- Ordonnance n° 59-114 PCN du 11 juillet 1959, réglementant les permis urbains d'habiter accordés dans les zones loties d'habitat traditionnel des centres urbains de la République du Niger
- Ordonnance n° 59-115 PCN du 11 juillet 1959, portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger
- Loi n° 65-6 du 8 février 1965, déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation et de gestion du domaine public et privé, ainsi que leurs ressources

- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire
- Loi n° 64-016 du 16 juillet 1964, incorporant au domaine privé de l'État les terres et immeubles immatriculés non mis en valeur ou abandonnés
- Décret n° 71-33/MF/ASN du 16 février 1971, portant transfert et cession d'immeubles au domaine public des arrondissements et communes
- Décret n° 71-34/MF/ASN du 26 février 1971, portant création d'une commission technique interministérielle de contrôle des opérations immobilières de biens de l'État
- Loi n° 71-314 du 6 septembre 1971, modifiant la loi n° 65-6 du 6 février 1965, déterminant l'administration des arrondissements et des communes, les règles d'aliénation de leur domaine public et privé, ainsi que leurs ressources
- Ordonnance n° 75-37 du 4 octobre 1975, portant loi de Finances pour l'année budgétaire 1976 (modifiant les tarifs d'aliénation des terres domaniales prévus par l'ordonnance n° 59-115 du 11 juillet 1959)
- Ordonnance n° 79-28 du 25 octobre 1979, portant fixation des tarifs d'aliénation et d'occupation des terres domaniales de la République du Niger
- Ordonnance n° 83-18 du 16 juin 1983, portant modification des contributions foncières et assimilées
- Arrêté n° 01/PM de janvier 1986, portant création d'une Commission technique consultative en matière d'attribution de parcelles
- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales

Propriété foncière

- Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF
- Décret n° 46-299 du 23 février 1946, portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement en AOF
- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire

Droits coutumiers

- Loi n° 61-30 du 19 juillet 1961, fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers
- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
- Arrêté n° 098/MDA/CNCR/SP du 25 novembre 2005, portant organisation, attributions et modalités de fonctionnement des commissions foncières de communes, de villages ou tribus
- Arrêté n° 013/MDA/CNCR/SP du 19 avril 2006, portant organisation, attributions et fonctionnement des secrétariats permanents régionaux du Code rural

- **Urbanisme/Habitat**

- Décret du 15 mai 1936, fixant les dispositions à prendre pour la réparation ou la démolition des constructions dangereuses
- Arrêté général n° 3767 du 13 décembre 1939, sur les conséquences des plans généraux d'extension et d'aménagement, et les plans d'alignement
- Ordonnance n° 45-1423 du 28 juin 1945, portant attribution du ministre des Colonies en matière d'urbanisme
- Décret n° 46-1496 du 18 juin 1946, fixant les modalités d'établissement des projets d'aménagement régionaux ou urbains
- Arrêté n° 551 du 6 août 1957, portant création de la Commission d'urbanisme de la ville de Niamey
- Décret n° 61-066 du 13 avril 1961, portant création d'une Commission nationale de l'urbanisme et de l'habitat, complété par les décrets n° 61-135 du 1er juillet 1961, n° 62-92 du 1er avril 1962 et n° 62-292 du 2 novembre 1962
- Décret n° 64-133/MTP/M/U du 3 juillet 1964, portant réglementation du permis de construire dans la ville de Niamey

- **Développement rural, Ressources naturelles**

- Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du Code rural
- Ordonnance n° 96-067 du 9 novembre 1996, portant régime des coopératives rurales
- Décret n° 96-430 du 9 novembre 1996, déterminant les modalités d'application de l'ordonnance portant régime des coopératives rurales
- Ordonnance n° 97-001 du 10 janvier 1997, portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement
- Décret n° 97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
- Décret n° 97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs
- Décret n° 97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
- Décret n° 97-368/PRN/MHE du 2 octobre 1997, déterminant les modalités d'application de l'ordonnance n° 93-014 portant régime de l'eau
- Loi n° 98-007 du 29 avril 1998, fixant le régime de la Chasse et de la Protection de la faune
- Loi n° 98-041 du 7 décembre 1998, modifiant l'ordonnance n° 93-014 du 2 mars 1993, portant régime de l'eau
- Loi n° 98-042 du 7 décembre 1998, portant régime de la pêche
- Loi n° 98-056 du 29 décembre 1998, portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement
- Décret n° 98-295/PRN/MH/E du 29 octobre 1998, déterminant les modalités d'application de la loi n° 98-007 du 29 avril 1998, portant régie de la chasse et de la protection de la faune
- Loi n° 2001-040 du 31 décembre 2001, portant orientation de la politique d'aménagement du territoire
- Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger

- Loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger