

Cadre juridique et institutionnel

NIGER

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

DÉCEMBRE 2022



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

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

Niger

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

DÉCEMBRE 2022

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). La densité au km² était de 17 habitants en 2017. 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, Niamey regroupant 5,6 % de la population. Cela explique aussi les complexités de l'organisation et de la gestion administratives, ainsi que la multiplication croissante des problèmes fonciers.

La population comptait 21,477 millions d'habitants en 2017, avec un taux de croissance annuel de 3,8 %¹. 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'agriculture et de l'élevage (près de 50 %), même si des ressources minières importantes, en particulier l'uranium, sont exploitées. Le PIB est relativement faible (21,8 milliards de dollars en 2017) mais le taux de croissance annuel de ce PIB a été de 4,9 % entre 2016 et 2017. Et le PIB par habitant était en 2019 de 554 US\$, ce qui traduit une situation de pauvreté.

II. L'organisation administrative territoriale

Avec la mise en place de la V^e République en 1999, le Niger a adopté une municipalisation complète du territoire national, basée sur les espaces territoriaux des entités coutumières. Le cadre actuel d'organisation et d'administration du territoire repose, d'une part, 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, modifiée par la Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger³, et, d'autre part, sur l'Ordonnance n° 2010-054 du 17 septembre

1. 2019 *Edition Report World Observatory on Subnational Government. Finance and Investment* (SNG-WOFI, OECD et CGLU : A initiative), https://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf (consulté le 7 juillet 2022).

2. <https://www.populationdata.net/pays/niger/> (consulté le 26 novembre 2022).

3. Modifiée par l'Ordonnance n° 2010-53 du 17 septembre 2010. Il faut mentionner que les modifications apportées par cette Ordonnance de septembre 2010 à la Loi de 2008 sont importantes : les circonscriptions passant de trois à deux (article 4 révisé) et les collectivités territoriales passant de trois à deux également (article 6 révisé) pour harmoniser avec les dispositions de la Loi n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales. Attention certains sites internet ne sont pas à jour, les documents en ligne ne précisent pas ces importants changements.

2010, portant Code général des collectivités territoriales⁴, qui met en place deux niveaux de décentralisation au lieu de trois précédemment.

Le territoire est organisé en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales. Il faut y ajouter, et c'est une particularité forte du dispositif administratif au Niger, le dispositif spécifique mis en place pour associer les chefferies et communautés coutumières 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. La « *spécificité des communautés coutumières* » (art. 2 Loi n° 2008-42) est explicitement reconnue par la Constitution de 1993, révisée en 2004 : « *L'État reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. À ce titre, elle participe à l'administration du territoire de la République dans les conditions déterminées par la loi* »⁵; et confirmée par la Loi n° 2008-42 : ainsi, « *les circonscriptions administratives, les collectivités territoriales et les communautés coutumières concourent ensemble à l'organisation et à l'administration du territoire de la République* »⁶.

● L'organisation administrative de l'État

Du point de vue de l'organisation de l'État, le Niger est découpé en circonscriptions administratives, divisions du territoire national dépourvues de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces circonscriptions sont la région et le département (art. 4 Loi de 2008, révisée en 2010)⁷. La région est « *le cadre d'organisation et de coordination du développement* », sous l'autorité d'un Gouverneur. Les régions sont divisées en départements placés sous l'autorité d'un préfet nommé par décret. Le département est « *l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques nationales, d'encadrement des collectivités territoriales et un espace de coopération intercommunale à la base* »⁸. Depuis la réforme de 2008, la circonscription de l'arrondissement existe toujours mais il concerne dorénavant seulement les communes à statut spécial, c'est-à-dire les villes⁹.

● La décentralisation

Le dispositif révisé en 2010 tend à répondre à certaines lacunes observées pendant les premières années de décentralisation. En particulier, pallier la dispersion des principales dispositions dans différents textes, à laquelle répond un document unique sous forme d'un Code général des collectivités territoriales; mais également résoudre certaines contradictions entre des textes régissant des domaines connexes : Code rural, régime de l'Eau, statut de la chefferie traditionnelle ou encore la législation sur l'urbanisme.

Comme en dispose l'article 2 de l'Ordonnance n° 2010-054 précitée, « *les collectivités territoriales sont : la commune et la région* »¹⁰, en clair des collectivités décentralisées disposant de la personnalité morale de droit public, de l'autonomie financière et d'institutions propres (budget, domaine et personnel).

4. Modifiée par l'Ordonnance n° 2010-76 du 9 décembre 2010. La nouvelle Ordonnance abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment celles de la Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, départements et communes et ses textes modificatifs subséquents, la Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et commune, la Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes.

5. Art. 167 Constitution de la République du Niger, adoptée le 18 juillet 1999 et promulguée par le Décret n°99-320/PCRN du 9 août 1999, révisée par la Loi n° 2004-15 du 13 mai 2004, *JORN*, spécial n°7 du 14 mai 2004.

6. Art. 12 Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

7. La Loi n° 2001-023 du 10 août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, prévoyait un troisième niveau de division du territoire, l'arrondissement.

8. Les départements étaient précédemment découpés en arrondissements placés sous l'autorité d'un sous-préfet, lui aussi nommé par décret et qui était le représentant de l'État dans la circonscription. Les arrondissements pouvaient comprendre des communes et des postes administratifs. Le poste administratif constituait 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) et la Loi n° 2011-22 du 8 août 2011 érigent les anciens postes administratifs en départements et fixant le nom de leurs chefs-lieux.

9. Art. 8 Loi n° 2008-42.

10. Art. 6 Loi n° 2008-42, révisée en 2010. Cependant, l'article suivant de la même Loi n° 2008-42 dans sa version révisée en 2010 sur les limites des différentes entités crée une confusion, en mentionnant le département comme un niveau de collectivité territoriale : sûrement une erreur d'écriture car le département n'apparaît plus comme une collectivité dans l'Ordonnance n° 2010-54 portant Code général des collectivités territoriales.

La région « est une collectivité territoriale à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle » (art. 96 Ordonnance n° 2010-54). La région dispose d'un organe délibérant, le conseil régional, dont les membres sont élus au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans, 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. Certains conseillers régionaux sont de droit et ont voix consultative : « les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement concernés sont désignés par la structure régionale de l'Association des chefs traditionnels du Niger »¹¹ (art. 101 Ordonnance n° 2010-54). Le Conseil dispose d'une compétence générale de principe pour les affaires de la région (art. 104 Ordonnance n° 2010-54), à laquelle il faut ajouter des compétences spécifiques énumérées par l'article 105 du même texte, et il délibère dans les domaines de compétence transférés par l'État (art. 106).

La commune « est la collectivité territoriale de base (...) chargée des intérêts communaux. Elle assure les services publics de proximité répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas par leur nature ou par leur importance de l'État, de la région » (art. 20 Ordonnance n° 2010-54).

La commune peut être urbaine, auquel cas elle est « le regroupement de quartiers et de villages administratifs et/ou tribus autour d'une agglomération d'au moins cinq mille (5 000) habitants »¹², ou rurale, « 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. Toutefois, le critère démographique ci-dessus retenu ne s'applique pas aux communes rurales déjà existantes »¹³ (art. 8 Loi n° 2008-42).

La commune dispose d'une instance délibérante, le conseil municipal, dont les membres sont élus au suffrage universel direct¹⁴ ou membres de droit pour les représentants des autorités coutumières¹⁵, 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 par ses délibérations les affaires de la commune », principe de compétence générale rappelé à l'article 29, et des compétences spécifiques propres énumérées à l'article 30 de l'Ordonnance n° 2010-54, et il délibère dans les domaines de compétence transférés par l'État (art. 31 même texte).

Parmi les 266 municipalités, 214 sont classées comme des communes rurales, 52 comme des communes urbaines dont 4 à statut particulier. En effet, lorsqu'une commune urbaine atteint une population d'au moins 100 000 habitants, elle peut être érigée en « commune à statut particulier ou ville »¹⁶ (c'est le cas de Niamey, Zinder, Maradi et Tahoua) et organisée en arrondissements communaux dépourvus de toute personnalité juridique¹⁷. Un statut spécifique de ces 4 communes à statut particulier est prévu par la Loi¹⁸.

Parce que la question juridique des limites des circonscriptions administratives et collectivités décentralisées est un enjeu important de la gestion des collectivités territoriales, mentionnons que la Loi de 2008 précise que ces limites sont supposées coïncider entre circonscription et collectivités¹⁹. Celles de la

11. Les chefs sont organisés au sein d'une Association (l'Association des Chefs Traditionnels du Niger).

12. Et non plus comme le prévoyait la Loi n° 2001-23, « d'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 (10 000) habitants ». On note la suppression de la caractéristique de l'activité et la diminution du nombre d'habitants pour constituer une commune urbaine.

13. Précédemment dans la Loi de n° 2001-23, « 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 était d'au moins cinq mille (5 000) habitants ».

14. Les premières élections locales ont eu lieu en 2004, puis en 2011, parallèlement aux élections régionales. Les élections locales prévues en 2016 ont été reportées à plusieurs reprises jusqu'en 2019.

15. Art. 26 Loi n° 2010-54. « Les députés non élus au conseil municipal, les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement sont membres de droit du conseil municipal avec voix consultative ».

16. Art. 8 Loi n° 2008-42.

17. Ordonnance n° 2010-56 du 17 septembre 2010 portant érection des communautés urbaines de Niamey, Maradi, Tahoua et Zinder en communes à statut particulier ou villes et les communes les composant en arrondissements.

18. « Les communautés urbaines et les agglomérations urbaines existantes sont supprimées et remplacées par deux ou plusieurs communes urbaines ou villes ». Art. 56 Ordonnance n° 2010-55 du 17 septembre 2010 portant statut des communes à statut particulier ou villes. Ces communes comprennent des arrondissements communaux au nombre de 15 actuellement.

19. Art. 7 Loi n° 2008-42.

région, circonscription, avec les limites de la région, collectivité ; celles du département avec les limites des communes qui le composent ; et celles des communes avec l'espace territorial des entités coutumières. Cependant, cette question des limites n'est pas tout à fait réglée dans le sens où les lois qui portent sur la création et la délimitation des communes procèdent par énumération des villages les constituant sans en fixer les limites géographiques²⁰.

● L'organisation des chefferies

Comme cela a déjà été signalé, 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 au dispositif de l'État et des collectivités décentralisées (ou le sous-tend ?). Cette organisation « traditionnelle », « coutumière », a été reconnue par une Loi spécifique en 1993²¹, révisée en 2015, et confirmée par la Loi n° 2008-42 déjà citée sur l'organisation administrative du territoire, et 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 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 coutumes*²², (...), *hiérarchiquement intégrées dans l'organisation administrative (...), et placées sous la tutelle des Circonscriptions administratives et des collectivités territoriales (arrondissements et communes)* »²³. « *Les communautés coutumières*²⁴ *que sont les sultans, les provinces, les cantons, les groupements, les villages, les tribus et les quartiers administratifs participent de l'organisation administrative des circonscriptions administrative dans lesquelles elles sont implantées* »²⁵. Ces communautés ne sont ni des circonscriptions administratives, ni des collectivités territoriales. Administrées par des chefs traditionnels « élus »²⁶, 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 coutumières²⁷.

20. Ordonnance n° 2009-002/PRN du 18 août 2009, modifiant et complétant la Loi n° 2002-14 du 11 juin 2002 portant création des Communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux ; Ordonnance n° 2009-003/PRN du 18 août 2009, modifiant et complétant la Loi n° 2003-035 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des Communes ; Ordonnance n° 2009-016 du 22 septembre 2009, complétant l'Ordonnance n° 2009-003 du 18 août 2009 modifiant et complétant la Loi n° 2003-035 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des Communes.

21. Ordonnance n° 93-28 du 20 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger, révisée par la Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

22. Art. 1 Ordonnance n° 93-28 précitée.

23. Art. 2 Ordonnance n° 93-28 précitée.

24. L'article 3 de l'Ordonnance précitée donne les caractéristiques générales de chaque catégorie : « *le quartier est une division d'une ville ou d'une commune urbaine ; le village est habité par une communauté sédentaire possédant des terres de culture ; la tribu est une communauté permanente de pasteurs exploitant un espace pastoral reconnu ; le canton est le regroupement de plusieurs villages ; le regroupement consiste dans un rassemblement de tribus ; le sultanat ou la province rassemble plusieurs cantons ou regroupements* ».

25. Art. 3 Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

26. « *Le chef de village (ou de "tribu", en zone nomade) est élu à vie par les chefs de famille parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie du village, et le chef de canton (ou de "groupement" en zone nomade) est élu à vie par les chefs de village parmi des candidats appartenant exclusivement au lignage de la chefferie de canton* », OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, LASDEL, coll. Études et travaux n° 27, avril 2004, 15 p., p. 3.

27. Ce point est controversé ; MAGNANT Jean-Pierre, en particulier, dans sa *Note sur l'étude Décentralisation*, du 4 mai 1987, document non publié, contribution à la fiche Niger.

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* »²⁸. Alors même que pour le même observateur, « *le développement d'un processus de "municipalisation villageoise" est un enjeu central pour l'avenir* »²⁹.

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* »³⁰, 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)*³¹ 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 déjà 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 entre collectivités territoriales et administrations déconcentrées restent beaucoup à parfaire (...)* » car les communes rencontrent beaucoup de difficultés à exister. Ces difficultés entre administrations décentralisées et déconcentrées sont symptomatiques du fonctionnement de l'administration nigérienne³².

À cet égard, le dispositif de 2010 a pris toute la mesure de ces difficultés de gestion au niveau local. Le Code des collectivités territoriales institue des aménagements significatifs dans les relations entre l'État et les collectivités, en particulier même si le contrôle *a posteriori* reste le principe, « *par souci de réalisme inspiré par les difficultés du terrain* »³³, d'une part, une liste des actes dont la transmission à l'autorité de tutelle est obligatoire est dressée (art. 313 Ordonnance n° 2010-54)³⁴ et constitue une condition du caractère exécutoire, d'autre part, « *une dose limitée de contrôle a priori* » a été instaurée. Ainsi, certains actes, par leur nature et objet (les opérations domaniales et foncières ainsi que les outils d'aménagement et de planification urbaine en font partie), ou leur importance, ne sont pas exécutoires du seul fait de leur transmission au représentant de l'État (art. 316) et doivent donc être validés par celui-ci, préfet ou gouverneur.

La justification d'un tel aménagement est fondée sur le fait que les actes en question impliquent l'État dans leur exécution ou dans la prise en charge des conséquences de cette exécution. Une autre raison est invoquée et nous paraît refléter une analyse intéressante, si c'est bien cet esprit qui préside à ces aménagements significatifs des principes de la décentralisation, il s'agit « *de s'inscrire dans une*

28. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », in : *Revue Tiers Monde*, n° 157, janvier-mars 1999, p. 140.

29. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, article cité, p. 166.

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

31. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation (Niger)*, LASDEL, coll. Études et travaux n° 27, avril 2004, 15 p.

32. Sur ce sujet, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, mars 2014, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens : connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur*, Rapport réalisé pour le compte du Haut-Commissariat à la modernisation de l'État (HCME), 94 p. L'étude conduite à la demande du gouvernement nigérien est instructive et permet de comprendre certaines situations administratives.

33. Exposé des motifs de l'Ordonnance n° 2010-54.

34. Il s'agit du budget primitif et du budget remanié; des opérations d'aménagement du territoire et d'urbanisme; des opérations domaniales et foncières et toute intervention impliquant la cession de biens ou de ressources de la collectivité; des conventions, dons, legs et subventions assortis de conditions; des emprunts et garanties d'emprunts; des actions de coopération entre collectivités.

approche pédagogique, notamment dans un contexte de début de réforme et d'apprentissage collectif, et surtout dans un contexte où ni l'infrastructure judiciaire encore moins l'expertise juridique n'est encore disponible au niveau local »³⁵. En clair, il s'agit ici de répondre aux « nombreuses illégalités de gestion, génératrices de précédents fâcheux et difficilement rattrapables » observées lors du premier mandat des communes. Tirer les leçons de l'expérience est de bon aloi en matière des gestions des affaires locales ; mais ne soyons pas naïfs, il reste à ne pas faire glisser ces aménagements du principe même de la décentralisation en instrument de gestion locale à des fins politiques ou partisans.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Niger

Circonscription administrative	Collectivité territoriale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Région					Gouverneur nommé par décret
	Région : 8 (1)	Oui	Oui	Oui	
Département : 63 (2)					Préfet nommé par décret
Commune à statut spécial (4)	Commune à statut spécial	Oui	Oui	Conseil élu	Administrateur maire nommé par décret
Arrondissement (3)		Non	Non		Sous-préfet nommé par décret
Commune	Commune : 266				Maire
	Commune rurale : 214 ou urbaine : 52 dont 4 à statut spécial	Oui	Oui	Conseil élu	Maire élu par le Conseil
Quartier / Village / Tribu		Non	Non		
Communauté coutumière et traditionnelle (4)				Conseil de collectivité	Chef traditionnel « élu »

Remarques :

- (1) Les chiffres indiqués entre parenthèses sont le nombre de collectivités au niveau national. Pour les régions, 7 régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, auxquelles se rajoute la communauté urbaine de Niamey, qui est également une région administrative.
- (2) En 2010, de nouveaux départements ont été créés en divisant les anciens départements. Ces nouveaux départements correspondent aux anciens postes administratifs qui géraient les zones les plus enclavées.
- (3) L'arrondissement a été supprimé en tant que circonscription. Il est devenu un niveau d'administration des nouvelles communes à statut spécifique qui remplacent les communautés urbaines.
- (4) 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. Les communautés se gèrent selon leurs pratiques traditionnelles avec certaines nuances de « modernisation ».

35. Exposé des motifs de l'Ordonnance n° 2010-54.

III. L'organisation 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 individuel 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.

TABEAU 2. Gestion domaniale et foncière au Niger

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public de l'État et des collectivités	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou circonscriptions administratives
Domaine privé de l'État	Terrains immatriculés au nom de l'État. Sont présumés appartenir à ce domaine tous les terrains sans statut juridique et où ne s'exercent pas des droits coutumiers susceptibles d'être reconnus légalement, après immatriculation au nom de l'État.	Procédures domaniales spécifiques. Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation.	Terrains urbains : <ul style="list-style-type: none"> zones loties : <i>concessions</i>, dans les zones modernes, et <i>permis d'habiter</i> dans les zones d'habitat traditionnel. Dans les deux cas, possibilité d'accéder à la propriété titrée après mise en valeur; zones non loties : <i>permis d'occuper</i> ne permettant qu'une installation précaire et éventuellement une priorité dans l'attribution ultérieure du terrain. Terrains ruraux : <ul style="list-style-type: none"> concession provisoire permettant d'obtenir un titre foncier après mise en valeur; cessions, locations, donations... 	État : Administration des Domaines et Cadastre. Administration territoriale pour attributions provisoires.
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation	Cessions, donations, locations	Cadastre/ Conservation foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Droit de propriété selon règles du Code civil et de l'immatriculation. Expropriation pour défaut ou insuffisance de mise en valeur.	Cessions, donations, locations	Cadastre/ Conservation foncière
Domaine coutumier	Terrains objet de droits coutumiers	Confirmation des droits et de leur exercice individuel ou collectif. Possibilité de les transformer en droits écrits et notamment en concessions rurales.	Terrains urbains : transactions coutumières avec authentification éventuelle. Terrains ruraux : régime spécifique du Code rural.	Détenteurs coutumiers/ Circonscriptions administratives. Commissions foncières du Code rural.

● Dispositif législatif et réglementaire

Les textes applicables au Niger demeurent largement ceux adoptés dans les premières années de l'Indépendance, mais aussi un certain nombre de textes plus 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.

Mais pour le monde rural, donc les terrains ruraux, il existe un dispositif important, celui du Code rural de 1993³⁶ 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* »³⁷, mais il n'en 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 valeur³⁸, cette dernière semblant s'imposer de manière générale). Mais d'autre part, innovation considérable, il permet de valider les droits coutumiers qui font l'objet dorénavant d'une présomption de propriété, et peuvent être reconnus comme une forme de propriété. Comme en dispose l'article 5 du Code, « *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* ». Cette disposition fait toute l'originalité du cadre juridique nigérien, et ce, depuis 1993.

Il importe aussi de souligner les innovations relativement à la mise en valeur : le défaut ou l'insuffisance de celle-ci n'entraîne plus le retour au domaine privé de l'État ou de la 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 limitée à trois ans, les investissements réalisés pouvant revenir, à l'issue du délai, au propriétaire³⁹.

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* »⁴⁰. Les dispositions sur le pastoralisme ont depuis été modifiées par l'Ordonnance n° 2010-29 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme, mais n'ont pas modifié le statut public de ces espaces (cf. point VI ci-dessous sur le régime du pastoralisme).

Enfin, le texte crée un espace domaniale spécifique⁴¹ 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). Sur ce dernier point, on peut se demander ce qu'il en est, si la restauration ou la récupération est mise en œuvre par les occupants eux-mêmes ou à titre privé sur des terres dont l'occupant serait reconnu propriétaire par la coutume ou par les moyens du droit écrit comme le préconise l'article 8 du Code rural⁴².

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

37. Art. 1 Ordonnance n° 93-015.

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

39. Art. 18 à 21 Ordonnance n° 93-015.

40. Art. 25 Ordonnance n° 93-015.

41. Art. 40 à 43 Ordonnance n° 93-015.

42. Cette question n'est pas petite, de nombreux projets à l'initiative du gouvernement s'inscrivent dans la restauration et la récupération des terres, parfois donc sur des terres régies par la coutume et dont les droits sont donc reconnus par le dispositif nigérien. Ici la question est de bien identifier les ayants droit en amont des projets pour assurer une pérennité des opérations. Il n'y a pas d'incitation à restaurer les terres pour les particuliers, cela peut même représenter un risque, si les terres sont destinées à être incorporées *in fine* dans le domaine public.

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 ce même 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 monde rural, fondée sur la validation légale des droits coutumiers.

Le domaine public de l'État

Il demeure régi par une législation coloniale⁴³, complétée par des éléments plus récents tel le Décret du 31 juillet 1968⁴⁴. 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, aménagements agricoles, 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 de l'eau de 1998, révisé en 2010, et par le Code forestier de 2004.

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 (fluviaux ?) et aéroports).

Le domaine public, qu'il soit celui de l'État ou celui d'une collectivité territoriale, 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'eau⁴⁵ et par celle portant sur les orientations du Code rural en 1993⁴⁶. On 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, 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 en application du Code rural de 1993. L'État peut se comporter en propriétaire de droit privé pour les parties appropriées,

43. Décret modifié du 29 septembre 1928, portant réglementation du Domaine public et des servitudes d'utilité publique en A.O.F.; *J.O. A.O.F.*, 1928, p. 783. On remarquera que ce texte est ancien, l'énumération des biens du domaine public fait référence à des biens qui parfois n'existent pas au Niger, comme par exemple les ports dont on présume dans un pays comme le Niger qu'ils sont fluviaux ou secs.

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

45. Ordonnance n° 93-014 du 3 mars 1993 portant régime de l'eau, révisée en 2010 par l'Ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger.

46. Ordonnance n° 93-015.

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 particulière adoptée au moment de l'Indépendance⁴⁷, toujours en vigueur, 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 lotis⁴⁸.

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'habiter⁴⁹. 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 finalement 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 sur le domaine privé de l'État, il existe un instrument moderne d'accès à la terre qui est la concession. Celle-ci peut 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 urbain⁵⁰), 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.

47. Ordonnance n° 59-113 P.C.N. du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger, et ses textes d'application ou modificatifs.

48. Ordonnance n° 59-113, précitée.

49. Ordonnance n° 59-114 P.C.N. 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.

50. « *Les concessions rurales, comprennent les terrains situés en dehors des centres urbains et des zones suburbaines, en principe à trois kilomètres des périmètres urbains d'une agglomération lotie ou en voie de lotissement tel qu'il aura été déterminé par arrêté du Président de la République et qui sont accordées dans un but d'exploitation agricole, zootechnique, forestière ou fermière* ». Art. 2 pour la définition et art. 86 pour les modalités, Ordonnance n° 59-113 P.C.N. du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger.

La propriété civiliste

Elle demeure organisée par le Décret du 26 juillet 1932 sur la propriété foncière⁵¹, 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* »⁵² représentent environ les trois quarts des titres fonciers actuellement délivrés par la Conservation de la propriété foncière (environ 600 par an, pour un total de 31 200 titres au niveau national⁵³, 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 abandonnés⁵⁴. 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 terrains nouvellement mis en valeur, en vertu du droit du premier occupant⁵⁵. La législation nigérienne confirme les droits coutumiers⁵⁶ et permet une reconnaissance écrite de ces droits coutumiers, et donc

51. Décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française; *J.O. A.O.F.*, 1933, p. 426.

52. Du Houssa, « preuve ».

53. « *Le service de l'enregistrement et de la conservation foncière a immatriculé au total 1 776 biens en 2011, 1 868 en 2012, 3 691 en 2013 et environ 31 200 depuis 1906 sur l'ensemble des biens fonciers, en milieu rural et urbain, au Niger* ». Source : direction des Affaires domaniales et cadastrales, février 2014. p. 32. « *À l'heure actuelle (en 2014), on peut estimer que moins de 3 % des parcelles du pays disposent d'actes attestant de la propriété (titre foncier ou acte d'une Commission foncière)* », in : *La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis de nombreuses difficultés*, juin 2015, Fiche pays n° 7, Comité technique foncier et développement, 37 p., p. 24.

54. 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.

55. 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 MAGNANT Jean-Pierre, « *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.

56. 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 contraint 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* ».

leur confirmation⁵⁷. Pour ce faire, il s'impose de suivre une procédure très spécifique⁵⁸, 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.

Ces conditions ne sont plus valables donc que pour les seules terres urbaines depuis l'Ordonnance de 1993 Fixant les 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 de 1993 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* »⁵⁹, 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* »⁶⁰. Il serait sans doute opportun d'ouvrir le débat sur le premier alinéa de cette énumération (en particulier, sur les éléments de preuve des « *temps immémoriaux* » et la prise en considération de la « *mémoire collective* »⁶¹), mais ce n'est pas ici le lieu.

C'est le Décret d'application du texte 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* »⁶². 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* »⁶³. 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 approprié à un univers coutumier et qui ne tient pas compte des éventuels modes de preuve admis par la coutume⁶⁴.

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

57. Art. 2 Ordonnance n° 59-113 du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger.

58. Cette procédure est définie par la Loi n° 61-30 précitée.

59. Art. 8 Ordonnance précitée.

60. Art. 9 Ordonnance précitée.

61. Il est possible de prendre en considération ces éléments factuels comme éléments de preuve, mais il serait nécessaire de préciser les critères pour une mise en œuvre juridique la plus rationnelle possible.

62. Art. 2 Décret n° 97-006.

63. Art. 4 Décret n° 97-006.

64. *La notion de la propriété rurale et des contrats d'exploitation au Niger - Rapport de mission*, HESSELING Gerti, Land Tenure Center, Madison, octobre 1994, p. 2.

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 rurales⁶⁵. C'est dire que les commissions foncières ont également un rôle important à jouer en matière de reconnaissance de la propriété privée. C'est là, assurément, une particularité fondamentale de la politique foncière nigérienne.

● 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, 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, de l'Agriculture et de l'Élevage, 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 assurée⁶⁶.

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 nécessaires ; l'Administration territoriale comme 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 privé de l'État est presque toujours confondu avec le précédent.

Les dispositions spécifiques au Code rural

Il faut ici présenter 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 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.

65. En 2017, le comité technique chargé de la préparation de la tenue des États généraux sur le foncier rural au Niger mentionne pour la période de 2000 à 2016, les chiffres de 28 710 dossiers de détention coutumières pour 39 564 ha, 6 983 donations pour 13 059 ha, 20 652 ventes pour 25 910 ha, 1 467 locations pour 2 133 ha, 2 277 prêts portant sur 3 995 ha, 1 553 gages portant sur 3 592 ha et 4 805 titres de droits de propriété portant sur 39 447 ha. Sur une période de seize ans, ces chiffres sont remarquablement faibles.

66. Sur ces aspects, voir l'étude précitée, OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, mars 2014, *La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens : connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur*, Rapport réalisé pour le compte du Haut-Commissariat à la modernisation de l'État (HCME), 94 p., et dans le cadre du même Rapport, l'étude sectorielle « Les services de l'élevage dans les départements de Gouré et Tesker : entre complexités pastorales et débrouillards », décembre 2014, 34 p.

- >> Au niveau régional, depuis 2006, des secrétariats permanents régionaux ont été mis en place, ayant pour fonction la réalisation des schémas d'aménagement foncier (SAF), prévus aux articles 127 à 129 du Code rural, et la coordination des commissions foncières dans la région.
- >> Au niveau départemental, 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 émargeant 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 départementale⁶⁷. 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 place⁶⁸. 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 (« *les autorités coutumières concernées par l'ordre du jour, et un représentant par groupe rural d'agriculteurs, d'éleveurs, de femmes et de jeunes ruraux* »), d'élus du conseil municipal, des services techniques de la commune, et des chefs de canton et de groupement⁶⁹. L'une des missions principales de la Cofocom est d'apporter une expertise en matière foncière au conseil municipal. Les dimensions les plus opérationnelles sont évidemment celles du niveau communal puisqu'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 214 communes rurales du pays.
- >> Au niveau des villages et des tribus (en zones nomades), des commissions foncières de base (Cofob) sont mises en place⁷⁰. Elles sont présidées par le chef de village ou de tribu, et comprennent 8 personnes (le chef de village ou de tribu et 7 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 d'élaboration des

67. Art. 125 Ordonnance n° 93-015, portant principes d'orientation du Code rural.

68. 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 de tribus.

69. Quand en 2000-2001, les communes sont mises en place, elles correspondent aux cantons et groupements déjà existants. Les chefs de canton et de groupement sont restés en place, et continuent donc de jouer un rôle important dans la gestion communale, en parallèle ou en coordination des exécutifs communaux (maires et conseils municipaux élus).

70. 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 de tribus.

concessions rurales)⁷¹ et exécutive, 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 indemnités en cas de conflits ; pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres de l'arrondissement (depuis 2008, il faut lire département) ; 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 de 2010) un document cadre, le « *Schéma d'aménagement foncier* »⁷², élaboré par le secrétariat permanent régional du Code rural en liaison avec les collectivités concernées. Il a pour objectif de définir l'affectation des espaces ruraux entre les différentes activités, en fonction des droits existants⁷³. À l'intérieur de ce document cadre, pour chaque commune ou arrondissement (depuis 2008, il faut lire département), 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.

● 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)* »⁷⁴.

La zone urbaine, la plus « acculturée » 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 existent, provisoires ou définitifs, ils ne sont pas tenus à jour, notamment lors des 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 et en conséquence ne sont pas utilisables de manière fiable. 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.

71. 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* » qui renvoient davantage à la gestion du domaine privé de l'État. Aussi, les aménagements de 2008 et 2010 qui suppriment le niveau arrondissement n'ont pas toujours été répercutés dans les versions du Code rural de 1993. On peut imaginer que les révisions et réformes du cadre législatif faisant suite aux États généraux tenus en 2017 permettront une harmonisation du langage juridique utilisé.

72. Art. 127 à 129 Ordonnance n° 93-015.

73. Les SAF visent à préciser les vocations et les activités des espaces, et à préciser les droits qui s'y exercent. Outre les principes qui président à leur élaboration, on peut imaginer les difficultés pour identifier et faire le lien entre l'affectation des activités et les droits fonciers : en particulier, faut-il identifier préalablement les activités ou les droits ?

74. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, étude précitée, p. 7.

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 (...)* »⁷⁵. 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 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)* »⁷⁶.

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* ». Dans ce contexte, on imagine facilement la difficulté de mettre en place les Schémas d'aménagement foncier, et plus encore de pouvoir les considérer comme une source fiable pour la planification.

● 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 eux⁷⁷, 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 une 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,

75. HESSELING Gerti, rapport cité, p. 8; par ailleurs MAGNANT Jean-Pierre 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.

76. Étude LASDEL précitée, p. 7.

77. « *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 empilées depuis le XIX^e siècle. OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, article cité, p. 160.

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, ou 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 centralisés et facilement consultables de jurisprudence permettant une vision des tendances dans tous les secteurs juridiques⁷⁸.

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-là 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, révisée en 2018, a apporté sur le sujet de nouvelles évolutions, notamment en instituant les « tribunaux du foncier rural », lesquels, comme leur nom l'indique, ne peuvent se prononcer que sur des conflits relatifs à des terrains ruraux, et ne règlent donc 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'instance⁷⁹ (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. 96 Loi n° 2018-037).

Ces tribunaux comptent un président, un greffier en chef et des greffiers. Mais tout cela demeure encore, pour l'instant, relativement théorique, dans la mesure où les tribunaux ne sont pas installés et ne semblent pas devoir l'être, au moins à brève échéance. En 2019, dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique foncière rurale, le Comité National du Code Rural (CNCR) a fait le constat de « *la non-opérationnalisation des tribunaux du foncier rural* » et prévoit « *i) d'appuyer la construction et l'équipement de trois tribunaux fonciers, ii) de former les magistrats en matière de droit foncier nigérien* »⁸⁰.

D'une manière générale, le constat de la non-application du dispositif juridique foncier rural était déjà en 2013 une des conclusions, avec le caractère inachevé et disparate du cadre juridique de la gouvernance foncière, de l'étude de bilan de la mise en œuvre de la Politique foncière rurale conduite à l'occasion des 20 ans de l'Ordonnance n° 93-015, sous la responsabilité du Secrétariat permanent national du Comité National du Code Rural.

78. Il existe cependant un bulletin des principaux arrêts de la Cour de cassation. Site consulté le 22 octobre 2022 : http://www.courdecassation.ne/images/rapports/2014/bulletin_principaux_arrêts_2014.pdf

79. Art. 59 Loi n° 2018-37 du 1^{er} juin 2018, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

80. Plan d'action 2021-2027 de la Politique foncière rurale dont la version finale a été adoptée par le Comité National du Code Rural (CNCR) en novembre 2019, p. 24.

Les États généraux sur le foncier rural réunis en 2017 ont identifié un certain nombre d'enjeux liés au foncier⁸¹, et il s'est ensuivi une nouvelle Politique foncière, dont le document de la Politique Foncière Rurale du Niger (PFRN) a été adopté le 9 septembre 2021.

La Politique Foncière Rurale du Niger identifie 10 principaux enjeux, avec une teneur juridique élevée : Enjeu 1. Interaction indispensable entre les entités en charge de la gouvernance foncière ; Enjeu 2. La composition, les attributions des structures du Code Rural ; Enjeu 3. L'offre de sécurisation foncière et expropriation pour cause d'utilité publique ; Enjeu 4. Une meilleure insertion des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap pour l'accès au foncier ; Enjeu 5. L'amélioration de la gestion des domaines publics et privés de l'État en milieu rural ; Enjeu 6. Le transfert de compétences de l'État central vers les Collectivités Territoriales en matière de gestion foncière de certains de ses domaines ; Enjeu 7. La gestion des ressources foncières spécifiques aménagées ou restaurées ; Enjeu 8. La régulation des cessions marchandes définitives ; Enjeu 9. La vérification de la conformité des actes établis (occupation abusive illégale) ; Enjeu 10. La gestion des Conflits Fonciers.

Pour donner une réponse à ces enjeux, quatre grandes orientations sont fixées, assorties de 14 axes d'action, dont : Orientation n° 1 : Réorganiser le cadre institutionnel et juridique et améliorer ses performances⁸² ; Orientation n° 2 : Renforcer l'efficacité et standardiser la sécurisation des droits fonciers légitimes des populations et opérateurs ruraux⁸³ ; Orientation n° 3 : Améliorer la gestion des domaines et des ressources partagées⁸⁴ ; Orientation n° 4 : Mettre en place des dispositifs efficaces et efficaces de régulation des marchés fonciers et des dynamiques foncières porteuses d'iniquité ou de conflits⁸⁵.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle Politique foncière rurale, un Plan d'action 2021-2027 a été développé⁸⁶ et une série de rencontres sont organisées pour impulser l'action. En mai 2022, l'Atelier sur les réflexions sur les trajectoires des politiques foncières du Niger souligne l'importance de poursuivre l'établissement des SAF, de réguler les transhumances frontalières et de renforcer la mise en cohérence des textes relatifs au foncier. La tenue de la première édition de la Semaine Nationale du Foncier Rural du 10 au 13 octobre 2022, constitue selon le ministre de l'Environnement et de la Lutte Contre la Désertification, Madame GARAMA Saratou, un cadre pour accélérer et suivre la mise en œuvre de la PFRN, et s'inscrit dans les choix politiques des dirigeants du Niger dont entre autres l'Initiative 3N, « Les Nigériens Nourrissent les Nigériens », et la Politique de Décentralisation au Niger⁸⁷.

81. « *Connaissance limitée des domaines de l'État et des Collectivités; croissance démographique et pression sur les ressources naturelles notamment foncières, saturation des terres agricoles; accaparement des terres pastorales, massifs forestiers, terres agricoles; avancée du front agricole au-delà de la limite nord des cultures; expansion minière et activité de production; problème de clarification des statuts fonciers avant aménagement; multiplication des exploitations familiales non-viables; lotissement anarchique des terres péri-urbaines; accès difficile des femmes et des jeunes au foncier; autorisation des nouveaux défrichements, accès à la terre des populations insulaires* ». Note de synthèse *État d'avancement du processus de préparation des États généraux sur le foncier rural au Niger*, ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, septembre 2017 p. 5.

82. Axe stratégique n° 1 : rehausser l'ancrage institutionnel du Code Rural et rendre plus opérationnelles ses fonctions d'animateur principal de la gestion du foncier rural ; Axe stratégique n° 2 : redéfinir les compositions et attributions des structures du Code Rural et leurs complémentarités ; Axe stratégique n° 3 : renforcer les interactions entre les entités du Code Rural et les autres institutions de gestion foncière ; Axe stratégique n° 4 : renforcer les capacités des Cofo et des autres acteurs.

83. Axe stratégique n° 1 : renforcer et développer l'offre de sécurisation foncière, notamment collective ; Axe stratégique n° 2 : assurer la qualité et la conformité des actes fonciers ; Axe stratégique n° 3 : favoriser l'accès à la terre et la sécurité foncière des femmes, des jeunes et des personnes en situation de handicap.

84. Axe stratégique n° 1 : améliorer la gestion des domaines de l'État ; Axe stratégique n° 2 : donner progressivement consistance aux domaines des collectivités territoriales (régions et communes) ; Axe stratégique n° 3 : améliorer la gestion de ressources foncières spécifiques, aménagées ou restaurées.

85. Axe stratégique n° 1 : mettre en place des outils pérennes d'anticipation et d'aide à la prise de décision sur la gouvernance du foncier rural ; Axe stratégique n° 2 : réguler les cessions marchandes définitives ou de long terme et lutter contre la spéculation et la thésaurisation foncières ; Axe stratégique n° 3 : annuler les actes établis ou réalisés en violation de la loi ; Axe stratégique n° 4 : améliorer la gestion des conflits fonciers.

86. Sous-programme 1 : Renforcement du cadre institutionnel et juridique ; sous-programme 2 : Élargissement de l'offre de service de sécurisation et renforcement de la qualité des actes de propriété foncière ; sous-programme 3 : Renforcement de la sécurisation des domaines fonciers de l'État ; sous-programme 4 : Lutte contre les phénomènes d'accaparement des terres ; sous-programme 5 : Animation et coordination de la gouvernance du foncier rural.

87. *Communiqué final*, Semaine nationale du foncier rural du 10 au 13 octobre 2022, Secrétariat permanent du Comité national du Code rural, 11 p.

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

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

Acteur local	Nature CT ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la région		Revenus du domaine privé régional. Possibilité de recevoir certains revenus fonciers de l'État.	
Département	CA						
Commune à statut spécial (Ville)	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	<u>Terrains ruraux</u> : 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
Arrondissement	CA pour les communes à statut spécial				Terrains ruraux (cf. Communes)		
Commune	CL/CA	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	(voir Commune à statut spécial ci-dessus)	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
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... ; 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 décentralisées reconnues (régions et communes) disposent d'un domaine public et privé, lesquels « *comprennent des biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit* » (art. 281 Ordonnance n° 2010-54).

Pour le domaine privé, qui peut être naturel ou artificiel (art. 289), il ne peut donc s'agir que des seuls biens immatriculés au nom d'une collectivité⁸⁸. Parmi ceux-ci, il faut inclure les biens transférés ou cédés, à titre onéreux ou gratuit, par l'État (art. 290 et 291). 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 spécifiques⁸⁹ comme celle sur le droit forestier, en fixent une liste précise et exclusive. L'Ordonnance n° 2010-54 précise qu'il peut être naturel ou artificiel et relevant d'un intérêt communal et régional.

Les collectivités « *disposent de leurs domaines privés immobiliers* » dans le cadre de la législation en vigueur (art. 294 Ordonnance n° 2010-54), y compris pour concéder à des particulier l'usage de ces biens domaniaux. 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 paradoxal⁹⁰. De fait, l'Ordonnance n° 2010-54 en son Livre VI aborde le *Régime foncier et domanial des collectivités territoriales* mais ne fait pas référence aux lois antérieures pourtant toujours en vigueur, ce qui pourrait créer quelques difficultés d'interprétation pour délimiter les domaines respectifs de l'État et des collectivités, non sans conséquence en matière de recouvrement des ressources fiscales ou non à base foncière.

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, cf. point ci-dessous), 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

88. Cependant, l'immatriculation directement au nom de la collectivité n'est pas explicite dans le Code de 2010. Il n'est pas indiqué que l'immatriculation est obligatoire mais le dispositif prévoit des compétences domaniales qui impliqueraient une immatriculation au nom de la collectivité : « *Dans la limite des compétences domaniales qui leur sont dévolues, les collectivités territoriales gèrent et mettent en valeur leurs domaines dans le respect des lois et règlements en vigueur : Elles veillent particulièrement à la production des terrains à bâtir et concourent à l'identification des biens susceptibles de constituer le domaine foncier de l'État d'une part, et le domaine foncier propre des collectivités, d'autre part* » (art. 302). « *Les collectivités territoriales assurent la sécurisation, l'aménagement et la mise en valeur de leur domaine foncier propre* » (art. 303).

89. « *Le domaine public immobilier des collectivités territoriales est inaliénable, imprescriptible et insaisissable. Il s'acquiert par l'effet de la loi* » (art. 282 Ordonnance n° 2010-54).

90. 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 et l'article 294 de l'Ordonnance n° 2010-54 semble confirmer cette possibilité : « *Les collectivités territoriales disposent comme tout autre propriétaire de leur domaine privé immobilier. Les terrains à usage d'habitation y relevant peuvent être attribués sous forme de cession* ».

(art. 15 Ordonnance n° 59-113); 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 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'appropriations susceptibles 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 des zones rurales.

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 compétences⁹¹. Il faut citer ici, en particulier, un article de ce texte sur le statut de la chefferie traditionnelle : « *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 (...)* »⁹². Le même article reconnaît à la même autorité 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. Les ressources locales à base ou à référence foncière

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 départements⁹³ et des communes), celles-ci peuvent aussi, le cas échéant, bénéficier des revenus du domaine privé de l'État situé sur leur territoire⁹⁴. Cette disposition de principe demeure ambiguë dans la mesure où la Loi prévoit que ces revenus puissent être « cédés »⁹⁵. 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 pratiqués par les collectivités, en dehors des prescriptions légales.

Par ailleurs, il faut tenir compte aussi de la fiscalité directe ou indirecte. Celle-ci est précisée par le Livre V de la Loi n° 2010-54, article 232. C'est ainsi que la commune reçoit les revenus générés par la taxe foncière, la taxe immobilière, les frais d'établissement 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.

91. Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

92. Art. 18 Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015, précitée.

93. Le département n'est plus une collectivité territoriale décentralisée depuis 2010.

94. Art. 29 Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002 précitée. L'article 332 de la Loi n° 2010-54 abroge seulement les dispositions contraires de la Loi de 2002. La formule, usuelle, « *abroge toutes les dispositions antérieures contraires* » implique de faire une comparaison précise des deux textes toujours en vigueur, comparaison à l'appréciation de ceux qui sont en charge de leur application.

95. « *Rétrocédés* » dans le Code de 2010 (art. 229). Une Agence nationale pour le financement des collectivités locales (ANFICT) a été créée en 2007, mais n'a réellement démarré ses activités qu'en 2014 avec les premières dotations de l'État. Son rôle reste très limité.

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 domanial 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, initiée en 1991, 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, révisée en 2010), 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. Il faut y ajouter aussi la réglementation minière, de plus en plus importante dans les pays africains, en proportion de la valorisation marchande des minerais et hydrocarbures.

● Le régime forestier

Le Code rural, outre les modes de gestions 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* »⁹⁶. Il faut présumer que le classement de ces forêts, après enquête, déterminera de quel domaine elles relèvent.

Il faut signaler aussi que le Code rural avait pris en considération les enseignements des approches expérimentales de la gestion des ressources forestières du Projet Energie II initié en 1989. Celles-ci 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 collectivités coutumières de se « réapproprier »⁹⁷ 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* »⁹⁸. Cette action avait exigé de profondes modifications institutionnelles sous la forme de l'Ordonnance n° 92-037 du 21 août 1992 et de deux textes d'application⁹⁹, confirmant le transfert aux acteurs locaux identifiés d'un certain nombre des pouvoirs forestiers de l'État.

C'est ce dispositif sur la forêt qui a été complété par la Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime forestier au Niger, laquelle, précisons-le, n'abroge pas les textes mentionnés précédemment, sauf pour les dispositions contraires, et demeure par ailleurs en cohérence avec les dispositions du Code rural, même si le Code forestier a modifié légèrement un certain nombre de dispositions de celui-ci. Tout en facilitant l'interprétation et donc l'application.

96. Art. 59 Ordonnance n° 93-015.

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

98. « La création de nouveaux communs comme outils de développement rural local : l'exemple des marchés ruraux de bois-énergie au Niger », MAHAMANE El Hadj Laouali, MONTAGNE Pierre, BERTRAND Alain, BABIN Didier, *Contribution à la Fifth Annual Common Property Conférence (24-28 mai 1995)*, Bodo, Norvège.

99. Décret n° 92-279/PM/MHE du 21 août 1992, et Arrêté n° 09/MHE/DE du 23 février 1993.

On peut remarquer cela à partir des articles du Titre III du Code rural relatifs à la définition de la forêt. Dans le Code rural, l'article 58 du Titre III consacré aux ressources végétales, disposait : « *Sont qualifiés forêts, les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont le bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou des produits accessoires tels que : les fruits à tanin, les écorces textiles ou tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole* ». Cet article a été abrogé par celui n° 4 de la Loi de 2004 qui inclut des dispositions beaucoup plus précises : « *Sont considérées comme forêts, au sens de la présente loi; les terrains comportant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles. Sont considérées comme ressources forestières, au sens de la présente loi, les forêts, les terres à vocation forestière et les parcs agro-forestiers* ». Les deux dernières composantes sont précisées dans l'article 5 de la même Loi de 2004 : « *Les terres à vocation forestière sont des terres identifiées comme telles par les schémas d'aménagement foncier ainsi que les terres fertiles dégradées ou menacées d'érosion qui nécessitent des opérations de restauration, conformément aux schémas d'aménagement foncier. – Les espaces agro-forestiers sont des terrains clos couverts d'arbres ou d'essences forestières entretenus par les propriétaires et sur lesquels sont pratiquées de manière intégrée des activités d'élevage ou d'agriculture* ».

Toutes les forêts constituent ce que la Loi appelle « le domaine forestier », lequel « *est composé des forêts domaniales de l'État et des collectivités territoriales ainsi que des forêts des privés* » (art. 15 Loi de 2004). Mais il est particulièrement important de mentionner l'article 16, lequel dispose : « *Toutes les forêts qui ne font pas l'objet d'appropriation privée sont des forêts domaniales. Les forêts domaniales comprennent : – le domaine forestier classé composé des forêts classées; - le domaine forestier protégé, composé des forêts non classées* ». Il faut donc clarifier un peu, ce qui est permis par les articles suivants : « *Sont considérées comme forêts classées : – les forêts classées au nom de l'État avant la date d'entrée en vigueur de la présente Loi; – les forêts classées au nom de l'État et des Collectivités territoriales par décret pris en Conseil des ministres conformément aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application* ».

La situation des domaines forestiers des collectivités territoriales apparaît un peu plus restrictive : « *Le domaine forestier des collectivités territoriales est constitué des forêts légalement acquises selon les moyens du droit écrit par voie de concessions octroyées sur le domaine forestier protégé de l'État conformément à la réglementation en vigueur* » (art. 18 Loi de 2004). Autrement dit, c'est le domaine forestier privé de l'État qui inclut les forêts qui ne sont pas l'objet d'une appropriation privative formellement établie. Il y a là comme un rappel du principe de présomption de domanialité, appliqué cette fois aux territoires forestiers tels que définis dans la Loi forestière.

Enfin, « *les forêts privées sont les forêts légalement acquises par les personnes physiques ou morales de droit privé* ». Comme on peut le remarquer, il n'est fait en aucun cas allusion aux communautés coutumières dont on sait par ailleurs pourtant qu'elles disposent de droits forestiers.

Pour la gestion et l'exploitation de ce patrimoine forestier, certains principes ont été établis en article 9 de la Loi de 2004, notamment : « *– la participation responsable des parties intéressées; en particulier celle des collectivités territoriales et des populations locales, à la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des activités forestières* ». Mais par-delà cette affirmation de principe, force est de constater, dans la lecture de la Loi de 2004, la place limitée reconnue aux droits coutumiers forestiers, assez comparable à celle constatée dans d'autres pays.

Le dispositif est introduit à l'article 48 de la Loi, lequel dispose : « *Les forêts peuvent être exploitées : – (...); – par l'intermédiaire de structures locales de gestion à vocation coopérative qui se voient concéder des zones d'exploitation dans les forêts protégées de l'État ou des collectivités territoriales* ». Texte qui doit être complété par l'article 49 : « *Les structures locales de gestion regroupent de plein droit les populations bénéficiaires de droits d'usage coutumiers de la zone concédée. Peuvent également adhérer à la structure locale de gestion, dans des conditions fixées par voie réglementaire, des personnes privées non bénéficiaires de droits d'usage coutumiers* ». On remarque que le texte ne précise pas le statut juridique de ces structures locales, sauf à considérer qu'il s'agit nécessairement d'une forme coopérative, et que pour le dernier point, le texte est également muet sur les conditions auxquelles une personne privée, ne bénéficiant pas de droits d'usage coutumiers, pourrait adhérer à la structure locale.

Et la Loi précise par ailleurs ce que sont les droits d'usage coutumiers reconnus par la Loi de 2004. Il est d'abord fixé un principe de reconnaissance des droits (ce qui est en cohérence avec la Loi portant principes du Code rural), dans l'article 51 : « *Les droits d'usage coutumiers sont reconnus aux communautés locales sur les forêts situées sur leurs terroirs en vue de satisfaire leurs besoins individuels ou familiaux, sans que les prélèvements effectués puissent faire l'objet d'un commerce. – Les périmètres de restauration et de reboisement sont affranchis de tous droits coutumiers pour la durée des travaux de régénération et de reboisement* ». Mais des précisions sont ensuite apportées quant à la place des différents droits coutumiers, en fonction de la classification de la forêt. Ainsi, l'article 52 dispose-t-il que : « *Dans les forêts classées, les droits coutumiers ne comprennent que le ramassage du bois mort, le prélèvement du bois nécessaire à la fabrication d'outils agricoles, la récolte de produits d'exsudation, des fruits sauvages et des plantes médicinales et alimentaires, ainsi que les produits forestiers qui viendraient à être mentionnés dans les actes de classement* ». Plus important, l'alinéa 1 de l'article 53 qui vient préciser certaines conditions d'application du précédent : « *Les limites des forêts classées sont fixées de façon à ce que subsistent des surfaces boisées suffisantes pour l'exercice des droits d'usage coutumiers par les communautés locales* ». En ce qui concerne les forêts protégées, on y trouve les mêmes droits d'usage auxquels il faut ajouter « *la culture, le pâturage et la cueillette des produits forestiers (...)* ». Mais les conditions d'exercice desdits droits peuvent aussi être limitées : « *l'exercice des droits d'usage coutumiers est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts (...)* » (art. 55 alinéa 1).

Mais comme on le sait, le droit forestier est une chose, son application en est une autre, quelle que soit la qualité du texte. Il faut en effet tenir compte surtout des pratiques. C'est la raison pour laquelle, pour éviter une exploitation abusive du couvert forestier nigérien, le législateur a inclus dans la Loi de 2004 des dispositions pour structurer l'exploitation forestière (art. 57 et suiv.), largement fondées sur l'expérience tirée de plusieurs projets menés dans les années 1980 et 1990. Ce que l'on retrouve dans l'article 58 avec l'institutionnalisation des « *marchés ruraux du bois* » : « *La vente du bois provenant des zones d'exploitation contrôlée s'effectue par l'intermédiaire des marchés ruraux du bois, qui sont des lieux situés en dehors des grandes agglomérations et administrés par les structures locales de gestion* » (art. 58 al. 2), toutes les modalités pratiques devant être fixées par voie réglementaire ce qui ne semble pas avoir été concrétisé.

Le bilan de ces actions est perçu comme 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'opération¹⁰⁰. 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. Mais évidemment, le contexte actuel d'insécurité peut avoir remis en cause cette situation. Le plus important des enseignements tirés de la mise en œuvre de cette législation 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 »¹⁰¹.

● Le régime du pastoralisme

Le régime juridique du Pastoralisme est organisé, d'une part, par l'Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010, relative au Pastoralisme, d'autre part, par l'Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993, portant principes d'orientation du Code rural (y compris ses textes complémentaires subséquents). Mais il faut aussitôt préciser que l'article 1^{er} de l'Ordonnance de 2010 dispose bien que : « *La présente ordonnance*

100. La contribution précitée (cf. note 98) 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.

101. « La création de nouveaux communs... », contribution précitée, p. 11.

qui complète celle n° 93-015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientation du code rural définit et précise les principes fondamentaux et les règles régissant le pastoralisme au Niger ». Autrement dit les principes du Code rural demeurent fixés en particulier (mais non exclusivement) dans les articles 23 à 39 du texte. Mais il ne faut pas oublier d'autres textes, plus anciens et/ou spécifiques, comme la Loi n° 61-05 du 27 mai 1961 fixant une limite nord des cultures¹⁰², que nous avons déjà signalée comme un vecteur de conflits potentiels.

Le Code rural pose un premier principe en son article 23 : « *Les pasteurs propriétaires ou gardiens du capital bétail, ont le droit d'accéder librement aux ressources naturelles* ». Ce qui ne signifie évidemment pas qu'ils pourraient accéder librement aux ressources résultant de l'activité des agriculteurs. Le principe est précisé en l'article 26 : « *Les pasteurs sont tenus de respecter la propriété privée et les espaces protégés conformément à la réglementation sur la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de culture* ». Cela ne signifie pas non plus qu'ils peuvent accéder librement aux ressources forestières. Ce droit d'accès se décline en espaces réservés aux parcours, aux pâturages et au pacage (art. 24). Ce qui est complété et explicité par l'article 3 de l'Ordonnance de 2010 : « *La mobilité est un droit fondamental des éleveurs, pasteurs nomades et transhumants. Ce droit est reconnu et garanti par l'État et les collectivités territoriales* ». Soulignant l'importance de cette mobilité et des espaces qui l'établissent, le Code rural, en son article 25, dispose que : « *Les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage* ». On retrouve le même principe réaffirmé dans l'article 27 de l'Ordonnance de 2010, avec la précision que ce sont les commissions foncières du Code rural (a priori départementale et communale) qui doivent procéder « *à l'identification, à la délimitation, à la matérialisation et à l'inscription au dossier rural des couloirs de passage dans les zones de culture* ».

L'article 5 de l'Ordonnance de 2010 est encore plus explicite : « *Sous réserve du respect des dispositions de la présente ordonnance, toute forme d'appropriation exclusive de l'espace pastoral relevant du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales est interdite* ».

Cela explique en partie la présentation faite à l'article 54 de l'Ordonnance de 2010 des statuts fonciers des espaces du foncier pastoral ; « *les éléments ci-après du foncier pastoral relèvent du domaine public de l'État ou des collectivités territoriales : – la zone pastorale (au-delà de la limite nord des cultures) à l'exclusion des agglomérations urbaines ; – les enclaves pastorales et les aires de pâturage ; – les pistes, chemins et couloirs de passage ; – les terres salées ; – les bourgoutières publiques établies le long des cours d'eau* »¹⁰³. La répartition entre domaine public de l'État et domaine public des collectivités devrait être fixée par décret mais le texte ne semble pas disponible.

L'Ordonnance de 2010, en son Chapitre 1 du Titre III, réaffirme l'importance de la limite Nord des cultures établie par la Loi n° 61-05 du 26 mai 1961, « *en attendant son actualisation qui doit prendre en compte le contexte actuel de la décentralisation et des changements climatiques* » (art. 7).

Pour mieux protéger les ressources pastorales ainsi identifiées et situées, il est prévu, dans l'article 10 de l'Ordonnance de 2010, un inventaire de ces ressources qui devrait être réalisé par le Secrétariat permanent du Code rural. Plus important, l'alinéa 2 du même article dispose que « *cet inventaire national tient lieu d'acte de classement sous réserve de sa confirmation par décret pris en conseil des ministres conformément aux dispositions de la loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier. Les populations et leurs organisations sont impliquées dans l'identification, la délimitation et la matérialisation de ces espaces pastoraux* ». On mesure là le pragmatisme de cette législation ; l'ampleur de la tâche est évidemment considérable et le dispositif proposé est réaliste, piloté par un acteur institutionnel essentiel du monde rural, et les populations y sont associées.

102. Pour comprendre la portée de cette Loi de 1961, il est utile d'en citer l'article 1 : « *Article 1 : Dans les circonscriptions limitrophes de la zone pastorale, à savoir les cercles de Filingué et Tahoua, les subdivisions de Dakoro et Tanout et les cercles de Gouré et N'Guigmi, il est fixé une limite Nord des cultures définie à l'article 2 ci-dessous. Au Nord de cette limite, toutes nouvelles cultures d'hivernage et installations de groupements de cultivateurs sont interdites* ».

103. L'article 55 de l'Ordonnance de 2010 dispose que « *les communes sont chargées de la gestion des bourgoutières publiques relevant de leur ressort territorial, en collaboration avec les organisations de pasteurs. À cet effet, des structures de gestion des bourgoutières peuvent être mises en place pour assurer leur gestion sous la supervision des commissions foncières, sous-entendu, celles du Code rural* ». Cet article a le mérite de clarifier la domanialité publique de ces bourgoutières, en pratique toujours du ressort communal compte tenu de la cartographie administrative du pays.

Une question peut alors se poser : l'inventaire prendra-t-il en compte les « terroirs d'attache » des pasteurs¹⁰⁴ ? Ces terroirs sont institués à l'article 11 de l'Ordonnance de 2010 : « *Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage pastoral prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache. Le droit d'usage pastoral prioritaire n'exclut pas l'exercice des us et coutumes communs aux pasteurs en matière de gestion et d'exploitation des zones de pâturage, notamment l'accès des tiers aux points d'eau, le droit de parcours et de pacage. – Le droit d'usage pastoral prioritaire est reconnu à son titulaire conformément aux règles et pratiques coutumières qui régissent la gestion des ressources naturelles. Il est reconnu par arrêté du président de la commission foncière départementale du ressort, à la suite d'une procédure conduite par la commission foncière départementale* ».

Comme on le constate, on retrouve là les règles du Code rural. Et pour que les choses soient plus claires, il faut préciser que « *le droit d'usage prioritaire est un droit d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur le territoire d'attache* » (art. 12 al. 1).

Comme il en est disposé aux articles 30 et suivants, « *dans les couloirs de passage et les aires de pâturages en zone agricole, la circulation du bétail pendant la saison pluvieuse est un droit. La vaine pâture est un droit en milieu rural après la libération des champs* ». Et si des dégâts sont causés, le propriétaire du champ sera indemnisé après une évaluation des dégâts par la commission foncière de base. Pour tenter de réguler la situation, le législateur a prévu à l'article 34 qu'il « *est institué, pour prendre en compte la nécessité d'une bonne intégration entre l'agriculture et l'élevage, un système de fermeture et de libération des champs de culture pluviale en zone agricole* ». Des dates sont fixées « *par arrêté du représentant du gouverneur dans la région concernée, sur rapport du secrétariat permanent régional du code rural après avis des commissions foncières départementales et communales et des organisations de pasteurs et des agriculteurs* » (art. 34 al. 2).

L'élevage pastoral est tellement important au Niger que l'on trouve dans l'Ordonnance de 2010 des dispositions relatives à son exercice en milieu urbain. Par exemple, l'article 37 dispose qu'« *à peine de nullité, les documents prévisionnels d'urbanisme doivent prendre en compte les chemins, les pistes de transhumance et les couloirs de passage traversant ou contournant les agglomérations urbaines* ». Évidemment, on peut s'interroger sur la manière dont cela peut être concrétisé et quelles seraient les conséquences en cas d'abus par les transhumants ou traversants, avec pour corollaire la question de savoir ce qui se passe si les édiles urbains ne tiennent pas compte de ces éléments pastoraux dans l'organisation urbaine, par-delà la nullité de principe des documents d'urbanisme.

Cependant, le nouveau dispositif de tutelle mis en place par le Code des collectivités territoriales en 2010 prévoit que « *les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme* » sont des actes qui sont soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État (art. 316). On peut imaginer que le respect des espaces pastoraux pourra être pris en compte dans les documents d'urbanisme futurs.

Pour finir cette présentation hélas un peu sommaire, il faut s'intéresser à la question des conflits ruraux liés au pastoralisme.

Comme en dispose l'article 66 de l'Ordonnance n° 2010-29 : « *À peine de nullité, les procédures de conciliation de litiges entre éleveurs et agriculteurs prévues par l'ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 relatifs aux principes d'orientation du code rural et les textes en vigueur portant statut de la chefferie traditionnelle doivent être portées devant des commissions paritaires de conciliation siégeant au niveau des villages, quartiers, tribus, groupements et cantons, provinces ou sultanats. Les commissions sont présidées par le chef traditionnel du ressort et comportent en nombre égal des représentants des agriculteurs et ceux des pasteurs* ». Et, « *en cas d'échec, devant une commission paritaire de conciliation, la conciliation se poursuit jusqu'au niveau de la commission de l'échelon de la chefferie traditionnelle la plus élevée du lieu. – En cas d'échec total de la procédure de conciliation, les tribunaux compétents sont saisis* » (art. 68).

104. Les textes d'application de l'inventaire ne précisent pas le sort réservé aux « terroirs d'attache », mais les organisations d'éleveurs ont eu tendance à freiner la mise en place du droit d'usage prioritaire pour éviter une appropriation privative des espaces pastoraux. Décret n°2013-028 du 23 janvier 2013, déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales; et Arrêté n°010/MEL/SG/DL du 28 janvier 2016, portant adoption du Guide National d'Inventaire des Espaces Pastoraux et des Ressources Pastorales.

● Le régime de l'eau en lien avec le foncier

Le Code rural est une source législative importante concernant l'eau, comme le montre le contenu de l'article 2, lequel dispose, relativement au champ d'application de la loi, que : « *la présente ordonnance s'applique aux ressources foncières, végétales, animales et hydrauliques : (...); les ressources hydrauliques s'entendent comme l'ensemble des eaux de surface relevant du domaine de l'État et ses collectivités territoriales, les eaux souterraines et les eaux privées* ».

Et le Titre II du Code est consacré à l'hydraulique rurale. Ce qui n'écarte pas, comme on l'a vu en matière forestière, l'existence de textes spécifiques établis en cohérence avec le Code rural. En matière d'eau s'applique actuellement l'Ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010, portant Code de l'Eau au Niger.

Une disposition du Code rural, prévue à l'article 45, mérite d'être soulignée ici : « *Toute opération de valorisation des terres par apport de la ressource hydraulique quelle que soit la technique employée, constitue un aménagement hydro-agricole. – Cet aménagement peut être réalisé par des personnes privées ou publiques. En principe les terres aménagées sont placées sous la régie de la propriété privée* ».

Toujours en relation avec le foncier, le contenu de l'article 49 précise qu'« *une loi déterminera les modalités d'accès aux terres aménagées par la puissance publique* ». Et enfin, l'article 57 du Code rural renvoie pour des dispositions plus précises à la Loi sur l'eau.

Celle-ci est donc, comme mentionné plus haut, l'Ordonnance du 1^{er} avril 2010.

La question foncière y est indirectement abordée, notamment dans le Titre III de l'Ordonnance intitulé « *De la détermination du domaine public* ». La question de l'eau y est abordée dans le cadre de la consistance du domaine public, aussi bien naturel qu'artificiel. Ainsi, en vertu de l'article 15 : « *Font partie du domaine public naturel de l'État : – les eaux de surface telles que : les cours d'eau, permanents ou non, flottables ou non, navigables ou non, les lacs, les étangs et toute autre source ayant un caractère permanent ou temporaire dans la limite des plus hautes eaux avant débordement ainsi qu'une bande des 25 mètres au-delà de cette limite; – les nappes d'eau souterraine; – les sources thermos-minérales* »¹⁰⁵. L'article 16 qui suit précise le contenu du domaine public artificiel de l'État. Il y a donc cohérence avec la législation sur le domaine public, en même temps que certaines précisions notamment sur le domaine artificiel.

Les collectivités territoriales disposent elles aussi d'un domaine public naturel et artificiel « *dans la limite de l'occupation effective des terrains concernés, des managements et équipements transférés par l'État ou réalisés directement par les collectivités territoriales* » (art. 17). Comme on peut le remarquer, cette énumération n'est pas vraiment claire, à l'exception de la référence au transfert par l'État.

Il existe par ailleurs des droits privés sur l'eau, qui sont définis, d'abord, par l'article 18 de l'Ordonnance portant Code de l'Eau : « *Ne font pas partie du domaine public : – les eaux recueillies destinées à un usage domestique; – les piscines, les étangs, les retenues et les cours d'eau artificiels construits ou aménagés par les personnes privées sur un fonds privé* ». Il faut y ajouter une disposition de principe : « *Tout propriétaire foncier a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds privé* » (art. 19). Dans le même esprit, la disposition de l'alinéa 2 du même article 19 : « *Les étangs et les mares nés d'eaux pluviales, des débordements des cours d'eau, et des émergences des eaux souterraines qui sont sur une propriété foncière privée constituent un fonds privé* ».

Enfin, il faut rappeler que « *les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache, notamment l'accès aux points d'eau* »¹⁰⁶.

Comme souligné plus haut, ce droit d'usage prioritaire des pasteurs sur leur terroir d'attache, spécifique au dispositif nigérien, a rencontré quelques résistances des organisations d'éleveurs qui craignent

105. L'Ordonnance continue de se référer au classement des lois internationales qu'elle plaque sans l'adapter au contexte et aux pratiques des habitants du Niger : ainsi, concernant le domaine public naturel, la domanialité de l'espace sur les 25 m au-delà des plus hautes eaux du fleuve Niger ne prend pas du tout en considération les pratiques agricoles aux abords du fleuve.

106. Art. 20 Ordonnance de 2010 portant Code de l'eau, mais aussi le Code du pastoralisme.

« une appropriation privative des espaces pastoraux »¹⁰⁷, en particulier des points d'eau, qui sont souvent inévitables en contexte de pression foncière et de sécheresse.

Enfin, toujours concernant les droits sur l'eau, un dispositif législatif sectoriel concernant l'eau agricole et sa gestion dans les aménagements hydroagricoles (AHA) est en cours de préparation, dans le cadre de l'opérationnalisation de l'Ordonnance n° 2014-01 du 3 janvier 2014, relative à l'Office National des Aménagements Hydroagricoles (ONAHA). L'adoption d'un texte réglementaire sur le foncier irrigué vise à la fois à sécuriser les investissements publics (notamment en les immatriculant ce qui n'avait pas toujours été le cas jusqu'à présent), à sauvegarder les droits des agriculteurs (notamment en formalisant et clarifiant les modalités d'usage de leurs droits sur les parcelles irriguées), et à stimuler l'investissement privé dans l'agriculture. Ce texte de loi sur la gestion foncière dans les aménagements hydro-agricoles répond à des besoins formulés par les acteurs du secteur¹⁰⁸.

● Le Foncier et le régime minier et des hydrocarbures

Le régime minier de la République du Niger est régi par la Loi n° 2022-033 du 5 juillet 2022 portant Loi minière qui a abrogé l'Ordonnance n° 99-16 du 2 mars 1993, portant Loi minière, telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, mais aussi par les textes réglementaires d'application (lesquels ne semblent pas encore disponibles). Un projet de décret aurait été adopté par le Gouvernement en mai 2023.

Le premier article à noter est le 5, qui pose un principe fondamental : « *Les ressources minérales que recèlent le sol et le sous-sol du territoire de la République du Niger sont la propriété de l'État. L'État qui assure la souveraineté sur lesdites ressources prend les dispositions nécessaires pour les protéger et les gérer dans l'intérêt de sa population. – Toutefois, les titulaires des droits miniers acquièrent la propriété des substances minérales qu'ils exploitent dans les conditions prévues par la présente loi. – Les ressources minérales constituent une propriété distincte de la propriété du sol. Elles font partie du domaine public* ». Autrement dit, cet article affirme clairement le contrôle absolu de l'État sur les ressources minières, par leur appropriation étatique.

Comme dans toutes les législations minières, la distinction est établie entre les mines (art. 5) et les carrières (art. 6 et 7), et ceci à partir des minerais ou matériaux impliqués. Cette distinction est importante au regard des documents susceptibles de les autoriser¹⁰⁹, mais aussi au regard des acteurs impliqués ainsi que des redevances susceptibles d'être perçues.

Autre précision importante donnée dans l'article 12 alinéa 2 : « *Nul, y compris les propriétaires du sol ou de droits de surface ne peut, sur le territoire de la République du Niger, se livrer à l'une ou plusieurs des activités visées à l'article 11 ci-dessus (énumération des actes de mines ou de carrières) sans se conformer aux dispositions de la présente loi* », une bonne manière de distinguer le foncier du minier.

107. « *Dans la pratique, cette appropriation a pourtant lieu au travers de la limitation de l'accès aux puits et du fonçage des puits "privés", voire des ranchs. Ce phénomène est pour partie légitime dans un contexte de pression foncière : l'accès des tiers aux terroirs d'attache ne peut pas être illimité car ce terroir d'attache doit assurer l'alimentation des troupeaux des titulaires du droit d'usage prioritaire la majeure partie de l'année. Au niveau coutumier, le droit d'usage des tiers n'est d'ailleurs pas un droit "uniforme". Il s'exerce dans le cadre d'accords d'alliances entre les familles et les tribus, et de réciprocité, et est plus ou moins "étendu". Cependant, le droit d'usage prioritaire doit permettre l'accès des tiers pour permettre la mobilité. Encadrer le droit d'usage prioritaire pourrait permettre de limiter les abus des deux parties. Cette problématique est à prendre au sérieux dans un contexte de concurrence dans l'accès au foncier pour éviter une amplification des conflits* ». La gouvernance foncière au Niger : malgré des acquis de nombreuses difficultés, juin 2015, Fiche pays n° 7, Comité technique foncier et développement, 37 p., p. 25.

108. Cette mesure relative à la réactualisation de la législation concernant le cadre juridique de gestion des AHA (anciens et nouveaux) répond directement au besoin de sécurisation foncière exprimé par les acteurs du secteur de l'irrigation. En effet, ceux-ci, réunis à Konni en mai 2014, avaient entre autres recommandations appelé à une réactualisation de la Loi n° 60-28 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique.

109. En vertu de l'article 11, il existe l'autorisation de prospection, l'autorisation de recherche (pour les carrières), le permis de recherche (pour les minerais), le permis de petite exploitation ou de grande exploitation minière, l'autorisation d'exploitation minière artisanale, l'autorisation d'exploitation minière semi-mécanisée, l'autorisation d'exploitation des haldes, terrils et résidus de mines et de carrière, et enfin l'autorisation d'ouverture et d'exploitation de carrière.

Le législateur a aussi pris soin (ce n'est pas toujours le cas dans d'autres législations) de disposer que « *les titulaires des droits miniers sont tenus de procéder au bornage de leurs périmètres* » (art. 122 Loi n° 2022-033). Ils doivent aussi « *procéder à la clôture de leurs installations* » (alinéa 2 article 122 précité). Ces dispositions, on l'imagine bien, sont essentielles notamment pour la détermination des éventuels problèmes fonciers liés à l'attribution de tel ou tel permis ou autorisation.

Il est également important de s'intéresser à l'article 53 relatif aux droits antérieurs : « *les titres miniers sont toujours délivrés sous réserve des droits antérieurs* ». On remarque que le législateur n'a pas qualifié les droits, donc il pourrait s'agir aussi bien de droits fonciers que de droits d'usage coutumiers ; cela restera à confirmer car il pourrait s'agir aussi de droits miniers antérieurs !

La Loi inclut aussi des dispositions relatives à la protection de certains sites et lieux, pour des raisons sociales ou environnementales. Notamment, dans l'article 152 alinéa 3, peut-on lire : « *Toute activité d'exploitation de substances minérales susceptible de porter préjudice aux communautés et à leurs biens ne peut être entreprise à la surface, dans un rayon de 500 mètres : – autour des propriétés entourées de murs ou d'un dispositif équivalent, des villages, des groupes d'habitations, des puits, des édifices religieux, des lieux de sépulture et des lieux considérés comme sacrés ; – de part et d'autre des voies de communication, des conduites d'eau ; (...)* ». On remarque que, par rapport au texte précédent, la référence au consentement des propriétaires et responsables concernés a disparu. L'article 156 de la Loi dispose d'un certain nombre de restrictions liées à la préservation des ressources naturelles et de l'environnement.

Les relations des titulaires des permis et autorisations miniers avec les propriétaires du sol, qui étaient l'objet du Chapitre 1 du Titre VII de la législation précédente, sont désormais incluses dans un chapitre plus banalement intitulé « *Des relations avec les tiers* »¹¹⁰.

Comme en dispose l'article 173, relatif à l'occupation des terrains, « *le titulaire d'un droit minier est autorisé à occuper les terrains nécessaires à son activité de recherche ou d'exploitation et aux industries qui s'y rattachent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre dudit droit dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur (...)* ».

Par ailleurs « *lorsque l'occupation des terrains prive le propriétaire ou le titulaire des droits fonciers coutumiers de la jouissance du sol pendant plus d'une année ou lorsqu'après l'exécution des travaux, les terrains occupés ne sont plus propres à la culture, les propriétaires ou les titulaires des droits fonciers coutumiers peuvent exiger du titulaire du droit minier l'acquisition du sol. – L'État procède alors conformément à la réglementation relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique (...)* ». On constate encore une fois la primauté reconnue à l'activité minière sur le droit de propriété pourtant protégé constitutionnellement.

Par-delà la générosité de principe, qui ne serait que justice, en ce que sont reconnus les droits des détenteurs de titres comme de droits coutumiers¹¹¹, on remarque surtout l'incertitude de la rédaction. « *Trop endommagée* », « *dégradée* », seront clairement difficiles à préciser en cas de litige devant un tribunal.

Enfin, concernant les ressources susceptibles de revenir aux collectivités territoriales, il faut se référer à l'article 213 de la Loi n° 2022-033 qui dispose, en son alinéa 2 : « *Les recettes minières constituées par les frais d'instruction de dossiers, les droits fixes, la redevance superficielle, la taxe d'exploitation artisanale, la taxe de commercialisation des substances minérales, la taxe sur les équipements de prestation de service et de la carte individuelle d'accès, déduction faite des ristournes concédées aux agents du Ministère en charge des Mines¹¹², sont réparties comme suit : – 70 % pour le budget national ; 15 % pour le budget des collectivités territoriales concernées, pour le financement du développement local (...). – Les modalités de répartition de la part des recettes attribuées aux collectivités territoriales concernées sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres (...)* ».

110. Chapitre 1 du Titre 9 – « *Des dispositions relatives aux relations des titulaires des droits miniers avec les tiers* ».

111. Cette formulation, qui reconnaît le droit à une indemnisation à différents types de détenteurs de droits, se retrouve d'ailleurs dans d'autres dispositifs de la sous-région.

112. La ristourne est de 10 % calculée sur la redevance superficielle et les droits fixes (art. 95 modifié en 2017).

Pour finir sur le sujet, il est important de signaler une disposition de l'Ordonnance de 2010 sur le pastoralisme qui porte précisément sur les liens entre foncier pastoral et minier. C'est l'objet de l'article 52 qui dispose : « *Lorsque les titres miniers et pétroliers couvrent en tout ou en partie des espaces sur lesquels des pasteurs ont un droit d'usage prioritaire, l'occupation des terrains nécessaires aux activités minières et pétrolières ne peut être accordée qu'après une juste et préalable indemnisation de ces derniers. – L'estimation de l'indemnisation est basée sur le manque à gagner des pasteurs et est fixée par consensus entre le titulaire du droit minier et pétrolier et les pasteurs. – Mais lorsqu'aucune entente n'aura été possible entre le titulaire du droit minier ou pétrolier et les pasteurs, le Ministre des Mines et de l'Energie et le ministre chargé des domaines engagent une expropriation pour cause d'utilité publique des terrains concernés* ».

En clair, il existe bien au Niger un véritable foncier pastoral, adapté aux temporalités et aux spécificités pratiques du pastoralisme. Ces droits fonciers pastoraux sont assimilés dans certains cas à des véritables droits de propriété. Même si, *in fine*, comme on l'a écrit plus haut, il y a une primauté de l'activité minière sur les autres.

Concernant les liens entre le foncier et les hydrocarbures, il faut se référer à la Loi n° 2017-63 du 14 août 2017, portant Code pétrolier (qui abroge la Loi précédente, celle n° 2017-31). Pratiquement, les dispositions sont assez semblables à celles de la Loi minière et il n'y a donc pas lieu de s'y attarder. ●

Annexe : éléments de législation relatifs au Niger

● Organisation et administration du territoire

- Constitution de la République du Niger, adoptée le 18 juillet 1999 et promulguée par le Décret n° 99-320/PCRN du 9 août 1999, révisée par la Loi n° 2004-15 du 13 mai 2004, JORN, spécial n° 7 du 14 mai 2004
- Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la Chefferie traditionnelle en République du Niger
- Arrêté n° 2566/APA du 16 novembre 1955 du Gouverneur général du Niger, portant réorganisation de la chefferie au 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° 2015-01 du 13 janvier 2015, 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° 2002-016 bis du 11 juin 2002, portant sur la composition et délimitation des communes
- 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
- Loi n° 2003-35 du 27 août 2003, portant sur la composition et délimitation des communes
- Décret n° 2004-137 du 7 mars 2004, fixant les modalités d'alimentation et de gestion des fonds de Péréquation
- 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, organisation 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
- Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, modifiée par l'Ordonnance n° 2010-53 du 17 septembre 2010
- Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger, modifiée par l'Ordonnance n° 2010-53 du 17 septembre 2010
- Loi n° 2008-22 du 22 juin 2008 modifiant et complétant l'Ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993, portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger
- Ordonnance n° 2010-054 du 17 septembre 2010, portant Code général des collectivités territoriales, modifiée par l'Ordonnance n° 2010-76 du 9 décembre 2010
- Décret n° 2008-360/PRN/MI/SP/D/ME/F du 6 novembre 2008, portant approbation des statuts de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales
- Arrêté n° 000056/PM/ENAM du 28 avril 2008, sur la création du centre de formation en gestion des collectivités territoriales
- Ordonnance n° 2010-054 du 17 septembre 2010, portant Code général des collectivités territoriales
- Loi n° 2011-22 du 8 août 2011, érigeant les anciens postes administratifs en Départements et fixant le nom de leurs chefs-lieux

Décentralisation

- Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle
- Décret n° 2016-075/PRN/MISPD/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016, portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux communes, respectivement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'environnement
- Décret n° 2016-076/PRN/MISPD/ACR/MEP/A/PLN/EC/MH/A/MESU/DD/MSP/ME/F/ME/P/T/MFP/RA du 26 janvier 2016, portant transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités régionales, respectivement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'environnement
- Loi ..., modifiant la Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en ses articles 8 et 10 de la Loi n° 2015-01 du 13 janvier 2015 (Projet de loi en cours d'adoption ?)

● 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 A.O.F. et en A.E.F.
- Ordonnance n° 59-113 P.C.N. du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger
- Ordonnance n° 59-114 P.C.N. 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 P.C.N. 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
- 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 A.O.F.
- Décret n° 46-299 du 23 février 1946, portant règlement du statut de la copropriété des immeubles divisés par appartement en A.O.F.
- Décret n° 55-580 du 20 mai 1955, portant réorganisation foncière et domaniale en A.O.F. et en A.E.F.
- Loi n° 61-37 du 24 novembre 1961, réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, modifiée et complétée par la Loi n° 2008-37 du 10 juillet 2008

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

● Développement rural / Ressources naturelles

Agriculture

- Loi n° 60-28 du 25 mai 1960, fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par la Puissance publique
- 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
- Loi n° 98-007 du 29 avril 1998, fixant le régime de la Chasse et de la Protection de la Faune
- 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° 2004-040 du 8 juin 2004, portant régime Forestier au Niger

Eau

- 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
- Ordonnance n° 2014-01 du 3 janvier 2014, relative à l'Office National des Aménagements Hydroagricoles (ONAHA)
- Ordonnance n° 2010-09 du 1^{er} avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger
- Arrêté n° 0122/MEE/LCD/DGH/DL du 18 octobre 2010, déterminant les conditions d'exercice de la gestion communautaire des points d'eau dans le sous-secteur de l'hydraulique rurale
- Arrêté n° 0116-MEE-LCD-DGH-DL du 15 octobre 2010, fixant les modalités d'organisation de gestion, de suivi et du contrôle du service public d'approvisionnement en eau potable des populations et du cheptel dans le domaine de l'Hydraulique Rurale au Niger

Pastoralisme

- Décret n° 97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs
- Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010, relative au Pastoralisme
- Décret n° 2013-28/PRN/MEL du 23 janvier 2013, déterminant les modalités pratiques de l'inventaire national des espaces pastoraux et des ressources pastorales
- Arrêté n° 010/MEL/SG/DL du 28 janvier 2016, portant adoption du Guide National d'Inventaire des Espaces Pastoraux et des Ressources Pastorales

● **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 1^{er} juillet 1961, n° 62-92 du 1^{er} 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
- Loi n° 2001-040 du 31 décembre 2001, portant orientation de la politique d'aménagement du territoire
- Loi n° 2017-20 du 12 avril 2017, fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain

● Textes Divers

- Loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger, révisée par Loi n° 2018-37 du 1^{er} juin 2018, fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger
- Loi n° 2004-049 du 30 juin 2004, portant Code pétrolier
- Ordonnance n°93-16 du 2 mars 1993, portant Loi minière (modifiée 1999, 2006)
- Décret n° 2006-265/PRN/MM/E du 18 août 2006, fixant les modalités d'application de la loi minière
- Loi n° 2022-033 du 5 juillet 2022, portant loi minière