

# LA GESTION DU FONCIER IRRIGUÉ AU NIGER

Notes de réflexion sur l’état des textes et les besoins de  
réforme

ALADOUA Saadou

[Version finale – Octobre 2014]



## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	2
1. LES TEXTES SUR LES BIENS FONCIERS DOMANIAUX DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	2
1.1 LE DECRET DU 29 SEPTEMBRE 1928 PORTANT REGLEMENTATION DU DOMAINE PUBLIC ET DES SERVITUDES D'UTILITE PUBLIQUE .....	3
1.2 L'ORDONNANCE N°59-113/PCN DU 11 JUILLET 1959 PORTANT REGLEMENTATION DES TERRES DU DOMAINE PRIVE DE LA REPUBLIQUE DU NIGER .....	4
1.3 LES AUTRES TEXTES QUI DESIGNENT DES ESPACES DANS LE DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT OU DES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	5
1.4 SYNOPSIS DES INSUFFISANCES ET CONTRADICTIONS DES TEXTES ET BESOINS DE REFORME .....	6
2. LES TEXTES SUR LE FONCIER IRRIGUE.....	7
2.1 LOI N° 60-28 DU 25 MAI 1960 FIXANT LES MODALITES DE MISE EN VALEUR ET DE GESTION DES AMENAGEMENTS REALISES PAR LA PUISSANCE PUBLIQUE ; ET LE DECRET N° 69-149/MER/CGD DU 19 OCTOBRE 1969 PORTANT APPLICATION DE LA LOI N° 60-28 DU 25 MAI 1960 .....	7
2.2 LES TEXTES SUR L'ONAHA ET LES COOPERATIVES RURALES .....	8
3. LES PRINCIPAUX OUTILS D'OCCUPATION ET DE GESTION DES TERRES DOMANIALES .....	8
APPROCHE/DEMARCHE POUR REALISER LA REFORME.....	9

## Introduction

Le début de mise en œuvre des travaux du Programme Kandadji a donné l'occasion de mener d'importants travaux et réflexions autour des textes sur le foncier irrigué au Niger. De 2009 à cette année 2014, plusieurs études ont été conduites<sup>1</sup>, et des réunions et fora ont été tenus sur le sujet<sup>2</sup> lesquels ont donné lieu à des recommandations fortes pour améliorer le cadre juridique de la gestion du foncier public, en particulier le foncier irrigué. La Global Water Initiative (GWI) en Afrique de l'Ouest, qui a appuyé la plupart de ces travaux au Niger, a sollicité une revue d'ensemble des principales idées et réflexions issues desdits travaux, qui traduisent les préoccupations des acteurs et des décideurs sur le sujet, afin d'en faire un feedback et créer les conditions de leur prise en charge effective.

La démarche consiste ici à présenter les principaux textes nécessitant une mise à jour, au regard des préoccupations du moment et des attentes des acteurs à savoir l'Etat, les exploitants, les autorités locales ainsi que les partenaires techniques et financiers qui interviennent dans le domaine de l'irrigation.

De manière assez sommaire, il sera présenté les domaines concernés, et au niveau de chacun d'eux les textes qui ont été identifiés comme présentant des lacunes ou des difficultés d'application. L'analyse de chacun des textes sera étayée par des exemples pour justifier les insuffisances relevées. Au besoin il sera rappelé après l'analyse de chaque texte les éléments de réforme susceptibles d'être introduits : ces éléments ont été recommandés par les études ou les fora, ou bien ils proviennent de ma propre analyse de la situation. On examinera ainsi les textes sur les biens fonciers domaniaux de l'Etat et des Collectivités territoriales de façon générale, ceux sur le foncier irrigué, ainsi que les outils juridiques de gestion qui sont fréquemment utilisés sur ce foncier irrigué.

Cette note sommaire doit répondre à la question de « comment disposer d'un texte moderne et adapté au contexte actuel, de nature à faciliter la gestion durable et équitable du foncier irrigué au Niger ? ».

## 1. Les textes sur les biens fonciers domaniaux de l'Etat et des Collectivités Territoriales

De façon générale, le principal reproche fait à la législation sur les biens fonciers de l'Etat ou des collectivités territoriales, est l'absence d'un texte de base unique qui

---

<sup>1</sup> « Etude sur le partage équitable des bénéfices issues du Barrage de Kandadji » Aladoua Saadou et al, Juillet 2009 ; « Etude sur la détermination du statut foncier des terres aménagées dans la zone du Barrage de Kandadji » : Gayakoye Sabi et al. juillet 2012 ; « Etude sur l'élaboration du contrat-type de Bail Emphytéotique », Aladoua Saadou et al. Juillet 2013 ; « Etude pour la définition des mesures de sécurisation du foncier des périmètres irrigués au Niger », Aladoua Saadou et al. Avril 2014 ; « Etude pour la définition des mesures de compensation pour les exploitants sans terre de Kandadji », Aladoua Saadou et al. Avril 2014 ;

<sup>2</sup> Forum national sur le foncier irrigué à Konni, 7-8 mai 2014

fixe les principales règles de la domanialité. Cette législation est principalement constituée des textes dispersés suivants :

- Plusieurs textes coloniaux (Décret du 29 juillet 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF, Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF – promulgué en AOF par arrêté N°837ap. du 12 avril 1933, et l'Ordonnance n°59-113/PCN du 11 juillet 1959, portant réglementation des terres du Domaine privé de la République du Niger ;
- D'autres textes sectoriels plus récents qui définissent ou classent certains biens dans le domaine public de l'Etat ou des Collectivités territoriales (Ordonnance 93-15 du 2 mars 1993 portant Principes d'Orientation du Code Rural, Ordonnance 2010-054 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger, Loi 2004-040 du 08 juin 2004 portant régime forestier, Ordonnance 2010-09 du 1er avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger, Loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique et son Décret d'application...).

A ces deux types de sources principales, on peut ajouter les décrets de classement, lesquels placent expressément une terre, une ressource ou un bien quelconque dans le domaine public de l'Etat (par exemple les décrets de classement de forêts, ou d'aires protégées pour les besoins de protection de certaines espèces animales ou végétales).

Une lecture comparée de ces différents textes permet de relever des contradictions entre eux, ou qu'ils ne traitent pas les biens domaniaux de la même façon, ou emploient des notions ou formules différentes sur un même type de bien ; ce qui rend souvent leur interprétation difficile ou équivoque pour déterminer le statut d'un bien (domaine public ou domaine privé). Nous allons essayer de caractériser certaines de ces situations, avec des exemples à l'appui, à travers l'examen des différents textes évoqués ci-dessus.

### 1.1 Le Décret du 29 septembre 1928 portant réglementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique

Il est supposé être le texte de base sur la domanialité publique. Il avait connu plusieurs modifications, ainsi que des textes pris pour son application (Décret du 7 septembre 1935 complétant l'article 9, relatif aux terrains appropriés par l'Etat et dont les détenteurs ne sont pas connus au moment de la prise de possession ; le Décret N°52-679 du 3 juin 1952 portant modification des articles 1<sup>er</sup> et 3, le Décret

N°55-490 du 5 mai 1955 ; et un arrêté d'application, l'Arrêté N°2895 A,E du 24 novembre 1928) ; mais ces différents textes n'ont pas fait l'objet de compilation, ce qui rend leur utilisation très fastidieuse.

Le Décret de 1928 est un texte ancien et très peu appliqué, qui énumère dans son article 1<sup>er</sup> les biens qui relèvent du domaine public<sup>3</sup>. Il ne définit pas des principes ou des critères à partir desquels on peut fixer le statut public ou privé d'un bien. A partir de ce texte, il est difficile de procéder à une classification systématique de tous les biens dans les domaines public ou privé de l'Etat, ou distinguer ces biens de ceux des personnes privées.

**Points de réforme :** ce texte doit être revu et modernisé, notamment en énonçant des critères à partir desquels on peut déterminer le statut domanial d'un bien, et revoir l'énumération qui a été faite en ajoutant d'autres types de biens évoqués par des textes plus récents. En outre, cette réforme doit préciser les modalités d'occupation des espaces du domaine public, ainsi que la procédure pour y aboutir.

### 1.2 L'Ordonnance N°59-113/PCN du 11 juillet 1959 portant réglementation des terres du domaine privé de la République du Niger

Elle fixe le régime juridique des terres du domaine privé de l'Etat, les modalités de leur occupation et leur utilisation. Elle prévoit notamment la concession et le bail emphytéotique comme mode d'occupation et de mise en valeur des terres domaniales de l'Etat. Ce texte qui fut suivi d'autres comme la loi de 1961 qui reconnaît les droits fonciers coutumiers sous condition qu'ils soient déclarés, devait permettre de clarifier quelles terres relèvent du domaine de l'Etat, et quelles autres appartiennent au particulier, pour organiser la gestion des premières.

Mais les mesures réglementaires d'application n'ont pas suivi, notamment le décret devant créer la commission d'inventaire des terres non appropriées. De même, l'Ordonnance ne détermine pas avec précision les terres sur lesquelles les contrats de concession et de bail peuvent être accordés.

**Points de réforme :** Cette ordonnance doit faire l'objet de relecture pour préciser les modalités d'inventaire des terres du domaine de l'Etat, ainsi que les acteurs

---

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> : Font partie du domaine public de l'Etat :

- Les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de 25m de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur chacun des bords des îles ;
- Les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder ;
- Les lacs, lagunes et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement, avec une zone de passage de 25m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;
- Les canaux de navigation et leurs chemins de halage, les canaux d'irrigation et de dessèchement et les aqueducs exécutés dans un but d'utilité publique, ainsi que les dépendances de ces ouvrages ;
- Les chemins de fer, les routes, les voies de communication de toute nature et les dispositifs de protection de ces voies, les conduites d'eau, les conduites d'égouts, les ports et rades, les digues maritimes et fluviales, les sémaphores, les ouvrages d'éclairage et de balisage, ainsi que leurs dépendances ;
- Les lignes télégraphiques et téléphoniques, ainsi que leurs dépendances ;
- Les ouvrages déclarés d'utilité publique en vue de l'utilisation des forces hydrauliques et du transport de l'énergie électrique...

chargés de procéder à cet inventaire. Elle doit en outre clarifier les modes d'occupation et de gestion des terres domaniales, en indiquant les conséquences juridiques en termes de droits et obligations consacrés conformément au texte sur le régime de la domanialité publique.

### 1.3 Les autres textes qui désignent des espaces dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales

Plusieurs autres textes sont intervenus pour classer certains biens dans le domaine public, c'est le cas par exemple de :

- L'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 sur le Code Rural classe dans le domaine public de l'Etat : les chemins, pistes de transhumance et couloirs de passage (Article 25) ; les terres protégées (Article 41) ; les terres de restauration ou de récupération (Article 42).
- L'Article 8 du Décret du 25 mai 1968, portant application de la loi 60-28 sur les Aménagements Hydro Agricoles, classe les terres aménagées par la puissance publique dans le domaine public de l'Etat.
- La loi de 2004-040 du 8 juin 2004 sur le régime forestier dispose que les forêts domaniales sont les forêts classées et les forêts protégées, et précisent qu'elles feront l'objet de classement par décret pris en conseil des Ministres.
- L'Ordonnance de 2010 sur le Code de l'eau reprend l'énumération faite par le Décret de 1928, et y ajoute les sources d'eau souterraines et les sources thermo minérales (Art.15) ; les ouvrages réalisés pour le compte de l'Etat en vue de faciliter la retenue, la régulation, l'écoulement et la navigabilité des cours d'eau, la production d'énergie, l'irrigation et le drainage..., dans la limite des terrains occupés par les dépendances immédiates nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien (Art.16) ;
- L'Ordonnance sur le pastoralisme : les espaces classés par décret comme réserves de pâturage ou de développement pastoral (Art. 13) ; les puits réalisés par l'Etat ou les collectivités territoriales en zone pastorale (Art 21) ; les stations de pompage réalisées par l'Etat (Art 23) ; 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 (Art.54).
- L'Ordonnance 2010-054 du 17 septembre 2010, portant Code Général des Collectivités Territoriales a fait un essai de définition des biens des domaines public et privé des collectivités territoriales, mais sans se référer à la législation antérieure, et dans certains cas en contradiction avec ces textes (par exemple le fait de classer systématiquement les terres expropriées dans le domaine privé des collectivités territoriales, alors que seul l'Etat a le monopole de

l'expropriation). Elle a posé des définitions de certains biens domaniaux, ce qui n'est pas son objet, et a de fait apporté des contradictions et confusions dans le domaine.

#### 1.4 Synopsis des insuffisances et contradictions des textes et besoins de réforme

- ✓ L'Ord. 93-015 sur le Code rural dispose que les terres protégées sont des espaces classés, alors que la loi 2004-040 sur le régime forestier dit que les forêts protégées sont des forêts non classées ;
- ✓ L'Ord. 93-015 sur le Code rural dispose que les terres de restauration ou de récupération sont des terres domaniales, mais la loi 2004-040 sur le régime forestier ne les classe pas parmi les forêts domaniales, alors même que c'est les services en charge des forêts qui assument cette mission de restauration ou de récupération des espaces ;
- ✓ L'Ord.93-015 du Code rural dispose que les terres réservées sont classées dans le domaine privé de l'Etat (Art.40), alors que la loi sur le pastoralisme dit qu'elles sont classées par décret dans le domaine public de l'Etat (Art.13) ;
- ✓ L'Ord. 93-015 sur le Code rural dispose que les terres de restauration ou de récupération, rendues aptes à l'agriculture ou au pastoralisme, peuvent faire l'objet d'appropriation privée après déclassement ; alors que les terres pastorales (aires de pâturage, couloirs de passage) sont des ressources du domaine public de l'Etat définies comme telles par la loi ;
- ✓ L'énumération faite par l'Ordonnance sur le Code de l'eau par rapport aux biens du domaine public de l'Etat, diffère de celle du Décret de 1928 ; d'où la nécessité d'uniformiser le listing de ces deux textes ;
- ✓ La loi 60-28 sur les AHA et son décret d'application classe les aménagements réalisés par la puissance publique dans le domaine public de l'Etat, mais l'Ord.93-015 sur le Code rural dispose que les terres aménagées sont placées sous le régime de la propriété privée.

Compte tenu de l'éparpillement de ces différents textes, de l'absence de critères pour classer les biens domaniaux, des contradictions et autres incohérences qu'ils contiennent, la conclusion est que le Niger doit se doter d'une loi moderne unique, qui définit les critères et les règles régissant les biens du domaine public, ainsi que les modalités de leur occupation et leur gestion<sup>4</sup>.

Ces différents textes méritent donc d'être revus et mis en cohérence. En plus de cela, il y a l'urgente nécessité de disposer d'un texte unique, cohérent et moderne sur la domanialité de l'Etat, et des collectivités publiques de façon à garantir une gestion uniforme des biens domaniaux, et surtout pour sécuriser les personnes

---

<sup>4</sup> Cette préoccupation est aussi partagée par le Ministère de tutelle (Ministère de l'Urbanisme et du domaine public), qui avait entrepris il y a quelques années une réforme dans ce sens ; mais qui a vite été abandonnée.

privées qui entrent en relation contractuelle avec la puissance publique sur ces espaces. Cette réforme doit clarifier les points suivants :

- Quels sont les biens (espaces) qui relèvent du domaine public et du domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales ?
- Comment changer le statut d'un bien de l'Etat, notamment comment transvaser un bien (espace) du domaine public au domaine privé de l'Etat et vice-versa ?
- Quels sont les modes d'accès et d'occupation des biens (terres) du domaine public de l'Etat ?
- Quels sont les rôles et responsabilités des structures publiques dans l'administration et la gestion des biens (terres) des domaines publics et privés de l'Etat ?

## 2. Les textes sur le foncier irrigué

Dans ce domaine, il y a principalement la loi 60-28 sur les AHA et son décret d'application, et la Loi de 1968 sur la gestion des terres aménagées ; auxquelles on peut adjoindre les textes sur l'ONAHA et l'Ordonnance sur les coopératives rurales. Il faut rappeler que le foncier irrigué souffre, certes, des insuffisances et lacunes du domaine foncier public mises en évidence ci-dessus, mais il connaît aussi d'autres types de difficultés juridiques qui lui sont propres. L'examen qui suit abordera certaines de ces difficultés et les mesures de correction qui paraissent nécessaires.

### 2.1 Loi N° 60-28 du 25 mai 1960 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements réalisés par la puissance publique ; et le Décret N° 69-149/MER/CGD du 19 Octobre 1969 portant application de la Loi N° 60-28 du 25 Mai 1960

La Loi 60-28 dit que les terres aménagées par la puissance publique seront immatriculées au nom de l'Etat (Art. 1<sup>er</sup>). Le Décret 69-149, en son article 8, classe les AHA réalisés par la puissance publique dans le domaine public de l'Etat. Après plus de 50 ans d'application de ces textes, on note que :

- Aucun périmètre aménagé réalisé au Niger n'a fait l'objet d'un classement ou d'immatriculation malgré les prescriptions de ces textes ;
- Ni ces textes, ni d'autres textes chargés de leur application n'ont défini les procédures et les responsables devant prendre les mesures de sécurisation des AHA ;
- La mise en œuvre de ces textes, notamment la réalisation des AHA depuis 40 ans s'est faite sans forcément tenir compte des droits des détenteurs des droits fonciers coutumiers en dépit de la loi, en ce sens que l'acquisition des terres n'a pas systématiquement respecté la procédure d'expropriation et d'indemnisation des droits fonciers ;



- Les textes sur la petite irrigation, représentée par le développement des périmètres privés et des périmètres de culture de contre saison, n'existent pas ;
- Les outils de gestion prévus par ces textes (convention de gérance, contrat d'exploitation...), se sont relevés inefficaces à protéger le foncier des AHA et à garantir leur mise en valeur optimale faute d'investissements conséquents par les exploitants ; d'où la nécessité de réévaluer ces outils et les adapter au contexte actuel de la gestion des AHA.

La loi 60-28 et son décret d'application doivent être relus sur les points ci-dessus et bien d'autres. Cette relecture précisera les questions suivantes :

- Le statut des AHA et les mécanismes de leur sécurisation ;
- Les modes d'accès et d'exploitation ainsi que les procédures de leur mise en œuvre ;
- La prise en compte des procédures prévues par la loi sur l'expropriation au cours de l'appropriation des terres privées pour la réalisation des AHA ;
- La promotion des droits sécurisés et pérennes aux exploitants et riverains des AHA, afin de garantir les conditions de leur sécurisation et leur exploitation optimale ;
- La définition précise des rôles et prérogatives des acteurs notamment l'ONAHA, les coopératives et les collectivités territoriales.

## 2.2 Les textes sur l'ONAHA et les coopératives rurales

Les insuffisances de ces deux textes sont déjà prises en charge à travers des réformes qui sont en cours, mais il faut insister sur leur mise en adéquation avec les prérogatives et des responsabilités qui sont reconnues à ces entités. Surtout les rapports et les rôles doivent être clairement définis.

## 3. Les principaux outils d'occupation et de gestion des terres domaniales

Les modes d'occupation et d'utilisation des terres du domaine public, en particulier les terres irriguées, sont prévus par des textes assez anciens. La concession rurale est prévue par une Ordonnance de 1959, le bail emphytéotique par une loi de 1902, les contrats d'exploitation par la loi 60-28 de 1960 sur les AHA, etc. La formulation de ces outils, les domaines sur lesquels ils sont appliqués et les modalités de leur mise en œuvre ne répondent plus au contexte actuel.

Il est nécessaire de réformer ces outils, pour leur donner des contenus plus clairs et dégager des mécanismes de mise en œuvre appropriés.

## Approche/démarche pour réaliser la réforme

- Informer les acteurs concernés par cette analyse des besoins de réforme
- Engager des discussions avec les administrations concernées (Ministères Urbanisme et Domaine, Economie et Finances, Agriculture, ONAHA, i3N, etc.) pour proposer des actions (études)
- Responsabiliser les ministères à préparer les TDR (Urbanisme pour les études sur le domaine, et l'agriculture sur le foncier irrigué)
- Conduire les études de façon concomitante, de préférence par une même équipe