



Qui est en charge de la gestion du foncier rural ?

16 avril 2015 / Rédaction : Florence Bron-Saïdatou et Seyni Souley Yankori



Qui est en charge de la gestion du foncier rural ? A priori, la réponse semble simple : les Commissions foncières.

En réalité, la situation est plus complexe. En effet un certain nombre d'institutions ont des prérogatives concurrentes quant à la gestion du foncier rural et l'articulation entre ces différentes institutions pose des problèmes pratiques.

1. Les compétences des différentes institutions en charge de la gestion du foncier rural

1.1. Les Commissions foncières

L'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural détermine les compétences de la Commission foncière en matière de gestion foncière.

§ Ordonnance n° 93-015 du 2 mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural

Article 121 : Au titre de son pouvoir de décision, la Commission foncière a compétence pour procéder à la reconnaissance et à l'établissement du contenu des droits fonciers ainsi qu'à la transformation en droit de propriété des droits de concession rurale.

Lorsque des conflits entre des droits s'exerçant sur des ressources rurales ne peuvent trouver de solution par application de la règle de l'accession, la Commission Foncière détermine l'assiette de chaque droit et fixe le montant des indemnités éventuelles.

La Commission Foncière est dotée d'un pouvoir général de contrôle de la mise en valeur des terres de l'arrondissement. Elle peut transférer à un tiers l'usage du sol non mis en valeur.

Les décisions de la Commission Foncière sont des actes administratifs. Elles peuvent faire l'objet d'un recours administratif hiérarchique adressé au Préfet du département et d'un recours pour excès du pouvoir, selon la procédure légale.

Les droits reconnus sont inscrits au Dossier rural (article 130 à 134 de l'ordonnance n° 93-015).

Les décisions de la Commission foncière sont des actes administratifs : cela signifie que ces actes ne peuvent être annulés ou remplacés que par une décision du préfet ou du gouverneur (via un recours administratif hiérarchique) ou du tribunal administratif (via un recours pour excès de pouvoir).

Par ailleurs, l'ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme classe les ressources pastorales dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales (article 54) et prévoit que ces ressources feront l'objet d'un inventaire national réalisé par le secrétariat permanent national du Code Rural (article 10). Cet inventaire sert de base au classement des espaces pastoraux.

§ Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme

Article 10 : Toutes les ressources pastorales feront l'objet d'un inventaire national par le secrétariat permanent national du code rural.

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.

Un décret pris en conseil des ministres détermine les modalités pratiques d'exécution dudit inventaire.

Les outils d'aménagement du territoire prévus par le chapitre III de la loi n° 2001-32 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'aménagement du territoire, doivent, sous peine de nullité, prendre en compte cet inventaire.

Article 54 : Les éléments ci-après du foncier pastoral relèvent du domaine public de l'Etat 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.

Un décret pris en conseil des ministres précise les modalités de leur classement dans le domaine public de l'Etat ou des différentes collectivités territoriales.

Sous réserve des droits d'usage prioritaires, les pasteurs bénéficient en commun de leur usage.

1.2. Les chefs traditionnels

La loi reconnaît aux chefs traditionnels des prérogatives dans la gestion foncière.

§ Loi n° 2008-22 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger¹

Article 15 : Le chef traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et commerciale.

Il règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus, des terres de cultures et espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge, possède des droits coutumiers reconnus.

Dans tous les cas, il dresse les procès-verbaux de ces conciliations ou non conciliations qui doivent être consignés dans un registre ad hoc dont extrait est adressé à l'autorité administrative et à la juridiction compétente.

Les procès verbaux de conciliation signés par les parties peuvent être revêtus de formule exécutoire par la juridiction compétente à la diligence d'une des parties.

¹ Le projet de loi portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger qui sera examiné à l'Assemblée Nationale lors de la session en cours conserve pour l'instant la même formulation.

Les chefs traditionnels jouissent en général des pouvoirs suivants :

- La conciliation des conflits fonciers ;
- La constatation de la propriété foncière coutumière et des transactions foncières, en particulier des ventes (le prêt, la location, le gage coutumier ne sont en général pas constatés par les chefs traditionnels), ce constat est en général matérialisé par un acte signé par le chef traditionnel ;
- La gestion des « terres de chefferie » ou « terres communautaires ». Ces terres sont les terres de cultures et les espaces pastoraux mentionnés dans la loi n° 2008-22. Les terres de culture sont les terres sur lesquelles les chefs traditionnels perçoivent une dîme. Selon la coutume, le chef traditionnel peut attribuer des terres à cultiver sur ces terres communautaires à toute personne qui en fait la demande. Les espaces pastoraux servent au pâturage, mais aussi à la cueillette ou au ramassage du bois.

1.3. Le Ministère des Finances

Selon le décret n° 2013-427/PM précisant les attributions des membres du Gouvernement, le Ministère des Finances est en charge de l'élaboration et du suivi de l'exécution des législations et réglementations en matière fiscale, douanière, domaniale et cadastrale, ainsi qu'en matière financière et comptable (article 16).

Concrètement, le Ministère des Finances est en charge de :

- La tenue du livre foncier : c'est-à-dire l'inscription d'un bien au livre foncier et des droits y afférents, l'établissement d'un titre foncier et la délivrance d'une copie au demandeur.
- La gestion du domaine privé de l'Etat.

La loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts prévoit une procédure de confirmation des droits fonciers coutumiers qui permet la délivrance d'un titre foncier (articles 737 à 751) et une procédure simplifiée d'établissement de titres fonciers (articles 840 à 845).

Le Ministère des Finances gère également le domaine privé de l'Etat.

Il est possible d'accéder à la propriété par une concession rurale sur le domaine privé de l'Etat (article 856 et 888 à 900 de la loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts). Selon cette procédure, une concession provisoire rurale est accordée par arrêté du Ministre chargé des Finances sur rapport du Conservateur de la Propriété Foncière et des Droits Fonciers. La concession peut être attribuée au terme du délai prévu lorsque la mise en valeur a été effectuée conformément à ce qui était prévu. Cette procédure prévoit l'intervention du maire et des autorités traditionnelles, mais ne mentionne pas la Commission foncière.

1.4. Le Ministère de l'Urbanisme

Selon l'article 6 du décret n° 2013-427/PM précisant les attributions des membres du Gouvernement, le Ministère de l'Urbanisme exerce certaines attributions directement en lien avec la gestion du foncier :

- L'élaboration et l'application de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement, de gestion du domaine foncier public, d'architecture et de construction, de voiries et réseaux divers (VRD) ;
- La réalisation et le contrôle des études de cartographie et de topographie se rapportant à ses domaines de compétence ;
- Le contrôle de l'occupation des sols conformément aux plans et règles générales d'urbanisme ;
- La gestion du domaine foncier public de l'Etat ;

- La production des terrains au profit des domaines publics et privés de l'Etat ;
- Le suivi de la gestion du domaine foncier des collectivités territoriales.

Les espaces pastoraux, qui relèvent du domaine public de l'Etat, devraient donc être gérés par le Ministère de l'Urbanisme. En pratique, aucun espace pastoral inventorié par le Code Rural n'a jamais fait l'objet d'un classement, et encore moins d'une gestion par le Ministère de l'Urbanisme.

1.5. Les communes

Les compétences foncières des collectivités territoriales sont précisées dans les articles 300 à 304 de l'ordonnance n° 2010-54 portant Code Général des Collectivités Territoriales.

§ Ordonnance n° 2010-54 portant Code Général des Collectivités Territoriales

TITRE III : DES COMPETENCES FONCIERES ET DOMANIALES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Chapitre premier : des compétences foncières

Article 300 : Dans l'exercice de leurs fonctions et dans la limite des compétences dévolues, les collectivités territoriales contribuent à la mise en valeur du patrimoine naturel. A cet effet elles:

- identifient et recensent les terres vacantes en vue de leur intégration éventuelle dans le domaine privé ;
- recensent et protègent les pistes de transhumance et les couloirs de passage ;
- assurent le pouvoir de police rurale, la gestion et le contrôle des richesses agro-sylvo-pastorales, la création des Commissions foncières et secrétariats permanents du Code Rural ;
- participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des schémas d'aménagement foncier ;
- participent à l'élaboration et à la tenue du dossier rural ;
- assurent la promotion et l'accès équitable au foncier et aux ressources naturelles ;
- assurent la surveillance des cours d'eau, rivières, lacs, mares, nappes d'eau relevant du domaine public ;
- assurent l'évaluation de la mise en œuvre de la politique de gestion foncière décentralisée ;
- assurent la maîtrise d'ouvrage des actions de renforcement des capacités de gestion foncière au niveau local ;
- assurent la mise en place et le fonctionnement d'un cadastre communal.

Autrement dit, tout en étant chargé de mettre en place les Commissions foncières, les collectivités territoriales ont des attributions identiques.

Elles sont chargées de mettre en place un « cadastre communal » : comment ce cadastre communal est-il articulé avec le dossier rural tenu par les Commissions foncières ou le livre foncier tenu par le Ministère des Finances ? Dossier rural que les communes sont en outre chargées d'élaborer et de tenir.

Les collectivités territoriales ont également des attributions en lien avec la gestion du domaine public (gestion des pistes de transhumance et couloir de passage) ou privé (recensement des terres vacantes) de l'Etat.

2. Quelle cohérence entre ces institutions ?

2.1. Le partage de l'information

Malheureusement, aucun mécanisme n'est opérationnel pour assurer le partage de l'information foncière entre toutes ces institutions.

Ni les Commissions foncières, ni les autorités traditionnelles n'informent le service de l'enregistrement et de la conservation foncière (Ministère des Finances) lors de la reconnaissance de la propriété coutumière. De même, lors de l'immatriculation d'un bien au livre foncier par le Ministère des Finances, même lorsque cette immatriculation se fait sur la base d'un acte délivré par la Commission foncière, l'information n'est pas communiquée à la Commission foncière. Lorsque les autorités traditionnelles établissent un acte en dehors de la Cofo, elles ne l'informent pas non plus.

Les coordonnées géographiques des espaces pastoraux inventoriés par le Code Rural (qui relèvent du domaine public de l'Etat) ne sont transmises ni au Ministère de l'Urbanisme (en charge du domaine public de l'Etat), ni au Ministère des Finances (qui aurait besoin de cette information pour vérifier que les titres fonciers qu'il établit ne correspondent pas à des biens situés dans un espace pastoral).

2.2. Des prérogatives similaires ou se chevauchant

Par ailleurs, les prérogatives de ces institutions se recoupent parfois.

Ainsi, la chefferie traditionnelle, comme les communes ou les Commissions foncières, assurent la reconnaissance des droits coutumiers. Le Ministère des Finances, comme le Code Rural ou les communes, délivrent des actes attestant de la propriété (dont la valeur juridique est différente).

Le domaine privé de l'Etat est géré par le Ministère des Finances. Selon les textes, c'est le Ministère des Finances, en lien avec le maire, qui attribue les concessions rurales sur les terres vacantes. Les Commissions foncières attribuent également des concessions rurales.

Les terres pastorales sont inventoriées par le secrétariat permanent du Code Rural, mais le classement et la gestion de ces terres relève du Ministère de l'Urbanisme.

Le chevauchement des compétences entre les institutions fait qu'un même acte, ou un acte « de même valeur utile » peut être délivré par plusieurs institutions, dans un contexte où l'information n'est pas partagée et où les cadres d'échange ne sont pas fonctionnels.

2.3. Des cadres d'échange non fonctionnels

Le fait qu'on retrouve ces institutions au sein des Commissions foncières – les chefs traditionnels sont présidents des Commissions de base, les maires des Commissions foncières communales, les services du cadastre et du domaine sont membres des Commissions foncières départementales – ne semblent malheureusement pas faciliter la circulation de l'information et la transparence entre ses différentes institutions.

La fonctionnalité des Commissions foncières est en effet souvent faible (cf. *Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger*). Bien souvent la principale activité des Commissions foncières, en particulier au niveau commune et village, est la reconnaissance des

droits fonciers. En pratique, le travail de reconnaissance des droits fonciers est fait par le secrétaire permanent de la Commission foncière, parfois accompagné d'un membre, sans que la Commission foncière dans son ensemble ne soit impliquée ou informée, il est en effet très rare que les Commissions foncières de base et communale se réunissent.

De même au niveau national, le Comité National du Code Rural qui rassemble les Ministres en charge de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Hydraulique de l'Environnement, de l'Intérieur, de l'Aménagement du Territoire, de la Justice et de la Défense Nationale (article 6 du décret n° 97-008/PRN/MAG/EL) s'est réuni en 2003, puis en 2014. Les Ministres des Finances et de l'Urbanisme qui ont eux aussi des compétences foncières n'en sont pas membres.

Commentaire du RECA

Dans un contexte de pression foncière de plus en plus forte, ce manque de cohérence et de communication entre les administrations en charge de la gestion du foncier et le chevauchement de leurs compétences, peuvent permettre que des actes fonciers (acte de détention coutumière ou titre foncier) ou des actes engageant le foncier (arrêté de lotissement) soient établis par une des administrations en charge du foncier, en contradiction avec les actes établis par une autre administration foncière et, également, sans prendre en compte les droits coutumiers existants sur ces ressources, notamment les droits d'usage.

Références bibliographiques

Pr Sidikou Hamidou Arouna, Dr Sabou Ibrahim, Dr Saidou Abouba, Aladoua Saadou, Ingay Issoufou, novembre 2013. *Etude de bilan de la mise en œuvre de la politique foncière rurale au Niger, document 1 : rapport général, version finale.*

Références juridiques

- Ordonnance n° 93-015 du mars 1993 fixant les principes d'orientation du Code Rural
- Loi n° 2008-22 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger
- Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme
- Ordonnance n° 2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger
- Loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts
- Loi n° 2013-28 du 12 juin 2013 fixant les principes fondamentaux de l'urbanisme et de l'aménagement urbain
- Décret n° 97-367/PRN/MAG/E du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural
- 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° 2013-427/PM du 9 octobre 2013 précisant les attributions des membres du Gouvernement