



Les terres communautaires... ou terrains de chefferie, terres pastorales, ressources forestières...

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



Le terme de « terres communautaires » n'apparaît pas dans l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural. Pourtant, ce terme est couramment utilisé pour parler de certaines ressources foncières et ces terres existent réellement. Les « terres communautaires » correspondent à des terres coutumières ayant un mode de gestion particulier.

Selon les textes de loi, ces terres se retrouvent sous différents statuts, notamment terres vacantes, ressources forestières, terres pastorales.

Ces différents statuts sont plus ou moins compatibles, ce qui pose des problèmes pratiques de gestion de ces terres, pourtant très importantes pour le monde rural, puisqu'elles recouvrent à la fois des terres agricoles cultivées, les réserves foncières et les terres pastorales et/ou forestières.

1. Qu'est-ce que les « terres communautaires » dans la coutume ?

Il est difficile de présenter la « coutume », car il existe en réalité une grande diversité de coutumes, selon les contextes. Nous allons néanmoins essayer de décrire ce que représentent les « terrains de chefferie » dans la coutume, avec tous les risques d'imprécision et d'inexactitude que cela comporte.

Dans les villages, les terres communautaires sont réparties en deux espaces :

- Les terres communautaires cultivées : leur usage est agricole et exclusif (pendant la période de culture, seules les personnes qui les cultivent en ont l'usage) ;
- Les terrains communautaires non cultivés : ce sont les terres non cultivées, leur usage est collectif et multiple (pâturage, cueillette, ramassage du bois, etc.).

Les villageois bénéficient de droits d'usage sur les terres communautaires non cultivées, notamment pour l'accès au pâturage, la cueillette et le ramassage du bois. Les éleveurs de passage bénéficient d'un droit d'usage sur ces terres.

Les terres communautaires non cultivées constituent également la réserve foncière du village. Lorsque quelqu'un a besoin de terres pour cultiver, soit que sa famille s'agrandisse, soit que cette personne vienne s'installer dans le village, il peut s'installer sur ces terres ou demander au chef de village de lui attribuer une parcelle.

La gestion de ces terres communautaires varie selon les régions. Dans certaines régions, le chef coutumier n'intervient pas dans la gestion : les personnes qui souhaitent cultiver ces terres s'y installent sans rien demander. Dans d'autres régions, le chef attribue des droits de culture sur les terres communautaires non cultivées. En contrepartie, une dîme lui est versée à la fin de la récolte, cette dîme marquant le fait que la personne qui utilise la terre n'en est pas propriétaire. La dîme est utilisée par le chef pour ses besoins personnels et pour assister les populations du village en période de soudure notamment. Une partie de cette dîme est reversée au chef de canton en signe d'allégeance. On parle alors de « terres de chefferie ». Ces terres sont sous l'autorité du chef de village ou du chef de canton.

Traditionnellement, les terres communautaires ne se vendent pas. A la mort du chef, ces terres sont transmises non pas aux héritiers du chef, mais au chef qui lui succède. Ce mode de succession montre bien que le chef coutumier n'est pas propriétaire de ces terres, il semble être plutôt mandaté par la communauté pour gérer ces terres. Par ailleurs, la dîme perçue sur ces terres est utilisée traditionnellement pour venir en aide à la communauté en période de soudure. Ces terres semblent donc constituer une sorte de « domaine coutumier communautaire ».

Cependant, on constate à l'heure actuelle que certaines familles de chefferie disposent de ces terres, les vendent et donc se considèrent ou sont considérées comme propriétaire de ces terres. Il est délicat de transposer des dispositions anciennes de la coutume, dans le contexte actuel qui est totalement différent. Dans les années 60, la propriété coutumière ne permettait pas de vendre, ce n'est plus le cas maintenant. Aujourd'hui, la dîme est parfois utilisée par la famille du chef sans redistribution. On peut donc se demander si la vente de ces terres par les chefs coutumiers ou le partage de ces terres entre les membres des familles de chefferie constitue une réelle évolution de la coutume ou un abus dans la gestion.

Quoi qu'il en soit, l'ensemble de la communauté coutumière (des habitants du village) et même des éleveurs de passage ont des droits d'usage sur ces terres.

Il faut noter que, dans certains villages ou cantons, les terrains de chefferie non cultivés n'existent plus. La zone pastorale n'a pas non plus de terrains de chefferie : les terrains de chefferie concernent les zones cultivées, autrement dit en théorie au Sud de la limite Nord des cultures.

2. Ce que disent les différents textes de loi sur les « terres communautaires »

2.1. Loi n° 61-030 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger

§ Loi n° 61-030 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger

Article 1 : Dans la République du Niger, sont confirmés les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non appropriées selon les régies du Code civil ou du régime de l'immatriculation.

Nul individu, nulle collectivité ne peut être contraint de céder ces droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste compensation. Nul ne peut en faire un usage prohibé par les lois ou par les règlements.

Les collectivités ou les individus qui, à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi, exercent des droits sur le sol en vertu des coutumes locales ont la faculté de faire constater l'existence et l'étendue de ces droits par l'application des procédures ci-après qui se substituent à celles prévues par le décret du 8 octobre 1925.

Article 2 : Les droits coutumiers susvisés feront l'objet d'une procédure publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre foncier opposable aux tiers qui constate l'existence et l'étendue de ces droits.

Les chefs de terres ou autres chefs coutumiers qui règlent, selon la coutume, l'utilisation desdites terres par les familles ou les individus ne peuvent en aucun cas se prévaloir de leurs fonctions pour revendiquer à leur profit personnel d'autres droits sur le sol que ceux résultant d'un faire valoir par eux-mêmes, en conformité avec la coutume.

On peut en déduire de l'article 2 de cette loi que les chefs coutumiers ne sont pas propriétaires des terrains communautaires. Les seules terres dont les chefs coutumiers sont propriétaires sont les terres qu'ils mettent en valeur eux-mêmes.

Ce texte prévoit que la communauté coutumière puisse se voir reconnaître un droit de propriété collectif (articles 1, 4 et 11 à 14). Il prévoit également qu'une appropriation individuelle sur les terres collectives puisse se faire si les membres de la collectivité sont d'accord (article 14).

Ce texte ne parle pas de l'élevage et des droits fonciers spécifiques des éleveurs.

2.2. Loi n° 62-007 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie

§ Loi n° 62-007 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie

Article premier : Les privilèges coutumiers acquis sur les terrains de chefferie sont supprimés. Est considéré comme terrain de chefferie, au sens de la présente loi, le terrain attaché, non à la personne du chef, mais à ses fonctions, et qui se transmet d'un titulaire de la chefferie à son successeur.

Art.2 : Ces terrains deviennent la propriété de ceux qui les cultivent.

Pour ces terrains actuellement vacants, les chefs de circonscriptions seront habilités à les attribuer à ceux qui en feront la demande.

Les terrains acquis dans les conditions ci-dessus ne peuvent être aliénés à un titre quelconque, ni même loués.

Art.3. : La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Cette loi ne précise pas clairement quels sont les « privilèges coutumiers » supprimés sur les terrains de chefferie : est-ce le privilège de gérer les terres de chefferie ? de percevoir la dîme ? d'autres privilèges coutumiers ? Il existe déjà une loi sur l'abolition de la dîme : la loi n° 60-29 portant interdiction de la dîme et de l'achoura.

D'après l'article 2, on peut imaginer que le privilège supprimé est celui du droit d'attribuer ces terres et de percevoir la dîme.

La loi n° 62-07 définit les terrains de chefferie en cohérence avec les pratiques coutumières (2^{ème} alinéa du premier article) : « Est considéré comme terrain de chefferie, au sens de la présente loi, le terrain attaché, non à la personne du chef, mais à ses fonctions, et qui se transmet d'un titulaire de la chefferie à son successeur. »

2.3. Ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural

Les terres pastorales apparaissent dans l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural, dont voici un extrait.

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

Chapitre II : des terres de pâturage

Article 25 : Les chemins, pistes de transhumances et couloirs de passage sont classés dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales. Les pasteurs bénéficient en commun de leur usage.

Article 28 : Les pasteurs peuvent se voir reconnaître un droit d'usage prioritaire sur les ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache. Le droit d'usage 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.

Au cas où leurs activités nécessitent une implantation fixe et pérenne sur un fonds délimité, la propriété du sol peut leur être reconnue dans les conditions et les limites prévues par la présente loi.

Article 29 : La répartition des espaces pastoraux est déterminée par le Schéma d'Aménagement Foncier (S.A.F.) dans les conditions prévues par la loi.



Couloir de passage à Myrriah

L'ordonnance n° 93-015 prévoit une délimitation des espaces pastoraux par le schéma d'aménagement foncier, et donc la protection de ces espaces.

Dans le même temps, cette ordonnance prévoit aussi que la propriété coutumière résulte de l'attribution à titre définitif de la terre à une personne par le chef coutumier. Or où le chef traditionnel peut-il attribuer des terres si ce n'est sur les terres communautaires (ou terrains de chefferie) non cultivées ?

En outre elle précise que les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie : il est possible d'accéder à la propriété sur ces terres par concession rurale.

Dans le cadre de l'élaboration d'un schéma foncier, qui aurait défini les espaces pastoraux et les réserves foncières pour l'agriculture, une telle distinction entre terres agricoles vacantes et terres de pâturage a un sens.

En l'absence de schéma d'aménagement foncier (et pour l'instant aucune région ne dispose d'un tel schéma), les terres de pâturage et les terres agricoles vacantes sont confondues sur le terrain. Une terre pastorale mise en culture devient de fait une terre agricole. Les conditions de passage d'un statut à l'autre ne sont pas précisées. En outre, ce sont bien souvent les meilleures terres pastorales qui deviennent des terres agricoles : bas-fond, cuvette, etc.

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

Chapitre I : des terres agricoles

Article 9 : La propriété coutumière résulte de :

- l'acquisition de la propriété foncière rurale 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.

La propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre.

Article 11 : Les terres vacantes sont celles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Elles appartiennent à l'Etat ou à la collectivité décentralisée sur le territoire de laquelle elles se trouvent.

Article 12 : L'accession à la propriété des terres vacantes se fait par concession rurale telle que définie par la Loi sur le domaine privé de l'Etat et des collectivités.

2.4. Ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger et loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028

Le deuxième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 93-028 porte sur la gestion foncière et est repris dans la loi n° 2008-22 du 23 juin 2008.

Loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger

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.

Selon l'article 15, les communautés coutumières (en tant que communauté coutumière et non pas en tant qu'individu) disposent de droits fonciers sur certaines terres : des terres de culture et des espaces pastoraux. Autrement dit les chefs traditionnels ne sont pas propriétaires de ces terres, mais bien mandatés par la communauté pour les gérer selon la coutume.

Par ailleurs, la coutume comprenant l'attribution de parcelles sur les terres communautaires (correspondant ici aux espaces pastoraux) pour l'agriculture contre paiement d'une dîme, il semble que les chefs coutumiers ont toujours le droit d'attribuer des terres dans les terres communautaires pour l'agriculture.

2.5. Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger

Selon ce texte de loi, l'ensemble des terres non cultivées constitue des forêts ou des ressources forestières. En effet, une forêt est définie comme un « terrain comportant des formations végétales composées d'arbres, d'arbustes et d'autres végétaux non agricoles », ce qui correspond à la définition des espaces pastoraux (ou des terrains de chefferie non cultivés). Les parcs agroforestiers et les espaces dégradés sont également compris dans la définition des espaces forestiers.

La définition de la forêt ou des ressources forestières est donc très large.

Toutes les forêts qui ne sont pas appropriées relèvent du domaine de l'Etat. Les forêts classées relèvent du domaine public, les forêts non classées (protégées) relèvent du domaine privé.

§ Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger

Article 4 : 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 agroforestiers.

Article 5 : 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 parcs agroforestiers sont des terrains clos ou ouverts, 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.

Article 6 : Peuvent constituer des périmètres de restauration destinés à des opérations de régénération :

- les versants montagneux dont la mise en réserve est reconnue indispensable par voie réglementaire ;
- les terrains couverts de dunes de sable mobiles qui menacent les agglomérations urbaines ou rurales ou les infrastructures socioéconomiques ;
- les berges sableuses ou instables des plans et cours d'eau ;
- les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux ;
- les terrains devenus impropres à toute exploitation agricole, sylvicole et pastorale à la suite d'une exploitation intensive ou du fait de l'action de la nature.

Constituent des périmètres de reboisement les espaces déboisés ou couverts de boisements très dégradés et destinés à être reboisés.

Article 7 : Sont soumis au régime forestier les périmètres de restauration et les périmètres de reboisement ainsi que tout autre terrain déclaré forêt par une disposition législative.

Sont également soumis au régime forestier les produits forestiers principaux et accessoires provenant des arbres ou des autres végétaux non agricoles.

Article 16 : 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.

2.6. Ordonnance n° 2010-029 relative au pastoralisme

Cette loi classe l'ensemble des terres pastorales dans le domaine public de l'Etat et prévoit de faire un inventaire de ces terres qui, sous réserve d'adoption en conseil des Ministres, tient lieu de classement.

Cet inventaire devrait démarrer prochainement. En attendant, la plupart des espaces pastoraux ne sont pas délimités, et encore moins classés, ce qui facilite le grignotage par les champs de culture. Par ailleurs ce classement pose un certain nombre de questions. Comment gérer la question des espaces qui ont changé de vocation récemment ? Un espace cultivé depuis 10 ans peut-il

redevenir ou pas un espace pastoral ? Par ailleurs, des droits d'usage de différentes natures s'exercent sur ces espaces, comment les prendre en compte légalement lors du classement ? En théorie, il faudrait donc recourir à une expropriation pour cause d'utilité publique pour effectivement classer ces espaces dans le domaine public.

§ 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.

Commentaires :

Ce retour sur les textes montre bien la complexité dans la gestion de ces « terres communautaires » qui correspondent à des terres cultivées sur lesquelles une dîme est payée au chef de village, la réserve foncière des villageois et les terres pastorales.

Dans les textes de lois, ces terres relèvent de différents statuts : terres vacantes, terres pastorales, forêts, ressources forestières ou terres attribuées par l'autorité compétente en pleine propriété. Selon ces statuts, ces terres sont gérées par différentes administrations et, les cadres de collaboration n'étant pas fonctionnels, l'information circule assez mal entre les institutions.

Dans la gestion coutumière, ces terres correspondent à un seul ensemble, géré par le chef de village (ou de canton), pour la communauté.

La loi reconnaît aux chefs coutumiers le droit de gérer les terres agricoles et les terres pastorales selon la coutume. Les « terres pastorales » relèvent du domaine public de l'Etat et ne devraient pas changer de vocation. Dans le même temps, les chefs coutumiers conservent leurs prérogatives qui leur permettent d'attribuer des parcelles sur ces terres pour l'agriculture.

Il existe donc des droits concurrents, si ce n'est contradictoires, sur les « terrains de chefferie » ou « terres communautaires ».

Les terres pastorales des éleveurs sont la réserve foncière des populations sédentaires.

Dans un contexte de faible pression foncière, cette concurrence entre les droits ne posait pas de problème : même si des terres étaient attribuées pour l'agriculture, il en restait suffisamment pour les autres usages, et notamment le pâturage. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : ces deux usages entrent directement en concurrence.



Borne sur une banquette sur le plateau de Bougoum (ou Toulouaré)

Cette borne correspond au point GPS sur la photo de gauche.

Photo satellite : banquettes dans un espace borné sur le plateau de Bougoum,

Espace restauré et borné sur le plateau de Bougoum (ou Toulouaré)

Cet espace est restauré : il relève donc du régime forestier, c'est-à-dire du domaine de l'Etat. Des investissements publics ont été faits sur cet espace.

Selon un arrêté du préfet de la Commission foncière départementale de Kollo, ce plateau est à vocation pastorale et est classé dans le domaine public de l'Etat.

Selon les populations riveraines, cet espace est un espace communautaire qui sert au pâturage des animaux, au ramassage du bois et à la cueillette.

Dans le même temps, il y a des bornes sur cet espace : il semble donc approprié.

Enfin, la question de la « propriété de ces terres » se pose : est-ce la communauté coutumière qui est propriétaire de ces terres ou la famille de la chefferie ? Traditionnellement, il semble que c'est la communauté coutumière qui était propriétaire de ces terres et c'est d'ailleurs ce qui est repris sous différentes formes dans les textes de lois de différentes époques, y compris dans les textes sur la chefferie traditionnelle de différentes époques. Aujourd'hui, on observe un glissement vers une propriété familiale, voire individuelle, du moins pour certains chefs traditionnels.

Cette évolution est-elle validée par la coutume ? Ou résulte-t-elle d'un abus ? Il existe en effet des droits d'usage sur ces terres (cueillette, ramassage du bois, pâturage), comment sont-ils pris en compte dans un cas de vente ?

Il semble donc important de remettre à plat la question du statut de ces terres. En effet, la multiplicité des statuts et, de ce fait, des interprétations de ce statut, fait que des décisions sont prises (par exemple la vente de ces terres), bien souvent de manière irréversible sans prendre en compte ni l'ensemble des droits existants sur ces terres, ni l'intérêt général.

Deux aspects doivent être pris en compte : l'ensemble des droits fonciers existants et l'intérêt général.

Références juridiques

Loi n° 60-29 portant interdiction de la dîme et l'achoura

Loi n° 61-030 du 19 juillet 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger

Loi n° 62-007 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie

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

Ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger

Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger

Loi n° 2008-22 du 23 juin 2008 modifiant et complétant l'ordonnance n° 93-028 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger

Ordonnance n° 2010-029 du 20 mai 2010 relative au pastoralisme