



## Sécuriser les terres restaurées : comment faire en pratique ?

24 février 2015 / Rédaction : Florence Bron et Seyni Souley Yankori



La restauration des terres pose parfois des problèmes fonciers. Il arrive que des terres utilisées pour l'élevage soient mises en culture une fois restaurée, ce qui crée des conflits. Des communautés refusent la restauration des terres par crainte d'appropriation des terres redevenues productives par un groupe particulier, etc. La question de la gestion du site, en prenant en compte la sécurisation foncière, fait partie des questions à régler pour assurer la pérennité des travaux de restauration et éviter les conflits.

Cette note propose comment procéder pour sécuriser les terres restaurées et éviter les erreurs les plus courantes.

### 1. Clarifier le statut foncier du site et sa vocation

#### 1.1. Statut foncier et vocation

Pour sécuriser le site correctement, il faut déterminer en premier lieu quel est son statut foncier et sa vocation, ces deux points sont d'ailleurs liés.

- **Les terres agricoles**

Les terres agricoles relèvent en général de la propriété privée. La propriété coutumière confère la propriété pleine et effective de la terre.

Il peut exister également des terres agricoles vacantes, c'est-à-dire des terres agricoles sur lesquelles aucune preuve d'un droit de propriété n'a pu être établie. Selon les textes, ces terres appartiennent à l'Etat ou à la collectivité territoriale sur le territoire de laquelle elles se trouvent. Dans la pratique, les populations considèrent en général que ces terres sont des terres communautaires (ou terres de chefferie), autrement dit des terres appartenant à la communauté et gérées par le chef traditionnel (chef de village ou chef de canton).

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

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.

- **Les terres pastorales**

Les terres pastorales sont classées dans le domaine public de l'Etat. Certains espaces pastoraux ont été inventoriés et classés au dossier rural, les autres ne disposent pas d'actes de sécurisation.

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

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.

- **Les forêts**

Les forêts peuvent avoir plusieurs statuts : elles peuvent relever du domaine de l'Etat (public ou privé) ou de la propriété privée (si elles appartiennent à une personne privée).

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

Article 15 : Le domaine forestier est composé des forêts domaniales de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des forêts des privés.

- **Les mares**

Les mares relèvent en général du domaine public de l'Etat, ainsi que la bande de 25 m au-delà de la limite des plus hautes eaux. Au-delà de cette limite, les terres peuvent relever de la propriété privée (pour des terres agricoles) ou du domaine public (pour les terres pastorales).

Cependant, si les mares sont entièrement intégrées dans une propriété privée, elles sont également une propriété privée.

Bien souvent il existe des droits de propriété coutumiers dans la bande de 25 m avant la limite des plus hautes eaux.

### **Ordonnance n° 2010-09 du 1<sup>er</sup> avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger**

Article 15 : Font partie du domaine public naturel de l'Etat :

- 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 de 25 mètres au-delà de cette limite ;
- les nappes d'eau souterraine ;
- les sources thermo minérales.

Article 19 : Tout propriétaire foncier a le droit d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds privé<sup>1</sup>.

Les étangs et 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.

## **1.2. Comment déterminer le statut et la vocation des espaces**

Plusieurs questions permettent de déterminer quels sont la vocation et le statut d'un espace à restaurer.

- ***Quelle est l'utilisation actuelle du site ?***

L'utilisation actuelle est facile à constater et donne une indication sur son statut et sa vocation, cependant elle n'est pas toujours suffisante pour déterminer le statut du site.

- ***Quel est l'historique de l'utilisation du site ?***

Il arrive en effet que des terres agricoles dégradées, devenues impropres à la culture, soient utilisées comme aire de pâturage. Au contraire, un espace pastoral peut avoir été mise en culture récemment et être l'objet de conflit entre les usagers.

Se baser uniquement sur l'usage actuel du site peut ainsi induire en erreur sur son statut et sa vocation réels, il est donc nécessaire de rechercher l'historique du site et de faire la part des différents usages qu'il a pu connaître pour déterminer précisément son statut et sa vocation.

Par exemple, un site, qui n'a jamais été cultivé, sauf pendant une période de 3 ans il y a une dizaine d'années avant d'être trop dégradé pour permettre la culture, devrait être considéré comme un site pastoral et traiter en tant que tel.

- ***Existe-t-il un propriétaire du site ? Qui est-il ?***

Savoir si les usagers reconnaissent un propriétaire permet de déterminer également le statut du site. Normalement, un site à vocation pastorale n'a pas de propriétaire reconnu, tandis qu'un site à vocation agricole a un ou plusieurs propriétaires.

Il est nécessaire aussi de savoir si ce propriétaire est le chef de village (quel que soit la vocation des terres). En effet, dans ce cas, il est impératif de vérifier un certain nombre d'éléments pour déterminer le statut foncier du site.

### **Un cas particulier : le « propriétaire » est le chef de village**

Le chef de village (ou de canton) peut être propriétaire de manière individuelle, comme toute personne. Le chef de village (ou de canton) est aussi gestionnaire pour la communauté des « terres communautaires » ou « terres de chefferie », mais il n'en est pas propriétaire et le statut

<sup>1</sup> Fonds privé : dans ce cas, sur une parcelle ou un terrain, appartenant à une personne privée.

de ces terres dépend de leur vocation. La loi n° 62-07 du 12 mars 1962 a aboli les terres de chefferie et normalement le problème ne devrait pas se poser, mais, dans la pratique, les terres de chefferie subsistent dans certains endroits. En outre, on observe parfois une appropriation de ces terres par les autorités traditionnelles.

Même si les villageois font bien la différence entre les terres de chefferie et les terres personnelles du chef, il arrive qu'ils disent « ce sont les terres du chef », « elles appartiennent au chef » quel que soit le type de terre, alors que les statuts sont bien différents.

Plusieurs éléments peuvent aider à déterminer si le chef est propriétaire de la terre ou s'il est simplement gestionnaire des terres pour la communauté :

- Le mode de transmission des terres :

Les « terres de chefferie » sont les terres qui se transmettent non pas aux héritiers du chef, mais à son successeur à la chefferie. Au contraire, les terres appartenant personnellement au chef sont partagées à sa mort entre ses héritiers.

Vérifier le mode de transmission peut aider à clarifier ce statut. Néanmoins, de plus en plus, des terres, qui jusque-là s'étaient transmises à l'héritier de la chefferie, sont partagées entre les héritiers du chef. Il peut donc être nécessaire de rechercher comment ces terres se sont transmises entre plusieurs chefs de manière successive.

- La vocation des terres :

Si les terres concernées sont des terres pastorales, elles ne peuvent relever d'une propriété coutumière : la propriété coutumière n'existe pas en effet sur les terres pastorales et n'est pas reconnue par la loi, elle n'existe que sur les terres cultivées. Dans ce cas, il faut écarter l'hypothèse que les terres appartiennent au chef de village ou de canton : les terres relèvent du domaine public de l'Etat.

Si les terres concernées sont des terres agricoles, seul le mode de transmission de ces terres permet de clarifier leur statut.

Il est important de rappeler que selon la loi n° 62-07, les terres de chefferie ont été attribuées en pleine propriété aux personnes qui les cultivent. Aussi on ne peut pas considérer qu'un chef est propriétaire des terres communautaires cultivées et aucun acte ne devrait reconnaître qu'il est propriétaire. Dans la pratique, il semble difficile néanmoins de faire reconnaître, comme la loi le prévoit, que ces terres appartiennent aux personnes qui les cultivent.

La question du statut des terres communautaires cultivées se pose : appartiennent-elles à la communauté ? Sont-elles des terres vacantes ?

Vérifier ces différents points permet de déterminer si le chef est propriétaire à titre individuel des terres ou s'il est simplement gestionnaire des terres pour la communauté.

Pour plus d'explications : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article866>

## Conclusion

La réponse à ces trois questions doit permettre de déterminer le statut et la vocation du site. Il est important d'arriver à un consensus sur le statut et la vocation de l'espace avant tous travaux de restauration et de formaliser ce consensus pour éviter les conflits ou la récupération de travaux avec un objectif social pour une personne ou un groupe de personnes.

Un des principes qui doit guider la recherche de consensus autour de la vocation et du statut des terres restaurées est que les terres ne doivent pas changer de vocation (ou de mode d'utilisation).

Des terres agricoles dégradées et exploitées de manière récente pour l'élevage devraient logiquement redevenir agricoles et revenir à leurs propriétaires. Il faut cependant s'assurer qu'il existe un consensus à ce niveau, les éleveurs mobiles devant également être consultés.

Au contraire, des terres pastorales restaurées, redevenant productives, ne peuvent pas à ce moment devenir des terres agricoles.

## 2. La sécurisation en fonction du type de site

La procédure de sécurisation foncière doit être menée par une Commission foncière. Selon le type d'acte, mais aussi selon l'opérationnalité des structures, le niveau de délivrance des actes varie. Idéalement, la Commission foncière de base (éventuellement la Commission foncière communale) délivre les attestations de détention coutumière et les contrats de location ou de prêt, la sécurisation des espaces pastoraux ou des forêts domaniales relève, elle, des Commissions foncières départementales, éventuellement communales, si elles ont les compétences pour ce faire.

### 2.1. Les terres agricoles

Sur les sites de culture pluviale, on est en général dans le régime de la propriété privée.

Deux cas se présentent :

- **L'exploitant après la restauration est le propriétaire du site.**  
Aucun problème foncier ne se pose, aucune démarche particulière n'est à faire. La restauration peut être cependant l'occasion de formaliser les droits fonciers du propriétaire par une attestation de détention coutumière.
  
- **L'exploitant après la restauration n'est pas le propriétaire du site.**  
Dans ce cas, il est nécessaire de contractualiser la relation entre le propriétaire et l'exploitant par un contrat de prêt ou un contrat de location selon les cas.  
Il n'existe pas de règle générale, mais pour que ce contrat ait le plus de chance possible d'être respecté, il est nécessaire d'être équitable avec le(s) propriétaire(s) et de ne pas privilégier à ses dépens les vulnérables bénéficiaires de la restauration.  
En fonction de la situation, il existe toute une gamme de possibilités entre deux extrêmes :
  - Un contrat de prêt (ou de location), sans que le propriétaire n'exploite lui-même une partie du champ récupéré ;
  - Un contrat de prêt (ou de location) pour l'exploitant et une part plus ou moins importante de l'espace récupéré laissée au propriétaire qui l'exploitera lui-même.Le contrat doit être signé entre le propriétaire et l'exploitant ou chacun des exploitants. Le nom de l'exploitant doit être expressément mentionné (et non pas « les bénéficiaires des travaux de restauration » sans que l'on sache qui ils sont).  
Si l'exploitation est individuelle, il devrait y avoir autant de contrats que d'exploitants. En effet, les engagements du contrat sont individuels et le contrat de l'un des exploitants peut s'arrêter alors que les autres se poursuivent.

Les procédures et les modèles d'actes pour l'attestation de détention coutumière, le contrat de location et le contrat de prêt sont disponibles ici :

<http://www.coderural-niger.net/spip.php?article73>

Dans le cas où les terres agricoles sont des terres communautaires, il faut utiliser la même procédure que pour les terres pastorales (cf. ci-dessous), en précisant que la ressource est une ressource agricole (ce qui n'est pas prévu dans les modèles d'acte, comme par exemple le procès-verbal d'identification de la ressource). Le statut de la ressource varie : elle peut relever du domaine privé

de l'Etat ou de la collectivité territoriale (en tant que terre agricole vacante) ou appartenir à la communauté. La discussion avec les communautés locales doit permettre d'éclairer ce point. Cette ressource est sécurisée par un arrêté.

En outre, une concession devrait être établie avec les bénéficiaires (procédures et modèles disponibles ici : <http://www.coderural-niger.net/spip.php?article73>) ou un contrat d'exploitation, pour formaliser le fait qu'une parcelle est mise à disposition d'une personne qui l'exploite.

Le contrat d'exploitation devrait être signé entre le bénéficiaire et soit le maire (en tant que représentant de la collectivité territoriale), soit le préfet (en tant que représentant de l'Etat), soit le chef traditionnel (en tant que représentant de la communauté, et non en tant que propriétaire des terres) en fonction du statut de la terre. Il n'existe pas de modèle de contrat d'exploitation. Un acte peut être établi en s'inspirant du contrat de prêt, mais en précisant bien le statut de la ressource et en enlevant toute référence à une personne privée comme propriétaire.

## 2.2. Les espaces pastoraux



Sur les terres pastorales, dans tous les cas, la récupération doit être l'occasion de formaliser le statut du terrain et sa vocation. La clarification du statut du site se fait normalement avant tout aménagement pour éviter toute remise en cause de ce qui était convenu.

Les espaces pastoraux relèvent du domaine public de l'Etat et leur statut est reconnu par un arrêté communal ou préfectoral, à l'issue d'une

procédure menée par la Commission foncière départementale (ou communale si elle en a les compétences).

Cette procédure prévoit une mission d'information et une phase de publicité foncière qui doivent permettre de s'assurer que les usagers (résidents ou de passage) sont d'accord avec les dispositions de l'arrêté. Le site doit également être cartographié de manière précise.

Les procédures et les modèles pour établir un arrêté portant sécurisation d'un espace pastoral sont disponibles ici :

<http://www.coderural-niger.net/spip.php?article161>

Un acte de prêt d'une personne privée (et notamment du chef traditionnel) pour sécuriser une ressource pastorale n'est pas recevable. Ce genre d'acte est particulièrement problématique car il reconnaît la propriété d'une personne privée sur un terrain qui relève du domaine public de l'Etat (ou de la collectivité territoriale), or passé un délai de 2 mois après sa publicité, un acte administratif, même illégal, n'est plus attaquant.

Enfin, la sécurisation foncière doit être l'occasion de proposer et formaliser un mode de gestion consensuel et adapté aux contraintes locales (éventuellement par une convention locale), en s'appuyant sur les structures concernées, et en premier lieu les Cofo, dont c'est la mission.

Ce mode de gestion doit assurer la protection du site, son exploitation dans la mesure du possible tout en respectant les droits d'usage existant sur le site. Cette équation n'est pas toujours facile à résoudre.

Bien évidemment, cette question ne se pose en réalité que si les techniques adoptées ont permis d'avoir une réelle restauration des terres.



### **Une remarque sur les procédures et modèles d'actes**

Des procédures et modèles d'acte sont disponibles sur le site Internet du Code Rural : <http://www.coderural-niger.net/>. Il est souhaitable de les utiliser.

Les procédures en particulier doivent être correctement respectées afin que l'acte établi à l'issue de la procédure ne soit pas remis en cause : la phase de publicité foncière notamment est indispensable et doit être suffisamment longue. L'objectif de la procédure, et tout son enjeu, n'est pas d'obtenir un acte, mais bien de créer un accord social autour de la vocation et de l'utilisation d'une ressource.

En ce qui concerne les actes, les modèles peuvent être adaptés pour correspondre à des situations particulières en ajoutant certaines mentions ou précisions. Pour que l'acte soit utilisable, il faut que les éléments suivants soient présents :

- L'autorité établissant l'acte,
- La date d'établissement de l'acte,
- Les références de l'acte,
- La localisation du site,
- Le type d'acte,
- Le contenu de l'accord et les obligations des parties,
- La signature de l'autorité délivrant l'acte, ainsi que le cachet de l'autorité.

Dans le cas d'un acte sur une propriété privée, les éléments suivants doivent en plus être mentionnés :

- Le nom des parties,
- Le fait que les parties agissent en leur nom propre ou au nom de plusieurs personnes, dans ce cas préciser le nom de ces personnes,
- Le nom des témoins,
- La signature des parties.

En outre, l'acte doit impérativement être archivé et accessible pour toute personne physique ou morale qui souhaite le consulter.

### **2.3. Les forêts**

Les forêts relèvent en général du domaine de l'Etat. Les forêts classées bénéficient d'un acte de classement et aucune procédure n'est alors nécessaire, si ce n'est que cet acte peut être pris en compte dans le dossier rural (ce qui n'est pas toujours fait). Les forêts protégées (c'est-à-dire les forêts qui ne font ni l'objet d'une appropriation privative, ni l'objet d'un acte de classement) peuvent être sécurisées de la même manière que les espaces pastoraux.

Les forêts peuvent également relever de la propriété privée, dans ce cas on procède comme pour les terres agricoles. En général, ces forêts ne font pas l'objet de restauration par l'Etat ou les projets de développement.

### **2.4. Les mares**

C'est le cas le plus compliqué. Les travaux de protection peuvent être de différentes natures et impacter plus ou moins le foncier. S'il s'agit simplement de surcreuser la mare sans modifier la mise en valeur et sans que la superficie du plan d'eau ne change, aucune sécurisation foncière n'est nécessaire.



Par contre, si les travaux entraînent une modification de la surface du plan d'eau et que les environs de la mare sont appropriés, il est nécessaire de le prendre en compte et de revoir le parcellaire en conséquence. Pour cela, il faut relever les droits existants avant l'aménagement et redonner des droits équivalents après aménagement, idéalement en anticipant la modification. Ces modifications devraient être formalisées par des actes de sécurisation (cf. paragraphe 2.1).

Si les travaux visent à mettre en valeur l'espace pour l'irrigation, il est nécessaire de vérifier si les environs de la mare sont appropriés ou non. Si on est dans le cas des terres agricoles, on traite la question comme au paragraphe 2.1. Les autres usages de la mare (pour les besoins domestiques, la pêche ou l'élevage) doivent également être pris en compte.

Si on est dans le cas de terres pastorales, il est nécessaire de prévoir un accès pour les animaux et de faire en sorte que la mise en valeur agricole ne perturbe pas l'élevage. Un consensus clair doit être dégagé autour du changement de vocation de cet espace. La sécurisation foncière doit être faite de la même manière que pour des terres agricoles ne relevant pas d'une propriété privée.

---

## Références juridiques

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

Ordonnance n° 2010-09 du 1er avril 2010 portant Code de l'Eau au Niger

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

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

Loi n° 62-07 du 12 mars 1962 supprimant les privilèges acquis sur les terrains de chefferie