

Réflexions sur les fondements et l'application de la législation sur le foncier

Hamidou Arouna Sidikou

Dans de nombreux cas, les enjeux des dispositions de la législation sur le foncier qui concernent aussi bien le domaine rural **que le domaine urbain, le domaine pastoral que le domaine agricole, restent dominés par l'accès à la propriété foncière.** Or cet accès relève de trois types de considérations :

1. La coutume ;
2. Le droit islamique ;
3. Le droit dit positif du Code civil français.

Concernant la coutume, il convient de noter que traditionnellement, les principaux modes d'accès à la terre sont le défrichement, la succession, la donation, le prêt et le confiage et le gage. Au fil du temps, l'achat et la vente de terres se sont imposés comme un mode d'accès courant ayant profondément modifié les conditions initiales d'appropriation, surtout autour des villes.

Le défrichement : C'est le mode d'accès originel. Il découle du droit du premier occupant qui confère généralement un droit de propriété. Il existe des terres collectives, familiales et communautaires. L'occupation initiale des terres intervenant généralement à la suite de migrations, il revient au leader des groupes de procéder au partage des patrimoines fonciers entre les différentes familles ou clans. Il existe à ce sujet plusieurs modalités très variables d'une région à une autre, d'un groupe à un autre. Celle en vigueur

chez les Zarma Kallé de Dérécthi est à cet égard originale : une fois les terres appropriées par le groupe et leurs limites fixées dans les quatre points cardinaux (droit de hache, droit de flèche ou de parcours journalier d'un cheval), le partage se fait à partir du point d'eau et les terres sont distribuées selon un système de délimitation perpendiculaire à l'axe d'orientation majeure. Il convient de relever que la gestion des terres selon la coutume peut être très complexe et se trouve dans certains cas sous la responsabilité conjointe du chef traditionnel politique et de celle d'un chef de terre comme chez les Gobirawa avec les Mazamawa, premiers occupants des lieux, soumis par les seconds. A Dosso, les premiers occupants sont les Sabiri. Ils ne jouent plus un rôle déterminant en matière de gestion des terres mais un rôle éminemment politique dans le couronnement du Zarmakoye à qui ils sont les seuls habilités à passer le Turban de consécration.

La succession : La règle successorale d'accès à la terre découle des droits que confère l'occupation initiale. Exception faite du groupe touareg, toutes les sociétés nigériennes fonctionnent sur le mode du patriarcat. En conséquence de quoi, la femme n'hérite pas de la terre sauf dans certaines régions, et concernant seulement certaines terres à vocation précise comme les rizières dans le département de Birni N'Gaouré ou dans le canton de Kirtachi (département de Kollo), dans les régions anciennement islamisées comme le canton de Doguérawa et de plus en plus un peu partout maintenant du fait de la forte poussée de l'islamisation qui conduit à accepter les règles de l'islam en cas d'héritage.

La donation : C'est une pratique rare. Elle se fait généralement au profit d'un neveu qui ne dispose pas d'un patrimoine foncier suffisant ou d'une personne de sexe féminin qui pourrait alors transmettre le fonds de terre concerné à ses descendants. Une pratique singulière de donation en pays zarma et qui a pratiquement disparu de nos jours est à signaler : il s'agit du « Tcholé ». Cela consistait pour un père d'inclure dans l'équipement de sa fille qu'il vient de marier, une portion de terre, ou pour un homme de faire don à son ami qui vient de se marier un champ en gage de solidité de leur amitié. La donation se fait toujours du vivant de celui qui donne et devant témoin. Avec la pression démographique et l'effritement des structures sociales, le principe des terres en donation n'existe pratiquement plus. Pire, il est systématiquement remis en cause par les ayant-droit, surtout masculins du donneur une fois celui-ci disparu.

Le prêt et le « confiage » : Il s'agit d'une pratique courante dans les sociétés traditionnelles nigériennes mais qui se trouve en recul du fait des difficultés d'application et des contestations surtout depuis la promulgation de l'ordonnance 93- 015 du 2 mars 1993 portant principes d'orientations du Code rural. Le prêt est généralement assorti de conditions conservatoires : durée précisée ou non et dans le premier cas limitée mais renouvelable, remise au prêteur d'une redevance annuelle constituant la preuve du statut du fonds de terre (labou albarka) différente de la redevance socio-économique perçue sur les terres « **en confiage ou gérance** » (Haouzou, ou Fakourma ou Foukourma selon qu'il s'agit d'une simple personne morale ou d'une autorité coutumière en pays sonraï-zarma) et de la dîme religieuse (Zakat, supprimée du reste par la loi 60-29 du 25 mai 1960).

Le gage : On y a recours pour faire face à des besoins urgents. La pratique qui tend à disparaître se fait devant témoins. Le créancier gagiste remet au débiteur gagiste une somme d'argent contre l'usage d'un fonds de terre. Le gage prend fin à la réalisation du délai et à la remise de la somme d'argent engagée sans intérêt. La somme d'argent peut être renouvelée plusieurs fois et lorsque le débiteur ne peut pas payer, le gage peut se transformer en vente tacite de valeur équivalente au montant encaissé.

La vente : Pratique de plus en plus courante sur des terres au départ inaliénables, notamment dans les zones urbaines et péri-urbaines et dans les régions aux terres riches comme la vallée du Fleuve Niger. Dans toutes les sociétés nigériennes, la vente de terre était à l'origine une pratique **strictement interdite**, car la terre était un bien inaliénable. Cependant, du fait en particulier de la pression démographique, de la déstructuration des sociétés, de la dégradation des conditions économiques suite notamment aux sécheresses récurrentes, de l'urbanisation accélérée, et des migrations de longue durée, la terre a acquis une valeur marchande de plus en plus importante qui en fait un bien précieux que l'on n'hésite plus à vendre. La conséquence c'est que le marché de la terre est de plus en plus florissant et qu'il y a de plus en plus de paysans sans terres qui n'ont d'autre issue que de quitter le milieu rural et d'émigrer en particulier en milieu urbain.

La location : C'était une pratique rurale très courante qui prend de l'ampleur en milieu urbain dans le but d'ériger une habitation en général provisoire. En milieu rural, l'avènement du Code rural et de la pratique de l'enregistrement des terres dans le dossier, le prêt est de moins en moins pratiqué parce qu'il se trouve à l'origine de nombreuses contestations.

Les modes de gestion des terres obéissent aux dispositions des coutumes respectives des populations. Ils s'inscrivent dans des systèmes et régimes fonciers dont les principaux peuvent être déterminés comme suit :

1. Le régime foncier saharien d'altitude ou de plaine : C'est le système oasien. Le système de tenure y est très complexe du fait du mode dominant d'exploitation par irrigation. L'aliénation par vente concerne exclusivement les arbres (dattiers) ou le produit de la récolte. Le sol peut être loué pour porter des cultures maraîchères.
2. Le régime foncier nord sahélien pastoral : les zones de parcours, les terrains de cure salée ainsi que les points d'eau sont appropriés par différents groupes humains qui s'y rattachent par tradition (terroir d'attache) ou appartiennent en ce qui concerne les puits traditionnels à des groupes qui les ont achetés ou fait creuser. L'enjeu en zone pastorale c'est la gestion pragmatique des ressources naturelles et la règle y est simple : celui qui contrôle le point d'eau contrôle les pâturages. Au système traditionnel de gestion des puits traditionnels dont le maillage est rigoureusement contrôlé (environ 15 Km entre deux puits, le trajet quotidien d'un bovin entre le point d'eau et le campement), est venu se greffer d'une part un mode d'appropriation de la puissance publique qui a foré des puits, des forages, des stations de pompage qui ont tout bouleversé et d'autre part un système d'appropriation privée de puits cimentés assimilés par les populations à des infrastructures publiques, donc d'accès libre.
3. Le système foncier sud sahélien agro-pastoral. On peut y distinguer d'Ouest en Est le sous-système foncier sonraï- zarma, le sous-système foncier haoussa et le sous-système foncier kanouri. Le sous-système haoussa comportait une pratique intéressante qui permettait de gérer au mieux les terres en friche : il s'agit de la pratique prescriptive de 10 ans, délai maximum pour qu'une terre se régénère, et au bout duquel une terre non exploitée retourne dans le domaine collectif et tombe donc en vacance. Quant au régime foncier en pays kanouri, la complexité de sa gestion tire son essence du fait qu'elle se pratique autour des cuvettes où cohabitent des cultures pluviales et maraîchères et l'exploitation des salines qui sont la propriété exclusive des chefs traditionnels.

4. Les systèmes fonciers fluviaux, de grande vallées et lacustres : ils concernent la vallée du fleuve Niger, les Dallols, les Goulbis, les Koromas, la vallée de la Komadougou Yobé et ce qui reste du Lac Tchad.
5. Les systèmes fonciers urbains et péri-urbains : ils connaissent un formidable essor avec le développement des villes.

Concernant l'application des textes, elle est généralement très sujette à caution. La plupart des textes sont méconnus des principaux acteurs concernés, à savoir les populations. De plus les procédures sont complexes et longues et par conséquent dissuasives. Pendant longtemps, surtout à partir des années 70, les acteurs techniciens et politiques se sont comportés selon le principe que la terre appartient à l'État qui peut en disposer comme il l'entend. Faute de se référer aux principaux textes sur les expropriations, perdus dans de très nombreux textes généralement complexes et souvent contradictoires mais ayant le mérite d'exister, les procédures de dédommagement se sont souvent limitées à des ententes informelles. C'est le cas notamment à Niamey. Dans cette ville, **jusqu'en 1989** les propriétaires coutumiers de Goudel, Maourey, Kalley, Gamkallé et Saga ont été en cas de dédommagement soumis à une procédure pifométrique en liaison avec les chefs de quartier. A partir de 1989, le rapport de dédommagement en cas de lotissement était dans une première étape fixé forfaitairement à une parcelle de 600m² pour un hectare de terres retirées. Progressivement on est passé à 6% de la superficie nette sous forme de parcelles que les propriétaires peuvent mettre en vente sur le marché libre, puis à 20% avec la démocratisation et enfin à 25% actuellement.

Dans ces conditions, la procédure de révision de la loi 61-37 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique doit être conduite avec beaucoup de précautions. Il faut surtout éviter de ne pas ouvrir la boîte de Pandore et tenir le plus grand compte des spécificités locales.