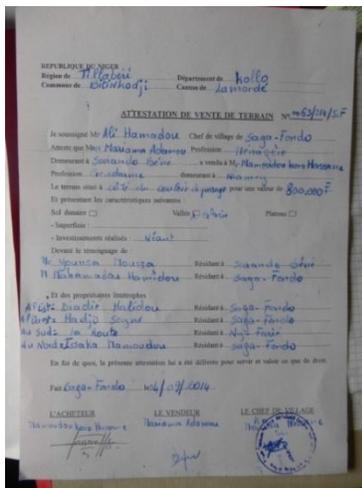


Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger

Note de débat

Les procédures de reconnaissance d'un droit de propriété

18 mai 2015 / Rédaction : Florence Bron-Saïdatou et Seyni Souley Yankori



Il existe plusieurs procédures ou mécanismes de reconnaissance d'un droit de propriété en milieu rural.

Cette note porte uniquement sur la reconnaissance d'un droit foncier existant, pas sur l'attribution d'un droit, par exemple par concession rurale.

L'article 10 de l'ordonnance n° 93-015 dispose que, sur les terres agricoles : « La propriété selon le droit écrit résulte de l'acquisition à titre privé d'une propriété foncière rurale par l'un des actes ci-après :

- l'immatriculation au livre foncier ;
- l'acte authentique ;
- l'attestation d'enregistrement au Dossier rural ;
- l'acte sous seing privé. »

La propriété peut être reconnue :

- soit lors des transferts de propriété, en particulier lors des ventes de terres ;
- soit à la demande du propriétaire, qui demande la reconnaissance de la propriété coutumière. Les demandes de reconnaissance d'un droit de propriété sont de plus en plus fréquentes lors des héritages, lorsque la succession est faite.

Concernant plus spécifiquement les ventes de terres en milieu rural, elles se font de deux manières :

- les parties s'adressent directement au chef de village, ou à la Commission foncière ou (plus rarement) à un notaire pour procéder à la transaction et établir un acte ;
- les parties concluent la vente entre elles (par un accord verbal ou un acte sous seing privé) en présence de témoins et s'adressent ensuite aux différentes institutions intervenant dans la gestion foncière pour formaliser la vente par un acte.

A l'heure actuelle, des actes sont établis de manière quasi systématique lors des transferts de propriété foncière, y compris lorsque le transfert de propriété est intrafamilial. L'établissement d'un acte est en effet réclamé par l'acheteur qui cherche à garantir ses droits.

Les différents mécanismes de sécurisation sont présentés selon un ordre correspondant plus ou moins aux étapes suivies par les demandeurs pour aboutir à un titre foncier et à un degré de sécurisation croissante. Ces étapes sont :

1. Acte sous seing privé ;
2. Acte établi par un chef traditionnel, ou par une Cofob ou acte authentique ;

3. Acte de détention coutumière établi par un maire (plus rarement par un préfet ou un gouverneur), une Cofocom ou une Cofodép ;
4. Titre foncier.

Ces étapes sont données à titre indicatif, elles ne sont ni obligatoires, ni systématiquement suivies. Ainsi, il est assez rare que les demandeurs aillent jusqu'au titre foncier : ils s'arrêtent la plupart du temps à l'étape 2 ou 3. L'étape 1 est parfois, mais pas toujours, un préalable à l'étape 2 ou 3. L'étape 2 est souvent un préalable à l'étape 3, mais pas de manière systématique : un demandeur peut s'adresser directement à la Cofocom, sans passer par le chef traditionnel, qui dans ce cas sera sollicité par la Cofocom. En milieu rural, l'étape 3 est quasi systématique pour demander un titre foncier (étape 4), la procédure la plus utilisée pour immatriculer un bien étant la procédure simplifiée. Plusieurs « itinéraires » sont ainsi possibles pour aboutir à un titre foncier, d'autant plus qu'à chaque étape, l'une des institutions seulement intervient.

Nous allons essayer de voir comment les différents mécanismes de reconnaissance de la propriété sont utilisés en pratique par les acteurs du monde rural, comment ils s'articulent et quelle est leur valeur juridique.

1. L'acte sous seing privé

Un acte sous seing privé est un document rédigé par les parties elles-mêmes. La forme de cet acte n'est pas imposée. Les actes sous seing privé font foi tant qu'ils ne sont pas contestés. Ils sont considérés comme un élément de preuve, mais ils peuvent être remis en cause.

Depuis 2006, les actes sous seing privé ne sont plus pris en considération par le service de l'enregistrement et de la conservation foncière pour établir un titre foncier. Ces actes sont parfois utilisés comme première étape de la sécurisation foncière, les parties demandant ensuite un acte au niveau d'une institution.

2. La reconnaissance de la propriété ou d'une transaction par les autorités traditionnelles

Il est rare que les personnes concluant une transaction foncière se contentent d'un accord verbal ou d'un acte sous seing privé en cas de vente. De ce fait, les chefs de village sont presque systématiquement impliqués lorsqu'une transaction foncière débouche sur un transfert de propriété.

Dans ce cas, les deux parties se déplacent sur le terrain avec un représentant du chef de village, et leurs témoins, déterminent les limites du terrain et concluent l'accord de vente. Un compte-rendu est ensuite fait au chef de village qui garantit (si besoin en vérifiant auprès des sages du village) que la personne qui vend est effectivement propriétaire et a le droit de vendre. Dans le cas d'une propriété familiale, le chef s'assure que les copropriétaires sont d'accord en demandant la présence des frères du vendeur. Le paiement se fait en général après cette étape.

Certains chefs de village délivrent alors un acte (à la demande des parties), bien souvent rédigé par un secrétaire. Les demandeurs peuvent ensuite demander au chef de canton de contresigner cet acte : sa signature est perçue comme une garantie supplémentaire de validité de l'acte. Il arrive qu'il n'y ait pas les compétences au niveau du village pour délivrer un acte, dans ce cas, le demandeur peut s'adresser au chef de canton pour avoir l'acte ou à la Commission foncière. Le chef de canton se repose sur le chef de village pour garantir le contenu de l'acte.

Les actes sont établis sur des formulaires utilisés aussi bien par les chefs traditionnels que les Commissions foncières, intitulés « attestation de vente ». Leur entête comporte les mentions suivantes : République du Niger, département de ..., commune de ... et canton (en référence à la chefferie cantonale). Ces actes sont signés par le chef de village, ainsi que les parties concluant la transaction et éventuellement en plus par le chef de canton. Les actes mentionnent le nom de deux des témoins (un pour chaque partie) et de quatre propriétaires limitrophes pour localiser le terrain vendu.

Si la transaction ne pose pas de problème à priori, la délivrance de l'acte est immédiate.

L'établissement de ces actes ne fait ni l'objet d'une publicité, ni d'une procédure contradictoire sur le terrain : les villageois ne sont pas obligatoirement informés de la transaction. S'ils en sont informés, ils peuvent la contester auprès du chef de village ou de canton, selon les voies traditionnelles de recours en cas de conflit.

De plus en plus, les chefs traditionnels conservent une copie des actes délivrés et tiennent un registre des actes.

Les chefs traditionnels sont des magistrats de l'ordre administratif. Les actes qu'ils établissent ont donc la valeur d'actes administratifs : cela signifie que ces actes ne peuvent être annulés ou remplacés que par une décision du préfet (via un recours administratif hiérarchique) ou du tribunal administratif (via un recours pour excès de pouvoir).

3. L'acte authentique

Un acte authentique (appelé également acte notarié) est un document rédigé conformément aux formalités légales par un officier public habilité par la loi. Cet acte est signé par l'officier public¹ qui l'a établi, ce qui lui confère son authenticité. Cela signifie que le contenu de l'acte authentique fait foi, autrement dit est considéré comme une preuve.

Les actes fonciers authentiques sont établis par les notaires. En dehors de Niamey, lorsqu'il n'y a pas de notaire, c'est le greffier en chef du tribunal d'instance qui fait office de notaire.

L'acte authentique est parfois utilisé pour les terrains ruraux en milieu périurbain.

4. L'attestation d'enregistrement au Dossier rural

4.1. Les actes fonciers délivrés par le Code Rural

Selon l'ordonnance n° 93-015 fixant les principes d'orientation du Code Rural, 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 (article 121). Les droits reconnus sont inscrits au Dossier rural (article 130 à 134).

Le décret n° 97-367/PRN/MAG/E déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural prévoit trois types d'actes de sécurisation foncière :

¹ L'officier public est une personne à qui l'Etat confie une mission de service public et de représentation des intérêts privés, comme par exemple les huissiers, les notaires, les avocats.

- Titre d'un droit sur un immeuble² en zone rurale : il s'agit d'un titre attestant de la propriété suite à un héritage, une donation, une vente ou l'attribution de terres à titre définitif par le chef ;
- Titre d'un droit d'usage prioritaire sur un immeuble en zone rurale : il s'agit du droit d'usage prioritaire des éleveurs sur leur terroir d'attache ;
- Titre de concession rurale : il s'agit d'un contrat entre l'Etat et un particulier quant à l'exploitation de terres agricoles.

L'ordonnance n° 93-015 prévoit également l'adoption d'un décret sur les contrats (article 22), mais celui-ci n'a jamais été élaboré.

En pratique, le Code Rural délivre les actes suivants : attestation de détention coutumière, attestation de donation, attestation de vente, contrat de location, contrat de prêt, contrat de gage coutumier, titre de droit de propriété, attestation de droit d'usage prioritaire et concession rurale.

4.2. La procédure de délivrance des actes fonciers par le Code Rural

Ce que prévoient les textes

Le décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au Dossier Rural précise la procédure d'instruction des demandes d'inscription des droits au Dossier rural :

- Reconnaissance des droits :
La Commission foncière se transporte sur les lieux, reconnaît le bien, le matérialise sur le terrain, le porte sur le document graphique du Dossier rural, établit un croquis d'arpentage et identifie les propriétaires limitrophes (articles 8 à 13). La Commission foncière rencontre également l'autorité coutumière (articles 20 à 23).
- Publicité foncière :
La publicité foncière dure un mois par voie d'affichage et tout autre moyen propre au terroir (articles 14 et 15).
- Délivrance de l'attestation :
Les droits pour lesquels une attestation est délivrée donnent lieu à l'établissement d'une fiche individuelle (article 27). Cette attestation doit être signée par le président de la Commission foncière (le chef de village au niveau des Cofob, le maire au niveau des Cofocom et le préfet au niveau des Cofodép).

Les procédures suivies en réalité par les Commissions foncières

Le décret n° 96-367 mentionne comme acteur pour la reconnaissance des droits et l'instruction du dossier « la Commission foncière ». En pratique, ce n'est pas l'ensemble de la Commission foncière, mais bien souvent le seul secrétaire permanent qui instruit les dossiers.

Le secrétaire permanent, parfois accompagné d'un ou deux membres de la Cofo, se déplace sur le terrain avec les deux parties et leurs témoins, et rencontre les propriétaires limitrophes et la famille du vendeur. La publicité foncière est de durée variable, elle est parfois inexistante : ses modalités sont en général laissées à l'appréciation du secrétaire permanent de la Commission foncière.

A l'issue de cette procédure, un acte foncier est établi. Les formulaires d'acte sont les formulaires utilisés également par les chefs traditionnels. Malgré l'existence des formulaires, un même acte

² Les biens immeubles sont les biens qui ne peuvent être déplacés. En l'occurrence il s'agit de terrains (et de tout ce qu'ils portent).

peut avoir différentes formes. Les actes sont signés par le chef et les parties en présence. Les témoins et les propriétaires limitrophes sont mentionnés, mais ne signent pas. A tous les niveaux de Commissions foncières, une copie des actes est généralement conservée. Un registre des actes délivrés est parfois tenu.

Les actes ne passent pas en commission avant d'être délivrés, le décret ne le précise pas vraiment. Le passage en commission serait cependant utile en termes de transparence.

Dans la pratique, le croquis d'arpentage n'est pas fait et le bien identifié n'est pas reporté sur le document graphique du Dossier rural. En effet, au niveau des communes et des villages, voire même au niveau des départements, les secrétaires permanents ne disposent pas des compétences et moyens nécessaires pour le faire.

Il n'y a pas de contrôle à posteriori sur les actes délivrés (le contrôle à posteriori prévu par le droit administratif n'est pas fait en réalité) et le dispositif de suivi des Commissions foncières est quasiment inexistant. Les copies des actes ne sont pas systématiquement transmises aux Commissions foncières de niveau supérieur.

Le respect des procédures n'étant pas vérifié, des actes peuvent être délivrés sans rencontre avec la famille, ni avec les propriétaires limitrophes et sans information large au niveau du village et cela se produit effectivement.

Le titre de droit de propriété est établi par les Commissions foncières départementales, selon la même procédure. Sa seule différence avec l'acte de détention coutumière ou les autres actes délivrés par les structures du Code Rural est qu'il est accompagné d'un plan permettant de localiser la parcelle. Il offre les mêmes garanties juridiques qu'un acte de détention coutumière.

La valeur juridique des actes délivrés

Comme les actes délivrés par les chefs traditionnels, les décisions de la Commission foncière sont des actes administratifs : ils ne peuvent être annulés ou remplacés que par une décision du préfet (via un recours administratif hiérarchique) ou du tribunal administratif (via un recours pour excès de pouvoir). Lorsqu'un acte administratif est annulé, les droits de propriété reconnus peuvent être remis en cause.

§ 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.

§ Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural

Article 28 : L'attestation d'enregistrement au Dossier Rural vaut titre de propriété du bien concerné.

Il faut noter que l'attestation d'enregistrement au Dossier Rural vaut titre de propriété, mais n'est pas un titre foncier, c'est un titre reconnaissant un droit de propriété, mais il est attaquant en tant qu'acte administratif.

Le niveau de délivrance des actes

En théorie, ce sont les Commissions foncières de base qui délivrent les attestations de détention coutumière ou de vente. En pratique, selon le service suivi-évaluation du secrétariat permanent du Code Rural, seules 30 % des Cofob sont mises en places. Dans ce cas, il est prévu que les Commissions foncières communales, voire départementales (en l'absence des Cofocom) délivrent les actes. Finalement les trois niveaux de Commissions foncières sont habilités à délivrer les actes de sécurisation foncière et le font, même en présence de la Commission foncière de niveau inférieur.

Ceci peut poser des problèmes d'information au niveau local quand un acte est délivré par un niveau supérieur ou des problèmes d'incohérence entre des actes délivrés par des niveaux différents.

5. La reconnaissance de la propriété par la commune

En l'absence de Commission foncière ou dans le cas où celle-ci n'est pas jugée fonctionnelle, les communes établissent des actes de détention coutumière ou des actes de vente à partir des actes délivrés par le chef de village ou le chef de canton.

Les procédures mises en place par les communes sont variables, elles ne sont pas précisées dans un texte de loi. Pour certaines communes, il s'agit simplement d'une formalité et le maire se repose sur la signature du chef de village ou de canton. D'autres communes mettent en place une procédure du type des procédures utilisées par les Commissions foncières ou les chefs traditionnels pour vérifier le contenu de l'acte établi par le chef de village ou de canton et délivrer un acte.

Ces actes sont également des actes administratifs.

6. L'immatriculation au livre foncier

6.1. Les procédures d'immatriculation au livre foncier

La procédure d'immatriculation au livre foncier a été établie par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale française et modifiée à la marge par différents textes. Cette procédure prend en compte la confirmation des droits coutumiers. En 2006, une procédure simplifiée a été mise en place, cette procédure correspond au titre « sheda » (du haoussa « preuve »).

Nous allons présenter ces deux procédures, mais en pratique la procédure simplifiée est de loin la plus utilisée en milieu rural.

6.1.1. La procédure de confirmation des droits fonciers coutumiers

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

Cette procédure prévoit les étapes suivantes :

- Une requête écrite est adressée par le demandeur ou une personne représentant les demandeurs (personne mandatée ou chef traditionnel) ;
- La demande de constatation des droits fonciers est ensuite insérée au Journal officiel, publiée dans la mairie et le tribunal du ressort et la population est avisée suivant le mode de publicité habituellement utilisé dans la région³. Le délai pour recevoir les contestations est de 3 mois.
- Avant l'expiration du délai, le maire de la commune réunit les chefs coutumiers et notables du lieu, ainsi que les personnes exerçant des droits sur les terrains limitrophes en vue de vérifier le bien-fondé de la requête et de relever tous les droits qui lui sont opposables. Un procès-verbal est dressé, lu et traduit sur les lieux.
- En l'absence d'opposition ou après rejet définitif des oppositions, le maire de la commune, après avoir vérifié la régularité de la requête et des pièces annexées, les adresse à la Conservation de la Propriété Foncière et des Droits Fonciers. Ce service procède à l'immatriculation des terrains et à la création du titre foncier correspondant.

6.1.2. La procédure simplifiée d'établissement de titres fonciers

La loi n° 2005-26 du 15 novembre 2005 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2006 a instauré une procédure simplifiée d'attribution du titre foncier.

§ Loi n° 2005-26 du 15 novembre 2005 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2006

Article premier : Il est institué une procédure simplifiée d'attribution de titre foncier.

Article 2 : Les droits applicables sont les suivants :

<i>Immeuble</i>	<i>Droits</i>
Parcelle nue	15 000 F
Parcelle clôturée	25 000 F
Maison en banco	75 000 F
Maison en semi dur	100 000 F
Immeuble en dur à un niveau (villa ou ensemble de « célibatériums »)	150 000 F
Immeuble à deux niveaux CFA	300 000 F
Immeuble à deux niveaux (R + 1) et des annexes	400 000 F
Immeuble à plus de deux niveaux	500 000 F

	<i>Zone urbaine</i>	<i>Zone semi urbaine</i>	<i>Zone rurale</i>
Jardin	60 000 F	30 000 F	10 000 F
Champ	----	20 000 F	5 000 F

Article 3 : Le titre foncier établi suivant la formalité simplifiée fait l'objet d'une demande adressée au Ministre chargé des Finances ou à son représentant.

Il est joint à cette demande un dossier comprenant :

- l'acte de cession enregistré ou l'attestation de détention coutumière enregistrée délivrée par la Commission foncière ou par l'Autorité compétente ;
- le plan de situation visé par les services du Cadastre ou toute autre personne agréée ;
- la copie d'une pièce d'état civil.

³ Aucune précision n'est donnée à ce niveau. Le texte fait certainement référence aux crieurs, en pratique les crieurs ne sont pas utilisés pour la publicité foncière.

Article 4 : Les droits sont liquidés par les services de la Conservation des Droits et de la Propriété Foncière et recouverts par les Recettes des Impôts.

Article 5 : L'inscription du droit de superficie se fera sur présentation du procès-verbal de constat de mise en valeur établi par la Commission des concessions, conformément à la législation en vigueur.

Article 6 : En tant que de besoin, un arrêté du Ministre chargé des Finances précisera les modalités d'application des présentes dispositions.

Ces dispositions ont été reprises intégralement dans la loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts (articles 840 à 845).

Les pièces du dossier de demande d'immatriculation pour la procédure simplifiée

Selon les textes, le service de la conservation foncière immatricule un bien au livre foncier selon la procédure simplifiée à partir d'un acte de cession enregistré ou d'une attestation de détention coutumière enregistré délivré par la Commission foncière ou l'autorité compétente.

L'acte de cession enregistré est utilisé uniquement dans le cas d'un lotissement.

Les actes de détention coutumière acceptés par le service de la conservation foncière peuvent être délivrés par plusieurs institutions :

- Pour la Commission foncière : sont pris en compte les actes établis par la Commission foncière communale (signé par le maire ou le secrétaire permanent) ou par la Commission foncière départementale (signé par le préfet ou le secrétaire permanent) ;
- Pour l'autorité compétente : sont considérés comme autorité compétente le gouverneur, le préfet ou le maire.

Dans les deux cas, seules les attestations de détention coutumière sont recevables pour immatriculer un bien. Aussi, lorsque la propriété résulte d'une vente et que l'acheteur souhaite immatriculer son bien, il demande, au chef de village, à la Commission foncière ou au maire en général, de lui établir un acte de détention coutumière en plus de l'acte de vente.

Il faut noter que les titres de droit de propriété établis par les Commissions foncières sont également pris en compte pour immatriculer un bien, bien que le texte ne mentionne que les attestations de détention coutumière.

Par contre, les actes délivrés par les Commissions foncières de base ne sont pas acceptés, le service de la conservation foncière considère qu'ils ne présentent pas suffisamment de garantie. Aussi, lorsque les demandeurs ont établi un acte de détention coutumière auprès du chef de village ou de la Cofob, ils doivent ensuite demander à la Commission foncière (communale ou départementale) ou à l'autorité compétente (gouverneur, préfet ou maire) de leur délivrer une attestation de détention coutumière.

Les procédures mises en place par la Cofocom (ou Cofodép) ou l'autorité compétente pour délivrer une attestation de détention coutumière à partir d'une attestation de détention coutumière délivrée par la Cofob ou le chef de village ne sont pas formalisées. Elles sont variables et du même type que les procédures des Commissions foncières. Les actes délivrés par le niveau de base ne sont pas exigés dans le dossier de demande d'immatriculation, même s'ils sont en pratique souvent joints.

Il faut noter que les actes authentiques ne sont pas pris en compte lors d'une immatriculation sauf s'ils sont accompagnés d'une attestation de détention coutumière respectant les mêmes formes que ci-dessus (c'est-à-dire délivré par la Cofodép, la Cofocom, le gouverneur, le préfet ou le maire).

Les attestations de détention coutumière doivent être enregistrées par le service de la recette des impôts. Cet enregistrement correspond à une légalisation.

La légalisation est la formalité par laquelle est attestée l'authenticité de la signature et la qualité du signataire, elle se fait normalement en présence du signataire de l'acte (autrement dit du chef traditionnel, du maire, etc.). La légalisation n'impose pas de vérifier le contenu de l'acte.

Un plan de situation doit également être joint au dossier. Ce plan de situation est normalement fait par des cabinets de géomètres agréés. En pratique, les agents du cadastre font également ces plans à titre privé. Il faut noter que les plans établis pour les titres de droits de propriété délivrés par les Commissions foncières ne respectent pas les critères techniques du service du cadastre et ne sont par conséquent pas acceptés.

Un numéro de réquisition est attribué au dossier déposé.

La procédure utilisée

Après le dépôt de dossier, le service de la conservation foncière commence la procédure d'immatriculation au livre foncier, selon les étapes suivantes :

- La première étape est l'avis d'immatriculation ; elle dure 3 mois. Pendant ces 3 mois, l'avis d'immatriculation est publié dans le journal « le Sahel » (et non dans le journal officiel comme prévu dans les textes) et affiché à la mairie et au tribunal du ressort.
- La deuxième étape est le bornage. L'avis de bornage est également publié dans le Sahel 20 jours avant le constat du bornage sur le terrain. A la date prévue, le service de la conservation foncière se déplace sur le terrain pour constater le bornage. Sont présents un représentant du service de la conservation foncière, un géomètre assermenté, les propriétaires et les propriétaires limitrophes. Cette étape se conclut par un procès-verbal de bornage.
- La dernière étape est l'immatriculation au livre foncier, l'établissement du titre foncier et la délivrance d'une copie au demandeur.

Le service de la conservation foncière reçoit les éventuelles contestations durant les périodes correspondant à l'avis d'immatriculation ou à l'avis de bornage, y compris lors du bornage sur le terrain. Une contestation suspend toute demande d'immatriculation jusqu'à ce que le conflit ait trouvé une solution, à l'amiable ou en justice.

Cette procédure n'est pas toujours exactement respectée sur deux points importants pour diffuser l'information et permettre aux éventuelles contestations de s'exprimer :

- L'affichage à la mairie et au tribunal du ressort n'est pas toujours fait ;
- Il arrive que le procès-verbal de bornage soit établi, alors que le bornage n'est pas fait et sans que les propriétaires limitrophes ne soient convoqués. Ceci pose un problème de diffusion de l'information : comment les villageois peuvent-ils être informés de l'établissement d'un titre foncier s'il n'y a pas de bornes sur le terrain ?

6.2. La valeur juridique de l'immatriculation au livre foncier

La tenue de livre foncier inclut deux dimensions complémentaires et indissociables :

- L'inscription du bien au livre foncier avec attribution d'un numéro d'identification unique et le bornage sur le terrain ;
- L'inscription des droits y afférents, ce qui constitue la partie la plus importante. Ces droits afférents sont le droit de propriété, mais aussi des droits d'usage ou des servitudes (droits de passage) qui peuvent s'exercer sur le bien.

Selon le Code Général des Impôts, un titre foncier est définitif et inattaquable.

La demande de titre foncier est attaquable pendant le délai de publicité foncière (3 mois) et toute contestation suspend la procédure.

Comme les actes délivrés par les Commissions foncières ou les chefs coutumiers, le titre foncier est un acte administratif, obtenu à l'issue d'une procédure administrative. Cependant, ce document administratif présente une particularité : le droit de propriété que le titre foncier reconnaît est inattaquable après l'inscription du droit au livre foncier.

Seule la procédure qui a conduit à l'élaboration du titre foncier est attaquable, le droit de propriété lui est inattaquable. Même s'il est reconnu que la procédure n'a pas été respectée, le droit de propriété que le titre foncier reconnaît ne peut pas être remis en cause. Au cas où les droits d'un tiers auraient en effet été lésés par l'établissement du titre foncier, cette personne pourra être indemnisée par le conservateur de la propriété foncière⁴ à titre personnel.

Il n'existe qu'un cas où un titre foncier peut être remis en cause : c'est quand il a été établi dans le domaine public de l'Etat. Le domaine public de l'Etat doit être délimité pour que cette remise en cause soit possible.

En cas d'erreur, une rectification peut cependant être faite (articles 829 à 831), celle-ci ne remet pas en cause le titre.

§ Loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts

Art. 785– Le titre foncier est définitif et inattaquable ; il constitue le point de départ de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation.

Art. 786– Toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure et ayant pour effet de mettre en cause le droit de propriété même d'un immeuble immatriculé est irrecevable.

Les détenteurs de créances hypothécaires ou privilégiées et les bénéficiaires de charges foncières tenues directement du propriétaire qui a poursuivi l'immatriculation peuvent seuls, en se conformant aux prescriptions du présent code, requérir, même après achèvement de la procédure, l'inscription de leurs droits sur le titre foncier, sous la double réserve de ne point préjudicier à d'autres droits régulièrement inscrits et de ne prendre rang qu'à compter de leur inscription.

Art. 787– Les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement, en cas de dol, par voie d'action personnelle en indemnité.

Le domaine public restant toutefois imprescriptible, toute immatriculation qui aurait pu en être faite est nulle de plein droit.

⁴ La personne responsable de la tenue du livre foncier.

Commentaires :

Ces différentes procédures permettent aux personnes vivant en milieu rural de formaliser leurs droits de propriété et leurs transactions foncières : c'est un progrès indéniable. Cependant c'est aussi un risque.

En effet, les actes délivrés par les Commissions foncières ou par les autorités traditionnelles ne donnent pas lieu systématiquement à une procédure contradictoire ou à une publicité foncière. Ils ne sont pas non plus vérifiés par une commission rassemblant l'ensemble des acteurs concernés. Les mécanismes de suivi et de contrôle aussi bien des chefs traditionnels, que des Commissions foncières ou des autorités traditionnelles sont inexistants ou non opérationnels.

Le fait que différentes institutions à différents niveaux (pour les autorités compétentes : maire, préfet et gouverneur) et pour les Commissions foncières : Cofocom, Cofodép) puissent reconnaître un droit de propriété rend le dispositif plus accessible, mais également plus fragile. En effet, une autorité rigoureuse court le risque d'être contournée.

Les actes établis par les Commissions foncières ou les autorités coutumières servent de base à l'établissement de titre foncier, sans être vérifiés par le service de la conservation foncière, car ce sont des actes administratifs et qu'ils sont légalisés. Seule leur forme est vérifiée.

La sincérité des titres fonciers est garantie par la publicité foncière faite dans le journal le Sahel et le procès-verbal de bornage fait sur le terrain. Dans un pays comme le Niger, cette publicité foncière est inconnue de la majorité des personnes vivant en milieu rural et surtout inaccessible. Il arrive également qu'un titre foncier soit établi sans que le bornage n'ait été fait, il est difficile dans ce cas qu'une contestation légitime s'exprime.

Un acte de sécurisation foncière, y compris un titre foncier, peut être établi sans qu'une réelle procédure contradictoire n'ait eu lieu sur le terrain, bien que cela soit prévu dans les textes.

De ce fait, la garantie de la légitimité des droits repose notamment sur la bonne foi des différents acteurs, en particulier pour les actes établis par les autorités traditionnelles, les Commissions foncières et les communes. Dans un contexte de forte pression foncière et d'augmentation de la valeur de la terre, ces mécanismes semblent tout-à-fait insuffisants pour assurer à 100% une délivrance de titres fonciers légitimes en milieu rural.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le droit de propriété formalisé par un titre foncier ne peut être remis en cause que dans un seul cas : si ce droit de propriété a été délivré sur un domaine public délimité. Actuellement, en milieu rural, seules les forêts classées font partie du domaine public inventorié : aucun espace pastoral n'a été classé.



Borne dans un espace récupéré (plateau de Yawaré, commune 5 de Niamey)

Références juridiques

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° 2005-26 du 15 novembre 2005 portant loi de finances pour l'année budgétaire 2006

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

Loi n° 2012-37 du 20 juin 2012 portant Code Général des Impôts

Décret n° 97-367/PRN/MAG/EL du 2 octobre 1997 déterminant les modalités d'inscription des droits fonciers au dossier rural

Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale française