

Burkina Faso

I. Le cadre général

Le Burkina Faso est un pays de 274 120 km², relativement plat, largement composé de plateaux plus ou moins latéritiques, d'une altitude moyenne entre 2 et 300 mètres. Assez peuplé, le Burkina comptait en 2006, 14 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 3,1 %¹ dont 85 % de ruraux. Au point de vue ethnique, les Mossi dominent largement ; plus de 50 % surtout autour de Ouagadougou et dans la partie Nord du pays. C'est important politiquement dans la mesure où l'Empire Mossi a introduit une forte culture de l'État structuré et hiérarchisé.

Le Burkina Faso est un pays extrêmement pauvre, enclavé, aux sols relativement pauvres, aux ressources en eaux limitées. L'agriculture est largement de subsistance, mais aussi industrielle, avec la canne à sucre, le coton en forte croissance, le karité. L'élevage joue un rôle important.

Le Burkina, historiquement connu comme le siège des empires Mossi², a d'abord été constitué en 1919 en territoire colonial, la Haute-Volta. Avec l'Indépendance, proclamée le 5 août 1960, une nouvelle histoire politique commence. « *Les partis autres que le RDA sont successivement supprimés, les chefferies traditionnelles même sont éliminées.* »³ En août 1984, la Haute-Volta prend le nom de Burkina Faso (pays des hommes intègres). En 1990, le processus de démocratisation et de libéralisation est enclenché.

Le Burkina Faso a mis en place un processus de décentralisation relativement élaboré, qui doit permettre une meilleure administration du territoire et un développement économique accéléré par la prise en charge, par les collectivités concernées, de leurs responsabilités économiques et sociales, culturelles et politiques. Ce processus concerne le monde rural comme celui de la ville. Il est articulé avec un certain nombre de réformes plus thématiques destinées à adapter la règle juridique à la fois au nouveau contexte de la gestion administrative et à un choix politique très différent du système « révolutionnaire » précédent. C'est ainsi qu'a été menée une « relecture »⁴ de la RAF (réorganisation agraire et foncière), concrétisée en 1996⁵.

¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

² Ceux-ci, selon les sources disponibles, auraient été fondés au XII^e siècle par des populations venues du Nord du Ghana, en passant par l'Est du pays actuel. En fait, les Mossi seraient le résultat de la fusion entre ces groupes conquérants et les autochtones, les nouveaux venus prenant le pouvoir politique, sous une forme féodale, et respectant les coutumes locales notamment religieuses et foncières.

³ Bourges H. et Wauthier C., *Les cinquante Afriques*, 1979, Le Seuil, coll. « L'Histoire immédiate », p. 442.

⁴ Le terme de « relecture » est utilisé au Burkina Faso pour identifier un processus de révision d'un ensemble spécifique de texte ou d'un code. Ce terme est maintenant exporté au Mali qui procède depuis 1995 à une « relecture » du Code domaniale.

⁵ Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; décret n° 97-054/PRES/PM/MEF du 6 février 1997, portant conditions et modalités d'application de la loi sur la réorganisation agraire et foncière au Burkina.

II. L'organisation administrative territoriale

• Les dispositions générales

« Le territoire du Burkina Faso est divisé en collectivités territoriales ou locales et en circonscriptions administratives. »⁶ Ces collectivités territoriales sont la commune et la région. On remarquera l'usage simultané des qualificatifs « territoriales » et « locales ». Le premier était celui utilisé dans la législation de 1993. Au demeurant, dans la suite du texte de la nouvelle loi de 2004, il n'est plus question que de « territoriales »⁷.

On a indiqué plus haut que la région est en même temps une circonscription et une collectivité. Le législateur prend soin de préciser que « le ressort territorial de la région est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent » (art. 16, loi n° 055-2004).

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; elles disposent d'un conseil élu, instance délibérante, dont le président assume les responsabilités de l'exécutif. Ces collectivités ne sont plus soumises à la tutelle de l'État, mais au contrôle de celui-ci⁸. Enfin, de fortes compétences en matière domaniale et foncière sont dorénavant reconnues à la commune et à la région, ce qui est évidemment une démarche fondamentale dans la reconnaissance et la légitimation d'un pouvoir local réel. Ces caractéristiques nouvelles, domaniales et foncières seront examinées au point n° IV ci-après.

Les circonscriptions administratives sont la région, le département et le village. Les circonscriptions administratives sont placées sous l'autorité d'un représentant de l'État, ce qui n'exclut pas l'existence d'organes consultatifs. Les régions disposent à la fois d'instances élues et de représentants de l'État, ceux-ci assumant l'autorité sur les services d'État déconcentrés.

De haut en bas, le découpage est le suivant :

- la région, qui est à la fois collectivité territoriale et circonscription administrative ;
- le département, circonscription administrative, comprenant des villages et/ou des communes ;
- la commune, rurale ou urbaine⁹, collectivité locale, qui peut être divisée en secteurs communaux et/ou en villages ;
- les villages, qui ne sont que des circonscriptions administratives.

La loi prévoit en outre des communes à statut particulier, régime destiné en pratique à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso¹⁰. Ces statuts particuliers, dus notamment à l'importance démographique des deux villes concernées, se concrétisent surtout par l'institution, dans ces villes, d'arrondissements fonctionnant comme des communes, le conseil municipal jouant le rôle d'un super conseil et les tâches étant réparties entre la commune centrale et les arrondissements, de même que les modalités de la gestion budgétaire.

⁶ Cf. art. 1, loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

⁷ On rappellera que pour les théoriciens, le choix de l'appellation n'aurait pas de portée juridique, ce que l'on peut regretter. Il paraîtrait en effet opportun de distinguer les collectivités territoriales, correspondant à un découpage systématique du territoire et celles locales, correspondant à des situations géographiques particulières.

⁸ Cf. art. 126, loi n° 041 précitée. On doit cependant préciser que les dispositions restent très largement les mêmes que dans la législation précédente, par-delà un certain nombre de détails. Mais, déjà en 1993, l'autorisation ou l'approbation préalable étaient limitées aux cas les plus sensibles, budgétaires notamment. Il semble donc qu'il faut voir dans le changement de vocabulaire de 1998 une manière pour le pouvoir politique de mieux « publiciser » sa volonté de donner au pouvoir local une réelle capacité opérationnelle.

⁹ Au demeurant, compte tenu des dispositions applicables aux communes, en particulier en matière de compétences, il semble que pour le législateur la commune soit plutôt urbaine ; cette approche est assez conforme à l'évolution des textes dans lesquels la commune rurale constitue une innovation, à rapprocher sans doute de celles créées au Mali ou des communautés rurales du Sénégal.

¹⁰ Ces statuts étaient fixés par la loi n° 005/93/ADP du 12 mai 1993, portant statut particulier de la province du Kadiogo et de la commune de Ouagadougou, et celle n° 006/ADP de la même date.

Les règles applicables aux collectivités territoriales sont fixées par la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso. Parmi les principes fondamentaux de cette organisation, on retiendra notamment : que les compétences sont déterminées par la loi ; que la répartition des compétences entre l'État et les collectivités est « *régie par le principe de subsidiarité* » (art. 34, loi précitée) ; un transfert de compétences accompagné du transfert des moyens y correspondant ; l'absence de tutelle entre les diverses collectivités territoriales.

Les compétences des collectivités territoriales sont l'objet du titre I du livre II du code. On doit remarquer que si beaucoup de compétences sont classiques, une place particulière est reconnue au secteur foncier puisque le domaine foncier des collectivités territoriales fait l'objet de la section 1 du chapitre sur les compétences. Les modalités en seront examinées plus loin, au point IV.

Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Burkina Faso

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Region (1)	45					Conférence des cadres consultative	Haut-commissaire nommé par l'État
		Région (1)	45	Oui	Oui	Conseil provincial élu	Président conseil provincial élu par celui-ci en son sein
Départements (2)						Conseil départemental consultatif	Préfet nommé par l'État
		Commune (au moins 5 000 habitants et budgétaire 5 millions CFA)	47	Oui	Oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal en son sein
		Arrondissement	(3)	cf. Commune	cf. Commune	cf. Commune	Cf. Commune
Villages (4)				Non	Non	Conseil de village consultatif, élu ?	Délégué administratif, nommé ou élu ?
Secteurs comm.				Non	Non	?	?

Remarques :

1. La région est une circonscription administrative et une collectivité territoriale. Elle a pris la place de la province.
2. Le département regroupe au moins cinq villages comprenant au moins 10 000 habitants.
3. L'arrondissement est une subdivision des communes à statut particulier (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, etc.). Il équivaut alors à une commune, la commune principale étant une sorte de super-commune.
4. Le village se définit comme toute agglomération permanente (en 1993, d'au moins 100 habitants ou 20 familles, distante d'au moins 5 kilomètres de toute autre agglomération). Son statut reste à préciser.

• Les dispositions relatives à la région

Elle a vocation à être « *un espace économique et un cadre adéquat d'aménagement, de planification et de coordination du développement* » (art. 15, loi n° 055-2004). Son ressort territorial est composé de l'ensemble des territoires des communes qui la composent.

La région dispose d'un organe délibérant, le conseil régional, et d'un exécutif, le président du conseil régional assisté de deux vice-présidents qui sont élus par le conseil régional en son sein.

• Les dispositions relatives à la commune

Elle est la collectivité territoriale de base. Elle est structurée en secteurs et/ou en villages. Elle dispose d'un conseil municipal qui est l'organe délibérant, le maire et ses deux adjoints constituant l'exécutif communal.

Il existe des communes urbaines et des communes rurales, la loi fixant des conditions bien précises pour relever de l'une ou de l'autre catégorie.

La commune urbaine

Ainsi, « *la commune urbaine est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de vingt-cinq mille (25 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires annuelles propres d'au moins vingt-cinq millions (25 000 000) de francs CFA* » (art. 19, loi n° 055-2004). La commune urbaine est subdivisée en secteurs et, le cas échéant, en villages.

Certaines conditions particulières ont pour effet de permettre de transformer la commune urbaine en commune à statut particulier : il faut pour ce faire que la population soit d'au moins deux cent mille habitants et que les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires annuelles d'au moins cinq cent millions de francs CFA. Ces communes à statut particulier sont organisées en arrondissements, regroupant eux-mêmes plusieurs secteurs et éventuellement villages.

La commune rurale

La commune rurale, quant à elle, « *est un regroupement de villages qui a une population d'au moins cinq mille (5 000) habitants et dont les activités économiques permettent de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins cinq millions (5 000 000) de francs CFA* » (art. 27, loi n° 055-2004). Si cette disposition paraît relativement claire, l'alinéa 2 du même article vient la compliquer en disposant : « *Nonobstant les dispositions ci-dessus, les territoires des départements existants à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont érigés en communes rurales* ».

Selon la loi, une commune rurale comprend un espace d'habitation, un espace de production et un espace de conservation, définis par les articles 29 à 31 de la loi.

La commune (il en existait 122, dont 47 urbaines, en 1998), créée par la loi, dispose d'un conseil municipal élu. « *Le conseil municipal définit les grandes orientations en matière de développement communal (...) Il règle par ses délibérations les affaires de la commune et donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'État ou par d'autres collectivités* »¹¹ ; il délibère notamment sur le budget, les acquisitions de biens immobiliers, les taux des taxes et redevances revenant à la commune. Il faut retenir que l'ensemble des délibérations de caractère budgétaire, financier ou patrimonial, ne sont exécutoires qu'après leur approbation par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'Administration du territoire et du Budget (art. 88, loi n° 042/98).

La commune est administrée par le maire et ses adjoints. Les attributions du maire sont plus spécifiques et consistent à la fois en activités de l'élu communal (il est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal, et il est l'ordonnateur du budget communal), et de représentant de l'État dans la commune (police, état-civil, etc.). Le maire est élu par le conseil municipal en son sein. La suspension ou la révocation peuvent intervenir dans un certain nombre de cas énumérés par la loi (incompatibilité de fonctions ou faute ou erreur de gestion). Le maire est assisté d'un secrétaire général nommé par arrêté du ministre chargé de l'Administration du territoire.

¹¹ Cf. art. 83, loi n° 042 précitée ; il faut y ajouter les articles 57 à 91 de la loi n° 041, pour les dispositions spécifiques relatives aux compétences communales.

• Les dispositions relatives au département

Le département, exclusivement circonscription administrative, est dorénavant défini comme comprenant des villages et/ou des communes (art. 24, alinéa 1, loi n° 041/98). Cette présentation extrêmement précise devrait logiquement être complétée par les éléments techniques indiqués dans la législation précédente puisqu'il n'y a pas de contradiction : regroupement d'au moins cinq villages, comprenant au minimum dix mille (10 000) habitants¹². Le département est administré par un préfet, représentant de l'État et chef de circonscription, nommé par l'État, assisté d'un organe consultatif qui est le conseil départemental à vocation consultative, présidé par le préfet. « *La composition, les attributions et le fonctionnement du conseil départemental devraient être précisés par décret* » (art. 25, loi n° 041/98).

• Les dispositions relatives au village

La définition du village, exclusivement circonscription administrative en dépit du fait qu'il s'agit du niveau de base des communautés, a semble-t-il disparu du nouveau texte de 2004, alors qu'en 1998, il était qualifié ainsi : « *Le village est une agglomération permanente* » (art. 26, loi n° 041/98). Il semble donc qu'il faut recourir aux dispositions antérieures non contradictoires avec le nouvel article. Le village demeurerait alors « *toute agglomération permanente, comptant au moins cent (100) habitants ou vingt (20) familles, et distante d'au moins cinq (5) kilomètres d'une autre agglomération* » (art. 1^{er}, loi n° 003). Le village est administré par un conseil villageois de développement (CVD) dont les modalités d'organisation, de composition et de fonctionnement sont fixées par le décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007. La mise en place de ce conseil est supervisée par le conseil municipal de la commune à laquelle est rattaché le village. Ce conseil « *est le regroupement de l'ensemble des forces vives du village* » et à ce titre il est doté d'une assemblée générale qui élit en son sein un bureau avec un président.

• Les dispositions relatives au secteur

Le secteur communal, subdivision de la commune, a perdu dans le texte de 2004 toutes ses caractéristiques antérieures, dont son statut de circonscription administrative de base¹³. Dans l'absence de précision du texte, il faut appliquer la règle selon laquelle les dispositions antérieures continuent de s'appliquer sauf celles contraires à la nouvelle législation. Partant de ce principe, on peut supposer que le secteur pourrait avoir un responsable administratif assisté d'un conseil, pour garder le parallélisme avec le village. Néanmoins, il semblerait opportun que le législateur se prononce rapidement pour trancher cette incertitude.

III. La gestion domaniale et foncière

Le système domaniale dit RAF, Réforme agro-foncière, a été fortement remis en cause après le changement constitutionnel intervenu en 1991 qui a notamment reconnu formellement le droit de propriété : « *Le droit de propriété est garanti. (...) Il ne peut y être porté atteinte que dans les cas de nécessité publique constatés dans les formes légales. Nul ne saurait être privé de sa jouissance si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste indemnisation fixée conformément à la loi. Cette indemnisation doit être préalable à l'expropriation sauf cas d'urgence ou de force majeure.* »¹⁴ Après la

¹² Cf. art. 16, loi n° 003 précitée.

¹³ Selon l'article 15 de la loi n° 003 précitée, le secteur était administré par un responsable administratif de secteur élu par le conseil de secteur ; il devait disposer d'un conseil élu, instance consultative, élisant en son sein le responsable administratif, dont les tâches et responsabilités étaient identiques à celle du responsable de village en milieu rural. Le conseil de secteur avait les mêmes pouvoirs et compétences que le conseil de village.

¹⁴ Constitution du 11 juin 1991, article 15. On pourrait cependant faire remarquer que ce droit de propriété ne s'exerce pas forcément sur la terre, si celle-ci est considérée comme une ressource naturelle, puisque l'article 14 du même texte prévoit que ces dernières appartiennent au peuple. C'est donc une question de perception, d'interprétation. Il semble bien que la RAF soit en faveur d'une perception selon laquelle le sol n'est pas une ressource naturelle, et ce en dépit de la perception coutumière qui traite clairement du droit d'usage ou d'occupation plutôt que de la propriété du terrain en tant que tel.

relecture de la RAF menée en 1991¹⁵, avant même la promulgation de la nouvelle Constitution, une nouvelle loi domaniale et foncière et son décret d'application ont été adoptés en 1996.

Ce dispositif légal devrait faire l'objet d'une nouvelle relecture pour tenir compte des dernières évolutions, notamment concernant le foncier rural, comme l'indique l'adoption, le 25 février 2009, d'un décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission technique interministérielle chargée de la relecture de la loi portant réorganisation agraire et foncière. Mais surtout, ce dispositif sera modifié à relativement court terme par les dispositions de la nouvelle loi de 2009, portant régime foncier rural, votée le 16 juin 2009 par l'Assemblée nationale. Les principales caractéristiques de ce nouveau dispositif applicable au foncier rural seront donc présentées ci-après, au point III.6, même si le texte pour l'instant ne peut être appliqué faute des décrets appropriés, en cours de discussion au niveau gouvernemental. Ce n'est qu'après l'adoption de ces textes réglementaires qu'il sera possible de mesurer toutes les adaptations qui devraient dorénavant affecter la RAF dès lors qu'il s'agit de terrains ruraux. Compte tenu des nouvelles modalités de gestion de ces terrains, il est clair qu'un très gros travail de clarification des textes va devoir être entrepris pour que l'on puisse établir, avec la plus grande exactitude, l'état complet de la législation en matière domaniale et foncière au Burkina Faso.

• Le dispositif législatif et réglementaire

Cette organisation repose sur les textes de 1996, fruit de la relecture des textes de 1991¹⁶. Les grands principes de cette organisation sont présentés dans le tableau ci-après.

On doit souligner encore une fois que ce tableau (sur la page suivante) ne tient pas encore compte des modifications importantes que la loi de 2009 précitée va y apporter en ce qui concerne les terres rurales.

¹⁵ *Zatu* (loi) n° ANVIII-0039 bis/FP/PRES du 4 juin 1991, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; *Kiti* (décret) n° ANVIII-0328 Ter/FP/PLAN-COOP du 4 juin 1991, portant application de la réorganisation agraire au Burkina Faso.

¹⁶ Loi n° 014-96 et son décret d'application de 1997 précités.

Tableau : Gestion domaniale et foncière au Burkina Faso

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine foncier national	<ul style="list-style-type: none"> - Sites naturels et/ou aménagements artificiels soumis à un régime particulier (semblable à celui du domaine public) - Terrains immatriculés au nom de l'État - Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> - Incessibilité, imprescriptibilité, insaisissabilité Procédures domaniales spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorisations temporaires d'occuper, concessions - <u>terrains urbains aménagés</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>arrêté d'affectation</i> à service public . <i>arrêté de mise à disposition</i> pour occupations à fins non lucratives . <i>permis d'occupation</i> pour occupations à fins lucratives, de durée limitée dans le temps . <i>permis urbain d'habiter</i>, pour habitat permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur . <i>permis d'exploiter</i>, pour autres usages, permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur . <i>bail</i>, de courte ou longue durée - <u>terrains urbains non aménagés</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>autorisation d'occupation précaire</i> - <u>terrains ruraux</u> : <ul style="list-style-type: none"> . <i>titre de jouissance</i> semblable à permis d'exploiter ; conditions variables selon objet de l'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> - État : service des Domaines, service du Cadastre et service de la Publicité foncière - Administration territoriale pour attributions provisoires - Commissions <i>ad hoc</i> pour les attributions, les évaluations et les constats de mise en valeur, organisés à chaque niveau de collectivités territoriales - Au niveau du village, non-collectivité territoriale, une commission unique gère les trois fonctions
Domaine foncier des collectivités	Terrains transférés par État	voir Domaine foncier national	voir Domaine foncier national	Services État et collectivités
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Livre foncier et immatriculation	Service de la Publicité foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Service de la Publicité foncière
Domaine coutumier	Terrains ruraux objet de droits coutumiers et/ou d'occupation non contestée	Reconnaissance des droits sur des terrains pour logement et nourriture personnels et familiaux	Possibilité pour le détenteur de se faire attribuer un permis d'exploiter	Détenteurs coutumiers/ Administration territoriale et domaines, commissions <i>ad hoc</i>

. Le maintien du domaine foncier national

Le premier point à constater est le maintien du domaine foncier national¹⁷. Le contenu et le statut de ce domaine posent de multiples problèmes.

Concernant le contenu, il faut remarquer que l'article 3 de la loi n° 014/96 renvoie aux seuls biens immeubles cités à l'article 34. Or, ce dernier s'en tient à une énumération limitée aux biens habituellement rattachés au domaine public, mais appelés « certains biens » sans les qualifier de domaine public, et auxquels on applique les principes de gestion de ce dernier puisqu'ils sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

La définition légale du contenu du domaine foncier national est inexacte ou plutôt incomplète. De fait le législateur, en revenant sur la définition de 1991, s'est sans doute trouvé face à une contradiction : comment concilier la volonté maintenue de l'État de garder un contrôle maximal des terres à travers des processus parfois complexes d'aménagement, la nécessité de redonner un maximum de vigueur au droit de propriété reconnu constitutionnellement, et enfin le respect, tant qu'il n'y a pas conflits avec l'aménagement, des droits traditionnels. Bref, le contenu du domaine foncier national, à travers les différentes dispositions de la loi et de son décret d'application, consiste plutôt dans l'ensemble des terres non appropriées juridiquement, y compris les éléments assimilables au domaine public listés dans l'article 34.

Cela explique les règles juridiques applicables. Le domaine foncier national « est de plein droit propriété de l'État »¹⁸. On notera ici qu'il y a, au moins formellement, une contradiction dans le fait de définir comme propriété de l'État un bien de la Nation. Cela aboutit de fait à considérer que le domaine privé et le domaine national ne font qu'une seule et même entité juridique. Cette présentation n'a rien de « révolutionnaire » et résulte plutôt de l'incertitude du texte, sur ce point aussi. D'ailleurs, si, en vertu de l'article 3 de la loi, « les terres du domaine national peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales (...) Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'État », elles ne peuvent l'être qu'après avoir été immatriculées au nom de l'État, donc incluses dans son domaine privé. L'État et dans certaines conditions, les collectivités locales depuis 1998, peuvent seuls permettre l'accès à la terre non appropriée, à travers toute une panoplie d'instruments domaniaux spécifiques en fonction de la localisation du terrain et de son utilisation potentielle.

Enfin, il faut signaler que depuis les textes de 1998 sur l'organisation administrative territoriale et les collectivités locales, il est dorénavant prévu la possibilité de créer, dans chaque collectivité, un domaine foncier local par démembrement de celui national, mais aussi, pour l'État, de transférer la gestion partielle du domaine national dont il a la charge.

. La mise à l'écart du domaine public

Partant du principe général d'unicité du domaine, le législateur n'a pas prévu spécifiquement un domaine public. Celui-ci est remplacé par un principe d'identification de biens soumis à un régime particulier : « certains biens immeubles du domaine foncier national, en raison de leur nature, de leur destination et de leur affectation, bénéficient de mesures particulières de gestion et de protection. Ce sont : ... » (art. 34, loi n° 014/96). Suit une énumération de sites naturels et de lieux ou aménagements qui ressemblent étrangement aux composantes habituelles du domaine public naturel et du domaine public artificiel, auxquelles on a ajouté des éléments relevant ordinairement d'autres volets de législation comme par exemple les parcs nationaux (régime forestier) ou les carrières. Le texte précise également le principe général selon lequel ces terrains sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, et que par ailleurs des règles spécifiques de police, de conservation et d'utilisation de ces biens doivent être « réglementées par l'autorité ayant dans ses attributions le service desdits biens » (art. 37, loi n° 014/96). On doit aussi penser que, *mutatis mutandis*, il existe dans le domaine foncier local évoqué au paragraphe plus haut, des emprises relevant du « domaine public » des collectivités.

¹⁷ Art. 2 de la loi n° 014/96 précitée : « Il est créé un domaine Foncier national du Burkina Faso », lequel, selon l'article 3 du même texte, « est constitué de toutes les terres et des biens immeubles ou assimilés cités à l'article 34 ci-dessous situés dans les limites du Territoire national et de ceux acquis par l'État et les autres collectivités publiques. »

¹⁸ Art. 4, loi n° 014/96 précitée.

. Le principe de l'obligation d'aménagement

Tous les terrains, urbains comme ruraux, devraient être situés dans des zones ayant fait l'objet de schémas directeurs d'aménagement avant de pouvoir accéder réellement à la vie juridique. Cela s'explique dans un contexte qui a pour objectif de redéfinir le droit du sol et des ressources naturelles dans une logique de gestion complémentaire pour un meilleur développement. La RAF propose un système complet de gestion des ressources naturelles, y compris le sol¹⁹, en prévoyant une distinction entre les zones rurales et les zones urbaines²⁰.

Ce principe ne souffre qu'une seule exception, réservée aux seules terres rurales : l'occupation et l'exploitation de celles-ci demeurent possibles « *dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille* » (art. 52, loi n° 014/96), et ce, sans aucun titre administratif, et sans aucune taxe ni redevance.

. Les modalités d'attribution des terres « domaniales » relevant du domaine foncier national

L'attribution se fait au moyen d'actes établis et délivrés « *à titre onéreux ou exceptionnellement gratuit* » (art. 50, loi n° 014/96), certains sans distinction de la nature du terrain²¹, d'autres selon des modalités variables pour les zones urbaines et les zones rurales. Le point de départ pour déterminer les modalités de gestion des terres du DFN est donc leur classification. En vertu de l'article 38 de la loi n° 014/96, il y a « *deux catégories de terres suivant leur situation et leur destination : les terres urbaines et les terres rurales* ». Cette répartition par la RAF doit être complétée depuis 1998 par les dispositions relatives à la distinction entre les communes rurales et les communes urbaines (voir plus haut l'Organisation administrative du territoire).

. Les terres urbaines

« *Les terres urbaines sont celles situées dans les limites administratives ou celles du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme des villes et localités, et destinées principalement à l'habitation, au commerce, à l'industrie, à l'artisanat, à l'installation des services publics et d'une manière générale aux activités liées à la vie urbaine.* »²² Il faut tenir compte aussi, depuis 1998, des dispositions relatives aux communes qualifiées d'urbaines, dont tous les terrains inclus sur leur territoire devraient être considérés comme urbains²³. Ces terres « urbaines » se répartissent en deux groupes : celles qui sont aménagées et celles qui ne le sont pas. Les premières peuvent être attribuées de différentes manières selon le motif de l'occupation du terrain : « *arrêté d'affectation* » pour les services publics (art. 54, loi n° 014/96) ; « *arrêté de mise à disposition* » pour les occupations à des fins non lucratives (art. 55, loi n° 014/96) ; « *permis d'occuper* », pour des occupations destinées à des activités lucratives « *sur des terres qui, par leur nature ou leur destination ou pour toute autre raison, ne peuvent être concédées en jouissance privative de longue durée* » (art. 56, loi n° 014/96) ; « *permis urbain d'habiter* »²⁴, titre permanent pour un terrain à usage d'habitation avec possibilité d'aliénation définitive ; « *permis d'exploiter* », titre permanent avec possibilité d'aliénation définitive, pour toute activité de caractère lucratif (art. 58, loi n° 014/96) ; « *bail* » de courte ou de longue durée. Par contre, les terrains « *non encore aménagés ou suburbains* » ne peu-

¹⁹ Cela est particulièrement mis en évidence par l'article 1 de la loi n° 014/96 précitée : « *La présente loi détermine les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, de la gestion des terres rurales et urbaines, du régime de l'eau, des forêts, de la faune, de la pêche, des substances de carrière et de mines, ainsi que de la réglementation des droits réels immobiliers.* »

²⁰ Ces zones sont définies par la loi en fonction de leur situation géographique et de leur utilisation potentielle : « *les zones urbaines destinées essentiellement à l'habitation et aux activités connexes ; les zones rurales dans lesquelles s'exercent les activités agricoles, forestières, pastorales et minières* », cf. art. 39 et 40 du texte.

²¹ Il s'agit de l'arrêté d'affectation à l'usage des services publics, de l'arrêté de mise à disposition (permettant l'occupation de terrains par des personnes physiques ou morales pour une activité sans but lucratif), du permis d'occuper permettant une occupation précaire et révoquant d'un terrain, du permis urbain d'habiter, du permis d'exploiter et du bail (cf. art. 51, loi n° 014/96 précitée).

²² Art. 39 alinea 1, loi n° 014/96 précitée.

²³ En fait, compte tenu des nouvelles dispositions relatives à l'organisation administrative du territoire, on pourrait se poser la question de l'éventuelle exclusivité urbaine des terres situées sur le territoire de ces seules communes. Le législateur devrait donc clarifier la situation car rien n'exclut *a priori* que d'autres zones soient qualifiées d'« urbaines », y compris dans les communes rurales lorsqu'elles existent.

²⁴ Ce titre donne à son bénéficiaire un droit de jouissance permanent pour des besoins d'habitations. Cf. art. 57, loi n° 014/96 précitée.

vent être occupés qu'à titre précaire, sur autorisation de l'Administration. Toute occupation sans titre des terrains inclus ou non dans un aménagement, est interdite et en cas de déguerpissement, aucune indemnisation ne peut être réclamée.

. Les terres rurales

Par opposition aux précédentes, les terres rurales sont situées en dehors des limites administratives des villes et localités, ou, le cas échéant, des limites des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, ces terres étant destinées principalement « à l'agriculture, à l'élevage, à la sylviculture, à la pisciculture, et, plus généralement, à toutes les activités liées à la vie rurale » (art. 40, loi n° 014/96). Pour y accéder, il faut obtenir un « titre de jouissance »²⁵, dont on peut supposer qu'il est une variante du permis d'exploiter, comme c'est le cas dans les zones urbaines pour les occupations à but lucratif. Les modalités d'attribution en sont variables selon qu'il s'agit d'activités agricoles (et selon le type d'activités agricoles) ou pastorales, de même que les modalités de mise en valeur.

. Les caractéristiques communes aux deux catégories de terres

Les attributions sont faites de gré à gré (la règle pour les terrains à usage d'habitation, sauf exceptions) ou par adjudication²⁶ avec ou sans intervention d'une commission d'attribution (voir *Organisation administrative* ci-après). Dans tous les cas, le bénéficiaire est tenu d'occuper et d'exploiter effectivement le terrain ainsi attribué selon les conditions initialement prévues (art. 62, loi n° 014/96), après que les terres, aménagées ou non, aient été préalablement immatriculées au nom de l'État²⁷. Il faut également souligner que tous les titres provisoires de caractère permanent (arrêté de mise à disposition, permis urbain d'habiter et permis d'exploiter), qui sont donc ceux susceptibles d'être transformés en titre de propriété définitive, sont susceptibles d'être affectés en garantie d'un emprunt permettant donc la mise en valeur du terrain requise par la loi (art. 61, loi n° 014/96), ce qui permet d'éviter les habituels problèmes de constitution d'une garantie de financement à partir d'un droit provisoire. Il y a de fait une assimilation de ces droits à un droit de superficie.

. L'accès à la propriété privée

Les personnes (physiques ou morales, publiques et privées) peuvent se faire céder le terrain qui leur a été attribué, moyennant le paiement du prix du terrain, sous réserve d'avoir satisfait aux obligations de mise en valeur de celui-ci, et d'avoir payé les taxes et redevances prévues. Cette disposition est ouverte aux titulaires de droits provisoires permanents que sont le permis urbain d'habiter, le permis d'exploiter ou l'arrêté de mise à disposition (art. 68, loi n° 014/96). Toutefois, l'État dispose d'un droit de principe, beaucoup plus général, concrétisé par l'article 70 de la loi de 1996 : « *Nonobstant les dispositions de l'article 68 ci-dessus, l'État peut aliéner des terres au profit de personnes morales publiques ou privées sans mise en valeur préalable et sans frais.* »

. La confirmation de la propriété et des droits réels immobiliers

Un certain nombre de droits réels immobiliers sont énumérés et reconnus par la loi. On y retrouve tous les droits classiques du droit civil ou du droit foncier selon le modèle de l'immatriculation²⁸. D'ailleurs, comme dans cette dernière, ces droits pour être validés doivent faire l'objet d'une publicité. Cette disposition semble devoir dorénavant s'appliquer aussi à la propriété de l'État, dont, selon une disposition du *Zatu* précédent, « *la force probante et absolue résulte de la présente loi* »²⁹. En clair, tout droit non reconnu par publication en vertu de la loi ne serait pas nécessairement celui de l'État, mais ne

²⁵ Art. 191, décret n° 97-054 précité, pour les terrains hydro-agricoles ; art. 197 du même texte pour les terrains de culture pluviale ; art. 199 pour les terrains aménagés pour l'élevage du bétail.

²⁶ La procédure d'adjudication est décrite dans les articles 221 à 224 du décret n° 97-054.

²⁷ Il s'agit là d'un point fondamental du dispositif car l'immatriculation est de nature à permettre l'identification d'éventuels usagers traditionnels ou coutumiers, et par ailleurs, elle devrait ultérieurement faciliter le suivi de la gestion foncière et de toutes les activités annexes.

²⁸ Art. 148, loi n° 014/96 précitée : « (...) *la propriété ; le droit de superficie ; l'usufruit ; le bail de longue durée ou emphytéose ; le droit d'usage et d'habitation ; les servitudes ou services fonciers ; le nantissement immobilier ou antichrèse ; les privilèges ou hypothèques* ».

²⁹ Art. 28, *Zatu* du 4 juin 1991.

pourrait relever que du domaine national. Ce qui est une manière de ne pas afficher trop ostensiblement la mise à l'écart des droits coutumiers. Les droits réels portant sur le sol doivent être enregistrés et mentionnés au titre foncier établissant le droit de propriété³⁰. Les dispositions relatives à la propriété et aux droits réels sont assez semblables à celles de l'immatriculation comme on l'a dit plus haut, le livre foncier s'appelant ici registre foncier, et le conservateur demeurant le receveur de la Publicité foncière.

Il faut ajouter ici une mention particulière pour la loi n° 029-2006/AN du 7 décembre 2006, portant opération spéciale de délivrance de titres fonciers. Ce texte, singulier car sans équivalent dans les autres pays analysés, met en place des conditions particulières, dans les villes de Bobo-Dioulasso et de Ouagadougou, pour la délivrance, dans des conditions simplifiées, de titres fonciers au profit des personnes détentrices d'un permis urbain d'habiter, d'un permis d'exploiter ou d'un arrêté de mise à disposition (art. 2), mais aussi au profit des « *personnes physiques ou morales remplissant les conditions d'obtention des titres ci-dessus cités* ». Il faut voir là, semble-t-il, le souci du Gouvernement de relancer une politique de « titrisation », alors que l'on sait les problèmes multiples que pose la recherche de généralisation des titres fonciers.

. Une approche très particulière des droits coutumiers ou traditionnels

Enfin, il faut mentionner le problème des droits coutumiers qui s'intègrent difficilement dans cette approche très technocratique du droit domanial et foncier. Le législateur règle la question par une formulation très approximative et néanmoins ouverte : « (...) *l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif* »³¹. Dans cette hypothèse, il n'y a lieu à aucun paiement de taxe ou de redevance pour l'occupation. Il faut par ailleurs souligner que ces occupants peuvent évidemment revendiquer l'attribution d'un titre de jouissance pour rentrer dans le système de droit écrit. À ces règles concernant l'utilisation des terrains, il faut ajouter celles relatives aux espaces forestiers, essentiels pour la vie des collectivités rurales. Le décret prévoit des dispositions spécifiques mais limitées, d'autant plus qu'elles ne peuvent jouer que dans la mesure où ces droits traditionnels ne rentrent pas en conflit avec les exigences techniques et économiques modernes³². De même, des dispositions spécifiques sont prévues concernant l'exercice du droit de chasse³³, et la pêche³⁴.

• L'organisation administrative

Elle repose sur deux principes généraux : le ministre chargé des Domaines est responsable de la gestion du domaine foncier national (il traite donc aussi bien des questions domaniales que de celles foncières), et le ministre chargé du Cadastre est chargé de la mise en place de l'outil cadastral nécessaire aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Du ministre chargé des Domaines dépendent le service chargé des Domaines, celui de l'Enregistrement et du Timbre, et celui de la Publicité foncière, dont les bureaux sont tenus par des receveurs spécifiques³⁵, sauf exception. Cette Administration comporte, outre les services centraux, des bureaux et des recettes provinciales. Ce dispositif déconcentré devrait être fortement modifié dans les années à venir pour prendre en considération les nouvelles exigences de la décentralisation en matière domaniale et foncière.

³⁰ Le titre V de la loi n° 014/96 est consacré entièrement à *De la réglementation des droits réels immobiliers*.

³¹ Art. 57, décret n° 97-054 précité.

³² « *L'exercice des droits d'usage (dans les forêts protégées, ceux de culture, sur le pâturage des animaux domestiques, la circulation, la cueillette des produits et sous-produits forestiers ; dans les forêts classées : le ramassage du bois mort, la récolte des fruits et des plantes alimentaires et médicinales, la pêche et toute autre activité autorisée expressément par les textes de classement) est réglementé comme suit : dans les forêts protégées, les populations continuent d'exercer leurs droits d'usage. Cependant, les produits qui en résultent ne peuvent faire l'objet de transactions commerciales que dans les conditions prévues à l'article 289 (permis d'exploitation) ; dans les forêts classées, l'exercice des droits d'usage est accordé en priorité aux populations riveraines.* »

³³ Art. 307, décret n° 97-054 précité.

³⁴ Art. 354, décret n° 97-054 précité.

³⁵ « *Le receveur de la Publicité foncière est chargé : 1) de l'inscription des droits réels constitués sur les immeubles du Domaine foncier national au profit de personnes physiques ou morales de droit public ou privé ; 2) de la conservation des actes, documents et plans relatifs aux immeubles et droits réels publiés ainsi que de la communication au public des actes y afférents* » (art. 169, loi n° 014/96 précitée).

Mais il faut aussi et surtout mettre en évidence une des grandes spécificités de cette gestion domaniale et foncière au Burkina Faso, qui consiste dans l'intervention de multiples commissions. On en trouve en effet au moins trois sortes : celles d'attribution, celles d'évaluation et de constat de mise en valeur, celles de retrait³⁶. Elles sont mises en place et organisées pour chaque niveau domaniale territorial, à une exception près, le village, dans lequel une commission *ad hoc*, celle de Gestion des terroirs, est subdivisée en trois sous-commissions reprenant les compétences précédentes³⁷. La composition en est variable selon la localisation et l'utilisation potentielle du terrain, même si on y trouve toujours les représentants des Administrations techniques concernées. À l'exception de la commission villageoise, la présidence de la commission d'attribution est tenue par le maire (quand il s'agit d'une commune) ou par le préfet dans les autres cas ; celle de la commission d'évaluation, par un représentant du service des Domaines, comme, celle de la commission de retrait. Les demandes de terrain doivent être adressées au président de la commission locale d'attribution.

• Les pratiques foncières

La première version de la RAF est intervenue en 1984, essentiellement pour tenter de débloquer la situation foncière paralysée notamment par la spéculation menée par les propriétaires coutumiers, l'État n'intervenant pas dans un contexte légal caractérisé par le maintien des textes coloniaux. Il fallait donc essentiellement « *restaurer la prééminence de l'État en supprimant la propriété privée des sols et en particulier la propriété coutumière, les sols devenant propriété inaliénable et incessible de l'État* »³⁸.

De 1984 à 1989, la RAF a permis de lotir environ 60 000 parcelles à Ouagadougou, essentiellement en zone urbaine et sur des terrains coutumiers³⁹, ce qui est peut-être un bon chiffre (encore que les modalités de gestion, notamment financière, de ces attributions attestent plutôt d'un échec certain⁴⁰), mais qui en même temps confirme un processus connu selon lequel la loi domaniale et foncière demeure réservée, sauf exceptions rares, à la ville et aux zones périurbaines.

On constate par ailleurs de multiples problèmes concernant la composition et le fonctionnement des diverses commissions, faute en particulier des moyens et instructions nécessaires.

Globalement, les pratiques foncières, comme presque toujours, consistent dans le maintien ou plutôt des adaptations des pratiques coutumières, en particulier dans les zones périurbaines, dans les zones rurales soumises à une forte pression démographique et dans celles où des aménagements plus ou moins importants entraînent une valorisation économique forte et donc tendent à faire remplacer les objectifs d'autosubsistance par ceux de rentabilité et de développement. Simultanément, le développement des pratiques domaniales et foncières modernes demeure limité, sinon dans les zones urbaines, où il apparaît souvent comme le corollaire de l'insécurité juridique et administrative des situations à référence coutumière. La multiplicité des opérations de lotissement menées par les maires sur le domaine foncier national, le plus souvent au mépris des règles en vigueur, atteste d'une revendication d'un pouvoir domaniale local, ce que la loi n° 041 de 1998 est venue confirmer.

Il est évidemment difficile de procéder à une évaluation des effets de la législation actuelle puisque le décret d'application n'est paru qu'en 1997. On peut néanmoins présumer que cela ne changera pas grand-chose à la situation préexistante, même si l'ouverture en faveur de la reconnaissance de la propriété individuelle peut constituer un acquis. Il manque toujours une véritable possibilité de reconnaissance des droits traditionnels, des droits oraux, en dépit des dispositions qui permettent à leurs titulaires d'entamer une démarche de reconnaissance par l'attribution d'un titre provisoire de jouissance transformable en droit de propriété comme évoqué plus haut.

³⁶ Art. 41 et suivants, loi n° 014/96 précitée.

³⁷ Art. 46, loi n° 014/96 précitée.

³⁸ Brunet F. et Hernandez A., *La législation foncière et domaniale en zone urbaine au Burkina Faso*, Rapport pour la Banque mondiale, ADRET, 1991, p. 23.

³⁹ Brunet et Hernandez, rapport précité, p. 23.

⁴⁰ Sur les 67 327 parcelles créées dans les lotissements de Ouagadougou, seulement 23 133 figuraient en 1991 sur les listes d'attribution et les registres transmis disponibles aux Domaines, alors même que ce service est rapporteur des commissions d'attribution. Seulement 18 000 de ces parcelles ont été attribuées régulièrement. Dans certaines zones, on aurait, dans le même temps, délivré des titres fonciers ! Brunet et Hernandez, rapport précité, p. 43 et suivantes.

Un bon bilan de la situation foncière en milieu rural est établi dans le document *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSFMR)*⁴¹ qui sera analysé au point III.5 ci-après. Ce document résulte de l'analyse en quatre points principaux : « *une grande variabilité des contextes locaux, se combinant avec une diversité des types d'espaces ruraux (zones de terroirs, espaces aménagés...); un processus de transformations écologiques, démographiques et sociales rapides ayant un impact important sur la gestion foncière locale; un dispositif juridique et institutionnel faiblement effectif en matière foncière, contrastant avec une dynamique de pratiques foncières locales innovantes; une recrudescence des conflits fonciers* ».

• La gestion des conflits

Les conflits continuent de tenir une place importante dans la vie, notamment rurale et même, selon le document de la nouvelle *Politique de sécurisation foncière en milieu rural* (voir point III.5 ci-après), prennent de plus en plus d'importance : « *Les conflits fonciers sont de plus en plus nombreux et violents. Les causes institutionnelles, sur lesquelles l'on peut agir efficacement, sont principalement l'ignorance des maîtrises foncières et des prérogatives de gestion foncière des communautés autochtones sur les ressources de leurs terroirs, l'absence de règles locales consensuelles et validées relatives à l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que la faible articulation entre une multitude d'instances locales de gestion alternative des conflits et les institutions judiciaires de base* ». Ce document, parmi les éléments d'une crise foncière qui se met en place dans le monde rural, mentionne expressément « *la compétition accrue et conflictuelle entre acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres; (...) la multiplication et l'aggravation des conflits entre acteurs ruraux à l'occasion de la mise en valeur des terres et l'exploitation des ressources naturelles; la faible efficacité des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion foncière et de gestion des conflits en milieu rural* ».

« *Le conseil de village joue un rôle de conciliation en matière civile* »⁴² et il est donc, de ce fait, le premier niveau de gestion des conflits en matière foncière. Cette disposition d'un décret de 1994 devrait demeurer applicable dans le cadre de la nouvelle législation de 2004 (comme elle l'était pour la législation de 1998), relative à l'organisation territoriale, n'étant pas en contradiction avec celle-ci, même si des décrets sont prévus pour en définir les modalités d'application. D'autant plus qu'il paraît important et approprié qu'un texte réglementaire reconnaisse l'importance que conservent les pratiques traditionnelles et celle de créer dans le même temps des conditions pour que les conflits soient traités le plus près possible des usagers concernés.

Les mêmes dispositions concernaient le conseil de secteur qui, dans les zones urbaines, constituait donc le niveau de base de régulation des conflits fonciers. Par contre, ce même conseil ne devait pas être compétent pour les litiges liés à des procédures domaniales, lesquelles relevaient juridiquement de la seule compétence de la juridiction administrative de l'État. Ici encore, il faut se poser la question du devenir de cette disposition relative au conseil de secteur, puisque comme on l'a indiqué plus haut, la plus grande incertitude règne désormais concernant ce dernier, seulement mentionné dans la loi de 1998, sans aucune caractérisation juridique ni indication d'organisation ni de compétence.

Cette gestion des conflits à la base par des instances administratives de conciliation doit être rapprochée de l'organisation judiciaire. Celle-ci a connu de multiples changements, comme les législations domaniale et foncière, ou sur l'organisation administrative du territoire, liés aux changements politiques. Jusqu'en 1983, les conflits fonciers non « conciliés » localement relevaient soit de la justice, soit des juridictions spécifiques qu'étaient les tribunaux de première ou de deuxième instance de droit coutumier⁴³. Pendant la période révolutionnaire, les tribunaux avaient été remplacés par des tribunaux populaires de la Révolution (TPR), qui avaient surtout pour objectif de sanctionner les activités jugées antirévolutionnaires. Cette démarche permettait notamment de mettre à l'écart les chefs et notables traditionnels. À partir de 1991, le système judiciaire a été remis en place, et, pour ce qui concerne la présente étude, sous la forme

⁴¹ *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*, ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques / Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, Ouagadougou, août 2007, 49 p.

⁴² Art. 4, décret n° 94-310 précité.

⁴³ Ces tribunaux étaient composés du préfet (ou du sous-préfet) du département concerné, président du tribunal, et d'assesseurs non magistrats, en fait des chefs et des notables coutumiers nommés à cette fonction.

des tribunaux départementaux de conciliation (TDC), composés du préfet, président, et de quatre assesseurs qui, aux termes de la loi, doivent être des citoyens honorables de la communauté⁴⁴.

Les conflits n'impliquant pas de droits coutumiers ou non écrits, demeurent de la compétence des tribunaux, civil lorsqu'il s'agit de litiges de caractère foncier, administratif lorsqu'il s'agit des procédures domaniales concernant des occupations avec ou sans titre.

Si en zone rurale, les principaux conflits sont classiquement ceux naissant entre agriculteurs et éleveurs, et plus rarement entre agriculteurs, notamment dans le cas de nouveaux installés (faute le plus souvent de reconnaissance réelle du « chef » ayant attribué le droit d'occupation), en ville les litiges résultent plutôt de l'absence d'application réelle des textes en vigueur, ou de leur violation⁴⁵.

- **La mise en place d'une *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural***

Un important processus a été engagé en 1998, par le Gouvernement burkinabé, pour rénover la législation foncière dans le milieu rural, à partir d'un certain nombre d'expérimentations.

Le 30 septembre 2002, a été institué le Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, structure interministérielle, associant la société civile qui devait « proposer aux autorités compétentes les éléments nécessaires à la formulation et à l'application d'une politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural ». Les travaux du comité ont débuté en mars 2003, par une série de travaux expérimentaux (notamment en s'appuyant sur la démarche PFR)⁴⁶, permettant d'élaborer des solutions possibles. Ils ont abouti le 5 septembre à l'adoption de la nouvelle politique foncière qui sera décrite ci-après.

Cette nouvelle *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural* devrait modifier assez fortement le dispositif actuel de gestion des terres. Ce document a pour objectif principal de « mettre à la disposition des acteurs publics et privés un cadre politique cohérent de référence et un outil efficace d'aide à l'action », ce qui devrait impliquer la mise en place d'une Administration foncière « à même de gérer le foncier et de réguler les conflits en dotant les différents services de l'État d'un cadre clair et harmonisé de référence pour l'ensemble des actions entreprises par la puissance publique dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des terres rurales ; de favoriser la lisibilité des objectifs de l'action publique en matière foncière et d'obtenir l'adhésion des acteurs ruraux ; de fournir les bases solides et consensuelles pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale adaptée et effective ».

Dans ce document de politique, « la sécurisation foncière est entendue comme étant l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur des terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance de leurs droits »⁴⁷.

Il est particulièrement intéressant, dans le contexte de la présente étude, de signaler quelques-uns des principes directeurs de la nouvelle politique de sécurisation foncière : « - la différenciation : la prise en considération de la variabilité des situations et enjeux fonciers locaux dans l'élaboration des solutions de sécurisation foncière et la diversification par les pouvoirs publics de l'offre de modalités de sécurisation foncière ; - la liberté : le droit pour les acteurs ruraux de choisir les modes de sécurisation qui leur paraissent les plus appropriés en considération des contextes locaux particuliers et des enjeux fonciers locaux

⁴⁴ On peut évidemment s'interroger sur la composition de ces tribunaux, quelque peu contradictoire avec le principe fondamental de la séparation du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. La cohabitation Administration/usagers est d'autant plus ambiguë que c'est le préfet, personnage tout puissant, qui est ici présent. À l'inverse, on soulignera la présence de représentants des « communautés », même si on ne sait pas très bien ce que sont celles-ci, en particulier au regard des dispositions sur l'organisation du territoire. Sur ce sujet, on peut consulter *Les conflits fonciers et le droit étatique communautaire et local au Burkina Faso*, de Christian Lund, Dossier n° 70, IIED, Londres, mai 1997. On regrettera cependant que l'auteur ne se prononce pas sur cette question des « communautés ».

⁴⁵ Parmi ces violations urbaines, on notera le recours fréquent à des prête-noms ou à des personnes fictives pour contourner la limitation des attributions de parcelle à une par personne, la création de commissions non conformes aux dispositions de la RAF et faisant concurrence à celles légales dans l'attribution sinon la cession de terrains.

⁴⁶ Un document du comité intitulé *Pour une politique pragmatique et consensuelle de sécurisation foncière en milieu rural* fait un point détaillé de ce processus ; il est daté de septembre 2007.

⁴⁷ *Document de politique de sécurisation foncière*, p. 8.

spécifiques ; la subsidiarité : la décentralisation de la gestion foncière rurale, assortie d'une obligation de rendre compte et d'une implication des communautés de base ; - la légalité : les mesures préconisées de sécurisation foncière doivent d'une part, conférer aux acteurs ruraux un statut foncier reconnu par la loi et protégé par les juridictions, et d'autre part, se conformer aux principes fondamentaux (généralement de portée constitutionnelle) d'égalité, de non-discrimination et de citoyenneté... ».

Ces différentes caractéristiques permettent de proposer un certain nombre d'orientations et axes stratégiques, parmi lesquels il est intéressant de signaler :

- l'orientation 1 : reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles, ce qui devrait se concrétiser à travers quatre axes : « Axe 1 : reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux. (...) Ces droits sont entendus de manière large, c'est-à-dire en prenant en considération aussi bien les droits fonciers primaires (ceux résultant de la propriété dite coutumière) que les droits fonciers secondaires (appelés « droits délégués »). (...) Les droits fonciers locaux doivent être constatés et reconnus localement selon une procédure d'enquête publique et contradictoire et, au moyen d'outils juridiques diversifiés, adaptés aux réalités locales. Des attestations de possession foncière seront délivrées aux producteurs dont les droits auront été régulièrement constatés, leur ouvrant ainsi le droit de requérir la délivrance de titres de jouissance et/ou de propriété, conformément aux lois en vigueur. (...) Des outils de formalisation et de validation des transactions foncières seront également développés pour contribuer à prévenir et à minimiser les situations conflictuelles sur le terrain. Axe 2 : reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources de leur terroirs ;
- l'orientation 2 : promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base : ce qui devrait, entre autres, impliquer les « autorités coutumières dans la gestion foncière locale, et clarifier les règles locales de gestion foncière » ;
- l'orientation « Clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits » ;
- et enfin, l'orientation « Améliorer la gestion de l'espace rural », notamment clarifiant en définissant mieux les types de domaine foncier ;
- et enfin, l'Orientation « mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural, par la mise en place des institutions foncières appropriées aux différents niveaux ».

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique foncière, le document propose aussi une stratégie qui insiste notamment sur l'articulation entre cette politique et le processus de décentralisation. Un point important de cette stratégie devrait consister dans l'élaboration d'une loi cadre, travail en cours.

● La nouvelle loi foncière rurale de juin 2009

La nouvelle loi se situe clairement dans le contexte décrit au point ci-dessus et aux principes qui ont été évoqués.

. Les dispositions générales

La loi s'applique strictement aux terres rurales, lesquelles sont définies dans l'article 2 comme « celles situées à l'intérieur des limites administratives des communes rurales et destinées aux activités de production et de conservation ». Il convient d'y ajouter, toujours selon le même article, « les terres des villages rattachés aux communes urbaines », sous réserve bien sûr de l'utilisation de ces terres. Ce que confirme les dispositions de l'article 3 : « la présente loi ne s'applique pas aux terres destinées à l'habitation, au commerce et aux activités connexes, telles que déterminées par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme et par les plans d'occupation des sols ». Sont par ailleurs également exclues les terres supportant « des forêts protégées et classées, les aires fauniques, les espaces pastoraux, les ressources minières et en eaux », qui demeurent soumis aux dispositions des législations spéciales qui les concernent.

Ces terres rurales sont soumises à un régime juridique particulier car elles constituent « un patrimoine de la Nation » (art. 4) ; cela justifie que l'État soit chargé notamment de « la gestion rationnelle et durable des terres rurales », de « la lutte contre la spéculation foncière en milieu rural... », de l'organisation « de la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux légitimes des popula-

tions rurales », d'assurer « la garantie des droits de propriété et de jouissance régulièrement établis sur les terres rurales ». On mesure là l'importance des innovations introduites par la loi : celle-ci reconnaît l'existence de droits fonciers locaux légitimes, susceptibles d'être reconnus légalement, ce qui revient à dire que la loi n'a plus le monopole de dire le droit. On reconnaît que ce que l'on appelle couramment les droits coutumiers peuvent avoir une valeur juridique non seulement pratique, mais légale, sous réserve, évidemment, de modalités de reconnaissance de ces droits. Par ailleurs, la loi met sur le même pied la garantie des droits de propriété et de ceux de jouissance, autrement dit, de détention du sol établis autrement que par les modes civilistes jusque-là seuls reconnus.

Partant de là, la loi distingue trois catégories de terres rurales : celles relevant du domaine foncier de l'État, celles relevant du domaine foncier des collectivités territoriales, et celles relevant du « patrimoine foncier rural des particuliers » (art. 5). Cette catégorisation est importante dans la mesure où elle fixe le cadre d'intervention et donc de gestion foncière des trois catégories d'acteurs concernés.

L'article 6 pose ensuite une série de définitions, comme on le trouve dorénavant dans beaucoup de lois. On remarquera au passage que cette manière de faire pose un énorme problème si on ne veille pas à la cohérence du vocabulaire entre les différentes législations car elle peut avoir pour effet de donner à un même terme plusieurs définitions légales, toutes valables puisque le législateur prend toujours soin de préciser que cette définition n'est valable que dans le cadre de la présente loi ou au sens de la présente loi.

Dans ces définitions, on retiendra notamment celle des *Chartes foncières locales*, définies comme « des conventions foncières locales inspirées des coutumes, usages ou pratiques fonciers locaux, élaborés au niveau local et visant dans le cadre de l'application de la présente loi, à prendre en considération la diversité de contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural », la « possession foncière rurale », qui est « le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes locaux », les « droits d'usage fonciers ruraux », qui sont « les droits d'exploitation des terres rurales, consentis à temps et à titre personnel par un possesseur foncier rural à une autre personne ou groupe de personnes », mais aussi la présence d'une définition du « prêt de terre rurale », or on le sait, dans beaucoup de pays, les « prêts de terres » sont très souvent une source très généralisée de conflits multiples.

Un chapitre entier (chapitre II du titre I) est consacré à la *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*. On y retrouve l'affirmation des principes exposés au point II.5 ci-haut, et notamment l'affirmation du fait selon lequel la politique doit « favoriser la reconnaissance et la protection des droits de propriété, de jouissance, des possessions foncières et des droits d'usages de l'ensemble des acteurs sur les terres rurales » (art. 7).

. Les chartes foncières locales

Le titre II est consacré à une des grandes innovations de la loi, la mise en place d'un dispositif régissant les Chartes foncières locales. On sait que dans nombre de pays, notamment sahéliens, ces conventions sont utilisées pour associer les autorités locales, traditionnelles, « coutumières », à la gestion de la terre et des ressources naturelles renouvelables. Il était donc important que cette pratique soit juridiquement organisée. Dans l'article 11, la loi dispose des conditions permettant de gérer ces dispositifs dans la plus grande souplesse, en fonction du contexte : « Dans les conditions ci-dessous définies, les dispositions de la présente loi peuvent être précisées et/ou adaptées aux particularités du milieu rural et à la spécificité des besoins locaux, à travers l'élaboration des chartes foncières locales. » L'article 13 fixe le domaine d'utilisation des chartes. Celles-ci « déterminent au niveau local, les règles particulières relatives : au respect des usages locaux positifs liés à l'accès et à l'utilisation de la terre rurale (on doit souligner ici l'incertitude du qualificatif 'positifs' appliqués aux usages locaux); au respect et à la préservation d'espèces végétales, animales, fauniques et halieutiques particulières sur des espaces déterminés ; (...) aux prêts de terres rurales (toutes ces conditions de ces prêts à définir étant déterminées par le texte); (...) aux instances locales chargées de la prévention et de la gestion alternative des conflits fonciers ruraux et à la procédure applicable devant elles ».

Ces chartes qui « peuvent être initiées au niveau villageois ou intervillageois » comme au niveau « d'une ou plusieurs communes », doivent être élaborées de manière participative « à travers l'implication de l'ensemble des catégories socio-professionnelles locales concernées par l'utilisation et la gestion de la ressource concernée », ce qui justifie notamment l'implication de plein droit des représen-

tants des autorités coutumières ou traditionnelles, mais aussi l'assistance des services techniques déconcentrés de l'État. Pour faciliter le travail, l'État mettra à la disposition des communes rurales un modèle type de charte foncière locale et « tout support méthodologique adapté » (art. 18). « Les chartes foncières locales élaborées au niveau villageois ou inter-villageois sont adoptées en assemblée villageoise ou inter-villageoise » (art. 19), et elles doivent être (comme celles communales) validées par délibération du conseil municipal, cette délibération précisant notamment le champ territorial d'application de la charte. Cette délibération est soumise au contrôle de légalité par l'autorité de tutelle comme le prévoit la loi de décentralisation. Elle est ensuite inscrite dans un « registre des chartes foncières locales » de la commune. Toutes les modalités d'application de ces principes devraient être fixées dans un décret spécifique à intervenir.

. Les droits domaniaux de l'État et des collectivités territoriales

Le régime juridique en est fixé par les dispositions du chapitre I du titre III de la loi, mais aussi, pour les modes d'attribution des terrains concernés, par la section 3 du chapitre II du titre III, même si ce chapitre est censé traiter des droits des particuliers.

Le domaine foncier rural de l'État comprend : « *de plein droit, l'ensemble des terres rurales aménagées par l'État sur fonds public ; les terres réservées par les schémas d'aménagement du territoire à des fins d'aménagement ; les terres rurales acquises par l'État auprès des particuliers selon les procédés de droit commun ; les terres acquises par exercice du droit de préemption ou par application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique* » (art. 25). Il est important de noter que toutes ces terres doivent être recensées, délimitées et surtout immatriculées. Ces terres devraient être gérées par un organisme public *ad hoc* à créer.

Le domaine foncier des collectivités territoriales est constitué : « *des terres rurales qui leur sont cédées par l'État ; des terres rurales acquises par ces collectivités territoriales selon les procédés de droit commun ; des terres acquises par exercice du droit de préemption ou par application de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique* » (art. 27). Ces terres sont soumises à la même obligation de recensement, délimitation et immatriculation que celles de l'État ; elles doivent par ailleurs faire l'objet d'une exploitation rationnelle et durable.

L'État et les collectivités territoriales peuvent attribuer des terrains ruraux, aménagés ou non, à des « *particuliers, personnes physiques ou morales de droit privé* », par bail emphytéotique, sous réserve que les terrains soient immatriculés au nom de l'acteur public, pour un but d'investissement productif. Les règles applicables à ce bail emphytéotique sont celles classiques en la matière.

Curieusement, alors que l'intitulé de la section cite les baux emphytéotiques et les cessions, le texte ne dit rien de ces dernières et il faut aller à la section suivante, intitulée *De la propriété foncière en milieu rural* pour trouver les règles juridiques appropriées, qui associent les modalités de gestion du domaine privé et celles de l'accès à la propriété privée. Ces « incertitudes » d'organisation du texte attestent la difficulté pour le rédacteur de choisir clairement le rattachement thématique des dispositions concernées.

Sur le fond, l'article 71 dispose : « *Outre les baux emphytéotiques, les personnes physiques ou morales de droit privé désirant réaliser des investissements productifs à but lucratif en milieu rural peuvent accéder aux terres agricoles et pastorales aménagées par l'État ou par les collectivités territoriales par voie de cession.* » On doit souligner quelques points : d'abord, le fait que les terrains en question doivent être aménagés, ce qui n'était pas le cas pour les baux. Ces terres doivent aussi être préalablement immatriculées au nom de l'acteur public concerné. On remarquera en outre que la rédaction aurait gagné en précision si on avait remplacé la « cession » par l'acquisition, car évidemment les personnes concernées doivent acheter la terre et non pas la céder. Ces cessions « *se font uniquement par adjudication* », l'acte de cession étant accompagné d'un cahier des charges fixant les modalités de mise en valeur. Après paiement du prix, le cessionnaire peut obtenir un titre de propriété (titre foncier, même si la loi ne le précise pas et il est tenu de poursuivre l'exploitation lui-même pendant au moins dix années consécutives. Enfin, « *le défaut de mise en valeur des terres rurales acquises à des fins d'exploitation à but lucratif est sanctionné par la perception d'une taxe de non-mise en valeur au profit du budget de l'État et/ou des collectivités territoriales. Il peut aller jusqu'au retrait de la parcelle* » (art. 74), les modalités d'application de ces dispositions devant être réglées par décret.

Enfin, les articles 75 et 76 prévoient des modalités d'attribution spéciales de terrains ruraux aménagés au profit « *de groupes de producteurs ruraux défavorisés tels que les petits producteurs agricoles, les*

femmes, les jeunes et les éleveurs » ; les actes d'attribution délivrés permettent d'obtenir un permis d'exploiter et ultérieurement, après mise en valeur, peuvent permettre l'acquisition du terrain en pleine propriété.

. Du patrimoine foncier rural des particuliers

Le chapitre II ainsi intitulé traite concrètement des différents modes de détention des terres rurales.

Celles-ci peuvent faire d'abord l'objet de « possessions foncières ». L'article 34 dispose : « *La possession foncière rurale peut être exercée à titre individuel ou collectif. La possession foncière rurale est exercée à titre individuel lorsque la terre qui en fait l'objet relève du patrimoine d'une seule personne. Elle est exercée à titre collectif lorsque la terre concernée relève du patrimoine commun de plusieurs personnes, notamment d'une famille.* » La véritable innovation consiste dans le fait que ces possessions, dès lors qu'elles sont « *régulièrement établies* », sont reconnues par la loi. L'établissement résulte d'une part du fait que les faits constitutifs de la situation sont prouvés, d'autre part, de l'absence de contestation à l'occasion de la procédure contradictoire de constatation. L'article 35 donne même des indications sur les fait susceptibles de constituer des situations de possession foncière : « *- la reconnaissance unanime de la qualité de propriétaire de fait d'une personne ou d'une famille sur une terre rurale par la population locale, notamment les possesseurs voisins et les autorités coutumières locales ; - la mise en valeur continue, publique, paisible et non équivoque et à titre de propriétaire de fait pendant trente ans au moins, de terres rurales aux fins de production rurale.* » Sont expressément exclus de ces situations les prêts et locations de terres.

Une procédure est fixée qui permet la reconnaissance de cette possession. Elle est menée sous la responsabilité du service foncier communal. Elle aboutit à l'établissement d'une attestation de possession foncière rurale, qui est « *un acte administratif ayant la même valeur qu'un titre de jouissance tel que prévu par les textes portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso* » (art. 44), signée par le maire, et enregistrée dans le « registre local des possessions foncières rurales ». Ce qui paraît le plus singulier est le mode de financement d'une telle opération. Selon l'article 43 de la loi, « *le financement des opérations de constatation des possessions foncières rurales est assuré par : les fonds propres de la commune ; les subventions de l'État ; les dotations de personnes physiques ou morales de droit privé ; les ressources du fonds national de sécurisation foncière en milieu rural ; les contributions des partenaires au développement ; toutes autres ressources autorisées par les textes en vigueur* ». Ainsi, il apparaît que le financement en question ne concerne pas le demandeur d'une telle attestation, ce qui est évidemment surprenant. On peut cependant penser que le renvoi aux textes en vigueur pourrait permettre à la commune concernée de fixer, par délibération, des redevances *ad hoc* pour le service de sécurisation ainsi rendu. Mais il eut été plus clair de le préciser. La sécurisation ne peut pas seulement être payée par la collectivité, pas plus que l'immatriculation n'est gratuite dans les cas où elle est prévue.

L'attestation est cessible et transmissible. L'attestation permet aussi à son détenteur de « *demandeur la délivrance d'un titre de propriété de sa terre rurale s'il remplit les conditions prévues par les textes en vigueur* » (art. 72), cette demande devant être déposée à la recette des domaines territorialement compétente, ou « *au guichet unique du foncier territorialement compétent s'il en existe* », sous couvert du service foncier rural de la commune concernée. Ici encore, on mesure à quel point il est nécessaire que soient publiés, dès que possible, les décrets d'application appropriés.

Une autre place importante est réservée aux droits d'usage fonciers ruraux (section II du même chapitre). Selon l'article 51, « *Constituent des droits d'usages fonciers ruraux : les prêts de terres rurales accordés pour une période déterminée ou non ; les locations simples de terres rurales ou baux à ferme de terres rurales ; les autorisations temporaires de mise en valeur accordées en application des dispositions de l'article 61 ci-dessus de la présente loi.* » Autrement dit, les droits en question correspondent à des modalités d'exploitation. Ces droits doivent être inscrits dans le « registre des transactions foncières rurales » de la commune. On notera que la même section prévoit un certain nombre de dispositions relatives au régime juridique du prêt de terre, ce qui était indispensable et devrait contribuer à régler ou prévenir un certain nombre des conflits actuellement constatés dans ce genre d'accord juridique.

Une analyse particulière doit être réservée à la troisième catégorie de ces droits d'usage, les « autorisations temporaires de mise en valeur ». Il s'agit en effet d'un point qui fait toujours débat dans les réformes foncières : quelle place laisser à la mise en valeur ? Et qui est souvent traité par une procédure de retour au domaine privé de l'État du terrain non mis ou insuffisamment mis en valeur. Dans ce cas

particulier, la loi propose désormais une solution plus réaliste qui consiste à laisser l'initiative aux personnes privées. L'article 61 dispose : « *Toute personne physique ou morale de droit privé peut demander à une commune, l'autorisation de mettre temporairement en valeur des terres rurales non mises en valeur situées dans le ressort territorial de la commune.* » Le même article précise que l'absence de mise en valeur ne s'applique pas aux jachères, aux pâturages et pistes à bétail, aux espaces locaux de ressources naturelles communes, aux forêts classées des acteurs publics (et donc, *a contrario*, cela pose la question des forêts privées). L'article 62 ajoute une précision complémentaire : « *Lorsque la demande de mise en valeur temporaire concerne une terre rurale qui n'est représentée par aucun titre, le maire de la commune concernée, préalablement à toute autorisation, ordonne au service foncier rural l'établissement d'une attestation de possession foncière rurale au profit du possesseur foncier rural, conformément à la procédure...* » On doit comprendre, semble-t-il, que le législateur a voulu protéger les droits fonciers sur le terrain non mis en valeur ; et donc, une des conditions de la demande est que soit créé un titre, sous la forme d'une attestation, au profit du possesseur du terrain avant d'attribuer celui-ci au tiers demandeur pour l'exploiter. Cela est confirmé par les dispositions de l'article 63 qui précisent bien qu'à l'issue du délai d'attribution qui ne saurait excéder cinq ans, « *le possesseur ou propriétaire foncier rural retrouve la plénitude de ses droits sur la terre* », sans obligation d'indemniser, de quelque manière que ce soit, l'exploitant temporaire pour les investissements réalisés.

. Les nouvelles institutions de sécurisation foncière en milieu rural

Un titre entier est consacré à ce nouveau dispositif institutionnel, distinguant entre institutions locales et celles des niveaux intermédiaire et central.

Au niveau local, « *il est créé au niveau de chaque commune rurale un service foncier rural* » (art. 77), qui est chargé aussi bien « *de l'ensemble des activités de gestion et de sécurisation du domaine foncier de la commune y compris les espaces locaux de ressources naturelles d'utilisation commune* », que des activités de sécurisation du patrimoine foncier rural des personnes privées, mais aussi de concourir à la gestion et à la préservation du domaine de l'État et de la région.

Pour ce faire, le service foncier communal tient régulièrement les registres fonciers ruraux appropriés et notamment, le registre des possessions foncières rurales, le registre des transactions foncières rurales, le registre des chartes foncières locales et celui des conciliations foncières rurales. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces services seront précisées par décret.

Toujours au niveau local, on trouve les commissions foncières villageoises. Celles-ci, au demeurant, étaient déjà prévues dans la RAF mais elles sont redessinées en fonction des nouvelles exigences de la loi sur le foncier rural. Selon l'article 81, « *il est créé dans chaque village, sous l'égide du conseil villageois de développement, une sous-commission spécialisée chargée des questions foncières, dénommée commission foncière villageoise* », qui « *comprend de plein droit les autorités coutumières et traditionnelles villageoises chargées du foncier ou leurs représentants* » et qui peut s'adjoindre toute personne ressource dont la participation serait jugée utile. Cette commission est chargée « *de faciliter la mise en œuvre effective des missions du service foncier rural* », d'assurer l'information et la sensibilisation de la population, de participer à la constatation des droits fonciers locaux et de manière générale d'œuvrer à la prévention des conflits fonciers ruraux. Les autres modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission seront fixées par décret.

Enfin, « *les communes rurales peuvent créer des instances locales de concertation foncières* » avec un simple rôle consultatif, mais qui peuvent aussi faire des propositions au conseil municipal ou régional en matière d'élaboration des chartes, de prévention des conflits et d'aménagement de l'espace.

Au niveau intermédiaire et à celui central, on trouve les institutions relevant de l'État, centrales et décentralisées. Ce sont elles qui veillent notamment « *à la régularité des actes accomplis par les services fonciers ruraux* » (art. 87).

Mais les innovations sont ailleurs. Elles consistent d'abord dans la mise en place d'un organisme public spécialisé chargé de la constitution, de l'aménagement et de la gestion des terres du domaine foncier rural de l'État. Ces missions étaient classiquement confiées à l'Administration en charge des Domaines mais celle-ci s'avère rarement capable de les remplir. Ce nouvel organisme, doté de la personnalité morale et de l'autonomie foncière, est dorénavant en charge de ces actions.

Par ailleurs, il est institué un fonds national de sécurisation foncière en milieu rural, « *exclusivement affecté à la promotion et à la subvention des opérations de sécurisation foncière en milieu rural ainsi qu'au financement d'opérations de gestion foncière en milieu rural* ».

Enfin, l'État doit mettre en place une instance nationale de concertation, de suivi et d'évaluation de la politique et de la législation nationale de sécurisation foncière en milieu rural (art. 91), structure participative associant « *l'ensemble des acteurs publics et privés et de la société civile concernés par la gestion rationnelle, équitable, paisible et durable du foncier en milieu rural, y compris les représentants des autorités coutumières, des collectivités territoriales, des institutions de recherche et de centres d'excellence* ». D'autres précisions et modalités devraient être fixées par décret.

. Le contentieux foncier en milieu rural

Il fait l'objet du titre V de la loi, laquelle propose en la matière un dispositif structuré. Celui-ci commence par l'obligation pour l'État, en concertation notamment avec les collectivités territoriales, mais aussi en impliquant les autorités coutumières et traditionnelles, de prendre et de mettre en œuvre toutes les mesures préventives appropriées.

Des conflits pouvant malgré tout subvenir, la loi impose une conciliation préalable à toute action en justice (art. 96), cette conciliation devant être assurée « *par les instances locales habituellement chargées de la gestion des conflits fonciers* », la procédure de conciliation devant être fixée localement dans le cadre des chartes foncières rurales. La conciliation doit être mise en œuvre dans les 45 jours de la saisine de l'instance qui en est chargée. « *Toute procédure de conciliation doit faire l'objet d'un procès-verbal de conciliation ou de non-conciliation* » (art. 97) qui doit être homologué par le tribunal de grande instance et enregistré dans le registre des conciliations foncières. En cas de non-conciliation, « *la partie la plus diligente peut saisir le tribunal compétent* ». Celui-ci est de manière exclusive le tribunal de grande instance, sauf dans le cas des litiges opposant l'Administration et des personnes privées relativement à des terrains appartenant à des acteurs publics. On doit noter aussi que ces mêmes juridictions administratives sont seules compétentes pour apprécier la validité des chartes foncières locales.

Pour terminer sur le sujet, il convient de souligner le principe posé par l'article 101, selon lequel « *tout jugement concernant une terre rurale non immatriculée, emporte obligation pour la partie qui a gagné le procès, de faire procéder à l'immatriculation de la terre concernée, conformément à la décision* ».

IV. La place et le rôle des collectivités et des acteurs locaux dans la gestion foncière

La nouvelle législation sur l'organisation administrative du territoire, augmentant très sensiblement les pouvoirs reconnus aux collectivités territoriales, a fortement modifié le dispositif institutionnel qui était en place jusque-là, et ce, d'une manière que l'on peut considérer comme extrêmement positive, tenant compte des attentes des responsables locaux et des pratiques déjà établies, même en dehors de la légalité. Le législateur a en effet reconnu, comme indiqué ci-après, des pouvoirs domaniaux et fonciers réels aux collectivités, notamment sous la forme d'un domaine foncier local, par démembrement du domaine foncier national. L'appréciation de la portée de ces nouveaux textes doit évidemment être faite en tenant compte des dispositions de la RAF qui demeurent applicables dans le contexte institutionnel ainsi rénové.

• Une mutation « révolutionnaire » : la création d'un domaine foncier local

La loi n° 055-2004 confirme l'approche proposée par la loi n° 041/98 (§1, section 2, chapitre I, titre III) et tient compte de la RAF. Cela apparaît particulièrement dans l'article 80 : « *Les collectivités territoriales disposent d'un domaine foncier propre, constitué par les parties du domaine national cédées à titre de propriété par l'État.* »

La rédaction de cet article prête évidemment à débat. L'idée de « domaine propre » ne devrait pouvoir renvoyer qu'à un contenu « approprié » expressément au nom de la collectivité. Mais il faut tenir compte du libellé de l'article 4 de la loi n° 04/96 (portant RAF) qui précise que l'État est propriétaire du domaine foncier national. Cette situation juridique explique sans doute la suite des dispositions de la loi

de 2004. C'est ainsi que l'article 81 dispose : « *Dans le respect des principes et dispositions de la loi portant réorganisation agraire et foncière, l'État peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situé dans leurs ressorts territoriaux. La gestion et l'utilisation des parties du domaine foncier transférées aux collectivités territoriales sont soumises à l'autorisation de la tutelle.* » Autrement dit, il s'agit bien de déléguer aux collectivités la gestion de dépendances du domaine foncier national et non pas de leur constituer, à partir de celles-ci, un domaine privé. Malgré tout, il faut rappeler qu'il s'agit là d'une évolution essentielle pour consacrer entre les mains des collectivités locales ce pouvoir de « maître de la terre » sans lequel elles ne sauraient exister vraiment.

Enfin, disposition importante, l'État doit nécessairement consulter la/les collectivité(s) territoriale(s) concernée(s) avant toute opération portant sur le domaine foncier national, mais situé dans le ressort territorial de cette (ces) collectivité(s) (art. 82, loi n° 055-2004).

• **L'intervention de la région, collectivité locale, dans la gestion des terres**

. Le patrimoine de la région (art. 206 à 211, loi n° 055-2004)

Dotée de capacité juridique et d'autonomie financière, la région « peut créer ou acquérir des biens meubles ou immeubles aux fins d'assurer son fonctionnement ou de soutenir son action dans les domaines économique, social ou culturel ». La région peut aussi recevoir des biens appartenant à l'État, y compris donc des immeubles du domaine privé de celui-ci. En effet, l'article 83 prévoit que l'État peut céder aux collectivités tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé ; nous sommes bien ici dans la propriété privative des acteurs publics.

. La région, collectivité locale, acteur domanial

La région en tant que collectivité est donc dotée d'un pouvoir domanial qui va s'exercer sur le domaine foncier régional qui lui a été reconnu (cf. le point IV.1 ci-dessus), selon les dispositions générales applicables à ce domaine foncier des collectivités. Mais en outre, la loi prévoit des dispositions complémentaires.

Ainsi la région est-elle en charge de « *la délivrance des autorisations d'occupation du domaine foncier national géré* » par elle (art. 85, loi n° 55-2004). Cette rédaction renvoie nécessairement, semble-t-il, à l'article 81 de la même loi qui prévoit comme indiqué plus haut la possibilité pour l'État de transférer la gestion du domaine foncier national aux collectivités. Mais par ailleurs, il faut se poser la question des « autorisations d'occupation » qui sont le fond de la disposition. Ces autorisations ne correspondent à aucune des procédures prévues par la RAF, sauf interprétation littérale. Il pourrait s'agir aussi, le cas échéant, des autorisations concernant des emprises de « domaine public », mais la RAF ne les évoque pas non plus et il faut rappeler par ailleurs, que le concept de domaine public n'est pas pris en compte dans la RAF, même si un certain nombre de dispositions rappellent les règles applicables à un tel domaine. Dans le doute, il paraît opportun de s'en tenir à la première hypothèse, ce que le législateur devrait confirmer pour lever toute incertitude. On notera ici que l'incertitude qui existait dans le texte de 1998 à propos de la province, n'a pas été réglée dans la loi de 2004 où la région a pris la place de la province.

• **L'intervention de la commune, collectivité locale, dans la gestion des terres**

Pour mieux apprécier l'évolution, il faut rappeler que dans le dispositif antérieur, le maire conservait et administrait les seules propriétés de la commune, alors que le conseil était consulté sur les aliénations domaniales de l'État ou de la province dans les limites du territoire communal. Le dispositif actuel est plus « généreux » et surtout réaliste au regard des pratiques, ne serait-ce que dans la mesure où la commune, collectivité locale, bénéficie évidemment d'un domaine foncier local communal, comme évoqué au point IV.1 ci-dessus.

. Le patrimoine de la commune (art. 293 à 298, loi n° 055/2004)

Comme la région, « *la commune peut créer ou acquérir des biens meubles ou immeubles aux fins d'assurer son fonctionnement ou de soutenir son action...* » (art. 293). Elle peut aussi recueillir des dons, des legs. Le conseil municipal délibère sur les acquisitions, aliénations et autres modes de gestion de ces biens. Faut de plus de détails, il semble acquis qu'en matière immobilière, il ne peut s'agir que de biens fonciers titrés, sous réserve des dispositions domaniales spécifiques mentionnées au point suivant.

La commune, acteur domaniale

Il faut rappeler qu'en vertu des dispositions de la RAF, les maires étaient aussi impliqués dans les procédures domaniales puisqu'ils présidaient, comme on l'a indiqué plus haut, les commissions d'attribution de terrains avec des titres provisoires, que ce soit pour des besoins d'habitation ou d'exploitation. On retrouvait par ailleurs dans la composition de ces mêmes commissions d'attribution, un « *représentant du pouvoir local, départemental ou communal* » (art. 109, *Kiti* 0328), lequel intervenait aussi dans les commissions d'évaluation et de retrait. Ces dispositions demeurent évidemment applicables mais elles doivent être situées en fonction de la loi de 2004 portant Code des collectivités.

L'article 86 de la loi n° 055-2004 donne plusieurs pouvoirs à la commune, urbaine ou rurale :

- établissement et exécution des plans de lotissement ;
- mais surtout, « *attribution des parcelles et délivrance des titres d'occupation se rapportant à leur domaine foncier propre ou aux parties du domaine foncier national ayant fait l'objet d'un transfert de gestion à leur profit* » et « *participation à la gestion des terres du domaine foncier national situées dans leur ressort territorial* » ;
- enfin, « *délivrance des autorisations d'occupation du domaine public* ».

Ces dispositions méritent quelques commentaires. La compétence en matière de lotissement correspond en fait à une régularisation des pouvoirs qu'un certain nombre de maires s'étaient déjà attribués de fait, pour de multiples raisons. Les pouvoirs en matière d'attribution de parcelles et de délivrance des titres d'occupation du domaine foncier communal sont logiques. Pour ce qui concerne la suite, il faut y voir la confirmation de l'interprétation faite plus haut concernant le pouvoir domaniale reconnu aux provinces d'intervenir par délégation de gestion de l'État.

Pour ce qui est du domaine public, il faut surtout relever le fait que la loi « administrative » se réfère à un concept juridique explicitement écarté de la RAF, au moins dans la « lettre » du texte, même si certaines règles y renvoient implicitement. Il restera donc à suivre les évolutions de la pratique sur ce point souvent délicat de la gestion domaniale.

• **L'intervention du village, non reconnu comme collectivité, dans la gestion des terres**

Comme on l'a indiqué plus haut, même si le village n'est pas reconnu en tant que collectivité autonome, il dispose cependant de ses propres commissions *ad hoc* pour les terrains situés dans son périmètre administratif. Cette disposition pourrait s'appliquer aussi au secteur urbain sous réserve de la confirmation du statut juridique de celui-ci. Dans l'un et l'autre cas, il faut rappeler que la loi ne précise pas où commencent et où s'arrêtent les patrimoines de la commune, collectivité reconnue, et de ses subdivisions. Dès lors, on peut s'interroger sur la manière dont le texte pourra s'appliquer.

Le tableau suivant présente une synthèse de cette situation domaniale et foncière des collectivités locales.

Tableau de synthèse : Acteurs locaux, décentralisation et foncier au Burkina Faso

Acteur local	Nature CL ou CA (1)	Capacité juridique	Autonomie financière	Patrimoine foncier	Pouvoir domanial (2)	Ressources à base foncière	Ressources naturelles
Région	CA/CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés de la province	- Gestion du domaine foncier provincial - Délégation de gestion du domaine national - Participation à l'attribution des terrains du territoire provincial par le biais des commissions foncières	Revenus du domaine. Patente (4)	Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Commune, urbaine ou rurale	CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de la commune	- Gestion du domaine foncier provincial - Délégation de gestion du domaine national - Participation à l'attribution des terrains du domaine national sur territoire communal par le biais des commissions foncières	Revenus du domaine et produits domaniaux. Taxe mobilière (5)	Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Arrondissement (3)	CL	Oui	Oui	Terrains immatriculés au nom de l'arrondissement	Cf. commune	Cf. commune	Cf. commune
Village	CA	Non	Non	Non	Participation à l'attribution des terrains ruraux du territoire villageois par le biais des commissions		Association au classement et à l'aménagement des zones naturelles
Secteur communal	?	?	?	?	?	?	?

Remarques :

1. CL : collectivité locale, territoriale, décentralisée, etc. – CA : circonscription administrative.
2. Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres non encore placées sous un statut de droit écrit, par exemple les terres vagues et sans maître. Il ne s'agit donc en aucun cas de pouvoir gérer le patrimoine foncier de l'acteur considéré.

3. *Rappel* : l'arrondissement est une variante de la commune dans le contexte spécifique des villes à statut particulier que sont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.
4. La patente inclut un droit proportionnel en fonction de la valeur locative des locaux professionnels.
5. La taxe mobilière est liée à la possession d'un bâtiment d'habitation.

V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

Comme les textes précédents, la loi n° 55-2004 en matière de décentralisation prévoit un certain nombre de compétences et de possibilités en matière de gestion financière des collectivités. Il faut en outre souligner le fait que ces mêmes lois ont grandement accru la capacité domaniale et foncière de ces mêmes collectivités ce qui devrait être de nature à accroître la possibilité de mobiliser des ressources de celles-ci.

• Les recettes de la région, collectivité locale

Au niveau régional, la loi prévoit dans les recettes ordinaires, dites « de fonctionnement » :

- les recettes des impôts et taxes perçus en dehors des périmètres communaux (notamment la contribution des patentes, la taxe de résidence, celle des biens de mainmorte) ;
- les recettes de l'exploitation des services régionaux ;
- les recettes du domaine régional (droits de place, locations des immeubles, redevances pour occupation du domaine public, tous autres produits domaniaux donc ceux tirés de la gestion du domaine foncier régional) ;
- les revenus divers ;
- la part régionale de la dotation globale de fonctionnement du budget national. Il faut y ajouter les recettes extraordinaires ou d'investissement qui incluent en particulier le produit des aliénations des biens immobiliers régionaux.

• Les recettes au niveau communal

Au niveau communal, on retrouve la même subdivision entre les recettes ordinaires ou de fonctionnement, et celles extraordinaires ou d'investissement. Les premières comprennent : les recettes des impôts et taxes perçus sur le territoire de la commune (notamment la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la contribution des patentes, la taxe de résidence, la taxe des biens de mainmorte), les recettes de l'exploitation des services communaux, les recettes du domaine communal qui relèvent de la compétence exclusive de la commune, les revenus divers. Dans les recettes d'investissement, on trouve en particulier les produits des ventes de biens immeubles.

VI. La gestion des ressources naturelles

Comme on l'a indiqué plus haut, la RAF constitue un ensemble législatif et réglementaire qui couvre l'ensemble des ressources naturelles, permanentes comme le sol, ou renouvelables comme la forêt, le pâturage, etc. On retrouve ici le même souci de l'État qu'en matière de gestion des terres, de veiller à une gestion optimale et aménagée des ressources naturelles, qu'elles soient renouvelables ou épuisables. Mais depuis les changements institutionnels de 1998 concernant l'organisation administrative du territoire, un certain nombre de compétences ont été spécifiquement dévolues à telle ou telle catégorie de collectivité locale.

• Les dispositions relatives au pastoralisme

Le pastoralisme tient une place importante dans le présent dossier, d'autant que les conflits entre agriculteurs et éleveurs constituent une part importante des conflits dits « fonciers ». Il est donc impor-

tant de rappeler les grandes caractéristiques du régime juridique applicable au pastoralisme, surtout en ce qui concerne ses liens avec le foncier.

Il convient de commencer par la définition du pastoralisme, telle que fournie par la loi n° 034-2002 du 14 novembre 2002 qui est le texte de référence. Selon l'article 3 de ce texte, le pastoralisme est « toute activité d'élevage consistant à assurer l'alimentation et l'abreuvement des animaux par l'exploitation directe des ressources naturelles sur des espaces déterminés et impliquant la mobilité des animaux ».

D'emblée, il convient de constater que la loi associe étroitement l'État et les collectivités territoriales dans cette gestion de ce que l'on peut considérer comme un véritable « domaine pastoral » : « L'État et les collectivités territoriales garantissent aux pasteurs le droit d'accès aux espaces pastoraux, le droit d'utilisation équitable des ressources naturelles et la mobilité des troupeaux » (art. 5). Ce point est d'autant plus important que l'article 10 dispose que « les espaces pastoraux et les ressources naturelles font l'objet d'une utilisation partagée et équitable par les différentes catégories d'exploitants ruraux dans le respect des lois et règlements en vigueur ».

Un certain nombre d'espaces sont réservés à la pâture.

D'abord, les espaces pastoraux d'aménagement spécial, réservés aux éleveurs ; les droits des éleveurs sur ces ressources collectives sont caractérisés par la loi comme des droits réels « qui ne préjugent en rien de la propriété du fonds de terre » (art. 16, loi précitée). On peut ici s'interroger sur le régime juridique ainsi organisé dans lequel le droit de pâture apparaît comme une sorte de servitude d'utilité pastorale, mais comme indiqué plus loin dans le texte, les espaces pastoraux d'aménagement spécial doivent être immatriculés au nom de la collectivité qui les aménage⁴⁸.

Il existe ensuite les « espaces de terroirs réservés à la pâture » dans lesquels les communautés de base peuvent être autorisées, en collaboration avec les éleveurs, à prévoir des mesures d'accès aux ressources naturelles, « en vue d'une gestion durable » de ces dernières. Ces espaces doivent être identifiés, recensés et délimités « avec le concours des collectivités territoriales et des services techniques ».

Dans les deux cas, *a priori*, « le défrichement à des fins agricoles de portions de terre des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture est interdit » (art. 23, loi précitée).

Il existe aussi des « espaces ouverts à la pâture », qui sont ceux destinés principalement à une autre activité mais qui supportent des droits d'usage pastoraux. Sont inclus dans cette catégorie les espaces forestiers ouverts à la pâture (définis par les règles du droit forestier), les terres agricoles laissées en jachères (sauf restriction particulière résultant de usages locaux ou de l'interdiction expresse du propriétaire), et les champs de culture après récolte (l'exploitant qui souhaite conserver les résidus de récolte doit les enlever ou les protéger avant la période d'ouverture des champs aux animaux, laquelle est déterminée par un texte « pris par les autorités locales territorialement compétentes en concertation avec les organisations de producteurs » (art. 27).

Un certain nombre de règles sont également prévues pour l'accès à l'eau, des servitudes de passage pouvant être établies le cas échéant. À noter que « le défrichement et la mise en culture des terres aux abords immédiats des points d'abreuvement des animaux sont interdits » (art. 32, loi précitée).

Le texte prévoit aussi les modalités essentielles au fonctionnement du pastoralisme qui sont celles relatives à la mobilité des animaux, autrement dit à la transhumance, en prévoyant des itinéraires de déplacement qui sont organisés en trois catégories : pistes d'accès, pistes de transhumance et pistes de commercialisation. Toute culture, construction ou établissement d'obstacle y est interdit. Ces pistes sont classées « selon le cas, dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales » (art. 45, loi précitée), ce qui pose une fois de plus la question du domaine public ignoré dans la RAF.

⁴⁸ Les modalités juridiques applicables à ces espaces sont fixées par le décret n° 2007-410 du 3 juillet 2007, fixant les conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées et par le décret n° 2007-416 du 10 juillet 2007, portant modalités d'identification et de la sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture du bétail.

• Les dispositions relatives aux ressources en eau

Concernant l'eau, on retiendra que « constituent des eaux domaniales ou eaux publiques toutes les ressources en eau ainsi que les constructions et aménagements hydrauliques appartenant aux personnes morales de droit public ou réalisés dans un but d'intérêt général ». Ce qui est considérable puisque la loi précise que ces ressources comprennent aussi bien les eaux superficielles que souterraines et atmosphériques, « les nuages », dans les limites de l'espace national (art. 72, loi n° 014/96). Néanmoins, dans un souci de réalisme et de respect des pratiques, le législateur a prévu que « tout titulaire d'un droit de superficie ou de propriété a le droit de disposer des eaux fluviales qui tombent sur son fonds » (art. 41, loi n° 014/96), ce qui exclut de ce bénéfice l'exploitant sans titre qui occupe pour l'habitation et la subsistance de sa famille !!! Toutes les autres utilisations de l'eau sont soumises à déclaration ou à autorisation, sauf pour les besoins domestiques, ceux-ci étant plafonnés légalement à 2 000 litres par jour, qu'il s'agisse d'un individu, d'une famille, des besoins personnels ou des besoins agricoles ou pastoraux. Toutes les mesures et contrôles relatifs à l'eau sont de la compétence exclusive de l'Administration.

Ces dispositions de caractère général sont complétées par celles de la loi n° 055-2004. La région doit en particulier participer « à l'entretien et à la conservation des cours d'eau » et réaliser et entretenir les retenues, barrages, puits et forages ; mais aussi, au titre de ses responsabilités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, participer à la protection des cours d'eau. La commune quant à elle, sur le plan de la gestion de l'eau, participe à la production et/ou distribution d'eau potable, à la réalisation et à la gestion de puits, forages et bornes-fontaines, et sur le plan de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, participe « à la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles » et à l'assainissement.

• Les dispositions relatives à la forêt

La forêt est soumise à un régime variable selon sa nature (sont considérés comme forêts, aux termes de la loi, aussi bien « les terrains occupés par des formations végétales d'arbres et d'arbustes » que « les terrains déboisés et les terrains nus destinés à être reboisés »⁴⁹), et selon le statut juridique : les forêts peuvent être publiques (celles qui appartiennent aux personnes morales de droit public), qui peuvent être classées ou protégées⁵⁰, ou privées (il s'agit alors obligatoirement de périmètres sylvicoles aménagés, faisant l'objet d'un titre de propriété ou d'un titre de jouissance). Comme dans les autres domaines, on retrouve le concept d'aménagement qui s'applique d'une part aux forêts classées⁵¹, d'autre part aux aménagements fauniques, lesquels font partie des aménagements forestiers, même s'ils relèvent partiellement des règles applicables à la faune. Il est important de souligner que les collectivités locales, et plus spécialement les villages concernés, sont associés aux procédures de classement et d'aménagement⁵².

Comme c'est le cas pour l'eau (cf. ci-dessus), ces dispositions de la RAF doivent être précisées en application des nouvelles dispositions relatives aux collectivités locales. C'est ainsi que la région est chargée de « la création de bois et de forêts d'intérêt régional », de la « participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et des forêts protégées », de « la prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois », de la « délivrance des autorisations de coupe du bois dans le domaine foncier provincial » (art. 88, loi n° 055-2004). La commune est elle aussi associée à des titres divers à cette gestion de la forêt (cf. art. 90, loi n° 055-2004).

• Les dispositions relatives à la faune

Dans la même logique générale, il n'est pas surprenant de constater que « la faune (ensemble des espèces animales sauvages) est un patrimoine de la Nation » qui doit être géré par l'État « au profit des populations » (art. 89, loi n° 014/96). On a vu ci-dessus que cette gestion devait s'exercer notamment à travers des aménagements *ad hoc*. Curieusement, la loi ne s'intéresse pas aux poissons et autres espèces

⁴⁹ Les articles 84 de la loi n° 014/96 précitée et 277 du décret n° 97-054 sont absolument identiques !

⁵⁰ Aux termes de l'article 283 du décret précité, sont classées les forêts soumises à un régime spécial d'exploitation ou de protection ; sont protégées celles qui ne sont pas classées, autrement dit, toutes les autres forêts publiques.

⁵¹ Notamment, articles 100 à 104 du décret n° 97-054 précité.

⁵² Les villages peuvent en particulier s'opposer à un classement ou à un déclassement.

aquatiques, lesquels font au demeurant partie de la faune, mais détermine les règles applicables à la pêche (y compris la pisciculture), toutes activités étant susceptibles de générer des taxes ou redevances.

Encore une fois, des dispositions particulières tirées de la législation relative aux collectivités locales doivent être prises en compte. La région est compétente pour la protection de la faune et des ressources halieutiques⁵³, de même que la commune⁵⁴.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

⁵³ Cf. art. 89, loi n° 55-2004.

⁵⁴ Cf. art. 90, loi n° 55-2004.

Annexe : Éléments de législation relatifs au Burkina Faso

• **Organisation et administration du territoire**

- Décret n° 94-310/PRES/MAT du 2 août 1994, portant attributions et fonctionnement des conseils de village, de secteur et de département
- Décret n° 94-309/PRES/MAT du 2 août 1994, portant composition et modalités pratiques d'élection des membres des bureaux des comités sociaux, des bureaux des conseils de village ou de secteur, des responsables administratifs de village ou de secteur, et des bureaux des conseils de département
- Décret n° 94-314/PRS/MAT du 2 août 1994, portant fixation de taux de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation des membres des conseils provinciaux et communaux
- Décret n° 94-311/PRES/MAT du 2 août 1994, portant règlement intérieur type du conseil de collectivité territoriale
- Décret n° 94-308/PRES/MAT du 2 août 1994, portant modalités d'application de l'article 27 de la loi n° 004 et de l'article 16 de la loi n° 007/93/ADP du 12 mai 1993, relatifs aux conditions d'éligibilité aux conseils de provinces ou de communes
- Décret n° 94-312/PRES/MAT du 2 août 1994, portant organisation des relations intercommunales au Burkina Faso
- Décret n° 94-313/PRES/MAT du 2 août 1994, portant statut général des unités socio-économiques des collectivités territoriales
- Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation du territoire au Burkina Faso
- Loi n° 042/98/AN du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 043/98/AN du 6 août 1998, relative à la mise en œuvre de la décentralisation
- Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Loi n° 021-2006/AN du 14 novembre 2006, portant modification de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007, portant organisation, composition et fonctionnement des conseils villageois de développement (CVD)

• **Domaines/Foncier**

- Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Décret n° 97-054/PRES/PMMEF du 6 février 1997, portant application de la réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Loi n° 029-2006/AN du 7 décembre 2006, portant opération spéciale de délivrance de titres fonciers

- Loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002, portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso
- Décret n° 2007-407/PRES/PM/MRA du 3 juillet 2007, portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de la transhumance
- Décret n° 2007-410/PRES/PM/MRA/MFB du 3 juillet 2007, portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées
- Décret n° 2007-415/PM/MRA/MAHRH/MATD/SECU/MFB/MEDEV/MCE/MID/MECV du 10 juillet 2007, portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux
- Décret n° 2007-416/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/MEDEV/MECV du 10 juillet 2007, portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroirs réservés à la pâture du bétail

- **Textes divers**

- Loi n° 017-2006/AN du 18 mai 2006, portant Code de l'urbanisme et de la construction au Burkina Faso
- Décret n° 2006-362 du 20 juillet 2006, portant adoption de la politique nationale d'aménagement du territoire
- Décret n° 2007-483/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant organisation et fonctionnement des structures consultatives d'urbanisme et de construction
- Décret n° 2007-488/PRES/PM/MHU/MFB/MATD/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'autorisation et d'exécution de l'opération de lotissement ou de restructuration
- Décret n° 2007-489/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'élaboration, d'approbation et de révision du plan d'occupation des sols
- Décret n° 2007-490/PRES/PM/MHU/MATD/MFB/MEDEV du 27 juillet 2007, portant procédures d'élaboration, d'approbation et de révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme