

Cadre juridique et institutionnel

BURKINA FASO

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

DÉCEMBRE 2022



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique

Foncier&développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.



Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Burkina Faso

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

DÉCEMBRE 2022

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 d'environ 400 m. Assez peuplé, le Burkina comptait, en 2021, 21 497 097 habitants, avec une croissance annuelle de 2,8 % pour la même année. Cette population demeure largement rurale : 73,7 % de ruraux pour 26,3 % d'urbains, largement concentrés à Ouagadougou (2 453 496 habitants) et Bobo-Dioulasso (903 887 habitants). 45,3 % de cette population a moins de 15 ans (données 2020)¹. 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 demeure un pays extrêmement pauvre, enclavé, aux sols relativement peu fertiles, aux ressources en eau limitées, même si les ressources aurifères apportent une contribution de plus en plus conséquente aux finances publiques. Le PIB annuel par habitant est de 918,2 US\$ (2021), et la croissance du PIB national était de 6,9 % en 2021². L'agriculture reste la première des ressources ; même si elle demeure largement de subsistance, elle est aussi industrielle, avec le coton en forte croissance, le karité, mais aussi la canne à sucre. L'élevage joue un rôle important mais il est pratiqué dans les zones où l'insécurité s'est le plus fortement développée ces dernières années, soit dans la moitié nord du pays.

Le Burkina, historiquement connu comme le siège des Empires mossi³, 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*⁴. » Ce dernier point est évidemment important dans le contexte foncier, notamment au regard des dispositifs coutumiers encadrés par lesdites chefferies. En août 1984, suite à la prise de pouvoir de Thomas Sankara, la Haute-Volta prend le nom de Burkina Faso (« pays des hommes intègres ») et devient une république socialiste. En 1990, le processus de démocratisation et de libéralisation est enclenché. Depuis, plusieurs présidents se sont succédé au pouvoir, trop souvent dans des conditions peu démocratiques. Et l'insécurité qui s'est généralisée depuis quelques années n'est pas faite pour améliorer les choses, affectant une partie de plus en plus importante du pays et des habitants.

1. Données tirées du *Recensement général de la population et de l'habitation, Restitution préliminaire, novembre 2020* : <https://www.lexpressdufaso-bf.com/recensement-general-de-la-population-et-de-lhabitat-donc-a-bobo-on-ne-vaut-pas-un-million-dhabitants/> (consulté le 25 septembre 2022).

2. Selon la Banque mondiale : <https://donnees.banquemonde.org/country/burkinafaso> (consulté le 25 septembre 2022).

3. 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.

4. BOURGES Hervé et WAUTHIER Claude, *Les cinquante Afriques*, Le Seuil, coll. L'Histoire immédiate, 1979, p. 442.

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 première « relecture »⁵ de la RAF (Réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso), concrétisée en 1996⁶, qui a été remplacée depuis par la dernière version datant de 2012.

Dernière remarque, il faut retenir l'importance du sacré dans la culture sociale, politique, juridique du pays, lequel est fortement marqué par son histoire coutumière comme en atteste par exemple le titre d'un article paru dans *Lefaso.net* du 7 mars 2022 : « *Burkina : le tabou est clairement brisé avec la création d'un ministère des Affaires religieuses et coutumières* »⁷.

II. L'organisation administrative territoriale

● Dispositions générales

Comme en dispose l'article 143 de la Constitution, « *le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales* ». Ce qui n'exclut évidemment pas les modalités d'organisation de l'administration territoriale de l'État. Celle-ci demeure régie par les dispositions de la Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

Le dispositif de décentralisation, quant à lui, est régi par la Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (JO spécial n° 2 du 20 avril 2005), modifiée par les Lois n° 040-2005/AN du 29 novembre 2005 (art. 1), n° 021-2006/AN (art. 1) et n° 065-2009 du 9 décembre 2009 (art. 1).

L'article 7 de la Loi n° 055-2004/AN telle que modifiée dispose que : « *le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales* ». On notera la précision apportée à la rédaction de l'article 1 de la Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, portant organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ; celui-ci disposait que : « *Le territoire du Burkina Faso est divisé en collectivités territoriales ou locales et en circonscriptions administratives*⁸ ». Il est donc clair dorénavant qu'il s'agit bien de collectivités territoriales. Ce qui, juridiquement et politiquement, n'est pas neutre.

Les collectivités territoriales sont la commune et la région (art. 8 al. 3 Loi n° 055-2004). La loi prévoit en outre des communes à statut particulier, régime destiné en pratique à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso⁹. 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 « sous-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.

5. Le terme de « relecture » est utilisé au Burkina Faso pour identifier un processus de révision d'un ensemble spécifique de textes ou d'un code. Ce terme est maintenant exporté au Mali qui a procédé en 1995 à une « relecture » du Code domanial.

6. 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.

7. <https://www.lefaso.net/spip.php> (consulté le 25 septembre 2022); on peut lire notamment dans cet article « *les us et coutumes sont également évoqués comme devant être pris en compte notamment dans cette quête de paix et de cohésion sociale, mais également dans le processus de développement* ».

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

9. Pour ces dernières, ces statuts ont été 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.

La région, comme on le verra ci-après, est en même temps une circonscription administrative. 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). On retrouve bien là la dimension « territoriale » des collectivités décentralisées au demeurant confirmée dans l'article 8 du Code des collectivités : « *La collectivité territoriale est une subdivision du territoire (...)* ».

Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière (art. 8 du Code des collectivités); elles disposent d'un conseil élu, instance délibérante, et d'un exécutif, confié par la loi au président du conseil élu. Depuis la Loi n° 041/98, ces collectivités ne sont plus soumises à la tutelle de l'État, mais au contrôle de celui-ci¹⁰, ce qui implique notamment la suppression de la vérification de l'opportunité des actes mais aussi une limitation des actes pour lesquels il faut une validation de légalité *a priori*. Enfin, la Loi attribue des compétences importantes en matière domaniale et foncière 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 IV ci-après.

Le Code donne une importance particulière à l'information et à la participation de la population de la collectivité ; c'est l'objet des dispositions de l'article 11 du texte (tel que fixé par la Loi n° 065-2009) modifiant et complétant la Loi n° 055 de 2004 : « *Les habitants de la collectivité territoriale ont droit à l'information sur la gestion des affaires locales. Ce droit s'exerce par : 1) leur participation aux débats publics sur les projets et les programmes locaux de développement et sur les grandes orientations du budget local; (...)* ».

Les compétences sont déterminées par la Loi ; la répartition des compétences entre l'État et les collectivités est « *régie par le principe de subsidiarité* » (art. 34 Loi précitée); le transfert de compétences doit être accompagné du transfert des moyens y correspondant; il n'y a pas de tutelle entre les diverses collectivités territoriales, même de niveau différent. Ces 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 au point IV.

Les circonscriptions administratives sont la région, le département et le village. Elles sont placées sous l'autorité d'un représentant de l'État ce qui n'exclut pas l'existence d'organes consultatifs. Les régions, au statut mixte comme on l'a indiqué plus haut, disposent donc à la fois d'instances élues, en tant que collectivités, et de représentants de l'État, en tant que circonscriptions, 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, seulement circonscription administrative, comprenant des villages et/ou des communes;
- >> la commune, rurale ou urbaine¹¹, collectivité locale, qui peut être divisée en secteurs communaux et/ou en villages;
- >> les villages qui ne sont que des circonscriptions administratives.

10. 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.

11. 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.

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Burkina Faso

| Circonscription administrative | Nb | Collectivité territoriale | Nb | Personnalité morale | Autonomie financière | Instance délibérante | Exécutif |
|--------------------------------|----|---|-----|---------------------|----------------------|-------------------------------------|--|
| Région | 13 | | | | | Conférence de cadre consultative | Haut-Commissariat nommé par l'Etat |
| | | Région | 13 | Oui | Oui | Conseil provincial élu | Président du Conseil provincial élu par celui-ci en son sein |
| Département (1) | | | | | | Conseil départemental consultatif | Prefet nommé par l'Etat |
| | | Commune (au moins 5 000 habitants et budget 5 millions de francs CFA) | 351 | Oui | Oui | Conseil municipal élu | Maire élu par le Conseil municipal en son sein |
| | | Commune statut particulier | 2 | Oui | Oui | Conseil élu | Maire élu |
| | | Arrondissement (2) | | Cf. Commune | Cf. Commune | Cf. Commune | Cf. Commune |
| Village (3) | | | | Non | Non | Conseil de village consultatif, élu | Délégué administratif, nommé ou élu |
| Secteur communal | | | | Non | Non | ? | ? |

Remarques :

- (1) Le département regroupe au moins cinq villages comprenant au moins 10 000 habitants.
- (2) 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.
- (3) Le village est défini comme toute agglomération permanente (en 1993, d'au moins 100 habitants ou 20 familles, distante d'au moins 5 km de toute autre agglomération). Son statut reste à préciser.

● Dispositions relatives à la région, entité décentralisée

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 (art. 16 al. 1 du Code ; Loi n° 065-2009).

C'est le même article 16 qui fixe l'organisation institutionnelle de la région en tant que collectivité décentralisée. Celle-ci 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 modalités précises sont fixées dans le Titre I du Livre III du Code (art. 143 à 216). Elles incluent la désignation et les modalités de fonctionnement du secrétaire général auprès du président de Région (art. 201 à 203 du Code).

Les compétences régionales sont énumérées dans le Code des collectivités aux articles 80 à 105, en même temps que celles propres aux communes. Elles sont particulièrement importantes en matière d'aménagement (art. 85), d'environnement et de gestion des ressources naturelles (art. 88 tel que modifié par la Loi n° 065-2009), de santé et d'hygiène (art. 93), d'éducation et d'emploi (art. 95), de gestion des ressources en eau (art. 102).

● Institutions communales

Elle est la collectivité territoriale de base. Elle est structurée en secteurs et/ou en villages. Elle dispose d'un organe délibérant, le conseil municipal élu, et d'un exécutif, le maire et ses deux adjoints élus par le conseil en son sein. Les détails sont précisés au Titre 2 du Livre III du Code des collectivités, intitulé « Des organes et de l'Administration de la Commune ». Il faut signaler ici l'existence d'une commission permanente « Aménagement du territoire et gestion foncière » (art. 221 du Code, modifié par la Loi n° 065-2009).

Les communes sont soit urbaines, soit rurales (art. 18 du Code), la loi fixant des conditions bien précises pour relever de l'une ou de l'autre catégorie (voir ci-après).

La commune (depuis 2018, il en existe 351 dont 302 rurales, 47 urbaines; et 2 à statut particulier, après la communalisation intégrale)¹², 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* »¹³; 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, faute ou erreur de gestion). Le maire est assisté d'un secrétaire général (art. 288 Code des collectivités), nommé par le maire (art. 289 Code précédent).

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 (dans l'hypothèse où existeraient sur le territoire communal délimité comme urbain des zones encore rurales).

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 cents millions de francs CFA. Ces communes à statut particulier sont organisées en arrondissements regroupant eux-mêmes plusieurs secteurs et éventuellement des villages.

La commune urbaine peut voir son statut évoluer en celui de « *commune à statut particulier* » dès lors que « *l'agglomération principale atteint une population d'au moins quatre cent mille habitants et*

12. « Décentralisation au Burkina Faso : c'est parti pour le cycle III avec des innovations majeures », Lefaso.net, 3 avril 2018 : <https://www.lefaso.net/spip.php> (consulté le 25 septembre 2022).

13. Cf. art. 83 Loi n° 042/98 du 6 août 1998, portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ; il faut y ajouter les articles 57 à 91 de la Loi n° 041, pour les dispositions spécifiques relatives aux compétences communales.

mène des activités économiques permettant de générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins un milliard de francs CFA » (art. 23 Code des collectivités). La commune à statut particulier est subdivisée en arrondissements. Le régime juridique de ces communes à statut particulier est fixé dans le Livre IV du Code des collectivités.

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 (5 000 000) millions de francs CFA »* (art. 27 Code des Collectivités, Loi n° 065-2009).

Selon la loi, « *le territoire de la commune rurale comprend, outre les espaces d'habitation, des espaces de production et des espaces de conservation* », les articles suivants définissant les différents espaces, celui d'habitation (art. 29), celui de production « *destiné principalement à l'agriculture, à l'élevage, à la foresterie, à la pisciculture et plus généralement à toutes les activités liées à la vie rurale* », et celui de conservation ou « *zone de protection des ressources naturelles. Il comprend les aires de protection de la forêt et de la faune* » (art. 30).

La question qui se pose alors est double : d'une part, y a-t-il un régime juridique particulier pour chacun de ces espaces ? d'autre part, si oui, en quoi consiste-t-il, avec l'exigence corollaire d'une délimitation ? Ces éléments ne semblent pas figurer dans la loi, mais peut-être est-ce simplement une manière de décrire l'espace communal rural.

● Dispositions relatives au département

Le département, exclusivement circonscription administrative, comprend des villages et/ou des communes (art. 24 al. 1 Loi n° 041/98). Cette présentation extrêmement précise doit 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) habitants¹⁴.

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).

● 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). Mais ce texte était relatif aux circonscriptions administratives, catégorie à laquelle appartient le village. 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 villageois 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.

● 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 base¹⁵. En l'absence de précision du texte mais aussi de dispositions nouvelles contraires, 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. L'organisation domaniale et foncière

Le système domanial dit RAF, Réorganisation agraire et foncière, très symbolique de la période Sankara, 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* »¹⁶. Après la première relecture de la RAF menée en 1991¹⁷, avant même la promulgation de la nouvelle Constitution, une nouvelle loi domaniale et foncière et son décret d'application ont été adoptés en 1996. Depuis, de nouveaux changements sont survenus affectant le dispositif domanial et foncier, celui-ci devant faire l'objet d'une nouvelle relecture pour tenir compte des dernières évolutions, notamment concernant le foncier rural, comme l'indiquait l'adoption, le 25 février 2009, du Décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission technique interministérielle chargée de la relecture de la Loi portant réorganisation agraire et foncière. Après l'adoption de ces textes réglementaires nécessaires, complétant ce dispositif rural, il est donc logique qu'une nouvelle version de la RAF ait été adoptée en 2012, prenant en compte les nouvelles règles rurales.

● Le dispositif législatif et réglementaire

Cette organisation repose donc désormais principalement sur deux textes : d'une part, sur la Loi n° 024-2009/AN du 16 juin 2009, portant régime foncier rural, d'autre part, sur la Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso. Les grands principes de cette organisation sont présentés dans le tableau 2 ci-après.

Comme on va le voir, tout repose sur le « *Domaine foncier national* ». Celui-ci n'est plus le domaine foncier national de la première RAF qui faisait de l'État le propriétaire de toutes les terres. La nouvelle définition rejoint plutôt celle du Mali. L'article 4 de la nouvelle RAF définit en effet le Domaine foncier national comme « *l'ensemble des terres et des biens immeubles ou assimilés, situés dans les limites du Territoire du Burkina Faso ainsi que de ceux situés à l'étranger et sur lesquels l'État exerce sa souveraineté* ». Autrement dit, désormais, le Domaine foncier national est une sorte de « boîte » englobant toutes les terres, quel que soit leur statut foncier ou domanial. C'est au sein de cette boîte que l'on retrouve le domaine foncier rural dont le régime juridique datant de 2009 a manifestement orienté la réécriture de la RAF de 2012, tant on peut découvrir de points communs à la lecture comparée des deux textes.

15. Selon l'art. 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 celles du responsable de village en milieu rural. Le conseil de secteur avait les mêmes pouvoirs et compétences que le conseil de village.

16. 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.

17. Zatu (Loi) n° ANVIII - 0039 bis/FP/PRES, du 4 juin 1991, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso ; Kiti (Décret) n° AN VIII - 0328 Ter/FP/PLAN-COOP, du 4 juin 1991, portant application de la réorganisation agraire au Burkina Faso.

TABLEAU 2. Gestion du Domaine foncier national au Burkina Faso

| Nature domaniale | Contenu | Modalités juridiques | Instruments de gestion | Acteur(s) concerné(s) |
|---|---|--|---|---|
| Domaines de l'État | | | | |
| Domaine public de l'État | Sites naturels et/ ou aménagements artificiels soumis à un régime particulier. | Incessibilité, imprescriptibilité, insaisissabilité. | Autorisations temporaires d'occuper, concessions. | État : Service des Domaines, Service du Cadastre et Service de la Publicité foncière. |
| Domaine privé de l'État | Terrains immatriculés au nom de l'État. Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État. | Procédures domaniales spécifiques. | <p>Terrains urbains aménagés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • arrêté d'affectation à service public; • arrêté de mise à disposition pour occupations à fins non lucratifs; • permis d'occupation pour occupations à fins lucratifs, de durée limitée dans le temps; • permis urbain d'habiter, pour habitat permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur; • permis d'exploiter, pour autres usages, permanent, avec possibilité de cession à l'occupant après mise en valeur; • bail, de courte ou longue durée. <p>Terrains urbains non aménagés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • autorisation d'occupation précaire. <p>Terrains ruraux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • titre de jouissance semblable au permis d'exploiter; conditions variables selon objet de l'exploitation. | <p>Administration territoriale pour attributions provisoires.</p> <p>Commissions <i>ad hoc</i> pour les attributions, les évaluations et les constats de mise en valeur, organisées à chaque niveau de collectivités territoriales.</p> <p>Au niveau du village, non collectivité territoriale, une commission unique gère les trois fonctions.</p> |
| Domaine public des collectivités | Terrains transférés par l'État. Dépendances légales. | Comme Domaine public de l'État. | Comme Domaine public de l'État. | Services 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 des personnes privées | Terrains immatriculés au nom d'une personne privée. | Régime de l'immatriculation et du droit civil. | Livre foncier. | Service de la Publicité foncière. |
| Domaine « coutumier » | Terrains ruraux objets de droits coutumiers et/ou d'occupation non contestée. | Reconnaissance des droits sur des terrains. | Attestation de possession foncière. | Chefs coutumiers/ administration territoriale et Domaines, commissions <i>ad hoc</i> . |

Le dispositif général de la RAF selon la Loi n° 034/2012

On peut illustrer cette nouvelle version de la RAF par un certain nombre de questions clés qui permettront de comprendre l'importance du changement survenu.

Le maintien apparent du domaine foncier national

Comme on l'a indiqué plus haut, le premier point à constater est le maintien du domaine foncier national, même si le contenu et le régime juridique connaissent une profonde mutation au demeurant nécessaire depuis la version de 1996. Dans cette version il faut rappeler que la définition légale du contenu du domaine foncier national était inexacte ou plutôt incomplète. Ce qui pouvait s'expliquer par le fait que le législateur, en revenant sur la définition de 1991, s'était 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 de conflits avec l'aménagement, des droits traditionnels ? Cela explique les règles juridiques applicables en 1996. Notamment l'affirmation selon laquelle le domaine foncier national « est de plein droit propriété de l'État »¹⁸.

Désormais, « *le domaine foncier national constitue un patrimoine commun de la Nation et l'État en tant que garant de l'intérêt général, organise sa gestion conformément aux principes énumérés à l'article 3 ci-dessus* » (art. 5 al. 2 de la RAF 2012). Ce domaine « *est composé du – domaine foncier de l'État; – domaine foncier des collectivités territoriales; – patrimoine foncier des particuliers* » (art. 6 RAF 2012). On comprend donc bien qu'il ne s'agit pas d'un nouveau régime juridique mais du rassemblement de biens domaniaux et fonciers en diverses catégories relevant d'acteurs différents, y compris, comme on va le voir, du point de vue de la propriété.

Ce domaine foncier national « *est organisé en terres urbaines et en terres rurales* » (art. 7), cette répartition étant fondamentale pour la compréhension du dispositif juridique d'ensemble. Le critère de répartition est apparemment classique : « *Les terres urbaines sont celles situées dans les limites administratives ou celles du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme des villes et localités (...)* », alors que celles rurales « *sont l'ensemble des terres destinées aux activités agricoles, pastorales, sylvicoles, fauniques, piscicoles et de conservation, situées dans les limites administratives des communes rurales et des villages rattachés aux communes urbaines* » (art. 9 RAF 2012). Par-delà la cohérence avec les dispositions du Code des collectivités qu'il convient de remarquer, on notera surtout que le législateur, réaliste, ne s'en tient pas au critère classique de la limite administrative entre collectivités urbaines et celles rurales, rarement établie officiellement. Il tient compte de la réalité de nombre de zones dites urbaines qui incluent encore des espaces ruraux. C'est une approche qui nous paraît réaliste et qui mérite d'être soulignée.

Le retour affiché du domaine public

Dans les versions précédentes de la RAF, à commencer par la première, partant du principe général d'unicité du domaine, le législateur s'appuyant sur le domaine foncier national unique appartenant à l'État n'avait pas prévu spécifiquement un domaine public, celui-ci étant remplacé par un principe d'identification de biens soumis à un régime particulier.

Dans la version de 2012 on constate le retour, si on peut s'exprimer ainsi, du domaine public, tant de l'État que des collectivités. Dès l'article 10, il est établi que « *le domaine foncier de l'État comprend le domaine public immobilier de l'État et le domaine privé immobilier de l'État* ».

Le domaine public « nouveau » est régi par les articles 11 à 14 ainsi que 98 à 112, de la Loi de 2012, lesquels reprennent en pratique les grands principes et règles relatifs à la matière, y compris la distinction entre domaine public naturel et domaine artificiel.

18. « 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 » (art. 34 Loi n° 014/96). Suivait dans la première version 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 étaient ajoutés des éléments relevant ordinairement d'autres volets de législation comme les parcs nationaux (régime forestier) ou les carrières. Le texte précisait 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).

Dans l'énumération des biens constitutifs du domaine naturel, on notera la présence des « *montagnes et collines* » (art. 13 tiret 6), sans autre précision. Pour qui connaît un peu le Burkina Faso on peut s'interroger sur la consistance effective de ces dépendances. Et dans le domaine artificiel, de la même manière, on peut s'interroger sur le tiret 6 de l'article 14, « *les biens immeubles affectés ou non à l'usage du public* », ce qui devrait concerner *a priori* tous les immeubles... Évidemment il ne peut s'agir que d'une mauvaise rédaction.

Le domaine public des collectivités territoriales fait l'objet des articles 20 à 24 et on y retrouve *mutatis mutandis* le même dispositif juridique, ce qui ne saurait être surprenant.

Le domaine privé de l'État, corollaire du retour du domaine public

Toujours dans la même logique, après la disparition du domaine national propriété de l'État, il fallait bien remettre en place le domaine privé, ce qui n'avait été fait qu'indirectement jusque-là. Celui-ci est l'objet des articles 15 à 19, ainsi que de 113 à 132, de la Loi de 2012. Les règles commencent par celle, classique, selon laquelle « *le domaine privé immobilier de l'État comprend tous les biens immobiliers qui ne font pas partie du domaine public* » (art. 15). Il faut comprendre évidemment qu'il s'agit des biens immobiliers de l'État ! Là encore, la rédaction laisse quelque peu à désirer. Suit à l'article 16 une liste non exhaustive des biens immobiliers susceptibles de faire partie du domaine privé. On y remarque l'absence des biens vacants et sans maître qui sont désormais limités à ceux « *en déshérence* », ce qui est normal. Les règles juridiques applicables au domaine privé sont elles aussi « *classiques* », s'appuyant sur la distinction entre immeubles affectés et immeubles non affectés (art. 17 Loi 2012).

Les articles 25 à 29 sont les dispositions relatives au domaine privé des collectivités. On peut noter dans l'article 26, au tiret 4, une rédaction singulière : « *les biens immeubles et les terres en déshérence attribués par les textes en vigueur* ». D'une part, les terres sont des biens immeubles, d'autre part, les terres en déshérence ont déjà été attribuées à l'État (voir alinéa précédent), et on ne dispose daucune référence permettant un arbitrage. Enfin, *mutatis mutandis*, on retrouve les mêmes règles que pour le domaine privé de l'État, toujours fondées sur la distinction entre affectation et non-affectation.

Concernant la gestion de ces terres du domaine privé de l'État, elle repose sur la distinction entre biens affectés et biens non affectés. Autrement dit, nous retrouvons là, encore une fois, le droit classique en la matière de domaine privé dans le système civiliste. À noter que l'immatriculation du terrain est le préalable obligatoire à toute affectation et que celle-ci doit être inscrite au livre foncier. Celles qui ne sont pas affectées peuvent être l'objet de « *cession provisoire; régie; bail de courte ou longue durée; cessions définitive* » (art. 119 Loi de 2012).

On notera ici la distinction entre la cession provisoire et celle définitive, reprise au demeurant à l'article 126 de la Loi. Cette différenciation mérite d'être explicitée. Cette expression nous semble correspondre à différentes situations et, d'abord, à tous les cas d'attribution d'un droit foncier provisoire permettant ultérieurement l'obtention de la propriété définitive du terrain. On serait donc dans les cas de cession conditionnelle, « *provisoire* », avant que les conditions réunies ne permettent la concrétisation de la cession.

Ensuite, tous les biens du domaine privé de l'État devraient être immatriculés (art. 122), cette obligation constituant un dispositif de protection du domaine privé de l'État. Légalement, en application de l'article 355 de la Loi n° 034/2012, l'État disposait de dix ans pour faire immatriculer l'ensemble de ses terres ; il serait évidemment intéressant de voir dans quelle mesure cette obligation légale a pu être remplie, par l'État sur son propre domaine.

Enfin, il est à noter, d'une part, que « *tout bénéficiaire d'une terre du domaine privé de l'État est tenu de l'occuper ou de l'exploiter conformément à sa destination et aux conditions spécifiques qui la régissent* » (art. 128), d'autre part, que « *toute occupation sans titre des terres du domaine privé de l'État est interdite et le déguerpissement ne donne lieu ni à recasement ni à indemnisation* » (art. 127).

Le principe de l'obligation d'aménagement

L'aménagement demeure un grand objectif de la politique foncière. Cela explique sans doute la place qu'il occupe dans la RAF, quelle qu'en soit la version.

Dans la Loi de 2012, le Titre III est consacré à Aménagement et développement durable du territoire (art. 37 à 94). Les principes qui fondent cet aménagement et ce développement sont les suivants : « – *le principe de conservation de la diversité biologique*; – *le principe de la conservation des eaux et des sols* » (art. 49 de la Loi).

Cela justifie l'existence d'un dispositif complexe et hiérarchisé de schéma d'aménagement et de développement durable du territoire national à ceux locaux, incluant la mise en place de nombre d'institutions spécifiques pour élaborer et mettre en œuvre ces schémas.

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

Même si le domaine foncier national a été fondamentalement modifié, le législateur a gardé dans la RAF de 2012 un chapitre consacré aux titres d'occupation des terres relevant du domaine national, tant celles du domaine privé de l'État que celles des collectivités territoriales, réservant le régime juridique du patrimoine foncier des personnes privées à un autre chapitre. Les titres d'occupation accessibles sont, d'une part, ceux de jouissance, d'autre part, ceux de propriété.

Les premiers sont : « – *un arrêté d'affectation*; *un arrêté de cession provisoire*; *un bail emphytéotique*; *un permis d'occuper* » (art. 173 Loi de 2012).

« *Le permis d'occuper est un titre de jouissance précaire et révocable. – Il est délivré (...) pour l'exercice d'une activité lucrative sur les terres du domaine privé (...) qui, par leur nature ou leur destination ou pour toute autre raison d'opportunité, ne peuvent être concédées en jouissance privative de longue durée.* » (art. 177).

« *Le permis urbain d'habiter est un titre de jouissance permanent. Il est délivré aux personnes physiques ou aux personnes morales pour l'occupation des terres à usage d'habitation avec possibilité d'aliénation définitive desdites terres dans les conditions déterminées par la présente loi. (...) – Le permis urbain d'habiter confère à son titulaire un droit de superficie qui peut faire l'objet de publicité foncière* » (art. 178).

« *Le permis d'exploiter est un titre de jouissance permanent. – Il est délivré aux personnes physiques ou aux personnes morales pour l'occupation à des fins lucratives de terres du domaine privé immobilier de l'État ou des collectivités territoriales avec possibilité d'aliénation définitive desdites terres dans les conditions déterminées par la présente loi; (...) – le permis d'exploiter confère à son titulaire un droit de superficie qui est obligatoirement soumis à la formalité de la publicité foncière* » (art. 179).

« *L'arrêté de mise à disposition est un titre de jouissance permanent. – Il est délivré aux personnes physiques ou aux personnes morales pour l'occupation des terres du domaine privé immobilier de l'État ou du domaine privé immobilier des collectivités territoriales à des fins non lucratives avec possibilité d'aliénation définitive desdites terres dans les conditions déterminées par la présente loi. – Il confère à son titulaire un droit de superficie sur la terre qui en est l'objet. – L'arrêté de mise à disposition fait l'objet de publicité foncière* » (art. 181).

Il n'est pas utile ici de commenter le bail emphytéotique ni l'arrêté d'affectation qui sont des dispositifs classiques.

Comme on l'aura remarqué, dans les définitions précédentes, les permis urbains d'habiter, permis d'exploiter et arrêtés de mise à disposition permettent d'envisager le passage à la propriété définitive du terrain, dès lors que les conditions seront réunies.

Parmi celles-ci, il y a celle de la mise en valeur. Comme en dispose l'article 184 de la Loi, « *la délivrance des titres prévus aux articles 178, 179 et 181 ci-dessus est subordonnée à la mise en valeur dûment constatée des terres qui en sont l'objet et au paiement intégral des droits et taxes dûs* ». On pourrait évidemment s'interroger sur la rédaction de l'article qui laisse penser que la mise en valeur aurait été faite avant l'attribution du titre; mais sur quelle base ? Il est sans doute plus pertinent de penser que c'est l'aliénation définitive qui serait ainsi conditionnée.

Point utile, en vertu de l'article 185, « *tout titulaire de l'un des titres de jouissance des terres du domaine privé de l'État ou des collectivités territoriales visées aux articles 178, 179, 181 et 182 ci-dessus peut (...) affecter son droit à la garantie d'emprunts de sommes d'argent ou de toute autre obligation*

On remarquera que, juridiquement, cela se justifie par le fait que les droits ainsi énumérés sont des droits démembrés de celui de propriété de l'acteur public. Normalement, celui-ci devrait donc être au minimum informé de la démarche de constitution en garantie.

Autrement dit, pour faire la synthèse concernant les terres du domaine privé de l'État et des collectivités, les terres urbaines comme rurales 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 »¹⁹, titre permanent pour un terrain à usage d'habitation avec possibilité d'aliénation définitive ; ce titre est réservé aux terrains urbains;
 - « 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 peuvent 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.

Pour terminer sur le sujet, il faut préciser que, toutefois, l'État dispose d'un droit de principe, beaucoup plus général, concrétisé par l'article 192 de la Loi de 2012 : « *Nonobstant les dispositions de l'article 187 ci-dessus, l'État et les collectivités territoriales peuvent aliéner certaines terres de leur domaine au profit de personnes physiques et de personnes morales de droit public ou de droit privé, sans mise en valeur préalable avec ou sans paiement de droits et taxes lorsque les conventions, les accords ou les actes l'autorisent* ».

Le patrimoine foncier des personnes privées

La Loi n° 034/2012 affirme clairement le retour à la propriété privée pour les particuliers, sans oublier les dispositifs particuliers liés à la politique domaniale. C'est ainsi que le patrimoine foncier des personnes privées tel que défini dans l'article 30 de la Loi peut être constitué : « *de l'ensemble des terres et autres biens immobiliers qui leur appartiennent en pleine propriété; des droits de jouissance sur les terres du domaine privé immobilier non affecté de l'État et des collectivités territoriales et sur le patrimoine foncier des particuliers; des possessions foncières rurales; des droits d'usage foncier ruraux*

On constate que, dans la nouvelle version de la RAF de 2012, il n'est plus question seulement de propriété privée mais de patrimoine car, comme on l'a compris, il existe diverses approches qui permettent aux personnes privées d'accéder au foncier de manière patrimoniale. Comme en dispose l'article 194 de la Loi, « *le patrimoine foncier des particuliers se constitue selon les modes suivants : la cession provisoire à titre de recasement; la reconnaissance de la possession foncière rurale matérialisée par une attestation de possession foncière rurale (APFR) délivrée conformément aux textes en vigueur; l'acquisition selon les procédés de droit commun notamment par succession, achat, dons et legs*

Pour clarifier les choses, il faut revenir ici sur la possession foncière rurale, approche juridique spécifique du Burkina Faso. Selon l'article 237 de la Loi de 2012, « *la possession foncière rurale est le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes locaux. (...) Elle confère un droit de jouissance à son titulaire*

19. Ce titre donne à son bénéficiaire un droit de jouissance permanent pour des besoins d'habitation. Cf. article 57 Loi n° 014/96 précitée.

propriété), qui puisse justifier l'existence du droit de jouissance. Mais, encore une fois, nous sommes ici dans l'univers coutumier où le cadre d'analyse n'est pas forcément le même.

Les personnes (physiques ou morales, publiques ou 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. Comme on l'a vu plus haut, cette faculté est ouverte aux titulaires de droits provisoires permanents (permis urbain d'habiter, permis d'exploiter ou arrêté de mise à disposition).

La confirmation de la propriété et des droits réels immobiliers

La RAF de 2012 énumère et reconnaît un certain nombre de droits réels immobiliers parmi lesquels, principalement, ceux classiques du droit civil ou du droit foncier selon le modèle de l'immatriculation : ainsi qu'en dispose l'article 209 de la Loi n° 034 : « *Sont immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent : a) les droits réels suivants : – la propriété ; – le droit de superficie ; – l'usufruit ; – l'emphytéose ou bail de longue durée ; – les droits d'usage et d'habitation ; – les servitudes ou services fonciers ; – l'antichrèse ou le nantissement immobilier ; – les priviléges ; – les hypothèques ; – la possession foncière rurale ; b) les actions tendant à la revendication desdits droits* ». On remarquera une singularité dans cette liste, la présence de la « *possession foncière rurale* », qui résulte de la perception burkinabè de la propriété foncière coutumière et qui sera examinée plus loin comme telle.

Les droits réels portant sur le sol doivent être enregistrés et inscrits au titre foncier établissant le droit de propriété. 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 receveur de la Publicité foncière ayant remplacé l'ancien conservateur foncier.

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 fallait voir là, semble-t-il, le souci du Gouvernement de relancer une politique de « titrisation » pour contrer les problèmes multiples que posent les tentatives de généralisation des titres fonciers. Mais il faut retenir que ce texte, pris pour une durée limitée, n'a d'intérêt que pour l'histoire juridique du Burkina Faso.

Un dispositif juridique spécifique pour les terres rurales

Un important processus a été engagé en 1998, par le gouvernement burkinabè, 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 abouti le 5 septembre 2003 à l'adoption de la nouvelle Politique foncière décrite ci-après.

Cette nouvelle Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural a pour effet d'engager de fortes modifications du dispositif actuel de gestion des terres. Parmi les objectifs de cette nouvelle Politique : « (...) fournir les bases solides et consensuelles pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale adaptée et effective ». Dans ce même document, « *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* »²⁰.

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

20. Document de Politique de sécurisation foncière, p. 8.

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 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 d'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 leurs 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 » ;
- >> l'Orientation « Améliorer la gestion de l'espace rural », notamment clarifier 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 devait consister dans l'élaboration d'une loi appropriée, laquelle a été promulguée en 2009 sous le nom de Loi n° 034-2009/AN, portant régime foncier rural.

Le régime des terres rurales – la Loi n° 034-2009/AN

La loi se situe clairement dans le contexte décrit au point ci-dessus et aux principes qui ont été évoqués. En particulier, il faut retenir que le législateur, à travers ce dispositif, tente de régler la question de la prise en charge légale des droits coutumiers et des institutions associées.

• 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 exclues également les terres supportant « des forêts protégées et classées, les aires fauniques, les espaces pastoraux,

les ressources minières et en eaux » qui demeurent soumises aux dispositions des législations spéciales qui les concernent. On remarque que ces mêmes dispositions ont été intégrées dans les dispositions de la RAF de 2012 (Loi n° 034-2012).

Ces terres rurales sont soumises à un régime juridique particulier car elles constituent « *un patrimoine de la Nation* » (art. 4 Loi n° 034-2009) ; cela justifie que l’État soit chargé notamment de l’organisation « *de la reconnaissance juridique effective des droits fonciers locaux légitimes des populations 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 qui reconnaît l’existence de droits fonciers locaux légitimes, ce qui revient à dire que la loi n’a plus le monopole de dire le droit²¹. 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.

Comme les terres dans le dispositif général de la RAF, celles rurales sont réparties en trois catégories : 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 Loi précitée). 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 de la même Loi de 2009 pose ensuite une série de définitions, comme on le trouve dorénavant dans beaucoup de lois. Comme on l’a fait remarquer dans d’autres fiches pays, 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 celles :

- >> des « *Chartes foncières locales* », définition véritablement nécessaire car il s’agit d’une institution *ad hoc* de la loi burkinabè. Ces chartes sont 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* » ;
- >> de la « *possession foncière rurale* », qui est « *le pouvoir de fait légitimement exercé sur une terre rurale en référence aux us et coutumes locaux* » ;
- >> des « *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 celle 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.

• *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* ». Dans nombre de pays, notamment sahéliens, depuis le début des années 1990, de telles conventions sont utilisées pour associer les autorités locales, traditionnelles et « *coutumières* », à la gestion de la terre et des ressources naturelles renouvelables.

Dans l’article 11, la loi dispose les 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 qui « *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)

21. Cette reconnaissance explicite des droits légitimes a pour corollaire que le principe de présomption de domanialité est affaibli. Cette tendance en faveur du principe de « *présomption de propriété privée* » est également perceptible dans d’autres contextes aux histoires juridiques similaires à celui du contexte burkinabé.

tude du qualificatif "positifs" appliqué 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 les 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 représentants des autorités coutumières ou traditionnelles, mais aussi l'assistance des services techniques déconcentrés de l'État. Pour faciliter les choses, l'État met 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 dernière précision est évidemment nécessaire pour fixer les limites d'application de droits d'usage concernés. Les principales modalités d'application de ces dispositions légales ont été fixées par décret²². Après validation de la légalité de la délibération par l'autorité de tutelle, la délibération est dans le « registre des chartes foncières locales »²³ de la commune.

- **Les droits domaniaux de l'État et des collectivités territoriales**

Le régime juridique en est fixé par les dispositions du Chapitre 1 du Titre III de la loi, mais aussi, pour les modes d'attribution des terrains concernés, par la Section 3 du Chapitre 2 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 publics; – 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). 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 associant 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. Au demeurant, ce travail est loin d'être évident à mener.

22 Pour les chartes locales, il s'agit du Décret n° 2010-400/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ, du 29 juillet 2010, portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales.

23. Les modalités juridiques relatives à ces registres des chartes foncières sont réglées par le Décret n° 2010-399 PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 29 juillet 2010, portant modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux. Ce texte a été modifié par le Décret n° 2014-062 PRES/PM/MASA/MRAH/MEDD/MEF/MATD/MJ du 7 février 2014, portant modification du Décret n° 2010-399 du 29 juillet 2010 portant modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux.

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.* » Ces terres doivent être aménagées et préalablement immatriculées au nom de l'acteur public cédant. 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. Il devrait s'agir d'un titre foncier, même si la loi ne le précise pas, dans la mesure où, comme indiqué ci-dessus, les terres doivent être immatriculées. Le cessionnaire 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 étant réglées par décret²⁴.

Remarque finale, les articles 75 et 76 de la Loi n° 034/2009 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***

Comme on l'a déjà mentionné plusieurs fois, le premier régime juridique applicable à une terre rurale est celui de la possession foncière. Comme en dispose l'article 34 de la Loi n° 034-2009 : « *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* ». On note que la possession autre individuelle, peut être collective, ce qui correspond à nombre de pratiques coutumières. Une autre innovation consiste dans le fait que ces possessions, dès lors qu'elles sont « *régulièrement établies* », sont reconnues par la loi. Autrement dit, c'est une manière déguisée de poser le principe que coutume fait loi. L'établissement de la possession résulte, d'une part, que les faits constitutifs de la situation soient prouvés, d'autre part, de l'absence de contestation à l'occasion de la procédure contradictoire de constatation. L'article 35 fournit des indications sur les faits 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 lesquels impliquent, juridiquement, une possession foncière du prêteur ou du loueur.

Une procédure est fixée qui permet la reconnaissance de cette possession²⁵. 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 Loi n° 034-2009), signée par le maire, et enregistrée dans le « *registre local des possessions foncières rurales* »²⁶.

24. Décret n° 2012-1041 PRES/PM/MEF/MATDS/MAH/MRA/MEDD du 31 décembre 2012, portant constatation de la non mise en valeur des terres rurales acquises à des fins d'exploitation à but lucratif et fixation des taux et modalités de perception de la taxe de non mise en valeur desdites terres.

25. Décret n° 2010-402 PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD, du 29 juillet 2010, portant procédure de constatation de possession foncière rurale des particuliers. Mais aussi Décret n° 2010-405 PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD, du 29 juillet 2010, portant procédure de réalisation des opérations de constatation de possession foncière rurale initiée par les communes.

26. Les modalités de tenue de ces registres sont fixées par le même décret que pour les registres de chartes foncières, soit le Décret n° 2010-399 PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 29 juillet 2010, portant modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux. Ce texte a été modifié par le Décret n° 2014-062 PRES/PM/MASA/MRAH/MEDD/MEF/MATD/MJ du 7 février 2014, portant modification du décret n° 2010-399 du 29 juillet 2010 portant modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux.

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*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 de possession foncière rurale est un titre cessible et transmissible. Son détenteur peut s'il le souhaite « *demander la délivrance d'un titre de propriété de sa terre rurale s'il remplit les conditions prévues par les textes en vigueur* » (art. 72 Loi n° 034-2009), 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.

Une autre place importante est réservée aux droits d'usage fonciers ruraux. Selon l'article 51 de la Loi n° 034-2009, « *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* » . On comprend que les droits en question correspondent à des modalités d'exploitation. Ils doivent être inscrits dans le « *registre des transactions foncières rurales* » de la commune²⁷.

On notera que la même section prévoit un certain nombre de dispositions relatives au régime juridique du prêt de terres, ce qui était indispensable et devrait contribuer à régler ou prévenir un certain nombre des conflits actuellement constatés dans ce genre d'accord juridique.

La troisième catégorie de ces droits d'usage, les « *autorisations temporaires de mise en valeur* », mérite une attention particulière. Il s'agit en effet d'une question qui fait toujours débat dans les réformes foncières : quelle place laisser à la mise en valeur ? Là où d'ordinaire la solution consiste dans un retour au domaine privé de l'État, la loi propose de manière plus réaliste de laisser l'initiative aux personnes privées. L'article 61 de la Loi n° 034-2012 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 semble confirmé par les dispositions de l'article 63 qui précisent 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*

Les dispositions légales relatives à cet appareil institutionnel légalement établi ont été précisées par le Décret n° 2010-404/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MADT du 29 juillet 2010 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière.

Au niveau local, « *il est créé au niveau de chaque commune rurale un service foncier rural* » (art. 77 Loi n° 034-2012), 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, ou encore 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 sont précisées par décret comme on l'a vu précédemment.

Toujours au niveau local, on trouve les commissions foncières villageoises. Celles-ci, au demeurant, étaient déjà prévues dans la RAF, mais elles ont été « 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’ajointre 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.

Par ailleurs, il existe aussi la Commission de Conciliation Foncière Villageoise (CCFV), dont les modalités d’organisation et de fonctionnement sont fixées par le Décret n° 2012-263 du 3 avril 2012, portant attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission de Conciliation Foncière Villageoise (CCFV). Cette commission est chargée « *de la gestion alternative des conflits* », autrement dit de la conciliation entre les parties (art. 96 Loi n° 034-2009).

Enfin, « *les communes rurales peuvent créer des instances locales de concertation foncière* » 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 déconcentrées. Ce sont elles qui veillent notamment « *à la régularité des actes accomplis par les services fonciers ruraux* » (art. 87 Loi n° 034-2009). 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, a dorénavant la 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 Loi n° 034-2009), 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* ».

• *Le contentieux foncier en milieu rural*

Il fait l’objet du titre V de la Loi n° 034-2009 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. Quand on connaît un peu le contexte, on peut comprendre le sens d’une telle « recommandation » tout en mesurant l’extraordinaire défi à relever.

Des conflits pouvant malgré tout subvenir, la loi impose une conciliation préalable à toute action en justice (art. 96 Loi n° 034-2009), 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 Loi précitée) 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 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 administratives²⁸ 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 (Loi précitée), 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* ».

La question du contentieux sera analysée plus finement au point « La conflictualité et sa gestion » (voir p. 22).

● L'organisation administrative

Au sommet du dispositif figure une « *structure interministérielle chargée du contrôle et de l'évaluation des opérations foncières et domaniales* » (art. 340 Loi n° 034/2012), celle-ci devant établir tous les cinq ans une évaluation de l'application des dispositions de la Loi foncière (art. 344 Loi n° 034/2012).

L'organisation administrative proprement dite repose sur deux points forts politiques et administratifs : d'abord, le ministre chargé des Domaines et du Foncier est responsable de la gestion du domaine foncier national (il traite donc aussi bien des questions domaniales que de celles foncières), ensuite le ministre chargé du Cadastre s'occupe de la mise en place de l'outil cadastral nécessaire aussi bien dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Sont évidemment aussi concernés d'autres ministères comme celui chargé des Finances et de la Fiscalité, celui chargé des Forêts, celui chargé des Questions minières, celui en charge de l'Environnement, celui en charge de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, chacun d'eux étant peu ou prou impliqué dans l'une ou l'autre des procédures domaniales et foncières en vigueur.

Du ministre chargé du Foncier dépendent différents services : celui chargé des Domaines, celui de l'Enregistrement et du Timbre, et le Bureau de la Publicité foncière, dont les bureaux sont tenus par des receveurs spécifiques²⁹, sauf exception. Cette administration comporte, outre les services centraux, des bureaux et des recettes provinciaux. Ce dispositif déconcentré est en cours d'adaptation aux exigences de la décentralisation en matière domaniale et foncière. « *Le bureau de la publicité foncière est tenu par un receveur et, le cas échéant, cumulativement, par le receveur des domaines ou celui de l'enregistrement et du timbre territorialement compétent* » (art. 259 Loi n° 034/2012).

Il existe aussi le Fonds d'assurance en matière de publicité foncière (art. 277 à 281, Loi n° 034/2012), qui est géré par le receveur de la Publicité foncière, et qui a pour objet de supporter les coûts de la réparation des dommages causés en matière de publicité foncière.

Enfin, il faut aussi et surtout rappeler une des grandes spécificités de cette gestion domaniale et foncière au Burkina Faso, qui consiste dans l'intervention de multiples commissions. On trouve d'abord celles mises en place pour suivre le fonctionnement du dispositif foncier de droit commun. On peut citer :

>> la Commission d'évaluation et de constat des mises en valeur des terres du domaine privé immobilier de l'État ;

28. Les juridictions administratives sont instituées et réglées par les dispositions de la Loi n° 011-2016/AN portant création, composition, attributions et fonctionnement des tribunaux administratifs et procédure applicable devant eux. En vertu de l'article premier de ladite Loi, « *il est créé au chef-lieu de chaque province, un tribunal administratif. Son ressort territorial est la province* ».

29. « Le receveur de la Publicité foncière est chargé de : – l'inscription des droits réels constitués sur les terres du domaine immobilier de l'État et des collectivités territoriales et sur celles relevant du patrimoine foncier des particuliers au profit des personnes physiques et des personnes morales de droit public ou privé ; – 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 ; – l'exécution de la formalité fusionnée telle que prévue dans le Code de l'enregistrement et du timbre » (art. 260 Loi n° 034/2012).

- >> celle d'évaluation et de constat de mise en valeur des terres du domaine privé immobilier des collectivités territoriales ;
- >> celle de retrait des terres à usage d'habitation (au niveau des collectivités territoriales) ;
- >> celle de retrait des terres à usage autre que d'habitation (au niveau des collectivités territoriales).

● 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 inaccessible de l'État* »³⁰. De 1984 à 1989, la RAF a permis de lotir environ 60 000 parcelles à Ouagadougou, essentiellement en zone urbaine et sur des terrains coutumiers³¹, ce qui est peut-être un bon chiffre (encore que les modalités de gestion, notamment financière, de ces attributions attestent plutôt d'un échec certain³²), 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. Depuis cette période, comme on l'a vu, la RAF a été largement modifiée, notamment pour tenir compte du retour au droit de propriété, d'abord constitutionnellement, puis dans la loi, jusqu'à la version actuelle, celle de 2012.

Globalement, au Burkina comme dans de très nombreux pays africains (pour ne pas dire tous), les pratiques foncières consistent largement 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 domanial local confirmé depuis, en partie, par les lois sur l'administration décentralisées et sur le foncier et les domaines.

Mais la situation demeure très sensible sur le plan foncier comme en attestent d'innombrables travaux et articles, scientifiques et de presse. Ces tensions et conflictualités sont de plus en plus urbaines ou périurbaines, mais aussi rurales, avec celles « traditionnelles » entre agriculteurs, mais aussi entre éleveurs et agriculteurs, et « modernes » entre ruraux et exploitants miniers, professionnels ou artisanaux. Comme on peut le lire dans un article du *Faso.Net* du 21 février 2022 : « *Le foncier au Burkina Faso continue de faire les gorges chaudes. Les hostilités entre les promoteurs immobiliers et les habitants sont récurrentes (...). Depuis les réformes agraires de 2012, plusieurs promoteurs immobiliers se sont lancés dans une course effrénée à l'acquisition des terres, foulant parfois les règles en la matière* ». L'article est illustré par un cas pratique, celui de la localité de Ouidtenga, située à la sortie sud de Ouagadougou. Cette situation est confirmée dans un document du Comité technique Foncier & développement daté du 10 août 2020, où on peut lire : « *Au fil du temps, la terre a acquis une grande valeur marchande et cela a favorisé l'essor des activités d'une pléthore de sociétés immobilières et de spéculateurs fonciers informels créant ainsi une ruée foncière. (...) Les conséquences d'une telle situation sont entre autres les nombreux conflits fonciers enregistrés constamment aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain*³³ ».

30. BRUNET Françoise et HERNANDEZ André, *La législation foncière et domaniale en zone urbaine au Burkina Faso*, rapport pour la Banque mondiale, ADRET, 1991, p. 23.

31. BRUNET Françoise et HERNANDEZ André, rapport cité, p. 23.

32. 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 Françoise et HERNANDEZ André, rapport cité, p. 43 et suiv.).

33. KABORE Vincent De Paul, *Foncier au Burkina : la richesse qui divise souvent*, CTFD, 10 août 2020.

La relative reconnaissance des droits traditionnels, des droits oraux telle qu'établie par les textes aurait dû faire baisser les tensions mais il ne semble pas que ce soit le cas, sans doute parce que l'appareil de gouvernance ne semble toujours pas à la hauteur des attentes dans un contexte où les nouveaux textes offrent des fenêtres d'opportunité pour contourner les règles coutumières encore existantes. Selon l'étude sur les conflits fonciers de la Fondation Conrad Adenauer de 2018, « *les structures locales nécessaires pour l'application de la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural sont les services fonciers ruraux (SFR) qui doivent être mis en place dans chaque commune (art. 77 Loi précitée), les Commissions foncières villageoises et les Commissions de conciliation foncière villageoises qui, toutes deux, doivent être mises en place dans chaque village* » (art. 81). « *La chaîne foncière locale est un ensemble d'actions combinées de toutes ces structures de telle sorte que si une seule des structures fait défaut dans une commune ou un village, il n'est ni possible de délivrer des actes fonciers, ni de résoudre les conflits fonciers ruraux*³⁴. Or, à la date du 31 décembre 2017, les communes disposant de ces structures et qui sont fonctionnelles sont au nombre de 62 sur 351, soit 18 % seulement de ces communes. Ces structures sont en cours d'opérationnalisation dans d'autres communes (105 au titre de divers projets) (...). Au total, on peut conclure que ces structures sont fonctionnelles ou connaissent un début de fonctionnalités dans 167 communes sur 351 (...) »³⁵. On peut facilement comprendre la situation pratique et en même temps la conflictualité qui en découlent.

● La conflictualité et sa gestion

Comme on l'a indiqué ci-dessus, les conflits continuent de tenir une place importante dans la vie, notamment rurale, et même, prennent de plus en plus d'importance. C'était déjà inscrit dans le document de la nouvelle Politique de sécurisation foncière en milieu rural : « *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* ». Mais on peut le lire dans nombre d'autres documents, sinon le voir dans de multiples vidéos. Par exemple, pour citer une nouvelle fois Vincent De Paul Kabore, « *au Burkina Faso, les conflits fonciers surgissent chaque année, surtout en période hivernale (notamment pour les conflits fonciers ruraux). Ils sont devenus récurrents ces dernières années et sont plus que d'actualité. Souvent sanglants, ces conflits endeuillent les familles et menacent la cohésion sociale au sein d'une communauté, voire du pays* »³⁶. Mais on peut citer aussi une « *parole encore plus autorisée* », en l'occurrence M. Léger Kinda, directeur général des Affaires juridiques et judiciaires du ministère de la Justice : « *Cependant, de nos jours au Burkina Faso, les conflits fonciers sont de plus en plus nombreux et même violents. En effet, on dénombre au total 695 conflits fonciers entre 2013 et 2014 et 695 également entre 2015 et 2016 (...). L'ampleur de ces conflits fonciers ruraux, la diversité de leur causes et l'étendue de leurs conséquences produisent un impact négatif sur le développement rural, la paix sociale, la vie politique et économique* »³⁷.

Dans le document de Politique foncière rurale, on pouvait découvrir un certain nombre de causes de cette conflictualité, rurale d'abord, mais aussi, comme on l'a vu, de plus en plus urbaine, notamment « *– la compétition accrue et conflictuelle entre acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres*; (...)

34. Étude sur les conflits fonciers en milieu rural au Burkina Faso, Rapport final, Konrad Adenauer Stiftung, mars 2018, p. 39, disponible sur : https://www.kas.de/documents/261825/12484552/RAPPORT+D%20%99%C3%89TUDE+SUR+LES+CONFLITS+FONCIERS+EN+MILIEU+RURAL_BURKINA+FASO%2Cmars+2018.pdf/c212d198-0b0d-a9bd-a86e-afa2873df053?version=1.0&t=1620663392446

35. Ibid.

36. KABORE Vincent De Paul, *Conflits fonciers au Burkina, pour quels mécanismes de résolution ?*, Land Portal, News and Events, disponible sur : <https://data.landportal.info/fr/blog/post/2021/02/conflits-fonciers-au-burkina-faso-pour-quels-mecanismes-de-resolution%C2%A0-selon-vincentdepaul-kabore> (consulté le 9 août 2022). Cette analyse est d'autant plus intéressante que l'auteur se qualifie lui-même de promoteur immobilier et chef de terre.

37. KINDA Léger, in Préface de l'Étude sur les conflits fonciers en milieu rural au Burkina Faso, Rapport final, Konrad Adenauer Stiftung, avec l'appui de Kelguingale Iilly, juriste de Droit public, consultant. Ce document constitue une synthèse relativement récente (mars 2018), et très complète sur la question des conflits au Burkina.

– 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 ».

L’étude de la Fondation Konrad Adenauer en propose une approche fondée sur la nature des conflits :

- >> les conflits directement liés à la terre (limites de champs, en particulier à la saison des pluies);
- >> les conflits entre agriculteurs et éleveurs (classiques mais de plus en plus nombreux avec la pression démographique, les besoins alimentaires, l’insécurité dans certaines zones du pays, etc.);
- >> les conflits nés des successions (largement liés à l’opposition entre le droit coutumier et le droit de la loi);
- >> les conflits fonciers communautaires (opposant deux villages, deux clans, etc.);
- >> les conflits liés à l’exploitation des périmètres irrigués aménagés (sur ces périmètres on trouve fréquemment des colons, la plupart du temps allochtones, et les autochtones, découvrant la valeur des terres aménagées, se mettent à revendiquer celles-ci, voire à les occuper);
- >> les conflits liés aux transactions foncières rurales (acquisitions, cessions, baux, prêts (...), avec souvent une remise en cause des droits fonciers cédés);
- >> les conflits liés à des mesures administratives (par exemple, les occupations abusives des zones pastorales pour les cultiver ou encore l’occupation et le défrichement de forêts classées ou protégées);
- >> les conflits liés à l’orpailage (plus récents mais de plus en plus nombreux et d’autant plus difficiles à régler que les orpailleurs sont la plupart du temps en situation illégale);
- >> les conflits liés à la spéculation foncière et immobilière sur les terrains urbains et surtout périurbains (lesquels semblent s’être accélérés depuis la Loi de 2012 portant réorganisation agraire et foncière ou RAF).

Légalement et socialement, il existe un certain nombre de dispositifs de règlement (ou de tentatives de règlement) de ces conflits, tant ruraux qu’urbains.

Jusqu’à la nouvelle loi sur le foncier rural (Loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009), le dispositif de règlement des conflits reposait sur trois approches : une approche de conciliation, traditionnelle, dans laquelle le conseil de village jouait un rôle de conciliation (il était donc, de ce fait, le premier niveau de gestion des conflits en matière foncière); un niveau plus administratif sous la forme des Tribunaux départementaux de conciliation (TDC), composés du préfet, du président et de quatre assesseurs qui, aux termes de la loi, doivent être des citoyens honorables de la communauté³⁸; et enfin un niveau judiciaire, pour les conflits n’impliquant pas de droits coutumiers ou non écrits, avec les tribunaux, civil lorsqu’il s’agit de litiges de caractère foncier, administratif lorsqu’il s’agit des procédures impliquant un acteur administratif.

La Loi de 2009 a largement bouleversé les choses en disposant à l’article 96 : « *Les conflits fonciers ruraux doivent faire l’objet d’une tentative de conciliation avant toute action contentieuse. La tentative de conciliation en matière de conflits fonciers ruraux est assurée par les instances locales habituellement chargées de la gestion des conflits fonciers. Les chartes foncières locales déterminent la procédure applicable devant les instances locales de conciliation. – En considération des circonstances locales, les chartes foncières locales peuvent prévoir la mise en place d’instances locales ad hoc chargées de la gestion des conflits fonciers ruraux. – L’instance locale chargée de la gestion alternative des conflits dispose d’un délai de quarante-cinq jours à compter de sa saisine pour mettre en œuvre la conciliation entre les parties. Ce délai peut être prolongé une seule fois.*

 ». Au demeurant, on trouve le même dispositif de conciliation prévu dans la Loi n° 034-2002/AN du 14 novembre 2002, portant loi d’orientation relative au pastora-

38. 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 ».

lisme³⁹, dont l'article 67 dispose : « *En cas de litige, les dégâts causés aux champs et les sévices subis par les animaux font l'objet d'un constat en présence des parties en conflit ou de leurs représentants. Le constat est sanctionné par un procès-verbal. – Avant toute procédure contentieuse, le règlement des litiges liés aux activités pastorales est soumis à une procédure obligatoire de conciliation. Cette procédure se déroule devant une commission locale de conciliation, à laquelle participent des représentants des agriculteurs et des pasteurs* ».

C'est le même texte qui en son article 97 fixe la compétence judiciaire en cas de litige foncier : « *Le tribunal de grande instance a compétence exclusive pour connaître des litiges fonciers opposant des individus, groupes d'individus ou personnes morales de droit privé en ce qui concerne l'existence, la nature ou la consistance des droits fonciers en milieu rural* », l'article 99 subséquent ajoute, précision utile, que « *dans le cadre de l'instruction d'un litige foncier, le tribunal de grande instance peut, à titre de renseignement, consulter les commissions foncières villageoises, les services fonciers ruraux, les autorités coutumières, ainsi que les représentants des chambres régionales d'agriculture. Il peut également se faire communiquer sans se déplacer les registres fonciers locaux* ».

Se pose enfin la question de la compétence du « tribunal départemental » qui jouait précédemment un rôle de médiation. Normalement, le nouveau dispositif exposé ci-dessus devrait avoir pour effet de le faire disparaître. Mais comme cela est mentionné dans l'étude de la Fondation Konrad Adenauer déjà citée : « *La réalité sur le terrain est différente des solutions textuelles. En effet, en l'absence des commissions de conciliation foncière villageoise dans certains villages, les populations continuent de s'adresser, avec juste raison, aux préfets pour des conciliations* »⁴⁰.

IV. L'intervention des collectivités locales dans la gestion des terres

La Loi n° 055-2004/AN portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso telle que modifiée par les textes subséquents, élargissant la décentralisation, a accru les pouvoirs reconnus aux collectivités territoriales, modifiant ainsi le dispositif institutionnel en place. On peut estimer qu'il y a là une démarche très positive, tenant compte des attentes des responsables locaux et des pratiques déjà établies, même en dehors de la légalité. Parmi les innovations, il convient de signaler l'attribution 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 telles que modifiées par la Loi n° 034-2012.

● Un grand virage : la création d'un domaine foncier local

La Loi n° 055-2004 dispose 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* ». Cette disposition est située dans la Section 1, intitulée « *Du domaine foncier des collectivités territoriales* », du Chapitre 1 du Titre I du Livre II du Code général des collectivités territoriales, exprimant en quelque sorte l'importance ainsi reconnue à cette compétence foncière.

Il faut rappeler ici que cette Loi de 2004 a été rédigée dans un contexte où le régime domanial et foncier demeurait largement marqué par l'esprit de la RAF, même si celle-ci avait déjà été modifiée en 1996. L'article 4 de la Loi n° 014/96 (portant RAF) disposait que l'État est propriétaire du domaine foncier national. Il était donc compliqué, pour ne pas dire plus, d'imaginer un domaine propre aux collectivités territoriales, ce qui n'est plus le cas avec la Loi de 2012. Cette situation juridique explique sans doute la suite des dispositions de la Loi de 2004. Désormais, il s'agit bien de confier aux collectivités la gestion de dépendances du domaine foncier national constitutives de leurs domaines public et privé.

39. On pourrait s'étonner d'une argumentation fondée sur le pastoralisme mais le Décret n° 2011-2263 du 7 mars 2012 sur la Commission de Conciliation Foncière Villageoise, en son article 4 inclut les conflits entre agriculteurs et éleveurs dans ceux fonciers relevant de sa compétence dans la mesure où le pastoralisme fait partie des ressources naturelles susceptibles de fonder des conflits fonciers.

40. Étude de la Fondation Konrad Adenauer précitée (voir note 37), p. 44.

Enfin, disposition importante, l'État doit nécessairement consulter la ou les collectivités territoriales concernées avant toute opération portant sur le domaine foncier national, mais situé dans le ressort territorial de cette ou ces collectivités (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 « Un grand virage : la création d'un domaine foncier local » 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° 055-2004). 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 littéraire. Il pourrait s'agir aussi, le cas échéant, des autorisations concernant des emprises de domaine public, telles que prévues dans la RAF de 2012 (voir ci-haut). Dans le doute, il paraît opportun de s'en tenir à la première hypothèse, ce que le législateur devrait confirmer pour lever toute incertitude.

● 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 ci-dessus. Le texte qui est important à signaler est le Décret n° 2014-913/PRES/PM/MATDS/MEDD/MASA/MHU/MEF/MFPTSS du 10 octobre 2014, portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine foncier. Même si « les responsabilités des différents acteurs sont définies d'accord parties dans un "protocole d'opérations" signé entre l'État représenté par le Gouverneur de la région territorialement compétent et la commune représentée par le Maire » (art. 3 Décret), ce qui évidemment ne devrait pas simplifier les choses⁴¹.

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. Faute 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.

41. Il n'a pas été possible de savoir combien de tels protocoles auraient pu avoir été signés.

La commune, acteur domanial et foncier

L'article 86 de la Loi n° 055-2004, tel que modifié par la Loi n° 065-2009/AN, attribue nombre de compétences aux communes, qu'elles soient rurales ou urbaines, parmi lesquelles :

- « 1) *Avis sur le schéma d'aménagement urbain avant son approbation par l'État conformément aux procédures prévues par les textes en vigueur;*
- 2) *Établissement et exécution de plans de lotissement après approbation de l'autorité de tutelle conformément aux textes en vigueur;*
- 3) *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;*
- 4) *Délivrance des autorisations de construire;*
- 5) *Délivrance des certificats de conformité;*
- 6) *Délivrance de certificats d'urbanisme;*
- 7) *Délivrance de permis de démolir;*
- 8) *Validation des chartes foncières locales;*
- 9) *Constatation des possessions foncières rurales;*
- 10) *Délivrance des attestations de possession foncière rurale;*
- 11) *Délivrance des autorisations de mise en valeur temporaire des terres rurales;*
- 12) *Tenue des registres fonciers ruraux au nombre de 4;*
- 13) *Adressage et dénomination des rues;*
- 14) *Participation à la gestion des terres du domaine foncier national situé dans leur ressort territorial;*
- 15) *Délivrance des autorisations d'occupation du domaine public; (...) ».*

Ces dispositions nécessitent quelques commentaires. Les compétences 1, 2, 4, 5, 6 et 7, de même que la 13, sont principalement relatives à l'aménagement urbain, l'urbanisme, et l'habitat. On doit rappeler que la compétence 2 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. Celle n° 15 est relative au domaine public. Elle a des implications domaniales mais sur des dépendances qui ne relèvent pas du marché foncier.

Les autres compétences citées sont réellement domaniales et foncières. La seule qui puisse poser problème est la 14, dans la mesure où on peut se demander sur quelles terres elle pourrait porter compte tenu de la rédaction incertaine, car finalement toutes les terres relèvent du domaine foncier national et celles qui nous intéressent ici relèvent toutes du territoire communal !

Et il faut y ajouter les compétences transférées de l'État (cf. Décret n° 2014-913 précité⁴²), qui incluent notamment celles portant sur « – les parties du domaine foncier national situées dans leur ressort territorial (des communes); toutes infrastructures et biens non inventoriés attachés » (art. 7 du Décret). La relative imprécision du texte accroît en proportion le nombre de biens fonciers susceptibles d'être transférés.

● L'intervention du village, circonscription administrative, 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 de ses propres commissions *ad hoc* pour les terrains situés dans son périmètre administratif. Cette disposition pourrait s'appliquer aussi au secteur urbain. Dans l'un et l'autre cas, il

42. Décret n° 2014-913/PRES/PM/MATDS/MEDD/MASA/MHU/MEF/MFPTSS du 10 octobre 2014, portant modalités de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes dans le domaine foncier.

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 peut s'appliquer.

Le tableau 3 page suivante présente une synthèse de cette situation domaniale et foncière des collectivités locales.

V. Les ressources locales à base ou à référence foncière

Comme les textes précédents, la Loi n° 055-2004 en matière de décentralisation prévoit un certain nombre de compétences et de possibilités en matière de gestion financière des collectivités. Il faut en outre rappeler, en corollaire, que ces mêmes lois, comme on l'a montré plus haut, ont grandement accru la capacité domaniale et foncière de ces collectivités, ce qui devrait être de nature à accroître la possibilité de mobiliser des ressources propres. Les éléments de la Loi de 2004 doivent évidemment être complétés par d'autres, notamment les dispositions spécifiques du Code général des Impôts.

● **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 patentés, 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. Il faut rappeler ici qu'une telle disposition se justifie par le fait que de telles ressources sont liées à des actes non permanents, comme les investissements.

● **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 patentés, 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.

Comme pour la région, dans les recettes d'investissement, on trouve en particulier les produits des ventes de biens immeubles.

Mais, par-delà ces considérations légales, donc théoriques, il faut regarder les réalités. Dans un entretien publié en 2019⁴³, donc bien après la publication des nouvelles lois, foncière et sur les collectivités territoriales, un bilan assez sévère était établi sur le sujet. Le journaliste s'entretenait avec

43. Disponible sur : <https://www.leconomistedufaso.bf/2019/12/23/fiscalite-immobiliere-une-faible-contribution-aux-recettes-fiscales/> (consulté le 25 septembre 2022).

TABLEAU 3. Tableau de synthèse : acteurs locaux, décentralisation et foncier au Burkina Faso

| Acteur local | Nature CT ou CA (1) | Capacité juridique | Autonomie financière | Patrimoine foncier | Pouvoir domanial (2) | Ressources à base foncière | Ressources naturelles |
|-----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|---|---|---|---|
| Région | CA | Non | Non | Domaine privé de l'État | Pouvoirs domaniaux de l'État à l'échelle déconcentrée | | |
| Région | CT | Oui | Oui | Terrains immatriculés au nom de la région, constituant le domaine privé de celle-ci | <ul style="list-style-type: none"> Gestion du domaine foncier. Délégation de gestion du domaine national. Participation à l'attribution des terrains du territoire régional 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 | CT | Oui | Oui | Terrains immatriculés au nom de la commune | <ul style="list-style-type: none"> Gestion du domaine foncier. 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) | CT | 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) CT : collectivité territoriale; CA : circonscription administrative.

(2) Le pouvoir domanial est ici considéré comme celui de participer, directement ou indirectement, à la gestion des terres.
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.

Auguste Blanchard Yameogo, inspecteur des Impôts et docteur en droit avec une thèse sur l'*Étude de la fiscalité immobilière au Burkina Faso : droit positif et aspects prospectifs*. Titre de l'entretien : « Fiscalité immobilière, une faible contribution aux recettes fiscales ». Dans les chiffres communiqués : en 2013, les recettes en question représentent 5,18 % des recettes totales ; en 2014, 5,93 % ; et en 2015, 5,65 %. Pour l'auteur de la thèse, des facteurs classiques expliquent cette situation : des exonérations abusives souvent ; l'absence de contrôle (en rappelant que l'impôt est déclaratif) ; et une quasi-impossibilité de maîtriser l'assiette foncière fiscale (malgré les dispositifs mis en place dont le cadastre !). Le problème n'est pas nouveau. Rappelons par exemple, dans les années 1980 et 1990, les projets mis en œuvre pour tenter de mettre en place un dispositif fiscal approprié dans les zones urbaines, appuyé comme on peut le comprendre facilement sur le foncier.

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.

● Dispositions relatives au pastoralisme

Le pastoralisme tient une place d'autant plus importante dans le présent document que les conflits entre agriculteurs et éleveurs constituent une grande partie des conflits dits « fonciers ». Il est donc important de rappeler les grandes caractéristiques du régime juridique applicable au pastoralisme, surtout en ce qui concerne ses liens avec le foncier.

La définition du pastoralisme est réglée par l'article 3 de la Loi n° 034-2002 du 14 novembre 2002 (texte de référence sur le pastoralisme), qui dispose que 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 ». On peut remarquer que les espaces dédiés à cette activité seraient « déterminés », ce qui n'est pas forcément évident dans la mesure où les contraintes climatiques sont essentielles pour les pasteurs.

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 de la Loi n° 034-2002). Ce point est d'autant plus important que l'article 10 du même texte 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 ». On en déduit aisément que tous ces espaces et ressources vont devoir faire l'objet de négociations complexes.

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 aménage⁴⁴.

44. 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.

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 jachère (sauf restriction particulière résultant des usages locaux ou de l'interdiction expresse du propriétaire), et les champs de culture après récolte. Pour ces derniers, 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 Loi précitée).

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, avec des itinéraires de déplacement qui sont organisés en trois catégories : pistes d'accès, pistes de transhumance et pistes de commercialisation. Toute culture, toute construction ou tout établissement d'obstacle y sont interdits. Ces pistes sont classées « selon le cas, dans le domaine public de l'Etat ou des collectivités territoriales » (art. 45 Loi précitée).

● Dispositions relatives aux ressources en eau

Concernant l'eau, on note d'abord que, selon l'article 11 de la Loi n° 034-2012 portant RAF, « le domaine public naturel de l'Etat comprend : – le domaine public de l'eau tel que défini par la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau (...) ». La Loi d'orientation, en l'occurrence la Loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001, portant orientation relative à la gestion de l'eau, a juridiquement remplacé les dispositions relatives à l'eau qui figuraient précédemment dans la Loi portant RAF, y compris en 1996. L'article 5 de ce texte dispose : « L'eau est un élément du patrimoine commun de la Nation. Elle fait partie du domaine public ».

Dans la Loi de 2001, le législateur a retenu la même approche exhaustive des ressources en eau que celle des RAF antérieures. Ces ressources comprennent aussi bien les eaux superficielles, sous toutes leurs formes (rivières, fleuves, lacs, barrages, aqueducs, etc.), que souterraines, et atmosphériques, « l'eau atmosphérique » (donc les nuages, les pluies, les brumes) (art. 6 Loi de 2001), auxquelles il faut ajouter tous les ouvrages et aménagements destinés à la gestion et à la conservation de l'eau. Sont également inclus les installations et terrains qui les supportent. Néanmoins, selon l'article 7 de la Loi, « l'eau recueillie dans un ouvrage privé et destinée à un usage domestique ne fait pas partie du domaine public ».

Ces dispositions de caractère général sont complétées par celles de la Loi n° 055-2004 sur la décentralisation. 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 à la 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, elle participe « à la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles » et à l'assainissement.

● Dispositions relatives à la forêt

Le régime juridique de la forêt, pris en compte au début par la RAF première version, est depuis redevenu un corpus législatif autonome, même si, évidemment, il faut constamment faire le lien entre ce dispositif et les autres, par exemple la décentralisation, et même s'il existe toujours une RAF, celle de 2012. La forêt est soumise à la Loi n° 003-2011/AN du 5 avril 2011, portant Code forestier au Burkina Faso.

« *Le domaine forestier comprend les forêts publiques et les forêts privées* » (art. 10 Code forestier). Autrement dit, l'ensemble des éléments qualifiés par la loi comme relevant de la forêt⁴⁵ constitue un tout, appelé « *domaine forestier* ». On peut se demander quel est l'intérêt juridique d'une telle affirmation puisqu'elle est sans conséquence juridique réelle. Un peu comme le « *domaine foncier national* », devenu plus une étiquette qu'un cadre juridique.

Les forêts publiques sont « *constituées par toutes les forêts telles que définies par la présente loi qui ne font pas l'objet d'appropriation privée. Les forêts publiques sont classées ou protégées* » (art. 14 Code forestier); elles sont donc celles qui relèvent des acteurs publics parce que n'appartenant pas à des acteurs privés. « *Elles sont réparties entre l'État et les collectivités territoriales (...)* », cette répartition étant établie par le Code forestier et ses textes d'application, mais aussi par les textes « *régissant la composition des patrimoines des collectivités territoriales* » (art. 15 Code forestier).

Le domaine forestier de l'État, tel qu'il en est disposé à l'article 16 du Code, « *est constitué : – des forêts classées au nom de l'État à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; – des forêts classées au nom de l'État en application des dispositions du présent code et de ses textes d'application* », et à l'article suivant, il est disposé que « *toute forêt publique peut faire l'objet d'un classement au nom de l'État dans un but d'intérêt général national* »⁴⁶. Ce domaine est « *géré par les services forestiers de l'État* », la gestion pouvant être confiée à des tiers (art. 35 Code forestier).

Quant au domaine forestier des collectivités territoriales, il est « *composé de l'ensemble des forêts situées sur le territoire national, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées et de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'État* » (art. 20 Code forestier). Ces forêts peuvent être classées. Autrement dit, elles sont définies par rapport à celles privées, appropriées, et celles de l'État qui sont classées.

Le classement, pour l'État ou pour les collectivités décentralisées, est justifié par « *l'importance qu'une forêt présente pour l'intérêt général* » et permet donc « *de soumettre celle-ci à un régime spécial restrictif concernant l'exercice des droits d'usage et les régimes d'exploitation (...)* » (art. 24 Code minier). Ces opérations de classement sont matériellement concrétisées par la délimitation et la signalisation sur le terrain de manière à « fixer » le statut de la zone classée ainsi constituée (art. 25). Comme c'est le cas pour l'eau (cf. ci-dessus), ces dispositions du Code forestier sont liées à celles 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*⁴⁷ » (art. 88 Loi n° 055-2004). La commune est elle aussi associée à des titres divers à cette gestion de la forêt (art. 90 Loi n° 055-2004).

45. Selon l'article 10 du Code forestier « (...) sont des forêts les terrains couverts de formations végétales à base d'arbres ou d'arbustes et d'herbes à l'exclusion de celles résultant d'activités agricoles ». Mais plus important, « sont soumis au régime forestier les terres à vocation forestière, les périmètres de restauration, les périmètres de reboisement, les parcs agroforestiers et les arbres hors forêts » (art. 11 Code forestier).

46. Les articles 18 et 19 explicitent la question de ce but d'intérêt général national. Art. 18 : « Relèvent de l'intérêt général national les forêts dont notamment la taille, l'importance écologique ou la valeur esthétique nécessitent des mesures ou des précautions de gestion qui dépassent les moyens et les capacités d'une seule collectivité territoriale ». Art. 19 : « Relèvent également de l'intérêt général national et sont obligatoirement classés au nom de l'État et sous sa responsabilité les réserves de biosphère, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves totales ou partielles de faune, les corridors et les sanctuaires. Ces espaces sont soumis à des régimes spécifiques ».

47. Il faut lire dorénavant « *régional* » dans le nouveau contexte d'organisation administrative territoriale mis en place par la Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004, portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso (JO spécial n° 2 du 20 avril 2005), modifiée par les Lois n° 040-2005/AN du 29 novembre 2005 (art. 1), n° 021-2006/AN (art. 1), et n° 065-2009 du 9 décembre 2009 (art. 1).

Les forêts des personnes privées sont celles qui ont été légalement acquises ou qui ont été plantées par leurs propriétaires dans le respect des règles légales (art. 21 Code forestier), ce qui suppose, dans les deux cas, que la propriété foncière soit établie, selon les règles notamment de la RAF de 2012.

Outre ces diverses composantes du domaine forestier soumises aux règles de droit commun, il est aussi prévu dans le Code un certain nombre de dispositifs spéciaux, qui ont pour effet de soumettre certaines zones forestières à des règles spécifiques, souvent plus restrictives, notamment au regard des droits d'usage des communautés situées sur place ou voisines. Si l'on s'en tient à la lettre au Code, ces zones seraient liées à une exigence de protection de la faune, ces dispositifs faisant l'objet du Titre I du Livre II du Code. Il s'agit :

- >> des parcs nationaux ;
- >> des réserves de faune, totales ou partielles ;
- >> des réserve de la biosphère ;
- >> des sanctuaires ;
- >> des ranches ;
- >> des refuges locaux ;
- >> et des zones villageoises d'intérêt cynégétique (art. 79 Code forestier).

● Dispositions relatives aux mines

La législation minière repose sur la Loi n° 036-2015/CNT du 26 juin 2015, portant Code minier du Burkina Faso. Comme celle de 2003 qui l'avait précédée, cette législation est au demeurant classique, conforme à nombre de modèles contemporains, et elle règle, plus ou moins, les principaux problèmes notamment de concurrence foncière entre occupants du sol et détenteurs de titres miniers. Cette Loi de 2015 a été suivie de plusieurs décrets d'application : sept adoptés en 2016, un autre en 2021. Malheureusement, ces textes ne sont pas accessibles, sauf le dernier.

Comme dans la plupart des pays, « *les gîtes naturels de substances minérales contenus dans le sol et le sous-sol du Burkina Faso sont, de plein droit, propriété de l'État* » (art. 6 du Code minier). Il serait sans doute vain d'ouvrir un débat sur la rédaction de cet article en demandant des explications sur la différence entre le sol et le sous-sol quant aux substances qui y seraient contenues. Mais on trouve cette ambiguïté dans d'autres codes.

Pour exercer une activité minière ou de carrière⁴⁸, « *les personnes physiques ou morales (...) sont tenues d'obtenir au préalable, soit un titre minier, soit une autorisation délivrée dans les conditions du présent Code* » (art. 8 al. 2 Code minier).

Les titres miniers sont :

- >> le Permis de recherche qui « *confère à son titulaire dans les limites de son périmètre en surface et en profondeur, le droit exclusif de recherche des substances minérales demandées ainsi que celui de disposer des produits extraits à des fins de recherche conformément à l'article 38 ci-dessous* » (art. 32 Code minier) ;
- >> le Permis d'exploitation industrielle de grande ou petite mine⁴⁹ qui « *confère à son titulaire, dans les limites de son périmètre, en surface et en profondeur, le droit exclusif de recherche et d'exploitation des gisements objet du permis dans les conditions prévues par le présent code* » (art. 45 Code minier) ;

48. « Sont considérées comme substances de carrière : les gîtes de matériaux de construction, d'empierrement et de viabilité, d'amendement pour la culture des terres ainsi que les matériaux servant à l'industrie céramique et autres substances analogues, à l'exception des phosphates, nitrates, sels alcalins et autres sels associés dans les mêmes gisements et les tourbières » (art. 22 Code minier).

49. Comme on peut facilement le comprendre, la distinction entre petite mine et grande mine est fonction de la taille de l'exploitation et des volumes de production. Ainsi la petite mine est-elle définie dans l'article 5 du Code comme « *l'exploitation minière de petite taille, fondée sur la justification de l'existence d'un gisement, utilisant, selon les règles de l'art, des procédés semi-industriels ou industriels et dont la production annuelle en régime de croisière n'excède pas un certain tonnage du produit commercialisable tel que le mineraï, le concentré ou le métal* ».

ce titre constitue un droit réel immobilier susceptible de nantissement (art. 20)⁵⁰. Son titulaire doit « *en faire borner le périmètre par un géomètre agréé conformément à la réglementation⁵¹* et aux pratiques en vigueur » (art. 51 Code minier) ;

- >> le Permis d'exploitation semi-mécanisée⁵² (articles 56 à 65 Code minier) qui « *confère à son titulaire, dans les limites de son périmètre, en surface et en profondeur, le droit exclusif d'exploitation des substances de mines qui s'y trouvent dans les conditions prévues par la réglementation minière* » (art. 57 Code minier). Ce permis est accordé « *après consultation des communautés locales concernées* » (art. 56 Code minier). Il reste évidemment à savoir ce que sont les « *communautés locales concernées* » ; le législateur en donne une définition (ce qui n'était pas le cas dans le Code précédent) dans l'article 5 : « *les populations affectées directement ou indirectement par l'activité minière* » ! En fait, la question demeure : quelles sont les communautés concernées ? Par ailleurs, il est important de mentionner que « *le titulaire d'un permis d'exploitation semi-mécanisée ne peut, sauf entente à l'amiable avec les exploitants agricoles, se livrer à des travaux sur les terrains de culture ni porter entrave à l'irrigation normale des cultures. En cas de dommage, il est tenu de réparer les préjudices subis par ces exploitants* » (art. 64 Code minier).

À tous les titres miniers et autorisations s'ajoutent :

- >> dans le cas du permis d'exploitation de grande ou de petite mine, une convention minière, passée entre l'État et le titulaire du permis, sans autre précision (art. 96 Code minier) ; alors que dans le texte antérieur il était ajouté que cette convention « *s'ajoute aux dispositions du Code minier. Elle précise les droits et obligations des parties (...)* » (art. 50 Code minier précédent). On mesure l'importance juridique d'une telle disposition qui peut élargir fortement les droits et obligations issus du titre minier ;
- >> dans les cas des permis de recherche, permis d'exploitation semi-mécanisée et autorisation d'exploitation artisanale, un cahier des charges dont les modalités sont fixées par voie réglementaire (art. 97 Code minier).

Tous « *les titres miniers sont cessibles et transmissibles dans les conditions prévues par la réglementation minière* » (art. 36 Code minier).

Par ailleurs, outre les titres miniers que nous venons d'évoquer, le Code minier inclut aussi nombre de dispositions relatives à ce qui est appelé les « *autorisations* ». Parmi celles-ci, on trouve d'abord l'*« autorisation de prospection »*⁵³ (art. 66 à 70 Code minier), puis l'*« autorisation d'exploitation artisanale »*. Celle-ci « *confère à son bénéficiaire le droit exclusif d'exploitation artisanale⁵⁴ des substances minérales qui s'y trouvent, dans les limites du périmètre qui y est décrit, aux conditions qui y sont définies et jusqu'à une profondeur compatible avec la sécurité des travailleurs telle qu'établie dans la réglementation minière* » (art. 46 Code minier). Comme dans le cas de l'autorisation d'exploitation artisanale semi-industrielle, il ne peut être porté atteinte ni aux cultures ni aux dispositifs d'irrigation sans entente préalable avec les exploitants (art. 76 Code minier). Et enfin, on trouve les autorisations de recherche et d'exploitation de substances de carrières (art. 84 à 95).

Pour finir sur le sujet minier, il convient d'évoquer les quelques règles relatives aux rapports entre le minier et le foncier.

Comme beaucoup d'autres, le Code burkinabè est relativement concis sur le sujet. On trouve notamment dans l'article 120 du Code minier, un principe d'exclusion des activités minières de surface, qu'elles soient de prospection, de recherche ou d'exploitation, des zones considérées comme de protection :

50. La rédaction de la version précédente du Code a été modifiée par la suppression de la possibilité de constitution d'hypothèque. Au demeurant, cela paraît juridiquement beaucoup plus cohérent, y compris au regard des règles OHADA.

51. Ici encore une petite modification par rapport à la version précédente où il était précisé « *réglementation minière* ». Le changement est donc approprié.

52. L'intitulé précédent était « *permis d'exploitation artisanale semi-mécanisée* » ce qui pouvait paraître ambigu. Le retrait du qualificatif « *artisanal* » simplifie donc les choses.

53. Rappelons que la prospection consiste dans l'ensemble des investigations limitées à des travaux de surface (art. 5 Code minier).

54. Dans l'article 46 du Code minier antérieur figurait le qualificatif « *traditionnelle* » qui a donc été retiré.

« Les activités de prospection, de recherche ou d’exploitation de substances minérales ne peuvent être entreprises en surface, en profondeur ou aux alentours d’une zone de protection, des propriétés closes de murs ou d’un dispositif équivalent, sans le consentement du propriétaire ou du possesseur. – Il en est de même : * à l’égard des groupes d’habitations; * des puits; * des édifices religieux, des lieux de sépulture ou lieux considérés comme sacrés, sans le consentement des communautés concernées; * des écoles et centres de formation et de santé; * des dépendances du domaine public sans autorisation de l’État ». Sans doute, sur ce dernier point, faudrait-il ajouter « ou de la collectivité territoriale concernée », pour tenir compte de la RAF de 2012 qui prévoit un domaine public pour les collectivités territoriales.

Plus précisément, les relations entre les opérateurs miniers et les propriétaires et autres occupants du sol sont réglées par les articles 122 à 129 du Code.

Le premier dispose : « *L’occupation des terrains nécessaires à l’activité de prospection, de recherche ou d’exploitation de substances minérales et aux industries qui s’y rattachent, tant à l’intérieur qu’à l’extérieur du périmètre minier, ou de l’autorisation ainsi que le passage sur ces terrains pour les mêmes fins, s’effectuent conformément aux dispositions en vigueur sur la matière* ». Ensuite, l’article 123 dispose que « *l’occupation des terrains ouvre droit, au profit du propriétaire du sol ou de l’occupant à quelque titre que ce soit⁵⁵, à une juste et préalable indemnité dont les conditions et modalités sont déterminées par voie réglementaire* ». D’autres dispositions sont également prévues. Notamment : « *L’occupation comporte le cas échéant, le droit de couper le bois nécessaire à l’activité minière et d’utiliser les chutes d’eau libres et les eaux de surface et souterraines, le tout à l’intérieur du périmètre défini dans le titre minier ou l’autorisation, sous réserve d’indemnisation ou de paiement des taxes et redevances prévues par les lois ou règlements en vigueur* » (art. 124 Code minier).

Il faut aussi citer l’article 125 dont la rédaction est bien incertaine : « *Le passage sur ces terrains se fait dans le respect des normes de préservation de l’environnement. Il n’ouvre pas droit à une indemnisation si aucun dommage n’en résulte* ». On peut évidemment s’interroger sur la place faite ici à l’environnement car bien évidemment les dommages causés peuvent porter sur d’autres objets ; et cela pose indirectement la question de la nature et l’ampleur des dommages possiblement concernés, ainsi que leur mode d’indemnisation, tout autant que la question du bénéficiaire possible.

Pour finir, il convient de signaler l’article 127 du Code minier qui établit de manière claire que la priorité peut être donnée à l’activité minière puisque celle-ci peut être facilitée par l’expropriation pour cause d’utilité publique : « *L’occupation des terrains ainsi que les travaux visés aux articles 122 et 126 ci-dessus peuvent être déclarés d’utilité publique dans les conditions prévues par la législation en vigueur, sous réserve des obligations particulières ou complémentaires qui pourraient être imposées aux titulaires des titres miniers ou bénéficiaires d’autorisations* ».

55. Là encore, une modification a été apportée qui mérite d’être signalée. Il était légalement prévu que l’occupant concerné pouvait être « traditionnel ou coutumier » ce qui a été remplacé par « à quelque titre que ce soit », titre ne signifiant pas titre foncier.

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 004 et de l'article 16 de la Loi 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

- Décret n° 64-164 PG/MFAIP/EDTS du 11 septembre 1964, fixant les prix de vente et les charges de mise en valeur au mètre carré des terrains urbains du domaine privé de l'État
- 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 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
- Décret n° 2006-209/PRES/PM/MATD/MFB/MS/MEBA/MASSN/MJE/MCAT/MSL du 15 mai 2006, portant transfert des compétences et des ressources aux communes urbaines, dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs
- Décret n° 2007-032/PRES/PM/MATD du 22 janvier 2007, portant organisation, composition et fonctionnement des conseils villageois de développement (CVD)
- Décret n° 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 4 octobre 2007, portant adoption de la Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural
- Décret n° 2008-704/PRES/PM/MAHRH/MEF/MATD/MRA du 14 novembre 2008, portant création, composition, attributions et organisation d'un Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CONA-SFR)
- Loi n° 024-2009/AN du 16 juin 2009, portant régime foncier rural
- Décret n° 2010-399/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 29 juillet 2010, portant modalités d'organisation et de tenue des registres fonciers ruraux
- Décret n° 2010-400/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant modalités d'élaboration et de validation des chartes foncières locales
- Décret n° 2010-401/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD/MJ du 29 juillet 2010, portant désignation du Plan foncier rural du Ganzourgou (PFR/G) comme opération pilote de sécurisation foncière rurale
- Décret n° 2010-402/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant procédure de constatation de possession foncière rurale des particuliers
- Décret n° 2010-403/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant conditions particulières applicables aux cessions de possessions foncières rurales
- Décret n° 2010-404/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant attributions, composition, organisation et fonctionnement des structures locales de gestion foncière
- Décret n° 2010-405/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant procédure de réalisation des opérations de constatation de possession foncière rurale initiée par les communes
- Décret n° 2010-406/PRES/PM/MAHRH/MRA/MECV/MEF/MATD du 29 juillet 2010, portant modalités de délivrance de l'autorisation de mise en valeur temporaire des terres rurales et conditions de restitution de la terre au possesseur ou propriétaire foncier rural
- Décret n° 2011-1061/PRES/PM/MEF/MATDS/MAH/MRA/MHU/MEDD du 30 décembre 2011, portant définition et modalité d'identification des entités cadastrales des terres rurales
- Décret n° 2012-263/PRES/PM/MATDS/MJ/MAH//MRA/MEDD/MEF du 3 avril 2012, portant distribution, composition, organisation et fonctionnement de la Commission de conciliation foncière villageoise
- Décret n° 2012-704/PRES/PM/MEF/MATDS/MEDD/MRA du 6 septembre 2012, portant adoption du Cahier général des charges pour l'aménagement, l'occupation et l'exploitation des terres de type entrepreneuriat agricole
- Décret n° 2012-705/PRES/PM/MEF/MATDS/MEDD/MRA du 6 septembre 2012, portant adoption du Cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation de type familial des parcelles des aménagements hydro-agricoles
- Décret n° 2012-706/PRES/PM/MEF/MATDS/MEDD/MRA du 6 septembre 2012, portant adoption du Cahier général des charges pour l'occupation et l'exploitation des terres aménagées pour cultures pluviales

- Décret n° 2012-862/PRES/PM/MEF/MATDS du 12 novembre 2012, portant autorisation de perception de recettes relatives aux prestations des services fonciers communaux
- Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Décret n° 2012-716/PRES promulguant la Loi n° 034-2012/AN du 2 juillet 2012, portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso
- Décret n° 2012-862/PRES/PM/MEF/MATDS du 12 novembre 2012, portant autorisation de perception de recettes relatives aux prestations des services fonciers communaux
- Décret n° 2012-1041/PRES/PM/MEF/MATDS/MAH/MRA/MEDD du 31 décembre 2012, portant constatation de la non mise en valeur des terres rurales acquises à des fins d'exploitation à but lucratif et fixation des taux de modalités de perception de la taxe de la non mise en valeur desdites terres
- Décret n° 2012-1042/PRES/PM/MEF/MATDS du 31 décembre 2012, portant fixation de la taxe pour délivrance de l'attestation de possession foncière
- Décret n° 2017-0214/PRES/PM/MAAH/MINEFID/MATDSI/MUH/MRAH/MEEVCC/MJ du 19 avril 2017, portant feuille de route (Conseil des ministres en sa séance du 15 octobre 2014)
- Relecture octobre 2016 du Décret relatif au Comité National pour la Sécurisation Foncière en Milieu Rural (CONA/SFR)
- Loi n° 009-2018/AN du 3 mai 2018, portant expropriation pour cause d'utilité publique et indemnisation des personnes affectées

● Développement rural

- 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

● Environnement / Ressources naturelles renouvelables (hors le sol)

Eau

- Loi n° 002-2001/AN du 8 février 2001, portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau

Environnement

- Décret du 5 janvier 2017, adoptant le Schéma National de Développement Durable du Territoire (SNADDT)

Forêts, parcs et aires protégées

- Loi n° 003-2011/AN du 5 avril 2011, portant Code forestier au Burkina Faso
- Décret n° 2011-346/PRES promulguant la Loi n° 003-2011/AN du 5 avril 2011, portant Code forestier au Burkina Faso

● Aménagement / Urbanisme

- 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

● Textes divers

- 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
- Loi n° 003/17 du 13 janvier 2017, portant création de la fonction publique territoriale au Burkina Faso et 19 décrets d'application
- Décret n° 2018-0461/PRES promulguant la Loi n° 017-2018/AN du 17 mai 2018, portant Code des investissements agro-sylvo-pastoral, halieutique et faunique au Burkina Faso
- Loi n° 036-2015/CNT du 26 juin 2015, portant Code minier du Burkina Faso