

Ministère de l'Education Nationale
de la Recherche et de la Technologie

REPUBLIQUE FRANÇAISE

=====
Conservatoire National des Arts et Métiers

=====
Ecole Supérieure des Géomètres
et Topographes

Ecole Nationale du Cadastre

Ecole Nationale des Sciences
Géographiques

Thème :

LES MOYENS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

Mémoire de fin d'études présenté et soutenu par **Basile DARGA**

En vue de l'obtention du diplôme de **Mastère Spécialisé en Aménagement Foncier et Systèmes Cadastreux**

Directeur de Mémoire : Jean PARMANTIER
Ancien enseignant de droit foncier à l'E.N.C

Toulouse, décembre 2004

Maître de stage Harouna OUELGO
Chef de Service du cadastre et des travaux fonciers
Direction Régionale des Impôts du Centre / Burkina Faso

ERRATA

P.6 avant dernière ligne lire « les textes ... **reconnaissent** ».

P.13 4 lignes avant la fin lire «... des biens pris **à** bail... »

P.15 ligne 8 lire « ... le nombre de **ces** biens... »

P.16 ligne 4 lire « ...propriété **privée** aux personnes... »

P.17 avant dernière ligne lire « ... des biens fonciers **susceptibles d'être** transférés à leur profit... »

P.25, 7 lignes avant la fin ; P.35 parag.4 ligne 3 lire « sous-commission »

P.36 ligne 2 lire « Il semble **de** toute évidence... »

P.41 ligne 8 lire « ...A.O.F dont celui du Burkina... »

P.44 ; ligne 10 lire « ...être **aménagés** à cet effet... » ; 5 lignes avant la fin lire «... **ayant** recours... »

P.55 ;1. ligne 3 lire « ... on procède d'abord à l'identification ... ensuite à **la recherche** du titre d'occupation. »

P.56, 9 lignes avant la fin lire « ... sont transférés au **plus tard** ... »

P.58 ligne 3 lire « ... les textes de la décentralisation consacrent davantage... »

Ministère de l'Éducation Nationale
de la Recherche et de la Technologie

=====
Conservatoire National des Arts et Métiers

=====
Ecole Supérieure des Géomètres
et Topographes

Ecole Nationale du Cadastre

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Ecole Nationale des Sciences
Géographiques

Thème :

LES MOYENS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

Mémoire de fin d'études présenté et soutenu par **Basile DARGA**

En vue de l'obtention du diplôme de **Maîtrise Spécialisée en Aménagement Foncier et Systèmes Cadastraux**

Directeur de Mémoire : Jean PARMANTIER
Ancien enseignant de droit foncier à l'E.N.C

Toulouse, décembre 2004

Maître de stage Harouna OUELGO
Chef de Service du cadastre et des travaux fonciers
Direction Régionale des Impôts du Centre / Burkina Faso

REMERCIEMENTS

A toutes les personnes qui m'ont soutenu pour cette formation, je voudrais exprimer ma parfaite reconnaissance. Mes remerciements vont en particulier à :

Marie Eveline mon épouse qui m'a beaucoup encouragé dès la phase projet, et qui m'a soutenu pendant toute la durée de la formation;

Jean Claude et Françoise PERRIN résidents à Lyon. A ce couple, j'exprime ma profonde gratitude. Après plusieurs demandes de bourse infructueuses, ils ont accepté de prendre en charge les frais liés à ma formation. C'est grâce à eux que j'ai pu bénéficier de cette formation ;

Jean PARMANTIER, qui a assuré la direction du mémoire ;

Pierre Clergeot, le responsable pédagogique du Mastère ;

Jacques GASTALDI, Administrateur de la Fédération Internationale pour les Etudes Foncières ;

Harouna OUELGO, mon maître de stage ;

Christian Hugues BONZI, Percepteur de l'Ambassade du Burkina à Paris, son épouse Awa et leurs enfants, pour tout ce qu'ils ont fait pendant mon séjour en France ;

Sandrine BARBIE de Services Géographiques qui a assuré la coordination de mon mémoire avec mon directeur à Toulouse pendant mon stage au Burkina.

Enfin, j'exprime également mes sincères remerciements à tous ceux dont les noms n'ont pu être cités et qui m'ont assuré de leur soutien.

AVANT PROPOS

Les opinions émises dans ce mémoire sont propres à l'auteur.
Elles n'engagent ni le directeur de mémoire, ni le maître de stage,
ni les trois Grandes Ecoles ayant participé à la formation pour le diplôme
de mastère spécialisé en aménagement foncier et systèmes cadastraux

SIGLES ET ABREVIATIONS

- ADP : Assemblée des Députés du Peuple
- AEF : Afrique Equatoriale Française
- AN : Assemblée Nationale
- AOF : Afrique Occidentale Française
- BF : Burkina Faso
- CL : Collectivités Locales
- CND : Commission Nationale de la Décentralisation
- CT : Collectivités Territoriales
- CVGT : Commission Villageoise de Gestion des Terroirs
- DFN : Domaine Foncier National
- DGI : Direction Générale des Impôts
- RAF : Réorganisation Agraire et Foncière
- RDPF : Recette des Domaines et de la Publicité Foncière
- TOD : Textes d'Orientation de la Décentralisation

Les Moyens Fonciers de la Décentralisation au Burkina Faso

INTRODUCTION

De tout temps et en tout lieu, les hommes ont toujours cherché à dominer la nature, leur environnement, leur cadre de vie. Cette domination se manifeste toujours par l'occupation de l'espace, son organisation et son appropriation. L'organisation du territoire est donc aussi ancienne que l'histoire des peuples et plus ancienne que la création des Etats modernes. En effet, les peuples ont toujours eu tendance à établir des frontières c'est à dire des limites qui déterminent des ensembles territoriaux à l'intérieur desquels ils vivent.

La plupart des Etats modernes sont conscients que la subdivision territoriale est non seulement un phénomène historique, mais qu'elle crée aussi des espaces plus ou moins homogènes qui constituent des cadres d'expression et d'exercice du pouvoir. Au demeurant, ces entités sont des cadres propices de développement local. C'est pourquoi ces Etats ont opté résolument pour une décentralisation qui se caractérise principalement par la division du territoire en collectivités territoriales. En effet, espace de liberté et d'exercice de pouvoir, aire géographique de planification et d'aménagement, la collectivité territoriale décentralisée est essentielle pour les politiques de développement.

Le BURKINA FASO, à l'instar d'autres pays, a fait de la décentralisation l'axe fondamental d'impulsion du développement et de la démocratie¹. Cette volonté affichée des autorités burkinabé s'est traduite par la mise en place d'un important dispositif juridique et institutionnel². Pour l'essentiel, « la décentralisation consacre le droit des collectivités locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale ». Les textes d'orientation de la décentralisation, en créant des collectivités territoriales dotées de personnalité juridique et d'autonomie d'administration reconnaît en toute logique l'existence d'un patrimoine propre à ces personnes publiques décentralisées. Ce patrimoine, en toute hypothèse, sera largement

¹ Art.2 loi n°040 /98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina faso.

² Textes d'orientation de la décentralisation ;Commission Nationale de la Décentralisation.

dominé dans sa structure par les biens fonciers et immobiliers objets de notre étude sous le thème : « *Les Moyens Fonciers de la Décentralisation au Burkina Faso* ».

S'il est vrai que le succès de la décentralisation est lié à l'autonomie financière des collectivités, il est évident que le foncier constitue son support matériel. En faisant émerger d'autres personnes publiques, elle portera¹ inévitablement atteinte à la consistance du Domaine Foncier National, jusque là, propriété de plein droit de l'Etat. En plus, s'agissant du Burkina, les budgets des collectivités sont dominés principalement par des recettes d'impôts fonciers. On peut donc affirmer sans risque de se tromper que le foncier constitue le socle de la décentralisation au Burkina. Le sujet est d'actualité et la constitution du domaine foncier des collectivités semble bien être une préoccupation majeure des institutions en charge de la décentralisation en ce moment. C'est pourquoi, il retient notre attention.

Le sujet sera traité en deux parties ; dans la première, il sera question de la décentralisation et des besoins fonciers ; dans la seconde, nous traiterons de la législation et des procédures domaniales.

¹ La constitution d'un domaine propre des collectivités demeure un projet à nos jours.

Première partie : LA DECENTRALISATION ET LES BESOINS
FONCIERS

Chapitre I : LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO

Situé en Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso est un pays sahélien enclavé, d'une superficie de 274 000 Km². Il connaît un climat tropical à deux saisons : une saison sèche de mars à juin et une saison pluvieuse de juillet à octobre. La période de Novembre à Février est une saison de transition. Sa population estimée à treize millions d'habitants est composée de plusieurs groupes ethniques (une soixantaine environ) dont les principaux sont les Mossi, les Bobo et les Peulhs. Le français est la langue officielle.

L'agriculture constitue la principale activité économique du pays ; elle occupe 90% de la population active. C'est pourquoi, la question foncière est au cœur du développement et constitue une préoccupation essentielle de l'Etat qui, pour s'assurer de la disponibilité permanente et de la maîtrise du sol pour les grands projets de développement, a fait du Domaine Foncier National (DFN) sa propriété de plein droit¹.

Au plan politique, le Burkina Faso est une démocratie. Les autorités burkinabé ont affiché clairement leur volonté de faire de la décentralisation un axe fondamental d'impulsion du développement économique et d'approfondissement de la démocratie dès 1993 par les premières lois de la décentralisation. Cette volonté a été consolidée par l'adoption des textes d'orientation de la décentralisation (TOD) en 1998² qui fixent les principaux enjeux (I) et définissent une nouvelle organisation administrative et politique (II) du pays en vue d'atteindre les objectifs de développement.

¹ Article 4 de la loi n°14/96/ADP du 23 mai 96

² Loi 040/98/AN du 03 août 98 portant orientation de la décentralisation ; loi 041/98/AN du 6 août 98 relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso ; loi 042/98/AN du 6 août 98 relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales ; loi 043/98/AN du 6 août 98 relative à la mise en œuvre de la décentralisation.

I LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA DECENTRALISATION

Décentraliser c'est conférer aux pouvoirs locaux les libertés nécessaires à leur développement. La décentralisation est donc une technique de partage du pouvoir, une technique de formation à la citoyenneté et à la prise en charge de leurs propres responsabilités par les entités locales, enfin un moyen de réaliser des objectifs de développement. S'il est vrai que les enjeux sont nombreux pour le Burkina, on peut cependant en retenir deux qui présentent un intérêt majeur.

I.1 L'enjeu politique : l'approfondissement de la démocratie.

La décentralisation au Burkina tire son fondement de l'article 143 de la constitution qui dispose que le territoire burkinabé est divisé en collectivités territoriales décentralisées. L'article 2 de la loi 040/98/AN portant orientation de la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale. Il apparaît clairement qu'il y'a un partage de pouvoir. La décentralisation est donc éminemment politique ; le partage de pouvoir qui se traduit par la libre administration et la gestion d'affaires locales contribue au renforcement du processus démocratique. Elle doit permettre d'asseoir les bases d'un Etat plus opérationnel et efficace, garant de l'intérêt général et qui suscite, encourage et protège les initiatives locales pour lesquelles les collectivités territoriales jouiront d'un pouvoir de décision. C'est là le fondement du développement à la base.

I.2 L'enjeu économique et social : promouvoir le développement à la base.

L'article 2 de la loi ci-dessus citée en disposant clairement que la décentralisation a pour but de promouvoir le développement à la base met ainsi en avant l'enjeu économique et social. En effet l'enjeu politique vise un développement durable à partir de la base. C'est une nouvelle vision du développement que pose la décentralisation en distinguant les affaires d'intérêt local des affaires d'intérêt

national, en responsabilisant les communautés locales à la base sur des préoccupations majeures qui sont les leurs. Loin d'un désintérêt, le désengagement de l'Etat est la reconnaissance aux nouvelles collectivités de leur autonomie et de leur capacité à formuler et à conduire des projets de développement. C'est pourquoi la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration¹ adéquate des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales, l'Etat demeurant garant de l'unité et de la solidarité nationale².

La décentralisation au Burkina vise à encadrer et soutenir les actions de développement au niveau local. En accompagnant par exemple les actions des Associations non gouvernementales, elle contribuera sans doute à réduire l'exode rural et à fixer les paysans sur leur terroir pour une meilleure production agricole. La décentralisation sans être une fin en soi, doit être un levain d'un développement intégré et durable pour le Burkina, Etat actuellement fortement centralisé. Sa mise en œuvre nécessite donc une nouvelle organisation du territoire et une nouvelle répartition des compétences.

II . L'ORGANISATION DU TERRITOIRE ET LES BESOINS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION

L'organisation du territoire a un fondement constitutionnel. Elle est ensuite complétée par les textes d'orientation de la décentralisation.

II.1 L'organisation du territoire

Aux termes de l'article 2 de la loi 040/98/AN, La décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales à s'administrer librement et à gérer leurs propres affaires. Cette disposition suppose au préalable l'existence de la collectivité en tant qu'entité, l'attribution de la personnalité morale et enfin son autonomie par rapport au pouvoir central. Pour ce faire, le territoire du Burkina Faso est organisé en

¹ La déconcentration consiste en un transfert de compétence du pouvoir central à des agents de l'Etat repartis sur le territoire national et exerçant des fonctions en son nom dans le cadre d'une circonscription territoriale donnée. L'Etat est donc partout représenté localement par ses propres agents.

² Article 19 de la loi 040/98/AN

collectivités locales et en circonscriptions administratives dans le respect strict de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale¹. Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Dans chaque collectivité locale un conseil élu (et non nommé) règle les affaires locales².

Les circonscriptions administratives sont des cadres de représentation de l'Etat et de coordination de ses services déconcentrés ; elles n'ont ni la personnalité morale, ni l'autonomie financière.

1. Les collectivités locales

ce sont :

- La Région, administrée par un président de conseil régional élu
- La province administrée par un président de conseil provincial³
- La Commune administrée par un maire élu.

2. Les circonscriptions administratives

ce sont :

- La Région, administrée par un gouverneur de région nommé.
- La Province, administrée par un Haut Commissaire de province nommé.
- Le Département, administré par un préfet nommé.
- Le Village, administré par un délégué administratif auxiliaire de l'administration.

Voir carte administrative du Burkina

¹ Article 4 de la loi 040 précitée

² Dans la pratique, les communes qui ne disposent pas de conseil municipal sont gérées par des délégations spéciales dont la présidence est assurée par le préfet de département cumulativement avec ses fonctions .Le préfet est nommé par le gouvernement.

³ L'Assemblée Nationale a adopté le 06 août 2003 un projet de loi qui consacre la suppression de la province comme C.T(sidwaya n°4811 du 07/08/2003) ; mais la loi n'a pas encore été promulguée.

II.2 Les besoins fonciers de la décentralisation

L'existence d'un patrimoine propre aux collectivités territoriales est une conséquence de la personnalité juridique qui leur est reconnue ; en effet seules les personnes ont un patrimoine, et toute personne possède un patrimoine. Nous nous intéressons uniquement aux biens fonciers qui composent et dominent largement ce patrimoine quelle que soit leur appartenance ou leur statut domanial. Dans l'introduction, nous affirmions que le foncier constitue le socle de la décentralisation au Burkina. De ce fait, le patrimoine foncier des collectivités locales doit en principe constituer le support des missions qui leurs sont dévolues dans le cadre du partage des compétences avec l'Etat.

Il convient de préciser ici, que la notion de patrimoine n'est pas seulement liée à la détention de la propriété de biens. L'actif d'un patrimoine est constitué de droits réels et de droits personnels. Parmi les droits réels, on relève certes, le droit de propriété, mais il faut y ajouter les démembrements du droit de propriété, usufruit, usage, emphytéose, superficie, servitudes. La liste des droits personnels qui entrent dans la composition du patrimoine n'est pas limitative ; on y trouve des droits comme ceux provenant des baux, de prêts, de dépôts et, plus particulièrement pour le patrimoine des personnes publiques, les droits et obligations résultant de mises à disposition, de transferts de gestion, d'autorisations d'occuper etc.

Cette précision est de nos jours fort importante, car autrefois on estimait qu'une personne morale de droit public ne pouvait assurer ses missions de services publics qu'à partir de biens dont elle était propriétaire (d'où souvent l'impossibilité pour elle d'assumer ses responsabilités). Actuellement, les législations des divers pays, la jurisprudence, admettent que les missions confiées aux états et à leurs collectivités décentralisées, peuvent avoir comme support foncier et immobilier, des biens pris en bail, transférés en gestion..., lesdits biens appartenant à des personnes publiques et même à des personnes privées. La présente observation sur la notion de patrimoine prendra tout son intérêt dans les développements qui suivent.

Les collectivités locales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie¹. Plus qu'un simple attribut de droit, le patrimoine foncier des collectivités est une impérieuse nécessité pour le succès de la décentralisation. Il est donc urgent pour le Burkina d'accorder une attention particulière au domaine des collectivités². La création de collectivités publiques dotées de personnalité morale doit en toute logique entraîner la constitution d'un domaine à leur profit, simple attribut de leur personnalité juridique. Ce domaine, nécessaire au fonctionnement des services des collectivités, est aussi essentiel pour l'exercice des compétences qui leurs seront transférées.

¹ Article 57 de la loi 041/98/AN

² Cette question est capitale, nous y reviendrons dans les prochains chapitres

Chapitre II : LES MOYENS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION

Le patrimoine foncier et immobilier des collectivités territoriales recouvre en principe tous les biens de l'espèce dont les différentes collectivités sont propriétaires, simples occupants ou bénéficiaires en vertu d'une mise à disposition au sens des lois de décentralisation¹. Ce patrimoine est très impressionnant en terme de quantité et de diversité (I) ; ce qui se justifie d'ailleurs par la multiplicité des compétences transférées ou à transférer. C'est pourquoi nous affirmons que le foncier doit être le support de la décentralisation ; il constitue le premier facteur de développement des collectivités au Burkina. Cependant, le nombre de ses biens aussi important soit-il ne peut à lui seul assurer un succès à la décentralisation. La Commission Nationale de la Décentralisation constatant la difficulté et la complexité de gestion de ces biens a commandé en septembre 2000 une étude de conception d'un document cadre pour l'amélioration de la gestion foncière et domaniale dans les communes du Burkina². La gestion de ces biens est donc, aussi fondamentale, que la constitution du patrimoine (II).

I. LES BIENS PATRIMONIAUX

Ayant circonscrit notre étude uniquement, mais globalement, aux biens fonciers et immobiliers des collectivités locales, nous ferons la distinction entre le domaine foncier propre et les autres biens immobiliers qui composent leur patrimoine.

I.1 Le domaine foncier propre des collectivités locales : " une réalité théorique "

Selon les dispositions de la Réorganisation Agricole et Foncière, le domaine foncier national (DFN) est constitué de toutes les terres et des biens immeubles ou

¹ La mise à disposition au sens des TOD présente une nuance fondamentale avec le sens que lui donne la RAF.

² Nous avons été associé à cette étude au titre de la commune de Koudougou .

assimilés¹ situés dans les limites du territoire national et de ceux acquis par l'Etat et les autres collectivités publiques à l'étranger². Il est de plein droit propriété de l'Etat. Nonobstant ces dispositions, certaines terres du DFN peuvent être cédées à titre de propriété privées aux personnes physiques ou morales. Bien que le texte n'apporte pas la précision nécessaire, il faudrait ajouter les personnes morales publiques ou privées. La création de nouvelles collectivités publiques devait donc très normalement entraîner la constitution à leur profit d'un domaine privé, simple attribut de leur personnalité juridique³; le partage d'un patrimoine commun débouchant forcément sur l'appropriation des parties démembrées. Dès lors, l'existence d'un domaine local ou de biens affectés à la collectivité conforte en retour le processus de décentralisation en l'adossant à un patrimoine.

Dans l'exemple du Burkina, nous avons qualifié de "réalité théorique", le domaine foncier des collectivités territoriales, pour plusieurs raisons.

Réalité, parce que les dispositions légales qui le prévoit existent. « Les collectivités locales disposent d'un domaine foncier propre constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l'Etat »⁴. Dans le respect des dispositions de la RAF, l'Etat peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situé dans leurs ressorts territoriaux⁵.

Réalité, parce que les territoires des différentes collectivités servent déjà de support à la décentralisation. Réalité enfin parce que certaines collectivités disposent déjà de titres de propriété pour certains de leurs biens.

Cependant, cette réalité ne doit pas masquer le fond du problème qui nous autorise à qualifier de "réalité théorique" le domaine foncier propre des collectivités territoriales. En effet un flou règne toujours sur la situation foncière et domaniale

¹ Les biens assimilés sont cités à l'article 34 de la loi foncière.

² Article 2 et 3 de la loi foncière.

³ Christian LAVIALLE ; Décentralisation et domaniale ; RFD adm. 12 (5) sept.-oct. 1996 p 956.

⁴ Art. 68 loi 041 /98/AN

⁵ Art .69 de loi précitée. Cependant la notion de domaine privé est méconnu de la RAF

des collectivités territoriales en général et des communes en particulier. Le rapport final de l'étude commanditée par la CND affirme clairement dans son introduction que « les autorités communales actuelles ont hérité de situations confuses » concernant le foncier. Ce flou se caractérise par l'absence d'inventaire périodique précis et le manque de clarté dans la situation juridique de certains biens immobiliers. En effet, de nos jours il y'a des biens dont la propriété est revendiquée par plusieurs collectivités¹.

Par ailleurs, les dispositions de la Réorganisation Agricole et Foncière imposaient un délai d'un an à compter de la publication de la loi² pour la prise du décret qui doit définir les structures, les conditions et les instruments de gestion des terres des collectivités territoriales. La loi a été adoptée le 23 mai 1996, ce délai est expiré depuis 1997 mais le décret est toujours en souffrance. Est-ce un manque de volonté politique ou simplement une crainte des difficultés liées à la gestion de ce domaine qui pourraient survenir ? Nous pensons que ces deux raisons constituent des obstacles majeurs à la création de ce domaine.

L'absence de support juridique au domaine des collectivités n'empêche pas pourtant le fonctionnement de leurs services. Mieux, on pourrait faire un inventaire non exhaustif des biens fonciers qui pourraient être transférés à leur profit dans le cadre du transfert de compétences.

¹ Le SAGEDECOM (aujourd'hui AGEDECOL) s'investit déjà dans l'assainissement du fichier foncier et domanial des communes; il est souhaitable d'étendre cette action à toute les collectivités territoriales.

² Art.246 de la loi 14/96/ADP du 23 mai 1996.

I.2 Un patrimoine adapté à la diversité des compétences.

Tableau de synthèse

<u>Affectation du bien</u>	<u>Province</u>	<u>Commune</u>
Réseaux	Chemins ruraux	Voirie communale Caniveaux
Transport		Gares – Aires de stationnement
Environnement	Bois et forêts provinciaux Pistes à bétail	Bois et forêts – Espaces verts
Développement économique et planification	Zones aménagées dans le cadre des plans locaux de développement (PLD)	Zones aménagées dans le cadre des PLD
Santé ¹	CSPS – CM - CMA	CSPS – CM – CMA – SMI
Education	Précolaires – primaires - secondaires	Précolaires - primaires - secondaires
Logement	Auberges provinciales Cités fonctionnaire	
Culturel et historique	Infrastructures culturelles : Musées- maisons des jeunes –bibliothèques	Musées communaux – sites et monuments historiques - bibliothèques
Sport et loisirs	Infrastructures sportives : Stades – terrains de sport – gymnases – salles de spectacle	Stades – gymnase – terrains de sport – salles de spectacles – théâtres populaires
Pompes funèbres et cimetières		Cimetières et pompes funèbres
Eau et électricité	Retenues d'eau – barrages – puits – et forages	Puits – forages – bornes fontaines – infrastructures d'éclairage public
Divers	Marchés – abattoirs – aire d'abattage – aire de foire – fourrières	Marchés – abattoirs – fourrières

Source : tableau construit par nous même sur la base des compétences et des moyens d'action des collectivités locales définis aux articles 57 et suivants de la loi 041 /98/AN du 06 Août 1998 .Nous ne faisons pas cas de la région du fait que la loi qui définit ses compétences n'a pas encore été promulguée.

Cet inventaire plus ou moins exhaustif ne traduit pas la situation juridique et domaniale des biens concernés. D'ailleurs au cours de nos recherches nous avons pu voir des études traitant de patrimoines immobiliers de communes bien précises. Toutefois ces études n'ont pu donner des réponses satisfaisantes aux incertitudes juridiques qui planent sur la propriété et la gestion de ses biens. Nous examinerons dans le chapitre suivant la législation et la gestion foncières et domaniale des

¹ CSPS :centre de santé et de promotion sociale ; CM : centre médical ; CMA : centre médical avec antenne chirurgicale ;

SMI : santé maternelle et infantile.

collectivités territoriales. Ce qui est important, c'est de clarifier la situation des biens concernés par le transfert de compétences et de définir un cadre juridique de gestion afin d'éviter des conflits entre collectivités. La répartition des compétences définit en même temps les responsabilités ; c'est pourquoi il est important qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur les biens concernés. S'agissant par exemple de la voirie, la répartition des compétences de police de la conservation et de la circulation entre collectivités permet d'identifier la collectivité responsable de l'entretien normal du domaine routier concerné et de ses dépendances.

II LES MODES DE CONSTITUTION ET DE GESTION

En gardant l'analyse des concepts pour les développements suivants, les modes de constitution et de gestion tirent leurs fondements des textes portant Réorganisation Agraire et Foncière et des textes d'orientation de la décentralisation au Burkina Faso.

II.1 Les modes de constitution

1. L'affectation

Tout service public qui désire occuper un terrain du domaine foncier national doit, après l'accord de son ministre de tutelle, en faire la demande par son représentant qualifié au ministre chargé des domaines. La demande est sanctionnée par un arrêté d'affectation qui vaut titre de jouissance et en définit les conditions¹. L'arrêté d'affectation grève le terrain d'une cause d'indisponibilité qui est obligatoirement publiée au bureau de la publicité foncière. Les collectivités territoriales bénéficient de cette procédure pour l'occupation du domaine foncier national en vue de satisfaire les besoins de fonctionnement de leurs services et l'accomplissement de leurs missions.

¹ Art.149 ;151 du décret 97-054 /PRES/PM/MEF portant application RAF-BF

2. La mise à disposition liée au transfert de compétences

« Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité locale bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence, lorsque les dits biens ne font pas partie du domaine public. ». Le transfert est constaté par un décret de dévolution pris après avis d'une commission d'arbitrage composée de représentants de l'Etat, des collectivités locales et éventuellement d'autres partenaires¹.

La formulation de cet article suscite quelques observations. D'abord, elle fait référence à un domaine public alors que le domaine foncier de l'Etat est unique ; le législateur de la RAF ayant, pour une question d'idéologie révolutionnaire, ignoré volontairement la dichotomie domaniale : domaine public et domaine privé, un héritage colonial. Ensuite, et à supposer l'existence du domaine public, l'article exclut les biens de ce domaine de la possibilité d'une mise à disposition. Pourtant, dans le contexte actuel du Burkina, les biens de l'Etat susceptibles d'être transférés dans le cadre de la décentralisation sont presque tous affectés des critères de domanialité publique². Enfin, du point de vue du droit foncier, il n'y a pas une incompatibilité entre la mise à disposition dans le cadre de la décentralisation et le régime de domanialité publique étant entendu que la première n'a ni pour objet ni pour effet de constater un de transfert de propriété. « Le régime de la mise à disposition en effet a justement pour objet de privilégier celui qui gère la dépendance sur le propriétaire. »³.

¹ Art.65 loi 041 /98 /AN du 06 août 1998

² Cf Chap.IV infra p 42 à 43

³ Christian LAVIALLE Op.cit.,p.962

3. Les autres modes de constitution

A leur demande, les collectivités locales peuvent disposer d'un domaine foncier propre constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l'Etat. L'Etat peut leur transférer la gestion et l'utilisation de son domaine foncier national et de son "domaine privé" situés dans leurs ressorts territoriaux, il peut leur céder tout ou partie des biens immeubles de son domaine privé, il peut enfin passer avec elles des conventions portant sur l'utilisation de ces biens. Les collectivités peuvent créer ou acquérir également des biens immeubles après délibération de leur conseil qui se prononce sur le mode d'acquisition¹.

II.2 Les modes de gestion

Contrairement à la diversité des modes de constitution, le législateur n'a pas prévu de façon formelle une diversité de modes de gestion même si l'esprit apparaît à travers la rédaction des dispositions y relatives. En effet, il est écrit globalement que « les collectivités locales peuvent passer avec l'Etat ou avec d'autres personnes morales, des contrats – plans ou des contrats – programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire ou scientifique. »². Ce qui laisse à penser qu'en plus de la gestion directe, il y a la possibilité d'une délégation de service public, donc, d'une concession de gestion. Ces conventions innommées peuvent revêtir plusieurs formes et contenir des dispositions juridiques de nature et de portée très variées. Grâce à ces contrats, les collectivités territoriales peuvent constituer des Groupements d'Intérêt Public (G.I.P)³ par accord entre elles, l'Etat, des établissements publics ou toute personne physique ou morale de droit public ou privé en vue de l'accomplissement de leurs missions ou de l'exécution d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Malgré ces dispositions, le doute persiste sur les terres propres des collectivités dont les structures, les conditions, et les instruments de gestion doivent être précisés par décret pris en conseil de ministre ; lequel décret est attendu depuis 1997.

¹ Art.63 ;66 ;149 ;153 de la loi 042/98/AN du 06 août 1998

² Art .77 loi 041.Op.cit.

³ Un G.I.P est une personne morale de droit public constituée pour la réalisation d'un service présentant une utilité pour chacun des membres. Le G.I.P peut réaliser son objet par voie d'exploitation directe ou par une participation financière dans des sociétés ou organismes à participation publique majoritaire dans les mêmes conditions que les collectivités locales (art.123 et suivants de la loi 041/98/AN).

Deuxième partie : LA LEGISLATION BURKINABE ET LES
PROCEDURES DOMANIALES

Chapitre III : LA DECENTRALISATION ET LA LEGISLATION FONCIERE ET DOMANIALE

La décentralisation en faisant surgir de nouvelles personnes publiques conduit au démembrement du domaine et enclenche un processus d'appropriation lié à ce partage¹. Le domaine des collectivités tire donc son fondement de cette personnalité morale reconnue aux collectivités en même temps qu'il s'impose comme une nécessité. Décentralisation et domanialité sont donc deux binômes inséparables. Ces deux notions concourent à la formation des propriétés publiques qui peuvent appartenir soit au domaine public soit au domaine privé d'une collectivité locale. C'est pourquoi, la réorganisation agraire et foncière et les textes d'orientation de la décentralisation doivent tenir compte de la dialectique qui se noue entre décentralisation et domanialité afin de consolider le processus par des dispositions claires et complémentaires. Nous analyserons les différents textes (I), puis nous nous intéresserons à l'état actuel de la gestion foncière et domaniale des collectivités locales (II).

I. LA REORGANISATION AGRAIRE ET FONCIERE ET LES TEXTES D'ORIENTATION DE LA DECENTRALISATION .

I.1 Le statut du domaine foncier et la décentralisation

Le domaine foncier dans sa création et sa composition contraste avec l'esprit de la décentralisation. Cette vision semble cependant tempérée par la possibilité de constituer un domaine propre au profit des collectivités.

¹ Christian LAVIALLE Op. cit., p. 954

I.1.1 La vision unitaire du domaine foncier : une limite à la décentralisation

« Il est créé un domaine foncier national du Burkina Faso »¹. Le domaine foncier national (DFN) est constitué de toutes les terres et les biens immeubles assimilés situés dans les limites du territoire national et de ceux acquis par l'Etat et les autres collectivités publiques à l'étranger. Il est de plein droit propriété de l'Etat¹. Ces trois propositions suscitent de notre part quelques observations.

1. L'unicité du domaine ; en effet l'article 1 est sans équivoque ; c'est un domaine qui est créé et non plusieurs ; et il est constitué de toutes les terres et biens immeubles...
2. L'affirmation de la souveraineté de l'Etat sur le domaine foncier ; il est national.
3. L'exclusivité de la propriété de l'Etat sur le domaine foncier ; il est de plein droit propriété de l'Etat.

Le domaine foncier national présente une unicité à un double point de vue . Dans sa structure, le législateur ne fait aucune référence à la distinction traditionnelle domaine public et domaine privé qui existait pourtant jusqu'en 1984 année d'adoption de la première réorganisation agraire et foncière marquée par une idéologie révolutionnaire de la question foncière. Par ailleurs, il regroupe toutes les terres et biens immeubles même, ceux appartenant aux autres collectivités publiques. Au niveau du droit de propriété, l'Etat est seul propriétaire. Cette vision unitaire et nationaliste du domaine foncier justifiée par une idéologie politique révolutionnaire est une limite à la décentralisation. Cependant, cette limite paraît relative.

¹ Art.2 Loi 014. OP. ;cit

I.1.2 La RAF au secours de la décentralisation.

«Certaines terres du domaine foncier national peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales...Les terres ainsi cédées cessent d'être propriété de l'Etat ²». Cette disposition de la RAF heurte, certes, l'unicité de la propriété et la composition du DFN, mais elle permet aux collectivités territoriales d'être propriétaires. Le débat sur cet article et les précédents (car il existe,) n'aura pas lieu dans cette étude, notre préoccupation étant la possibilité offerte aux autres personnes publiques d'avoir un domaine propre.

Par ailleurs, les structures traditionnelles de gestion du domaine foncier national sont déconcentrées au niveau communal. Ce sont : la commission d'attribution des terres du DFN, la commission d'évaluation et de constat, la commission de retrait. Toutefois, une relecture des textes s'impose afin de les rendre compatibles avec la nouvelle organisation du territoire. En outre prévoyant la constitution du domaine propre des collectivités territoriales, l'article 246 de la loi précise que les structures, conditions et instruments de gestion seront précisés par décret pris en conseil de ministre dans un délai d'un an à compter de la date de publication de la loi.

Dans le cadre de la décentralisation rurale, l'administration des terres, dans les villages, relève de la compétence des commissions villageoises de gestion des terroirs (CVGT)³ organisées en sous commissions spécialisées. Les CVGT sont des organes locaux chargés d'assurer l'orientation et la coordination des actions de développement au niveau du terroir. Elles assurent la gestion des infrastructures communautaires, des forêts villageoises, des pâturages, de la faune et en général des ressources naturelles du terroir. Les membres de ces commissions sont élus et/ou désignés suivant les réalités historiques, sociales et culturelles de chaque localité⁴.

¹ Art. 3 et 4 de la même loi

² Art.5 Loi 014.Op.cit.

³ Art.46 Loi 014.Op.cit

⁴ Dans la pratique, la mise en place et le fonctionnement de CVGT n'est pas facile à cause de la vivacité et de la ténacité des droits fonciers coutumiers.

I.2 Les textes d'orientation de la décentralisation et le domaine des collectivités territoriales

Les principes fondamentaux du transfert de compétences imposent de fait ou de droit la constitution du domaine des collectivités territoriales. Les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ce transfert inclut donc les moyens fonciers. En effet, au-delà de l'affirmation de principe, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice normal de cette compétence lorsque lesdits biens ne font pas partie du domaine public¹. Les domaines de compétences des collectivités tels que définis par la loi confirment bien la diversité de ce patrimoine tel que décrit au chapitre II précédent.

Toutefois, s'agissant du domaine foncier propre des collectivités locales ; les TOD ont consacré un paragraphe² composé de quatre articles au sujet. Le sujet est vaste et important ; il ne peut être appréhendé par ces quelques dispositions. Il est vrai qu'il revient souvent à travers certains autres articles, mais nous pensons qu'il faut se pencher sérieusement sur la question car elle nous paraît d'une importance majeure pour le succès de la décentralisation. La question mérite une réflexion approfondie et concertée de toutes les institutions intéressées principalement par la décentralisation et par la question foncière et domaniale.

I.3 Les ambiguïtés entre les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) et la législation foncière et domaniale (la RAF)

En tant qu'agent chargé de l'application de la législation foncière et domaniale, il nous a paru fondamental de faire une lecture croisée des TOD et de la RAF au

¹ Art.65 Loi 041.

² Loi 041 Op .cit. ;titre III ; section 2 ;Parag.1.

regard de l'importance de la question foncière dans le processus de décentralisation. Par ailleurs nous avons été impliqué davantage dans ce travail par notre expérience professionnelle en tant que Receveur des Domaines et de la Publicité Foncière ; expérience au cours de laquelle nous avons travaillé pour et avec les collectivités locales dans le cadre de la gestion du domaine foncier national. Au sujet du domaine des collectivités, la lecture des TOD nous a suscité quelques réflexions ; d'abord sur la structure des domaines, ensuite sur certaines terminologies.

I.3.1 La structure des domaines

Nous mettons en parallèle le domaine foncier national et le domaine foncier des collectivités locales. Selon les dispositions de la RAF que nous avons analysées ci avant, le domaine foncier national est unique, il est composé de toutes les terres et les biens immeubles ou assimilés situés dans les limites du territoire national et de ceux acquis par l'Etat et les autres collectivités publiques à l'étranger. Nulle part le législateur ne fait mention d'un domaine public et d'un domaine privé.

L'analyse des articles 68 et suivants de la loi 041 des TOD révèle d'abord que le domaine foncier propre des collectivités locales est constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par L'Etat. En sont donc exclus les biens cités à l'article 34 de la RAF qui sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables selon les termes de la loi. Ensuite, les TOD font la distinction entre un domaine public et un domaine privé sans pour autant définir les deux domaines. Quant on sait que l'extension croissante du champs de la domanialité publique, au cours de ces dernières décennies, a provoqué une remise en cause de la distinction traditionnelle du domaine public et du domaine privé¹ et que le législateur burkinabé dans la loi foncière n'est pas intervenu sur ce point, il nous paraît très important de préciser le contenu de ces deux catégories de domaines ou au moins d'en fixer les critères de définition. Enfin, certaines compétences transférées ou qui le seront entraîneront, de notre point de vue, la mise à disposition aux collectivités locales bénéficiaires, de dépendances du domaine public selon les critères jurisprudentiels.

¹ Jean DUFAU ; Le domaine public ;Ed. Le Moniteur ; 5^oed.2001 ; P.539.

Or l'article 65 de la loi 041 semble exclure cette possibilité : le transfert de compétences entraîne la mise à disposition lorsque lesdits biens ne font pas partie du domaine public. D'où, une fois de plus l'intérêt de définir le domaine public. Mais au-delà de la définition des domaines, il faut également s'accorder sur certains concepts et leur portée juridique employés dans les différents textes.

I.3.2 Des concepts à sens multiples

Nous examinerons dans cette partie certains concepts utilisés aussi bien dans la loi foncière que dans les textes de la décentralisation et qui ne semblent pas avoir la même signification dans l'un ou l'autre cas, alors qu'ils désignent les mêmes opérations ou tout simplement des concepts dont le contenu prête à équivoque.

1. Domaine foncier national - domaine privé - domaine public

Les TOD font référence régulièrement au domaine foncier national, au domaine privé et au domaine public sans pour autant préciser leur consistance. Pourtant, la loi foncière ne fait aucune allusion aux deux catégories de domaines. L'article 69 de la loi 041 stipule que « Dans le respect des principes et dispositions de la loi portant réorganisation agraire et foncière, l'Etat peut transférer aux collectivités locales la gestion et l'utilisation du *domaine foncier national* et de son *domaine privé* situé dans leurs ressorts territoriaux. ». Il peut leur céder tout ou partie de ses biens immeubles relevant de son domaine privé ou passer avec elles des conventions d'utilisation desdits biens. En terme plus clair, il existerait pour l'Etat un domaine foncier national et un domaine privé distinct du premier susceptible de faire l'objet d'un transfert de gestion ; ce qui n'est pas exact selon l'esprit et la lettre de la RAF. Faut-il comprendre, selon les TOD que le domaine foncier national constituerait le domaine public ? Nous ne saurions répondre, faute de texte précis ou d'une jurisprudence établie, la prudence commande de ne pas improviser une quelconque position.

2. La mise à la disposition et la mise à disposition

Selon les TOD, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité locale, des biens meubles et immeubles lorsque lesdits biens ne font pas partie du domaine public. Le transfert est constaté par un décret de dévolution. Il est important de préciser la portée juridique du décret de dévolution au regard de la propriété des biens qui seront transférés. Car, du point de vue du droit domanial, il n'y a pas d'incompatibilité entre la domanialité publique et la mise à la disposition, étant entendu que la seconde n'a pas pour objet un transfert de propriété. Mieux, le transfert de gestion¹ dont il est question à l'article 69 ci-dessus cité est une procédure en droit domanial général, réservée aux immeubles dépendant du domaine public de l'Etat. La mise à disposition est tout simplement un acte de gestion domaniale. L'exclusion systématique de toutes les dépendances du domaine public de la mise à disposition qui constitue également un acte de gestion ne paraît donc pas indiquée. L'application de cette disposition se heurtera à des problèmes juridiques réels.

Selon la loi foncière, la mise à disposition résulte d'un arrêté de mise à disposition. « L'arrêté de mise à disposition est un titre de jouissance permanent délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres du domaine foncier national à des fins non lucratives avec possibilité d'aliénation définitive desdites terres dans les conditions déterminées par la loi. »² Il confère à son titulaire un droit de superficie sur la terre qui en est l'objet³.

En définitive, nous avons une mise à la disposition par décret de dévolution selon les TOD dont nous ne savons rien de ses effets sur la propriété et une mise à disposition selon la loi foncière susceptible de créer un droit de propriété. Au plan formel nous avons une différence minime par l'usage de l'article « la » par les TOD dans la formulation. Quant au fond, sous réserve d'en savoir davantage sur le décret de dévolution, l'arrêté de mise à disposition tel que prévu par la loi foncière, est

¹ Cf. DUFAU Jean OP.cit P 146

² Art.55.loi 014 Op.cit.

³ Art.144.du décret 97 /054 portant application de la loi 014 sus citée

inadapté au transfert de compétences et de moyens dans le contexte de la décentralisation.

3. L'affectation

Selon la loi burkinabé, l'affectation est une procédure d'occupation du domaine foncier national par les services publics ; elle est constatée par un arrêté d'affectation qui vaut titre de jouissance¹. Si pour tous les autres titres d'occupation le législateur a précisé la nature des droits qu'ils confèrent, ce n'est pas le cas pour l'arrêté d'affectation. Toutefois l'arrêté d'affectation grève le terrain qui en est l'objet d'une cause d'indisponibilité qui fait l'objet d'une inscription à la publicité foncière. Cette indisponibilité nous rappelle celle du domaine public. Par ailleurs, avant la réorganisation agraire et foncière, outre l'arrêté d'affectation le terrain affecté était individualisé par un Titre Foncier qui conférait le droit de propriété.

Les TOD ne font pas référence explicite à l'affectation. Pourtant, cette procédure devrait intéresser les collectivités territoriales pour plusieurs raisons. D'abord parce qu'elle est un mode de constitution de leur domaine². Ensuite, c'est un des critères incontestés de la domanialité publique à laquelle les TOD font souvent référence.

Le droit domaniale français, dont s'inspire le droit burkinabé, dans son état actuel est lui-même source de confusion quant à la notion d'affectation.

En effet, l'affectation au public ou à un service public est l'un des critères de la domanialité publique. Le terme « affectation » n'a alors qu'une acception de « destination » donnée au bien. Il pourrait, dans ce cas, être remplacé par les mots « destination », « vocation »...Il convient d'ailleurs de préciser que les critères de la domanialité publique artificielle, ne sont pas définis par le Code du domaine de l'Etat

¹ Art.151 du décret précité

² Revoir ci-dessus mode de constitution du domaine des collectivités territoriales au Burkina Faso

dans sa rédaction actuelle ; ils sont le fruit d'une évolution jurisprudentielle. Le futur Code des propriétés publiques français devrait combler cette lacune.

Mais, l'« affectation » est aussi une procédure visée à l'article R.81 du Code du domaine de l'Etat. Elle est l'acte en vertu duquel un immeuble du domaine privé de l'Etat ou détenu en jouissance, à un titre quelconque par l'Etat, est mis à la disposition d'un département ministériel pour lui permettre d'assurer le fonctionnement du service public dont il a la charge.

Dans la première acception, le bien entre dans le domaine public de l'Etat, avec la seconde il reste dans le domaine privé de l'Etat, mais le ministère affectataire pourra toujours lui donner une destination qui lui confèrera le statut de la domanialité publique.

Une relecture globale des textes paraît donc indispensable afin d'harmoniser les concepts et les différentes terminologies ; une bonne gestion du domaine des collectivités territoriales en dépend.

II. ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE ET DOMANIALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

La description de l'état des lieux nous amène à voir les services techniques et à nous intéresser à leurs activités. Parmi les services, certains ont des compétences nationales, d'autres des compétences locales (services déconcentrés ou services décentralisés).

II.1 Situation des services

II.1.1 Les services à compétence nationale

Il s'agit principalement de la Direction des Affaires Foncières des Collectivités Locales (DAFCO) du Ministère de l'Administration Territoriales et de la

Décentralisation) et de la Direction des Affaires Domaniales Foncières et Cadastres de la Direction Générale des Impôts. Ces deux directions sont des directions centrales qui ont des compétences nationales sur les questions foncières et domaniales.

II.1.2 Les services à compétence locale

En réalité, les services chargés quotidiennement de la gestion foncière et domaniale des collectivités territoriales sont la Recette des domaines et de la publicité foncière et le Bureau domanial.

- La recette des domaines et de la publicité foncière (RDPF)

La RDPF est un service déconcentré de la Direction Générale des Impôts. Elle est implantée dans presque tous les chefs-lieux de province. Dans plusieurs provinces, elle est associée à une recette des impôts sous la responsabilité d'un Receveur unique qui est également chef de Division Fiscale. Elle est chargée du recouvrement d'impôts au profit du budget national et du budget des collectivités territoriales. Cependant, l'activité de gestion du domaine foncier national constitue la tâche principale d'une RDPF. Le Receveur des domaines est le conseiller technique des collectivités locales relevant territorialement de son service pour toutes les questions foncières et domaniales. Ceci concrétise l'observation faite au chapitre I-1.2, suivant laquelle la décentralisation doit être accompagnée d'une déconcentration adéquate des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des collectivités territoriales.

Mais dans la pratique, certaines autorités locales consultent à peine ce service technique et passent des actes parfois contraires à la législation foncière et domaniale. La RDPF assure la gestion du domaine foncier national dans toutes les collectivités territoriales couvertes par la division fiscale. Elle participe aux travaux des différentes structures de gestion au niveau local dont elle est généralement rapporteur. Elle instruit les demandes d'attribution ou d'aliénation des terres du DFN.

Elle recouvre les taxes afférentes au profit du budget national ou des budgets des collectivités territoriales. Elle assure la publicité foncière par l'inscription des droits réels constitués sur les terres du DFN sur les livres fonciers. Elle prépare les différents titres d'occupation qu'elle soumet à la signature de l'autorité locale territorialement compétente. En vérité, les différentes recettes des domaines et de la publicité foncière, sans être des services propres des collectivités territoriales, travaillent beaucoup avec et pour le compte des collectivités. Pour preuve, la taxe de jouissance due pour l'occupation des terres du domaine foncier national et recouvrée par ces recettes pour les collectivités locales, représente une part très significative de leur budget.

Les recettes des domaines disposent de personnel qualifié pour appuyer les collectivités territoriales dans la maîtrise et la gestion de leur domaine. Cependant, il leur manque les moyens matériels.

- Le bureau domanial

Le bureau domanial appelé communément « bureau domanial de la mairie » n'existe pour le moment que dans certaines communes urbaines. Il constitue un des services techniques de la mairie. C'est le service chargé de la gestion du domaine foncier propre des communes. Mais dans la pratique actuellement, en l'absence d'un domaine propre, il se contente de la gestion des occupations temporaires du DFN. Il instruit les dossiers fonciers soumis à la décision du maire, participe souvent aux travaux des structures de gestion au niveau local. Il gère au niveau communal la documentation et les archives liées au domaine foncier national. Il est important de signaler que par le passé, avant l'adoption de la RAF en 1984, ce service jouait effectivement le rôle de gestionnaire du domaine communal. De nos jours, certains conseillers municipaux sont membres des structures de gestion ; ils représentent souvent le maire comme président des commissions.

Le problème lié au bureau domanial est que toutes les communes ne disposent pas de ce service. Pour celles qui voudraient en créer un, elles n'ont pas

suffisamment de personnel. Par ailleurs le personnel des bureaux existants n'a pas suivi une formation appropriée. Les agents se sont formés "sur le tas ". Ensuite ce service a une compétence communale. Avec la création de la région comme collectivité territoriale, il est nécessaire de prévoir un tel service dans l'organigramme des régions.

II.2 Diagnostic de la gestion foncière dans les collectivités territoriales

Les services ci-dessus décrits assurent quotidiennement l'activité de gestion du domaine foncier national sur le territoire des collectivités locales. Outre les activités propres de chaque service, ils participent aux travaux des différentes structures de gestion. Cependant, les difficultés sont nombreuses et de natures très variées.

II.2.1 Les structures de gestion¹

Elles sont au nombre de quatre :

1 La commission d'attribution des terres destinées à l'habitation

Elle est chargée de l'attribution aux personnes physiques ou morales des terres urbaines réservées par le plan d'aménagement à l'habitation. Elle intervient généralement à la suite des opérations de lotissement.

2 La commission d'évaluation et de constat de mise en valeur

Elle est chargée de vérifier que la mise en valeur des terres du domaine foncier national a été réalisée dans les délais prescrits. Elle vérifie la conformité des investissements avec la destination desdites terres et, éventuellement, aux closes et conditions du cahier des charges.

¹ Titre I ;chap.I ;sections II ;III ;IV ;V du décret 97.OP cit.

3 La commission de retrait des terres

Elle décide du retrait des terrains ou de l'octroi de délai supplémentaire pour leur mise en valeur. Elle fonde ses décisions sur les procès-verbaux de la commission d'évaluation et de constat ou sur le rapport de la recette des domaines.

4 La commission villageoise de gestion des terroirs

La particularité de cette commission est qu'elle exerce les compétences des trois autres ci-dessus décrites à l'échelle du village. Pour ce faire, elle est organisée en sous commissions spécialisées. Il nous paraît important de signaler que les travaux de cette commission sont inspirés par le droit foncier coutumier. Cette pratique n'est édictée par aucun texte tout comme le droit coutumier lui-même dont le support demeure l'oralité ; elle est dans la conscience collective et il est difficile et délicat d'en dissiper l'existence.

II.2.2 Des problèmes de gestion diversifiés de natures différentes

II.2.2.1 Des problèmes liés à l'absence d'aménagement

Au terme de la loi 014 /96/ADP, l'aménagement du territoire est une politique de planification spatiale visant à assurer un développement harmonieux de l'espace national par une meilleure répartition des populations et des activités. On distingue les aménagements urbains et les aménagements ruraux fondés sur quatre types de schémas¹ dont l'application est déclarée d'utilité publique. L'aménagement du territoire permet d'assurer une bonne gestion du domaine foncier national en général et celui des collectivités territoriales en particulier. En effet il détermine la destination générale des terres, la nature et la localisation des grands équipements d'infrastructures. Cependant, de nos jours, plusieurs collectivités territoriales n'ont pas de schémas d'aménagement. Le problème de l'équilibre général des

¹ Schéma national ; régional ; provincial ; directeur d'aménagement.

équipements entre collectivités et à l'intérieur d'une même collectivité reste posé. Il semble en toute évidence que cette situation va être une limite à l'intercommunalité qu'il faut cependant encourager au regard de la faiblesse des budgets des collectivités pour supporter individuellement les charges de gros équipements publics.

II.2.2.2 Le problème des « propriétaires coutumiers »¹

- **Dans les centres urbains**

Les services techniques tout comme les structures de gestion rencontrent fréquemment des problèmes avec les chefs de terres qui les détiennent en vertu des droits fonciers coutumiers. Ces propriétaires coutumiers s'opposent souvent à l'aménagement des terres dans le cadre des opérations de lotissement initiées dans les communes et qui absorbent leurs exploitations agricoles sans contrepartie. En effet, le domaine foncier national étant déclaré propriété de l'Etat, il n'y a pas lieu d'engager la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il n'y a donc pas de paiement d'indemnité d'expropriation. Si juridiquement il n'y a pas d'expropriation, dans les faits elle a lieu puisque l'occupant ne peut plus continuer son exploitation. Cette expropriation de fait provoque des revendications généralement difficiles à satisfaire. « Les expropriés », car il s'agit généralement de champ collectif familial, demandent toujours des parcelles dans la nouvelle zone aménagée en contrepartie des champs perdus. La gestion de ces demandes d'indemnisation en nature constitue le problème majeur de presque toutes les commissions d'attribution de parcelles. Aucun texte de loi ne donne des indications sur le traitement de ces requêtes. Pourtant, dans la pratique les différentes commissions trouvent des compromis avec les propriétaires de champs. Toutefois, ce compromis n'est pas toujours facile à obtenir car la recherche de solution met en présence trois catégories d'acteurs qui n'ont généralement pas les mêmes préoccupations. Il s'agit des membres de la commission d'attribution soucieux d'un

¹ Dans cette partie nous emploierons abusivement le terme propriétaire pour désigner les administrateurs des terres (ou chefs de terre) en vertu des droits fonciers coutumiers. Il ne s'agit nullement de la propriété au sens du droit français.

certain équilibre, du conseil municipal partagé entre l'équilibre recherché par la commission et sa réélection et enfin le chef de terre et sa suite qui veulent le maximum de parcelles. Il arrive parfois que des propriétaires coutumiers s'opposent à l'implantation d'un équipement public parce qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction après l'aménagement de la zone.

- **En milieu rural**

Le processus de décentralisation est plus perceptible dans les centres urbains. Pourtant, La décentralisation rurale doit aussi être une préoccupation des pouvoirs publics pour plusieurs raisons. D'abord le Burkina Faso est un pays dont l'économie est dominée par l'agriculture et l'élevage. Ensuite, les activités agro-pastorales pratiquées en milieu rural occupent 90% de la population. Enfin, c'est en milieu rural que sévit l'extrême pauvreté. Or, la décentralisation a pour but de promouvoir le développement à la base ; la question foncière en milieu rural doit donc être un enjeu majeur car, elle est au cœur du développement rural.

Traiter la question foncière en milieu rural revient à poser le problème de la sécurité foncière dans ce milieu. Officiellement, les droits fonciers coutumiers ont été supprimés par le législateur. Mais ceux qui s'intéressent à la question foncière en milieu rural en général, les receveurs des domaines et les préfets en particuliers savent bien que les droits fonciers coutumiers sont tenaces et d'actualité quoique relevant du passé et de vieilles traditions. En milieu rural en général, la terre est détenue par la grande famille dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns sont toujours vivants et le plus grand nombre est constitué par les générations suivantes. Le droit sur le sol est donc communautaire ; l'individu a un droit d'usage permanent et transmissible mais inaliénable. Cette conception collectiviste de la terre semble inadaptée aux impératifs de développement du monde contemporain dominé par l'économie libérale. En effet l'absence de propriété personnelle stérilise les initiatives privées d'investissement. Elle entrave la mobilité des capitaux ; les capitaux ne viennent pas se placer sur un terrain au statut incertain, ils viennent

d'eux même lorsque leurs sont offertes les garanties de sécurité¹. La réorganisation agraire et foncière a déjà posé les principes directeurs par l'institution du procès-verbal de palabre et les commissions villageoises de gestion des terroirs pour l'occupation des terres rurales. Il est cependant nécessaire que tous les acteurs intéressés du domaine foncier national s'accordent sur des bases de travail qui respectent le domaine de compétence de chaque institution. Il est aussi important que la Direction Générale des Impôts chargée de la gestion du domaine foncier national s'active à jouer pleinement son rôle sur les sujets domaniaux et fonciers dans le cadre de la décentralisation rurale.

II.2.2.3 Des insuffisances structurelles

L'absence de plan d'aménagement et l'influence du droit foncier coutumier ne constituent pas les seuls problèmes de gestion. D'ailleurs le problème des coutumiers a toujours été mis officiellement au second plan des préoccupations des autorités même si dans la pratique il y'a toujours des négociations officieuses.

Malgré l'institution des structures de gestion par la loi, certaines collectivités locales n'assurent pas leur mise en place. En effet la création, la composition et le fonctionnement de ces structures doivent émaner d'un arrêté de l'autorité territoriale compétente. Dans certains cas, on constate un dysfonctionnement de ces structures lorsqu'elles existent entraînant parfois des conflits de compétences entre services. Nous avons eu connaissance de désaccords persistants dans le cadre de la gestion normale du domaine foncier entre des maires de commune et des receveurs de domaine ; les premiers se disant présidents de commission voulant attribuer des terrains sans consultation préalable des services techniques. La situation foncière confuse actuelle dans laquelle se trouvent certaines collectivités locales trouve en partie sa justification dans cette pratique. Cette confusion est aggravée par l'héritage de la gestion des parcelles de la période révolutionnaire. Plusieurs attributions de parcelles n'ont pas été sanctionnées par des procès verbaux comme l'exigeaient les

¹ A.LEY ;Etat et domanialité : l'exemple de la côte d'ivoire in systèmes fonciers en ville et au village ;librairie générale de jurisprudence ; Paris ;5° ed. 1972

textes en vigueur. Aujourd'hui, le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, très attentive à cette situation, ne manque de rappeler aux différentes autorités locales la nécessité de la mise en place et du fonctionnement régulier des structures de gestion conformément aux dispositions légales. De même, la Commission Nationale de la Décentralisation à travers l'Agence de Développement des Collectivités Locales a entrepris des opérations d'assainissement du fichier foncier de certaines collectivités. Cependant, il est nécessaire que cette opération s'étende à l'ensemble des collectivités.

II.2.2.4 L'absence d'outils modernes de gestion

En parcourant les services chargés habituellement de la gestion du domaine foncier national dans les collectivités locales on y fait un constat amer. Les services manquent sérieusement d'outils modernes de gestion. Concernant les Recettes de domaines, hormis les villes de Ouagadougou et de Bobo - Dioulasso, les recettes des autres villes ne sont pas dotées de micro-ordinateurs. Le logiciel de gestion de base de données installé dans ces recettes ne répond pas à toutes les préoccupations de la Direction Générale des Impôts. On note l'existence de registres dans lesquels sont consignées les attributions de terrains à usage autre que d'habitation et les affectations de terrains. Au regard du nombre de terrains, la gestion manuelle provoque des attributions doubles. Par ailleurs les archives et la documentation des terres immatriculées pendant la période coloniale sont vétustes et la gestion manuelle accélère leur dégradation. Il n'existe aucun autre support de cette documentation de nos jours. Il est nécessaire de dématérialiser la documentation foncière au niveau des recettes de domaine et de publicité foncière.

S'agissant des bureaux domaniaux des collectivités locales pour celles qui en disposent, ils connaissent les mêmes problèmes que les recettes des domaines. Pour l'essentiel, ils connaissent très peu ou pas la situation des propriétés publiques.

L'absence d'un outil performant de gestion a comme corollaires :

- la lenteur dans le travail

- Des difficultés à donner des informations exactes, à fournir des statistiques fiables et à faire des prévisions de recettes réalistes.

D'une façon générale, les collectivités ne maîtrisent pas la situation des propriétés publiques sur leur territoire. Et, l'absence d'outils modernes de gestion pourrait compliquer la situation d'ensemble lorsque leur sera cédé leur domaine propre dans lequel ils devront assumer pleinement la gestion de toutes les propriétés publiques et privées.

Malgré les ambiguïtés constatées dans les législations, en dépit de toutes les difficultés, la décentralisation au Burkina Faso pourrait s'inspirer des expériences et des réalisations d'autres pays sur les questions foncières liées à la décentralisation. Elle pourrait emprunter des procédures domaniales susceptibles d'être appliquées au Burkina. Par ailleurs, il y a nécessité d'adapter la législation burkinabé aux grands principes du droit domanial et foncier. Le plus important étant le respect des grandes règles du droit afin de donner à la législation burkinabé dans la mesure du possible et sans trahir les principes fondamentaux du pays, une lisibilité internationale compte tenu de l'appartenance du Burkina aux nombreuses organisations sous régionales, africaines et internationales.

Chapitre IV : LES PROCEDURES DOMANIALES

La législation foncière et domaniale burkinabé a connu deux grandes étapes. D'abord le régime de l'immatriculation, pur produit colonial, a été introduit au Burkina Faso par les décrets des 26 juillet 1906 et 26 juillet 1932 qui ont organisé la propriété foncière dans les colonies et territoire de l'Afrique Occidentale Française (A.O.F). La réglementation générale du statut des terres a été complétée par un décret du 23 octobre 1904 portant statut particulier des biens immobiliers de l'Etat et de ses démembrements. Ce texte, s'inspirant de la tradition métropolitaine du droit domaniale, a reconduit dans les territoires de l'A.O.F dont le celui du Burkina la division traditionnelle du domaine en deux grandes entités : le domaine public et le domaine privé. Après les indépendances, le législateur burkinabé reprendra globalement à son compte l'ensemble de ces textes avec des modifications mineures.

Ensuite, après l'avènement de la révolution en 1983 qui a instauré une nouvelle idéologie politique, l'Ordonnance 84-050 / PRES du 04 Août 1984 crée un domaine foncier national unique propriété exclusive de l'Etat. Cette ordonnance abolit les systèmes fonciers précédemment établis dont celui de l'immatriculation caractérisé par la dichotomie domaniale. Depuis lors, malgré les différentes relectures de la loi foncière, le législateur ne fait plus référence à la subdivision traditionnelle du domaine, même si certains biens bénéficient de protection particulière.

Compte tenu du fait que les textes d'orientation de la décentralisation au Burkina font référence à ces deux catégories de domaine, et au regard de l'histoire de la législation foncière et domaniale de ce pays, il paraît opportun de faire un rappel sur la structure traditionnelle du domaine (I) avant d'aborder les procédures domaniales (II) qui, du reste, lui sont liées. Nous formulerons enfin quelques suggestions pour enrichir la réflexion en cours sur le domaines des collectivités territoriales au Burkina (III).

I. LA STRUCTURE TRADITIONNELLE DU DOMAINE

En droit français, le domaine des personnes publiques constitue des propriétés publiques¹, formées de leur domaine public et de leur domaine privé.

I.1 Le domaine public

Le domaine public national français s'entend de l'ensemble des biens et droits mobiliers et immobiliers appartenant à l'Etat et qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée². Devant l'insuffisance de la définition légale, plusieurs autres textes, codifiés ou non fixent la domanialité publique de certains biens³. Là aussi, les textes ne sont pas exhaustifs. La jurisprudence a donc dû intervenir pour préciser les critères de la domanialité publique. Ces critères sont valables aussi bien pour le domaine de l'Etat que ceux des autres personnes morales de droit public. Très souvent, faute de textes spécifiques applicables aux collectivités territoriales, le droit domanial français raisonne par analogie avec les textes applicables à l'Etat, dans l'attente de la publication d'un code des propriétés publiques.

1. L'appartenance des biens à une personne publique⁴

Pour qu'un bien fasse partie du domaine public, il doit être la propriété d'une personne publique, Etat, région, commune, département etc. Par suite, un bien appartenant à une personne privée quel que soit son usage ne peut être une dépendance du domaine public.

¹ Il importe de préciser que la propriété publique ne doit en aucun cas être assimilée au domaine public.

² Art.L2 du code du domaine de l'Etat

³ Code civil pour les places publiques, les rues... ; loi 63.1178 du 28 novembre 1963 pour le sol, sous-sol de la mer territoriale etc.

⁴ R. CHAPUS ; droit administratif général ; tome 2 ; ed. Monchrestien ; 3^eed ; Paris 1989.

2 L'affectation des biens à l'utilité publique

Cette condition présente un double critère ; les biens doivent être affectés soit à l'usage direct du public soit aux besoins d'un service public. S'agissant de l'affectation à un service public, il n'y a pas lieu de faire une distinction selon le caractère de ce service. Ce qui importe c'est l'affectation à l'utilité publique. Ainsi par exemple des biens d'une personne publique exploitant un service industriel et commercial sont des dépendances du domaine public. Par contre, lorsque le service public est concédé à une société privée, il n'y a que le cahier des charges de la concession qui permet de déterminer l'appartenance au domaine public des biens selon qu'il s'agit des « biens de retour » ou des « biens de reprise ». Les biens de retour réputés dès l'origine propriété de la personne publique concédante sont investis de la domanialité publique même s'ils ont été construits par la société exploitante. Les biens de reprise susceptibles d'être repris par le concédant moyennant une indemnité en fin de concession appartiennent pendant toute la durée de la concession au concessionnaire constructeur.

A côté de ces deux critères principaux, mais insuffisants, qualifiés par R.CHAPUS de conditions invariablement nécessaires pour l'appartenance d'un bien au domaine public, la jurisprudence a édicté un troisième critère.

3 L'aménagement spécial

Construction jurisprudentielle, l'aménagement spécial n'a pas de définition précise. Toutefois, il doit permettre l'utilisation du bien pour la destination qui lui est donnée. Ainsi, les biens immobiliers dont l'existence ou l'état est la conséquence d'une intervention humaine ne font partie du domaine public que s'ils ont été aménagés en vue de répondre aux besoins auxquels ils sont affectés¹.

Le statut des « réserves administratives » et de certains terrains dont la destination est déjà prévue sur les plans de lotissement au Burkina et leur mode de

¹ R. CHAPUS Op. Cit.

gestion évoquent en nous la domanialité publique virtuelle en France. Un terrain appartenant à une collectivité publique, affecté à un service public et destiné à être aménagé à cet effet, se voit appliquer les règles de la domanialité publique, si la décision de réaliser les aménagements a été prise et que la réalisation du projet est une certitude¹. Le sujet paraît très théorique pour le Burkina, mais en réalité elle ne l'est pas. Sur les plans de lotissement des localités, nous lisons parfois :Ecole publique, santé, dispensaire, gendarmerie, police, réserve administrative, Société Nationale d'Electricité du Burkina (SO.NA.BEL), Office National de l'Eau et de l'Assainissement (O.N.E.A). Les terrains portant ces mentions sont soit destinés à être aménagés à cet effet, soit ils supportent déjà des ouvrages abritant un service public sans titre d'occupation. Il est nécessaire d'éclaircir le statut domanial de ces terrains en procédant par exemple à des régularisations de l'occupation.

Pour les Sociétés d'électricité et d'eau, les ouvrages exécutés dans un but d'utilité publique pour le transport de l'électricité et la maîtrise des eaux bénéficient de mesures particulières de gestion et de protection ; ils sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables². Ces ouvrages en toute vraisemblance sont investis de la domanialité publique selon la loi. Pourtant, certains terrains appartenant à ces mêmes personnes morales font l'objet de permis d'exploiter qui sont des titres d'occupation de droit commun susceptibles d'être transformés en Titre Foncier. Faut-il éclaircir la situation domaniale de ces biens en faisant recours aux notions de biens de retour et de biens de reprise ? La réponse n'est pas évidente. Ce qui paraît certain, c'est la nécessité d'élucider et de prendre en compte le régime domanial du patrimoine de ces sociétés dans le cadre d'une éventuelle ouverture du capital aux investisseurs privés.

¹ C.E Arrêt du 6 mai 1985 Association Eurolat - Crédit foncier de France

² Art.34 de la Loi 014 Op.cit.

I.2 Le domaine privé.

Le domaine privé est constitué des biens qui ne sont pas des dépendances du domaine public soit par détermination de la loi soit parce qu'ils ne répondent pas aux critères jurisprudentiels de la domanialité publique. Il est signalé à toutes fins utiles que le droit domanial français vient de compléter l'article 2 du Code du domaine de l'Etat, pour édicter que les biens immobiliers à usage de bureaux, propriété de l'Etat ou de ses établissements publics, font partie du domaine privé de ces personnes publiques. On peut alors parler de « domaine privé par détermination de la loi » Mais cette définition est insuffisante, car certains biens du domaine privé peuvent être affectés à l'usage du public ou servir à l'exécution d'une mission de service public. C'est le cas par exemple des chemins ruraux qui sont des dépendances du domaine privé communal mais affectés à la circulation publique. En France, le domaine privé des personnes publiques constitue un patrimoine public relativement important. Il forme avec les dépendances du domaine public, les propriétés publiques. La situation juridique du domaine privé des personnes publiques est proche de celle des propriétés privées. De ce fait, il est, sauf exception, soumis au droit privé. Mais le droit public n'est pas totalement absent de sa gestion.

Les procédures domaniales sont une conséquence d'une part de la division du domaine en deux catégories relevant de règles de droit différentes d'autre part de l'éclatement du domaine public lié à la pluralité des personnes publiques. La jurisprudence administrative admet de nos jours l'existence de plusieurs domaines appartenant aux différentes personnes publiques. Dès lors, le domaine (public ou privé) de l'Etat se distingue de celui des collectivités territoriales. Les procédures domaniales trouvent leur fondement et leur intérêt dans cette séparation des domaines.

II. LES PROCEDURES DOMANIALES

Les procédures domaniales. S'entendent de l'ensemble des techniques juridiques mises en œuvres par les personnes morales de droit public pour la

constitution et la gestion de leur domaine. Elles intéressent aussi bien le domaine public que le domaine privé des collectivités territoriales. Lorsqu'elles concernent le domaine public on parle de mutations domaniales. Les mutations domaniales peuvent répondre aux besoins de la décentralisation ; elles s'analysent comme la technique juridique par laquelle l'Etat peut modifier par voie d'autorité et sans déclassement préalable, l'affectation d'une dépendance du domaine public des collectivités territoriales sans modifier la propriété¹.

Les procédures domaniales constatent les mutations entre plusieurs domaines appartenant à une ou plusieurs personnes publiques. Les tableaux suivants résument les principales procédures.

¹ Philippe YOLKA ; in La propriété publique Eléments pour une théorie p.436 ed. L.G.D.J ; fev.1997

II.1 Tableau de présentation des procédures domaniales.

<u>Dénomination</u>	<u>Domanialité concernée</u>	<u>But</u>	<u>Observations</u>
Acquisition	Domaine public Ou Domaine privé	Faire entrer le bien dans le patrimoine de la collectivité publique.	Ce peut être un fait matériel ou un acte juridique. Dans ce dernier cas, l'acquisition se réalise à l'amiable ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.
Incorporation	Du domaine privé vers le domaine public	Faire entrer le bien dans le domaine public	L'incorporation d'un bien dans le domaine public naturel résulte de simples phénomènes physiques. L'incorporation d'un bien dans le domaine public artificiel implique la réunion de deux conditions : la collectivité publique doit être propriétaire du bien et doit aménager ce bien pour qu'il soit approprié à sa destination.
Affectation	Domaine privé	Mettre un immeuble à la disposition d'un département ministériel afin de lui permettre d'assurer la mission de service public qui lui incombe.	Les immeubles concernés par l'affectation sont les dépendances du domaine privé de l'Etat et ceux dont il a la jouissance à un titre quelconque (bail, immeubles présumés vacants etc.).
Classement	Domaine public	Constater l'incorporation d'un bien dans le domaine public grâce à un acte ou une déclaration administrative	Cette condition de forme n'est expressément requise qu'en ce qui concerne le domaine public militaire et certains cours d'eau en France. Dans tous les autres cas, le classement n'est pas une condition de la domanialité publique.
Transfert de Gestion	Domaine public	Permettre de changer l'affectation d'un bien sans modifier le statut de domanialité publique	Le changement de destination de l'immeuble peut se faire entre services de l'Etat ou entre l'Etat et une autre collectivité publique. Lorsque le transfert de gestion s'opère entre services de l'Etat, il est en principe gratuit sauf à

			<p>indemniser le service dépossédé privé d'une source de revenus ou devant réaliser des dépenses qui sont la conséquence des travaux effectués.</p> <p>Si le transfert de gestion se réalise entre l'Etat et les collectivités territoriales, il ne donne pas lieu au paiement d'un prix mais au versement d'une indemnité, sous certaines conditions. Le bien utilisé par la collectivité qui l'a sous la main en gestion, reviendra dans le patrimoine de la collectivité qui le détenait originellement lorsqu'il n'aura plus d'utilité pour elle.</p>
Superposition de gestion	Domaine public	Permettre l'utilisation d'une dépendance du domaine public par plusieurs gestionnaires lorsque ces utilisations sont compatibles entre elles.	Lorsqu'il arrive qu'un immeuble soit nécessaire à plusieurs services (Etat ou autres collectivités publiques), il peut se voir conférer une autre affectation compatible avec la première mais indépendante de celle-ci. Il y'a donc coexistence de deux domanialités publiques.
Transfert de compétences	Domaine public Ou Domaine privé	Permettre dans le cadre des transferts de compétence, la remise des biens nécessaires à l'exercice de ces compétence par les personnes publiques concernées.	Le transfert des compétences entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de cette compétence. Les conditions et les modalités sont prévues par la loi.
Déclassement	Domaine public	Sortir un bien du domaine public et donc le faire entrer dans le domaine privé.	Le déclassement des biens du domaine public militaire, du domaine public maritime et des cours d'eau est réglementé. Le déclassement des autres dépendances du domaine

			public doit en principe être prononcé dans les mêmes formes que le classement.
Déclassement en volumes	Domaine public	Concilier les règles de la domanialité publique avec les nécessités des opérations d'urbanisme de grande envergure. La technique utilisée est celle du découpage de l'espace en volumes juridiquement distincts les uns des autres.	Le souci majeur étant la protection des dépendances du domaine public tout en permettant l'installation d'équipements privés, on distingue donc des volumes destinés à des ouvrages de domanialité publique pour lesquels on applique la procédure de transfert de gestion, et des volumes destinés à des ouvrages privés qu'il faut préalablement déclasser pour ensuite aliéner.
Permission de voirie	Domaine public	Permettre une utilisation privative du domaine public	Il s'agit d'une utilisation privative du domaine public avec emprise, c'est-à-dire entraînant une modification de l'assiette du domaine public.
Autorisation d'occupation temporaire (A.O.T)	Domaine public	Permettre au bénéficiaire du titre d'occuper privativement le domaine public moyennant le paiement d'une redevance.	Acte unilatéral, gracieux et discrétionnaire de la puissance publique, l'A.O.T est temporaire, précaire et révocable. Elle est accordée en principe à titre personnel sous la forme d'un arrêté individuel ou d'arrêté généraux. En France, les A.O.T ne conféraient pas de droits réels jusqu'à la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 qui ouvre maintenant cette faculté.
Convention d'occupation temporaire (C.O.T)	Domaine public	Permettre une occupation privative du domaine public moyennant le paiement d'une redevance.	Accord de volonté entre la puissance publique et l'occupant. Cet accord porte principalement sur les garanties offertes à l'occupant notamment le versement d'une indemnité lorsque l'Administration modifie ou révoque le contrat. Les C.O.T peuvent également conférer un droit réel.

Mise à disposition	à Domaine public et éventuellement privé.	Permettre aux personnes publiques bénéficiaires de transferts de compétences, d'assurer les nouvelles missions dont elles ont la charge.	Cette procédure est traditionnellement utilisée dans le cadre des politiques de décentralisation. Le pouvoir central met ainsi les moyens immobiliers à la disposition des personnes publiques décentralisées.
--------------------	--	--	---

Source : J.PARMANTIER ;cours de droit foncier et domanial, MAFSC 2004

II.2 Tableau de synthèse des procédures domaniales.

<u>Statut actuel du bien</u>	<u>Statut projeté</u>	<u>Procédure applicable</u>
Domaine privé E	Domaine privé E	Changement d'affectation
Domaine privé E	Domaine public E	Incorporation et classement
Domaine public E	Domaine privé E	Déclassement
Domaine public E	Domaine public E	Transfert de gestion entre services de l'Etat
Domaine public E	Domaine public CT	Transfert ou superposition de gestion
Domaine public E	Domaine privé CT	Déclassement et cession
Domaine privé E	Domaine public CT	Cession, incorporation, classement
Domaine privé E	Domaine privé CT	Cession
Domaine public CT	Domaine public E	Transfert ou superposition de gestion
Domaine public CT	Domaine privé E	Déclassement et cession
Domaine privé CT	Domaine privé E	Cession
Domaine privé CT	Domaine public E	Cession, incorporation, classement
Domaine public CT	Domaine public CT	Transfert de gestion (a)
Domaine public CT	Domaine privé CT	Déclassement et cession (a)
Domaine privé CT	Domaine public CT	Cession, incorporation, classement(a)
Domaine privé CT	Domaine privé CT	Cession (a)
Domaine privé E	Domaine privé EPAE	Affectation ou dotation
Domaine privé E	Domaine public EPAE	Affectation, incorporation, classement
Domaine public E	Domaine public EPAE	Transfert de gestion
Domaine public E	Domaine privé EPAE	Déclassement, affectation(ou dotation)

Source : J PARMANTIER ;cours de droit foncier et domanial ;MAFSC ;2004

Légende : E = Etat ; CT= collectivité territoriale ; EPAE = Etablissement public administratif Etat

(a) :la CT(commune, département, région) de la colonne 2 est différente de celle de la colonne 1

Observation : Des textes spéciaux régissent les procédures concernant les établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial et ceux des collectivités territoriales.

II.3 Les procédures domaniales dans le contexte du Burkina

Les procédures ci-dessus décrites, en vigueur en France, sont susceptibles d'être mises en œuvre au Burkina avec quelques adaptations au contexte particulier. La législation du Burkina emprunte au droit français les terminologies et les concepts du droit domanial français. Cette situation n'est guère surprenante car le Burkina Faso est une ancienne colonie de la France. Le programme des enseignements de droit est dominé par le droit français. Les législations burkinabé en général sont un héritage colonial. Celles qui ont été reprises après les indépendances ont été souvent une transposition du droit français. C'est pour cette raison d'ailleurs, que certaines dispositions sont souvent inapplicables car elles ne sont pas adaptées au contexte local. En dehors des actions prioritaires liées au contexte particulier de la décentralisation que nous analyserons dans le paragraphe suivant, la mise en œuvre de ces procédures nécessite la prise en compte du contexte socio – économique et politique du pays.

Compte tenu du niveau de développement actuel du pays, certaines procédures paraissent très théoriques ; c'est par exemple le déclassement en volumes ou la superposition de gestion. Mais en vérité, ces situations se présenteront tôt ou tard car elles sont la conséquence de grands travaux d'aménagement et d'urbanisme. Il importe donc de prévoir leur mise en œuvre.

Par ailleurs le contexte de la décentralisation commande le recours à des nouveaux mécanismes juridiques pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer efficacement les missions de services publics dont elles ont la charge. Le secteur privé pourrait jouer un rôle important dans le processus de décentralisation. Les textes de la décentralisation offrent déjà le cadre général de la participation du secteur privé au développement en disposant que les collectivités locales peuvent passer avec l'Etat ou avec d'autres personnes morales, des contrats - plans ou des contrats programmes pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, culturel, sanitaire ou scientifique. S'agissant des relations contractuelles, elles

peuvent passer des contrats entre elles ou avec des personnes physiques ou morales qu'elles soient privées ou public pour l'exécution de tâches relevant de leurs compétences¹. Ce partenariat pourrait s'établir sous forme de concession de gestion par exemple. Il pourrait consister à associer le secteur privé à la réalisation d'équipements publics sous certaines conditions.

Dans tous les cas, en ce qui concerne le Burkina, le statut du domaine foncier national, l'étendue probable du champ de la domanialité publique des collectivités territoriales et les impératifs liés à valorisation économique du domaine public imposeront des procédures domaniales plus ou moins complexes. Le succès de la décentralisation en dépend. Il apparaît qu'en matière domaniale, il convient d'être imaginatif, inventif. Tout en restant dans le cadre des principes généraux, constitutionnels, budgétaires, les procédures appliquées doivent conduire à l'efficacité.

III. LES SUGGESTIONS

Tout au long de l'étude, nous avons tantôt formulé des suggestions, tantôt nous avons fait de simples observations, à la suite de nos analyses. Sur certains sujets, nous avons soulevé le débat sans pour autant avoir une position tranchée. Nous ne prétendons pas avoir une maîtrise parfaite de la législation domaniale et foncière du Burkina encore moins des textes de la décentralisation ; mais nos recherches et notre expérience professionnelle nous permettent de faire les propositions qui vont suivre.

III.1 Les actions prioritaires

Elles sont au nombre de deux :

- Définir des limites territoriales des collectivités.

En général, le territoire communal est le cadre privilégié pour l'établissement d'un cadastre. Qu'il soit un cadastre juridique (ayant comme support un livre foncier)

¹ Art.77et 132 de la loi 041 Op.cit.

ou qu'il soit fiscal, le plan cadastral a pour vocation de révéler les limites réelles. Ces limites peuvent être des limites juridiques ou des limites apparentes.

Pour le succès de la décentralisation au Burkina, indépendamment de la problématique de mise en place d'un cadastre, la définition des limites des collectivités territoriales est une action prioritaire. Nous pensons qu'une enquête socio – économique est nécessaire pour cette opération. En milieu rural, où droit foncier coutumier et droit moderne coexistent, la prudence doit être observée. Car, dans l'organisation territoriale actuelle, un village peut appartenir à une circonscription administrative et avoir l'essentiel des champs de culture dans une autre circonscription. La délimitation doit se faire de façon contradictoire entre collectivités voisines pour donner lieu à des limites précises et stables. Le procès verbal établi à cet effet devra permettre l'immatriculation du territoire de la collectivité concernée.

- Recenser les ressources foncières et immobilières

En l'absence de cadastre, il est indispensable de procéder à un inventaire exhaustif et exact des ressources foncières et immobilières sur le territoire des différentes collectivités en vue du transfert de compétence. Cet inventaire permettra de connaître les moyens disponibles et d'évaluer les besoins complémentaires. Pour ce faire, il y a lieu de mobiliser les compétences en créant par exemple une commission qui sera chargée de l'inventaire. La composition de cette commission devrait comprendre obligatoirement :

- Un représentant du ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation ;celui-ci pourrait assurer la présidence de la commission
- - Un représentant du ministère des finances ayant une expérience sur les questions foncières et domaniales pourrait en être rapporteur. La DGI est indiquée pour fournir une telle compétence. Car au delà du recensement, il est essentiel de révéler la situation juridique et domaniale des biens recensés afin de formuler des propositions susceptibles de faciliter la mise à la disposition
- - Un représentant du ministère chargé des infrastructures, comme membre.

La commission pourrait s'attacher les services de toute personne ressource dont la participation est jugée nécessaire.

Deux méthodes retiennent notre attention pour cet inventaire :

1. A partir des services, dont la liste est connue, ouverts dans une collectivité territoriale, on procède d'abord à l'identification des références cadastrales ensuite à l'identification du titre d'occupation. Cette méthode a l'inconvénient de ne pas révéler les biens non affectés à un service public ou à l'usage direct du public.

2. A partir des plans cadastraux, repérer tous les terrains à usage autre que d'habitation et confronter la liste au registre des terrains affectés, lorsque celui-ci existe, pour soustraire les propriétés publiques. Il faut ensuite procéder à un recensement physique des biens sur le terrain afin de compléter la documentation littéraire. L'inconvénient de cette méthode est qu'elle n'appréhende pas les immeubles appartenant à des personnes privées pris à bail par l'Etat et les autres personnes publiques pour les besoins de service public.

En définitive aucune des méthodes n'est parfaite. Nous préconisons alors la combinaison des deux en impliquant activement la Recette des domaines et de la publicité foncière territorialement compétente dans l'opération, car ce service est détenteur et gestionnaire de la documentation foncière.

Le support de l'inventaire pourrait dans un premier temps être constitué par des fiches de recensement et des registres récapitulatifs des propriétés publiques. Mais à terme, il est souhaitable de le dématérialiser pour rendre la consultation et la gestion plus faciles. Ces supports devront contenir les informations suivantes :

Nom du bien	Titre d'occupation	Références cadastrales				Propriétaire	Occupant ou gestionnaire	observations
		Secteur	section	Lot	parcelle			

Cet inventaire doit être soutenu par une mise à jour périodique afin de prendre en compte les différentes mutations. Des actions complémentaires sont donc nécessaires.

III.2 Les actions d'accompagnement

- Assainir la situation foncière et domaniale des collectivités territoriales. L'assainissement, bien entendu juridique, est une suite logique de l'inventaire des ressources foncières et immobilières. En effet cette opération va inévitablement révéler des situations confuses d'occupation, de propriété et de gestion de certains biens. L'assainissement de la situation foncière et domaniale a pour objet de régulariser toutes les occupations de fait et de régler toutes les situations confuses par la mise en œuvre de procédures appropriées.

- Relire globalement les textes de la décentralisation et la loi foncière pour une meilleure harmonisation des dispositions, et plus généralement l'ensemble des textes contenant des dispositions touchant le domaine foncier national.

La décentralisation au Burkina est une nouvelle vision du développement. Pour atteindre les objectifs, des réformes législatives sont nécessaires afin de donner au processus les moyens de sa réussite. Après plus de 20 ans, malgré le projet de code des propriétés publiques, la France ne cesse d'adapter sa législation aux besoins de la décentralisation. Par la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le législateur français vient d'intervenir dans plusieurs domaines dont la voirie et les grands équipements. Ainsi, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aéroports civils appartenant à l'Etat, des ports non autonomes relevant de l'Etat, sont transférés au plus tard le 1^{er} janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures¹. Le processus est dynamique, les réformes doivent l'être aussi.

- Créer et rendre opérationnel un bureau domaniale dans les collectivités où la nécessité s'impose. Il s'agit concrètement de dynamiser les bureaux déjà existants par une formation du personnel et l'équipement des bureaux en moyens de travail. Pour les collectivités territoriales qui ne disposent pas de bureau domaniale, il est nécessaire de responsabiliser un agent qui recevra une formation à cet effet.

¹ Article 28 et article 30 de la loi 2004-809 du 13 août 2004

- Assurer la formation de tous les acteurs intéressés par la question foncière et domaniale dans le cadre de la décentralisation : le personnel de la Direction générale des impôts impliqué dans la gestion foncière, les agents du bureau domanial des collectivités territoriales, les autorités élues ou nommées (maires, préfets, Hauts commissaires, gouverneurs etc.), les membres des conseils etc. Pour l'immédiat, cette formation pourrait être prise en charge par les organismes partenaires de la décentralisation dans le cadre de la coopération. Elle pourrait avoir lieu sous forme de séminaires de formation. Mais pour le long terme, il est utile de prévoir la formation continue du personnel des collectivités. Le secteur privé de même que certaines écoles de formation professionnelle de l'Etat pourront assurer ces formations à charge pour les collectivités d'en supporter les frais.

- Concevoir et rendre opérationnel un tableau des propriétés publiques des collectivités territoriales à l'échelle de la région.

- Elaborer un code général des propriétés publiques.

Le législateur burkinabé en créant le domaine foncier national, a défini les grands principes d'aménagement et de gestion des terres. Il ne fait aucune allusion aux propriétés publiques en général. Plusieurs autres textes plus ou moins anciens traitent des opérations immobilières de l'Etat et des autres personnes publiques. Par ailleurs la décentralisation fait naître des préoccupations non prises en compte par la législation foncière. Nous pensons qu'un code unique aura l'avantage de définir les propriétés publiques et de fixer les règles de gestion. L'exemple de la France devrait inspirer le législateur burkinabé. La France qui dispose d'un code du domaine de l'Etat éprouve des difficultés aujourd'hui pour élaborer et publier son code des propriétés publiques. Le sujet est délicat mais l'intervention du législateur est essentielle.

III.3 La Direction Générale des Impôts (D.G.I)

La Direction Générale des Impôts est le service de l'Etat chargé de l'application de la législation foncière et domaniale au niveau national. Garant et représentant juridique du patrimoine immobilier de l'Etat, ce service détient et met à jour le tableau des propriétés de l'Etat. Il assure le rôle de rapporteur de la commission nationale des opérations immobilières chargée de statuer sur les

transactions immobilières dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques sont parties. Au regard de ces attributions, il est souhaitable que les textes de la décentralisation consacrent davantage la D.G.I. comme conseiller technique des collectivités territoriales dans le cadre des opérations touchant leur patrimoine foncier et immobilier. Ce rôle de conseil pourrait se faire par exemple sous la forme d'un avis technique à requérir. Il est vrai que certaines opérations sont soumises à une autorisation préalable, mais l'avis du service chargé des domaines est capital au regard d'une part des attributions de ce service et d'autre part de la complexité du droit domanial marqué par les ambiguïtés de la domanialité publique.

Dans le cadre de l'appui aux collectivités territoriales par ses services déconcentrés, la D.G.I. pourrait assurer la formation des agents domaniaux des collectivités territoriales et de toutes les personnes intéressées par la question foncière et domaniale. La formation des autorités locales à la législation foncière et domaniale est essentielle.

Partenaire privilégiée des collectivités, il appartient à la D.G.I. d'initier les réformes fiscales nécessaires, susceptibles d'assurer leur autonomie financière, car mises en œuvre avec les procédures domaniales, ces réformes contribueront au succès de la décentralisation.

En conclusion nous pouvons dire que les procédures domaniales trouvent en partie leurs fondements dans la pluralité des personnes publiques et des domaines, le statut du domaine public et les conflits domaniaux entre administrations publiques. Dans le contexte de la décentralisation, elles répondent à une motivation pratique qui vise à éviter le blocage dû à une impossibilité d'exproprier une parcelle domaniale inaliénable alors qu'un intérêt supérieur rend un changement d'affectation nécessaire¹. Les procédures domaniales sont donc des constructions juridiques qui ont finalement pour but d'assurer un développement global en conciliant intérêt national et intérêt local tout en préservant les diversités locales, en ayant recours à l'ensemble des ressources foncières et immobilières de la Nation.

¹ P. YOLKA ; La propriété publique ; ed.L.G.D.J ;Paris ;fev.1997

CONCLUSION

En abordant les moyens fonciers de la décentralisation, il ne s'agissait nullement de réduire le sujet à un inventaire des ressources foncières et immobilières à transférer aux collectivités territoriales. Beaucoup plus, la question de l'existence d'un domaine propre des collectivités territoriales et de sa gestion est en jeu. Dès lors, nous n'avons pu éviter d'aborder d'autres développements comme la décentralisation, la législation foncière et domaniale et les procédures domaniales. Le sujet est donc vaste, et la présente étude ne prétend pas l'avoir épuisé. Nous avons privilégié une lecture croisée des textes de la décentralisation et de la législation foncière accompagnée de nos analyses personnelles. Notre ambition n'est point de critiquer la législation, mais de susciter une réflexion nationale sur l'importance de la question foncière dans le succès de la décentralisation.

Au sujet des textes d'orientation de la décentralisation et de la loi foncière (la RAF), il est essentiel de faire une lecture croisée pour harmoniser les dispositions traitant du même sujet. Ce travail pourrait être confié à une commission interministérielle secondée par des experts indépendants.

L'inventaire des ressources foncières et immobilières et l'évaluation des besoins est réalisable dans le court terme. L'écueil à éviter, serait de faire un inventaire superficiel en procédant à un simple recensement des biens sans s'attacher à leur situation juridique et domaniale. Le transfert de compétences ne doit pas trahir les grands principes du droit foncier et domanial. En plus, sa mise en œuvre doit tenir compte des législations existantes notamment la législation foncière. Dans ce sens, beaucoup de biens susceptibles d'être transférés, appartenant à l'Etat, sont investis de la domanialité publique. Par conséquent le transfert de ces biens ne doit nullement aboutir à un transfert de propriété. Dans l'hypothèse d'un transfert de propriété, l'intervention du législateur serait nécessaire pour changer le statut domanial des biens concernés.

La reconnaissance d'un domaine foncier propre aux collectivités territoriales est une conséquence de leur personnalité juridique. La création de ce domaine est toujours en projet. Le sujet est d'actualité, nous le savons, mais les avis sont divergents. Nous les distinguons globalement en trois groupes. D'abord, ceux qui sans le dire ouvertement ne paraissent pas approuver le projet. Ils avancent des motifs plus ou moins techniques pas toujours convaincants. Ensuite, ceux qui sans être indifférents au processus de décentralisation émettent par prudence des réserves sur la création du domaine des collectivités ; apparemment ils se contentent de suivre le processus. Enfin, ceux qui savent, que de droit, le domaine des collectivités territoriales est un attribut de leur personnalité juridique et un besoin impérieux de la décentralisation. En revanche, ils ont la pleine mesure des difficultés liées à la création de ce domaine. Ils font avancer la réflexion avec prudence sans grande conviction de résultat dans l'immédiat, mais avec l'espoir d'y parvenir dans les délais raisonnables.

Pour notre part, nous pensons qu'il faut éviter la précipitation sur un sujet aussi délicat. Il est nécessaire de poursuivre la réflexion avec la participation de tous les acteurs sans aucune exclusion. Les institutions en charge de la décentralisation pourraient initier le cadre de concertation. Dans tous les cas, peu importe le délai, le texte qui doit créer le domaine des collectivités territoriales devra répondre à plusieurs questions: définition de la consistance, l'aménagement, les structures et les conditions de gestion etc.

La décentralisation est une question de volonté politique ; pour ce qui concerne le Burkina, cette volonté est affirmée à travers les textes d'orientation de la décentralisation. Mais la volonté politique, même accompagnée par l'action de la puissance publique, à elle seule ne suffit pas. Le succès de la décentralisation repose aussi sur la participation du secteur privé. Par conséquent elle doit être accompagnée de mesures incitatives en direction du privé. Le partenariat avec le secteur privé sera confronté sans doute à la fameuse notion de domaine public dont le régime juridique paraît inadapté aux lois du marché. La décentralisation met à l'épreuve la domanialité publique tout comme elle est mise en péril par le marché

économique. Une réflexion d'ensemble sur le domaine en général, le domaine public et son régime juridique en particulier, doit guider le législateur afin qu'ils servent de support véritable à la décentralisation. L'Etat et les collectivités territoriales, dans leur nouvelle vision du développement, doivent chercher à stimuler le secteur privé tout en veillant sur l'intérêt général ; cet équilibre est indispensable.

La décentralisation dépend également de l'autonomie financière des collectivités territoriales ; de toute évidence, les seuls moyens fonciers ne suffisent pas à lui assurer le succès attendu. Il convient donc de trouver aux collectivités locales les ressources financières nécessaires à la réalisation des missions dont elles ont la charge. Les impôts fonciers, qui dominent le budget des collectivités au Burkina, présentent à tout point de vue les caractères d'un bon impôt local. Ils ont une base locale, facile à identifier, très peu mobile et suffisamment stable, pour assurer une sécurité financière aux collectivités territoriales. Une réforme de la fiscalité est donc indispensable ; le champ de réflexion du législateur s'étend et il devra prendre en compte la situation actuelle afin que les propositions de réforme soient adaptées au besoin de la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

- Vincent LEMIEUX, *La décentralisation*, ed l'IGRC, Québec, Canada 1997
- Dominique TURPIN, *Droit de la décentralisation*, ed Gualino, nov.1998
- René CHAPUS, *Droit administratif général*, tome 2, 3^{ème} ed, Monchrétien, sept 1989
- Jean DUFAU, *Le domaine public*, ed le moniteur, 2001
- Philippe GODFRIN, *Droit administratif des biens*, 6^{ème} ed, Armand colin, sept 2001
- Xavier BEZANCON, Olivier Van RUYMBEKE, *Le guide des collectivités locales*, ed le Moniteur, sept 1990
- Philippe YOLKA, *La propriété publique*, L.G.D.J., Paris, fev 1997
- Dimitri LAVROFF, *Collectivités locales*, DALLOZ, Vol V, P. 5007-2
- Cathérine MAMONTOFF, *Domaine public et entreprises privées*, ed l'Harmattant, août 2003
- Henri JACQUOT, François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 5^{ème} ed, DALLOZ, fev 2004-10-28
- P. et G. PINCHEMEL ; *La face de la terre ; ed. Armand Colin déc. 1997*

Thèses, Memoires, Revues spécialisées, Etudes, Rapports :

- Marcel WALINE, *Les mutations domaniales*, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'université de Paris, mars 1925
- Basile DARGA, *La sécurité foncière au Burkina Faso*, Mémoire du cycle supérieur de l'École Nationale des Régies Financières, mars 1998
- Chritian LAVIALLE, *Décentralisation et domanialité*, R.F.D.A 12 (5), sept-oct 1996
- Yves LUCHAIRE, *Domaine public, collectivités territoriales*, ed du juris classeur, Fasc 870, 2004
- D.G. LAVROFF, G.D. MARILLIA, R. BEYSSAC, M. LAGARDE, *Le domaine des collectivités territoriales*, DALLOZ, 1990'
- Sébastien ROULOT, *Optimiser la gestion du patrimoine des collectivités territoriales*, ed la lettre du cadre territoriale, déc 1999
- Collection Connaissance du droit, *domaine public et privé des personnes publiques*, DALLOZ, janv 1994
- *Les grands repères du processus de décentralisation au Burkina Faso*, Ouagadougou, CND, 1996
- *Décentralisation au Burkina Faso, idées et actions fondatrices*, Ouagadougou, CND
- *Les enjeux de la décentralisation et les missions de la Commission Nationale de la Décentralisation*, Ouagadougou, CND
- *La décentralisation au Burkina Faso : perspectives 1997-2000*, Ouagadougou CND, 1999
- Noufou GNAMPA, *Etude prospective d'un cadre juridique du patrimoine foncier et immobilier des communes du Burkina Faso*, Ouagadougou, 1996

Codes, et textes de loi, Divers :

- Code administratif de la France, 28^{ème} ed, DALLOZ, 2004
- Code général des collectivités territoriales de la France, 7^{ème} ed, DALLOZ, 2004
- Loi n° 77-60/AN du 12 juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute Volta
- Décret n°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant RAF au Burkina Faso

- Décret n°97-054/PRES/PM/MEF du 06 février 1997 portant conditions et modalités d'application du RAF au Burkina Faso
- Décret n°55-580 du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et en AEF
- Décret du 26 juillet 1932 réorganisant le régime de la propriété foncière en en AOF
- Cours de droit foncier et domanial du Mastère Spécialisé en Aménagement foncier et systèmes cadastraux, 2004

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	2
AVANT PROPOS	3
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
Première partie : LA DECENTRALISATION ET LES BESOINS FONCIERS.....	8
Chapitre I : LA QUESTION DE LA DECENTRALISATION AU BURKINA FASO	9
I LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA DECENTRALISATION.....	10
I.1 L'enjeu politique : l'approfondissement de la démocratie.....	10
I.2 L'enjeu économique et social :promouvoir le développement à la base.	10
II . L'ORGANISATION DU TERRITOIRE ET LES BESOINS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION	11
II.1 L'organisation du territoire.....	11
II.2 Les besoins fonciers de la décentralisation	13
Chapitre II : LES MOYENS FONCIERS DE LA DECENTRALISATION	15
I. LES BIENS PATRIMONIAUX.....	15
I.1 Le domaine foncier propre des collectivités locales :“ une réalité théorique ” ...	15
I.2 Un patrimoine adapté à la diversité des compétences.	18
II LES MODES DE CONSTITUTION ET DE GESTION	19
II.1 Les modes de constitution	19
II.2 Les modes de gestion	21
Deuxième partie : LA LEGISLATION BURKINABE ET LES PROCEDURES DOMANIALES	22
Chapitre III : LA DECENTRALISATION ET LA LEGISLATION	23
FONCIERE ET DOMANIALE	23
I. LA REORGANISATION AGRAIRE ET FONCIERE ET LES TEXTES D'ORIENTATION DE LA DECENTRALISATION	23
I.1 Le statut du domaine foncier et la décentralisation	23
I.2 Les textes d'orientation de la décentralisation et le domaine des collectivités territoriales	26
I.3 Les ambiguïtés entre les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) et la législation foncière et domaniale (la RAF)	26
II. ETAT DES LIEUX DE LA GESTION FONCIERE ET DOMANIALE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	31
II.1 Situation des services.....	31
II.2 Diagnostic de la gestion foncière dans les collectivités territoriales	34
Chapitre IV : LES PROCEDURES DOMANIALES.....	41
I. LA STRUCTURE TRADITIONNELLE DU DOMAINE	42
I.1 Le domaine public	42
I.2 Le domaine privé.....	45
II. LES PROCEDURES DOMANIALES	45
II.1 Tableau de présentation des procédures domaniales.	47
II.2 Tableau de synthèse des procédures domaniales.	51
II.3 Les procédures domaniales dans le contexte du Burkina	52
III. LES SUGGESTIONS	53
III.1 Les actions prioritaires.....	53
III.2 Les actions d'accompagnement	56
III.3 La Direction Générale des Impôts (D.G.I)	57
CONCLUSION.....	59
BIBLIOGRAPHIE	62