

MINISTERE DE L'AGRICULTURE,
DE L'HYDRAULIQUE ET DES
RESSOURCES HALIEUTIQUES

BURKINA FASO
Unité – Progrès - Justice

**RAPPORT DE SYNTHSE DES TRAVAUX
DE L'ATELIER NATIONAL DE
VALIDATION DE L'AVANT PROJET
DE LOI PORTANT SECURISATION
FONCIERE EN MILIEU RURAL**

Tenu à Ouagadougou les 27 et 28 novembre 2008

NOVEMBRE 2008

INTRODUCTION

Les 27 et 28 novembre 2008, s'est tenu, dans la salle de conférence de Splendid Hôtel à Ouagadougou, l'atelier national de validation de l'avant-projet de loi portant sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso.

L'élaboration de cet avant-projet de loi, vise à opérationnaliser la Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSF/MR) adoptée par le décret N° 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 04 Octobre 2007.

Cet avant projet de loi a fait l'objet de plusieurs ateliers de concertation et d'échanges qui ont réuni l'ensemble des différentes catégories socioprofessionnelles du secteur rural.

C'est en vue de trouver un consensus plus large de tous les acteurs au plan national sur les résultats des différentes concertations que l'atelier national a été organisé.

La tenue de cet atelier national répond à un double souci :

1° faciliter l'établissement d'un consensus national des acteurs du monde rural sur les préoccupations majeures restées en suspens ;

2° susciter l'adhésion des différents acteurs à l'avant-projet de loi et à son projet de décret d'application.

Pour ce faire, l'atelier s'est vu assigné les objectifs suivants :

- prendre en compte et intégrer les préoccupations essentielles de l'ensemble des acteurs ;
- parvenir à un consensus autour des points de divergence et des questions en suspens ;
- définir les modalités de gestion rationnelle, efficace et transparente des terres rurales et des ressources naturelles.

Au regard de l'importance du sujet, l'atelier a été placé sous le haut patronage de Son Excellence Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Il a regroupé l'ensemble des acteurs ruraux : Etat, collectivités territoriales, organisations professionnelles agricoles, particuliers, ONG, projets et programmes de développement rural,

partenaires techniques et financiers et représentants des pays invités : Bénin, Côte d'Ivoire et Niger. La liste de présence est jointe en annexe.

I. LA CEREMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture a été marquée par deux interventions. Le mot de bienvenue du représentant du Maire de la commune de Ouagadougou et le discours d'ouverture de monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques qui avait à ses côtés ses collègues Ministres des Ressources Animales, de l'Environnement et du Cadre de Vie et de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation.

Dans son intervention, le représentant du Maire de Ouagadougou a tout d'abord excusé le Maire absent. Il a ensuite souligné que la question foncière constitue une préoccupation majeure pour les communes et en particulier pour celle de Ouagadougou en raison de la recrudescence des conflits fonciers. Cette situation est due à la faiblesse des mécanismes juridiques en vigueur ou à leur mauvaise application par tous les acteurs. Pour terminer, il a salué l'élaboration de cet avant-projet de loi sur la sécurisation foncière qui constitue une lueur d'espoir pour l'ensemble des acteurs notamment pour les Maires et les conseils municipaux.

Le discours d'ouverture a été prononcé par Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques qui a mis l'accent sur les deux points ci-après :

Il a d'abord fait le point sur l'élaboration de l'avant-projet de loi qui a donné lieu à un long processus de concertations participatives et de dialogue interactif qui ont réuni les différentes catégories socioprofessionnelles du secteur rural à savoir : les agriculteurs et leurs organisations, les femmes, les promoteurs de l'agro business, les autorités coutumières et religieuses, l'administration publique, les acteurs de la décentralisation et la société civile. Ainsi, 40 ateliers régionaux, techniques et catégoriels de concertations ont été organisés. Les objectifs visés par ces ateliers étaient les suivants :

- recueillir les amendements, les avis et suggestions des différents acteurs sur l'avant projet de loi ;
- assurer la cohérence de l'avant-projet de loi avec les autres textes

législatifs sectoriels qui concernent directement ou indirectement le foncier rural ;

- prendre en compte les intérêts des différents groupes socioprofessionnels.

Monsieur le Ministre a ensuite abordé le point sur l'avant-projet de loi qui indique que la terre est un patrimoine commun de la nation repartie en trois domaines comme suit :

- un domaine foncier rural de l'Etat ;
- un domaine foncier rural des collectivités territoriales ;
- un patrimoine foncier des particuliers.

L'avant-projet de loi, a-t-il poursuivi, répond aux attentes légitimes de la majorité des populations de notre pays en reconnaissant qu'elles ont des droits sur les terres qu'elles occupent et exploitent depuis des décennies.

Au terme de son discours, Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques a remercié le chef de l'Etat, Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Faso, qui suit personnellement le processus d'élaboration de l'avant projet de loi portant sécurisation foncière au Burkina Faso.

Pour conclure, il a souhaité plein succès aux travaux et a déclaré ouvert l'atelier national.

A l'issue de la cérémonie d'ouverture, les travaux se sont déroulés en plénière et en commissions. Les plénières ont été présidées par Monsieur le Ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques.

Les travaux en commissions ont été présidés par les Ministres des Ressources Animales, de l'Environnement et Cadre de Vie, de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ou par leurs représentants.

II. SYNTHÈSE DES TRAVAUX EN PREMIÈRE PLENIÈRE

Les participants ont suivi avec intérêt la présentation de deux (2) exposés dont la synthèse se présente ainsi qu'il suit.

Communication du représentant du Niger

Cette communication a été présentée par monsieur Maman Sani AMADOU, aménagiste au Secrétariat Permanent du Code Rural. Il a, dans un premier temps, fait un rappel sur le processus d'élaboration du Code Rural au Niger. Il a ensuite présenté le cadre institutionnel de mise en œuvre du Code Rural. Les dispositifs institutionnels du Code Rural reposent sur un système décentralisé allant du niveau village jusqu'au niveau national. Six structures ont été mises en place à savoir :

- le Comité National du Code Rural ;
- le Secrétariat Permanent National ;
- le Secrétariat Permanent Régional ;
- la Commission Foncière Départementale ;
- la Commission Foncière Communale ;
- la Commission Foncière de Base.

Le Comité National du Code Rural est l'organe délibérant qui a pour principales missions l'élaboration, la vulgarisation et le suivi de l'application des principes d'orientation du code rural.

Monsieur AMADOU a indiqué enfin que la mise en œuvre du dispositif institutionnel est quasiment achevée.

Présentation de l'avant-projet de loi portant Sécurisation Foncière en Milieu Rural par les experts

Avant la présentation proprement dite de l'avant-projet de loi, l'expert Hubert OUEDRAOGO a, dans un avant propos rappelé la justification de l'élaboration de la loi foncière rurale qui apparaît comme une nécessité pour combler les insuffisances de la Réorganisation Agraire et Foncière (RAF).

S'agissant du processus d'élaboration de cet avant-projet de loi, il a indiqué qu'il repose sur la conciliation entre la légalité et la légitimité foncières pour prendre en compte les pratiques coutumières de gestion des terres.

A l'issue de ce préalable, il a présenté, au nom de l'équipe des experts, l'avant-projet de loi titre par titre.

En résumé, il a relevé que l'avant projet de loi portant sécurisation foncière en milieu rural détermine le cadre juridique et institutionnel de la

sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs ruraux ainsi que les principes de gestion des terres en milieu rural. Elle s'applique aux terres rurales (celles des communes rurales ainsi que celles des villages rattachés aux communes urbaines).

L'une des innovations majeures de l'avant-projet est la suppression du monopole foncier de l'Etat sur l'ensemble des terres. Il existe désormais un Domaine Foncier de l'Etat (DFE), un Domaine Foncier des Collectivités Territoriales (DFCT) et un patrimoine foncier des personnes physiques ou morales de droit privé.

Cet avant-projet de loi consacre les droits fonciers locaux fondés sur les usages locaux à travers des conventions locales appelées «chartes foncières». Ainsi, la loi définit clairement les institutions à mettre en place tant au niveau national qu'au niveau local. Il est prévu au niveau national, la création d'un organisme public chargé de la gestion des terres rurales aménagées par l'Etat et d'un Fonds National pour la sécurisation foncière en milieu rural. Quant au niveau local, il est prévu la création des services fonciers ruraux au niveau des communes et la mise en place des commissions foncières villageoises (CFV) au sein des Conseil Villageois de Développement (CVD) dans les villages.

En matière de contentieux foncier rural, le texte privilégie les mécanismes de règlement alternatifs des conflits fonciers.

Après la présentation de l'avant-projet de loi, les participants ont souligné la pertinence de l'élaboration de ce document, apporté des contributions et soulevé des préoccupations qui se résument comme suit :

- l'absence de la délimitation physique des communes ;
- les préoccupations liées aux travaux de routes qui peuvent empiéter sur les propriétés privées ;
- le risque que l'autorisation de mise en valeur temporaire des terres des détenteurs privés n'ouvre la voie leur expropriation
- la prise en compte des expériences des pays ayant une ancienne législation en la matière dans l'élaboration de l'avant-projet tels que certains pays européens ;
- la nécessité de l'unification des textes relatifs au foncier ;
- la nécessité de régler la cohabitation entre promoteur de l'agro-business et petits producteurs ;

- la nécessité d'étendre le domaine d'intervention de l'organisme chargé de la gestion des terres rurales aménagées par l'Etat pour prendre en compte les terres des collectivités territoriales et celles des particuliers ;
- la nécessité d'articuler les instances locales de gestion des conflits et les juridictions administratives ;
- la nécessité de clarifier les missions assignées aux instances de conciliation ;
- la possibilité pour les communes d'être initiatrices de l'élaboration de la charte foncière selon les besoins ;
- la prise en compte de la gestion des ressources intercommunales ;
- la pertinence de la propriété foncière privée au niveau rural.

Pour toutes les préoccupations soulevées, le présidium et les experts ont apporté les réponses satisfaisantes. Ils ont surtout souligné que la sécurisation foncière n'est pas une fin en soi mais doit surtout servir aux objectifs de développement socio-économique du pays.

Par ailleurs, des questions d'information et d'éclaircissement ont également été adressées aux représentants du Niger et du Bénin et portent essentiellement sur :

- les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des institutions et du code rural au Niger et les leçons tirées ;
- la situation de l'accès des couches vulnérables aux terres dans ces deux pays voisins au Burkina.

Le représentant du Bénin a présenté l'expérience de ce pays et souligné qu'une loi a été adoptée en 2007 après un long processus pour gérer le foncier rural. Il a relevé les similitudes et les dissemblances notamment en ce qui concerne les documents délivrés.

III. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Sur la base des termes de référence des commissions (cf. annexe), quatre (4) commissions ont été mises en place. Chaque commission a eu un thème précis à traiter en relation avec les questions restées en suspens lors des ateliers régionaux et sectoriels.

Les participants ont été repartis dans les commissions en fonction de leur profil et de leurs centres d'intérêt au regard des quatre (4) thèmes

proposés à savoir :

1. des dispositions générales et du contentieux foncier rural ;
2. de la reconnaissance et de la protection des droits ;
3. des institutions de sécurisation et de gestion foncière en milieu rural ;
4. examen de l'ensemble du projet de Décret d'application.

L'ensemble des commissions a reconnu la pertinence des thèmes traités, proposé des reformulations de certaines dispositions et souligné la nécessité de prendre en compte, de façon plus explicite, certaines thématiques (genre, aires classées, ...).

Les résultats des travaux sur les thèmes adoptés en plénière se résument comme suit :

THÈME 1 : les dispositions générales et le contentieux foncier rural

Concernant ce thème, l'atelier a retenu les propositions suivantes :

- la prise en compte des forêts classées situées à l'intérieur des communes urbaines ;
- la prise en compte du niveau communal et intercommunal dans l'élaboration des chartes foncières. Par ailleurs, l'administration doit mettre à la disposition des communes des canevas d'élaboration des chartes foncières ;
- prévoir des dispositions pour favoriser l'accès des couches vulnérables à la terre.

THÈME 2 : la reconnaissance et la protection des droits

L'atelier a retenu les propositions suivantes :

- inscrire les terres en déshérence dans le domaine foncier des collectivités territoriales ;
- préciser clairement que l'attestation de possession foncière a la valeur juridique d'un titre de jouissance ;
- prévoir que l'Etat puisse initier des opérations de possession foncière.

THEME3 : des institutions de sécurisation et de gestion foncière en milieu rural

Les propositions suivantes ont été faites :

- associer la société civile dans les instances locales de concertation foncière ;

- prévoir la création d'instances intercommunales de concertation foncière ;
- étendre les compétences de l'Agence Nationale des Terres Rurales aux domaines des collectivités territoriales et des particuliers ;
- impliquer les autorités coutumières dans les campagnes d'information et de sensibilisation.

THEME 4 : cette commission a examiné l'ensemble du projet de Décret d'application

L'atelier recommande que pour une exploitation rationnelle et aisée du décret d'application que celui soit repris en cinq (5) décrets spécifiques :

1. le projet de décret portant sur les chartes foncières locales ;
2. le projet portant sur les conditions et les procédures de constatation et de cession des possessions foncières rurales ;
3. le projet portant autorisation de mise en valeur temporaire des possessions foncières rurales ;
4. le projet portant organisation et tenue des registres fonciers ruraux ;
5. le projet de décret portant organisation et attributions des structures et des institutions locales de gestion foncière ;

Les synthèses des travaux en commissions sont annexées au présent rapport.

Au terme des travaux, les participants ont adopté les recommandations suivantes :

- rappeler l'ensemble des textes régissant les ressources naturelles soit en préambule ou en avant propos de l'avant-projet de loi ;
- Elaborer un glossaire définissant les concepts à intégrer dans la loi ;
- faciliter l'obtention des titres fonciers en assouplissant les conditions pour les détenteurs de l'attestation de possession foncière ;
- déterminer les limites des communes à partir de celles des villages ;
- ajuster la cartographie des communes à la cartographie nationale.

Fait à Ouagadougou, le 28 novembre 2008