



©Photo des paysannats de Gihanga avec en arrière-plan la ville de Bujumbura

**LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE AU BURUNDI, 9ANS APRES SON  
ADOPTION : ETAT DES LIEUX DE SA MISE EN OEUVRE  
Juin 2019**

**Auteur du Rapport :**

NUKURI Emery : Doctorant et Enseignant de droit foncier, Université du Burundi.

**Avec l'appui de :**

BIZOBAVAKO Benoît : Chercheur du CEFOD

et

HAVYARIMANA Audace : Chercheur du LADEC

**Avertissement** : Les points de vue contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux de LADEC ou du CEFOD. Les auteurs en assument l'entière responsabilité et en garantissent la véracité dans la limite de leurs investigations sur terrain et du mandat leur confié

## **PRESENTATION DES ORGANISATIONS REALISATRICES.**

### **Land and Development Center (LADEC)**

« Land and Development Expertise Center », « LADEC » en sigle, est une entreprise sociale engagée à la promotion du développement communautaire durable et à la justice sociale, fondés sur une bonne gestion foncière durable et d'autres ressources naturelles. Il est né le 12 mai 2017 à l'initiative d'une équipe d'experts qui a mis en œuvre un projet foncier de la Coopération Suisse pendant une dizaine d'années. Ce projet a appuyé techniquement et financièrement le montage et le fonctionnement de six services fonciers communaux dans la Province Ngozi.

La Vision du LADEC est celle d'une société prospère, paisible et juste, grâce à un accès équitable aux ressources et aux opportunités de développement. Par la recherche, le LADEC produit des analyses et des propositions pour alimenter, influencer positivement, éclairer les politiques de développement. Sur base des résultats de recherche, sont animés des cadres de dialogue impliquant l'autorité nationale, les partenaires techniques et financiers, la société civile et les citoyens. En outre, le LADEC initie, met en œuvre et assure l'évaluation des projets de développement ayant trait au foncier ou à des thématiques qui lui sont connexes, notamment l'environnement, la sécurité alimentaire et l'aménagement du territoire. Comme entreprise à impact sociétal, LADEC réalise certaines activités sociales sans exiger de rémunération. En outre, LADEC mobilise des financements externes auprès des partenaires en vue de la réalisation de toute activité ou tout projet en faveur du développement communautaire. Depuis 2018, le LADEC est en partenariat avec le Bureau de la Coopération Suisse au Burundi pour la réalisation de certaines activités, y compris le présent travail d'évaluation de l'état de la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière.

Siège social : Ngozi, RN 15. N°04

Tél.: +257 22 30 32 46/47

Site web: [www.ladec.bi](http://www.ladec.bi)

Email: [landexperts@ladec.bi](mailto:landexperts@ladec.bi)

## **LE CENTRE POUR L'EXPERTISE FONCIERE ET LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (CEFOD)**

Le Centre pour l'Expertise Foncière et le Développement communautaire « CEFOD » en sigle, est un Bureau d'experts qui, guidés par l'esprit associatif et caractérisés par une solidarité historique, ont voulu commuer leurs compétences techniques individuelles respectives en un groupement professionnel doté d'une personnalité juridique.

Les associés fondateurs du CEFOD forment, en effet, une équipe d'experts fonciers auprès de 2 projets et programmes financés par le FIDA, en l'occurrence le Programme de Développement des Filières « PRODEFI » et le Projet d'Appui à l'intensification et la Valorisation Agricoles du Burundi « PAIVA-B ». Ils sont responsables de la mise en œuvre du volet « sécurisation foncière au sein de ces Projet et Programme depuis 7 ans. Grâce aux prestations des experts du CEFOD, 27 communes ont été dotées de services fonciers opérationnels.

Forts de leur expérience commune acquise durant les 7 ans de prestations au sein du FIDA et leurs expériences respectives antérieures, les experts ont créé le « CEFOD », en date du 8 août 2017 avec comme principaux objectifs : contribuer à la mise en œuvre efficace et efficiente de la Lettre de politique foncière ; assurer le bien-être des communautés par l'encadrement de la population à la gestion rationnelle du patrimoine terre ; encadrer la population à la formalisation et à la reconnaissance des droits fonciers pour réduire le taux des litiges pendants dans les cours et tribunaux et la criminalité liée au foncier ; faciliter l'accès aux données foncières disponibles ; contribuer à l'élaboration, à l'analyse et à la vulgarisation des différentes lois et politiques foncières ; appuyer les communautés à la gouvernance foncière, la protection de l'environnement, l'amélioration de la résilience communautaire, et les maladies liées au manque de besoins primaires ; promouvoir l'égalité de genres et le développement durable ; sensibiliser les communautés à l'auto-développement par la lutte contre la pauvreté en initiant les projets de développement mis en œuvre à l'aide du capital terre ; encadrer les communautés au suivi-évaluation de leurs projets de développement.

### **CEFOD**

Siège social : Rohero, Route Rumonge, Immeuble Premium House, 6<sup>ème</sup> étage, n°602

NIF : 4000895849

Tél. : +257 484 313

Email: [cefod17@yahoo.com](mailto:cefod17@yahoo.com)

## LISTE DES ACRONYMES

ABELO	: Association Burundaise des Elus Locaux
AFC	: Agent Foncier Communal
A.F.J.B	: Association des Femmes Juristes du Burundi
A.P.D.H.	: Association pour la Paix et les Droits de l'Homme
CAFOB	: Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi
C.F.N.	: Commission Foncière Nationale
C.N.T.B.	: Commission Nationale Terres et autres Biens
C.S.L.P. II	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, deuxième génération
C.A	: Cour Administrative
CEE	: Communauté Economique Européenne
CEFOD	: Centre pour l'Expertise Foncière et le Développement communautaire
COCJ	: Code d'Organisation et de la Compétence Judiciaire
CSTB	: Cour Spéciale Terres et autres Biens
CTAS	: Conseiller Technique chargé des affaires Administratives et Sociales
CTD	: Conseiller Technique chargé du Développement
DG	: Directeur Général
D.D.C.	: Direction du Développement et de la Coopération (Coopération suisse)
LADEC	: Land and Development Expertise Center
LPF	: Lettre de Politique Foncière
MEAE	: Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Elevage
MEEATU	: Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme.
MJPCGS	: Ministère de la Justice, de la Protection Civique et Garde des Sceaux
MTTPEAT	: Ministère des Transports, des Travaux Publics, de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire.
O.B.R.	: Office Burundais des Recettes
O.H.P.	: Office de l'Huile de Palme
PAGGF	: Projet d'Amélioration de la Gestion et de la Gouvernance Foncière
P.T.F.	: Partenaire Technique et Financier
R.N.	: Route Nationale
S.I.G.	: Système d'Information Géographique
SFC	: Services Fonciers Communaux
SP/CFN	: Secrétariat Permanent de la Commission Foncière Nationale.
T. R	: Tribunal de Résidence
TGI	: Tribunal de Grande Instance
UNIPROBA	: Unissons-nous pour la Promotion des Batwa

## TABLE DES MATIERES

<b>PRESENTATION DES ORGANISATIONS REALISATRICES.....</b>	<b>i</b>
<b>LE CENTRE POUR L'EXPERTISE FONCIERE ET LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (CEFOD) .....</b>	<b>ii</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I : PRECISIONS CONTEXTUELLES ET METHODOLOGIQUES DE L'ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE DU BURUNDI, 9 ANS APRES SON ADOPTION .....</b>	<b>4</b>
Section I. La lettre de politique foncière du Burundi .....	4
Section II : La lettre de politique foncière et le contexte de l'évaluation .....	5
Section III : Méthodologie .....	6
<b>Chapitre II : PERSPECTIVES HISTORIQUES : ET SI LES PERIPETIES DU PASSE ETAIENT A L'ORIGINE DE LA CRISE FONCIERE ACTUELLE.....</b>	<b>7</b>
Section I. Le droit foncier coutumier précolonial : la stabilité dans la complexité .....	7
Section II. L'impact de la colonisation allemande sur le droit foncier du Burundi.....	8
Section III. La colonisation belge : Une trace indélébile sur le droit foncier du Burundi en partie à l'origine des problèmes actuels .....	10
§1. L'importation du droit colonial et le bouleversement du droit foncier coutumier .....	11
§2. La création et le maintien d'une domanialité publique virtuelle.....	12
<b>Chapitre III. LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE AU BURUNDI 9 ANS APRES SON ADOPTION : ETAT DES LIEUX DE SA MISE EN OEUVRE.....</b>	<b>13</b>
Section I. Une confusion de la Lettre de politique foncière et de la politique foncière .....	13
Section I : La rénovation de la législation foncière et domaniale .....	17
§1. Les prévisions de la LPF .....	18
§2. Appréciation de l'état de la mise en œuvre de la rénovation de la législation foncière et domaniale ..	20
I. L'adoption des textes législatifs et réglementaire .....	20
A. Les textes législatifs.....	20
B. Les textes réglementaires d'application des lois.....	23
III. La vulgarisation des lois .....	25
IV. L'application effective des lois .....	26

Section II : La restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière .....	28
§1. Les services en charge de la gestion foncière du Code foncier de 1986 .....	28
§3. Les prévisions de la LPF au Burundi .....	29
§4. L'appréciation de la mise en œuvre de la restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière .....	30
Section III : La décentralisation de la gestion foncière .....	36
§1. Des initiatives précédentes en matière de sécurisation et décentralisation de la gestion foncière .....	36
I. L'édit du Mwami n° 5 du 10 août 1961 : L'utopie du législateur .....	36
II. Le Décret-Loi n° 1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier : la consécration d'une injustice .....	38
III. Le Code foncier de 1986 : une omission de toute décentralisation .....	39
§2. La décentralisation de la gestion foncière dans l'AAPRB et la LPF au Burundi .....	39
§3. La décentralisation de la gestion foncière dans le Code foncier de 2011 .....	40
§4. La mise en œuvre de la décentralisation sur terrain .....	41
I. La création du SFC : des initiatives disparates en l'absence d'une politique nationale prioritaire et un déficit d'appropriation .....	42
II. La décentralisation foncière : un flou sur le Ministère pilotant la réforme et des conflits de compétence qui aboutissent au dénigrement du Certificat foncier communal .....	45
III. La mise en œuvre de la décentralisation foncière : une nécessité d'amélioration des conditions de travail agents fonciers communaux et des membres des Commissions de reconnaissance collinaire ....	53
IV. La mise en œuvre de la décentralisation foncière : une nécessité de renforcement des capacités et d'un appui matériel et financier .....	54
V. La nécessité de clarifier la supervision technique des SFC .....	56
Section IV : L'inventaire des terres domaniales .....	57
§1. Arrière-plan à la LPF de l'inventaire des terres domaniales .....	57
§2. La Lettre de politique foncière au Burundi et l'inventaire des terres domaniales .....	58
§3. La mise en œuvre de la LPF en matière d'inventaire des terres domaniales .....	59
§4. Etat des lieux de l'inventaire des terres domaniales par le PAGGF .....	60
I. Mise en place du PAGGF et provinces d'intervention .....	60
II. Montage institutionnel du travail d'inventaire et sa procédure : Des conflits de compétence dès le départ .....	63
III. Conflits de compétences sur la médiation et l'enquête foncière .....	67
IV. Le Gaspillage des moyens dans des opérations superflues et inutiles .....	70

V. Conflits de compétences sur la décision sur les cas d’inventaires conflictuels entre l’Etat et la population .....	70
Section V : Le développement des solutions durables aux problèmes des personnes sans terres et à l’exiguïté des parcelles .....	77
§1. Les prévisions de l’axe 5 de la Lettre de politique foncière du Burundi.....	77
§2. La mise en œuvre de l’axe 5 de la Lettre de politique foncière du Burundi .....	78
I. L’existence d’un cadre légal sommaire, incomplet et parfois anachronique.....	79
II. Une absence de distribution globale des terres aux personnes sans terres.....	80
III. Les villages de développement, un modèle adapté pour les vulnérables ?.....	81
IV. Un cadre légal et institutionnel complexe favorable aux blocages et aux concurrences ministérielles .....	82
§2. La question des droits fonciers de Batwa : une conception globale au lieu d’un traitement spécifique	83
§3. Les paysannats, un statut... à première vue, mais incertain et inappliqué sur terrain : cas de Gihanga	85
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>98</b>

## **RESUME EXECUTIF**

L'étude avait pour objectif d'évaluer le pas franchi par le Burundi dans la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière du Burundi telle qu'adoptée par le Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi. Concrètement, 9 ans après l'adoption de la LPF, l'étude consistait à évaluer la mise en œuvre de ses 5 axes en prenant pour mesure les activités déjà réalisées et leur impact, les activités non encore accomplies, les blocages et les défis qui sont à l'origine des ralentissements de sa mise en œuvre.

L'étude a d'abord noté que des efforts ont été faits par le Gouvernement en matière de rénovation de la législation foncière et domaniale, de décentralisation de la gestion foncière, de l'inventaire des terres domaniales. Mais ces efforts ont été tardifs surtout au niveau de l'adoption des textes d'application ce qui a ralenti la mise en œuvre de la LPF. De même, la création des services fonciers communaux n'a pas été la priorité du Gouvernement et des communes. Ce service a plus été appuyé par les partenaires de l'Etat et 9 ans après l'adoption de la LPF, moins de la moitié des communes disposent des services fonciers communaux. Au niveau de la restructuration et la modernisation des services et du développement des solutions durables au profit des personnes sans terres, peu d'actions ont été entreprises et un bon nombre de défis reste à relever.

Ensuite, l'étude a fait le constat que malgré les efforts fournis par le Gouvernement du Burundi appuyé par ses partenaires, les résultats sur terrain n'ont pas été à la hauteur des attentes des bénéficiaires de la réforme foncière pour plusieurs raisons. D'une part, l'étude a noté une nette confusion entre la LPF et la Politique foncière et ceci sur fond d'absence d'une véritable politique foncière au Burundi. L'absence de politique foncière entraîne une absence de vision globale dans la mise en œuvre de la LPF, des conflits de compétence entre les institutions chargées de la mise en œuvre de la LPF et un manque de cadre de concertation entre les acteurs étatiques, les ONG, la société civile, les partenaires techniques et financiers.

D'autre part, l'étude note que malgré l'appui des bailleurs et les efforts du gouvernement, il y a des conflits de compétence entre les différents Ministères chargés de la mise en œuvre de la LPF sur fond d'incompréhension des missions de chacun, de doublons, de gaspillage de ressources disponibles. Ces conflits de compétence ont ralenti la mise en œuvre de la décentralisation foncière et bloqué l'aboutissement du travail d'inventaire des terres domaniales financé par l'Union Européenne via le PAGGF.

Par ailleurs, l'étude a noté que des efforts restent nécessaires pour rénover la législation domaniale et foncière par la mise en place d'un Code d'aménagement du territoire, des textes d'application sur les paysannats, les marais. Des efforts restent également nécessaires pour la mise en place d'un système d'information foncière partagée et accessible à tous les services de gestion foncière pour une meilleure gouvernance foncière.

Enfin, l'étude après avoir émis des recommandations, a imaginé un plan d'actions par ordre de priorité des mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre de la LPF en particulier pour la résolution des conflits de compétences qui handicapent le bon fonctionnement des SFC et la conduite à bon port de l'inventaire des terres domaniales. L'inventaire des terres domaniales bien effectué permettrait à l'Etat de connaître, cartographier ses terres pour enfin céder une partie aux personnes sans terres par priorité.

### **EXECUTIVE SUMMARY**

The study aimed to assess Burundi's progress in the implementation of Burundi's Land Policy Letter as adopted by Decree n° 100/72 of 26 April 2010 adopting Burundi's Land Policy Letter (BLP). Specifically, 9 years after the adoption of the BLP, the study evaluated the implementation of the 5 axes of the BLP taking into account the activities already carried out and their impact, the activities not yet accomplished, the blockages and the challenges that are at the origin of the slowdowns of its implementation.

The study firstly noted that efforts have been made by the Burundian Government in the field of renovation of the land and property legislation, of land decentralization and of inventory of public lands. But these efforts were late, especially in the adoption of implementing legislation, which slowed down the implementation of the BLP. Similarly, the creation of communal land services has not been the priority of the Government and the communes. This service was further supported by the state partners and 9 years after the adoption of the LPF, less than half of the Burundian communes have created their communal land services. At the level of restructuring and modernization of services and the development of sustainable solutions for landless people, few actions have been undertaken and many challenges remain.

Then, the study found that despite the efforts of the Burundian Government supported by its partners, the results on the ground did not live up to the expectations of the beneficiaries of the land reform for several reasons. On the one hand, the study noted a clear confusion between the BLP and the Land Policy and as a backdrop the lack of a real land policy in

Burundi. The absence of a land policy leads to a lack of a global vision in the implementation of the BLP, to conflicts of competence between the institutions in charge of the implementation of the BLP and to a lack of consultation framework between state actors, NGOs, civil society, technical and financial partners.

On the other hand, the study notes that despite the support of the donors and the efforts of the government, there are conflicts of competence between the different ministries in charge of the implementation of the LPF caused by the incomprehension of the missions of duplicates, waste of available resources. These jurisdictional conflicts slowed down the implementation of land decentralization and blocked the completion of land inventory funded by the EU via the PAGGF. In addition, the study noted that efforts are still needed to renovate land legislation through the implementation of a spatial planning code, implementing juridical texts on specific lands (marsh, *paysannats*).

Efforts are also necessary for the establishment of a shared land information system accessible to all land management services for better land governance.

Finally, the study; after making recommendations, has devised an action plan in order of priority of the measures to be taken to improve the implementation of the LPF, in particular for the resolution of conflicts of competences which hampers the good functioning of the Communal land services and the safe conduct of the inventory State lands. A well-conducted inventory of state lands would allow the state to know, to map its lands and finally to give a share to people without land by priority.

## **Chapitre I : PRECISIONS CONTEXTUELLES ET METHODOLOGIQUES DE L'ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE DU BURUNDI, 9 ANS APRES SON ADOPTION**

1. Dans une brève introduction, le rapport présente la Lettre de Politique Foncière, le contexte de l'évaluation de sa mise en œuvre et la méthodologie utilisée pour aboutir à sa production.

### **Section I. La lettre de politique foncière du Burundi**

2. La Lettre de politique foncière du Burundi, telle qu'adoptée par le Conseil des Ministres du 15 au 16 avril 2009 a été rendue exécutoire au Burundi par le Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi<sup>1</sup>. Cette lettre, fruit d'une consultation menée sur l'ensemble des communes du Burundi, est un document public, accessible et facilement consultable. Elle s'adresse aux élus, aux acteurs du développement économique et aux partenaires techniques et financiers de l'Etat Burundais.

La LPF au Burundi indique les orientations du Gouvernement du Burundi qui organisent certains aspects de l'accès à la terre et à ses ressources naturelles en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférant. Elle précise et complète d'autres notes stratégiques et textes relatifs à la gestion des terres notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'environnement. La LPF entend répondre à l'absence de concertation entre les acteurs publics de la gestion des droits sur le sol et constitue un cadre stratégique destinée à assurer la cohérence des interventions publiques.

3. En définissant de manière participative des instruments cohérents pour une exploitation et conservation de la ressource foncière, la LPF a pour objectif global de développer une gestion foncière favorable à la réconciliation nationale et l'atténuation des risques de conflits interpersonnels, à la production et au développement économique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi.

<sup>2</sup> Voir le Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi.

## Section II : La lettre de politique foncière et le contexte de l'évaluation

4. Depuis une décennie, l'Etat burundais s'est engagé dans un processus de réforme foncière. La Lettre de politique foncière, telle qu'adoptée par le Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la LPF foncière au Burundi fut une traduction de la volonté de faire face à de nombreux problèmes gangrenant le secteur foncier<sup>3</sup> et qui constituaient un obstacle majeur au développement durable.

En effet, ce document stratégique est parti du constat de l'existence d'une crise foncière avec ses multiples conséquences<sup>4</sup>. Cette crise se manifeste par une demande de sécurisation foncière croissante de la population confrontée à une procédure d'enregistrement inadéquate, la défaillance des services de l'Etat dans la gestion des procédures de cession et de concession des terres domaniales, le morcellement et l'exiguïté accrue des terres, la dégradation et la surexploitation des terres, la prolifération des conflits fonciers et la surcharge des tribunaux, l'inadaptation du statut des marais et des paysannats, l'inefficacité des services fonciers centralisés<sup>5</sup>.

5. Pour faire face à ces défis, la Lettre de politique foncière préconise plusieurs solutions à savoir :

- La rénovation de la législation foncière et domaniale
- La restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière
- La décentralisation de la gestion foncière
- L'inventaire des terres domaniales
- Le développement des solutions durables aux problèmes des sans terres et à l'exiguïté des parcelles

6. Le LADEC et le CEFOD ont estimé que 9 ans après l'adoption de la LPF au Burundi, il est primordial d'analyser l'état des lieux de sa mise en œuvre, apprécier les activités déjà réalisées et leur impact, identifier les défis et/ou contraintes justifiant les blocages et/ou les ralentissements du processus de réforme foncière au Burundi et enfin proposer des voies de solution.

---

<sup>3</sup> La Lettre de politique foncière note elle-même que la question foncière est une question centrale, qu'il existe une pression foncière croissante, une demande de sécurisation foncière importante, des procédures foncières inadéquates, une gestion coutumière en érosion et des défaillances des services de l'Etat dans le suivi des contrats de location des terres domaniales, voir le Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi, p.4.

<sup>4</sup> Au titre des conséquences de la crise foncière, la Lettre de politique foncière constate la dégradation de la situation sécuritaire, les personnes sans terre et exiguïté des terres cultivables, la dégradation et surexploitation des terres, l'installation illégale sur des terres domaniales, la réticence à l'investissement, l'encombrement des tribunaux, voir le Décret N°100/72 du 26 avril 2010, p.4.

<sup>5</sup> Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi, pp.5-7.

### **Section III : Méthodologie**

7. La méthodologie utilisée dans cette étude s'articule autour de trois approches complémentaires :

Tout d'abord l'étude a procédé à la revue documentaire qui consiste à analyser les textes législatifs et réglementaires, les notes stratégiques, les rapports issus des différents acteurs de la réforme foncière notamment les Ministères, les Services fonciers déconcentrés et décentralisés, les ONG, les partenaires techniques et financiers. Après une revue documentaire sommaire, le Consultant a élaboré les guides d'entretiens individuelles et de focus groups. Ces guides d'entretiens étaient orientés dans l'objectif de savoir à partir des prévisions de la LPF, les activités qui ont été réalisées, les activités qui auraient dû être réalisées autrement et les activités qui n'ont pas été réalisées. Les guides avaient aussi pour objectif de voir les points positifs, les ralentissements, les blocages qui ont influé sur la mise en œuvre de la LPF au Burundi.

Ensuite, le Consultant principal, les experts d'appui et les organisations commanditaires ont déterminé les zones de couverture de l'étude. L'objectif était de couvrir une grande partie du territoire national pour que les résultats de l'étude reflètent la réalité du terrain. Un chercheur a couvert les provinces de Bujumbura, Rumonge, Makamba et Bururi (Sud). Le Consultant principal couvert les provinces Gitega, Karuzi(centre). Un autre chercheur a couvert les provinces Muyinga, Ngozi, Kayanza (Nord). Les 3 chercheurs ont couvert ensemble les provinces Bubanza, Cibitoke (ouest). Sur terrain, des interviews individuelles ont été effectuées avec des acteurs clés de la réforme foncière à savoir les Ministères ayant la gestion des terres dans leurs attributions, Services fonciers déconcentrés et décentralisés, les Bureaux d'expertise, les ONG, les partenaires techniques et financiers etc. En plus, les chercheurs ont animé des focus groups avec certaines catégories bénéficiaires de la réforme notamment les sans terres et les Batwa.

A la suite de cette collecte des données, un rapport provisoire a été élaboré par le Consultant sur la base des données recueillies. Néanmoins, nous signalons que les données recueillies n'ont pas été exhaustives, elles nous ont permis d'avoir une idée d'ensemble. Ces données ont été complétées, éclairées par une bonne documentation en ce sens que cette étude s'est appuyée systématiquement sur les publications les plus pertinentes et les plus récentes à savoir la législation, les données d'autres études, de la doctrine tant nationale qu'étrangère<sup>6</sup>.

Enfin, le rapport a été soumis au CEFOD et au LADEC dont les experts fonciers ont émis les observations, les commentaires qui ont contribué à son enrichissement. Un atelier a été organisé le 20 juin 2019 par le CEFOD et le LADEC à l'intention des acteurs étatiques, des partenaires techniques et financiers du secteur foncier, des ONG, de la société civile pour présenter et discuter des résultats de l'étude. Des échanges riches, des commentaires, recommandations et observations des participants ont contribué à l'amélioration du présent rapport dans le sens d'une meilleure mise en œuvre de la LPF.

---

<sup>6</sup> Voir la bibliographie générale

## **Chapitre II : PERSPECTIVES HISTORIQUES : ET SI LES PERIPETIES DU PASSE ETAIENT A L'ORIGINE DE LA CRISE FONCIERE ACTUELLE**

8. Un arrière-plan historique de l'évolution du droit foncier burundais jusqu'à l'adoption de la Lettre de politique foncière est primordial pour mieux contextualiser l'adoption et la mise en œuvre de ce document important dans la vie d'un pays.

### **Section I. Le droit foncier coutumier précolonial : la stabilité dans la complexité**

« *La question foncière était intimement liée au pouvoir politique. C'est de la terre — champ, friche ou pâture — que provenaient les principaux revenus des chefs et c'était leur faculté d'en dispenser ou d'en priver que résidait en grande partie leur pouvoir* »<sup>7</sup>.

9. Un des principes fondamentaux qui dominaient le système foncier du Burundi précolonial était que le Mwami<sup>8</sup> était le maître de toutes les terres<sup>9</sup> alors que ses sujets n'étaient que de simples usagers<sup>10</sup>. Pour le droit coutumier burundais, la terre était un patrimoine collectif inaliénable administré par le Mwami et ses délégués : les *Baganwa*<sup>11</sup> et les *Batware*<sup>12</sup>. Le Mwami pouvait ainsi directement concéder l'usage et la jouissance de certains espaces du royaume à ses administrés, ou par l'entremise des chefs et des sous-chefs<sup>13</sup>. La reconnaissance de ce droit éminent du Mwami s'exprime par le paiement des redevances par ses sujets. Il s'agissait de l'*inkuka* et de l'*umwimbu*<sup>14</sup> auxquels s'ajoutaient des cadeaux dus à un nouveau chef en signe d'allégeance à savoir l'*ingorore*<sup>15</sup> et l'*ishikanwa*<sup>16</sup>. Cette propriété éminente du Mwami était superposée à la propriété foncière du Chef « *le Muganwa* » à qui déléguait ses prérogatives sur le domaine foncier<sup>17</sup>. Le Muganwa par délégation le pouvoir de concéder des terres aux sujet du Roi. Le Muganwa s'installait sur les collines les plus belles et fertiles, y aménageait ses quartiers (*Ingoro en kirundi*) autour desquels s'étendaient les exploitations agricoles du chef et des grands pâturages appelés *ivyanya en kirundi*<sup>18</sup>. Par ailleurs, toute terre abandonnée ou dont le propriétaire mourrait sans

<sup>7</sup> DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B.*, 1<sup>er</sup> Trimestre 1971, pp.1-59.

<sup>8</sup> Le Mwami est le nom donné au roi du Burundi.

<sup>9</sup> NIMPAGARITSE D.O., *op. cit.*, p. 49 et ss.

<sup>10</sup> NIMPAGARITSE D.O., *op. cit.*, p. 49

<sup>11</sup> C'étaient des princes de sang, des chefs (appellation coloniale) qui administraient une partie du Royaume

<sup>12</sup> C'étaient d'autres sous chefs subordonnés aux chefs et au Roi (Mwami).

<sup>13</sup> DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *R.J.R.B.*, n° 2, 1965, pp. 32-47.

<sup>14</sup> L'*inkuka* était une part de la récolte annuelle de sorgho due au chef et aux sous chef tandis que l'*umwimbu* était une part de la récolte de vivres en général due aux chefs et aux sous-chefs

<sup>15</sup> L'*ingorore* était une redevance en têtes de bétail due par les pasteurs au nouveau chef.

<sup>16</sup> L'*ishikanwa*, constitué par de pots de bière, houes, sacs de sel, est une redevance payée par les cultivateurs au nouveau chef.

<sup>17</sup> DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *op. cit.*, pp.32-47

<sup>18</sup> DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *op. cit.*, pp.32-47.

héritier appartenait de droit au chef qui pouvait soit la donner à un autre sujet ou l'exploiter lui-même<sup>19</sup>.

10. Le droit de propriété éminent du Mwami et les droits des chefs étaient superposés également aux droits d'usage des particuliers sur les terres<sup>20</sup>. Enfin, le droit coutumier burundais admettait des droits fonciers démembrés des droits fonciers des particuliers, reconnus aux « *Bagererwa* »<sup>21</sup>.

11. Nous remarquons qu'à l'époque précoloniale, il y avait un régime foncier complexe superposant le droit de propriété absolu du Mwami, les droits des Baganwa et des Batware, les droits de jouissance des barundi et des bagererwa. En plus de cette complexité et de cette superposition des droits fonciers, les droits fonciers des barundi sur l'*Itongo* soulevaient en pratique foncière la question de la preuve de leur existence et de leur exactitude parce que « *la coutume ne prévoyait qu'un mode de preuve, combien fragile et contestable : le témoignage oral* »<sup>22</sup>. C'est la rencontre entre le droit coutumier burundais et le droit colonial qui va bouleverser cette stabilité et transformer progressivement ce droit d'usage des barundi en un droit de propriété individuel.

## Section II. L'impact de la colonisation allemande sur le droit foncier du Burundi

12. Le Burundi devint une colonie allemande en 1896<sup>23</sup>. Le Burundi et le Rwanda faisaient partie de l'Afrique-Orientale allemande sous le nom du Rwanda Urundi<sup>24</sup>. Cette situation se poursuivit jusqu'en 1916, date de l'occupation militaire belge.

13. Au début de la colonisation, les allemands, sans doute en raison des préjugés, vont considérer que l'Etat n'avait pas un domaine foncier propre<sup>25</sup> et vont s'atteler à lui en trouver

<sup>19</sup> DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *op. cit.*, pp.32-47.

<sup>20</sup> Le droit coutumier burundais prévoyait plusieurs manières d'acquérir l'itongo. Un particulier pouvait s'établir sur une terre vacante ou en friche (*ubunyovu*) avec l'autorisation du chef, représentant du Mwami, pour y construire sa demeure et y aménager ses champs. Il pouvait aussi recevoir du Mwami ou du chef une terre. Il peut avoir racheté le droit d'usage et de jouissance de l'occupant précédent. Le particulier peut également avoir hérité le droit d'usage et de jouissance de la terre de ses ancêtres parce qu'il était admis en droit coutumier burundais. Voir pour plus de détails DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B.*, pp.1-59

<sup>21</sup> Le *Mugererwa* est défini comme un homme « *qui loue un lopin de terre à un autre, contre paiement d'une redevance annuelle en pots de bières et journées de travail au profit du bailleur* » (DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *R.A.J.B.*, pp.1-59). L'« *ubugererwa* » « *était une institution traditionnelle, en vertu de laquelle un titulaire de droits fonciers, le "shebuja", concédait la jouissance d'un fonds, l'"itongo", à un exploitant qui n'avait généralement pas d'autres terres disponibles, le "mugererwa", pour une durée indéterminée, mais révocable selon la volonté et la décision du titulaire foncier. Cette institution met à la charge du "mugererwa" et de sa descendance, l'obligation de services personnels sans limitation précise, créant ainsi un lien de subordination et d'allégeance incompatible avec les principes démocratiques de liberté, d'égalité et de justice sociale* » Note préliminaire du Décret-loi N° 1/19 du 30 juin 1977 portant abolition de l'institution d'« *ubugererwa* » in *codes et lois du Burundi*, 2010, p.307.

<sup>22</sup> DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *op. cit.*, pp.32-47.

<sup>23</sup> CHRÉTIEN J. P. et COIFARD J. L., *Le Burundi*, Paris, Documentation Française, 1967, p. 14.

<sup>24</sup> CHRÉTIEN J. P. et COIFARD J. L., *op.cit.*, p. 14.

en posant le principe d'appropriation par l'Etat sur des terres vacantes par l'Ordonnance du 1/09/1891 prise à DAR ES-SALAAM<sup>26</sup>. La colonisation allemande présumait vacantes les terres sur lesquelles il n'existait pas de réclamations<sup>27</sup>. Par ces dispositions, les allemands ont méconnu le principe coutumier selon lequel le *Mwami était propriétaire* de toutes les terres du Burundi. De plus, les pâturages et les terres en friches appartenant aux populations burundaises ont été présumés vacants par le Gouvernement allemand<sup>28</sup>.

14. La méconnaissance du droit foncier coutumier ne s'est pas arrêtée là. Les Allemands vont tout simplement essayer de bouleverser le système foncier royal par un revirement au niveau de l'interprétation des ordonnances du 26 et du 27 novembre 1895. La circulaire des autorités coloniales prévoyait : « *Par la dévolution des droits souverains à l'Empire, tous les droits de propriété dérivant des droits souverains présumés ou réels des Jumbes, Sultans, etc. ..., sont transférés à l'Empire. Par conséquent, toute terre non indiquée comme possession privée d'une même personne ou d'une communauté, est terre de la Couronne* »<sup>29</sup>. L'Administration se fondait sur l'argument juridique selon lequel elle succédait aux Mwami qui était propriétaire de tout le territoire du Burundi<sup>30</sup>.

15. Pourtant, à notre avis, la colonisation allemande n'a changé le droit foncier coutumier dans une moindre mesure et au niveau des principes. La mise en œuvre de sa politique domaniale ne se confinait limitait qu'aux seules postes d'occupation à savoir Usumbura et Kitega (Actuelle Gitega capitale politique du Burundi). Les allemands l'appliquaient avec beaucoup de réalisme car à titre illustratif les personnes expropriés pour la Construction de Kitega appelée par certains « la ville du Far West Allemand »<sup>31</sup> ont résisté à la prise de possession de leurs terres par l'administration allemande des terres jusqu'à obtenir des terres équivalentes et des couvertures en guise d'indemnisation<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Institut Colonial International, *Le régime foncier aux colonies, documents officiels*, volume 1, 1898, p. 505

<sup>26</sup> Art.1 de l'Ordonnance impériale du 26 novembre 1895 « : « *Le Gouvernement seul a le droit de prendre possession des terres vacantes dans les limites de la sphère d'influence allemande de l'Afrique orientale* »

<sup>27</sup> Institut Colonial International, *op.cit.*, pp. 573-574.

<sup>28</sup> NIMPAGARITSE D.O., *op.cit.*, p. 67, Institut Colonial International, *op.cit.*, pp. 573-574, article 2 et 12 de l'ordonnance impériale du 26 novembre 1895, article 14 de l'ordonnance du 27 novembre 1895.

<sup>29</sup> Institut Colonial International, *Le régime foncier aux colonies*, 1898, volume 1, pp. 623-624.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 71, Institut Colonial International, *Le régime foncier aux colonies*, 1898, volume 1, pp. 623-624.

<sup>31</sup> RFI, *mémoire d'un continent : Gitega, une ville du Far West dans l'Afrique Orientale allemande* : « *Une ville surgie de terre, dans un lieu improbable, et qui obtient le statut de capitale pendant deux ans, on se croirait au Far West américain ! Non, c'est en Afrique Orientale, à l'époque de l'éphémère colonisation allemande entre 1885 et 1919. Choisie pour sa position au centre du Burundi, le site de Gitega voit se déployer les prouesses techniques de l'Allemagne et, en même temps, des violences continues qui provoquent des résistances en série* » sur <http://www.rfi.fr/emission/20160117-burundi-gitega-afrique-colonisation-allemande> (visité le 07/06/2019)

<sup>32</sup> Voir à ce propos l'ouvrage historique CHRETIEN J.P., *Gitega, capitale du Burundi. Une ville du « Far West » en Afrique orientale allemande (1912-1916)*, Paris, Karthala, 2015.

### **Section III. La colonisation belge : Une trace indélébile sur le droit foncier du Burundi en partie à l'origine des problèmes actuels**

16. Le système foncier coutumier du Burundi précolonial a subi une mutation sans précédents, suite à l'importation au Burundi du droit colonial appliqué au Congo par la Belgique<sup>33</sup>. Depuis 1916 – jusqu'en 1927, aucune proclamation ne fut faite pour changer le statu quo des lois foncières en place ou pour attribuer à l'Etat les terres vacantes ou inoccupées<sup>34</sup>. Pendant cette première période, la Belgique a assuré l'administration foncière du Ruanda-Urundi en s'inspirant de la ligne de conduite suivie antérieurement par l'autorité allemande sans pour autant édicter aucune disposition particulière<sup>35</sup>.

17. En 1925, le Ruanda-Urundi fût rattaché à la colonie belge du Congo<sup>36</sup> et des changements substantiels ont bousculé le droit foncier coutumier burundais<sup>37</sup>. Cette période est caractérisée par l'importation du droit colonial belge du Congo au Burundi<sup>38</sup> par le Vice-gouverneur général du Ruanda-Urundi qui était habilité à rendre exécutoires, par simple ordonnance, tous les décrets, toutes les ordonnances et tous les règlements congolais<sup>39</sup>.

Ce n'est qu'en 1927 que débute la mise en application, au Ruanda-Urundi, de plusieurs dispositions foncières jusque-là applicables au seul Congo belge<sup>40</sup>. Cette importation du droit colonial a été une simple violation du droit international car une colonie(Congo) et un territoire sous mandat des Nations Unies(Burundi) ne devaient pas être régies par des lois semblables<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> GAHAMA J., *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983, 465 p). Selon NIMPAGARITSE : « *Le passé et toutes les incidences de la présence, belge, sur les terres d'Afrique ont laissé des empreintes persistantes dans les institutions juridiques du pays* », NIMPAGARITSE D.O., *op.cit.*, p. 3.

<sup>34</sup> NIMPAGARITSE D.O., *op.cit.*, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Article 1, al. 2, de la loi de 1925 : « *Le Ruanda-Urundi soit soumis aux lois du Congo belge sous réserve des dispositions qui suivent (...)* », ACQUIER J. L., *Le Burundi*, Éditions Parenthèses, Marseille, France, 1986, p. 12.

<sup>37</sup> À partir de 1927, le Burundi connaît un changement significatif de son régime foncier coutumier, avec l'introduction de l'Ordonnance n° 9 du 8 mars 1927 sur le Ruanda-Urundi, concernant l'occupation des terres.

<sup>38</sup> Voir GAHAMA J., *op.cit.*, pp 44-45.

<sup>39</sup> L'article 3 de la loi de 1925 prescrit que : « *Les décrets et ordonnances législatives du Gouverneur général du Congo belge dont les dispositions ne sont pas spéciales au Ruanda-Urundi ne s'appliqueront cependant à ce territoire qu'après y avoir été rendus exécutoires par une ordonnance du Vice-Gouverneur général qui l'administre* ».

<sup>40</sup> A l'exemple du Décret du 14 septembre 1886 sur les terres occupées par les indigènes, des Décrets du 31 juillet 1912 et du 30 juin 1913 sur les biens et les différentes modifications de la propriété (etc.) rendus exécutoires par l'Ordonnance du Rwanda Urundi n° 9 du 8 mars 1927, in *B.O.R.U.*, p. 264.

<sup>41</sup>

## §1. L'importation du droit colonial et le bouleversement du droit foncier coutumier

18. L'introduction du droit colonial a eu pour conséquence la sous-estimation de la propriété coutumière et la création d'un dualisme juridique.

En effet, l'introduction du droit colonial a abouti à une sous-estimation de la propriété coutumière car dès le début, l'administration coloniale avait évité d'utiliser le mot « propriété » pour les indigènes. De plus, elle s'est aussi gardée de définir leurs droits d'occupation des indigènes sur les terres<sup>42</sup>.

Ensuite, l'introduction du droit colonial a abouti à la création d'un dualisme juridique car la Belgique a introduit la propriété foncière de droit écrit telle que conçue dans Code Napoléon<sup>43</sup> et elle a instauré un système d'enregistrement inspiré du système australien « Real Property Act » de 1861. Ce système d'immatriculation des terres, offre à la propriété foncière enregistrée au Service des Titres Fonciers, une grande sécurité couverte par le titre de propriété délivré, une localisation parfaite ainsi qu'une grande facilité de transactions permettant par ailleurs une large possibilité de crédit aux colons propriétaires fonciers<sup>44</sup>. Cette propriété est une propriété de droit écrit qui excluait les droits coutumiers d'occupation des indigènes bénéficiait d'une protection supérieure aux droits fonciers coutumiers<sup>45</sup>.

La réforme foncière opérée par décret du 11 juillet 1960 n'a fait que renforcer la protection des étrangers sur leurs terres qui avaient le luxe d'y accéder sans pour autant permettre aux nationaux d'atteindre ces avantages<sup>46</sup>.

19. Ce non enregistrement de la majorité des terres des burundais est la source des conflits fonciers entre les personnes privées au Burundi en raison de la difficulté de la preuve orale des droits fonciers coutumiers.

<sup>42</sup> Elle considérait que « *les terres que les indigènes occupent* » désignaient les terres habitées et cultivées par ceux-ci DE CLERK L., « Le régime foncier du Burundi », in *RAJRB*, 1<sup>er</sup> Trimestre, 1971, p. 1.

<sup>43</sup> L'art. 1 du Décret du Congo du 30 juin 1913 rendu exécutoire au Burundi par l'O.R. U n°. 8 du 8 mars 1927 définissait la propriété.

<sup>44</sup> Pour plus de précisions, voir NIMPAGARITSE D.O, *op.cit.*, pp.482 et s.

<sup>45</sup> Pour les étrangers, il fallait d'abord acquérir cette propriété au Burundi, la faire immatriculer pour recevoir un titre de propriété. Mais à partir de l'acquisition du titre de propriété, l'étranger au Burundi était mieux protégé que le burundais chez lui. Les Burundais avaient la faculté de bénéficier de cette propriété en abandonnant en faveur de l'Etat et puis les récupérer moyennant paiement, voir NIMPAGARITSE D.O, *op.cit.*, pp.482 et s.

<sup>46</sup> Puisqu'en matière foncière les étrangers avaient acquis des terres avec des titres de propriété protégés par le droit écrit, le pouvoir belge en partance devait s'assurer qu'il laisse un régime juridique qui garantit mieux les droits des siens, Le Décret du 11 juillet 1960 avait été élaboré à cet effet en prévoyant une procédure d'immatriculation foncière longue couteuse qui n'était pratiquement accessible qu'aux seuls étrangers.

## §2. La création et le maintien d'une domanialité publique virtuelle.

20. L'administration belge a aussi mis en place une domanialité publique virtuelle qui est à l'origine de la confusion actuelle entre le domaine de l'Etat et celui des personnes privées<sup>47</sup>. Le législateur belge voulait d'une part acquérir des terres qui lui étaient nécessaires et d'autre part, réserver aux indigènes les terres auxquelles ils avaient droit<sup>48</sup>. L'administration coloniale a laissé aux indigènes les terres qu'ils occupaient et s'est attribuée au nom et pour le compte de l'Etat les terres vacantes qui constituent désormais le domaine foncier de l'Etat<sup>49</sup>.

21. Mais l'administration coloniale s'est contentée seulement d'affirmer ce principe de la propriété de l'Etat sur les terres vacantes sans organiser leur délimitation et leur enregistrement. Elle a pris l'option de prendre en possession les seules terres vacantes qui lui étaient nécessaires pour ses besoins immédiats<sup>50</sup>.

Néanmoins dans l'entretemps et à la faveur de cette application de la domanialisation lente et progressive, les populations indigènes ont continué à occuper les terres présumées vacantes sous la pression démographique ou dans l'intention de se prémunir contre la pénurie future des terres<sup>51</sup>. L'administration n'a pas pu prévenir ces occupations en départageant une fois pour toutes le domaine intangible de l'Etat et le domaine réservé à la population. Le principe de la domanialité de l'Etat sur les terres vacantes posé par les Belges a été maintenu – même après l'indépendance du Burundi – par le législateur, dans le Code foncier de 1986 et de 2011.

22. Le fait que l'Etat n'a pas pu délimiter son domaine propre est la cause de la majorité des conflits fonciers entre l'Etat et les particuliers car si l'administration a besoin de ces terres, elle entreprend d'expulser les populations, ces dernières exigent l'indemnité d'expropriation<sup>52</sup>. La non-délimitation du domaine foncier de l'Etat est même dangereuse pour un propriétaire foncier coutumier car l'Etat peut sur base de son domaine illimité prétendre que la terre lui appartient (*Voy. Infra* n°97).

<sup>47</sup> Cette domanialité est le résultat de l'ordonnance n° 8 du 8 mars 1927, in *B.O.R.U.*, 1927, n°. 2, p. 3

<sup>48</sup> Pour plus de développements voir NIMPAGARITSE D.O, *op. cit.*, pp.60 et ss.

<sup>49</sup> Art. 2 de l'Ordonnance du 1 juillet 1884 rendue exécutoire par l'Ordonnance du Rwanda Urundi du 8 mars 1927 : « *Nul n'a le droit d'occuper sans titre les terres vacantes ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent. Les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat* ».

<sup>50</sup> Rapport sur l'Administration belge du Rwanda-Urundi, 1929, NIMPAGARITSE D.O, *op. cit.*, pp.106 et ss.

<sup>51</sup> NIMPAGARITSE D.O, *op. cit.*, pp.106 et s.

<sup>52</sup> GATUNANGE G., *Etude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004, p.37.

### **Chapitre III. LA LETTRE DE POLITIQUE FONCIERE AU BURUNDI 9 ANS APRES SON ADOPTION : ETAT DES LIEUX DE SA MISE EN OEUVRE**

23. L'étude de l'état des lieux de l'application de la Lettre de politique foncière du Burundi a été conduite par rapport à ses cinq axes. L'étude a évalué l'état de l'application, les défis ou les contraintes légales ou institutionnelles justifiant les blocages et/ou les ralentissements en vue de proposer des recommandations et/ou des voies de solution pour une mise en œuvre effective de chaque axe de la Lettre de politique foncière du Burundi.

24. Avant d'évaluer la mise en œuvre de la LPF dans ses 5 axes, nous signalons d'emblée avoir noté une confusion de la Lettre de politique foncière au Burundi (LPF) et de la politique foncière, ce qui a une incidence négative sur sa mise en œuvre.

#### **Section I. Une confusion de la Lettre de politique foncière et de la politique foncière**

25. L'étude note une nette confusion entre la Lettre de politique foncière nationale du Burundi et la politique foncière. Certains acteurs du foncier interrogés sur les mesures qu'il faut prendre pour une bonne application de la Lettre de politique foncière confondaient le Document de Lettre de politique foncière et la Lettre de politique foncière telle qu'elle doit être définie par le Gouvernement du Burundi.

Cela transparait dans les recommandations de certains acteurs de faire la réforme agraire, de distinguer les terres agricoles et les terres urbaines, de faire la réquisition et la redistribution des terres non mises en valeur, de déterminer les cultures par région naturelle, d'exiger la limitation des naissances pour diminuer la pression foncière. Pour d'autres acteurs, la politique foncière est là telle qu'adoptée par la Lettre de politique foncière au Burundi, ce sont les moyens qui manquent pour la mettre en œuvre.

26. Néanmoins les deux sont très différentes en ce sens que la Lettre de politique foncière pose le cadre pour l'élaboration d'une véritable politique foncière. En effet, la lettre de politique constitue une capitalisation des doléances de la population adressée au gouvernement chargé par elle d'élaborer la politique générale du gouvernement et la politique foncière en particulier car « *elle est le fruit d'une large consultation menée sur l'ensemble des communes du pays* ». La Lettre de politique indique elle-même son objet en ce sens que « *Cette lettre indique les orientations du gouvernement burundais pour organiser certains aspects de l'accès à la terre et à ses ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférant. Elle précise et complète d'autres notes*

*stratégiques et textes relatifs à la gestion des terres, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou de l'environnement* »<sup>53</sup>. Il s'agit ainsi d'un document qui fixe les grandes orientations qui doivent inspirer le gouvernement du Burundi pour élaborer une politique foncière qui traduit en des actions concrètes ces orientations générales.

De plus, la lettre de politique foncière est un document qui incitait le gouvernement à élaborer une politique foncière en concertation avec tous les acteurs du développement parce que « *La Lettre de Politique Foncière entend répondre à l'absence de concertation entre les acteurs publics de la gestion des droits sur les sols, que ces sols soient urbains ou ruraux* ».

Enfin, cette Lettre de politique foncière est plus large qu'une politique foncière car elle constitue un cadre stratégique destiné à assurer la cohérence des interventions publiques et s'adresse non seulement aux élus, aux acteurs du développement économique mais aussi aux partenaires techniques et financiers de l'Etat burundais<sup>54</sup>. En bref, La Lettre de politique foncière était conçue comme un document de base pour inspirer le gouvernement dans l'élaboration d'une politique foncière.

27. Les politiques foncières sont le fruit d'un arbitrage entre différents usages du sol et différents intérêts pour définir une affectation « optimale » de la ressource foncière<sup>55</sup>. Elles poursuivent plusieurs objectifs à savoir l'intervention sur la répartition des terres, la protection et la gestion des ressources naturelles, la croissance économique, la répartition des revenus, la sécurité alimentaire, la paix sociale, la préservation du cadre de vie, l'emploi<sup>56</sup>. Les politiques foncières sont au service des politiques économiques et sociales et *une politique foncière adaptée peut être un outil puissant pour augmenter la production comme elle peut être utilisé au service d'intérêts particuliers, voire être source de conflits ou de guerres civiles*<sup>57</sup>.

Le Burundi se caractérise par « *l'absence de politique foncière nationale (PFN) globale, ce qui explique l'incapacité du Burundi à résoudre efficacement la plupart des litiges fonciers. L'adoption d'une telle politique s'impose pour définir une vision à long terme du rôle joué par la terre dans le développement.*

<sup>53</sup> Lettre de politique foncière nationale du Burundi, p.3.

<sup>54</sup> Lettre de politique foncière nationale du Burundi, p.3.

<sup>55</sup> [http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/Note\\_7\\_doc\\_foncier.pdf](http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/Note_7_doc_foncier.pdf)

<sup>56</sup> [http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/Note\\_7\\_doc\\_foncier.pdf](http://www.coderural-niger.net/IMG/pdf/Note_7_doc_foncier.pdf)

<sup>57</sup> [https://www.agter.org/bdf/fr/corpus\\_chemin/fiche-chemin-47.html](https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-47.html)

*Du point de vue normatif, une telle politique comprend des principes, objectifs et cibles convenus et clairement définis portant sur la promotion de l'accès à la terre, des droits fonciers et de l'utilisation de la terre, en spécifiant notamment les restrictions et responsabilités de chacun. Elle fixe aussi les règles qui doivent guider la mise en œuvre de procédures facilitant l'accès à la terre, protégeant les droits de propriété et promouvant la sécurité des régimes fonciers, et qui réglementent l'utilisation des sols en vue d'une exploitation durable des terres »<sup>58</sup>.*

Selon les informations recueillies auprès du Secrétariat permanent de la Commission foncière Nationale (SP/CFN) et du Programme foncier de la Coopération Suisse, même l'initiative du PNUD d'appuyer le gouvernement dans l'élaboration de la politique foncière durant l'année 2014-2015 n'a pas abouti. La Banque mondiale voulait aussi intervenir dans l'élaboration d'une politique foncière. Selon les informations recueillies auprès du Secrétariat permanent de la Commission foncière nationale, un Consultant a été recruté pour l'élaboration d'une politique foncière mais cette initiative n'a pas abouti<sup>59</sup>. L'étude a noté une absence de sensibilité ou de priorité pour élaborer cette politique foncière, sinon l'Etat devrait prendre les devants pour élaborer et si nécessaire solliciter l'appui de ses partenaires<sup>60</sup>.

28. L'Etat doit prendre conscience de la nécessité d'élaboration d'une politique foncière pour planifier l'allocation de la ressource terre à long terme et maîtriser sa démographie galopante. Un détour dans l'évolution démographique nous montre la pertinence de la question. A l'indépendance, la population burundaise était estimée à 2 949 926 habitants<sup>61</sup>. Le recensement de 1988 estimait la population Burundaise à 8.053.574 habitants<sup>62</sup>. En 2012, la population burundaise était estimée 10.072.586 habitants et en 2050, les projections de l'ISTEEBU sont de 20.275.204 habitants<sup>63</sup>. L'Etat doit planifier, déterminer comment il va nourrir sa population, comment la loger, comment gérer rationnellement les ressources disponibles bref, faire l'aménagement du territoire conséquent.

<sup>58</sup> <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BDI/PROGRAMME%20FONCIER.docx>.

<sup>59</sup> Le Consultant recruté serait décédé avant la fin du travail.

<sup>60</sup> Banque Africaine de Développement, Revue des systèmes de tenure foncière favorables à la Création d'un environnement propice pour la transformation de l'agriculture en Afrique, *Etude commanditée par Le Centre Africain des Ressources Naturelles (ANRC) du Groupe de la BAD*, p.88.

<sup>61</sup> <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/ComprendreContextePop?codePays=BDI&annee=1962>

<sup>62</sup> <http://www.isteebu.bi/index.php/publications/rapports-d-enquetes>

<sup>63</sup> [http://www.isteebu.bi/images/rapports/rapport\\_projections%20\\_2016.pdf](http://www.isteebu.bi/images/rapports/rapport_projections%20_2016.pdf)

C'est une question qui devrait préoccuper tout burundais quelle que soit sa sensibilité et ses opinions politiques car la mise en place d'une politique est une clé pour l'avenir du Burundi mais il est déplorable que les services centraux de l'Etat n'ont pas encore saisi l'ampleur.

29. L'étude a cherché à savoir celui qui est responsable de l'élaboration d'une politique foncière et toutes les personnes interrogées nous ont répondu que le gouvernement est responsable de l'élaboration d'une politique foncière adaptée au pays et aux besoins de la population. Mais sur la question de savoir le Ministère qui est en charge de l'élaboration de cette politique, certains pensaient que c'est le Ministère ayant le développement rural dans ses attributions, le Ministère ayant l'agriculture dans ses attributions, le Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions etc. A notre avis, des réponses sont données en partie par la Lettre de politique foncière qui prévoit que : « *Le Ministre de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'urbanisme est chargé de l'exécution de ce décret qui entre en vigueur le jour de sa signature* »<sup>64</sup> qui est sous la responsabilité de la 2<sup>ème</sup> Vice-présidence.

Mais maintenant, cette responsabilité naguère assumée par le MEEATU est partagée entre le Ministère de l'environnement, de l'agriculture et de l'élevage pour les terres rurales et le Ministère du Transport, des Travaux Publics, de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire pour les terres urbaines (MTTPAT).

Les acteurs du foncier interrogés constatent que cette répartition de la compétence en matière foncière entre plusieurs ministères a pour conséquence l'absence d'une vision globale et la concurrence entre les Ministères au lieu de la complémentarité. En effet, le fait que la gestion du foncier soit confiée à plusieurs ministères, c'est la source des problèmes de blocages. Ce qui est vrai, les ministères ayant le foncier dans leurs attributions sont nombreux et la gestion de la terre est une question multisectorielle qui met ensemble, parfois en symbiose, parfois en concurrence, plusieurs entités ministérielles<sup>65</sup> et plusieurs entités déconcentrées et décentralisées. Les acteurs du foncier interrogés par l'étude nous ont expliqué qu'en réalité le véritable problème n'est pas la multiplicité des services en soi mais que le véritable problème se trouve dans les chevauchements et la faible compréhension des missions de chacun.

---

<sup>64</sup> Lettre de politique foncière nationale du Burundi, p.13.

<sup>65</sup> APDH, *Terres domaniales et expropriations au Burundi Etat de mise en œuvre du Code foncier 18 mois après sa promulgation*, Bujumbura, Rapport, février 2014 p.46 et suivants.

En analysant *prima fascie* les institutions chargées de faire le suivi de la réforme à savoir les structures de pilotage (**comité interministériel**), celles de mise en œuvre et de contrôle (**commission foncière nationale, Commission parlementaire permanente justice et droits de l'homme**) n'ont pas été à la hauteur des attentes à l'exception de la CFN qui a accompli beaucoup d'activités (avec le peu de moyens dont elle dispose) dans la mise en œuvre de la LPF<sup>66</sup>. L'étude est d'avis que le rôle de la CFN est primordial et qu'il ne faudrait pas créer de plus en plus de commissions concurrentes pour gérer des questions foncières<sup>67</sup>. L'étude proposerait de déconcentrer ou décentraliser la CFN et de grouper les autres institutions appuyées par les ONG et la société civile sous forme d'un observateur national du foncier comme dans les autres pays. En effet, au Madagascar, cet observateur est conçu comme un organisme d'orientation, de suivi et de production d'information « *créé par le Décret 2010 – 745 du 27 juillet 2010, et rattaché au Secrétariat Général du MATD, l'Observatoire du Foncier est assimilée à une structure de recherche dont la mission est la production d'informations et de connaissances de terrain pour appuyer la formulation et le pilotage de politiques foncières adaptées, faire le suivi de la mise en œuvre de ces politiques et évaluer leurs impacts. Il se constitue donc comme un outil d'aide aux institutions gouvernementales, bailleurs de fonds, société civile, projets et opérateurs de terrain, pour orienter les décisions opérationnelles et les choix politiques* »<sup>68</sup>.

30. Nous pensons que l'élaboration d'une véritable politique foncière est multidimensionnelle et interministérielle en ce sens qu'elle nécessite d'être chapeauté par la Présidence du Burundi. L'étude propose également au gouvernement d'une part, de **mieux définir les responsabilités de chaque service et d'autre part de grouper tous ces services dans un même Ministère ou de les réorganiser hiérarchiquement en services de première instance et en service de recours** pour éviter le gaspillage, la compétition et les blocages.

### **Section I : La rénovation de la législation foncière et domaniale**

31. La LPF prévoit dans son axe 1 la rénovation de la législation foncière et domaniale. Sous cette section, nous analysons les prescriptions de la LPF et la manière dont elles ont été mises en œuvre.

<sup>66</sup> APDH, *Terres domaniales et expropriations au Burundi Etat de mise en œuvre du Code foncier 18 mois après sa promulgation*, Bujumbura, Rapport, février 2014 p.46 et suivants.

<sup>67</sup> Notamment le Comité communal mis en place par le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement

<sup>68</sup> [www.foncier-developpement.fr/acteur/observatoire-du-foncier/](http://www.foncier-developpement.fr/acteur/observatoire-du-foncier/)

## §1. Les prévisions de la LPF

Après la consultation de toutes les collines et communes du Burundi, les besoins et attentes exprimés sur cet axe convergeaient sur une nécessité d'adaptation « *des lois au nouveau système foncier basé sur la modernisation des services fonciers, la simplification des procédures et le principe de la décentralisation de la gestion foncière* ». Pour y arriver la LPF prévoyait « *l'adoption de textes réglementaires nouveaux et d'outils qui tiennent compte des nouvelles technologies de l'information et de la communication* »<sup>69</sup>.

Des actions étaient prévues sur cet axe pour aboutir à cette rénovation de la réglementation foncière. Il s'agissait de revisiter les textes existants ou de concevoir de nouveaux textes, « *en particulier sur les points suivants* :

1. *mise en place d'un dispositif de gestion foncière décentralisé, fonctionnel et accessible pour l'ensemble de la population ;*
2. *création de mécanismes juridiques permettant de valider légalement les pratiques des populations en matière de transactions foncières ;*
3. *révision du statut juridique des paysannats et clarification du statut juridique des marais afin de permettre une sécurisation durable de leurs exploitants ;*
4. *harmonisation avec d'autres textes législatifs et réglementaires* »<sup>70</sup>.

Par ailleurs, la LPF prévoyait des mesures d'accompagnement à savoir l'information du public sur la réglementation foncière, la disponibilisation des documents liés à la gestion foncière, la rédaction ou la traduction de ces documents en Kirundi ainsi que l'élaboration d'un plan d'information et de communication<sup>71</sup>.

La LPF en exigeant la rénovation de la législation foncière et domaniale rappelle les exigences en ce domaine de l'AAPRB du 28 août 2000 par laquelle les protagonistes dans le conflit inter-ethnique burundais ont abouti à la signature de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Burundi à Arusha, en Tanzanie<sup>72</sup>. L'Accord a été ensuite adopté par la Loi

<sup>69</sup> Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi, p.10

<sup>70</sup> Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi, pp.10-11.

<sup>71</sup> Décret N°100/72 du 26 avril 2010, p.11 « 1. *Le public sera mieux informé de la législation et de la réglementation foncière. Le code foncier sera largement diffusé auprès des acteurs de la gestion foncière. Les documents liés à la gestion foncière décentralisée seront rendus disponibles auprès des communes et des services fonciers déconcentrés. Ces documents seront rédigés ou traduits en kirundi pour être d'un accès facile.*  
2. *Un plan d'information et de communication sera élaboré* ».

<sup>72</sup> Voir S. Vandeginste, "Power-Sharing, Conflict and Transition in Burundi: Twenty Years of Trial and Error", in *Africa Spectrum*, Vol. 44, n° 3, 2009, p. 63-86.

n° 1/017 du 1<sup>er</sup> décembre de la même année<sup>73</sup>. Cet Accord a, moyennant des mécanismes typiquement consociatifs reconnaissant et institutionnalisant les divisions ethniques parmi les solutions au conflit<sup>74</sup>, permis la mise en place des institutions légitimes de l'Etat basées sur les principes de la légalité, de l'Etat de droit et celui de la représentativité<sup>75</sup>. L'AAPRB a fortement influencé la constitution du Burundi de 2005<sup>76</sup>.

Au niveau du droit foncier burundais, le protocole IV de l'Accord d'Arusha<sup>77</sup> met un accent particulier à l'obligation du Burundi de procéder à la rénovation de la législation foncière et domaniale. Plus particulièrement l'art.8 point j du Protocole 4 de l'AAPRB disposait que : « *Le Code foncier du Burundi doit être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres* ».

Cette obligation du Burundi de procéder à la rénovation de la législation foncière et domaniale établie, il reste sans doute la question de la force contraignante et de sa place dans la hiérarchie des normes juridiques du Burundi qu'un lecteur avisé peut se poser. Cette place a fait l'objet de beaucoup de controverses doctrinales et politiques dont le cadre, les tenants et les aboutissants excèdent l'objectif de ce rapport.

Néanmoins, le 4 mai 2015, le statut en droit constitutionnel burundais a été tranché par l'instance nationale compétente pour interpréter la Constitution à savoir la Cour Constitutionnelle du Burundi dans son arrêt RCCB 303 pour qui l'AAPRB est « *le socle* » de la Constitution « *surtout dans sa partie relative aux principes constitutionnels* »<sup>78</sup>. Enfin, dans un autre passage de cet arrêt RCCB 303, la Cour Constitutionnelle du Burundi semble décider que l'AAPRB aurait une valeur constitutionnelle: « *Que celui qui violerait les grands principes constitutionnels de ce dernier [de l'Accord] ne pourrait pas prétendre respecter la Constitution* »<sup>79</sup>. L'enseignement de cet arrêt est que, tout en étant le socle de la Constitution du Burundi qui doit être respecté, l'AAPRB n'a pas une valeur supérieure à la Constitution du Burundi.

<sup>73</sup> Loi n°1/017 du 1<sup>er</sup> décembre 2000 portant adoption de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, *B.O.B. n°12 quater/2000*, pp. 1147-1448.

<sup>74</sup> Cet Accord « *contient un ensemble de principes constitutionnels qui ont fortement inspiré la Constitution du 18 mars 2005 actuellement en vigueur* » ; VANDEGINSTE S., *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, IOB Discussion Paper, 2006.04, Université d'Anvers, 2006.

<sup>75</sup> VANDEGINSTE S., *Power-Sharing, Conflict and Transition in Burundi: op. cit.*, p. 63-86.

<sup>76</sup> Voir la Constitution du Burundi de 2005 qui était en vigueur lors de l'adoption de la LPF au Burundi.

<sup>77</sup> Le Protocole IV, Chapitre I, Article 8 intitulé : « *Questions liées aux terres et aux autres propriétés* » : « (...) e) *La politique de distribution des terres domaniales est revue (...)* ».

<sup>78</sup> Cour Constitutionnelle, Affaire RCCB 303, *Arrêt*, 4 mai 2015, quatrième feuillet, voir l'analyse de VANDEGINSTE S., *A la recherche d'un ange gardien perdu ? op. cit.*, p. 5

<sup>79</sup> Cour Constitutionnelle, Affaire RCCB 303, *Arrêt*, 4 mai 2015, quatrième feuillet.

## §2. Appréciation de l'état de la mise en œuvre de la rénovation de la législation foncière et domaniale

32. L'appréciation de la mise en œuvre de la rénovation de la législation foncière a pris pour mesure l'adoption des textes législatifs et réglementaires(I), la vulgarisation des lois adoptées(II) et leur application effective(III) suivies des recommandations(IV).

### I. L'adoption des textes législatifs et réglementaire

#### A. Les textes législatifs

33. La législation foncière coloniale telle que prévue au Code civil Livre II a été renouvelée en partie par le Décret-loi n°1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier. En 1986, il y a eu l'adoption de la Loi n° 1/008 du 1 septembre 1986 portant Code foncier du Burundi<sup>80</sup>. Un des plus grands reproches de la rénovation de la législation foncière de l'époque est l'instrumentalisation du droit par les élites<sup>81</sup>.

34. Parmi les prévisions de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi figurait la révision du Code foncier du Burundi<sup>82</sup>. En 2004, il y a eu mise en place d'une Commission interministérielle pour la révision du Code foncier de 1986. Cette Commission a décidé de faire une consultation populaire pour recueillir les avis de la population sur les solutions aux problèmes fonciers. Les résultats de cette consultation ont nourri la rédaction de la lettre de politique foncière nationale. Cette dernière a été adoptée par le Conseil des Ministres du 15-16 avril 2009 et promulgué par le Décret n°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi.

35. Par la suite, le Burundi a, conformément aux exigences de l'AAPRB d'une part et de l'axe 1 de la Lettre de politique foncière nationale d'autre part, promulgué :

<sup>80</sup> Loi n° 1/008 du 1 septembre 1986 portant Code foncier du Burundi (in *B.O.B.*, 1986, n° 7-9, p. 125)

<sup>81</sup> Voir Kohlhagen D., *Land reform in Burundi: Waiting for change after twenty years of fruitless debate*, p.3:« *The best known examples relate to the spoliation of land following the departure of refugees and internally displaced people (ICG 2003; Hatungimana et al. 2003; Gatunange 2005; van Leeuwen et al. 2005; IDMC-NRC 2009). Especially after the 1972 massacres and in the years following the outbreak of civil war in 1993, many Burundians were forced to flee their homes. In many cases, their land was occupied by neighbors or local administrators, and quite frequently these occupations were sealed by documents countersigned by state officials. In 1976, a decree formally legalized some of these transactions, limiting the rights of former owners to partial compensation. One year later, in 1977, another decree extended the prescription of land ownership to customary land: all land occupied for a period of fifteen years, whether the initial occupation was intentionally illegal or not, was to be automatically transformed into full ownership*»

<sup>82</sup> Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi, Protocole 4, Chapitre I, §i « *Le Code foncier du Burundi doit être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres* »

- **La Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi :**

Le Code foncier a été élaboré pour régir l'ensemble des terres situées sur le territoire national et tout ce qui s'y unit et s'y incorpore soit naturellement, soit artificiellement<sup>83</sup>. Mais en même temps, le Code foncier de 2011 prévoit certaines matières qui sont régies par des lois spéciales en ces termes : « *Des lois particulières régissent certains aspects de l'activité immobilière tels que l'urbanisme, la promotion immobilière et les professions immobilières. Des lois particulières déterminent également les régimes respectifs des forêts, des espaces protégés, de l'eau ainsi que des substances minières et pétrolières. La conservation et la protection du sol sont régies par la réglementation sur l'environnement* ». Il sied pour cela de vérifier si ces lois ont été rénovées pour s'adapter à la nouvelle Lettre de politique foncière nationale et au niveau Code foncier.

Par ailleurs, le Code foncier de 2011 et les lois spéciales prévoient beaucoup de textes d'application qu'il convient de vérifier s'ils ont été mis en place pour permettre la mise en œuvre de la Lettre de politique nationale et du Code foncier du Burundi. Il était aussi prévu la mise en place d'un Code de l'aménagement du territoire.

- **Le Code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat du Burundi :**

Le Burundi s'est doté d'un Code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat du Burundi par la promulgation de la Loi N°1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Burundi<sup>84</sup>. Au départ, l'idée était de mettre en place un seul Code d'urbanisme et de l'aménagement du territoire et l'initiative d'élaborer ce Code est venue de l'Etat sans l'appui des bailleurs<sup>85</sup>. Mais lors de la validation de l'Avant-Projet du Code, la Commission a recommandé la séparation en deux codes<sup>86</sup>. Finalement, seul le Code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat a avancé et été promulgué<sup>87</sup>.

**Quid du Code d'aménagement du territoire ?** Les données du terrain confirment qu'il a été élaboré et adopté par les représentants du peuple<sup>88</sup> mais jamais promulgué pour des

<sup>83</sup> Article 1 du Code foncier de 2011.

<sup>84</sup> Loi N°1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Burundi, in BOB N°8/2016, pp.1253-1277.

<sup>85</sup> Information recueillie auprès du Chef du Programme foncier de la Coopération Suisse.

<sup>86</sup> Information recueillie auprès d'un Conseiller juridique du Sénat.

<sup>87</sup> Information recueillie auprès d'un Conseiller juridique du Sénat.

<sup>88</sup> Dans sa séance plénière du 24 août 2016, l'Assemblée nationale du Burundi a adopté à l'unanimité le projet de loi portant Code de l'aménagement du territoire, après l'exposé des motifs par le ministre de l'Eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, Emmanuel Niyonkuru. La séance était dirigée par Pascal Nyabenda le président de la chambre basse du parlement burundais,

raisons inconnues. Ce Code est néanmoins très indispensable pour le développement harmonieux du pays. En attendant sa promulgation et conformément à l'article 457 du Code foncier de 2011, ce sont les dispositions légales de la section 2, chapitre III, titre IV du Code Foncier de 1986 qui restent d'application<sup>89</sup>. Il sied de signaler que ce sont des dispositions dépassées et qui sont anachroniques au niveau terminologique avec le nouveau Code d'urbanisme<sup>90</sup>.

**Le législateur a aussi rénové la législation foncière et domaniale en mettant en place une série d'autres lois de mise en œuvre de la LPF :** Il s'agit de la Loi n°1/02 du 26 mars 2012 portant Code de l'Eau au Burundi, la Loi n°1/07 du 15 juillet 2016 portant Code forestier de la République du Burundi, la Loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la Loi N°1/02 du 25 janvier 2010 portant réorganisation de l'administration communale, la Loi n°1/21 du 15 octobre 2013 portant Code minier du Burundi telle que révisée par la Loi n° 1/012 du 22 septembre 2016 portant Modification des articles 146 et 151 de la Loi N°1/21 du 15 octobre 2013 portant Code Minier du Burundi, la Loi n°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale.

36. L'étude a noté qu'en plus du Code d'aménagement du territoire, le législateur n'a pas encore rénové la Loi N° 1/010 portant code de l'environnement de la République du Burundi 30 juin 2000, la Loi sur les successions et les régimes matrimoniaux. En particulier la réglementation des successions, des libéralités est toujours attendue parce que cette matière est encore régie par la coutume et la jurisprudence qui sont laissés à la libre appréciation du juge. En attendant la promulgation de cette loi sur les successions, la constitution qui consacre le principe d'égalité et de non discrimination<sup>91</sup> serait une référence pour le juge pour la mise en place d'une jurisprudence égalitaire.

37. L'étude rejoint l'avis de certains acteurs de mettre fin **au mimétisme législatif** qui nuit à l'application des lois adoptés. En effet, dans l'adoption des lois, il arrive que les rédacteurs s'inspirent largement des droits étrangers à tel point que la Loi adoptée est inapplicable parce qu'elle n'est pas adaptée au contexte burundais.

---

<http://www.ppbdi.com/index.php/ubum/imibano/4913-assemblee-nationale-du-burundi-adoption-du-projet-de-loi-portant-code-de-l-amenagement-du-territoire> (visité le 15/06/2019).

<sup>89</sup> Article 457 du Code foncier de 2011 : « *En attendant la promulgation du Code de l'aménagement du territoire, les dispositions relatives aux plans d'aménagement du territoire telles que contenues dans la section 2, chapitre III, titre IV du Code Foncier de 1986 restent d'application* ».

<sup>90</sup> Le Code d'urbanisme utilise le terme « schéma directeur d'aménagement » qui est inconnu dans le Code foncier de 1986.

<sup>91</sup> Article 22 de la Constitution du Burundi du 07 juin 2018 : « *Tous les citoyens sont égaux devant la Loi qui leur assure une égale protection. Nul ne peut être l'objet de discrimination (...)* »

38. L'étude attire aussi son attention sur *l'inflation des lois qui nuit à leur compréhension par le juge, par l'administration, par les praticiens du droit et la population*. Ce phénomène se caractérise par la multiplication des lois spéciales dispersées alors qu'il y avait la possibilité d'avoir un seul Code. Il aurait par exemple été sage de grouper le Code d'aménagement du territoire et le Code de l'urbanisme. Le groupement du Code de l'environnement et du Code de l'eau serait un avantage certain de même que la promulgation d'un code minier, pétrolier unique faciliterait la compréhension des lois.

39. A défaut l'étude recommande une capitalisation des règles applicables en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire, de la construction en un seul Recueil complet mis à jour. De même, il ne serait pas superflu de regrouper les textes qui s'appliquent dans le domaine foncier (Code foncier + lois spéciales) dans un seul Code de droit foncier.

40. Enfin, l'étude note aussi un chambardement des lois parfois non indispensable. En effet, si on veut changer un ou deux articles d'une loi, il n'est pas nécessaire de réviser toute la Loi. Pour faciliter la compréhension, il serait très sage de mettre le nouvel article en bas de l'ancien par l'utilisation de la formule *bis, ter*, ce qui contribue à une meilleure compréhension et applicabilité de la Loi<sup>92</sup>.

## **B. Les textes réglementaires d'application des lois**

41. L'étude de l'adoption des textes d'application des lois en matière de mise en œuvre de la Lettre de politique foncière a abouti à deux constats :

42. D'une part, l'Etat a fait des efforts pour mettre en place des textes d'application mais dans la plupart des cas, les efforts ont été tardifs, ce qui a retardé la mise en application de la LPF et des lois de mise en œuvre. En effet, le Décret n°100/129 du 23 juin 2016 portant modalités d'application des dispositions du Chapitre 3 « Droits fonciers certifiés » de la Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi a été mis en place plus de quatre ans après la décentralisation foncière. De plus, l'Ordonnance Ministérielle n°770/185 du 22 mars 2017 portant fixation des modèles de registre chronologique des demandes des certificats fonciers, de registre foncier communal et de certificat foncier n'a été mise en place que plus de 5 ans plus tard. L'étude a constaté que le retard dans la mise en place des textes d'application a entraîné des retards, des blocages, des ambiguïtés dans la mise en place des Services fonciers communaux et leur fonctionnement effectif sur terrain (voy. infra 74 à 77).

---

<sup>92</sup> Voir l'article 131 bis du CCLIII, voir les dispositions en rapport avec l'adoption dans le Code civil LII (Codes et lois du Burundi 2006).

Ceci est étonnant pour une réforme que l'Etat, et la population jugeaient urgent et indispensable.

De même la mise en place des textes d'application du Code foncier en matière d'inventaire des terres domaniales a été faite de manière tardive avec une insistance des bailleurs. A ce titre, l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux et le Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux ont été mises dans l'urgence en place 2 années après le début du PAGGF, ce qui a occasionné des ambiguïtés et des blocages sur terrain (voy. *infra* n°100 et suivants).

De plus la mise en place des textes d'application n'a pas été complète parce que le texte qui devait régir le domaine public et privé de l'Etat a été élaboré mais n'a pas encore été mis en place<sup>93</sup>.

Il sied de remarquer aussi que ces textes sur l'inventaire des terres domaniales ont été élaborés dans un climat de concurrence interministérielle au lieu de complémentarité, ce qui a occasionné des blocages lors de l'inventaire des terres domaniales (voy. *infra* n°107 à 118). Enfin, l'étude constate qu'il était temps de mettre en place le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement. Ce dernier est venu mettre un terme à un climat d'incertitude juridique de ces parcelles et diminuer les conflits fonciers.

D'autre part, l'étude a fait le constat que l'Etat n'a pas encore mis en place d'autres textes d'application pourtant indispensables pour la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière et des lois d'application. Il s'agit à titre d'exemple d'un texte d'application de la législation sur les marais, sur les paysannats, sur le domaine foncier de l'Etat, la mise à jour du Décret sur la délimitation des centres urbains et un texte juridique portant actualisation des tarifs d'indemnisation en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

43. Une particularité a été notée en ce qui concerne les marais. En effet, en plus de l'absence des textes d'application, la gestion des marais sur terrain devient de plus en plus complexe. Tout d'abord, il est difficile de distinguer les marais appartenant au domaine public de l'Etat et au domaine privé de l'Etat en l'absence d'inventaire global. Sur terrain, il est aussi difficile de distinguer les marais appartenant aux communes de ceux appartenant à l'Etat comme le confirme d'autres études « *Les exploitants des marais sont soumis à un statut*

---

<sup>93</sup> Informations recueillies auprès du PAGGF et du SP/CFN.

*juridique qui pose des problèmes de mise en œuvre sur terrain, en raison des interprétations multiples pouvant être faites de la Loi »<sup>94</sup>.*

Comme l'a bien expliqué le Directeur du Patrimoine foncier, le statut juridique des marais reste dans une confusion totale malgré l'intention du législateur dans le nouveau Code foncier. Prenons l'exemple d'un marais qui était déjà exploité par la population et qui leur appartient selon le Code foncier de 2011, s'il est aménagé de manière moderne par la Commune, cette dernière le présume domanial en violation de la Loi.

Il en est de même du remembrement des marais lors de leur aménagement parce que lors de la distribution des nouvelles parcelles, les paysans n'obtiennent plus les superficies initiales ce qui constitue une spoliation. Le Directeur du patrimoine foncier souligne qu'à ces problèmes s'ajoutent parfois des difficultés au niveau de la définition des marais en donnant l'exemple des régions secs en dépression (donc qui ne sont pas des marais), si elles sont irriguées, elles vont devenir humides et seront injustement considérées comme des marais. Dans ce cas, il y a violation des droits de la population.

### **III. La vulgarisation des lois**

44. L'étude a fait le constat que la Lettre de politique foncière du Burundi n'est pas connue sur terrain parce qu'elle n'a pas été vulgarisée et qu'il y a une très grande confusion entre la Lettre de politique foncière et la politique foncière. La vulgarisation d'autres textes de loi n'est pas satisfaisante à l'exception du Code foncier qui est connue dans les grandes lignes.

Les personnes interviewées admettent qu'il y a des textes relatifs au foncier qu'ils ont oui dire mais qu'ils n'ont jamais consultés notamment la Lettre de politique foncière, le Code minier, le Code de l'urbanisme, de la Construction et de l'habitat et la réglementation sur les Villages ruraux de développement<sup>95</sup>. Parmi les lois de mise en œuvre de la LPF, seul le Code foncier a bénéficié d'un élan de vulgarisation même si dans certaines communes, ce code n'est pas bien connu par les nouveaux administrateurs communaux.

Pour ce qui concerne la vulgarisation du Code foncier, les tribunaux qui n'ont pas bénéficié d'appui des partenaires n'ont pas eu de copies physiques de ce Code alors que d'autres ne savent pas qu'il a été révisé que très récemment. Néanmoins, le SP/CFN a fait une

<sup>94</sup> NINDORERA L.M., BIGIRIMANA G., HABWINTAHE J.M, NIHANGAZA C., NIYONKURU R.C, NTIBATINGESO D., RUZIMA S., SINDAYIGAYA S., *Evaluation avec le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*, Bujumbura, World Bank ZOA Kingdom of Netherlands, Septembre 2017, p. 5

<sup>95</sup> C'est le cas notamment à Gashoho(Muyinga), Marangara(Ngozi).

distribution du Code foncier dans tous les tribunaux mais les chefs des juridictions sont partis avec ces codes car ils ne sont pas conscients que c'est une dotation du tribunal. La vulgarisation électronique des lois adoptées et des textes d'application a été bien effectuée car toutes les lois ont été publiées sur internet. Certains acteurs clés notamment les juges ne sont pas au même niveau de connaissance. Ceux qui sont dans la zone d'intervention des partenaires sont plus informés du Code foncier et sur les textes d'application.

45. L'étude a recueilli les avis de certains acteurs étatiques du foncier ont proposé qu'à chaque adoption d'une loi, les Ministères puissent envoyer des circulaires qui informent le changement de la loi mais aussi la manière dont les administratifs doivent comprendre les principales innovations de la nouvelle loi.

46. L'étude nuance l'efficacité de la vulgarisation écrite dans un pays où la tradition orale est Reine. Faut-il penser à des émissions radiophoniques, des spots publicitaires, des séances de sensibilisation communautaire.

#### **IV. L'application effective des lois**

47. L'étude a constaté que l'application des lois est un autre défi de la mise en œuvre de la législation foncière et domaniale. Le Code foncier a subi des retards dans son application en raison de l'adoption tardive des textes d'application. Certaines dispositions du Code foncier sont encore inapplicables aujourd'hui en raison de la non adoption des textes d'application notamment pour les paysannats et les marais.

Le Code de l'eau du Burundi n'est pas bien respecté car les individus ont continué à violer par leurs constructions le domaine public hydraulique en particulier près du lac Tanganyika malgré l'interdiction formelle de la Loi aux yeux et au su de l'administration<sup>96</sup>.

48. Le Code d'urbanisme n'est pas bien appliqué car après sa promulgation, les quartiers anarchiques ont continué à se développer alors qu'il est interdit de construire sans autorisation<sup>97</sup>. En l'absence du Code d'aménagement du territoire du Burundi, ce sont les dispositions du Code foncier de 1986 sur les plans d'aménagement du territoire qui s'appliquent conformément à l'article 457 du Code foncier de 2011.

---

<sup>96</sup> Article 5 §3 du Code de l'eau au Burundi : « *Font partie du domaine public hydraulique : (...) les bords ou les rives des Lacs, sur une largeur de 150 m pour le Lac Tanganyika, cinquante mètres pour les autres lacs du pays, une largeur de vingt cinq mètres pour les rivières, affluents du Lac Tanganyika, à partir du niveau le plus élevé qu'atteignent les eaux dans leurs crues périodiques. Pour les autres rivières du pays, une zone de protection sur une largeur de cinq mètres est instaurée* »

<sup>97</sup> Article 100 de la Loi n°1/09 du 12 aout 2016 portant Code de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat.

Les professionnels du secteur interrogés convergent d'une part sur le fait que cette partie du Code foncier est devenue anachronique et d'autre part les schémas d'aménagement du territoire existant sont ignorés parce qu'ils sont contraires aux intérêts inavoués de certains individus ou groupes d'individus. Selon des informations recueillies auprès d'un conseiller juridique de la Direction d'Aménagement du territoire, les schémas existent mais ne sont pas suffisants, ni mises en valeur de manière régulière.

Un agent du service d'urbanisme à Rumonge nous a expliqué la raison d'existence des quartiers anarchiques : « *Nous avons des limites que nous ne pouvons pas dépasser parce que c'est en dehors du périmètre urbain, si nous dépassons ce périmètre pour aider la population qui construit n'importe comment pour tracer des routes droites, laisser les espaces pour l'eau et l'électricité, c'est contre la loi* ». La majorité des personnes interviewées ont répondu que ces schémas n'existeraient pas ou s'ils existent, ils ne sont pas portés à la connaissance des fonctionnaires de l'aménagement du territoire du Sud et du Nord du pays (Ngozi).

A ces difficultés d'application, s'ajoute le manque de collaboration entre les services publics qui est à l'origine des désordres dans le domaine de la construction et de l'aménagement du territoire. C'est notamment les services d'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui sont gérés au sein d'un même ministère mais dont la bonne collaboration laisse à désirer. L'urbanisme peut demander au cadastre d'aller aménager dans un lieu. Après l'aménagement, la gestion des plans est réservée à l'Urbanisme et le service du Cadastre n'a même pas accès au plan de lotissement, ce qui contribue au désordre.

49. Le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement a eu le mérite d'avoir une vision globale et de viser tous les villages à partir de ceux de la 2<sup>ème</sup> République.

L'étude recommande la sagesse et l'humanité dans son application effective qui ne saurait être évaluée dans une année mais aussi selon les personnes avisées, ce Décret aurait logiquement été un texte d'application du Code d'aménagement du territoire. L'étude n'a pas pu déterminer parmi les lois visées par ce décret, laquelle il serait un texte d'application.

50. L'étude note que la mise en place du Décret n°100/079 du 24 mai 2019 portant création, missions, organisation et fonctionnement de l'Office Burundais de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction : « OBUHA » est une des solutions au manque de collaboration, aux blocages et aux conflits de compétences (voy. *infra* n°81, 95, 107, 108, 117, 118) entre

les divers services chargées de la gestion foncière, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire [A la condition qu'il soit respecté et appliqué effectivement sur terrain] .

51. L'étude a noté que malgré la Loi n°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles, certaines communes n'ont pas supprimé cette taxe dans la pratique. En plus de ce prélèvement d'un impôt prohibé par la Loi, certaines communes majorent à leur guise les impôts car ils n'appliquent pas les mêmes tarifs. A titre d'exemple, la Commune Makebuko applique le taux de 10 %, la Commune Gihanga 13%, la Commune Kabezi applique le taux de 3 % majoré des frais de développement : 1 million= 25 milles, la Commune Rumonge 3%, Nyanza lac 3%, Kayogoro 3%, Bugarama 3% pour cent acte de notoriété. La loi sur la fiscalité communale pose des problèmes au niveau de l'impôt foncier sur les mutations qui ne se limite pas dans la pratique aux centres urbains et semi urbains. A ce sujet, le législateur devrait réviser le décret n°100/57 du 31 juillet 2000 portant classification des centres urbains car 19 ans plus tard, elle n'est plus adaptée à la réalité.

## **Section II : La restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière**

52. Dans la partie historique, nous avons constaté que le régime de la propriété privée mis en place par la législation coloniale et adopté par le législateur foncier du Burundi indépendant se caractérise par l'instauration d'un système foncier dualiste. Ce dernier se caractérise par la coexistence du droit coutumier qui régit les droits fonciers des populations locales et du droit écrit articulé sur le système de l'immatriculation foncière qui régissait les droits fonciers des personnes qui pouvaient s'offrir le luxe d'y accéder. L'édit du 10 août 1961 restera en vigueur dans la période qui a suivi l'indépendance, jusqu'à la promulgation du code foncier de 1986.

### **§1. Les services en charge de la gestion foncière du Code foncier de 1986**

53. Les rédacteurs du Code foncier de 1986 s'étaient donné pour objectif « l'unification » et la modernisation du droit foncier<sup>98</sup>. Tout compte fait, ce même code maintient plutôt le dualisme foncier qui prévalait jusque-là en dépit de l'édit du 10 août 1961 qui avait introduit le système de l'immatriculation allégé vingt-cinq ans avant<sup>99</sup>. Le législateur de 1986 face à

<sup>98</sup> Compte rendu intégral de la VIIIe session ordinaire de l'Assemblée Nationale, partie V, Avril 1986, p.6

<sup>99</sup> NIMPAGARITSE D.O, *La constatation et la transformation des droits fonciers coutumiers par le système de l'immatriculation ou de l'enregistrement allégé : Une solution de sécurisation foncière problématique au Burundi*, p.6-8.

l'ignorance, la pauvreté et les réticences des populations rurales devant le système Torrens, s'est résolu à laisser provisoirement coexister le régime de droit écrit et le système coutumier<sup>100</sup>. Par ailleurs, la forte centralisation et les faibles performances des services publics chargés du cadastre et de l'immatriculation foncière est l'autre raison qui a poussé le législateur foncier de 1986 à consacrer le dualisme droit écrit- droit coutumier.

En effet, les services publics de l'Etat, tant ceux qui s'occupaient du cadastre que ceux qui délivraient des titres fonciers, étaient organisés autour d'une direction nationale appuyée par quelques cellules à vocation régionale, implantées dans quelques centres urbains de l'intérieur du pays. Pour le cadastre, la Direction est actuellement sise à Bujumbura, et elle est appuyée par 3 cellules établies à Ngozi, Gitega et Bururi. Quant au Département des titres fonciers dont le siège se trouve à Bujumbura, il est complété par deux cellules dont l'une fonctionne à Gitega et l'autre à Ngozi<sup>101</sup>.

54. En conclusion, le droit existant avant l'adoption de la Lettre de politique foncière avait, par souci de réalisme, maintenu le dualisme droit coutumier- droit écrit et les services en charge de la gestion foncière étaient très centralisés et il n'y avait que des déconcentrations au niveau régional.

### **§3. Les prévisions de la LPF au Burundi**

55. La Lettre de politique foncière du Burundi de 2010 prévoit que cet axe a pour objet l'amélioration des services publics ayant en charge la gestion foncière. A ce titre, des mesures étaient prévues pour mettre en œuvre cet objet à savoir que :

*« 1. Les procédures de gestion des terres seront clarifiées et simplifiées.*

*2. Les archives foncières seront sauvegardées. Des travaux de numérisation et de digitalisation seront contractualisés auprès d'opérateurs spécialisés. L'information foncière ainsi dématérialisée pourra être intégrée dans une base de données foncière permettant une gestion transparente de l'information.*

---

<sup>100</sup> En effet, aux termes de l'article 356 du code foncier de 1986, les droits fonciers exercés en vertu de la coutume « peuvent » être constatés par un certificat d'enregistrement délivré par la conservation des titres fonciers. La formule « peuvent » qui est utilisée par la loi suffit pour indiquer que le régime de l'immatriculation n'est nullement rendu obligatoire.

<sup>101</sup> Données du terrain ; voir également NIMPAGARITSE D.O, *La constatation et la transformation des droits fonciers coutumiers par le système de l'immatriculation ou de l'enregistrement allégé : Une solution de sécurisation foncière problématique au Burundi*, p.6-8.

3. Les services en charge de la gestion foncière feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et d'équipements adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments.

4. La Direction de l'Aménagement du Territoire et l'Urbanisme sera dotée d'antennes provinciales »<sup>102</sup>.

De plus, il était prévu que des formations professionnelles seront réalisées à l'attention des agents afin d'ajuster leurs capacités aux nouveaux outils au titre de mesures d'accompagnements<sup>103</sup>.

56. La Lettre de politique foncière en tant qu'expression de la volonté générale de la population partage les mêmes préoccupations que l'AAPRB qui prévoyait que : « Une série de mesures est prise pour éviter des litiges ultérieurs relatifs aux terres, notamment l'établissement d'un registre des terres rurales, la promulgation d'une loi sur la succession et, à plus long terme, la mise en place d'un cadastre des terres rurales »<sup>104</sup>.

#### **§4. L'appréciation de la mise en œuvre de la restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière**

57. Le Code foncier de 2011 ne prévoit pas expressément la restructuration et la modernisation des services en charge du Cadastre. Néanmoins, le Code foncier de 2011 prévoit une déconcentration des services du Cadastre et des titres fonciers au niveau provincial. Ceci ressort de l'article 321 du Code foncier de 2011 qui dispose : « Le territoire est divisé en autant de circonscriptions foncières que de provinces administrées chacune par un Conservateur des Titres Fonciers placé sous l'autorité et le contrôle du Directeur des Titres Fonciers. De plus, des brigades provinciales du Cadastre sont créées et chargées particulièrement d'élaborer et de mettre régulièrement à jour les plans fonciers communaux qui sont mis à la disposition des services fonciers communaux et des services des titres fonciers ». Si l'article 321 du Code foncier de 2011 avait été bien appliquée sur terrain, le Burundi serait doté d'autant de circonscriptions foncières que de provinces, administrées chacune par un Conservateur des titres fonciers placé sous l'autorité et le contrôle du Directeur des titres fonciers.

<sup>102</sup> Lettre de politique foncière, p. 11

<sup>103</sup> Lettre de politique foncière, p. 11.

<sup>104</sup> AAPRB protocole IV art.8 g)

Néanmoins, la réalité sur terrain est tout à fait différente. Ainsi, jusqu'à maintenant la Direction des titres fonciers ne dispose que de 3 antennes régionaux à Bujumbura, Gitega et Ngozi. Les circonscriptions foncières n'ont pas été créées dans chaque province comme prévu à l'article 321 al.1 du Code foncier de 2011. De plus, les brigades provinciales du Cadastre n'ont pas été créées car jusqu'à maintenant le Cadastre ne dispose que 4 antennes du Cadastre à Bujumbura, Gitega, Ngozi et Bururi. Les effectifs des cadres et agents que comptent ces différents services demeurent actuellement limités. Selon une information recueillie à la Direction des titres fonciers, il y aurait un Projet avancé de fusion du Cadastre et des titres fonciers et leur déconcentration jusqu'aux provinces

58. Nous pensons que le Burundi a initié la restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion des terres dans le Code foncier de 2011 sans leur donner les moyens matériels, financiers et humains à la hauteur de la tâche qui leur est confiée. Comme l'écrit bien NIMPAGARITSE : *« A partir du moment où le cadastre et l'immatriculation seraient systématiquement étendus aux terres rurales, cette extension s'accompagnerait forcément du recrutement et de l'entretien d'une « armée » de fonctionnaires, ainsi que d'un corps notarial très dense. Et le pays devrait d'abord envisager la formation de ces effectifs. Ces agents et cadres devront également être dotés d'un matériel technique et d'autres équipements à la hauteur de la mission »*<sup>105</sup>.

Le coût de ces opérations est visiblement élevé car on a ainsi calculé, au Cameroun, qu'il faudrait 90 ans pour couvrir les opérations d'immatriculation portant sur les seules terres cultivées (jachères non comprises)<sup>106</sup>. Il aurait fallu envisager l'ouverture d'énormes crédits, non seulement pour la préparation en nombre suffisant d'un personnel qualifié, et pour l'acquisition d'un matériel approprié, mais également pour la décentralisation ou la déconcentration des services publics actuellement en place dans les secteurs du cadastre et des titres fonciers<sup>107</sup>. Ce sont des investissements importants à programmer que tous les pays ne peuvent pas se permettre.

---

<sup>105</sup> NIMPAGARITSE D.O, *La constatation et la transformation des droits fonciers coutumiers par le système de l'immatriculation ou de l'enregistrement allégé : Une solution de sécurisation foncière problématique au Burundi*, p.12.

<sup>106</sup> Pour une vue synthétique des expériences tentées dans l'ancienne Afrique française et à Madagascar, voir l'ouvrage de V. GASSE : *les régimes fonciers africains et malgache. Evolution depuis l'indépendance*. Paris, L.G.D.J., 1979. Voir spécialement les pages 32 à 49 et 291 à 307.

<sup>107</sup> NIMPAGARITSE D.O, *La constatation et la transformation des droits fonciers coutumiers par le système de l'immatriculation ou de l'enregistrement allégé : Une solution de sécurisation foncière problématique au Burundi*, p.12.

59. Au niveau de la restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière, l'étude est arrivée à plusieurs constats :

*Primo*, l'étude a constaté que la déconcentration des services du cadastre et des titres fonciers jusqu'au niveau des provinces n'a pas encore eu lieu. Mais les responsables des titres fonciers et du cadastre l'appellent de leur vœu. Mais comme nous l'avons montré, non seulement, il faut une bonne volonté mais aussi, il faut des investissements conséquents que l'Etat doit mobiliser avec ses partenaires techniques et financiers.

*Secundo*, pour ce qui est de la modernisation des services en charge de la gestion foncière, la Lettre de politique foncière prévoyait que « *Les services en charge de la gestion foncière feront l'objet d'une importante modernisation par l'acquisition de matériels informatiques et d'équipements adéquats, la rénovation et la construction de bâtiments* ». L'étude note que des efforts ont été faits par le gouvernement mais que des choses restent à faire vu l'état des bâtiments et les conditions de travail notamment à la direction des titres fonciers. Selon les informations recueillies au SP/CFN et à la direction générale des titres fonciers, les Titres fonciers ont reçu des appuis en équipements, nouveaux bureaux, armoires d'une valeur de 53 millions.

Le Cadastre a bénéficié des appuis en formation et en dotation d'outils. Même l'appui des bailleurs n'a pas permis une bonne informatisation et l'amélioration de l'archivage.

Une information recueillie auprès de la Direction des titres fonciers, le PAGGF n'a pas contribué comme prévu à la modernisation et à l'informatisation, le PAGGF a fait un archivage partiel qui n'a pas été à la hauteur de l'informatisation souhaitée. Néanmoins, si on essaie de recouper les informations, selon le PAGGF, la Direction des titres fonciers a reçu des ordinateurs, des imprimantes, des scanners pour la modernisation des services mais le PAGGF admet n'avoir pas fourni tout l'équipement promis. De même, les informations recueillies à la Direction Générale de l'Aménagement du territoire, les titres fonciers ont bénéficié des ordinateurs, ils ont bénéficié de l'aménagement des salles et des scanners pour la numérisation des titres de propriété. La base de données qui était censée être fournie aux titres fonciers n'a pas été finalisée en raison de la fin des financements de l'Union Européenne.

60. L'objectif visé était l'informatisation et l'archivage pour qu'il soit possible d'accéder au dossier à chaque étape mais ils le font encore de manière archaïque malgré les formations et le matériel. Ce retour aux routines d'avant l'informatisation n'est pas une spécificité

burundaise et sape les efforts de modernisation. Au Madagascar, le rapport d'évaluation de la Lettre de politique foncière note une situation semblable en ces termes « *Dans les enquêtes de terrain, une certaine impression de gâchis se dégage donc de ces programmes d'informatisation. La question qui revient le plus souvent est celle du manque de formation des personnels qui devaient utiliser le parc informatique qui leur était livré. Or de nombreux programmes de formations ont précisément été financés dans ce but. Ces formations étaient-elles inadaptées ou d'un mauvais niveau ? La version des formateurs est différente, ils dénoncent de leur côté le manque de motivation des personnels à s'appropriier ces nouvelles techniques, voire les manifestations de mauvaise volonté (absentéisme, inattention). Peut-être aurait-il fallu donner à ces formations une valeur professionnelle qualifiante avec délivrance d'une sorte de brevet ou d'attestation aux seuls stagiaires ayant acquis les connaissances requises ?* »<sup>108</sup>.

Nous estimons que la Direction des titres fonciers pense qu'il n'y a pas eu de modernisation parce qu'elle a été partielle et que les promesses de rénovation des bâtiments n'ont pas été tenues. Au niveau de la rénovation des bâtiments, il y a eu des blocages entre le PAGGF, la Direction Générale de l'Aménagement du territoire, la Direction des titres fonciers et la Direction du Cadastre.

En effet, selon les informations recueillies au MTTPAT, la Direction des titres fonciers voulait que le PAGGF finance la construction d'un immeuble en étage pour abriter leurs services alors que le PAGGF voulait financer la rénovation des bâtiments dans lesquels ils travaillent. Le PAGGF n'a pas pu financer ce bâtiment certes nécessaire pour des raisons budgétaires. Il convient de signaler que les services déconcentrés de la région Nord (Ngozi) ont bénéficié d'un appui du Programme Foncier de la Coopération Suisse en 2009 et 2010. Ce Programme a rénové le bâtiment et les archives de l'antenne régionale des Titres Fonciers de Ngozi et a appuyé le classement et l'archivage des données. A Bujumbura, le Programme Foncier de la Coopération Suisse a fourni un appui en mobiliers, classement et matériel de bureaux. A cette même époque, le Projet Gutwara Neza appuyait l'antenne des Titres fonciers de Gitega. Quant au Cadastre, le PAGGF avait promis de construire des bâtiments pour la Région Ouest et Nord mais la Direction du Cadastre national a fait pression pour que le PAGGF abandonne la construction des bureaux pour ses deux antennes (plutôt locataires) pour leur construire un rez-de-chaussée de la Direction nationale, ce que le PAGGF a refusé

---

<sup>108</sup> COMBY J., *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*, septembre 2011, p.20.

parce que c'était contraire au rapprochement du cadastre à la population par la déconcentration.

Cette étude a conclu que plus vraisemblablement, le problème vient surtout **d'un manque de progressivité et de suivi de la politique d'informatisation des Services** car il ne suffit pas seulement d'avoir du matériel informatique, il faut également des programmes adaptés au foncier et du personnel formé pour aboutir à une véritable informatisation. Encore, faut-il une volonté des acteurs de sortir de cette gestion foncière opaque coupant court aux pratiques de clientélisme, de corruption pour une transparence propice à la fiabilité de l'information foncière et d'un bon climat des affaires propices à l'investissement et au développement.

*Tertio*, l'étude a constaté que les plans fonciers communaux qui devaient être mis à la disposition des services fonciers communaux et des services des titres fonciers n'ont pas non seulement été élaborés mais aussi il n'existe aucune collaboration ni partage des plans fonciers communaux entre le Cadastre, les titres fonciers et les services fonciers communaux (Voyez infra n°0).

*Quarto*, l'étude a constaté un manque de collaboration entre d'une part les services fonciers communaux et les titres fonciers et le Cadastre d'autre part. Le Code foncier est clair sur la compétence du Service foncier communal pour l'établissement du plan foncier communal en son article 403 al.4 : « *Le Service foncier communal reporte la parcelle ainsi certifiée sur le plan foncier communal en mentionnant, sur le croquis de la parcelle, le numéro attribué à celle-ci au registre foncier communal* ». Plus concrètement, l'étude a également constaté qu'au lieu de travailler en synergie et complémentarité, les services fonciers communaux et les titres fonciers ne collaborent pas du tout ou rarement lors de l'affichage des demandes de transformation du certificat foncier en titre foncier.

61. L'une des raisons avancées par la Direction des titres fonciers pour justifier ce manque de collaboration avec les Services fonciers communaux, est qu'ils ne relèvent pas du même Ministère. A la question de savoir de quelle Ministère de tutelle relèvent les SFC, une partie des personnes interviewées pense qu'ils relèvent du Ministère ayant l'intérieur dans ses attributions en ce sens que les SFC sont créés par les Communes. Pour d'autres, les SFC appartiendraient aux Ministères ayant la gestion des terres dans leurs attributions et au Ministère ayant la décentralisation dans ses attributions.

62. L'étude, après avoir interrogé les divers acteurs du foncier constate plutôt que la raison de l'absence de collaboration et d'échange d'information serait que chaque acteur

voudrait conserver ses prérogatives et monopoliser les prérogatives partagées pour protéger les intérêts économiques connexes à ces prérogatives.

Ainsi par exemple, si un citoyen a demandé la transformation de son certificat foncier en titre foncier, le service des titres fonciers devrait s'inspirer du plan foncier communal et se faire accompagner si nécessaire par les agents fonciers communaux. Mais dans la pratique, le Conservateur des titres fonciers et le géomètre procèdent à l'enquête foncière classique au lieu du bornage pur et simple, ce qui surcharge le citoyen en termes de frais de séjour, de logement, de nourriture et de rafraîchissement de ces officiers publics. Cette procédure constitue une violation du Code foncier du Burundi, un dénigrement du certificat foncier (voyez *infra* n°0, 86) et un obstacle à la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière.

Dans les discussions avec les agents des Titres Fonciers, nous leur posions la question de savoir le rôle des SFC et la réponse était qu'ils ne connaissaient pas leur travail et qu'il n'y a pas de collaboration « *barya ni uburyo bwo kwirira amahera irya certificat ntawoyizera, iyo baduha alya mahera ntitwari gukora karya kazi gushika ku ma komine* »<sup>109</sup>. Cet état de fait a été aussi remarquée au début de la réforme foncière dans d'autres pays comme au Madagascar : « *Cependant, cette aide massive aura eu également un aspect négatif : une appropriation insuffisante des guichets par certaines communes où ils étaient perçus comme des corps étrangers. Dans ces communes, le système a été rapidement fragilisé, par le retrait de la plus grande partie des financements des bailleurs à partir du second semestre 2009* »<sup>110</sup>.

Une autre manifestation du manque de collaboration entre les institutions en charge de la gestion foncière se s'observe au niveau de l'absence de collaboration entre les services d'urbanisme et les services de l'aménagement du territoire pourtant relevant du même Ministère (MTTPAT). Le service d'urbanisme peut demander au service de l'aménagement du territoire d'aménager un espace donné. Après l'aménagement, la gestion des plans est réservée à l'Urbanisme et le service de l'aménagement n'a même pas accès au plan de lotissement.

Ces informations sont confirmées par la Direction Générale de l'Aménagement du territoire. Elle confirme que les blocages contre le partage des données sont à l'origine des problèmes de construction dans le domaine public hydraulique c'est-à-dire que l'urbanisme délivre des

---

<sup>109</sup> Traduction « c'était un moyen de partager l'argent car personne ne pourrait avoir confiance en ce certificat, si on nous avait donné l'argent qu'on a gaspillé (dans les SFC) nous aurions pu décentraliser le service des titres fonciers jusqu'au niveau des communes ».

<sup>110</sup> COMBY J., *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*, septembre 2011, p. p.23.

parcelles dans les 150m de protection du Lac Tanganyika et dans les 25 m (Ntahangwa, Kizingwe) de la protection des rivières malgré l'opposition des services d'aménagement du territoire et de l'environnement.

Ce manque de collaboration et ce refus de partage des données se sont aussi manifestés lors de la conception et de la mise en place du Système d'information foncière qui devrait centraliser les données de la Direction des Titres Fonciers, de la Direction du Cadastre et de l'Aménagement du Territoire. Les services du Cadastre et de l'aménagement sont d'accord pour partager les données alors que les services des Titres Fonciers ont refusé car ils veulent un accès séparé.

63. A notre avis, un système de données foncières unique des services de la Direction des Titres Fonciers, de la Direction du Cadastre, de l'Aménagement du Territoire, de l'urbanisme est indispensable pour mettre fin au désordre et aux abus. Ce système serait complet et servirait aussi à l'adressage et à la vérification de l'impôt foncier et l'impôt locatif.

### **Section III : La décentralisation de la gestion foncière**

64. Avant la LPF et la révision du Code foncier de 1986, des initiatives avaient été tentées pour offrir une protection des propriétaires coutumiers pauvres sans pour autant aboutir à la décentralisation de la gestion foncière. Il ne serait pas superflu de les analyser avant d'analyser la mise en œuvre de cette décentralisation telle que prévu par la LPF et le Code foncier de 2011.

#### **§1. Des initiatives précédentes en matière de sécurisation et décentralisation de la gestion foncière**

65. Ces initiatives précédentes en matière de sécurisation et décentralisation de la gestion foncière ont été mis en place par l'édit du Mwami n°. 5 du 10 août 1961, le Décret-Loi n° 1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier et le Code foncier du Burundi de 1986.

#### **I. L'édit du Mwami n°. 5 du 10 août 1961 : L'utopie du législateur**

66. Le premier texte innovant en la matière est l'Edit du Mwami n°5 qui organisait la procédure d'octroi de la propriété immobilière individuelle aux occupants coutumiers ainsi qu'aux détenteurs d'un droit d'occupation des sols en son article 9<sup>111</sup>. Cette disposition

---

<sup>111</sup> Art. 9 de l'Edit du Mwami n°.5 : « *Quiconque exerce sur des terres non appropriées selon les règles du droit écrit des droits privatifs soit en vertu de la coutume, soit en vertu d'une autorisation accordée par les autorités*

reconnaissait implicitement aux Barundi le droit de devenir propriétaires protégés par le droit écrit. C'est une réforme capitale parce qu'avant, les Burundais ne pouvaient titulaires que des droits privatifs prévus par la coutume.

67. Sur le plan procédural, l'Edit du Mwami n°. 5 avait innové en atténuant la longueur et le coût des formalités d'enregistrement au bénéfice des titulaires des droits d'occupation coutumiers désireux de transformer ceux-ci en droits de propriété protégés par le droit écrit. Les articles 11 à 14 de l'Edit du Mwami substituaient à cette longue procédure de droit commun le simple affichage de la requête du titulaire du droit foncier coutumier aux valves du Bureau communal du lieu où se trouvait l'immeuble en cause. Si aucune contestation n'était relevée dans le mois de l'affichage, la requête était adressée au conservateur des titres fonciers accompagnée d'une attestation établie par le bourgmestre sur avis conforme du Conseil communal.

Cet avis contenait tout renseignement utile quant à l'identité du requérant, la nature et l'étendue du droit qu'il détient et la requête devait également être appuyée, par un procès-verbal d'arpentage et de bornage dressé par un géomètre agréé<sup>112</sup>.

Pour éviter que la carence des géomètres à l'époque ne vienne ralentir le déroulement de la procédure, l'article 12 prévoyait que le procès-verbal pouvait être remplacé par un simple croquis produit par le demandeur du moment que ce dernier était approuvé et contresigné par les autorités communales. L'Edit du Mwami n°. 5 offrait les moyens d'assurer la transmission progressive des terres régies par le droit coutumier sous le régime de droit écrit<sup>113</sup>. Et si ce texte avait systématiquement été appliqué, le Burundi se serait retrouvé doté à plus ou moins brève échéance d'un cadastre général de toutes les terres appropriées ou occupées.

68. Néanmoins, tel ne fut pas le cas, étant donné que le régime instauré par cet édit a fini par tomber en désuétude<sup>114</sup> parce que ce régime était d'emblée inapplicable dans la pratique<sup>115</sup> car le Burundi ne disposait pas d'hommes et de ressources nécessaires pour le mettre en

---

*compétentes peut en obtenir la propriété telle qu'elle est organisée par la législation civile dans les conditions et limites fixées par le gouvernement du pays »*

<sup>112</sup> NIMPAGARITSE D.O., *op. cit.*, p. 586 et suivants, VERBRUGGHE A., l'enregistrement des propriétés foncières individuelles, in *RJRB*, n°.1 Premier trimestre 1966, pp.1-46.

<sup>113</sup> VERBRUGGHE A., l'enregistrement des propriétés foncières individuelles, *op. cit.*, pp.1-46.

<sup>114</sup> Car les Barundi n'ont pas soit vu ou pu voir la nécessité d'enregistrer leurs terres et la loi est restée inappliquée.

<sup>115</sup> D'après NIMPAGARITSE : « Pour mettre en œuvre le régime de l'immatriculation, le législateur se devait de trouver les formules les plus réalistes et les dispositions les mieux appropriées au milieu socio-économique du pays », NIMPAGARITSE D.O., *op. cit.*, p. 586 et suivants.

œuvre <sup>116</sup> La leçon qu'il faut tirer de cette première initiative est qu'il ne suffit pas de promulguer un texte de loi pour résoudre des problèmes, mais encore faut-il d'une part que cette loi soit applicable et que l'Etat et ses services aient le courage et la ferme volonté de suivre de près son application. A défaut cette loi risque de tomber en désuétude comme cet édit du Mwami.

## **II. Le Décret-Loi n° 1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier : la consécration d'une injustice**

69. Dans l'arrière-plan historique, nous avons montré que les burundais étaient titulaires des droits fonciers coutumiers. Ils ne pouvaient prétendre bénéficier de la prescription acquisitive reconnue aux immeubles régis par le régime du droit écrit (voy. supra n°17 à 19).

Le Décret-loi n° 1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier<sup>117</sup> a été adopté pour permettre aux occupants des terres de droit coutumier de bénéficier de la prescription acquisitive même sans l'immatriculation de leurs terres<sup>118</sup>.

Il permettait aux possesseurs de bonne foi et par juste titre d'acquérir le droit de propriété sur ces terres après 15ans<sup>119</sup>.

Mais, sans préjuger sur l'intention réelle des auteurs du Décret-loi n°. 1/20 du 30 juin 1977, ce dernier a eu des effets néfastes sur la protection de la propriété foncière des réfugiés burundais exilés à l'étranger. Les observateurs avisés voient dans ce texte, adopté cinq ans après la guerre de 1972, un instrument de spoliation étant donné qu'il a permis à ceux qui ont occupé leurs terres d'en acquérir la propriété par prescription acquisitive<sup>120</sup>. Pour éviter toute instrumentalisation du droit, le législateur aurait dû exclure les terres des réfugiés de son champ d'application du Décret-loi.

<sup>116</sup> NUKURI E., « L'apport du nouveau Code foncier en matière de résolution des conflits au Burundi », *op. cit.*, pp. 726-751.

<sup>117</sup> Art.1 du Décret-loi n°1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier, in *BOB n°10/77*, p. 556.

<sup>118</sup> L'article 1 de ce Décret-loi disposait comme suit : « *Les dispositions du titre XII du Code civil Livre III sont rendues applicables aux terres de droit coutumier visées à l'article 2 du décret du 14 septembre 1886 sur le régime foncier* ». Les dispositions du titre XII du Code civil Livre III organisaient la prescription en droit burundais en particulier l'article 648 du Code civil livre III (Titre XII, chapitre V) posait à l'époque le délai requis pour prescrire en matière immobilière en ces termes : « *Celui qui acquiert de bonne foi et par juste titre un immeuble, en prescrit la propriété par quinze ans* ».

<sup>119</sup> Art.623 du CCLIII : « *Pour pouvoir prescrire, il faut une possession continue et non interrompue, paisible, publique, non équivoque et à titre de propriétaire* ».

<sup>120</sup> GATUNANGE G., *op. cit.*, p. 9.

70. Ce Décret-loi n°. 1/20 du 30 juin 1977 n'a pas pu résoudre la question du dualisme juridique et nous pensons qu'il a contribué à l'accentuer car désormais les propriétaires coutumiers ne voyaient plus l'intérêt d'adopter le droit écrit étant donné qu'ils étaient désormais protégés par la prescription acquisitive. Ce Décret donnait un message contradictoire pour la population qui n'avait plus besoin de titres de propriété ou d'acte de notoriété pour être protégé dans ses droits.

### **III. Le Code foncier de 1986 : une omission de toute décentralisation.**

71. Le Code foncier de 1986 a été un continuateur de la législation coloniale belge car il ne prévoyait que le système d'immatriculation tel que prévue par le système Torrens. Ce dernier système ne faisait qu'accentuer le dualisme juridique droit écrit-droit coutumier hérité de la colonisation.

72. L'établissement du droit de propriété foncière pose des défis parce que, d'une part, les populations rurales n'ont pas les moyens d'enregistrer leurs droits fonciers et, d'autre part, les services de l'état n'ont pas les moyens humains et techniques de couvrir le territoire national<sup>121</sup>. Les titulaires des droits coutumiers restent sous la menace de l'arbitraire de l'administration qui soutient que ce sont ses terres illégalement occupées pour ne pas verser l'indemnisation prévue par la loi<sup>122</sup>.

### **§2. La décentralisation de la gestion foncière dans l'AAPRB et la LPF au Burundi**

73. L'AAPRB avait prévue comme solution que « *une série de mesures est prise pour éviter des litiges ultérieurs relatifs aux terres, notamment l'établissement d'un registre des terres rurales* »<sup>123</sup>. Faisant suite à cette nécessité, la Lettre de politique foncière traite de la décentralisation de la gestion foncière dans son axe 3 qui a pour objet la mise en œuvre d'un dispositif juridique et institutionnel local, renforçant les capacités des communes. Les ambitions de ce dispositif étaient de répondre à la forte demande en documents garantissant la sécurité foncière de leurs détenteurs<sup>124</sup>.

Pour arriver à la décentralisation de la gestion foncière, une série d'actions à réaliser étaient prévues :

<sup>121</sup> NUKURI E., « L'apport du nouveau code foncier en matière de résolution des conflits au Burundi », in *op. cit.*, pp.726-751 ; NIMPAGARITSE D., *op. cit.*, pp.482 et s.

<sup>122</sup> Iwacu: Les terres de l'Etat : une ressource rare, des périmètres contestés, 10 juillet 2013, <http://www.iwacu-burundi.org/les-terres-de-letat-une-ressource-rare-des-perimetres-contestes/> (visité le 10/09/2013)

<sup>123</sup> L'AAPRB, protocole IV art.8 point g).

<sup>124</sup> Lettre de politique foncière, p.11.

1. Un service foncier de proximité sera créé au niveau de la commune. Il sera chargé de la délivrance et de la mutation de certificats fonciers définissant les droits sur la terre.
2. Les services fonciers seront équipés et dotés d'agents formés. Un support cartographique récent permettant l'identification des parcelles individuelles sera mis à disposition.
3. Des commissions collinaires, comportant des élus et des notables, seront nommées pour assurer l'identification locale des droits certifiés par le service communal.

Par ailleurs, des mesures d'accompagnement étaient prévues à savoir que la population est informée de l'existence et du fonctionnement du service et que la décentralisation des services fonciers est accompagnée d'un transfert de moyens financiers y relatifs (redevances, taxes, etc.). La Lettre de politique foncière prévoyait aussi une mesure prioritaire à savoir que : « *La mise en œuvre des services fonciers communaux s'inscrira dans la législation foncière rénovée. Elle sera spécifiquement codifiée, notamment pour formaliser la valeur juridique des certificats fonciers communaux et pour préciser les liens entre les services communaux et les services fonciers nationaux* »<sup>125</sup>.

### **§3. La décentralisation de la gestion foncière dans le Code foncier de 2011**

74. Faisant suite à la LPF, le Code foncier de 2011 a innové en prévoyant la décentralisation de la gestion foncière au niveau des Commune en son article 384 qui dispose : « *Pour la mise en œuvre de la procédure de certification, dans le respect de la législation communale, la commune met en place un Service foncier communal chargé notamment :*

- 1° d'identifier et de sécuriser les modes d'appropriation du sol reconnus et protégés par la loi, à l'exception des terres enregistrées, des zones protégées et des terres domaniales et des établissements publics ;*
- 2° d'archiver et de conserver les documents et plans relatifs aux droits fonciers sécurisés ;*
- 3° d'assurer la gestion du domaine immobilier de la Commune et notamment d'en tenir l'inventaire à jour ;*
- 4° d'appuyer et assister les opérations d'enquête foncière prescrite dans les opérations de gestion domaniale.*

---

<sup>125</sup> Lettre de politique foncière, p.11.

*Le Service foncier communal fonctionne sous la direction et la responsabilité de l'Administrateur communal. Les modalités générales de fonctionnement de ce service seront fixées par Décret, dans le respect des dispositions de la loi communale ».*

Le Code foncier fait du SFC un organe important ayant l'exclusivité dans la délivrance des certificats fonciers communaux car « *Dans les communes non encore pourvues de Service foncier communal, aucun certificat foncier ne peut être émis* »<sup>126</sup>. Le Code foncier de 2011 tient en compte de la spécificité du Burundi en matière d'exploitation collective des terres en familles et de la facilitation de la procédure aux populations analphabètes car il prévoit en son article 390 que : « *La demande de certificat foncier est déposée par écrit au Service foncier communal. Elle peut être individuelle ou collective. Le Service foncier communal met à la disposition des demandeurs des formulaires et les aide, le cas échéant, à les compléter* ».

La compétence pour établir le Certificat foncier est réservée au SFC et la signature du Certificat est de la compétence de l'administrateur communal conformément à ses compétences lui reconnues par l'article 69 de la Loi sur le Notariat qui dispose : « *L'Administrateur communal a, moyennant un stage pratique au sein d'un office notarial ou dans un cadre équivalent, compétence pour procéder aux formalités et passer les actes suivants :*

- a) les actes constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers portant sur les terres non enregistrées ;*
- b) la légalisation de signatures ;*
- c) la délivrance des certificats de vie et des certificats de nationalité ;*
- d) l'établissement des actes de notoriété (...)»*<sup>127</sup>.

#### **§4. La mise en œuvre de la décentralisation sur terrain**

75. Au niveau des dispositions législatives et du Code foncier, la décentralisation est prévue avec des services ayant des compétences clairement définies et un cadre institutionnel dans lequel ils sont censés trouver une place de choix.

Néanmoins, il sied d'analyser l'application réelle par la vérification de l'adoption des textes d'application et de la mise en œuvre pratique de cette réforme sur terrain car un des

<sup>126</sup> Article 387 du Code foncier du Burundi de 2011

<sup>127</sup> LOI n° 1/004 9 juillet 1996 portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que statut des notaires, in *B.O.B.*, 1986, n° 8, p. 372.

problèmes des pays africains n'est pas l'adoption des lois mais leur effectivité comme l'écrit le Professeur KAMTO : « *Il y a lieu de craindre qu'il s'agit surtout d'une "opération de charme contagieuse" avant tout destinée à rassurer les bailleurs de fonds internationaux et de façon générale à faire plaisir à la Communauté internationale aussi pressante sur les principes que peu regardante sur l'effectivité* »<sup>128</sup>.

### **I. La création du SFC : des initiatives disparates en l'absence d'une politique nationale prioritaire et un déficit d'appropriation**

76. Dans l'analyse de l'état des lieux de la mise en œuvre de la décentralisation des services en charge de la gestion foncière telle que prévue par la LPF, l'étude a fait un constat factuel et préliminaire que 9 ans après l'adoption de la LPF, certaines communes ont mis en place des SFC soit avec l'appui des partenaires, soit de leur propre initiative, d'autres n'ont pas mis en place les SFC.

77. L'étude s'est focalisée ensuite sur les raisons de cette mise en œuvre disparate et un peu désordonnée de la décentralisation des services en charge de la gestion foncière. L'étude a constaté, après analyse des données du terrain que cette situation est à la fois normale et anormale pour plusieurs raisons:

78. Tout d'abord, aucune initiative globale n'a été prise pour obliger les communes à créer les Services fonciers communaux. Au niveau communal en effet, la mise en place des SFC est une question de volonté des communes en raison de l'appropriation de la réforme et de leur sensibilité. Dans les communes visitées, les administrateurs communaux et les agents des SFC interrogés ont constaté qu'en l'absence de l'appui des ONG et des partenaires techniques et financiers, il n'est pas aisé de créer un SFC.

Ce point de vue n'est pas biaisé mais la révision du Code foncier et son application n'est pas de la responsabilité des partenaires techniques et financiers mais du Gouvernement et des autres personnes publiques. L'étude note que la bonne volonté des ONG qui ont pris le devant très tôt pour appuyer la création des SFC a été plutôt interprétée dans la mentalité de la population et de certains administratifs comme s'il n'était pas de la responsabilité des Communes de créer des SFC.

---

<sup>128</sup> KAMTO M., « Charte Africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, constitutions nationales : articulations respectives », in FLAUSS J. F., LAMBERT-ABDELGAWAD E., *op. cit.*, p. 36.

Dans notre étude, on présentait cela pour les SFC encore appuyés par les bailleurs, parfois les administrateurs communaux n'étaient pas conscients que les SFC sont des organes de la Communes « *Barya bakozi bo muri guichet foncier ya FIDA, ZOA* »<sup>129</sup>. Parfois, ils ne connaissaient même pas leur emploi du temps, s'ils étaient sur terrain ou s'ils viendraient au Bureau : « *Mbe basha uno munsu baraza canke bagiye kuri terrain kwirira amafaranga, aho Proje izokugarira akazi kagahera bazoba bagowe* »<sup>130</sup>.

De plus, lors de la clôture des programmes qui appuyaient les SFC, les communes ont eu des difficultés à gérer la sortie en particulier pour la mobilisation des ressources budgétaires nécessaires au fonctionnement des SFC. Cette situation est illustrée par un administrateur qui mettait en demeure des agents du SFC « *Ndabahaye amezi atandatu kugira mwinjize amahera muri komine atuma mukora canke muronke ONG ibaha uburyo ahandi hoho nzokugara iyo service yanyu* ».

Mais peu à peu grâce aux sensibilisations et formations les Communes commencent à comprendre que les SFC leur appartiennent. La mise en place de ce système a également rencontré de défis semblables en Madagascar « *il est donc assez remarquable que la plupart des guichets soient parvenus à survivre, en dépit de grandes difficultés, en particulier financières, et que le plus grand nombre d'entre eux ait pu poursuivre ses activités. Il a même été possible d'observer quelques créations de nouveaux guichets, de la seule initiative communale, sans soutien financiers spécifique* »<sup>131</sup>. D'où l'appui des bailleurs doit être limité dans le temps avec une stratégie claire de sortie pour une responsabilisation des pouvoirs publics en charge des SFC. L'étude note quand même des communes qui ont créé des SFC de leur propre initiative avec leurs ressources budgétaires. C'est un bon début même si le manque de formation des agents handicape la compréhension de leurs missions et impacte négativement leur travail, ces communes devraient bénéficier prioritairement de l'appui en formation des partenaires.

79. Ensuite, la création des SFC ou l'absence de ce service peuvent s'analyser sur plusieurs niveaux mettant en jeu la responsabilité des acteurs différents.

<sup>129</sup> Traduction ces employés du Guichet foncier du FIDA, de ZOA.

<sup>130</sup> Traduction « *Est-ce qu'aujourd'hui ils (les agents des SFC) vont se présenter au service ou ils vont effectuer une descente sur terrain pour bénéficier des frais de mission, quand le projet (qui appui le SFC) va fermer et que par conséquent leur travail finira, ils auront des problèmes* ».

<sup>131</sup> COMBY J., *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*, septembre 2011, p.23.

Au niveau de l'administration locale décentralisée, le Code foncier habilite les communes à mettre en place les SFC<sup>132</sup>. Mais il appartient à la Commune et en particulier au Conseil communal de mettre en place effectivement le SFC<sup>133</sup> et cela dépend de la connaissance et de la volonté de chaque commune et même de la reconnaissance de la nécessité de ce service. Certaines communes mettent en place les SFC parce qu'elles constituent un des critères d'évaluation des performances.

L'étude note aussi que les administrateurs ne prennent pas d'initiative pour contacter les bailleurs. Les partenaires appuient certains SFC plutôt que d'autres sans doute pour des raisons opérationnelles. Mais les administrateurs ne prennent pas les devants pour demander l'appui des bailleurs. C'est le cas d'un administrateur communal qui disait attendre que les ONG arrivent dans sa Commune pour l'appuyer : « *turarindiriye natwe ko FIDA, coopération Suisse canke ZOA boshika ngaha bagashiraho ico gisata* ». Dans ces mots on comprend que la Commune ne s'est pas appropriée de la réforme.

Au niveau des services déconcentrés de l'Etat qui exercent la tutelle sur la Commune, le gouverneur peut enjoindre les communes à mettre en place les SFC (tutelles coercitive)<sup>134</sup> mais pour la plupart des cas ils ne le font pas. C'est comme si ce n'est pas un sujet à l'ordre du jour au niveau provincial.

Au niveau du pouvoir central, le Ministère de l'intérieur peut en faire une priorité et pourrait décider de mettre les SFC en place lui-même<sup>135</sup>. Il en est de même de la Présidence de la

---

<sup>132</sup> Article 384 du Code foncier de 2011 : « *Pour la mise en œuvre de la procédure de certification, dans le respect de la législation communale, la commune met en place un Service foncier communal chargé notamment : 1° d'identifier et de sécuriser les modes d'appropriation du sol reconnus et protégés par la loi, à l'exception des terres enregistrées, des zones protégées et des terres domaniales et des établissements publics ; 2° d'archiver et de conserver les documents et plans relatifs aux droits fonciers sécurisés ; 3° d'assurer la gestion du domaine immobilier de la Commune et notamment d'en tenir l'inventaire à jour ; 4° d'appuyer et assister les opérations d'enquête foncière prescrite dans les opérations de gestion domaniale. Le Service foncier communal fonctionne sous la direction et la responsabilité de l'Administrateur communal. Les modalités générales de fonctionnement de ce service seront fixées par Décret, dans le respect des dispositions de la loi communale* ».

<sup>133</sup> Article 13, 7° de la Loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale : « *Le Conseil communal règle, par ses délibérations, les affaires de la Commune. Il exerce notamment les activités suivantes : (...) 7° Il décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de la gestion de ceux-ci* ».

<sup>134</sup> En vertu de l'article 114 de la loi n°1/33 DU 28 novembre 2014 portant révision de la Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale qui dispose : « *Lorsque les autorités communales sont en défaut d'exécuter les mesures qui leur incombent en vertu des lois et règlements, le Ministre ayant l'administration territoriale dans ses attributions et le Gouverneur de Province ou le Maire, selon le cas, peuvent après deux avertissements successifs, se substituer à elles en prenant toute mesure à cet effet* »

<sup>135</sup> L'article 114 de la loi n°1/33 DU 28 novembre 2014 portant révision de la Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale.

République qui, en s'impliquant plus, pourrait contribuer à la création de ce service important sur tout le territoire national.

80. Selon le Secrétariat permanent de la CFN, au début de la réforme, l'initiative dans la mise en place des SFC provenait surtout des ONG et des partenaires techniques et financiers. L'Etat ne s'est pas approprié de ces dispositifs dès le début de sa propre réforme, ce qui explique les retards et les disparités dans la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière au Burundi. Les constats de notre étude corroborent les autres études sur la question de la pérennité de la réforme et du risque qu'elle tombe en désuétude « *Des problèmes liés à la pauvreté aigüe des ménages, à la faiblesse des ressources économiques et financières disponibles au niveau des communes et de l'Etat central, ainsi qu'à la capacité technique du personnel des communes soulèvent des questions sérieuses quant à la qualité et à la pérennité des services fonciers livrés à l'échelle locale* »<sup>136</sup>.

Les conclusions de notre étude sont que l'Etat doit prendre ses responsabilités, s'approprier de la décentralisation foncière en exigeant la création des SFC dans toutes les communes du Burundi. Les partenaires techniques et financiers du Burundi peuvent appuyer le Gouvernement mais ces efforts seront vains si l'Etat ne prend pas conscience de l'importance des SFC dans la résolution des conflits fonciers, le développement économique et la paix sociale. Les Communes doivent prendre conscience de l'importance des SFC dans leur développement harmonieux, les créer et les appuyer. A défaut, l'administration centrale doit recourir à la tutelle coercitive pour obliger les Communes à les créer.

## **II. La décentralisation foncière : un flou sur le Ministère pilotant la réforme et des conflits de compétence qui aboutissent au dénigrement du Certificat foncier communal.**

81. L'étude note un certain flou ou un conflit de compétences entre plusieurs ministères dans le pilotage de la mise en place des SFC. Lors de notre étude, il y a une question qui a eu des réponses variées à savoir quel est le ministère de tutelle des SFC. Est-ce le Ministère de l'intérieur, lui qui assure la tutelle de l'administration communale ? Est-ce le ministère ayant la gestion des terres rurales dans ses attributions ? Est-ce le Ministère ayant les terres urbaines dans ses attributions ou c'est le Ministère de la Justice qui est en charge du notariat ?

---

<sup>136</sup> NINDORERA L.M., BIGIRIMANA G., HABWINTAHE J.M, NIHANGAZA C., NINHAZE E., NIYONKURU R.C, NTIBATINGESO D., RUZIMA S., SINDAYIGAYA S., *Evaluation avec le Cadre d'Analyse de la Gouvernance Foncière (CAGF)*, Bujumbura, World Bank ZOA Kingdom of Netherlands, Septembre 2017, p. 5.

Pour certains, c'était le Ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions parce que les SFC sont intégrés aux communes. Pour les autres, c'est le Ministère ayant les terres rurales dans ses attributions parce que les SFC s'occupent des terres rurales. Pour d'autres, c'est le Ministère de la Justice à travers la Direction des Titres Fonciers car (sic) les SFC doivent transmettre une copie de chaque certificat délivré au Conservateur des titres fonciers. Ces considérations/points de vue aboutissent à des conflits de compétences et à des blocages interinstitutionnels qui handicapent l'efficacité de la décentralisation foncière et au dénigrement du CF par des institutions étatiques sensées le promouvoir. Il s'agit de l'administration communale, de la Direction des titres fonciers et des tribunaux de résidence.

82. Une analyse du Décret n°100/037 du 19 avril 2019 portant révision du Décret n°100 du 18 septembre 2015 portant structure, fonctionnement et missions du Gouvernement de la République du Burundi permet de constater que la gestion des SFC est une question qui relève de plusieurs Ministères.

<b>Ministère ayant l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local</b>	<b>Ministère de la justice, de la protection civique et garde des Sceaux :</b>	<b>Ministère de la décentralisation et de la réforme institutionnelle</b>	<b>Ministère de l'Environnement, de l'agriculture et de l'élevage</b>	<b>MTTPEA T</b>
Article 13 du Décret n°100/037 du 19 avril 2019 : <i>Assurer l'encadrement et le suivi de l'administration territoriale et de tous les services de son ressort</i>	Article 16 du Décret n°100/037 : Assurer l'enregistrement et la gestion des titres fonciers Lire en liaison avec l'article 383 du Code foncier de 2011 : « <i>Les droits réels non enregistrés par le Conservateur des Titres Fonciers peuvent l'être par le Service foncier communal qui délivre à leurs titulaires un certificat foncier</i> ».	Art.22 du Décret n°100/037 : - Concevoir et exécuter la politique nationale de décentralisation et de la réforme institutionnelle - Veiller à la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation en concertation avec les autres ministères	Article 27 du Décret n°100/037 : Concevoir, planifier, coordonner, et exécuter la politique nationale en matière(...) des terres(...).	Article 29 : Assurer le Cadastre et la sécurisation foncière

83. D'abord, l'étude a constaté que dans certaines communes, l'administration dénigre directement le certificat foncier communal pour protéger ses intérêts financiers habituels. Certaines communes (Par exemple Makebuko et Itaba) continuent à délivrer l'acte de notoriété ou plutôt une version dénaturée de celui-ci. En cas de vente d'une propriété foncière, le vendeur et l'acheteur se présentent à la commune pour payer la taxe sur la transaction. Après le paiement de la taxe, l'administration communale établit directement l'attestation de notoriété.

La population doute dans ce cas qui parmi l'acte de notoriété et le certificat foncier est plus fort. Ceci est plus grave lorsque la propriété est déjà certifiée, l'acheteur et le vendeur verront qu'il n'y a plus intérêt à annuler l'ancien certificat pour établir un autre en faveur de l'acheteur (s'il a acheté toute la propriété foncière) ou de morceler le certificat annulé entre plusieurs certificats aux nouveaux acheteurs.

L'étude a noté une particularité pour la Commune Gitaramuka qui ne délivre plus l'acte de notoriété mais une attestation d'achat de la propriété sur base de laquelle le SFC va lui délivrer un certificat foncier après les formalités prévues par le Code foncier de 2011 (affichage, enquête foncière, affichage du procès-verbal d'enquête, délivrance du CF). Mais ici aussi la confusion reste parce que pour la population, c'est un document qui prouve la propriété. De même, la Commune Buhiga délivre à la place de l'acte de notoriété un contrat d'achat et de vente de parcelle moyennant paiement de la taxe sur la transaction. Mais ici, la procédure d'obtention du contrat d'achat est très compliquée pour la population et l'administration les surcharge avec des frais et des dépenses doubles.

En effet, celui qui achète une parcelle doit dans une première phase, faire établir un acte sous seing privé (contrat d'achat) sur lequel signent les témoins, les membres de la famille, les élus collinaires et les *bashingantahe*, ce qui entraîne des frais non négligeables. Dans une deuxième phase, l'acheteur se présente à la Commune pour faire certifier la propriété et la Commune lui prépare un contrat d'achat dactylographié qu'il doit faire retourner à la colline pour que les témoins, les membres de la famille, les élus collinaires et les *bashingantahe* signent une deuxième fois et ici il faut y ajouter la signature du chef de zone. Cette deuxième phase est un doublon et elle coûte chère.

Dans une troisième phase, l'administrateur authentifie cet achat moyennant paiement d'un impôt 10% du prix de vente. Dans une quatrième phase, l'administration l'envoie au SFC

pour certifier la terre ce qui entraîne de nouveaux des frais. Par conséquent, le SFC qui était supposé être moins cher et accessible devient plus cher qu'un titre foncier.

L'Etat burundais doit alléger ces procédures administratives chères et compliquées sous peine de faire échouer la décentralisation foncière. Il a été vérifié dans d'autres pays notamment le Madagascar que l'alourdissement des procédures de transfert pousse la population à se méfier du nouveau système et à ne pas actualiser les transferts des certificats fonciers ou les morcellements des propriétés certifiées. Par conséquent, la population revient aux contrats manuscrits et retombe dans l'ancien système et ses problèmes d'avant la réforme<sup>137</sup>.

84. L'étude a remarqué que la majorité des communes visitées délivre l'acte de notoriété en violation de la Loi. Mais en plus, les communes n'appliquent pas les mêmes taux (3%, 5%, 10%, 15%). Les SFC de la province Ngozi perçoivent 3% comme frais pour acte de notoriété à l'exception de Marangara qui a supprimé ce document. Toutes les communes de Muyinga perçoivent les frais de 3% pour acte de notoriété, à l'exception de la Commune Gashoho qui exige 15%. Dans cette dernière Commune, l'acheteur de la propriété foncière paie 5% et le vendeur paie 10%.

L'étude s'est posé la question de savoir comment concilier les intérêts financiers des communes avec la valorisation du certificat foncier. Le SFC de Makebuko propose de supprimer l'acte de notoriété ou s'il est maintenu, que tous les documents fonciers soient délivrés au niveau du SFC pour éviter les doutes et les doublons c'est-à-dire une véritable intégration du SFC dans l'administration communale. L'expert propose soit la suppression de cette taxe perçue sans base légale, soit que le législateur l'établisse moyennant harmonisation des taux en vertu des principes constitutionnels de légalité et d'égalité

Ensuite, l'étude a constaté que le service des titres fonciers de Gitega ne reconnaît pas la valeur du certificat foncier en ce sens que si une personne ayant fait certifié sa propriété foncière s'adresse à la Direction des Titres fonciers pour transformer son certificat foncier en titre foncier, il lui exige de produire en plus du certificat foncier un acte de notoriété ou un acte de cession de la propriété de la part de l'Etat. On le traite comme celui qui n'a pas jamais eu de certificat foncier.

85. Par conséquent la population se demande pourquoi le SFC délivre un document sans valeur et considère que la recherche du certificat foncier est une perte de temps et de moyens.

---

<sup>137</sup> Voir à ce sujet COMBY J., *Evaluation de la réforme foncière à Madagascar*, septembre 2011.

Ceci est une violation du prescrit de l'article 410 du Code foncier de 2011 qui prévoit : « *Par dérogation aux règles relatives à la procédure d'enregistrement du droit de propriété telle que prévue par les articles 323 et suivants du présent Code, le détenteur du certificat foncier peut demander la transformation de celui-ci en titre foncier par le service compétent, selon les modalités suivantes :*

*1° il doit préalablement faire procéder au bornage de sa propriété ;*

*2° il doit déposer une demande écrite auprès du Service foncier communal lequel la transfère pour compétence au Service chargé des titres fonciers territorialement compétent ;*

*3° à la diligence des services concernés, la demande de transformation est affichée aux bureaux du service chargé des titres fonciers et au Service foncier communal pendant une période de quinze jours, celle-ci étant décomptée à partir de la date de l'affichage au service en charge des titres fonciers ;*

*4° à l'issue de ce délai, et en l'absence d'opposition étayée par des preuves recevables, le Service chargé des Titres fonciers procède à la transformation par la création du titre foncier. Il en informe le Service foncier communal et invite le requérant à venir retirer son titre. A la remise de ce dernier, le certificat foncier communal est déposé par le requérant, radié et transmis au service foncier communal pour que la transformation du certificat foncier en titre foncier soit inscrite au registre foncier communal et le numéro de titre foncier de la parcelle nouvellement titrée, reporté sur le plan foncier communal ;*

*5° dans le cas où une opposition ou une demande d'inscription a été reçue, elle doit être réglée avant que le Service des titres fonciers puisse procéder à la transformation si celle-ci est recevable.*

*La décision du Conservateur d'accorder ou de refuser la transformation du certificat foncier en titre foncier est susceptible de recours juridictionnel conformément aux articles 340 à 344 ».*

86. Les titres fonciers ignorent complètement cette partie du Code Foncier relative aux droits fonciers certifiés alors qu'ils devaient travailler de concert pour une meilleure certification et enregistrement des terres des personnes privées. Les titres fonciers le font pour plusieurs raisons :

✓ **La méfiance entre institutions déconcentrées et décentralisées :** Dans notre discussion avec un agent du service des titres fonciers, ce dernier nous a expliqué qu'il est

difficile pour les titres fonciers d'avoir la foi dans un certificat foncier communal dressé sans aucun regard du Directeur des Titres Fonciers. C'est pourquoi, en plus du certificat foncier communal, ils exigent l'acte de notoriété alors que la Loi ne le prévoit pas. Par ailleurs, les titres fonciers font une enquête foncière en bonne et due forme (alors que la loi parle du bornage parce que les titres fonciers n'acceptent pas de se fier aux données du SFC qu'ils ne contrôlent pas et de ce fait non fiables), a-t-il ajouté.

Selon les informations recueillies au SP/CFN, la loi prévoit qu'on présente le Certificat foncier communal aux titres fonciers pour avoir un titre foncier moyennant bornage. Normalement, là où il y a un service foncier, on ne devrait pas demander l'attestation de possession de parcelle. Là où il n'y a pas de titre foncier, le conservateur des titres fonciers doit exiger cette attestation. S'il y avait des services fonciers communaux dans toutes les communes, les titres fonciers ne devraient plus exiger ces documents dépassés. L'autre véritable problème est que le formulaire des titres fonciers exige soit l'acte de notoriété, soit l'attestation de parcelle. Nulle part, il ne mentionne le certificat foncier. Il faut attendre la mise en place des Services fonciers dans toutes les communes pour changer le formulaire ou prévoir un deuxième formulaire spécifique à ceux qui demandent le titre en ayant le SFC.

Les communes visitées et leurs services fonciers communaux proposent des cadre d'échange/dialogue entre le Ministère de l'intérieur, l'administration communale, les SFC, les titres fonciers, le Ministère de la justice pour clarifier cette situation. De cette réunion sortirait soit une recommandation du respect de la Loi, une note de service du Ministère de la Justice à l'intention des Titres fonciers pour reconnaître la valeur du CFC ou une révision des modalités de contrôle hiérarchique ou technique des SFC.

L'APDH note qu'en plus de cette absence de collaboration entre les SFC et les titres fonciers, il n'y a pas de concertation de plusieurs acteurs qui interviennent dans le foncier. Ce qui fait qu'il y a un gaspillage de moyens surtout lorsque deux ONG appuient concurremment un service foncier communal d'une commune au lieu d'appuyer les communes dont les SFC n'existent pas encore ou ne fonctionnent pas bien. C'est le cas du SFC Matongo qui est actuellement appuyé par le PRODEFI et l'APDH. L'étude recommande un chapeautage de la CFN pour éviter les doublons et utiliser les ressources disponibles de manière optimale.

L'étude recommande aussi aux PTF et ONG œuvrant dans le foncier de coordonner leurs activités pour appuyer les SFC prioritaires et contribuer à l'extension de la réforme sur le territoire national.

✓ **Les conflits de compétence** : Dans notre discussion avec le Conservateur des titres fonciers de Gitega, il nous a dit que normalement le service foncier communal devrait leur transmettre un exemplaire de chaque certificat foncier dressé mais qu'ils n'ont pas les moyens de leur exiger cela parce qu'ils sont sous le contrôle du Ministère de l'intérieur et eux sous la tutelle du Ministère de la Justice. Mais cela n'est prévu nulle part dans le nouveau Code fonciers.

✓ **Des arrières pensées financières** : Plus concrètement et hors interview, le Conservateur des titres fonciers voit dans la création des Guichets (sic Services) fonciers communaux avec l'appui des ONG et des PTFs une façon de se partager les financements car avec cet argent, on aurait pu décentraliser les services des Titres fonciers et du Cadastre jusqu'au niveau des provinces et des communes et délivrer des titres fonciers à la place des certificats fonciers.

87. Par ailleurs, les tribunaux dénigrent la valeur du Certificat foncier communal pour plusieurs raisons :

✓ **La violation des règles de compétence du COCJ** : En cas de contestation d'une propriété qui fait l'objet d'un certificat foncier, les tribunaux (TR, TGI, C A) ne s'accordent pas sur la juridiction compétente. Dans tous les cas documentés, ces cas sont soumis au Tribunal de résidence, ce qui est un dénigrement du certificat foncier qui est considéré comme n'ayant pas une valeur particulière. Ceci est une mauvaise interprétation des règles de la compétence judiciaire et du code foncier de 2011.

En effet, l'article 12 du COCJ donne la compétence aux tribunaux de résidence pour les propriétés foncières non enregistrées<sup>138</sup>. Certes, un juriste pourrait opposer que par propriété foncière enregistrée, il faut entendre une propriété enregistrée aux titres fonciers. La lecture de l'article 383 du Code foncier de 2011 montre que l'intention du législateur foncier de 2011 est que la certification est un véritable enregistrement car cet article dispose : « *Les droits réels non enregistrés par le Conservateur des Titres Fonciers peuvent l'être par le Service foncier communal qui délivre à leurs titulaires un certificat foncier* ».

Selon les informations recueillies auprès de la Cour d'appel de Gitega, de la Cour administrative de Gitega, les TGI et les TR visités, la loi n'est pas claire sur la question de

---

<sup>138</sup> Article 12 du COCJ : « *Sans préjudice de dispositions particulières, les tribunaux de résidence connaissent (...)*

*b) des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées »*

savoir si c'est le TR et le TGI qui est compétent en cas de conflit entre deux personnes privées ayant pour objet un immeuble certifié. L'étude propose d'interpréter correctement le Code foncier et de respecter le COCJ qui sont clairs que c'est le Tribunal de Grande Instance qui est compétent pour connaître des litiges portant sur des terres certifiées.

✓ **Les conflits de compétences** : Le Tribunal de résidence parfois dénigre sciemment la valeur du certificat foncier communal. C'est notamment le cas à Gitaramuka. Lorsque le tribunal est saisi par les héritiers d'une personne décédée après avoir fait certifier sa terre, ce dernier décide de partager la terre en ignorant le certificat foncier. Le Tribunal ne l'annule pas pour exiger son morcellement, ce qui fait que la population pense que le CF n'a aucune valeur.

Dans les collines, il y a une pratique qui consiste pour les pères de famille de partager provisoirement l'exploitation de la propriété entre les fils. Si un des fils, pour des raisons d'urgence économique, de maladie ou d'emprisonnement, vend une partie avec l'Accord des membres de la famille, les acheteurs viennent faire certifier la propriété vendue. Si par après, il y a partage judiciaire, le tribunal ignore complètement le certificat foncier, il ne l'annule pas et même si la partie certifiée tombe dans le lot de celui qui n'en est pas vendeur, on renvoie l'acheteur à celui qui lui a vendu la parcelle. Pour la population, le certificat n'est pas reconnu par le tribunal.

✓ **Peur de suppression des TR en cas de certification de toutes les terres** : Les juges des Tribunaux de résidence dénigrent le CFC pour la protection des intérêts personnels de certains juges en ce sens qu'ils ont peur de perdre du travail une fois qu'ils n'ont plus de compétence sur des conflits fonciers portant sur des terres certifiées. Selon les informations recueillies auprès du SFC Gitaramuka, le Tribunal de résidence n'accepte pas le certificat foncier par peur de voir les juges tomber en chômage « *Muri TR niho bipfira wumva bidoga ngo mbega basha ivyo mwazanye ntimubonako mushaka kodusubiza kwisuka* » « *mbe mushaka muyandikishe yose duce tubura akazi, natwe tuzokwikingira uko dushoboye, ni mube muririra amahera yabazungu ba FIDA na Coopération Suisse* ».

**A ce sujet et conformément aux opinions des personnes interrogées et aux bonnes pratiques notariales, l'étude propose que lorsque la propriété certifiée est partagée entre héritiers, le tribunal annule le certificat foncier de toute la propriété partagée et ordonner la certification des parties partagées pour éviter la pluralité de titres sur un**

**même bien, la fraude des droits des banques avec une superposition de deux titres sur une même terre et renforcer la mutation des certificats fonciers.**

88. Enfin, l'étude note que les termes adoptés pour désigner les titres d'occupation des terres par les nouveaux textes réglementaires créent la confusion dans la population et dénigrent les titres de propriété. C'est notamment le TOP (titre d'occupation provisoire) utilisé par le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement en son article 14 « *L'identification des bénéficiaires des parcelles des villages de développement est faite par l'administration communale et l'attestation d'occupation provisoire de ces parcelles est délivrée par le Ministère ayant les terres dans ses attributions après avis de la Commission foncière nationale* ». Le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 aurait dû utiliser une appellation usuelle du Code de l'urbanisme actuel notamment le permis de construire<sup>139</sup> et qui devrait déboucher sur un certificat foncier ou au titre foncier.

**III. La mise en œuvre de la décentralisation foncière : une nécessité d'amélioration des conditions de travail agents fonciers communaux et des membres des Commissions de reconnaissance collinaire**

89. Les agents du SFC proposent leur intégration au Ministère de l'intérieur pour éviter la fuite des compétences. Les agents fonciers estiment que les barèmes salariaux des communes ne sont pas proportionnels au volume et aux exigences de leur travail. En effet, en raison des salaires bas au sein des communes, les agents du SFC bien formés s'en vont s'ils trouvent un emploi plus intéressant, ce qui handicape le bon fonctionnement du SFC. L'exemple illustratif est celui de la Commune Nyamurenza dont le SFC est fermé depuis environ 9 mois parce que les agents fonciers ont démissionné<sup>140</sup>.

90. Quant au statut des commissions de reconnaissance collinaire, l'administration communale et les SFC proposent de leur donner un intéressement sous forme de frais de rafraichissement, de déplacement et de bottes pour faciliter leur travail. Dans certaines communes, les membres des CRC nous ont affirmé qu'ils travaillent bénévolement et qu'ils ne reçoivent rien. Mais la population nous a affirmé qu'elle est obligée de les intéresser parce qu'au cas contraire ils ne se présentent pas au travail de reconnaissance collinaire.

<sup>139</sup> Article 2, 14° du Code de l'Urbanisme, de la construction et de l'habitat : « *Un permis de construire, le document délivré par l'autorité administrative compétente autorisant la réalisation d'une construction* »

<sup>140</sup> <http://ladec.bi/index.php/nouvelles/dix-sept-mois-17-mois-apres-la-cloture-du-projet-foncier-de-la-cooperation-suisse-dans-la-province-de-ngozi-4-services-fonciers-communaux-s-accrochent-d-autres-decrochent-1>

A Mabanda et Kayogoro, les membres de Commissions de reconnaissance collinaire sont groupés en associations à l'initiative de ZOA qui divise le salaire en une partie indivisible (délivrée comme capitale aux associations) et une part divisible comme rafraichissement aux intéressés. A Gihanga, les membres des Commissions de reconnaissance collinaire demandent les frais de déplacement et le rafraichissement ou tout au moins l'équivalent du salaire journalier d'un travailleur qui assure leur remplacement au travail champêtre pour qu'ils soient libres de participer à la reconnaissance.

91. L'étude recommande de s'inspirer du modèle de la Commune Marangara où les membres des CRC ont droit de faire certifier gratuitement leurs parcelles en contre partie de leurs services.

#### **IV. La mise en œuvre de la décentralisation foncière : une nécessité de renforcement des capacités et d'un appui matériel et financier**

92. L'étude a constaté que l'Etat et les communes ont commencé timidement à prendre les choses en main après la sortie des partenaires. Selon les informations recueillies auprès du SP/CFN, l'Etat a appuyé via le SP/CFN la création de trois services fonciers communaux (Muyinga, Gasorwe, Giteranyi). D'autres services sont en cours de création à l'initiative des communes (voir en annexe 1 la liste des SFC telle que mise à jour en aout 2018 par le LADEC et complétée par nos recherches sur terrain). Plus les Services bénéficient d'un appui, plus ces services fonctionnent bien et comprennent leurs missions. L'étude a constaté qu'après la création d'un service, une formation des agents fonciers communaux est indispensable pour un bon fonctionnement.

93. Au niveau des défis, les communes qui créent des SFC sans appui externe ne sont pas efficaces car les agents fonciers ne comprennent pas leurs missions. C'est pourquoi certains SFC délivrent des titres autres que le Certificat foncier communal en violation de la Loi à savoir l'attestation de vente de parcelles, l'acte de notoriété, l'attestation de possession de parcelle.

L'étude a noté des cas dans la Province Karuzi et Gitega où les communes qui ouvrent des SFC sans appui et que les agents fonciers non formés viennent se ressourcer ou s'auto former auprès des SFC ayant reçu de l'appui. Néanmoins, ils ne reçoivent pas l'information suffisante, ni de qualité désirée car les agents des SFC formés n'ont pas toujours le temps et les compétences nécessaires. L'étude a noté aussi le cas de certains administrateurs qui ne comprennent pas la nécessité des SFC mis en place parce selon eux ils consomment beaucoup

d'argent sans en faire rentrer dans le budget communal. Ceci est une des conséquences de l'absence de la formation de 6 mois des administrateurs en notariat pour qu'ils comprennent leurs responsabilités.

De plus, les SFC connaissent parfois le problème de continuité dans le soutien de l'administration communale. En effet, si un administrateur favorable au SFC est remplacé par un autre moins sensible, l'appui n'est pas le même. C'est aussi la question des nouveaux administrateurs qui n'ont pas été formés sur la partie du Code foncier relative aux droits fonciers certifiés. L'étude note qu'il faut, en plus des administrateurs communaux, impliquer les membres du Conseil communal dans la formation et la sensibilisation, les conseillers techniques et le comptable communal.

Il y a des problèmes pour les partenaires qui appuient les SFC car ils ont des zones d'intervention limitées à certaines provinces et communes. Seul le SP/CFN peut intervenir au niveau national mais il y a un problème de matériel, de renforcement des capacités, d'outils car même pour les communes qui créent des SFC de leur propre initiative, les agents fonciers communaux ne connaissent pas leurs missions. Le SP/CFN connaît des difficultés dans sa mission de suivi, de contrôle et d'appui des SFC. Cet organe voudrait être appuyé pour mieux suivre la mise en place des SFC.

Plus globalement, l'étude a constaté que les SFC appuyés fonctionnent bien et que certains SFC dont l'appui a pris fin ou qui n'ont pas bénéficié d'appui connaissent des problèmes de fonctionnement. Le SFC Buhiga connaît des problèmes de salaires non réguliers, des difficultés d'approvisionnement en carburant et en pièces de rechanges de motos leur achetées par les partenaires car les marques de ces motos ne sont plus usuelles au Burundi.

Le SFC Muyinga a été créé sur appui du SP/CFN, les agents fonciers avaient été formés par ZOA en 2016 mais ces agents fonciers constatent une faiblesse parce qu'ils ont été formés seuls sans l'administration communale. Par conséquent, ils ne seraient pas bien intégrés dans la commune et ils ne sont pas bien compris et bien appuyés par la Commune. Dans les communes Kabezi, Bugarama, Rumonge, Nyanza Lac, ils ont des « Guichets fonciers » (appellation de la phase pilote) mais ils ne font pas ce que font les SFC en raison du manque de formation. Ils délivrent l'acte de notoriété au lieu du CFC et ne connaissent pas leurs missions.

Le SFC Gashoho a été créé à l'initiative de la Commune en 2018 mais il n'est pas bien fonctionnel et depuis mars 2019, il n'a reçu qu'une demande de certificat foncier.

Dans la Commune Buganda, théoriquement, il y a un SFC créé sur initiative de la Commune, l'agent du SFC donne l'attestation de possession de parcelle moyennant paiement de 10.000FBU. Ce service n'est pas connu de la population, l'agent foncier n'a pas bénéficié de formation, pas de sensibilisation, il est seul contrairement aux autres SFC qui ont deux agents. L'étude renvoie au rapport mapping du LADEC sur les SFC au niveau national<sup>141</sup>

94. L'étude a noté une particularité de la Commune Marangara qui, à travers son SFC, a poursuivi les OGR (Opérations Groupées de Reconnaissances) après la sortie du Projet foncier de la Coopération Suisse qui l'appuyait. La Commune finance avec ses propres fonds ces OGR parcelle sur parcelle, jusqu'à couvrir toute une colline. Cet exemple pourrait servir de cas d'école au Gouvernement burundais pour généraliser l'application systématique de la certification.

#### **V. La nécessité de clarifier la supervision technique des SFC**

95. L'étude a déjà fait le constat de l'absence de clarté sur la supervision des SFC. Pour sortir de cette incertitude juridique, les Conseillers de la Cour administrative de Gitega ont expliqué qu'à leur avis, il y a eu une implantation des SFC sans intégration dans les divers services publics. Ils constatent que même au niveau des Communes, on dirait que c'est un service à part qui ne bénéficie pas de l'attention nécessaire.

A la question de savoir pourquoi les services des Titres fonciers exigent l'acte de notoriété en plus du certificat foncier, la réponse presque unanime à Ngozi et à Gitega est qu'ils n'ont pas confiance en la fiabilité des SFC. Pour eux, il se pose la question de la valeur juridique du certificat foncier et surtout celui qui est responsable en cas d'erreur ou de mauvaise foi des agents fonciers communaux, par exemple, si deux certificats fonciers sont émis sur une même propriété ou en cas d'erreur lors de l'établissement du certificat foncier (est-ce la Commune, l'administrateur ou l'agent foncier qui est responsable ?).

Plus sérieusement, si les Titres Fonciers ont établi un titre foncier en transformant un seul certificat et que l'autre certificat reste en circulation. Qui est responsable si les deux sont mis en garantie dans des institutions financières ? L'étude note qu'ils n'ont pas complètement tort mais que l'administration communale est responsable car ayant une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat.

---

<sup>141</sup> Voir l'annexe n°1

Le besoin de la direction des Titres fonciers d'avoir un regard a été remarqué dans les entretiens avec les agents de ce service. Selon eux, les titres fonciers doivent être informés sur les certificats fonciers émis et recevoir une copie mais puisque les titres fonciers ne supervisent pas les SFC, ils n'ont aucun moyen de leur exiger cela. Néanmoins, le Code foncier ne l'exige pas d'où confusion et blocage.

96. Certains acteurs du foncier proposent qu'au niveau administratif, les SFC relèvent de la Commune. En même temps, ils proposent la supervision technique des SFC par le service des Titres fonciers pour plus de reconnaissance et crédibilité. Cette proposition n'est pas mauvaise en soi, mais si les SFC devraient être sous la responsabilité du Ministère de la justice, des précautions devraient être prises dans les modalités de collaboration pour éviter une asphyxie des SFC.

Les raisons de cette affirmation sont déduites du fait que l'étude a noté un certain manque de considération des titres fonciers pour les SFC qui auraient été mis en place, non pas pour être efficaces mais pour bénéficier de l'argent des bailleurs sans aucune efficacité. L'étude a remarqué une convergence des points de vue des agents des titres fonciers interviewés que si leur service avait bénéficié de ces fonds, ils auraient pu mieux piloter la décentralisation de la gestion foncière et faire le bornage dans toutes les communes.

En conclusion, certes il y a des blocages dus à des lois pas claires, à des conflits de compétences entre les services déconcentrés et décentralisés de gestions foncière, mais ces blocages existent avec en toile de fond des arrières pensées financières au détriment de la population et de l'intérêt général.

## **Section IV : L'inventaire des terres domaniales**

### **§1. Arrière-plan à la LPF de l'inventaire des terres domaniales**

97. Comme indiqué ci-haut, la législation coloniale<sup>142</sup> et le Code foncier de 1986 s'étaient limités à poser le principe de la domanialité sur les terres vacantes sans se soucier d'en faire l'inventaire, la délimitation et l'enregistrement<sup>143</sup>. Cela a eu pour conséquence que la population a continué à occuper les terres virtuellement domaniales<sup>144</sup>.

<sup>142</sup> Voir l'O.R.U. n° 8 du 8 mars 1927 (*B.O.R.U.*, p. 264) portant CCLII du Burundi.

<sup>143</sup> Voir les articles 214 à 247 de la LOI n° 1/008 du 1 septembre 1986 portant code foncier du Burundi (*B.O.B.*, 1986, n° 7-9, p. 125) qui organisent le domaine foncier de l'Etat.

<sup>144</sup> Lettre de politique foncière p.5: « *La raréfaction et le morcellement des terres amènent de plus en plus de personnes sans terre à s'installer de façon anarchique et illégale sur des terres domaniales ou privées, en*

Par ailleurs, des autorités ont attribué soit illégalement soit abusivement les terres de l'Etat en raison d'une méconnaissance des terres domaniales et absence de cartographie actualisée comme le constate la LPF : « *L'Etat burundais et ses services ne disposent pas actuellement d'une information suffisante sur les terres domaniales pour en permettre une gestion équitable. La cartographie disponible à l'IGEBU date de 1982, le cadastre n'est pas suffisamment représenté sur le territoire et les terres domaniales ne sont pas identifiées, faute d'un inventaire satisfaisant.* »<sup>145</sup>.

98. L'AAPRB avait préconisé qu'« *un inventaire des propriétés urbaines détruites est élaboré en vue de les viabiliser pour les redistribuer ou les remettre prioritairement aux propriétaires d'origine* »<sup>146</sup> comme une des solutions pour un retour à la paix et la réconciliation nationale. Consécutivement à l'AAPRB, un inventaire national des terres domaniales a été effectué entre mars et octobre 2001 par le gouvernement du Burundi et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) estimait celles-ci à une superficie de 141.266 ha, soit 5 % du territoire national<sup>147</sup>. Cet inventaire a pu trouver 42.857 hectares de terres domaniales en situation irrégulière, dont 30.896 hectares de terres domaniales irrégulièrement attribuées et 11.961 hectares de terres domaniales accaparées<sup>148</sup>. Mais cet inventaire aurait dû être actualisé suite aux attributions postérieures de terres domaniales<sup>149</sup>.

## **§2. La Lettre de politique foncière au Burundi et l'inventaire des terres domaniales**

99. La LPF dans son axe 4 prévoyait que « *le présent axe stratégique a pour ambition d'actualiser l'inventaire des terres domaniales* ». A ce titre la LPF prévoyait plusieurs actions à mener<sup>150</sup> :

- **Dans le but précis d'actualiser l'inventaire des terres domaniales, appuyé par une cartographie claire et exhaustive, des actions appropriées seront décidées en concertation avec tous les intervenants dans le domaine foncier. Ces mesures devront privilégier une forte implication des populations locales.**

---

*apparence vacantes. Ces actes, que les déficiences des services de l'Etat ne parviennent pas à endiguer, conduisent souvent à des conflits fonciers ».*

<sup>145</sup> La Lettre de politique foncière du Burundi, p.7.

<sup>146</sup> AAPRB, protocole 4, article f).

<sup>147</sup> République du Burundi, *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi ; enquête de mars – octobre 2001*, Bujumbura, janvier 2002 ; NINDORERA L.M., BIGIRIMANA G., HABWINTAHE J.M., NIHANGAZA C., NINHAZE E., NIYONKURU R.C, NTIBATINGESO D., RUZIMA S., SINDAYIGAYA S., *op. cit.*, p.80.

<sup>148</sup> Lettre de politique foncière du Burundi p.7

<sup>149</sup> Lettre de politique foncière du Burundi p.7

<sup>150</sup> La Lettre de politique foncière, p.12.

- **L'inventaire effectué sera formellement reconnu par les pouvoirs publics. Les informations relatives aux terres domaniales identifiées seront recensées dans la cartographie des services fonciers communaux et transmises aux services fonciers nationaux.**

- **Cet inventaire devrait constituer l'un des fichiers importants de la base de données foncière dont l'instauration a été recommandée par plusieurs documents de politique sectorielle<sup>151</sup>.**

### **§3. La mise en œuvre de la LPF en matière d'inventaire des terres domaniales**

100. La mise en œuvre de la LPF en matière d'inventaire des terres domaniales a, sur le plan légal, débuté avec l'adoption des dispositions claires du Code foncier de 2011 qui sont consacrées à l'inventaire et à l'immatriculation des terres domaniales. Au niveau de l'inventaire des terres domaniales l'article 454 du Code foncier de 2011 dispose que : « *Un inventaire doit être établi pour chaque personne publique. Cet inventaire porte sur les biens immeubles de l'Etat, des communes et des autres personnes publiques. Les modalités de mise en œuvre de cette mesure sont déterminées par les Ministres ayant les terres dans leurs attributions sur avis de la Commission Foncière Nationale* ».

En plus de cet inventaire, le Code foncier de 2011 oblige l'Etat à enregistrer ses biens fonciers à l'article 213 qui dispose : « *Les terres du domaine privé de l'Etat doivent être mesurées, bornées, immatriculées au plan du cadastre national et enregistrées par les services en charge des titres fonciers* ». Des initiatives partielles d'inventaire des terres domaniales ont été effectuées sur appui des ONG et le PTFs en annexe par rapport à l'appui des SFC (Coopération Suisse, Gutwara Neza, ZOA).

101. Depuis octobre 2014, une nouvelle dynamique dans l'identification, la délimitation, l'immatriculation des terres domaniales a été initiée sous l'impulsion du Projet d'Amélioration de la Gestion et de la Gouvernance Foncière au Burundi (PAGGF). Financé par l'Union Européenne et mis en exécution par l'organisation GIZ, ce programme a entrepris une vaste opération d'identification, de délimitation, de bornage et de mesurage des terres domaniales<sup>152</sup>.

<sup>151</sup> Lettre de politique foncière au Burundi, p.12.

<sup>152</sup> NINDORERA L.M., BIGIRIMANA G., HABWINTAHE J.M, NIHANGAZA C., NINAHAZE E., NIYONKURU R.C, NTIBATINGESO D., RUZIMA S., SINDAYIGAYA S., *op. cit.*, p.80

Cette inventaire prend pour départ l'inventaire de la République du Burundi de 2001, l'inventaire des terres domaniales de la CNTB de 2008 mais aussi les inventaires opérés par les partenaires lors de l'implantation des SFC notamment dans les provinces Gitega et Karuzi (Gutwara neza), Ngozi (coopération Suisse) et Makamba (ZOA)<sup>153</sup>.

#### **§4. Etat des lieux de l'inventaire des terres domaniales par le PAGGF**

##### **I. Mise en place du PAGGF et provinces d'intervention**

102. L'idée de mettre en place le PAGGF est né du constat des problèmes des terres domaniales suivants :

1. Accaparement des terres de l'Etat
2. Dépassement des limites des terres de l'Etat
3. Dépassement par l'Etat des terres des particuliers

Le PAGGF avait plusieurs axes à savoir l'appui juridique, l'identification, la médiation, la délimitation, le bornage et l'enregistrement des terres domaniales appartenant à l'Etat ; aux établissements publics et aux communes. Il y a eu établissement d'une feuille de route favorisant une sécurisation systématique à la fois des terres de l'Etat et des particuliers en même temps et dans ce cas le PAGG aurait réussi<sup>154</sup>.

Au niveau de l'appui juridique et financier, un manuel de procédure d'inventaire a été élaboré et validé le 14/03/2016 pour éviter les conflits de compétence lors de l'inventaire des terres domaniales. De plus, des textes juridiques ont été adoptés avec l'appui du Projet à savoir l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux et le Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux. Pour le PAGGF qui avait appuyé l'élaboration de ces textes, c'était un premier pas vers l'inventaire et l'immatriculation des terres domaniales. De plus, le PAGGF a fourni son appui juridique à l'élaboration d'un texte qui sépare le domaine public et privé de l'Etat qui n'a pas encore été mis en place. A notre avis, l'absence de ce texte n'est pas un grand obstacle car en son basant sur les critères de

---

<sup>153</sup> Informations recueillies auprès du PAGGF.

<sup>154</sup> Informations recueillies auprès du PAGGF.

classement ou d'affectation à un service public de l'article 187 du Code foncier de 2011, il est facile de lever cette confusion entre le domaine public et privé de l'Etat<sup>155</sup>.

Dès le départ, il y avait aussi confusion entre le domaine foncier de l'Etat et le domaine foncier des communes en ce sens que, dans la mentalité de certains administrateurs, la Commune en tant que représentant de l'Etat serait propriétaire de tous les immeubles de l'Etat situés dans cette Commune, ce qui serait contraire au Code foncier du Burundi<sup>156</sup>. Cela est même contraire à la politique de décentralisation territoriale en vertu de laquelle la Commune a une personnalité juridique distincte de l'Etat, un patrimoine propre et des organes de décision propres<sup>157</sup>. Pour d'autres communes, il y avait une volonté de défendre que toutes les terres domaniales situées dans la Commune appartiennent au domaine foncier communal et non celui de l'Etat sans pouvoir présenter des documents qui prouvent la cession de ces terres à la Commune par l'Etat. L'autre défi était que même pour les terres sur lesquelles la Commune avait implanté ses infrastructures, elle n'avait pas un titre qui prouvait la cession par les autorités compétentes. Par ailleurs, lors de l'inventaire, il y avait un problème de traçabilité des contrats de cessions et de concessions en faveur de la Commune et des personnes privées qui n'ont pas été bien conservés.

Par conséquent, celui qui remplit le formulaire présume que la terre appartient à l'Etat avec les problèmes suivants :

- Présomption de la domanialité de l'Etat sur des terres communales
- La base de données des terres domaniales est faussée dès l'origine
- Il y a des communes qui se sont retrouvées sans domaine foncier propre
- Présomption de domanialité de l'Etat sur les terres cédées sans titres aux particuliers

par les communes ou l'Etat

---

<sup>155</sup> Néanmoins, la lecture du Code foncier du Burundi de 2011 utilise le critère d'affectation à un service public et celui du classement pour qualifier une terre comme appartenant au domaine public de l'Etat. C'est ce qui ressort de l'article 187 du Code foncier : « *Le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public.*

*Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable ».*

<sup>156</sup> Article 2 du Code foncier du Burundi de 2011 : « *Le patrimoine foncier national comprend :*

*1° les terres relevant du domaine public de l'Etat et de celui des autres personnes publiques ;*

*2° les terres relevant du domaine privé de l'Etat et de celui des autres personnes publiques ;*

*3° les terres des personnes privées, physiques ou morales.*

*Certaines de ces terres peuvent être soumises à un régime juridique de protection particulier, notamment les terres relevant des aires protégées ».*

<sup>157</sup> Article 1 de la Loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale : « *La commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière (...)* ».

103. Au niveau des provinces d'intervention, l'inventaire du PAGGF a couvert la Province Gitega, Ngozi, Ruyigi, Karuzi, Kayanza, Muramvya, Bururi. Au total, le PAGGF avait pour objectif de couvrir 96 communes (exception faite des communes couvertes par la Coopération Suisse, ZOA, Gutwara Neza).

Dans la province Gitega, le PAGGF est intervenu dans les communes Makebuko et Nyarusange car dans d'autres communes, l'inventaire avait été effectué par le Programme Gutwara Neza. Dans ces deux communes, les opérations d'identification, de délimitation, de bornage et mesurage ont été réalisées mais aucun titre de propriété n'a été émis par la Direction des Titres Fonciers jusqu'à la fin du financement (Donc pas d'enregistrement). Dans la Province Ngozi, l'inventaire du PAGGF a couvert les communes non couvertes par l'inventaire des terres domaniales effectué par le Programme foncier de la coopération Suisse à savoir Gashikanwa (identification, délimitation, bornage et mesurage), Busiga (identification, délimitation) et Mwumba (identification, délimitation, bornage et mesurage partiel).

Dans la province Kayanza, le PAGGF a couvert les communes Gatara (identification et délimitation partielles), Gahombo (identification et délimitation complètes), Matongo (identification et délimitation partielles), Muhanga (identification et délimitation partielles). Il n'y a pas eu d'opération de bornage. Dans la province Karuzi, l'inventaire du PAGGF a couvert les communes non couvertes par l'inventaire du Projet Gutwara Neza à savoir Gitaramuka (identification et délimitation complètes), Gihogazi (identification et délimitation complètes). Pour les deux communes, le bornage et mesurage ont été fait de manière partielle.

Dans la province Muramvya, l'inventaire du PAGGF a couvert les communes Kiganda (identification, délimitation, bornage et mesurage complets), les communes de Bukeye, Mbuye, Rutegama (identification et délimitation complètes). Dans la province Ruyigi, l'inventaire du PAGGF a couvert les communes Kinyinya (identification et délimitation complètes), Nyabitsinda (identification et délimitation partielles). Dans la province Bururi, l'inventaire du PAGGF a couvert les communes de Matana (identification, délimitation, bornage et mesurage complets), Songa, Vyanda (identification, délimitation, bornage et mesurage complets), Rutovu, Mugamba, et Bururi.

104. L'étude a constaté que l'inventaire a couvert 23 communes pour l'identification et délimitation) dont 16 communes terminées et 11 communes pour le bornage et mesurage

dont 6 achevées et que l'inventaire n'a pas été total. Selon les informations recueillies auprès du MTTPEAT, la superficie totale inventoriée par le PAGGF est de 35766 ha.

## **II. Montage institutionnel du travail d'inventaire et sa procédure : Des conflits de compétence dès le départ**

105. Il sied de rappeler qu'au niveau de l'axe 3 de la LPF consacrée à la décentralisation foncière, l'étude a mis en exergue un conflit de compétences entre les services déconcentrées et décentralisées qui aboutit à des ralentissements de la mise en place des SFC, des blocages et au dénigrement du certificat foncier communaux par des institutions qui en temps normal étaient censées en faire la promotion au nom de l'intérêt national.

106. De même en ce qui concerne l'axe 4 de la LPF, l'étude a abouti à une conclusion similaire mais très accentuée au niveau de ses effets au niveau du blocage de l'inventaire et au niveau de ses conséquences. En effet, au cours de l'inventaire des terres domaniales par le PAGGF, l'étude a fait le constat d'un problème constant de clarification des missions de chaque Ministère et de chaque service au niveau légal, ce qui entraîne des problèmes de coordination des activités et des blocages.

107. Ce conflit de compétence a débuté lors du montage institutionnel et de la mise en place du comité de pilotage du PAGGF. La naissance du Comité de pilotage a eu lieu dans la douleur car des antagonismes sont apparus à propos de la Présidence du Comité de Pilotage (CP) entre le Ministère ayant les titres fonciers dans ses attributions et le Ministère ayant les terres dans ses attributions (MEEATU)<sup>158</sup>. Finalement le MEEATU a eu gain de cause car le Comité de Pilotage (CP) a été mis en place, sous la présidence du Ministre ayant la gestion des terres dans ses attributions<sup>159</sup>. Des interviews avec les acteurs de l'inventaire de terres domaniales, l'étude a cru comprendre que les blocages viennent du fait qu'en réalité la Direction des titres fonciers, après avoir perdu le rôle de pilotage de l'inventaire des terres domaniales au profit du MEEATU, elle a constaté qu'elle a les moyens d'empêcher l'aboutissement du travail en raison de sa compétence légale d'immatriculation qui couronnait le travail « *Babonye vyanse ko batwara iyo inventaire bidoga buke bati nimubikore tuzoraba aho muzoshika* ».

Derrière cette compétition pour le pilotage de telle ou telle activité, se cachent des intérêts financiers inavoués, des conflits de personnes et d'egos qui nuisent au bon fonctionnement

<sup>158</sup> Cf. Atelier de Banga, informations recueillies auprès du SP/CFN et du PAGGF.

<sup>159</sup> <http://www.paggf.bi/index.php/explore/montage-institutionnel>

des services publics<sup>160</sup>. La compétition au lieu de la complémentarité pousse les services de l'Etat à bloquer un travail d'intérêt général d'inventaire des terres domaniales.

108. En plus des conflits sur le pilotage, le non-respect des compétences légales de la Direction générale de l'aménagement du territoire et de la direction des titres fonciers et les intérêts financiers sous-jacents expliquent les blocages et l'échec de l'inventaire.

109. Concernant la procédure lors de l'inventaire, l'identification et délimitation ont été faites colline par colline, par la Commission d'identification et délimitation en présence de la population ou de toute personne intéressée. Les données de l'inventaire de la CNTB de 2008 venaient pour compléter en ce qui concerne les terres irrégulièrement attribuées ou accaparées.

Selon les informations recueillies auprès des acteurs de l'inventaire, la contribution de la population a été remarquable. Les informations recueillies au service des titres fonciers, du MTTPEAT et le PAGGF a réussi par son manuel à faire participer la population qui a contribué à identifier beaucoup de terres domaniales non recensées par les inventaires précédents. La méthode participative du PAGGF a été appréciée par la population par rapport à la méthode de la CNTB critiquée pour absence de transparence<sup>161</sup> et insuffisance de communication<sup>162</sup>. En cas de conflit lors de l'identification, la Commission d'identification et de délimitation avait un rôle de médiation et en cas de réussite ou d'échec, la Commission dressait un PV du cas<sup>163</sup>.

110. La collaboration avec la CNTB n'a pas dépassé le stade d'utilisation de leur base de données et le partage d'autres informations sur le déroulement pour des questions d'impartialité. A propos de cette collaboration, les informations recueillies auprès de la CNTB ne font état d'aucune collaboration.

Pour la CNTB, cet inventaire ne les lie pas car cette institution a été dépouillée de sa mission légale. Rien ne l'empêcherait de remettre en cause un inventaire déjà effectué par le PAGGF parce qu'ils n'ont pas été là pour défendre les intérêts de l'Etat. Selon l'étude, ceci est un

<sup>160</sup> Interview de Didacienne Gihugu, Chef du Projet foncier de la Coopération Suisse.

<sup>161</sup> GATUNANGE G., *Étude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004, p.35.

<sup>162</sup> République du Burundi, *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi ; enquête de mars – octobre 2001*, Bujumbura, janvier 2002, p.3

<sup>163</sup> L'article 17 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux met en place une procédure de médiation calquée sur l'enquête foncière telle que prévue par la Code foncier de 2011 alors que la médiation des conflits y compris la décision sur les cas conflictuels est réservée au Conservateur des Titres fonciers.

risque de conflit de compétence et de blocage du travail d'inventaire et d'immatriculation des terres domaniales. L'étude ne partage pas l'avis d'un expert foncier du PAGGF selon lequel il n'y a pas de risque de conflit de compétence car l'inventaire a un cadre légal bien défini avec l'indication de la composition de la commission qui fait ce travail.

A notre avis, une Ordonnance Ministérielle ne peut pas dépouiller la CNTB d'une compétence à lui reconnu par la Loi n°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la Loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CNTB particulièrement en son article 7 k). En vertu du principe de la légalité et de la hiérarchie des normes, il appartient aux normes inférieures (Ordonnance ministérielles) de se conformer aux normes supérieures (Décret, Loi) et non le contraire. Notre avis est renforcé par le fait que la CNTB est sous la tutelle de la Présidence de la République et non du MEEATU qui pilotait ce travail. Selon les informations recueillies auprès du PAGGF, ils n'ont pas voulu donner un rôle actif à la CNTB pour des raisons d'impartialité. **La CNTB propose d'impliquer sur un même pied d'égalité tous les acteurs étatiques dans la gestion des terres domaniales et de collaborer avec les partenaires non étatiques (ONG, Société civile) œuvrant dans le foncier. Cette approche sera néanmoins très lourde et lente et** nous pensons que la CNTB aurait dû avoir au moins un rôle d'observateur pour pouvoir certifier la fiabilité de l'inventaire.

111. Dans la pratique, l'inventaire des terres domaniales a suivi deux phases qui ont été accomplies par deux commissions différentes qui n'avaient pas des attributions différentes et dont l'une a passé plus de temps sur le terrain et a surchargé les finances du PAGGF.

En effet, au cours de la 1<sup>ère</sup> phase, l'inventaire des biens immeubles domaniaux est soumis à une opération d'identification et de délimitation sous peine de nullité de la procédure<sup>164</sup>. Pour réaliser ces opérations d'identification et de délimitation, l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux a mis en place une Commission d'identification et de délimitation de biens immeubles domaniaux<sup>165</sup> composée par **le Directeur général ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions ou son délégué(Président), un technicien expert en SIG (Secrétaire), un délégué de l'office burundais de protection de l'environnement(membre), un délégué de la direction provinciale de l'agriculture et de l'élevage(membre), les membres de la**

<sup>164</sup> Article 4 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux.

<sup>165</sup> Article 8 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016.

**Commission de reconnaissance collinaire(membres)<sup>166</sup>**. Ces membres qui en grande partie **provenaient du MEEATU** étaient nommés par le Ministre ayant les terres dans ses attributions (**MEEATU**).

112. **En plus de sa composition et de ses modalités de nomination, l'article 10 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux** prévoit que cette Commission a pour missions d'identifier et délimiter les biens immeubles de l'Etat, des communes et des autres personnes publiques, d'assurer le règlement des conflits éventuels par la médiation et d'établir un procès-verbal d'identification et de délimitation.

Dans la philosophie de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux, le gros du travail était réservée à la Commission d'identification et de délimitation [Présidée, nommée et dominé par le MEEATU] **sans participation, avis ou droit de regard de la Direction des titres fonciers**. La Direction des titres fonciers n'avait que pour rôle que de bénir le travail d'identification et de délimitation fait par le MEEATU (**sans faire l'enquête foncière**) en procédant purement et simplement au Bornage.

Selon les informations recueillies auprès des services d'aménagement du territoire, dans l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 et dans le manuel de procédure, il n'était pas prévu des médiations des conflits fonciers de la part du Conservateur des titres fonciers. Ce travail avait été confiée à la Commission d'identification et délimitation par l'ordonnance portant inventaire des terres domaniales. Ces informations sont nuancées par un expert foncier du PAGGF pour qui cela n'est pas vrai car l'enquête foncière est faite lors de la phase du bornage et mesurage conformément aux articles 328-331 du Code foncier de 2011.

L'étude constate qu'il n'a pas complètement tort mais l'omission ou le refus de tout rôle du Conservateur des titres fonciers dans l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux est un signe d'une volonté du MEEATU de faire cavalier seul ou d'une façon de contourner un blocage de la Direction des Titres fonciers. Néanmoins, l'expert foncier du PAGGF rejoint notre position selon laquelle il aurait été mieux si le conservateur faisait partie de la Commission d'identification, de délimitation (en y ajoutant d'enquête foncière et bornage) pour bien faire l'enquête foncière dès le début de l'activité.

---

<sup>166</sup> Article 9 l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016.

Selon les informations recueillies à la Direction des titres fonciers, le PAGGF et le MEEATU ont passé en mission beaucoup de temps et par conséquent, ils ont bénéficié de beaucoup de frais de mission. L'explosion de la rubrique des frais de mission aurait eu un impact sur les autres activités qui auraient dû être financés (construction des bâtiments, modernisation) par le Projet<sup>167</sup>. Ils n'ont impliqué les Titres fonciers sans réelle volonté parce que selon lui « *les techniciens des services de l'aménagement du territoire passaient plus de 6 mois en mission* »<sup>168</sup>. Le PAGGF a utilisé un raccourci en faisant deux poids deux mesures en ignorant les conséquences. Nous constatons que les titres fonciers ont l'impression d'avoir été dépouillé de leurs compétences juste pour une perte de temps et de moyens mais l'étude note qu'une répartition inéquitable et inavouée des appuis financiers a été l'un des sources des blocages du travail d'inventaire.

L'étude a cherché à savoir pourquoi la Direction des titres fonciers n'a pas été intégrée dans la Commission d'identification et de délimitation, un expert foncier du PAGGF nous a appris que consécutivement à la perte du pilotage de l'inventaire, la Direction des titres fonciers a refusé d'intégrer la Commission d'identification et de délimitation pour bloquer l'inventaire.

113. En conclusion, d'une part, la Direction des titres fonciers n'a pas été associé aux opérations d'identification et de délimitation des terres domaniales qui ont pris le plus de moyens financiers. D'autre part, le MEEATU et le PAGGF lui demandaient d'approuver ce travail d'inventaire [qu'il aurait boycotté] par un bornage conforme à leur PV d'identification dont ils ne pouvaient pas garantir la fiabilité.

114. Dans le titre suivant, nous verrons que la Direction des titres fonciers n'entendait pas renoncer ses compétences en matière d'enquête foncière préalable au bornage conformément au Code foncier de 2011 et au Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux. Ceci constitue une étape supplémentaire dans le blocage de l'inventaire des terres domaniales.

### **III. Conflits de compétences sur la médiation et l'enquête foncière**

115. Les services de l'aménagement du territoire se sont vus reconnaître la compétence à faire la délimitation des terres domaniales et la médiation foncière par l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portan

<sup>167</sup> Selon lui, pratiquement de de 2014 à aout 2017.

<sup>168</sup> Propos en Kirundi : « *aba technicien Bo muri aménagement baramara amezi atandatu muri mission* ».

116. t modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux. Dans le montage du PAGGF, la direction des Titres fonciers avait pour mission de matérialiser la propriété de l'Etat sur les terres identifiées, délimitées par un bornage pur et simple.

Ceci a conduit à un conflit de compétence entre le MEEATU et la Direction des titres fonciers. L'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux reconnaît la compétence à la Commission d'identification et de délimitation **de faire la médiation foncière, ce qui équivaut pratiquement à l'enquête foncière**<sup>169</sup>.

Néanmoins, la Direction des titres fonciers n'entendait renoncer à sa responsabilité et à **sa compétence de faire la publicité de la demande d'enregistrement de la terre domaniale, de recevoir des oppositions et de réaliser l'enquête foncière avant tout bornage**. En effet, comme prescrit par les articles 321 à 338 du Code foncier et les articles 4 à 13 du Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'inventaire des immeubles domaniaux, **seuls le Conservateur des titres fonciers et le géomètre agréé du Cadastre sont les seuls compétents pour effectuer l'enquête foncière et d'établir le Procès-verbal d'arpentage et de bornage**.

117. A propos de ce conflit de compétence, l'étude constate qu'une Ordonnance ministérielle ne saurait modifier un Décret et encore moins le Code foncier dont il est un texte d'application. L'étude a cherché à savoir les raisons et les causes de ce conflit de compétence. Selon, les services d'aménagements du territoire, la Direction des titres fonciers a été associée à l'élaboration des textes d'application et a donné son consentement à ces textes.

Par contre selon la Direction des titres fonciers, leurs avis et considérations n'ont pas été tenus en considération car dès le début, ils n'ont pas voulu respecter la loi et les compétences des titres fonciers, *« ils ont voulu aller vite en espérant que nous allions les suivre mais nous avions des délais, des formalités d'affichage à respecter. Il était pour nous impossible de suivre leur rythme sans violer la loi »*. En particulier en cas d'erreur au cours de l'enregistrement, le PAGGF et le MEEATU n'avaient aucune responsabilité. Par contre, le Conservateur des titres fonciers non seulement engage la responsabilité de l'Etat mais aussi engage sa responsabilité personnelle conformément à l'article 320 du Code foncier : *« L'Etat est responsable des erreurs du Conservateur. Cette responsabilité ne peut excéder la valeur*

---

<sup>169</sup> Une analyse avisée des activités prévues par les articles 16 à 21 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux et celles des articles 328 à 332 du Code foncier conclurait que ce sont les mêmes activités désignées par des termes différents.

*du fonds et des constructions et plantations au moment où l'erreur a été commise augmentée d'un intérêt de 12% par an. En cas de fraude ou de mauvaise foi établie, l'Etat exerce une action récursoire contre le conservateur ».*

Selon les services des Titres fonciers, le PAGGF et le MEEATU étaient pressés de réaliser l'inventaire de beaucoup de terres possibles et ils se sont retrouvés dans une situation d'incompétence légale. Ils n'ont pas voulu comprendre que l'immatriculation exige une procédure contraignante au niveau des délais et des formalités requises par le Code fonciers<sup>170</sup>.

Le MEEATU à travers sa direction générale d'aménagement du territoire a voulu prendre la part du lion dans le travail et dans les équipements disponibilisés par le PAGGF malgré leur incompétence. La compétence de la Direction générale de l'aménagement du territoire devait se limiter sur l'identification de la terre domaniale. Mais ils se sont accaparés du travail de délimitation qui a été un véritable bornage alors qu'ils n'ont pas non seulement cette compétence selon le Code foncier mais aussi parce qu'ils n'ont pas de géomètres agréés. Ils ont gaspillé les moyens financiers (frais de mission) et techniques(SIG) pour une opération superflue de délimitation non reconnue par le Code foncier : « ils *ont voulu usurper notre compétence se sont retrouvés dans l'illégalité* ». L'étude conclut néanmoins que la Direction des titres fonciers savait pertinemment que sans son intervention, l'inventaire sera bloqué.

118. Pour conclure ce point, l'étude recommande **le respect de la Loi en particulier les prérogatives légales exclusives reconnues au Conservateur des titres fonciers** par le Code foncier et les textes d'application d'enquête foncière. Il faut aussi modifier l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaires des biens immeubles domaniaux pour le rendre conforme aux compétences du Conservateur des titres fonciers telles que prévues par le Code foncier de 2011. A défaut, il faut réviser le Code foncier pour éviter sa contradiction avec l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux.

L'étude conclut que puisque la Commission d'identification et délimitation a effectué une identification, une délimitation et une médiation foncière et que le Conservateur des titres fonciers assisté par un géomètre du Cadastre a refait l'enquête foncière (qui comprend la résolution des conflits par la médiation) avant de faire le bornage, non seulement il y a eu

---

<sup>170</sup> Voir les délais et les formalités en matière d'affichage de la demande, d'enquête foncière, d'opposition, d'affichage du PV de bornage prévues aux articles 327 à 332 du Code foncier en matière d'immatriculation.

conflits de compétence et non-respect de la loi, mais aussi il y a eu un gaspillage des moyens dans des opérations superflues et inutiles.

#### **IV. Le Gaspillage des moyens dans des opérations superflues et inutiles**

119. L'étude a noté une contradiction sur terrain entre le travail de délimitation de la première commission et le bornage de la deuxième Commission car la superficie du terrain telle que délimitée dans le PV par les techniciens de l'aménagement du territoire et ceux du cadastre pouvait être différente en raison de la méthodologie différente et de la différence des instruments de mesurage utilisés (GPS, JUNO, DGPS).

Le MEEATU via sa direction générale de l'aménagement procédait à l'identification des terres domaniales (ce qui était logique et nécessaire). Mais en plus, elle faisait la délimitation avec des piquets spéciaux après avoir interrogé les riverains et la médiation foncière de manière copiée à l'enquête foncière. La population nous a appris que parfois, ces techniciens étaient très pressés et n'interrogeaient pas tous les riverains ou n'attendaient pas les opposants en retard. Après, la Direction des titres fonciers entrainait en scène pour faire une enquête foncière telle que cela est exigé par le Code foncier et pour faire le bornage avec de nouvelles bornes qui avaient un coût. La Direction des titres fonciers devait procéder à l'affichage pendant les 30 jours et faire des communiqués usuels. En plus, elle ne pouvait pas omettre d'interroger tous les riverains et opposants conformément aux articles 329 à 339 du Code foncier de 2011.

120. L'étude constate que la délimitation des immeubles domaniaux par le MEEATU avec des bornes très cher (6000F/ pièce) a été un gaspillage de moyens car ces opérations n'engageaient en rien les titres fonciers et les bornes des titres fonciers avaient un coût supplémentaire alors qu'ils pouvaient être utilisés ailleurs pour cette inventaire.

L'étude constate également que le fait qu'il y a eu deux enquêtes foncières au lieu d'une a occasionné une perte de temps car la délimitation de la 1<sup>ère</sup> Commission avec des bornes et le bornage de la part des Titres fonciers et du Cadastre ont duré doublement, ce qui est un gaspillage inutile du temps précieux qui aurait pu servir d'autres provinces.

#### **V. Conflits de compétences sur la décision sur les cas d'inventaires conflictuels entre l'Etat et la population**

121. L'étude a aussi noté qu'en plus des conflits de compétence qui ont entraîné un gaspillage des moyens techniques et financiers dans des opérations superflues et inutiles, il y a eu des conflits de compétences sur la décision sur les cas d'inventaire conflictuels entre

l'Etat et la population qui ont eu pour conséquence la non prise de la décision du Ministre en cette matière et l'insécurité juridique de la population.

122. Lors de l'inventaire des terres domaniales, il y a eu des cas des citoyens dont l'inventaire a remis en cause leur droit de propriété sur tout ou partie de la propriété. Le PAGGF avait la sensibilité de protéger la population contre les abus lors de l'inventaire. Selon le PAGGF, au début, il y avait un excès de zèle dans l'inventaire des terres domaniales car certains membres de la Commission d'identification et de délimitation voulaient récupérer abusivement les terres domaniales. Par exemple, si un citoyen avait reçu une cession de 4ha et que lors de l'inventaire on trouvait qu'il avait 8 ha, la tendance était d'enjoindre aux citoyens de déguerpir alors qu'il fallait documenter le cas et transmettre le rapport au MEEATU pour décision.

Dans la pratique, en cas de litige, une tentative de médiation était effectuée sur le terrain litigieux sur lequel on mettait des signes particuliers. En cas d'accord, on mentionnait dans le PV qu'il y avait un accord. En cas d'absence d'accord, un PV était dressé et envoyé par la Commission d'identification et de délimitation au MEEATU pour décision.

Le PAGGF a fait une documentation totale des cas litigieux pour les communes Makebuko, Nyarusange, Matana, Kiganda, Gitaramuka, Gashikanwa, Mwumba, Busiga. Ces cas peuvent être regroupés dans les catégories suivantes :

1. La question des plantations d'arbres de la 2<sup>ème</sup> république
2. La question des écoles construites sur des terrains des personnes privées
3. La question des terres domaniales sur lesquelles les Batwa ont été installés
4. La question des terrains occupés par les vulnérables victimes des catastrophes (glissement de terrains)
5. Les boisements étatiques qui ont été implantés sur des sites appartenant à la population
6. Les boisements privés mais qui, à l'origine, ont été plantés sur des terres appartenant à l'Etat et dont la population revendique la propriété
7. Les villages ruraux implantés sur des terres domaniales
8. Les sites des déplacés érigés sur des terres domaniales
9. Les cimetières implantés sur des terres des personnes privées

10. Des citoyens ayant échangé leurs terres avec la Commune et installés par cette dernière sans titre sur les terres domaniales
11. Les Permanences des partis politiques installées sur le domaine public
12. Des terres cédées par la Commune sans titre.
13. Les terrains cédés par les régimes précédents sans titres aux enseignants pour résoudre les grèves

Pour tous ces cas, la Commission d'identification et de délimitation procédait à la médiation. En cas d'échec, cette Commission procédait à leur documentation et les transmettait au Ministre ayant les terres dans ses attributions pour régularisation car l'inventaire devait viser la paix sociale et ne pouvait créer plus de problèmes au lieu d'essayer de les résoudre. Tous les dossiers ont été envoyés au MEEATU pour lecture des propositions par une Commission ad hoc (indemnité, cession, déguerpissement). Néanmoins aucun cas n'a jusqu'alors connu d'issue. Il y aurait eu une navette de dossiers entre le MEEATU et la Direction générale de l'Aménagement au MTTPAT mais jusqu'aujourd'hui il n'y a eu aucune décision.

123. L'étude a constaté que sur terrain, l'absence de décision sur ces immeubles litigieux entraîne l'insécurité juridique de la population. Dans certaines communes, l'étude note que des citoyens auraient eu peur de continuer à exploiter la terre litigieuse, il y aurait des administrateurs qui ont empêché les citoyens d'exploiter les terres litigieuses et d'autres auraient purement et simplement cédé les terres litigieuses à d'autres citoyens.

Les informations recueillies à la Commune Makebuko confirment nos propos car selon le Conseiller technique chargé des affaires sociales, l'inventaire n'a pas été clôturé, « nous attendons la décision du Ministre à propos des terres conflictuelles », dit-il. La population dont les terres ont été bornées en attendant la décision du Ministre vit dans une incertitude. Ils continuent d'exploiter et viennent souvent demander à la Commune la suite y réservée. La population attend d'être rétablie dans ses droits ou que la décision du Ministre ouvre la voie à la saisine de la Cour administrative.

Selon le SP/CFN, l'appui du PAGGF s'est clôturé alors que l'inventaire des terres domaniales a été partiel et n'a pas pu se terminer. Le Rapport de travail a été remis au Ministre mais la population est en train de subir les conséquences d'un travail inachevé qui a créé beaucoup de problèmes. En effet, l'inventaire a identifié les terres domaniales non conflictuelles mais aussi des terres conflictuelles. Pour ces dernières, les communes ont découvert ces terres, certaines

sont en train de les spolier, d'autres de les céder<sup>171</sup> et la population a été empêchée dans certains cas de continuer à exploiter les terres conflictuelles (Makebuko). Il n'y a pas eu centralisation des données de l'inventaire dans une base de données accessible en ce sens que la base des données existe pour chaque commune et non au niveau national.

124. L'étude a cherché à savoir les raisons qui expliquent cette absence de décision sur ces terres conflictuelles. Les uns avancent la raison selon laquelle le Ministre ayant les terres dans ses attributions aurait voulu prendre du temps suffisant pour décider sur une question aussi sensible que la terre. Pour le SP/CFN cela est dû à l'absence d'orientation globale des hautes autorités à savoir la Présidence et les Ministères ayant le foncier dans leurs attributions. Cette solution à ces conflits aurait de ce fait été confiée à une Commission *ad hoc* pour plus d'impartialité.

L'étude a noté un détail important dans l'article 17 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux qui expliquerait ce blocage qui prévoit l'autorité compétente pour résoudre les conflits fonciers liés à l'identification et la délimitation des terres domaniales *« Durant l'inventaire des terres domaniales, les conflits éventuels sont réglés à l'amiable par la Commission d'identification, de délimitation et des riverains. Le règlement du conflit est matérialisé par un procès-verbal de médiation signé par un représentant de la personne publique propriétaire ou gestionnaire et la partie adverse, approuvé par les facilitateurs de la médiation et les témoins éventuels. Tout conflit dont la médiation n'aurait pas été fructueuse fait l'objet d'un constat écrit et signé par les membres de la Commission d'identification et de délimitation, et les riverains, copie remise aux parties en conflits. Le procès-verbal de médiation et le constat écrit sont annexés au procès-verbal d'identification et de délimitation ».*

Dans cet article, l'étude n'a pas pu trouver une compétence du MEEATU pour décider de l'issue de ces conflits. Dans les autres dispositions de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux, l'étude n'a pas pu voir expressément cette compétence du Ministre à prendre ces décisions. En particulier, l'article 23 alinéa 1 prévoit l'affichage du rapport provisoire au chef-lieu de la Commune pendant 15 jours pour permettre à la Commission d'identification et de délimitation de recevoir des réclamations éventuelles. L'article 23 alinéa 2 prévoit l'organisation d'une

---

<sup>171</sup> Information recueillie auprès du SP/CFN

séance de validation à l'issue de laquelle le rapport définitif est rédigé signé par le Président de la Commission d'identification et de délimitation « *est transmis au Ministre en charge des terres avec copie à l'administrateur communal* »<sup>172</sup>. Les alinéa 4 et 5 de l'article 23 ne font aucune mention d'une quelconque compétence du Ministre en charge des terres. Certains de nos interlocuteurs nous ont expliqué qu'en réalité qui peut le plus peut le moins mais un spécialiste du droit administratif ne saurait ignorer que la répartition des compétences entre autorités administratives est de rigueur. De plus l'adage « qui peut le plus ne peut pas le moins » n'est pas applicable en droit administratif que dans les exceptions prévues par la loi notamment en cas d'inertie et après mise en demeure préalable<sup>173</sup>.

Une information plutôt recueillie auprès des différents acteurs qui ont fait l'inventaire sur terrain est que parmi ces conflits, il y a des cas très délicats et complexes qui n'auraient pu être résolus qu'au plus haut niveau. Un des acteurs nous a donné l'exemple d'une personne qui aurait bénéficié d'une cession de terre domaniale par le Conseil communal (*a priori* incompétent) et y a implanté une usine ou une maison de 200 millions. Les intervenants dans l'inventaire pensaient que le MEEATU pourrait prendre des décisions claires et exécutoires. Sinon, la timidité et la peur des acteurs de terrain plutôt subalternes de remettre en cause l'intangibilité des ouvrages déjà implantés augmentaient le risque de consacrer des spoliations du domaine foncier de l'Etat.

125. Les conclusions de notre étude sont que ces considérations de célérité et de légitimité des décisions de l'autorité centrale viennent à l'encontre du principe de la légalité et de la compétence exclusive de la Direction des titres fonciers pour ces décisions. En effet, en analysant les dispositions du Code foncier de 2011 et des textes d'applications en matière d'inventaire des terres domaniales, nous avons noté un conflit de compétence et un empiètement des compétences du Conservateur des titres fonciers dans ce domaine.

Les informations recueillies après des titres fonciers nous renseignent que le fait de confier au Ministère ayant les terres dans ses attributions le pouvoir de décider sur les conflits entre l'Etat et les particuliers survenus lors de l'inventaire est une violation des règles de compétence reconnus au Conservateur des Titres fonciers par le Code foncier du Burundi et par le Décret N°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens

---

<sup>172</sup> Article 23 al.3 de l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13/01/2016 portant modalité d'inventaire des biens immeubles domaniaux.

<sup>173</sup> Informations recueillies auprès du professeur de droit administratif, Michel MASABO

immeubles domaniaux. Une analyse de ces dispositions par l'étude pourrait éclairer un lecteur avisé.

Tout d'abord, le Code foncier prévoit que l'opposition à l'enregistrement peut être déposée pendant 3 mois à compter du jour de l'affichage de la requête<sup>174</sup> auprès du Service foncier communal ou auprès du Conservateur des Titres fonciers pour contester totalement ou partiellement la réalité du droit allégué, la superficie des terres qui en font l'objet ou tendre simplement à ce que soient préservés certains droits de l'opposant<sup>175</sup>. Ce n'est qu'à l'expiration des délais, s'il n'y a pas d'opposition, que le Conservateur des Titres Fonciers établit le titre foncier conformément à la requête<sup>176</sup>

Néanmoins, si des oppositions subsistent, la décision d'enregistrement peut être partiellement conforme à la requête en tenant compte des oppositions ; elle peut notamment reconnaître sur le fonds l'existence de charges foncières devant être inscrites sur le titre foncier ou à défaut, la requête est rejetée<sup>177</sup>. Cette décision d'enregistrement ou de refus d'enregistrement est notifiée à l'Administrateur communal, au requérant et aux éventuels opposants qui peuvent l'attaquer devant la juridiction compétente du lieu où est situé l'immeuble<sup>178</sup> pendant 3 mois lorsque le recours émane d'une personne physique ou d'une personne morale de droit privé et 6 mois quand l'opposition émane de l'Etat, d'une Commune, d'un établissement public ou d'une société de droit public<sup>179</sup>. La décision du Conservateur, qui ne fait l'objet d'aucun recours pendant le délai légal devient définitive et exécutoire<sup>180</sup>.

A la suite de ce recours l'article 342 du Code foncier prévoit que *« la juridiction peut recevoir ou rejeter totalement ou partiellement les prétentions de l'une ou l'autre des parties et ordonner l'annulation du premier titre foncier et l'établissement d'un nouveau au profit de la partie gagnante. Elle peut également reconnaître sur le fonds litigieux l'existence de droits des tiers et en ordonner l'inscription sur le titre foncier. Elle peut aussi, lorsqu'un même fonds est revendiqué par plusieurs parties et si elle dispose d'éléments suffisants, ordonner la délivrance du nouveau titre foncier à l'une d'elles. Exceptionnellement, le Code foncier*

<sup>174</sup> Article 334 du Code foncier du Burundi : « Le délai d'opposition est de trois mois comptés du premier jour de l'affichage de la requête. Pendant toute la durée de ce délai, le dossier peut être consulté dans les locaux de la Conservation des Titres Fonciers ou de la commune. Mention de l'identité du consultant et de la date de la consultation est faite sur la chemise du dossier. L'opposition peut être révoquée par écrit jusqu'à l'expiration d'un délai de deux mois après la date des opérations de bornage ».

<sup>175</sup> Article 333 du Code foncier du Burundi.

<sup>176</sup> Article 337 alinéa 1 du Code foncier du Burundi.

<sup>177</sup> Article 337 alinéa 2 du Code foncier du Burundi.

<sup>178</sup> Article 338 du Code foncier du Burundi.

<sup>179</sup> Article 339 du Code foncier du Burundi.

<sup>180</sup> Article 343 du Code foncier du Burundi.

permet que le titre foncier soit attaqué pour fraude par toute personne justifiant d'un intérêt suffisant qui, n'ayant formulé aucune opposition ni effectué aucun recours judiciaire, établit qu'elle était restée dans l'ignorance de la procédure ayant abouti à sa délivrance<sup>181</sup>.

Telle est la volonté du Législateur foncier de 2011 à savoir laisser une marge d'appréciation au Conservateur des titres fonciers dans la décision d'enregistrement tout en réservant aux justiciables un recours devant la juridiction administrative contre cette décision d'enregistrement ou pas de l'immeuble concerné.

Quant au Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux, il ne déroge pas au Code foncier en matière de la compétence reconnue au Conservateur des Titres fonciers d'apprécier s'il convient d'enregistrer ou pas l'immeuble litigieux qui a fait l'objet d'opposition. En effet, dans son chapitre 4 relatif à l'établissement et à la délivrance des titres fonciers, l'article 14 traite des oppositions lorsque l'immeuble appartient au domaine privé de l'Etat et l'article 15 concerne le traitement des oppositions lorsque l'immeuble appartient au domaine public de l'Etat.

Lorsque l'immeuble à enregistrer appartient au domaine privé de l'Etat, l'article 14 alinéa 1 et 2 de ce texte prévoit que : « *A l'expiration des délais légaux d'affichage et s'il n'y a pas d'opposition, le Conservateur des titres fonciers établit au nom de la personne publique propriétaire, le titre conformément à la requête. Si des oppositions subsistent, la décision d'enregistrement peut être partiellement conforme à la requête en tenant compte des oppositions. A défaut, elle est rejetée* ». Lorsque le Conservateur des titres fonciers s'est abstenu de délivrer le titre, l'opposant doit saisir la juridiction compétente dans un délai de 6 mois car l'article 14 al. 2 et 3 prévoit qu'au cas contraire après 6 mois, le Conservateur établit et délivre le Titre. Lorsque l'immeuble à enregistrer appartient au domaine public de la personne publique concernée, l'article 15 oblige le Conservateur des titres fonciers à établir le titre malgré la subsistance des oppositions sans préjudice pour la personne lésée de son droit de recours judiciaire contre la décision d'enregistrement<sup>182</sup>.

126. Enfin, l'étude a relevé un autre problème qui devra être résolu plus tard après la fin de l'inventaire et l'immatriculation des terres domaniales. Ce problème est de la compétence des Ministères ayant la gestion des terres dans leurs attributions. Il s'agit de la confusion entre le

<sup>181</sup> Article 344 du Code foncier du Burundi.

<sup>182</sup> Article 15 du Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux: « *Lorsque le terrain sujet à l'enregistrement relevé du domaine public de la personne publique concernée, le titre est établi malgré la subsistance des oppositions et sans préjuger du sort du procès devant les instances judiciaires compétentes* ».

domaine foncier de l'Etat et celui des communes. Désormais les communes n'ont plus de terres [à l'exception des terres achetées par la Commune auprès des particuliers ou acquises par don] car toutes les autres terres inventoriées l'ont été au nom de l'Etat seulement.

Dans les communes visitées, le souhait exprimé est que l'inventaire aboutisse pour que l'Etat donne des terres aux communes pour matérialiser la décentralisation des communes en leur accordant un patrimoine propre. Pour le SP/CFN c'était une question difficile à trancher et la décision a été prise de faire l'inventaire globale des terres appartenant à l'Etat et de séparer le domaine foncier de l'Etat et des autres personnes publiques plus tard.

## **Section V : Le développement des solutions durables aux problèmes des personnes sans terres et à l'exiguïté des parcelles**

Sous cet intitulé l'étude analyse les prévisions de la LPF dans son axe 5 relatif au développement des solutions durables aux problèmes des personnes sans terres et à l'exiguïté des parcelles et la mise en œuvre effective sur terrain.

### **§1. Les prévisions de l'axe 5 de la Lettre de politique foncière du Burundi.**

127. La LPF a prévu dans son axe 5 les solutions durables aux problèmes des sans terres et aux problèmes d'exiguïté des terres conformément à la stratégie nationale d'utilisation durable des terres et à la lettre de politique nationale de l'habitat et de l'urbanisation<sup>183</sup>. A ce sujet, la Lettre de politique foncière prévoyait plusieurs actions suivantes : «

- *Création des villages ruraux intégrés accueillant des populations mixtes afin de contribuer à la consolidation de la paix*
- *Etablissement des pôles de développement dans les zones rurales autour d'un habitat regroupé afin d'optimiser l'accès aux infrastructures et aux équipements de base*
- *Elaboration des schémas d'aménagement du territoire proposant un cadre de cohérence pour une utilisation harmonieuse et préservatrice de l'espace et de l'environnement.*
- *Mise en place d'une politique de limitation des naissances ».*

En plus de ces actions, des mesures d'accompagnement étaient prévus pour réussir une bonne mise en œuvre de cet axe à savoir l'appui à l'exploitation collective pour limiter le morcellement ; la promotion des emplois non agricoles ; l'amélioration de la fertilité et de la

---

<sup>183</sup> Lettre de politique foncière du Burundi, p.12.

productivité des sols ; l'incitation à la limitation du morcellement des terres y compris le cas échéant la détermination d'une superficie minimale indivisible<sup>184</sup>.

128. La LPF fait suite dans ce domaine à d'autres initiatives qui ont prévu des solutions durables. En effet, bien avant la LPF, l'AAPRB avait mis un soin particulier sur des solutions durables aux rapatriés, déplacés et des personnes vulnérables :

*« 1. Le Gouvernement burundais, avec le soutien des autres pays, des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, encourage le retour des réfugiés et des sinistrés et assure leur réinstallation et leur réinsertion.*

*2. Il respecte les principes suivants :*

*a) Tout réfugié burundais doit pouvoir rentrer dans son pays ;*

*e) Le rapatrié doit recouvrer ses droits de citoyen et récupérer ses biens selon les lois et règlements en vigueur au Burundi après l'entrée en vigueur de l'Accord ;*

*f) Tout sinistré qui le veut doit pouvoir rentrer dans son foyer ;*

*g) Les sinistrés qui estiment ne plus pouvoir rentrer dans leurs propriétés doivent bénéficier des conditions spécifiques qui leur permettent de retrouver une vie socioprofessionnelle normale ;*

*e) La politique de distribution des terres domaniales est revue de manière à accorder la priorité à la réinstallation des sinistrés ;*

*h) La politique de distribution ou d'attribution de nouvelles terres tient compte de la protection de l'environnement et de la régulation hydraulique du pays par la sauvegarde des forêts »<sup>185</sup>.*

## **§2. La mise en œuvre de l'axe 5 de la Lettre de politique foncière du Burundi**

129. L'étude de la mise en œuvre de la LPF en matière de développement des solutions durables aux problèmes des personnes sans terres et à l'exiguïté des parcelles a abouti à plusieurs constats :

- ✓ L'existence d'un cadre légal incomplet et parfois anachronique.
- ✓ Une absence de distribution des terres domaniales aux personnes sans terres
- ✓ La non adaptation des villages de développement aux personnes vulnérables

<sup>184</sup> Lettre de politique foncière du Burundi, p.12.

<sup>185</sup> Article 2 du chapitre II, Protocole 4 de l'AAPRB.

- ✓ L'existence d'un cadre institutionnel complexe favorable aux blocages et aux concurrences ministérielles
- ✓ Les paysannats, un statut clair à première vue, mais incertain et inappliqué sur terrain (Gihanga).

### **I. L'existence d'un cadre légal sommaire, incomplet et parfois anachronique**

130. En matière des solutions durables aux sans terres, le Code foncier de 2011 contient une disposition sommaire qui prévoit une voie de solution au problème des sans terres. En effet, l'article 218 al.3 du Code foncier de 2011 dispose que : « *La cession à titre gratuit ne peut être opérée qu'au bénéfice des personnes ne disposant d'aucune autre terre* ».

Pour ce qui concerne les plans d'aménagement du territoire, le législateur foncier de 2011 a décidé que « *En attendant la promulgation du Code de l'aménagement du territoire, les dispositions relatives aux plans d'aménagement du territoire telles que contenues dans la section 2, chapitre III, titre IV du Code Foncier de 1986 restent d'application* »<sup>186</sup>. C'est le Code de l'aménagement du territoire, une loi spéciale qui devrait régler en détails ce domaine. Néanmoins, seul le Code d'urbanisme, de la construction et de l'habitat a été promulgué. Ce dernier fixe les règles qui régissent l'urbanisme, la construction sur l'ensemble du territoire national à la fois en milieu rural et urbain.

131. L'étude a constaté qu'en l'absence du Code d'aménagement du territoire, tout ce qui est aménagement du territoire, affectation des sols..... n'est pas régie de manière détaillée, ce qui est un handicap pour la promotion des solutions durables au Burundi. Des schémas d'aménagements du territoire ont été élaborés mais non seulement ils n'ont pas été mis à jour, mais aussi ils sont ignorés par ceux qui doivent les appliquer. Des informations recueillies auprès du SP/CFN nous renseignent qu'il existe 12 schémas d'aménagement du territoire pour 12 provinces sur 18 au total qui ont été élaborés par le PRASAB et le PRODEMA mais que le défi est celui de leur publication, vulgarisation et mise en œuvre<sup>187</sup>.

Même le code d'urbanisme, de la construction et de l'habitat qui a été promulgué n'est pas pratiquement appliqué sur terrain. En témoignent les constructions anarchiques qui continuent à pousser comme des champignons alors que ce Code d'urbanisme prévoit la mise en place

<sup>186</sup> Article 457 du Code foncier de 2011.

<sup>187</sup> Information recueillie au SP/CFN et au MTTPAT

des plans d'aménagement du territoire au niveau national, provincial, communal<sup>188</sup> et interdit toute construction sans permis délivré par les services d'urbanisme<sup>189</sup>.

132. Une note positive quand même, c'est la mise en place du Décret N°100/143 du 19 septembre 2008 portant statut des parcelles des villages ruraux de développement qui fixe les règles d'aménagement des parcelles situées dans les villages ruraux de développement, celles de l'utilisation du sol et les sanctions à appliquer aux attributaires défaillants. Tout compte fait, nous pensons que ce Décret aurait dû être mis en place en application du Code d'aménagement du territoire qui a été adopté mais jamais promulgué. En analysant les visas de ce décret, nous constatons une ambiguïté ou une incohérence interne car il est difficile de savoir de quelle loi il dérive<sup>190</sup>. Est-il un texte d'application du Code de la santé publique, du Code de l'environnement de la République du Burundi, du Code foncier du Burundi ?

133. Enfin, l'étude note que même si le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement a une vision globale et intégrée des villages de développement car il vise les villages de la première génération (2<sup>ème</sup> République), les regroupements formés le long des routes, et les villages de la deuxième génération<sup>191</sup>, il omet soigneusement les sites de déplacés qui sont actuellement devenus de pôles de développement rural et une question délicate des pouvoirs publics. L'étude après avoir constaté qu'après 25 ans, parmi ces sites de déplacés, il y a ceux qui remplissent les conditions similaires à celles des villages ruraux de développement, recommande qu'il faudrait régulariser.

## **II. Une absence de distribution globale des terres aux personnes sans terres**

134. Depuis l'adoption de la LPF, il n'y a pas eu de distribution systématique des terres domaniales aux personnes sans terres. Des initiatives existent en ce sens au niveau local et provincial mais pas systématiquement au niveau national. Même pour les personnes ayant bénéficié ces cessions, ce sont de petites portions de terres (30 m sur 30) qui ne peuvent abriter qu'une maison et un petit jardin alors que ces sans terres ont besoin de cultiver pour

<sup>188</sup> Articles 24 et suivants de la Loi n°1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de la Construction et de l'Habitat du Burundi.

<sup>189</sup> Article 100 de la Loi n°1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de la Construction et de l'Habitat du Burundi « *Toute construction d'un bâtiment est soumise au permis de construire(...)* ».

<sup>190</sup> Voir les visas du Décret N°100/143 du 19 septembre 2008 portant statut des parcelles des villages ruraux de développement « *Vu la Loi n°1/16 du 17 mai 1982 portant Code de la santé publique ; Vu la Loi n°1/010 du 30 juin 2000 portant Code de l'environnement du Burundi ; Vu la Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi de 2011 ; Vu la Loi n°1/02 du 26 mars 2012 portant Code de l'Eau au Burundi (...)* ».

<sup>191</sup> Article 3 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement.

vivre<sup>192</sup>. Mais certaines de ces initiatives qui au niveau local ou provincial font des cessions aux personnes sans terre en violation des règles de compétence créent l'insécurité juridique au lieu de la résoudre car ces personnes n'auront aucun titre de propriété.

Selon le SP/CFN, peu d'activités de mise en œuvre ont été accomplies sur cet axe car il fallait d'abord faire une opération préalable d'identification et d'enregistrement des terres avant leur attribution aux personnes vulnérables. Si une personne vulnérable sans terre fait une demande, l'Etat ou la Commune lui donne un demi hectare mais il est difficile de savoir identifier un sans terre parce que beaucoup de burundais prétendent être des personnes vulnérables.

135. A supposer même que la liste des vulnérables soit établie et disponible, aucune distribution systématique de terres aux vulnérables n'est envisageable avant la fin du travail d'inventaire qui a été bloqué et non achevée<sup>193</sup>. Aussi faut-il terminer l'inventaire pour pouvoir appliquer les solutions durables.

### **III. Les villages de développement, un modèle adapté pour les vulnérables ?**

136. L'étude a constaté que le modèle actuel des villages ruraux de développement n'est pas favorable à l'accueil des vulnérables. Selon le SP/CFN, l'objectif des villages de développement est d'amener la population vers des centres de développement où ils pourraient avoir les services publics de base (eau, électricité, écoles, santé) mais il est difficile d'affirmer que tous ceux qui vivent dans les villages sont des vulnérables. En effet, il faut d'abord avoir la chance d'être sélectionné comme vulnérable par la Commune et bénéficier de l'attestation d'occupation du Ministre ayant les terres dans ses attributions après avis de la CFN<sup>194</sup>.

Les personnes interrogées et les focus groups convergent qu'avec le favoritisme, ce sont des personnes nanties qui risquent d'être choisis à la place des vulnérables.

Par ailleurs, dès l'obtention de l'attestation provisoire, les acquéreurs contractent l'obligation de mettre en valeur ces parcelles dans les délais impartis<sup>195</sup>, ce qui n'est pas chose facile pour les véritables vulnérables parce que dans ces villages, il faut construire en dur ce qui est un

---

<sup>192</sup> Informations recueillies lors des focus groups avec les Batwa et les sans terres.

<sup>193</sup> Information recueillie auprès du SP/CFN.

<sup>194</sup> Article 13 et 14 Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement.

<sup>195</sup> Article 16 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018.

vœu pieux pour les pauvres. En cas d'échec de mise en valeur, c'est le retrait de la parcelle<sup>196</sup>.

137. L'étude a constaté que dans la pratique, les vulnérables vendent leurs droits sur la parcelle et continuent à vivre dans la précarité. Par voie de conséquence, la majorité des occupants de ces villages ne sont pas des sans terres et des vulnérables<sup>197</sup>. De plus, si l'Etat ne prend pas des mesures d'aide aux plus nécessiteux pour la construction, les vulnérables seront exclus de ces villages de développement.

#### **IV. Un cadre légal et institutionnel complexe favorable aux blocages et aux concurrences ministérielles**

138. Le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement met en place un cadre légal et institutionnel complexe favorable aux blocages et aux concurrences interministérielles comme vu précédemment (voy. *supra* n°81 à 87, 106 à 125).

Au niveau de leur création, le site du village de développement est identifié par la Commune<sup>198</sup> et ces sites sont implantés sur des terres domaniales ou sur des terres des personnes privées après des accords d'échange des terres avec la Commune après approbation du Conseil communal<sup>199</sup>. Mais ici, il s'agit d'une confusion car cette compétence n'est pas reconnue par le Code foncier aux communes. De plus, ici l'identification des villages est de la compétence du Ministère ayant l'intérieur dans ses attributions.

L'aménagement du village pour le raccorder aux services publics de base (eau et électricité) relève du Ministère ayant les terres dans ses attributions (Ministère de l'agriculture et de l'environnement)<sup>200</sup> alors que selon notre humble avis, il devait revenir au Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions (MTTPAT). Certes, avant le démembrement du MEEATU, il n'y avait pas de soucis particuliers car ce Ministère gérait à la fois les terres et l'aménagement du territoire.

Notre préoccupation est en partie confirmée et atténuée par la composition du Comité communal de suivi de la mise en œuvre de la Politique nationale de villagisation qui comprend un membre du Conseil communal (Président), **un représentant de**

<sup>196</sup> Article 21 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

<sup>197</sup> Information constante recueillie dans les villages de développement.

<sup>198</sup> Article 5 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018.

<sup>199</sup> Article 6 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

<sup>200</sup> Article 7 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

**l'aménagement du territoire au niveau communal (Vice-président)**, le Conseiller technique chargé du développement communautaire (secrétaire), le chef de zone abritant le village concerné, le chef de colline ou de quartier concerné, le représentant de la Régie communale de l'eau<sup>201</sup>.

Le Décret reconnaît la compétence du Ministère **ayant l'intérieur, la formation patriotique et le développement local dans ses attributions** de fixer l'organisation des villages, la gestion des maisons, leurs obtentions respectives et surtout de régler toute question non prévue par ce décret<sup>202</sup> alors que cette compétence relevait de la CFN selon le Code foncier du Burundi. En même temps, le Décret prévoit que c'est le Ministre ayant **le développement local dans ses attributions** qui est chargé de son exécution<sup>203</sup>. A supposer qu'il y ait un remaniement ministériel (que l'étude n'appelle pas de son vœu) et que le développement local soit confié à un autre ministère, l'exécution de ce décret serait trop compliquée.

139. A notre avis, le fait de faire intervenir plusieurs ministères ayant des compétences concurrentes ou pas clairement définies risque de rendre difficile l'exécution du décret et un observateur avisé du foncier n'écarterait pas soit des blocages, soit des flottements come dans les cas précédents.

## **§2. La question des droits fonciers de Batwa : une conception globale au lieu d'un traitement spécifique**

140. Les Batwa ont eu depuis longtemps des modes de vie différents des autres Barundi en ce sens qu'ils ne faisaient pas une occupation du sol sous forme de pâturages ou d'agriculture. Pendant la colonisation l'Ordonnance du Ruanda – Urundi n°9 du 8 mars 1927 relatif à l'occupation des terres, l'administration coloniale prévoyait que les terres qui n'étaient pas habitées et cultivées furent considérées vacantes et appartenant à l'Etat (voy. *supra* n°20 à 22), ce qui constitue une spoliation des droits fonciers des Batwa<sup>204</sup>. Par ailleurs, le droit d'habitation, de chasse et de cueillette a été interdit dans l'établissement des réserves

<sup>201</sup> Article 9 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

<sup>202</sup> Article 28 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

<sup>203</sup> Article 30 du Décret n°100/143 du 19 septembre 2018

<sup>204</sup> Pour plus de détails sur les droits fonciers des Batwa au Burundi, voir AMANI J.P « Evolution historique du droit foncier et son incidence sur la propriété foncière des Batwa au Burundi » in Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique *Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques N°1*, pp.5-9.

forestières par l'Ordonnance du Ruanda – Urundi n°83bis/agri du 12 décembre 1933 relatif à l'établissement des réserves forestières<sup>205</sup>.

141. Après l'indépendance, les terres des Batwa ont continué à être considérées comme des terres vacantes et avec la multiplication des parcs, les Batwa ont été chassés des forêts qui étaient sources de leur nourriture (chasse, cueillette) et ont dû se rabattre aux marais pour exercer la poterie et survivre. Mais personne n'a voulu leur reconnaître un droit de propriété sur les marais car la législation foncière, le Code foncier de 1986 et celui de 2011 n'ont pas retenu la poterie comme un mode d'exploitation. En effet, seuls ceux qui cultivent ont été considérés comme des exploitants des marais<sup>206</sup>.

142. Des initiatives ont été prises par les Gouverneurs de province et les administrateurs communaux pour octroyer aux Batwa des terres mais sans leur donner des titres de propriété<sup>207</sup>. Mais la question devrait être réglée au niveau national pour éviter les disparités observées au niveau local car ces attributions ne consistent qu'en de petits lopins de terre<sup>208</sup>.

143. L'étude a constaté que le problème des Batwa sans terres reste d'actualité et nous pensons que le véritable problème, c'est que la question des Batwa est traitée dans la globalité au lieu de l'aborder de manière spécifique. Même pour les cessions des terres domaniales, les Batwa ne sont pas priorisés et ils ne connaissent pas la procédure et, par conséquent, ne peuvent pas bénéficier de la cession malgré leur vulnérabilité<sup>209</sup>. Les communes et leurs conseils communaux ne privilégient pas les Batwa mais les personnes nanties. Dans les focus groups avec les Batwa et les populations environnantes, beaucoup de propositions ont été faites pour améliorer des solutions durables pour cette population notamment une politique claire de discrimination positive en leur faveur en matière foncière.

144. L'étude propose des recommandations suivantes :

- ✓ Recenser les Batwa sans terres pour leur céder des terres sans aucune demande préalable
- ✓ Sensibiliser les Batwa à la protection de leurs droits fonciers.

---

<sup>205</sup> Pour plus de détails, voir OAG, *La problématique de l'accès des Batwa à la propriété foncière*, Bujumbura, juillet 2009, pp.21-31.

<sup>206</sup> OAG, *La problématique de l'accès des Batwa à la propriété foncière*, Bujumbura, juillet 2009, pp.21-31.

<sup>207</sup> AMANI J.P « Evolution historique du droit foncier et son incidence sur la propriété foncière des Batwa au Burundi » in *Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques N°1*, pp.5-9.

<sup>208</sup> GATUNANGE G., *Étude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004, OAG, *La problématique de l'accès des Batwa à la propriété foncière*, Bujumbura, juillet 2009, pp.21-31.

<sup>209</sup> Information recueillie auprès de l'UNIPROBA

- ✓ Mettre les frais de certification des terres des Batwa à la charge de la Commune ou du Ministère ayant la solidarité dans ses attributions.
- ✓ Garantir un quota de Batwa dans les villages de développement avec des exceptions sur les conditions de mise en valeur ou un appui conséquent
- ✓ Que des mesures spéciales soient prises pour assurer le suivi de l'intégration des Batwa dans les villages de développement
- ✓ Garantir une assistance juridique lors du traitement des conflits fonciers des Batwa
- ✓ Prendre en compte de manière spécifique la question foncière des Batwa lors de l'adoption de tout texte législatif et réglementaire relatif au régime de la terre.
- ✓ Mettre fin à la pratique illégale de l'*ubugererwa* encore imposée aux Batwa
- ✓ Interdire la vente des terres attribuées pendant une période de 10 ans minimum.
- ✓ Sensibiliser le Ministère de la justice sur le traitement spécifique les cas des conflits de spoliation concernant les Batwa
- ✓ Penser à prendre une décision politique d'intégration des Batwa dans la vie socio-économique ;
- ✓ Penser à prendre des mesures de régularisation des terres occupées par les Batwa pour leur stabilité sociale

### **§3. Les paysannats, un statut... à première vue, mais incertain et inappliqué sur terrain : cas de Gihanga**

145. Le système des paysannats est un système institué au milieu des années 1950 dans les communes Gihanga et Mutimbuzi, d'après lequel toutes les terres appartiennent à l'Etat et leurs exploitants n'en sont que des détenteurs précaires<sup>210</sup>. Au début, les paysans avaient reçu des concessions de 4ha de la part de l'Etat. En contrepartie, ils devaient respecter la discipline culturelle contenue dans les contrats passés avec l'administration à défaut de quoi les terres peuvent être attribuées à d'autres exploitants sans aucune indemnisation<sup>211</sup>.

Dans une deuxième phase, les paysannats ont été aménagés et modernisés. Les études de faisabilité ont commencé en 1965 et le début de l'aménagement en 1968 alors que le démarrage de l'exploitation est l'année 1971. C'était un programme du gouvernement financé

---

<sup>210</sup> GATUNANGE G., *Étude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004, p.52.

<sup>211</sup> Parce qu'évidemment, c'étaient des concessions avec une obligation de mise en valeur conforme aux directives de l'Etat, voir à ce propos CAZENAVE-PIARROT A., « Les paysannats de la plaine de la Rusizi, au Burundi », in *Cahiers d'outre-mer*. N° 111 - 28e année, juillet-septembre 1975. pp. 275-292, GATUNANGE G., *op. cit.*, p.52.

par la CEE, ceux qui vivaient dans les paysannats avec leurs 4 ha ont été regroupés dans des villages où ils bénéficiaient de l'amélioration des conditions de vie.

En contrepartie des 4ha cédés à l'Etat, les paysans regroupés recevaient chacun 1ha aménagé, dont 25 ares de parcelle de case, 25 ares de culture vivrière et 50 ares de cultures de rentes (riz, coton)<sup>212</sup>. Sur les 3 ha restants, l'Etat y installait des paysans venus des régions surpeuplées (Kayanza, Ngozi, Muramvya). Néanmoins, ces paysans n'avaient pas de droit de propriété sur le 1 ha, ils avaient seulement l'usufruit. Dans la pratique, la SRDI disponibilisait les semences, les engrais chimiques, l'eau des rizières et en contrepartie, les paysans payaient à la récolte les intrants agricoles et la redevance<sup>213</sup>.

Depuis cette époque, les paysans ont continué à payer la redevance parce que les terres restaient la propriété de l'Etat. Celui qui n'exploitait pas conformément aux directives de la SRDI ou qui devenait incapable de payer les redevances était déchu de son droit d'exploitation au profit de celui qui se proposait de payer la redevance ou d'exploiter conformément aux directives de la SRDI<sup>214</sup>.

146. Avec la promulgation du Code foncier de 2011, le législateur a tranché la question apparemment en analysant les choses avec facilité alors qu'elles sont très compliquées sur terrain. En effet, l'article 455 al.1 du Code foncier dispose : « *Les détenteurs de parcelles constitutives de paysannats dont leur occupation a été régulière et légale obtiennent la pleine propriété* ». Cette disposition d'emblée claire en théorie ne l'est pas sur terrain pour des raisons pratiques. Est-ce que cette disposition vise les 25 ares de de parcelle de case (Village), les 25 ares de cultures vivrières ou les 50 ares de culture de rentes ou tout l'hectare complet. Les personnes interviewées ne comprennent pas pourquoi la SRDI et l'Etat ne veulent pas appliquer le Code foncier pour qu'ils cessent d'être des éternels « Bagererwa de l'Etat » de père en fils, une violation de la loi qu'ils jugent inacceptable. L'autre question est celle des transactions (vente, échange) déjà faites sur ces terres. Elles sont d'emblée inopposables à l'administration car aucun ne peut transférer plus de droits qu'il ne possède. Mais tout ceci complique encore la question des paysannats.

Cette question mérite d'être posée car la population a commencé à demander et recevoir des certificats fonciers pour les terres occupées par leurs maisons au village alors que le SRDI se

<sup>212</sup> Information recueillie auprès d'un ancien agronome de la SRDI des années 1983.

<sup>213</sup> Information recueillie auprès du Directeur général de la SRDI.

<sup>214</sup> Information recueillie auprès d'un ancien Directeur de la SRDI.

considère comme le gestionnaire de l'hectare qui appartient encore au domaine privé de l'Etat. Le problème est que la Commune a commencé de délivrer des certificats fonciers sur des terres dont le statut n'a pas encore été clarifié et appartenant théoriquement à l'Etat.

Dans notre visite du Service foncier communal de Gihanga, nous avons cherché à savoir comment les agents fonciers et les commissions de reconnaissance communale n'empiètent pas sur les droits de la SRDI lors des reconnaissances collinaires. La réponse a été qu'il y a des coopératives qui travaillent avec la SRDI qui sont là pour donner les informations. Mais cette réponse est loin d'être satisfaisante car la SRDI devrait être là pour défendre le domaine de l'Etat et éviter des conflits futurs<sup>215</sup>.

147. Pour les terres situées dans les périmètres hors paysannats, l'article 455 al.2 du Code foncier qui dispose que : « *Toutefois, les terres se situant dans les périmètres dits hors-paysannats et constituant des réserves foncières de l'Etat ne sont pas concernées par cette mesure* » ne pose pas de problèmes particuliers. Néanmoins, les familles des paysans qui se sont vus dépouiller par l'Etat de 3 ha lorgnent sur ces terres car ils croient que c'est une injustice. Cela est d'autant plus vrai que les personnes interrogées à Gihanga se lamentent parce qu'ils ont été chassés de la partie en bas de la RN5 au profit de l'environnement et qu'ils constatent que ces terres ont été attribuées à d'autres pour exploitation.

Pour eux, si ces terres doivent être réattribuées, l'Etat doit privilégier les anciens occupants et non les personnes nanties. Mais la population interrogée converge sur le fait que ces terres appartiennent à l'Etat et aux communes. Ici aussi, la population constate que ces terres hors paysannats commencent à abriter des constructions des riches alors que c'étaient des terres destinées à l'agriculture.

Puisque l'article 455 al.3 du Code foncier prévoit que « *Tout litige qui naîtra de l'application de cet article sera réglé par la Commission foncière nationale* », nous avons cherché à savoir la position de la Commission Foncière Nationale sur le statut des paysannats ». Pour le Secrétariat permanent de la Commission foncière nationale, rien n'est actuellement fait pour résoudre ces conflits liés aux paysannats. Avant le SP/CFN avait l'espoir que cette question sera résolue par l'inventaire des terres domaniales qui allait partager le domaine de l'Etat et celui de la population mais il y a un manque des textes d'application sur les paysannats (voy. *infra n°0*). Initialement les paysannats avaient été initiés pour avoir la main d'œuvre et pour

---

<sup>215</sup> Information recueillie auprès du responsable du Service foncier communal de Gihanga.

exploiter de manière moderne la plaine de la Rusizi et les paysans n'ont pas à notre connaissance reçue des droits de propriété mais de simples concessions moyennant paiement des redevances.

148. L'étude constate que le Code foncier semble créer une solution simple pour un problème complexe. A notre avis, il faut trouver un équilibre entre les droits légitimes de la population et les droits de l'Etat sur ces terres des paysannats.

149. L'étude constate qu'à l'image des paysannats, l'aménagement des marais complique leur statut et aboutit à des injustices et recommande la mise sur pied d'un texte d'application qui puisse protéger les intérêts légitimes de la population tout en protégeant l'intérêt général.

150. L'absence de ces textes handicape la mise en œuvre de la Lettre de politique foncière et rend inapplicables les lois mises en place pour mettre en œuvre la LPF. Ici, nous notons une recommandation d'un Conseiller juridique au Sénat selon laquelle l'Etat, en promulguant une loi, devrait mettre en place des textes d'application dans les 15 jours suivants pour faciliter son applicabilité.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'étude consacrée à l'étude de l'état des lieux de mise en œuvre de la Lettre de Politique Foncière au Burundi, 9ans après son adoption, a constaté que des efforts ont été accomplis par l'Etat du Burundi appuyé par ses partenaires. Mais aussi, l'étude a constaté que des conflits de compétences, le manque de collaboration, l'absence de partage des données, les arrières-pensées

financières et le non-respect des lois sont à l'origine des défis, des blocages et les ralentissements du processus de réforme foncière au Burundi qu'il faut résoudre.

L'étude a formulé une série de recommandations :

Au gouvernement du Burundi

- Respecter les compétences de la CFN d'assister le Gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique foncière nationale telles que prévues à l'article 453 du Code foncier
- Privilégier la déconcentration ou la décentralisation de la CFN au lieu de créer des Commissions concurrentes qui n'aboutissent qu'aux conflits de compétence
- Grouper les institutions de suivi de la réforme foncière, les acteurs privés du foncier, les ONG, la société civile au sein d'un observateur du foncier qui sera une source d'inspiration pour la politique foncière
- Mieux définir les responsabilités de chaque service en charge de la gestion des terres
- Si possible créer un super-ministère et y grouper tous les services en charge de la gestion des terres
- A défaut, réorganiser hiérarchiquement en services de première instance et en service de second degré
- Grouper les lois sous forme de code pour éviter l'inflation législative
- Elaborer et mettre en place une véritable politique foncière
- Mettre sur pied l'observatoire du foncier
- Adoption des lois et des textes réglementaires application. En particulier mettre en place :
  - ✓ Le code d'aménagement du territoire
  - ✓ Les textes d'application du code foncier sur les paysannats
  - ✓ Les textes d'application sur les marais

- ✓ Mettre en place une loi sur la succession et les libéralités qui s'inspire des pays voisins notamment de ce qui a été fait dans les pays de la CEPGL
- ✓ Rénover la législation la délimitation des villes urbaines car 19 après les villes existantes se sont agrandies, les centres à vocation urbaines sont devenus des villes et d'autres centres sont nés.
- ✓ Mettre en place les textes d'application d'une loi dans les 6 mois qui suivent la promulgation de la Loi pour une application effective
- ✓ Vulgariser les lois adoptées selon les moyens usuels de la population
- ✓ Cibler la vulgarisation des textes dont la population a plus besoin et en faire une sensibilisation conséquente (villages de développement par exemple)
- ✓ Organiser des campagnes communautaires de sensibilisation-formation-information.
- Mettre toutes les lois en Kirundi.

## **Axe 2 : La restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière**

Au gouvernement :

- Déconcentrer les services du Cadastre et des titres fonciers au niveau de la province conformément au Code foncier
- Résoudre les conflits de compétences entre les services
- Créer un mécanisme de collaboration entre les services décentralisées et déconcentrés
- Achever la modernisation des services
- Mise en place du Système d'information foncière partagé par tous les services de gestion foncière

A la direction des titres fonciers :

- S'approprier des réformes et modernisation pour améliorer ses services
- Respecter pleinement la force probante du certificat foncier
- Respecter la procédure légale de transformation du certificat foncier à savoir le bornage
- Abandonner l'exigence d'un acte de notoriété pour transformer le certificat foncier en titre foncier
- Elaborer un formulaire de demande spécifique pour les détenteurs des certificats fonciers
- S'adjoindre des agents des Services fonciers communaux lors du bornage des terres certifiées
- Partager la cartographie avec le cadastre et les services fonciers communaux

### **Axe 3 : La décentralisation de la gestion foncière**

Aux communes :

- Créer les services fonciers communaux
- Financer les services fonciers communaux
- Supprimer effectivement la taxe de transaction foncière qui est perçue illégalement
- Harmoniser du droit fiscal communal pour éviter les abus et pour respecter le principe d'égalité devant l'impôt et celui de non-discrimination

Au gouvernement :

- Obliger les Communes à créer les SFC
- Obliger les titres fonciers à respecter la valeur légale du certificat foncier
- Organiser des réunions de concertation entre les administrateurs communaux, les titres fonciers, les tribunaux pour une vision commune sur les certificats fonciers et éviter le dénigrement du SFC
- Garder la responsabilité administrative des communes sur les SFC
- Préciser le Ministère en charge des services fonciers communaux et lui allouer des moyens conséquents
- Prévenir de manière ingénieuse les conflits de compétence dans les lois et textes réglementaires.

Aux Partenaires des SFC :

- Appuyer les services fonciers communaux tout en responsabilisant la Commune
- Adopter une stratégie de sortie
- Mutualiser leurs efforts
- Collaborer plus avec la CFN

### **Axe 4 : L'inventaire des terres domaniales.**

Au gouvernement :

- Résoudre à haut niveau les conflits de compétence entre la Direction des titres fonciers et la Direction générale d'aménagement du territoire qui ont bloqué le travail d'inventaire d'intérêt public
- Rectifier le tir dans la procédure d'inventaire et d'enregistrement des terres domaniales par la procédure suivante :
- ✓ Faire un travail d'identification de toutes les terres domaniales d'une commune par la Direction générale de l'aménagement

- ✓ Procéder à la publicité (affichage, communiqués) pour l'enquête foncière dans toute la commune
- ✓ Faire l'enquête foncière et le bornage conjointement avec un agent du MTTPAT, un géomètre agréé du Cadastre et un Conservateur des titres fonciers
- ✓ Faire un bornage unique le même jour pour éviter de gaspiller les moyens
- ✓ Appliquer systématiquement ce système commune par commune
- ✓ Terminer l'inventaire et l'enregistrement dans les communes où ces activités ont été partielles avant les élections de 2020 car si les chefs de zone, les chefs de colline changent, il faudra recommencer à zéro
- Continuer et finir l'inventaire de toutes les terres et les enregistrer
- Achever l'inventaire dans une période très rapprochée car si on attend 2030, il faudra recommencer l'inventaire à zéro (gâchis)
- Envoyer une note de service aux communes leur interdisant de prendre une décision sur les terres conflictuelles et de laisser la population d'exploiter en attendant la décision de l'Etat
- Faire une mise à jour périodique de l'inventaire car en cas d'attribution ou d'expropriation, il faut le changer sinon l'information foncière sera fausse
- S'impliquer plus activement dans la mise en œuvre des réformes qu'il a mis en place
- Mettre en place un seul gestionnaire des terres de l'Etat (rurales et urbaines)
- Mettre en place le Système d'information foncière (SIF) partagé entre les services en charge de la gestion foncière Ministère ayant les terres rurales dans ses attributions, le Ministère ayant la gestion des terres urbaines dans ses attributions, le Ministre ayant la justice dans ses attributions (Direction des titres fonciers et Cadastre) les Services fonciers communaux.
- Faire la régularisation des cas litigieux et décision pour éviter l'insécurité juridique
- Penser à faire l'inventaire des terres domaniales de l'Imbo qui sont plus conflictuelles
- Donner un bon exemple à la population en enregistrant ses terres et la population suivra
- Prendre les devants et demander l'appui des bailleurs de fonds et résoudre lui-même les conflits et les blocages entre ses services
- Lever les blocages et sortir les titres pour les dossiers non conflictuels.
- Séparer après l'inventaire le domaine foncier de l'Etat et celui des communes et des établissements publics
- Respecter le Code foncier et le décret sur la procédure d'inventaire en ce qui concerne les attributions des Titres fonciers

- Respecter le droit d'exploitation des terres conflictuelles en attendant la décision finale
- Traiter plus adéquatement les conflits liés à l'échange entre la Commune et un particulier sans documents
- Régler avec un sens élevé d'humanité les conflits liés aux attributions jugées irrégulières pour les réfugiés, déplacés, les villages de paix, les vulnérables en cas de catastrophes.

Aux acteurs de l'inventaire :

- Eviter les conflits de compétence par le respect de la loi
- Privilégier l'intérêt général

**Axe 5** : Le développement des solutions durables aux problèmes des sans terres et à l'exiguïté des parcelles

Au gouvernement :

- Mettre en place des textes d'application de la législation sur les paysannats
- S'investir et protéger les droits de l'Etat avant la clarification des statuts
- Consulter la population qui vit dans les paysannats pour une prise en compte de leurs intérêts
- Consulter les acteurs pour la rénovation des anciens textes pour les harmoniser avec le Code foncier de 2011
- Mettre en place un texte d'application détaillé, pragmatique et applicable pour débrayer ces statuts fonciers en départageant les droits de la population, les droits de l'Etat et de la SRDI.
- Appuyer la CFN nationale pour élaborer un texte d'application des paysannats.
- Préserver la plaine de la Rusizi et éviter de détruire ce sol très riche, car de Cibitoke à Nyanza Lac, la Plaine peut nourrir tout le pays.
- Aménager les terres non fertiles pour y implanter les constructions
- Que les terres inventoriées soient attribuées prioritairement aux vulnérables et aux personnes sans terres
- Prendre en compte les problèmes fonciers des Batwa
- Intégrer les Batwa et les vrais vulnérables par une politique de discrimination positive
- Clarifier le statut de marais en protégeant les droits légitimes de la population
- Céder les terres domaniales par priorité aux vulnérables

Globalement :

Aux partenaires :

- Continuer à appuyer l'Etat dans la réforme foncière

- Coordonner leurs activités

## BIBLIOGRAPHIE

### I. Textes législatifs et réglementaires

1. L'ordonnance du 1 juillet 1885 sur l'occupation des terres, in BELLON R., DELFOSSE P., *Codes et lois du Burundi*, Bruxelles, Larcier, 1970, p.95.
2. Décret du Congo du 30 juin 1913 intitulé « De la propriété » rendu exécutoire au Burundi par l'O.R. U n°. 8 du 8 mars 1927, in *B.O.R.U.*, p.264.
3. Code civil Livre II du Burundi (Composé du Décret du Congo du 31 juillet 1912, du Décret du Congo du 30 juin 1913, du Décret du Congo du 6 février 1920 et du Décret du Congo du 20 juillet 1920) intitulé « Des biens et des différentes modifications de la propriété » rendus exécutoires au Burundi par l'O.R. U n°.8 du 8 mars 1927, in BELLON R., DELFOSSE P., *Codes et lois du Burundi*, Bruxelles, Larcier, 1970, pp.67-73.
4. Décret du 11 juillet 1960 sur le régime foncier du Rwanda Urundi, in *B.O.R.U.*, 1960, p.1136
5. L'Edit du Mwami n°.5 du 10 août 1961, BELLON R., DELFOSSE P., *Codes et lois du Burundi*, Bruxelles, Larcier, 1970, p.953.
6. Décret-Loi n°. 1/19 du 30 juin 1977 portant abolition de l'institution d'« ubugererwa », in *B.O.B.*, 1977, n° 10, p. 555.
7. Décret-Loi n°.1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier, in *BOB n°10/77*, p.556.
8. Loi n°. 1/010 du 30 juin 2000 portant code de l'environnement de la république du Burundi, in *BOB n°.6/2000*, pp.369-390.
9. Loi n°. 1/017 du 1 décembre 2000 portant adoption de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, *B.O.B.*, n°. 12<sup>quater</sup>/2000.
10. Loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *B.O.B.*, n°. 5<sup>bis</sup> 2005.
11. Loi n°.1/10 du 30 mai 2011 portant création et gestion des aires protégées au Burundi, in *BOB n°.5 bis/2011*, pp.1449-1457.

12. Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi, *Codes et lois du Burundi, complément 2013*, C.E.D.J., 2013, pp.199-230.
13. Loi n°1/02 du 26 mars 2012 portant Code de l'eau au Burundi, in *BOB n°3/2012*, pp.289-314.
14. Loi n° 1/07 du 15 juillet 2016 portant Code forestier, in *BOB n°7/2016*, pp.1105-1134.
15. Loi n°1/09 du 12 août 2016 portant Code d'urbanisme, de l'habitat et de la construction au Burundi, in *BOB n°8/2016*, pp.1253-1277.
16. Loi n°1/21 du 15 octobre 2013 portant Code minier du Burundi telle que révisée par la Loi n° 1/012 du 22 septembre 2016 portant Modification des articles 146 et 151 de la Loi N°1/21 du 15 octobre 2013 portant Code Minier du Burundi
17. Loi n°1/02 du 03 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale
18. Loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant révision de la Loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant organisation de l'administration communale
19. Décret N°100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la Lettre de politique foncière au Burundi
20. Le Décret n°100/143 du 19 septembre 2018 portant statut des parcelles des villages de développement
21. Décret n°100/079 du 24 mai 2019 portant création, missions, organisation et fonctionnement de l'Office Burundais de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction : « OBUHA »
22. Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaires des biens immeubles domaniaux
23. Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux.

## **II. Ouvrages**

1. CHRETIEN J.P., *Gitega, capitale du Burundi. Une ville du « Far West » en Afrique orientale allemande (1912-1916)*, Paris, Karthala, 2015.
2. GAHAMA J., *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983
3. NIMPAGARITSE D.O., *Organisation foncière et disparité des statuts immobiliers au Burundi, arrière-plan historique, courbes de développements et nécessité d'intégrer un nouveau droit*, Thèse, Bruxelles, 1983

### III. Articles

1. Ansoms, A. & Nyenyezi, A., Arène foncière au BURUNDI : mieux comprendre les rapports de force, in *F. Reyntjens, S. Vandeginste, M. Verpoorten (Eds.), L'Afrique des Grands Lacs, annuaire 2011-2012.*
2. DE CLERK L., « La place de la coutume dans le droit actuel du Burundi », *Revue administrative et juridique du Burundi*, 1er trimestre 1968, n° 2, p. 31
3. DE CLERK L., « Note sur le droit foncier coutumier au Burundi », in *Revue juridique de droit écrit et coutumier du Rwanda et du Burundi*, n°.2, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier, Premier Trimestre 1965, pp.32-47. DE CLERK L., « Le régime foncier au Burundi », in *Revue administrative et juridique du Burundi*, Premier trimestre 1971, pp.1-59.
4. KOHLHAGEN D., *Land reform in Burundi: Waiting for change after twenty years of fruitless debate*, [http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/field\\_protection\\_clusters/Burundi/files/HLP%20AoR/Land\\_Reform\\_Burundi\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/assets/files/field_protection_clusters/Burundi/files/HLP%20AoR/Land_Reform_Burundi_EN.pdf)
5. NYENYEZI BISOKA A. ; ANSOMS A., “Arène Foncière au Burundi : Mieux comprendre les rapports de force”, I n: F. Reyntjens et alii, *L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2011-2012*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 37-58
6. VANDEGINSTE S., *A la recherche d'un ange gardien perdu ? Pourquoi et comment assurer une meilleure protection de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ? Working paper / 2015. 08*, Centre for the studies of the Great Lakes Region, Institute of development of Policy and Management - University of Antwerp, décembre 2015
7. VANDEGINSTE S., Pouvoir et droit au Burundi : un commentaire juridique sur l'arrêt du 5 juin 2008 de la Cour Constitutionnelle dans l'affaire RCCB 213, 17 juin 2008, p.1 et s.
8. VANDEGINSTE S., *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, IOB Discussion Paper, 2006.04, Université d'Anvers, février 2006.

#### IV. Rapports

1. République du Burundi, *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, avec l'appui du HCR au Burundi*, janvier 2002.
2. APDH, *Terres domaniales et expropriations au Burundi Etat de mise en œuvre du Code foncier 18 mois après sa promulgation*, Bujumbura, Rapport, février 2014
3. BIGIRIMANA G, *Analyse juridique de la problématique du contentieux foncier impliquant les sinistrés : œuvre des commissions et juridictions*, rapport, Bujumbura, Commission Episcopale Justice et Paix, juin 2013.
4. BIGIRIMANA G., *Analyse juridique de la problématique du contentieux foncier impliquant les sinistrés : œuvre des commissions et des juridictions*, Bujumbura, Commission Episcopale Justice et Paix, juin 2013
5. Burundi (Ministère de la Justice), *Annuaire Statistique de la Justice au Burundi 2013*, mars 2014.
6. GATUNANGE G., *Étude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation*, Bujumbura, RCN Justice & Démocratie, 2004
7. Gutwara Neza, *Perception de la justice de proximité par la population au Burundi, Enquête réalisée par Cécile Béduwé et Michel Van Herp Rapport définitif, Burundi 2007-2008*.
8. IDMC et CNR, *Burundi, Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays depuis longtemps ont besoin de sécuriser leur accès à la terre*, Genève, 20 octobre 2009
9. Institut Colonial International, *Le régime foncier aux colonies : documents officiels*, volume 1, 1898

# **ANNEXES**

### Annexe 1 : Plan des réformes et actions nécessaires<sup>216</sup>

Axe prioritaire	Problèmes identifiés	Solutions proposées	Responsable	Délais indicatifs
Inventaire des terres domaniales	1. Conflits de compétence entre le MEEATU et la Direction des titres fonciers (Ministère ayant la Justice dans ses attributions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Résoudre les conflits de compétence par la révision du cadre institutionnel.</li> <li>✓ En particulier, mettre en place une seule Commission d'inventaire composée de deux sous-commissions interministérielles (Une sous-commission chargée d'identifier les terres domaniales et une sous-commission chargée de la médiation foncière, l'enquête foncière, le bornage)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Présidence de la République qui coordonne :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le Ministère de l'Environnement, de l'agriculture et de l'élevage(MEAE)</li> <li>- Le Ministère des Transports, des Travaux Publics, de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire(MTTPEAT),</li> <li>- Le Ministère de la justice, de la protection civile et garde des Sceaux(MJPCGS)</li> <li>- Le PAGGF</li> <li>- Les autres Partenaires techniques et financiers</li> </ul> </li> </ul>	3 mois
	2. Doublons au niveau de la délimitation+ médiation foncière et au niveau de l'enquête foncière des titres fonciers	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La sous-commission s'occupe de l'identification des terres domaniales Commune par Commune</li> </ul>		
	3. Gaspillage des moyens matériels (délimitation avec des bornes chères qui seront arrachées lors du bornage + de nouvelles bornes achetées)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La Sous-Commission d'enquête foncière et bornage, qui après affichage du Projet d'enregistrement descend sur terrain pour effectuer une seule enquête foncière + un seul bornage, Commune par Commune</li> <li>✓ Modifier l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux en ce qui concerne la Composition et le fonctionnement des Commissions chargées de l'inventaire</li> </ul>		
	4. Question de violation des compétences en matière de décision sur les conflits entre l'Etat et la population) reconnues au Conservateur des titres fonciers par le Code foncier de 2011 et le Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Modifier l'Ordonnance ministérielle n°770/035 du 13 janvier 2016 portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux pour sa compatibilité avec le Code foncier de 2011 et le Décret n°100/114 du 30 mai 2016 portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux qui reconnaissent la Compétence pour les décisions conflictuelles au Conservateur des titres fonciers</li> </ul>		

<sup>216</sup> A notre avis, l'axe 4 et 3 de la LPF sont prioritaires pour des décisions urgentes et indispensable.

	✓ Absence d'un texte portant distinction entre le domaine public et le domaine privé de l'Etat	✓ Mettre en place une Commission ad hoc itinérante, présidée par la Direction des titres fonciers et composée par d'autres cadres du MEA, MTTPEAT pour résoudre les cas conflictuels déjà transmis au Ministre		
	✓ Absence de compréhension des missions de chaque Ministère dans le travail d'inventaire (en particulier le MEAE, le MTTPEAT, le MJPCGS)	✓ Organiser un atelier à haut niveau sous le Patronage de la Présidence de la République du Burundi sur la précision des missions de chacun, la définition d'un cahier de charge précisant les compétences de chacun, les limites de chacun	- Présidence de la République - Partenaires techniques et financiers	2 mois
	Inventaire partielle	✓ Terminer le travail d'inventaire	- Etat - Partenaires techniques et financiers	2 ans
La décentralisation foncière	Des communes sans services fonciers communaux 9 après l'adoption de la LPF	Création des services fonciers communaux	- Les communes sur rappel du Ministère l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local - Les Gouverneurs de Province ou le Ministère de l'intérieur par la tutelle coercitive (substitution aux Communes) après deux avertissements restées infructueuses (art. 114 de la Loi Communale) - L'appui des bailleurs avec une stratégie de sortie claire	3 mois
	Des communes qui ont créé des SFC mais qui ne fonctionnent pas bien (problème d'équipements, de formation) 9 après l'adoption de la LPF	- Dotation des équipements par la Commune - Priorisation des SFC sur l'appui Etatique de 570 millions de FBU aux communes - Appui des communes	- La Commune - Gouvernement - Partenaires techniques et financiers, ONG	1 année
	✓ Dénigrement du Certificat foncier communal par une fiscalité communale illégale et non harmonisée : - La majorité des communes visitées délivre	1. Suppression pure et simple de l'acte de notoriété 2. Créer une obligation légale de certification des terres achetées 3. Exiger des Communes le respect de la Loi n°1/31 du	- - Les communes sur rappel du Ministère de l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local	Pour le 1, 2, 3 : Un délai de 1 mois suffit

	<p>l'acte de notoriété en violation de la Loi n°1/31 du 04 novembre 2008 portant suppression de la taxe de transaction sur la vente des propriétés foncières et d'immeubles</p> <p>- En plus de cette violation de la Loi, les communes n'appliquent pas les mêmes taux (3%, 5%, 10%, 15%).</p>	<p>04 novembre 2008</p> <p>4. A défaut, mettre en place une loi sur la fiscalité des terres rurales pour protéger la population contre les impôts abusifs</p>	<p>Les Gouverneurs de Province ou le Ministère de l'intérieur par la tutelle coercitive (substitution aux Communes) après deux avertissements restées infructueuses (art. 114 de la Loi Communale)</p> <p>Pour le point 4, les responsables c'est le Gouvernement et le parlement</p>	<p>Pour le 4, un délai de 6 mois suffirait</p>
	<p>✓ Dénigrement du Certificat foncier par la Direction des titres fonciers :</p> <p>-le service des titres fonciers ne reconnaît pas toujours la valeur du certificat foncier et exige en plus du Certificat foncier l'acte de notoriété ou une attestation de possession de parcelle</p> <p>- Les services des titres fonciers refont l'enquête foncière en ignorant le certificat foncier qui ne sera pas annulé dans ce cas</p>	<p>1. Mettre fin à cette violation du Code foncier qui n'exige que le bornage pour celui qui possède un certificat foncier</p> <p>2. Créer un formulaire spécifique pour les détenteurs de certificat foncier communal pour bannir cette violation de la Loi</p> <p>3. Pour les terres déjà certifiées, le Conservateur des Titres fonciers doit s'adjoindre pour le bornage, des agents du Service foncier Communal</p>	<p>✓ Ministère de la justice, de la protection civique et garde des Sceaux (NOTE DE SERVICE pour les Titres fonciers)</p> <p>✓ Direction des titres fonciers</p>	<p>1mois</p>
	<p>- Pas de collaboration, pas de partage de données entre les Services fonciers Communaux, les titres fonciers et le Cadastre</p> <p>- Pas de canal de Communication entre l'administrateur Communal (autorité notariale reconnue par la Loi sur le notariat) et ses collègues des titres fonciers</p> <p>- Pas d'information des titres fonciers sur les certificats fonciers émis, annulés ou transférés) sur décision de l'autorité notariale qu'est l'administrateur communal</p>	<p>1. Obligation de partager les données conformément au Code foncier</p> <p>2. Etablissement d'un Canal de Communication entre les Titres fonciers, l'administrateur communal qui supervise les Services fonciers communaux</p> <p>3. Information mensuelle par l'administrateur communal ( qui a des compétences notariales) de son correspondant des titres fonciers au moyen d'une la Liste des demandes des Certificats fonciers</p>	<p>1. Une réunion à haut niveau du MEAE, du MJPCGS, et du Ministère ayant l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local pour fixer les modalités</p> <p>2. Réunion entre le Ministère ayant l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local et le MJPCGS pour établir</p>	<p>3 mois</p> <p>3mois</p>

		communaux, des certificats délivrés, annulés etc.	ces modalités 3. Le MJPCGS doit établir ces modalités	1 mois
	<p>Dénigrement du Certificat foncier communal par les tribunaux de résidence :</p> <p>✓ <b>La violation des règles de compétence du COCJ :</b></p> <p>- Les tribunaux de résidence se déclarent compétentes pour connaître les contestations concernant les terres certifiées</p> <p>- Selon l'article 383 du Code foncier de 2011, la délivrance d'un Certificat foncier est un enregistrement</p> <p>✓ Les tribunaux de résidence ignorent expressément le Certificat foncier, un document authentique délivré par l'Etat</p> <p>✓ Ils tranchent les litiges en expliquant que les certificats fonciers n'engagent pas le tribunal, parfois déchirent les certificats fonciers devant les justiciables</p>	<p>1. Note de service aux tribunaux de résidence les rappelant l'obligation de se déclarer incompétents pour les terres certifiées et enregistrées</p> <p>2. Note de service tranquillisant les tribunaux de résidence qu'ils ne vont pas manquer de conflits à régler en cas de certification de toutes les terres rurales</p> <p>3. Note de service de Rappel aux tribunaux sur la valeur du Certificat foncier et le respect de cet acte authentique</p>	MJPCGS	1 mois
La restructuration et la modernisation des services en charge de la gestion foncière.	✓ Absence de déconcentration	<p>1. Déconcentrer les services du Cadastre et des titres fonciers au niveau de la province conformément au Code foncier</p> <p>2. Résoudre les conflits de compétences entre les services décentralisés et déconcentrés</p> <p>3. Achever la modernisation des services</p> <p>4. Mise en place du Système d'information foncière partagé par tous les services de gestion foncière (Titres fonciers, Cadastre, urbanisme, Aménagement du territoire, Services fonciers communaux)</p>	<p>Pour le 1, 2, 3, les responsables sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Direction des Titres fonciers</li> <li>- MJPCGS</li> <li>- Partenaires techniques et financiers</li> </ul> <p>Pour le point 4, les responsables sont :</p> <p>Ministère ayant l'intérieur, de la formation patriotique et du développement local, le MEAE, MTTPEAT, le MJPCGS</p>	1 année

<p>Le développement des solutions durables aux problèmes des sans terres et à l'exiguïté des parcelles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Absence des textes d'application sur les marais et insécurité juridique de la population</li> <li>✓ Absence des textes d'application sur les paysannats et confusion du domaine de l'Etat et de la population</li> <li>✓ La vente illégale des terres des paysannats, l'acquisition par la population des certificats fonciers des terres des paysannats</li> <li>✓ L'accapement des terres fertiles pour y implanter les constructions</li> <li>✓ Attribution des terres inventoriées aux personnes nanties</li> <li>✓ Des difficultés d'insertion des Batwa dans les villages de développement</li> <li>✓ Problème d'accès des Batwa aux marais contenant l'argile</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adopter des textes d'application du Code foncier sur les paysannats et les marais moyennant consultation de la population qui occupe ces terres</li> <li>2. Arrêter la certification des terres des paysannats avant la clarification du domaine foncier de l'Etat et celui de la population</li> <li>3. Préserver la plaine de la Rusizi et éviter de détruire ce sol très riche, car de Cibitoke à Nyanza Lac, la Plaine peut nourrir tout le pays.</li> <li>4. Attribuer les terres inventoriées prioritairement aux vulnérables et aux personnes sans terres</li> <li>5. Accorder aux Batwa des droits des concessions sur les marais contenant de l'argile</li> <li>6. Intégrer les Batwa et les vrais vulnérables dans les villages de développement par une politique de discrimination positive</li> <li>7. Identifier et aménager les terres non fertiles pour y implanter les constructions</li> <li>8. Appuyer la CFN nationale pour élaborer un texte d'application des paysannats et les marais.</li> </ol>	<p>Pour les 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, c'est le MEAE et le MTTPEAT qui sont responsables</p> <p>Pour le N°8, c'est le MEAE et les partenaires techniques et financiers qui sont responsables de la mise en œuvre</p>	<p>6mois</p> <p>1 année</p> <p>6mois</p>
<p>La rénovation de la législation foncière et domaniale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Non-respect des missions de la CFN</li> <li>✓ Multiplication des Commissions consultatives (voir la Commission mise en place par le Décret sur les villages ruraux de développement.</li> <li>✓ Absence d'un cadre d'échange et de coordination des acteurs et partenaires de la réforme foncière.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Respecter les compétences de la CFN d'assister le Gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique foncière nationale telles que prévues à l'article 453 du Code foncier</li> <li>2. Privilégier la déconcentration ou la décentralisation de la CFN au lieu de créer des Commissions concurrentes qui n'aboutissent qu'aux conflits de compétence</li> <li>3. Grouper les institutions de suivi de la réforme foncière, les acteurs privés du foncier, les ONG, la société civile au sein d'un observateur du foncier qui sera une source d'inspiration pour la politique foncière</li> <li>4. Mieux définir les responsabilités de chaque service en charge de la gestion des terres</li> </ol>	<p>Le gouvernement du Burundi</p> <p>Le parlement</p>	<p>2 ans</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Flou sur les compétences et les missions de chaque service de gestion des terres</li> <li>✓ Conflits de compétences, chevauchements des missions des ministères en charge de la gestion des terres</li> <li>✓ Inflation législative</li> <li>✓ Absence de politique foncière</li> <li>✓ Rénovation incomplète de la législation foncière et domaniale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5. Si possible créer un super-ministère et y grouper tous les services en charge de la gestion des terres</li> <li>6. A défaut, réorganiser hiérarchiquement en services de première instance et en service de second degré</li> <li>7. Grouper les lois sous forme de code pour éviter l'inflation législative</li> <li>8. Elaborer et mettre en place une véritable politique foncière</li> <li>9. Adoption des lois et des textes réglementaires application. En particulier mettre en place : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Le code d'aménagement du territoire</li> <li>✓ Les textes d'application du code foncier sur les paysannats</li> <li>✓ Les textes d'application sur les marais</li> <li>✓ Mettre en place une loi sur la succession et les libéralités qui s'inspire des pays voisins notamment de ce qui a été fait dans les pays de la CPGL</li> <li>✓ Rénover la législation la délimitation des villes urbaines car 19 après les villes existantes se sont agrandies, les centres à vocation urbaines sont devenus des villes et d'autres centres sont nés.</li> <li>✓ Mettre en place les textes d'application d'une loi dans les 6 mois qui suivent la promulgation de la Loi pour une application effective</li> </ul> </li> </ul>		
--	---	--	--	--

## ANNEXE 2 BURUNDI : MAPPING DES SERVICES FONCIERS COMMUNAUX PAR PROVINCE

Province	SFC	Année/ création	Initiative de départ	Type d'appui	Année de retrait/appui	Etat actuel du SFC	Observations
<b>Gitega</b>	1. Makebuko	2009	Initiative de APDH	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	10/11 communes dotées des SFC (90.90%)
	2. Mutaho	2009	Initiative de APDH	Tech&Fin	2014 <sup>217</sup>	Fonctionnel	
	3. Bugendana	2009	Initiative de APDH	Tech&Fin	2014 <sup>218</sup>	Fonctionnel	
	4. Bukirasazi	2009	Initiative de APDH	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	5. Itaba	2007	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2013	Fonctionnel	
	6. Ryansoro	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	7. Gitega	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	8. Giheta	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	9. Gishubi	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	10. Buraza	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
<b>Karusi</b>	1. Mutumba	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	Toutes les 7 communes sont dotées des SFC (100%)
	2. Bugenyuzi	2008	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014 <sup>219</sup>	Fonctionnel	
	3. Buhiga	2013	Initiative de UE/GN	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	4. Shombo	2009	Initiative de CISV	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	5. Nyabikere	2009	Initiative de CISV	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	6. Gihogazi	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
	7. Gitaramuka	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	2014	Fonctionnel	
<b>Ngozi</b>	1. Ruhororo	2009	Initiative du DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	Toutes les 9 communes sont dotées des SFC (100%)
	2. Marangara	2009	Initiative de DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	
	3. Ngozi	2010	Initiative de DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	
	4. Tangara	2012	Initiative de DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	
	5. Nyamureza	2012	Initiative de DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	
	6. Kiremba	2012	Initiative de DDC	Tech&Fin	2017	Fonctionnel	

<sup>217</sup> La commune bénéficie d'un appui complémentaire du FIDA (PAIVA-B) depuis 2012 à nos jours

<sup>218</sup> Idem

<sup>219</sup> Idem

	7. Gashikanwa	2012	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	8. Busiga	2012	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	9. Mwumba	2012	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
<b>Kayanza</b>	1. Kayanza	2014	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	Toutes les 9 communes sont dotées des SFC (100%)
	2. Gahombo	2014	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	3. Muhanga	2014	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	4. Rango	2014	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	5. Butaganzwa	2017	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	6. Muruta	2017	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	7. Matongo	2016	Initiative/commune	Tech/APDH et FIDA	Appui	Fonctionnel	
	8. Kabarore	2016	Initiative/commune	Tech/APDH	Appui	Fonctionnel	
	9. Gatara	2018	Initiative/commune	Tech/APDH	Appui	Naissant	
<b>Muramvya</b>	1. Bukeye	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	Toutes les 5 communes sont dotées des SFC (100%)
	2. Mbuye	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	3. Kiganda	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	4. Muramvya	2018	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	5. Rutegama	2018	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
<b>Bubanza</b>	1. Mpanda	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	Toutes les 5 communes sont dotées des SFC (100%)
	2. Musigati	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	3. Rugazi	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	4. Bubanza	2018	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	5. Gihanga	2019	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Naissant	
<b>Cibitoke</b>	1. Mugina	2013	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	Toutes les 6 communes dotées des SFC, (100%)
	2. Bukinyana	2018	Initiative du FIDA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	3. Mabayi	2018	Initiative/commune	Sans	RAS	Naissant	
	4. Mugwi	2016	Initiative/commune	Sans	RAS	Non Fonctionnel	
	5. Rugombo	2018	Initiative/commune	tech&matériel du FIDA	RAS	Naissant	
	6. Buganda	2017	Initiative/commune	Sans	RAS	Naissant	
<b>Cankuzo</b>	1. Kigamba	2012	Initiative du PPCDR	Tech&Fin	2013	Fonctionnel	3/5 communes sont dotées des SFC (60%)
	2. Mishiha	2012	Initiative du PPCDR	Tech&Fin	2013	Fonctionnel	

	3. Cendajuru	2014	Initiative de ACORD	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
<b>Makamba</b>	1. Makamba	2015	Initiative de ZOA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	4/6 communes dotées des SFC (66%)
	2. Mabanda	2013	Initiative de ZOA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	3. Vugizo	2013	Initiative de ZOA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
	4. Kayogoro	2019	Initiative de ZOA	Tech&Fin	Appui	Fonctionnel	
<b>Ruyigi</b>	1. Nyabitsinda	2011	Initiative de la CTB	Tech&Fin	2012	Fonctionnel	4/7 communes sont dotées d'un SFC (57.14%)
	2. Gisuru	2017	Initiative/commune	tech&matériel du FIDA	RAS	Non Fonctionnel	
	3. Kinyinya	2018	Initiative/commune	tech&matériel du FIDA	RAS	Naissant	
	4. Butaganzwa	2018	Initiative/commune	Sans	RAS	Naissant	
<b>Muyinga</b>	1. Giteranyi	2016	Initiative/commune	Sans	RAS	Fonctionnel	4/7 communes sont dotées des SFC (57.14%)
	2. Muyinga	2016	Initiative/commune	Sans	RAS	Fonctionnel	
	3. Gasorwe	2016	Initiative/commune	Sans	RAS	Fonctionnel	
	4. Gashoho	2018	Initiative/commune	APDH	Appui	Fonctionnel	
<b>Rutana</b>	1. Bukemba	Pas d'info	Initiative/commune			Naissant	5/6 communes sont dotées des SFC (83.33%)
	2. Giharo	2017	Initiative/commune			Naissant	
	3. Musongati	Pas d'info	Initiative/commune			Naissant	
	4. Mpingakayve	2018	Initiative/commune			Naissant	
	5. Rutana	Pas d'info	Initiative/commune			Naissant	
<b>Kirundo</b>	1. Ntega	2018	Initiative/commune	Tech/APDH	Appui toujours	Naissant	1/7 communes est dotée d'un SFC (14.28%)
Les provinces sans aucun SFC : Bujumbura (9 communes), Bujumbura-Mairie <sup>220</sup> (3 communes), Mwaro (6 communes), Bururi (6 communes) & Rumonge (5 communes).							
<b>Total des communes du Burundi</b>						119	
<b>Total des services fonciers Communaux (SFC)</b>						72	
<b>Taux de couverture nationale en services fonciers communaux</b>						60.50%	

<sup>220</sup> Le régime applicable aux terrains de la ville de Bujumbura échappe à la compétence des services fonciers communaux.

Bailleurs/partenaires d'appui	Nombre de SFC appuyés	Observations
APDH	4	Fin appui
UE/GN	9	Fin appui
DDC	6	Fin appui
CISV	2	Fin appui
PPCDR	2	Fin appui
CTB	1	Fin appui
ACORD	1	Appui
FIDA	27	Appui
ZOA	4	Appui
<b>TOTAL</b>	<b>56</b>	<b>25 dont l'appui a pris fin et 31 dont l'appui continue</b>
INITIATIVES DES COMMUNES	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dont 4 bénéficient de l'appui Tech de APDH</li> <li>- Le reste des SFC sont sans appui</li> </ul>

**ANNEXE 3 : LISTE & TITRES DES PERSONNES INTERVIEWEES**

<b>Institution visitée</b>	<b>Titre de l'interviewé</b>	<b>Institution visitée</b>	<b>Titre de l'interviewé</b>
MTTPAT	- Secrétaire Permanent - Président de la Cellule chargée du Contentieux	Commune Kabezi	CTD
Ministère de l'Environnement, De l'Agriculture et de l'Elevage	Directeur de la protection du patrimoine foncier	Commune MAKEBUKO	CTAS
Direction des Titres fonciers Bujumbura	Conseiller au Cabinet	Commune BUHIGA	Admicom
Direction des Titres fonciers (Antenne Gitega)	Chef d'Antenne	Commune Gitaramuka	Vice-Président Conseil Communal
Direction des Titres fonciers (Antenne Ngozi)	Chef d'Antenne	Commune Itaba	Focus group (citoyens)
SP/CFN	Cadre d'Appui	Commune SHOMBO	CTD
Sénat	Conseiller juridique	Cadastre Gitega	Géomètre
Coopération Suisse	Chargée de Programme foncier	Village de développement TANGO(Shombo)	Chef du Village+ focus group habitants
CSTB	Secrétaire Général & Porte-Parole	Tribunal de Résidence SHOMBO	Président
Cour Administrative Gitega	Vice-Président	TGI Gitega	Juge
Cour d'Appel Gitega	Conseiller à la Cour	TGI Karuzi	Juge
SRDI	- Directeur Général - Un ancien Cadre (dès 1983)	TGI Gitega	Juge
OHP	- DG	SFC Buhiga	AFC
DPAE	- DG	SFC Gitaramuka	AFC
CAFOB	Chargée de Projet	Commune Bugarama	Admicom
PAGGF	Adjoint PAGGF	SFC Makebuko	AFC
Commune Kiremba	CTD	Commune Rumonge	Admicom + CTD

TGI Ngozi	Juge président		Province Rumonge	Gouverneur + Conseiller principal
TGI Muyinga	Juge président		Village de paix de Mutambara I	Villageois en focus groupe
Province Kayanza	Gouverneur		CNTB	Cadre d'appui
TR Gasorwe	Juge président		CNTB/Rumonge	Représentant provincial
TR Marangara	Juge		Commune Nyanza-Lac	CTD
TR Bukeye	Juge président		Province Makamba	Conseiller Principal du Gouverneur
TR Buganda	Juge président		Commune Nyanza-Lac	CTD
Commune Gasorwe	CTAS		TR Nyanza-Lac	Président
Commune Gashoho	CTD		Commune Mabanda	CTD
Commune Kayogoro	CTD/Kayogoro		Village de développement de Kibimba-Gikurazo	Le chef du village
UNIPROBA	Directeur Exécutif		Commune Gihanga	Admicom+AF+CRC
Commune Marangara	Admicom		Commune Rutovu	CTD/Rutovu
Commune Buganda	CTD		TR/Rutovu	Président
SFC Gasorwe	AFC		ABELO	Directeur Exécutif
SFC Gashoho	AFC		SFC Buganda	AFC
SFC Marangara	AFC		CNTB Muramvya	Représentant provincial
Commune Gasorwe	Focus group		Commune Marangara	Focus group
Commune Buganda	Focus group		AFJB	Responsable