



Association pour la Paix et les Droits de l'Homme



TERRES DOMANIALES ET EXPROPRIATIONS AU BURUNDI

Etat de mise en œuvre du code foncier 18 mois après sa promulgation

Avec l'appui de



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du Développement et de la Coopération

Février 2014

Présentation sommaire de l'organisation exécutante



Cette étude, commanditée par Global Rights, a été réalisée par l'Association pour la Paix et les Droits de l'Homme (APDH). Agréée par l'ordonnance ministérielle n° 530/689 du 13 août 1998, l'APDH est une association sans but lucratif de droit burundais qui œuvre à la promotion de la paix et des droits humains au Burundi. Elle travaille avec les communautés, les institutions publiques, les autres organisations non gouvernementales, nationales et internationales, engagées dans la promotion de la justice, la consolidation de la paix, la prévention et la résolution des conflits (principalement les conflits fonciers), l'éducation aux droits humains, la démocratie et la gouvernance.

Cette organisation intervient sur les questions foncières depuis 2003 et a développé une expertise dans la mise en place des programmes de gestion foncière décentralisée en collaboration avec d'autres partenaires nationaux et internationaux, dont l'Union Européenne et Global Rights, cette dernière organisation étant par ailleurs notre partenaire de longue date sur les questions foncières. Notre approche de plaidoyer centrée sur des recherches participatives permet de maximiser les chances de réussite des interventions en matière d'éducation aux droits humains et à la paix, de résolution des conflits et de promotion de la participation citoyenne dans la gestion de la chose publique.

Adresse : Siège social : Quartier Kigwati, n° 31, Ngozi, Burundi. Tél. 22 30 28 10

Bureau de liaison : Bujumbura, Rohero 2, Avenue Bweru, n° 20, Tél. 22 27 46 80

Email : apdhburundi@yahoo.fr

Auteurs du rapport : Camille Munezero
René Claude Niyonkuru

Avec les contributions de : Jean Marie Habwintahe
Benoit Birutegusa
Louis-Marie Nindorera

Avertissement : Les points de vue contenus dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux de Global Rights ou de la Direction du Développement et de la Coopération de la Confédération helvétique. 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.

Photo de couverture :

Aube brumeuse sur la vallée de la Nyacijima, en province de Ngozi, au nord du Burundi

TABLE DES MATIERES

Présentation sommaire de l'organisation exécutante.....	2
TABLE DES MATIERES.....	3
LISTE DES SIGLES	5
INTRODUCTION GENERALE.....	6
1. Contexte et objectifs de l'étude	6
2. Objectifs	9
3. Approche méthodologique	10
CHAPITRE I. DES TERRES DOMANIALES : NATURE, CONSISTANCE ET GESTION.....	11
Section 1. Notion de terres domaniales	11
§.1. Domaine public de l'Etat et des autres personnes publiques.....	11
§.2. Domaine privé de l'Etat et des autres personnes publiques	12
Section 2. Inventaire des terres domaniales : des processus jamais aboutis.....	12
§.1. Méthodologies des inventaires	13
§.2. Résultats des inventaires : tout à l'Etat ou tout aux communes	14
§.3. Domaine privé : une ressource en voie de disparition.....	17
Section 3. Gestion des terres du domaine privé : un régime juridique occulté par la pratique	18
§.1. Compétences d'attribution des terres du domaine privé de l'Etat : des abus à outrance.....	19
§.2. Non-respect des compétences et de la procédure: facteurs explicatifs.....	22
CHAPITRE II. EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE : LA PERSISTANCE DES IRREGULARITES ET DES ABUS	28
Section 1. Etat des lieux de la recherche sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.....	29
Section 2. Un nouveau regard sur l'expropriation.....	29
§.1. Indemnisation pour préjudices subis	30
§.2. Un déficit de communication	34
§.3. Compétences en matière d'expropriation : une question qui mérite d'être posée	36
Section 3. Des initiatives innovantes d'expropriation pour cause d'utilité publique	38
§.1. Achats de terres aux particuliers dans la province de Kirundo	38

§.2. Aménagement de la voirie dans les collines périphériques de la ville de Ngozi	39
§.3. Une nouvelle pratique dans le cadre de l'extension urbaine	40
Section 4. Expropriation déguisée en cession ou concession	41
§.1. Cas Kagwema.....	41
§.2. Cas d'expropriation dans un marais à Gasorwe	43
§.3. Double expropriation au quartier Itaba, ville à Rumonge	43
CHAPITRE III. UN CADRE INSTITUTIONNEL FAVORABLE A LA CONTINUITÉ DES ABUS	45
Section 1. Introduction	45
Section 2. Aperçu du cadre institutionnel de mise en œuvre de la réforme foncière	46
§1. Le pilotage de la réforme foncière en question	46
§2. Suivi et contrôle de la mise en œuvre de la politique et de la législation foncières : enchevêtrement institutionnel et confusion des responsabilités	49
§3. Des abus aux conflits : le cercle vicieux des recours judiciaires et administratifs	57
CHAPITRE IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61
ANNEXE 1 - Quelques cas de cessions et concessions domaniales irrégulières effectuées sous le régime du nouveau code foncier.....	68
ANNEXE 2 - Quelques cas d'expropriations pour cause d'utilité publique irrégulières effectuées sous le régime du nouveau code foncier.....	72
BIBLIOGRAPHIE	77

LISTE DES SIGLES

A.P.D.H.	: Association pour la Paix et les Droits de l'Homme
A.P.I.	: Agence burundaise pour la Promotion des Investissements
A.T.	: Aménagement du Territoire
BIF	: Francs Burundais
C.F.N.	: Commission Foncière Nationale
C.I.A.	: Central Intelligence Agency
C.N.C.A.	: Comité National de Coordination des Aides
C.N.I.D.H.	: Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
C.N.T.B.	: Commission Nationale Terres et autres Biens
C.S.L.P. II	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, deuxième génération
D.D.C.	: Direction du Développement et de la Coopération (Coopération suisse)
D.P.A.E.	: Direction Provinciale de l'Agriculture et de l'Elevage
G.F.D.	: Gestion Foncière Décentralisée
G.S.F.	: Groupe Sectoriel Foncier
M.E.E.A.T.U.	: Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme
O.B.R.	: Office Burundais des Recettes
OdR	: Office des Routes
O.H.P.	: Office de l'Huile de Palme
P.C.D.C.	: Plan Communal de Développement Communautaire
P.P.C.D.R.	: Programme Post Conflit pour le Développement Rural
PRO.DE.MA.	: Projet de Productivité et de Développement des Marchés Agricoles
P.T.F.	: Partenaire Technique et Financier
R.A.C.	: Registre des Affaires Civiles
R.N.	: Route Nationale
S.I.G.	: Système d'Information Géographique
SO.GE.STA.L	: Société de Gestion des Stations de Lavage
U.C.	: Unité de Coordination du Programme National Foncier

INTRODUCTION GENERALE

1. Contexte de l'étude

Au Burundi, la gestion foncière a depuis très longtemps été caractérisée par une absence de politiques claires et articulées en fonction des besoins de développement et du besoin de gestion durable de la ressource foncière et d'autres ressources naturelles.

A côté de ce déficit de politique, la gestion de la problématique foncière a toujours aussi été compliquée par une mauvaise gouvernance à différents niveaux de pouvoir. Beaucoup de tentatives en vue d'assurer une meilleure gestion de la terre et de résoudre les conflits fonciers, devenus nombreux et complexes au fil des années, ont souvent été confrontées dans la pratique à des situations complexes où il devient difficile voire même impossible d'arbitrer entre intérêts privés divergents ou entre les intérêts privés et ceux de l'Etat, surtout lorsqu'ils sont imprégnés de clientélisme politique ou teintés de connotations ethniques¹.

Cet état d'interminable transition dans la gestion foncière et ces pratiques de mauvaise gouvernance ont influencé l'évolution de la gestion foncière au Burundi, créant une sorte de cercle vicieux chronique, aboutissant à la dilapidation voire même à l'épuisement du patrimoine foncier national.

Les situations diffèrent suivant les époques et les régimes politiques qui étaient en place mais il s'en dégage une constante, à savoir que la bonne gestion foncière a toujours bénéficié d'une faible attention politique. En même temps, elle n'a cessé d'être au centre d'un clientélisme politico-administratif. Des personnes se trouvant dans les positions de pouvoir politique ou dans ses faveurs ont continué à acquérir d'immenses étendues de terrain, sans crainte ni contrôle, en s'en prenant aussi bien aux terres de l'Etat qu'à celles des particuliers. Plusieurs cessions et concessions domaniales illégales et irrégulières ont été faites et continuent à être faites même actuellement, sans le moindre égard aux problèmes d'amenuisement progressif des propriétés domaniales, plaçant le Gouvernement dans l'obligation de recourir aux expropriations forcées, le plus souvent sans respecter le dispositif légal et réglementaire en vigueur.

Ces abus ont été facilités en grande partie par l'absence ou le dysfonctionnement d'un cadre institutionnel et légal approprié (organes de contrôle, organes d'arbitrage des conflits,...), tout cela concourant à perpétuer cette tradition de mauvaise gouvernance foncière.

Les politiques minimalistes ou laxistes observées en matière de gestion foncière au niveau national trouvent aussi écho dans les dynamiques de gestion foncière au niveau local. Le processus de décentralisation entamée depuis 2005 est resté caractérisé par un transfert des compétences à minima, par un manque de ressources et de capacités, mais aussi marqué par les pratiques de mauvaise gouvernance.

¹ Lire 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*, p. 49-71.

La mauvaise gestion du patrimoine foncier domanial se manifeste au niveau local où les acteurs locaux et les populations ne se montrent pas enclins à mettre de côté les abus qui se sont consolidés des décennies durant.

C'est dans ce contexte qu'a été amorcé un processus de réforme du cadre institutionnel et légal de la gestion foncière dans l'espoir d'améliorer la gestion foncière et les pratiques de gouvernance dans ce domaine.

La réflexion autour de la révision du code foncier s'est intensifiée depuis la première législature post-transition (2005) et des initiatives ont été lancées, aussi bien au niveau de la base qu'au niveau central, pour enfin aboutir à l'adoption d'une "lettre de politique foncière nationale"², avec l'objectif annoncé de tracer les orientations du gouvernement burundais relatives à l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférents. Un code foncier a aussi été adopté dans le même ordre en août 2011³.

Plus concrètement, ces deux textes législatifs et réglementaires ont apporté des changements importants en vue de répondre à un certain nombre de soucis notamment (1) d'exercer plus de contrôle et de promouvoir la bonne gestion sur les ressources foncières domaniales et de préserver la ressource foncière domaniale contre une exploitation incontrôlée, conflictuelle et improductive par l'Etat de son patrimoine domanial et des terres appropriées,(2) prévenir les risques de conflit qui pèsent sur les terres appropriées et (3) limiter les abus des pouvoirs publics, que ça soit durant les cessions et concessions ou pendant le processus d'expropriation pour cause d'utilité publique.

A titre d'exemple, dans un souci d'exercer plus de contrôle et de promouvoir la bonne gestion sur les ressources foncières domaniales, **les pouvoirs de cession et de concession des terres domaniales** sont désormais concentrés entre les mains du Président de la République et le(s) Ministre(s) ayant les terres et l'urbanisme dans ses (leurs) attributions (article 222 du code foncier). Les gouverneurs de province ainsi que le Ministre ayant l'agriculture dans ses compétences se sont vus retirer cette compétence qui, par ailleurs, s'exercera sur des étendues de surface réduites.

Egalement, **l'expropriation pour cause d'utilité publique** est soumise à plus de contrôle dans le souci de limiter les abus. L'expropriation ne se fera plus que pour constituer une *zone protégée* ou pour construire ou aménager des *infrastructures d'utilité publique et leurs dépendances* (art. 412).

² Décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi.

³ Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.

Le montant et la forme de l'indemnisation, qui n'est plus laissée à la seule appréciation de l'Administration (art. 417.2 du code foncier de 1986), doivent désormais être négociées à l'amiable entre l'Etat et la personne expropriée (art. 424), sur base d'une ordonnance ministérielle qui déterminera le tarif *minimal* des indemnisations (art. 426)⁴.

Le nouveau code foncier impose aussi l'obligation de mesurer, border et immatriculer les terres domaniales, (article 213), en précisant bien qu'aucune d'entre elles ne peut être cédée ou concédée si elle n'a pas été enregistrée (article 223).

Le nouveau code a également introduit un cadre institutionnel, en l'occurrence la Commission foncière nationale (articles 452 et 453), sans l'avis de laquelle aucun acte concernant notamment la cession et la concession d'une terre domaniale (art. 222), l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 417) ne peut être posé valablement. Dans le cas des cessions et concessions de terres domaniales, l'autorité compétente ne peut pas décider contre l'avis de la Commission. La création de cette commission répond notamment au souci de préserver la ressource foncière domaniale contre une exploitation incontrôlée, conflictuelle et improductive par l'Etat de son patrimoine domanial et des terres appropriées.

Malgré les efforts du nouveau code pour fournir un cadre juridique et des règles strictes sur l'acquisition de terres de l'Etat, les deux dernières années n'ont pas connu de changement majeur en ce qui concerne les pratiques de violation de la loi dans ce domaine. Des observateurs indépendants et des médias ont continuellement rapporté des cas d'attributions frauduleuses des terres domaniales dans un élan de néo-patrimonialisme et de clientélisme politique et sans aucun égard à l'amenuisement de la ressource foncière, alors que des cas d'expropriation pour cause d'utilité publique irrespectueuse de la loi et abusant de manière grave les droits des citoyens ont continué à être rapportés çà et là à travers tout le pays. Dans certaines localités, l'autorité administrative a tiré de la situation inconfortable ci-haut développée la conséquence qu'il faut revoir certaines pratiques telles que l'expropriation pour cause d'utilité publique, en valorisant les droits des propriétaires. C'est ainsi qu'elle propose par exemple d'acheter des terrains pour la réalisation de travaux ou d'infrastructures d'intérêt général, c'est le cas dans la commune Ntega de la province de Kirundo. Par ailleurs, des formules tendant à favoriser plus de justice envers les propriétaires sont utilisées dans la « viabilisation par intégration ». Malgré les limites qui leur sont reconnues, ces éléments témoigneront du souci de mettre au centre des pratiques foncières la personne détentrice de droits.

⁴ Dans le code foncier de 1986, c'est seulement lorsque l'expropriation était ordonnée au profit d'une personne physique ou morale de droit privé que l'indemnité d'expropriation était négociée à l'amiable entre les parties intéressées (article 418)

Précisons aussi que, malgré la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel, la gestion foncière continue à être un territoire de compétition entre différentes structures et organes de l'Etat et cache mal une mauvaise répartition des compétences aussi bien au niveau national qu'au niveau local. Tel que conçu actuellement, il s'agit d'un cadre qui encourage la continuité dans le changement.

Cette étude a été conduite dans ce contexte en vue de comprendre dans quelle mesure le nouveau cadre législatif et institutionnel contribue ou non à l'amélioration de la gestion foncière en prévenant les abus déjà observés au fil des années.

2. Objectifs

Les recherches menées dans le cadre de cette étude avait pour objectifs spécifiques de :

- 1) Fournir, sur base des cas concrets et illustratifs, des éléments d'évaluation de l'application de la lettre de politique foncière et du nouveau code foncier dans leurs dispositions et garanties relatives : a) aux cessions et concessions de terres domaniales; b) aux expropriations du fait de l'Etat et de ses services ;
- 2) Identifier et présenter les faits, les atouts, les opportunités et les tendances qui sont ou paraissent constitutifs de progrès et porteurs d'espoir par rapport à une meilleure gestion de la ressource foncière au Burundi, en particulier dans la gestion et les pratiques relatives i) aux expropriations pour cause d'utilité publique; ii) au patrimoine domanial ;
- 3) Evaluer les différents cadres, structures et mécanismes impliqués de près ou de loin dans la mise en œuvre de la lettre de politique foncière et du code foncier chacun selon ses termes de référence (TDRs)/missions (Groupe sectoriel foncier, Commission foncière nationale, Comité interministériel de pilotage de la réforme foncière, Ombudsman) et son impact relatif à la gestion et aux pratiques relatives i) aux expropriations pour cause d'utilité publique; ii) au patrimoine domanial ;
- 4) Proposer des pistes et des mesures concrètes et réalistes susceptibles entre autres : a) d'amorcer un contrôle effectif de l'action gouvernementale en matière foncière en particulier par le Parlement et par la Commission Foncière Nationale; b) d'améliorer la coordination des acteurs à compétence foncière directe ou indirecte et les actes publics à impact sur l'évolution de l'étendue du patrimoine domanial; c) d'améliorer le cadre politique et législatif de la gestion de la ressource foncière.

3. Approche méthodologique

a. Analyse documentaire

Dans le cadre de cette étude, nous avons consulté une série de documents riches et variés, incluant des textes de lois, des études et publications thématiques, des rapports de services, des comptes rendus et procès-verbaux de réunions, des correspondances officielles, des jugements et tout autre document se rapportant aux matières sous examen à savoir les cessions et les concessions, l'expropriation pour cause d'utilité publique ainsi que le fonctionnement du cadre institutionnel en place. Les journaux ont aussi été une source précieuse d'informations relatives à ces matières.

b. Collecte et dépouillement des données

Nous avons effectué une enquête de terrain dans les provinces de Bubanza, Kayanza, Cankuzo, Kirundo, Muyinga, Ngozi, Bujumbura, et Bururi pour nous enquérir davantage de certaines situations de terrain impliquant des concessions et cessions des terres domaniales, de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou pratiques assimilées. Nous avons commencé par l'identification et la sélection de ces cas, avant de procéder à l'identification des personnes à interviewer parmi les différents protagonistes (cadres et fonctionnaires de l'Etat, autorités locales, bénéficiaires des cessions/concessions, victimes de l'expropriation pour cause d'utilité publique,...). Ces interviews ont été conduites sur base d'un questionnaire semi-direct, élaboré et testé préalablement au démarrage de l'enquête.

Des entretiens individuels ont également été menés avec des cadres des Ministères techniques et des nouveaux organes en charge de la gestion foncière, notamment le Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme, le Ministère du Développement communal (Direction de la promotion des villages), la Commission foncière Nationale, l'Unité de Coordination du Programme National foncier, le département des forêts,... L'institution de l'Ombudsman, en sa qualité d'organe habilité à connaître les conflits entre les citoyens et l'Etat, a aussi été mise à contribution.

c. Observations et mesurage sur site

L'équipe de recherche a effectué des descentes sur terrain pour procéder à une enquête parcellaire, combinant une observation directe et des levés topographiques sur des terrains ayant fait l'objet de cessions, de concessions ou d'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est au cours de ces mêmes descentes d'observations que nous avons pu nous rendre compte de la réalité et de l'ampleur des "dommages collatéraux" occasionnés par certains travaux d'intérêt général non pris en compte dans les processus d'indemnisation (destruction de maisons par exemple). Ces descentes ont notamment été effectuées dans les communes de Buhinyuza (Muyinga), Mishiha et Kigamba dans la province de Cankuzo, Gihanga (Bubanza), Mutimbuzi (Bujumbura).

d. Participation dans des cadres d'échanges sur la gestion foncière

Dans le cadre de cette étude, nous avons participé à deux séminaires d'échanges sur les innovations du code foncier, organisés aux mois de novembre et décembre 2013 à l'intention d'une part des Gouverneurs de provinces et autres hauts cadres de l'Etat (y compris les membres de la CFN) et d'autre part, les administrateurs communaux. Organisées par le MEEATU avec l'appui de Global Rights et de la DDC, ces deux rencontres ont été d'une contribution précieuse dans la compréhension des dynamiques et tendances en matière de gestion domaniale au niveau des provinces et communes.

CHAPITRE I. DES TERRES DOMANIALES : NATURE, CONSISTANCE ET GESTION

Section 1. Notion de terres domaniales

La notion de terres domaniales renvoie au domaine foncier appartenant aux personnes publiques que sont l'Etat, les communes, les établissements publics et les sociétés de droit public. Ce domaine connaît une double subdivision : domaine public et domaine privé.

§.1. Domaine public de l'Etat et des autres personnes publiques

« Le domaine public d'une personne publique est constitué des biens qui lui appartiennent qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit à un service public... ». Cette composition est donnée par l'article 187 du Code foncier révisé⁵. Le Code intègre également au domaine public les accessoires indissociables des biens appartenant au domaine public.

La loi n°1/02 du 26 mars 2012 portant Code de l'eau du Burundi, dans son article 5, 3°, intègre dans le domaine public hydraulique : « les bords ou rives des lacs, sur une longueur de cent cinquante mètres pour le lac Tanganyika, cinquante mètres pour les autres lacs du pays, une largeur de cinq mètres sur chacun des bords 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 installée ».

On définit généralement la notion de service public par le but d'intérêt général poursuivi. Mais la notion de service public est surtout liée à la nature publique de la personne qui l'exerce. Soulignons également que service public ne signifie pas nécessairement service national. En effet, le service public peut être organisé au niveau local, l'autorité de tutelle pouvant être la collectivité territoriale. En outre, le service public n'est pas nécessairement au service du public. Par exemple, les services des Impôts n'offrent pas de prestations au public. Ce sont toutefois des services publics⁶.

⁵ Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.

⁶ http://fr.wikipedia.org/wiki/Service_public

Les précisions autour de la notion de service public nous semblent importantes pour éviter les confusions qui s'observent dans la pratique. De même, la notion d'intérêt général pouvant être appréhendée dans le langage courant en termes de la multitude de personnes auxquelles est destinée une prestation, cet éclairage sert à éviter de rattacher service public à des personnes de droit privé, notamment les organisations religieuses comme c'est le cas dans certains inventaires qui classent dans le domaine public les lieux de culte.

§.2. Domaine privé de l'Etat et des autres personnes publiques

En vertu de l'article 214 du code foncier révisé, « le domaine privé de l'Etat comprend toutes les terres et les eaux qui ne font pas partie du domaine public », c'est-à-dire non affecté à l'usage direct du public ou à un service public.

Sur le terrain, on ne distingue pas ces terres de celles du domaine privé des communes en l'absence de toute matérialisation. Légalement, la limite est d'abord à rechercher à travers l'article 304 du code foncier révisé qui fait entrer dans le domaine foncier des communes les terres acquises auprès des tiers ou celles à elles cédées par l'Etat. En effet, par exception, ensuite, l'article 305 du code foncier révisé qualifie de terres

Aucune commune visitée n'a pu montrer l'inventaire de son patrimoine foncier établie sur base de cette distinction, chaque terre domaniale pouvant être rattaché à l'Etat ou à la Commune selon les intérêts en présence.

Un responsable administratif communal s'étonnait d'ailleurs du fait que la question de la distinction entre terres du domaine privé de l'Etat et des communes soit posée.

Avec un tel flou, seul l'Etat semble gagner, du moins légalement, sur la mainmise sur la quasi-totalité des terres du domaine privé.

du domaine privé des communes celles de leur domaine foncier non affectées à un usage public ou un service public. De la sorte, il y a forcément un rapport entre le domaine privé d'une commune et l'origine des terres qui le constituent : de l'Etat ou des tiers. La nomenclature légale ne semble toutefois connaître aucune matérialisation ni administrative ni physique de la distinction entre les niveaux de l'Etat et des communes.

Section 2. Inventaire des terres domaniales : des processus jamais aboutis

Le Code foncier révisé définit de façon claire les différentes catégories de terres domaniales. Toutefois, cette catégorisation ne s'accompagne d'aucune matérialisation systématique. Quelques inventaires ont eu lieu ou sont en cours dans le cadre de la mise en œuvre des services fonciers communaux, notamment à Gitega, Karusi et Ngozi. Il y en a eu d'autres avant, selon des approches différentes mais, à ce jour, l'exhaustivité quantitative et qualitative de l'identification des terres domaniales reste attendue. Nous nous pencherons sur l'inventaire conduit par le Gouvernement du Burundi en collaboration avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés au Burundi sur financement de la Coopération autrichienne en 2001 ainsi que celui de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) en décembre 2007 et en août 2008.

§.1. Méthodologies des inventaires

La méthodologie des inventaires auxquels nous faisons référence varie en fonction des objectifs poursuivis.

L'inventaire de 2001 a été réalisé avec pour objectif de se préparer à faire face au mouvement massif des rapatriés burundais en provenance essentiellement de la Tanzanie ainsi qu'aux besoins de réinstallation des déplacés intérieurs se trouvant dans le besoin de terres⁷. Le projet était censé aboutir à l'inventaire et à la délimitation des terres domaniales⁸. Seule la phase d'inventaire a été mise en œuvre. La deuxième phase de délimitation précise de ces terres n'a jamais été réalisée.

Pour l'inventaire réalisé par la CNTB, le Gouvernement a plutôt voulu viser les terres domaniales irrégulièrement attribuées ou accaparées⁹. Approximativement, 9873,371 ha se retrouvaient dans cette situation¹⁰. Pour conclure à la régularité ou à l'irrégularité des attributions, l'inventaire de la CNTB a tenu compte de la fonction de l'autorité cédante, la superficie en cause ainsi que de l'existence et de la nature des documents présentés. Nous déduisons cette méthodologie en partie de l'analyse des tableaux des résultats de l'inventaire. En outre, le rapport de l'inventaire s'exprime sommairement sur les terres récupérables ou non dans la partie IV de l'introduction¹¹. Notre constat est que la méthodologie de cet inventaire n'est pas explicitement présentée et expliquée, surtout en ce qui concerne les modalités d'appréciation de la (l'ir)régularité des attributions. Si par exemple, l'on propose la récupération de la superficie du terrain attribuée en dépassement de celle prévue par la loi, n'est-il pas indispensable de préciser les modalités d'estimation de cette superficie ? Il aurait fallu, à notre sens, saisir cette opportunité pour proposer et faire valider l'approche d'inventaire et surtout de récupération des terres irrégulièrement attribuées sur lesquelles pèse un risque de conflictualité élevé.

⁷ République du Burundi, Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, avec l'appui du HCR au Burundi, janvier 2002, pp. 1-2.

⁸ République du Burundi, Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, avec l'appui du HCR au Burundi, janvier 2002, pp. 1-2.

⁹ Le titre du « Rapport de l'enquête participative sur l'identification et la récupération des terres domaniales irrégulièrement acquises » ne laisse aucune équivoque.

¹⁰ Ce chiffre est obtenu en compilant les données du Rapport de l'enquête participative sur l'identification et la récupération des terres domaniales irrégulièrement acquises, 1^{ère} et 2^{ème} parties, élaboré par la CNTB, juin et août 2009.

¹¹ République du Burundi, Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, avec l'appui du HCR au Burundi, janvier 2002, pp. 1-2.

Notons que pour les inventaires de 2001 et de la CNTB, aucune technique de localisation et de représentation géo-référencées des terrains inventoriés n'a été utilisée. Les inventaires se présentent sous forme de listes avec indication du lieu de situation des terres concernées. La cartographie des terres a été prise en compte par les inventaires réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée¹². Il s'agit du programme Gutwara Neza de l'Union Européenne pour les provinces de Gitega et Karusi et du Programme d'appui à la gestion foncière au Burundi appuyé par la Coopération suisse pour la province de Ngozi. Dans ce cadre, les inventaires se présentent sous forme de cartographies réalisées par SIG¹³, qui s'accompagnent d'informations tabulaires relatives aux attributs des terrains et des propriétaires. L'innovation technologique permet la localisation des terres inventoriées et d'améliorer le calcul de leurs superficies.

§.2. Résultats des inventaires : tout à l'Etat ou tout aux communes

L'enquête de 2001 était apparemment soucieuse de mettre en exergue les terres du domaine privé puisque les résultats sont présentés sous quatre catégories à savoir, les terrains libres et habitables, les terrains boisés en tout ou partie exploitables, les terrains non boisés et non habitables ainsi que les terrains « privés »¹⁴ de l'Etat. Les terrains constitutifs du domaine privé sont à classer dans les trois premières catégories, soit 203.382,5 ha. Nous obtenons cette étendue en considérant que tous les boisements sont du domaine privé mais, à en croire l'article 3 du Code forestier du Burundi¹⁵, on distingue les boisements du domaine public ou du domaine privé de l'Etat et des communes. Ce qui nous semble en tout cas clair, c'est que l'Etat se réserve la mainmise sur les boisements.

Suite au flou qui se remarque entre les terres du domaine privé de l'Etat et des communes, les inventaires réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée rattachent quasi systématiquement les terres domaniales à l'Etat. La seule exception concerne la commune Mutaho de la province Gitega où toutes les terres sont répertoriées au nom de la commune. Pour l'inventaire de 2001, les terrains boisés sont qualifiés de communaux. Les tableaux ne font nulle part référence à l'Etat. Ceci témoigne en tout cas de la même difficulté puisqu'il n'est pas non plus possible de rattacher toutes les terres domaniales à la commune.

¹² Nous nous référons aussi à ces inventaires en usant des termes « inventaires GFD ».

¹³ Système d'Information Géographique.

¹⁴ Le terme « privé » est sûrement utilisée dans le sens de montrer les terrains qui sont propres à l'Etat. Au vu des infrastructures que comportent ces terrains ou de la couverture du sol, on se rend compte qu'ils rentrent dans le domaine public.

¹⁵ Loi N°1/02 du 25 mars 1985 portant Code forestier, Codes et Lois du Burundi, 31 décembre 2006.

En effet, avant l'ordonnance n° 770/670/89 du 6 septembre 1989 portant cession aux communes des boisements domaniaux d'une superficie inférieure à dix hectares, on peut considérer que tous les boisements appartenaient à l'Etat. Mais encore faut-il préciser que la cession ne porte pas sur les terrains qui restent la propriété de l'Etat¹⁶.

La démarche d'estimation de la superficie des terrains n'a pas été développée dans le rapport d'enquête. Néanmoins, même en intégrant les boisements dans le domaine privé, cette étendue, représentant 7,3% de la superficie nationale, en dit long sur la teneur du domaine privé. Encore que ce chiffre englobe des terrains totalement inhabitables (62.116,5 ha) et d'autres en tout ou partie inexploitable, soit qu'ils connaissent de fortes pentes, soit qu'ils sont rocheux¹⁷.

Pour l'enquête de la CNTB, l'inventaire a visé la recherche des terres du domaine privé irrégulièrement appropriées. Il n'est pas possible de partir de cet inventaire pour estimer l'étendue du domaine privé mais on sait que ces irrégularités concernent ce domaine, dans la majorité des cas. Et comme les cas d'irrégularité ont couvert la quasi-totalité de tout le territoire national, l'exercice offre une bonne illustration de la mauvaise gestion du domaine privé à cette échelle. En effet, toutes les provinces ont été couvertes, à l'exception de la mairie de Bujumbura.

En réalité, selon les résultats de l'enquête de 2001, les terres du domaine privé exploitables représenteraient moins de 5% de la superficie nationale.

Les inventaires réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée n'ont pas procédé à une distinction entre les domaines public et privé. Les données sont présentées sous forme de cartographie accompagnée de tableaux dans lesquels on retrouve des informations en rapport avec notamment la superficie de chaque terrain inventorié, sa colline de situation et son usage. Pour apprécier le domaine privé, de manière conjecturale, nous avons fait référence à l'usage du terrain en qualifiant de terres du domaine privé celles comportant des boisements, les terres vides ou les prairies ainsi que les terres portant des cultures ou celles exploitées par des groupements communautaires. Précisons que dans certains cas nous n'avons pas été en mesure de ranger dans la catégorie des terres du domaine privé certains terrains enregistrés, soit sans aucune mention d'usage soit comme des boisements. La raison en est que ces terrains étaient en même temps occupés par des infrastructures publiques (écoles, dispensaires, centres semenciers, etc.). Il n'est pas évident que ces boisements ou ces terres vides n'appartiennent ou ne servent l'intérêt de ces institutions et rentrent du coup dans le domaine public. L'exactitude des superficies présentées dans les tableaux ci-dessous est à relativiser, compte tenu des remarques ci-dessus.

¹⁶ PRODEMA, Revue du secteur foncier au Burundi, Livrable 3, Rapport complet provisoire, 19 janvier 2014.

¹⁷ Les informations de l'enquête ne permettent pas de dégager l'étendue de ces terrains rocheux ou à forte pente.

Tableau 1 : Estimation de la superficie du domaine privé dans le cadre des inventaires GFD

Ngozi, 6 communes		Gitega, 4 communes		Karusi, 3 communes	
Commune	Superficie (ha)	Commune	Superficie (ha)	Commune	Superficie (ha)
Ngozi	1455.28	Bugendana	2262.53	Bugenyuzi	1417.81
Kiremba	1220.67	Itaba	1425.44	Nyabikere	2115.97
Ruhororo	483.1	Bukirasazi	394.74	Shombo	1534.94
Tangara	869.37	Mutaho	417.56		
Nyamurenza	144.38				
Marangara	1757.67				

Les tableaux ci-dessus ne reprennent pas les terrains « récupérés » suite à la difficulté de présumer un aboutissement favorable du processus de récupération. La question de la récupération des terres domaniales irrégulièrement attribuées est préoccupante à plus d'un égard. La tendance de certains inventaires est de considérer ces terres comme absolument disponibles en dépit du fait que ni leur méthodologie ni leurs résultats ne semblent avoir fait l'objet d'une validation officielle. Mais le sort des occupants actuels (parfois des églises, des ménages, des villages batwa,...) n'est pas clarifié. Ca nous semble donc un processus non abouti qui risque de perpétuer l'incertitude sur la qualification de ces espaces pouvant faire l'objet de contestations de la part des occupants actuels.

Il en est de même, surtout dans les communes de la province de Karusi, des terrains rapportés comme domaniaux alors qu'ils sont exploités par des particuliers, occupés par des lieux de culte ou par des villages de paix¹⁸.

¹⁸ L'implantation des villages de paix ou modernes aboutissent incontestablement au morcellement des sites concernés pour en attribuer les parcelles à des particuliers. C'est donc à tout le moins inadéquat de qualifier tels sites de domaniaux alors que les parcelles qui en sont issues deviennent appropriées.

§.3. Domaine privé : une ressource en voie de disparition

En comparant les inventaires réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée, qui montrent la situation actuelle dans les communes concernées, à ceux de 2001, l'on obtient les résultats ci-après.

Tableau 2 : Evolution du domaine privé de 2001 à ce jour dans 13 communes

Provinces	Communes	Superficies 2001 (ha)	Superficies inventaires GFD (ha)	Taux de réduction
Ngozi	Ngozi	1700	1455.28	14.40
	Kiremba	2497	1220.67	51.11
	Ruhororo	357	483.1	-35.32
	Tangara	917	869.37	5.19
	Nyamurenza	115	144.38	-25.55
	Marangara	2973	1757.67	40.88
Gitega	Bugendana	6243	2262.53	63.76
	Itaba	2369.5	1425.44	39.84
	Bukirasazi	1029	394.74	61.64
	Mutaho	482.5	417.56	13.46
Karusi	Bugenyuzi	716	1417.81	-98.02
	Nyabikere	781	2115.97	-170.93
	Shombo	169	1534.94	-808.25

Source : Calculs faits sur base des données des inventaires

Les données de la quatrième colonne (à partir de gauche) sont les mêmes que celles du tableau 1.

On constate qu'il est difficile de suivre l'évolution du domaine privé en consultant les données du tableau 2. En effet, pour certaines communes le taux est positif tandis qu'il est négatif pour d'autres. Ceci peut s'expliquer par le fait que les méthodes de détermination des superficies des terrains inventoriés ne sont pas les mêmes. L'enquête de 2001 n'a pas fait recours aux techniques de levé parcellaire et peut avoir abouti à des résultats beaucoup trop approximatifs. En outre, les inventaires réalisés dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée n'ont pas distingué clairement dès le départ le domaine public du domaine privé. Notre appréciation peut donc comporter des biais. Néanmoins, elle prouve la nécessité impérieuse à harmoniser les méthodes d'inventaire.

Dans ces conditions, il n'est pas aisé de prouver, données chiffrées à l'appui, l'épuisement progressif des terres du domaine privé. Ceci demanderait que la situation de ces terres ait été arrêtée avec précision aux différentes périodes d'évaluation et à une échelle plus large. Malgré ce qui est dit sur les difficultés d'appréciation de l'évolution du domaine privé, d'autres analyses montrent que certaines communes éprouvent des difficultés à réaliser les travaux d'intérêt général, faute de terrains domaniaux disponibles.

Il en est ainsi par exemple de la commune Vumbi de la province Kirundo. D'où le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique ou à d'autres modes d'acquisition par l'autorité publique de terrains de la part des particuliers.

Section 3. Gestion des terres du domaine privé : un régime juridique occulté par la pratique

L'exercice du droit de propriété foncière induit des conséquences juridiques qui diffèrent en fonction des titulaires du droit. Le régime applicable aux terres appropriées est celui du droit commun. Il privilégie la liberté de transaction reconnue au particulier propriétaire. Pour les terres appartenant à l'Etat ou aux autres personnes publiques, des restrictions sont faites quant aux modalités de leur gestion. Les compétences de gestion de ces terres sont limitées et les gestionnaires n'ont pas de liberté d'action comme il en est le cas pour les terres appropriées.

Aux antipodes du régime juridique appliqué aux terres des particuliers - aliénables, prescriptibles et saisissables - se dresse celui du domaine public de l'Etat ou des autres personnes publiques. La raison en est que ce domaine est affecté à l'usage direct du public ou à un service public. La situation semble claire pour la gestion du patrimoine foncier du domaine public puisque l'usage des biens qui en font partie est connu de tous. Toutefois, ceci n'empêche pas que ce domaine fasse objet d'empiètements voire d'accaparements. Les cas des champs cultivés par des particuliers dans les parcs de la Rusizi sont frappants¹⁹. En janvier 2012, sur décision de la CNTB, des rapatriés ont été installés sur un terrain situé sur la colline Mugara, commune Rumonge de la province Bururi. Le terrain cédé constituait un jardin scolaire dépendant du Lycée de Mugara. Aucune procédure de désaffectation n'a été déclenchée pour un terrain de service public.

Le domaine privé quant à lui est, en partie, dans le commerce. Il est en effet aliénable et prescriptible bien qu'insaisissable²⁰. Ceci étant, les terres qui le constituent deviennent particulièrement susceptibles de distributions anarchiques. Ainsi la législation limite les compétences de gestion de ces terres pour en assurer le meilleur contrôle.

Le Lycée de Mugara a porté plainte et vient d'obtenir gain de cause au tribunal. Un tel jugement, s'il devenait inattaquable, serait sûrement difficile, voire impossible, à mettre en exécution au regard des conséquences sociales et humaines que cette exécution entraînerait.

¹⁹ IWACU, Gestion des terres domaniales : vers une disparition progressive de la Rukoko ?, publication du 9.10.2013, voir site www.iwacu-burundi.org/index.php/gestion-des-terres-domaniales-vers-une-disparition-progressive-de-la-Rukoko/

²⁰ Article 215, code foncier révisé

La distinction entre domaine privé de l'Etat et des communes n'étant pas facile à établir, les terres domaniales sont, dans cette recherche, réputées appartenir à l'Etat. Pour la gestion de ces terres, notamment la cession ou la concession, nous comparons les pratiques au prescrit légal en ce qui concerne les compétences et les procédures.

§.1. Compétences d'attribution des terres du domaine privé de l'Etat : des abus à outrance

Le tableau ci-dessous récapitule les compétences et les modalités de cession ou de concession portant sur une terre du domaine privé de l'Etat (voir art. 221 et 222 du code foncier révisé) :

Catégorie de la terre domaniale	Compétence d'attribution
Terre rurale de superficie inférieure ou égale à 25 ha	Ministre ayant les terres dans ses attributions (en l'occurrence celui de l'Aménagement du Territoire)
Terre rurale superficie supérieure à 25 ha	Président de la République : Décret après délibération du Conseil des Ministres
Terre urbaine de superficie inférieure ou égale à 1 ha	Ministre ayant l'urbanisme dans ses attributions
Terre urbaine de superficie supérieure à 1 ha	Président de la République : Décret après délibération du Conseil des Ministres

Selon l'article 222 in fine, « La cession ou la concession d'une terre doit être, à peine de nullité²¹, accordée par l'autorité compétente... ».

A en croire cette disposition, toutes les cessions ou concessions non faites par les autorités et dans les modalités ci-haut exposées sont nulles.

Or, nombreux cas démontrent à suffisance que cette exigence légale n'est pas respectée. Dans la plupart des cessions ou concessions ayant fait l'objet de notre enquête, l'autorité cédante de rang le plus élevé est le Gouverneur de province. Ailleurs, c'est souvent l'Administrateur communal agissant, soit sur instruction du Conseil communal, soit avec l'aval du Gouverneur, soit de son propre chef. On observe même des terres domaniales attribuées par les élus collinaires voire tout simplement accaparées.

Comme le montre le tableau en annexe 1, des cessions ou concessions ayant été faites après la promulgation du nouveau code foncier par des autorités non compétentes s'observent sur l'ensemble de la zone couverte par l'étude.

²¹ C'est nous qui soulignons.

Cas illustratif : concession opérée par un chef de colline à Cankuzo, année 2013²²

Lors d'une réunion communautaire organisée par le Gouverneur de Province, il aurait été instruit aux responsables administratifs à la base de sensibiliser la population à rentabiliser les espaces non exploités. Les espaces dont il était question, à en croire le Chef de colline que l'équipe d'enquête a rencontré, concernaient aussi bien les terres domaniales que les terres des particuliers non exploitées. Le message a vite été donné à la population pour inciter quiconque dans le besoin à s'adresser au chef de colline pour obtenir un terrain où il pourrait cultiver du manioc.

Seules deux personnes ont répondu à cet appel auxquelles le chef de colline a octroyé 1 ha à chacune. De petites portions de ces terrains ont été effectivement défrichées et des plantations de manioc s'y observaient au moment de l'enquête. Les deux personnes qui ont répondu à l'appel vivaient dans la même localité dans de petites parcelles anciennement occupées par les réfugiés rwandais. Les deux personnes semblent affirmer qu'elles étaient dans le besoin lors de la demande de ces terrains mais elles n'en ont exploité qu'une petite partie. Ce manioc n'a pas encore atteint l'âge de la récolte. De quoi vivent ces gens en attendant ? Sûrement qu'elles ont d'autres champs ailleurs. Le fait d'avoir exploité une partie du terrain semble témoigner de la volonté d'occupation de l'espace par les bénéficiaires. Le Chef de colline lui-même, tout en affirmant que l'exploitation de ces terrains est temporaire, ne la limite pas dans le temps. Ces individus continueraient ainsi de cultiver ces terres aussi longtemps qu'une instruction contraire ne serait donnée.

Par ailleurs, le processus n'est pas contractualisé. Les membres du conseil collinaire se sont concertés et ont décidé de l'octroi du terrain sans qu'aucun document ne soit rédigé pour clarifier les modalités de son occupation.

Dans certaines localités, ce sont les chefs des sous-collines, les moniteurs agricoles qui se livrent à la distribution des terres, surtout aux personnes en migration en provenance de provinces densément peuplées. Précisons d'ailleurs que non loin des deux terrains concédés sur décision d'une autorité collinaire, un espace d'environ 2 ha se trouve entre les mains d'un particulier sans qu'aucune procédure administrative n'ait été engagée. Ce terrain comporte une plantation de palmiers à huile, des cultures pérennes démontrant que l'intention de l'exploitant de s'y établir définitivement est manifeste.

La situation de Cankuzo démontre à suffisance la tendance à des pratiques obscures de gestion des terres domaniales dans des localités à faible densité démographique, probablement sous prétexte de leur abondance. La situation se présente comme tel depuis bien longtemps et elle n'a pas changé après la promulgation du nouveau code foncier.

²² Information recueillie au cours d'un entretien complémentaire avec le chef de colline concerné à Kaniha, commune Mishiha, en date du 29.11.2013.

Les mécanismes locaux de distribution de ces terres, même si non couvertes par la loi, peuvent aboutir à des situations de non-retour soit en vertu de la prescription acquisitive ou pour répondre à des situations sociales auxquelles il est perçu comme inadéquat de ne pas répondre. A travers le processus d'identification des terres irrégulièrement acquises²³, la CNTB confirme ce risque en optant pour la délicatesse à propos des cas des terres occupées suite aux mouvements migratoires (Cankuzo et Ruyigi). Pareils occupants des terres domaniales, même en cas d'accaparement, bénéficient d'une cession pure et simple de 2 ha par ménage. Or, si les 2 ha semblent suffisants aujourd'hui, il n'en sera pas le cas si on laisse les années courir. En même temps, cette décision n'a pas encore été effectivement mise en œuvre notamment par la délimitation et la délivrance de documents de constatation des droits y exercés. Elle ne saurait être opposable aux personnes concernées puisque la CNTB semble émettre une proposition dont la mise en œuvre devrait émaner d'une autre compétence, en l'occurrence le Ministère de l'Aménagement du territoire ou la Présidence de la République. De même, les terrains constatés par l'inventaire n'ont pas connu de décision de récupération. Parlant de la récupération des terres irrégulièrement attribuées, la CNTB précise : « La commission a fait son travail d'identification, il appartient alors au Ministère ayant les terres dans ses attributions de les récupérer... »²⁴. En temps normal, on aurait cherché à savoir pourquoi cette recommandation n'a pas encore été mise en œuvre. Mais comment se soucier de la mise en œuvre des recommandations d'un inventaire dont la fiabilité n'est ni testée ni prouvée. Un inventaire récemment effectué dans la commune Ndava par les services de l'Aménagement du Territoire a abouti à des résultats différents de ceux de la CNTB.

Au regard des superficies des terrains attribués, aucune limite n'est à signaler, certains terrains dépassant les superficies reconnues de la compétence du Ministre ayant les terres dans ses attributions. Nous avons levé au GPS un terrain cédé aux particuliers qui y cultivent des palmiers à huile à Mwiruzi en commune Mishiha de la province Cankuzo et nous avons constaté que la superficie du terrain dépasse les 40 ha.

²³ CNTB, Rapport de l'enquête participative sur l'identification et la récupération des terres domaniales irrégulièrement acquises, seconde partie, août 2009.

²⁴ République du Burundi, Commission Nationale des Terres et autres Biens, Son Organisation et ses activités, 2006-2010.

§.2. Non-respect des compétences et de la procédure: facteurs explicatifs

A. Confusion entre domaine privé de l'Etat et domaine privé des communes

Nous avons vu qu'au niveau pratique, la distinction entre les domaines privés de l'Etat et des communes n'est pas établie. Dans ces conditions, l'Etat, avons-nous fait remarquer, garde la mainmise sur les terres du domaine privé et devraient être de mise les procédures applicables à ce domaine. Or, la loi communale²⁵ donne au conseil communal compétence de gestion des terres de son domaine public ou privé. En vertu de l'article 13, 6°, *le conseil communal décide du classement, du déclassement, de l'affectation et de la désaffectation des biens du domaine public de la commune. En plus, la commune peut acquérir, aliéner ou échanger des terres de son domaine privé sur approbation du conseil communal*²⁶.

En application de ces dispositions de la loi communale, base de l'organisation communale, et dans un contexte où les domaines privés de l'Etat et de la commune sont difficiles à physiquement distinguer, la pratique semble attribuer à l'autorité communale compétence de gestion sur l'entièreté des terres domaniales.

Sinon, comment expliquerait-on que les conseils communaux délibèrent sur les cessions ou concessions s'il n'y avait pas cette conviction que ceux-ci exercent une compétence leur reconnue par la loi ? Bien plus, de l'avis de la plupart des administrateurs interrogés, la commune est un organe de mise en œuvre des projets de l'Etat et dans ce sens, il ne pourrait y avoir de terres de l'Etat que la commune ne puisse gérer. Mais cette gestion peut aussi bien signifier aliénation et non que la commune se constitue gardien du domaine foncier de l'Etat.

Cette tendance est renforcée en cas d'exécution de programmes d'intérêt général.

B. Réalisation d'infrastructures communautaires : derrière l'intérêt général, l'intérêt privé...

L'opinion dominante au sein des cadres de l'administration semble affirmer que, en cas de réalisation des programmes d'intérêt général, il est superflu de distinguer les terres de l'Etat et des communes²⁷. L'intérêt général, « *umugambi wa Leta* », est neutre quant aux terres de l'Etat ou de la commune. Pour les projets d'intérêt communautaire (écoles, centres de santé), la question de suivre une certaine procédure ne se pose plus dans la pratique administrative : la commune représente l'Etat et agit en son nom.

²⁵ Loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale, voir Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement communal, Bujumbura, août 2008.

²⁶ Article 87, loi communale.

²⁷ La plupart des responsables administratifs interrogés penchent en faveur de cette prise de position.

Le caractère urgent des infrastructures à réaliser ne permet pas de questionner les lois et les règlements²⁸. Y-a-t-il d'ailleurs intérêt à le faire pour des ouvrages publics, censés répondre à un besoin d'ordre général et par conséquent ne lèse personne si réalisé sur un espace domanial, peu importe que ce soit l'Etat ou la commune qui en est propriétaire ?

Seulement, une telle façon de faire reste irrespectueuse des lois et règlements. En outre, le risque est grand que des personnes mal intentionnées profitent de la réalisation des travaux d'intérêt général pour spéculer sur des intérêts privés. Dans la plupart des sites aménagés aux fins de l'extension urbaine ou des centres à vocation urbaine, ce sont souvent les personnes influentes qui sont les premières servies. Parfois certaines personnalités acquièrent des parcelles dans chaque site, ce qui signifie que, de l'objectif annoncé de doter d'un premier logement des catégories spécifiques de personnes, on vire facilement vers l'accumulation des terres par quelques-uns. Au chef-lieu de la commune Kigamba en province Cankuzo, 89 parcelles ont été aménagées par l'administration communale et octroyées à des particuliers. Les responsables administratifs et des services techniques au niveau communal et provincial ont été servis les premiers. C'est dans ces circonstances que la notion de service public peut connaître des glissements au profit de projets des particuliers ou des personnes morales de droit privé sous prétexte de poursuivre l'intérêt général. Or, bien que, par exemple, une école construite par une église donnée soit ouverte au public, elle n'en reste pas moins privée et n'est pas du tout un service public au sens du droit administratif.

A force de persévérer dans des situations irrégulières, même au nom d'un intérêt légitime, des situations qui n'ont aucun rapport avec le bien commun, mais non moins préjudiciables à la sauvegarde des terres domaniales peuvent être tolérées.

C. Des projets d'intérêt général au service des intérêts des particuliers

L'implantation des villages de paix -actuellement l'administration a tendance à s'y référer comme « villages modernes » - répond à un programme du Gouvernement. Ce programme a été lancé à travers tout le pays et les responsables administratifs, en collaboration avec les agents de l'Aménagement du territoire sont en charge de trouver des terrains y adaptés. Parfois, l'implantation des villages se fait dans des espaces boisés, ce qui implique la destruction de ces boisements à l'initiative des communes.

²⁸ Souvent, les instructions seraient données à partir de la Présidence de la République et les autorités administratives communales n'ont pas le temps de questionner la législation ou les règlements quant aux compétences et modalités procédurales. Il n'est pas possible de contrarier le Chef de l'Etat dont le discours vaut règle, dans l'opinion.

Un cadre de la Direction des forêts auprès du Ministère ayant l'environnement dans ses attributions a affirmé qu'à certains endroits, la mise en œuvre de la politique des villages de paix ou villages modernes est préjudiciable à l'environnement suite aux déboisements qu'elle entraîne dans la méconnaissance des règles en vigueur. En effet, les autorisations et le contrôle nécessaires ne sont pas actionnés et les communes vont même au-delà en posant des actes translatifs de la propriété sur ces terrains. Si c'est en application de l'ordonnance de 1989 qui leur confère des droits sur des boisements d'une superficie inférieure à dix hectares, nous avons déjà fait remarquer que ce texte ne confère guère de droit de propriété sur les terrains²⁹. Par conséquent, toute cession opérée par décision communale est irrégulière.

La mise en œuvre de la politique des villages revêt souvent le même caractère urgent que les infrastructures communautaires. De la sorte, les terrains doivent être identifiés et rendus disponibles endéans des délais courts, à telle enseigne que les compétences et les procédures requises en cas de cession d'une terre domaniale sont ignorées.

A une échelle régionale ou locale, des programmes dits d'intérêt général peuvent amener les autorités à adopter la même attitude que pour le cas de la mise en œuvre des programmes du Gouvernement.

A la différence des infrastructures communautaires, la politique des villages aboutit à une distribution générale de terres domaniales à des particuliers qui y érigent des ouvrages privés. Si à la fin de l'année 2015 on envisage d'implanter 100 villages d'une moyenne de 400 parcelles et dont la superficie unitaire est de 4 ares, des particuliers auront acquis d'ici là au minimum 1600 ha de cette denrée rare qu'est le domaine privé.

Nous pouvons donner l'exemple de la vaste campagne de plantation de palmiers à huile dans la dépression du Moso en province de Cankuzo. Ce projet est perçu comme d'intérêt capital pour le développement de la province. Il a été conçu dans le cadre du Programme Post Conflit pour le Développement Rural (PPCDR) financé par l'Union Européenne. L'urgence de ce projet tient sûrement du fait que les actions du PPCDR sont limitées dans le temps et qu'il a été lancé vers la fin du programme sans avoir mûri la question de la disponibilité des terrains qui devaient être mobilisés à cet effet ou en en présumant l'existence. Ceci a poussé l'autorité provinciale, en collaboration avec les responsables administratifs communaux, à donner à des particuliers de vastes étendues de terrain pour la culture de palmiers à huile. Alors que l'autorité administrative semble faire prévoir la domanialité de ces espaces, certaines personnes interrogées font savoir que des plantations ont été réalisées sur des terres appropriées. Des personnes qui ont été privées de terres dans le cadre de ce projet sont en train de détruire les plants qui s'y trouvent³⁰.

²⁹ Voir supra, p. 4.

³⁰ Information recueillie lors des enquêtes menées dans le cadre de cette étude en octobre 2013.

Dans l'entendement d'une autorité en présence d'un intérêt jugé d'une aussi grande ampleur, plutôt que de perdre l'opportunité de lancer sa localité sur la piste du développement, une entorse temporaire aux procédures de cessions ou concessions est considérée comme impérative et salvatrice. Après, on peut envisager un processus de régularisation de ces situations. Or, le coup est déjà parti et souvent ce sont des centaines d'hectares qui sont en jeu.

La tendance est de généraliser des attributions en réponse à des programmes d'une certaine urgence ou d'ampleur nationale quitte à régulariser après. S'agissant des villages de paix/modernes, le Cabinet du Président de la République a rappelé dans une correspondance adressée aux Gouverneurs de province qu' « *il est impérieux de rappeler que les dispositions du Code Foncier relatives à la gestion des terrains relevant du domaine privé de l'Etat doivent être scrupuleusement respectées comme le stipule l'article 222 dudit Code y compris même pour les attributions déjà effectuées sur les sites en cours de construction* »³¹. Concernant les palmeraies de Cankuzo, aucune demande de régularisation n'a encore été faite. Le projet est récent au regard de la politique de villagisation qui est vieux de plusieurs années.

Il est courant de justifier par l'intérêt ou la pression due au caractère obligatoire du programme le recours aux terres du domaine privé de l'Etat, sans respect des procédures et sans que les droits des attributaires ne soient pas préalablement clarifiés, . Ceci ne signifie pas que de telles situations soient légalement admissibles. L'Etat est tenu de planifier ses programmes et d'arrêter les modalités de leur réalisation. **La solution de la régularisation de telles situations, qui par ailleurs constitue une validation d'abus de droit et des occasions de distribution des terres domaniales à des prix dérisoires³², ne peut pas permettre de contourner cette obligation. La régularisation implique la reconnaissance et la validation d'irrégularités.** Y recourir pour les corriger doit permettre d'en tirer les conséquences utiles pour la suite. Or, malgré la décision de régulariser ces cas³³, pour ceux pour lesquels elle a été prise, force est de constater que les situations ultérieures similaires persistent hors de tout circuit légal ou réglementaire.

D. Défaut de planification des besoins en terres

Le besoin d'infrastructures publiques a été exprimé dans les documents de planification communale. En commune de Mwumba par exemple, le PCDC³⁴ annonce que « en 2017, chaque colline de la commune aura au moins une école primaire de 9 classes, un bloc administratif, un bloc des sanitaires et une salle pour la préscolaire ».

³¹ Voir correspondance du Bureau du Chargé de Missions au Cabinet du Président de la République, en date du 5 mars 2013, pour objet « Instructions/villagisation ».

³² A Mishiha, en province Cankuzo, des parcelles ont été acquises par des particuliers à hauteur de 2000 FBu. Les acquéreurs ne sont pas par contre constitués des vulnérables auxquels fait référence l'article 218, alinéa 3, du code foncier pour lesquels des cessions gratuites sont envisageables.

³³ Le processus de régularisation n'a pas encore abouti ; les bénéficiaires des parcelles dans les villages de paix/modernes n'ont pas encore obtenus les décisions d'attribution.

³⁴ Plan Communal de Développement Communautaire.

Avec cette vision, chaque colline devra prévoir au moins 2 ha pour seulement une école primaire qui comprend l'espace des bâtiments, un terrain de jeux et un jardin scolaire. La planification communale ne fait toutefois pas référence aux terres disponibles ou à acquérir. La présomption de disponibilité des terres fait que la commune se retrouve en train de rechercher des terrains dans la précipitation et le respect des procédures d'affectation ou d'acquisition des terres devient négligé. Or, si toutes les communes font fi de la dimension « disponibilité des terres » dans leur planification, c'est sur plus de 2847 collines que la loi et les règlements ne seront pas respectés. Uniquement pour une école primaire par colline, près de 6000 ha devraient être trouvés. Les autres infrastructures communautaires telles que les centres de santé, les salles de réunions, les bureaux publics, les terrains de jeu, etc. demanderaient des espaces supplémentaires.

E. Inefficacité des organes de l'Etat en charge de la gestion des terres

En limitant les compétences d'attribution des terres domaniales au Ministre de l'Aménagement du Territoire et au Président de la République, et en subordonnant les actes de cessions ou concessions à l'avis de la Commission foncière nationale (CFN), l'intention du législateur est de mieux assurer le contrôle de ces terres. Or ces institutions n'ont pas des structures de représentation au niveau local alors que les terres de la gestion desquelles il s'agit se trouvent à ce niveau.

L'idée de la création d'antennes de l'Aménagement du Territoire s'avère d'un intérêt pratique évident, compte tenu de la nécessité de déconcentrer les institutions de gestion foncière et domaniale. Mais dans les faits, ces antennes ne sont pas outillées pour remplir ce rôle. En effet, elles semblent plutôt être l'interface de la Direction du Département de l'aménagement du territoire, sans liberté d'action. Dans une correspondance adressée aux chefs d'antennes régionales et provinciales de l'Aménagement du Territoire³⁵, le Directeur du Département précisait que concernant la délivrance du certificat de conformité, seul leur avis est nécessaire après la visite de terrain. Le formulaire du certificat de conformité amélioré (annexé à la même correspondance), signé par le Directeur de Département sous approbation du Directeur Général de l'AT, est « complété par une personne désignée par la direction du Département ».

³⁵ La correspondance datant du 22.04.2013 est référencée N/Réf : 770.01.01/AT/113/2013.

La visite effectuée au bureau de l'antenne régionale de l'AT de Ngozi a permis de se rendre compte de la nécessité de renforcer le rôle de ces antennes dans les processus de gestion domaniale. Le Chef d'antenne confirme qu'en cas de demande d'attribution d'une terre domaniale, les antennes sont mises au courant à partir de la Direction Générale pour qu'elles procèdent à l'identification et au mesurage du terrain. Les dossiers de demande ne transitent pas par ces structures locales et les chefs d'antenne n'en reçoivent même pas des copies. Par contre, le Gouverneur de province et l'Administrateur communal sont significativement impliqués dans le processus. S'agissant de l'implantation des villages de paix/modernes, le rôle des antennes semble se limiter à l'identification et aux travaux techniques sur le site. Les antennes ne participent pas à l'identification des bénéficiaires et partant ne suivent pas le processus de constatation et de documentation des droits sur les parcelles distribuées.

Si les antennes régionales ou provinciales ne sont impliquées dans le processus d'attribution des terres domaniales que sur instruction de la part de l'autorité centrale, la procédure est sûrement à repenser pour plus de proximité. En effet, les autorités administratives ont affirmé lors des entretiens d'enquête faire face à des lenteurs de la part du MEEATU pour le traitement des dossiers qu'elles lui soumettent³⁶. Ceci serait à l'origine des cas de l'inobservation des dispositions du code foncier, surtout pour les travaux d'intérêt communautaire qui, nous l'avons vu, recommandent une certaine urgence.

Si un Gouverneur ou un Administrateur communal rencontre des difficultés pour faire bouger un service étatique, à plus forte raison le citoyen ordinaire aura du mal à ne fut-ce qu'y accéder. La procédure longue, complexe et inconnue de la population est un vrai obstacle surtout pour les cas des demandes portant sur de petites étendues de terrain demandées par des familles indigentes juste pour les besoins d'habitation.

En ce qui concerne la CFN, précisons tout simplement la difficulté pratique d'investiguer les cas sur lesquels son avis est obligatoire. Ceci conduit dans la pratique à faire supporter par le requérant d'une terre domaniale les coûts relatifs à l'enquête de vacance. Or, une telle façon de faire présume un avis favorable alors que l'enquête de vacance devrait être un préalable. C'est finalement comme si la procédure légale n'était déclenchée que pour valider une attribution déjà décidée en réalité.

Si les cessions ou concessions des terres domaniales font face à autant d'irrégularités, qu'en est-il de l'expropriation pour cause d'utilité publique à laquelle on a tendance à recourir pour pallier au manque de terres ?

³⁶ Dans un entretien avec le Gouverneur de Cankuzo en date du 27 novembre 2013, il a fait savoir qu'il a déjà transféré au MEEATU des demandes de cessions des terres domaniales qui, des mois après, n'ont eu aucune suite.

CHAPITRE II. EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE : LA PERSISTANCE DES IRREGULARITES ET DES ABUS

Comme précisé dans les développements ci-haut, l'expropriation devient un des recours pour les milieux où les terres domaniales ont été dilapidées ou n'existent pas. Or, les manquements observés dans la gestion des terres du domaine privé constituent un facteur prépondérant de cette dilapidation. Des actes irréguliers mettent les institutions publiques en indigence foncière, ce qui pousse ces dernières à s'en prendre aux droits fonciers des particuliers.

Or, on se rend compte effectivement que cette ressource foncière tend vers la disparition dans plusieurs régions. Même dans des localités supposées être nanties en terres domaniales, cette présomption est battue en brèche par la réalité sur terrain.

Les projections de la CIA donnent pour le Burundi en juillet 2013 une population de 10.888.321 habitants³⁷. De 2008 (recensement général de la population et de l'habitat) à cette date, la population burundaise a augmenté de 2.834.747 habitants, soit de 35%. Par rapport à la moyenne nationale (391,2 hab./km²), les provinces de Cankuzo, Rutana et Ruyigi connaissent une faible densité, respectivement 107, 125 et 130 hab./km². Si l'on considère la moyenne de l'espace actuellement disponible pour chaque ménage (0,3 ha), ces régions constituent des zones d'attraction pour des populations en provenance des provinces densément peuplées. L'histoire récente montre que des migrations ont eu lieu vers ces régions, soit à l'initiative de l'autorité, soit spontanément, à la recherche de terres. Bien qu'étonnant, le constat est que dans ces régions de densité démographique relativement faible, il devient de plus en plus difficile de trouver des terres libres, qui ne fassent l'objet de revendications de particuliers. Les données en provenance de la province de Cankuzo telles que développé ci-haut sont beaucoup plus explicites. Dans un tel contexte, la question de la disponibilité de l'espace reste généralement posée sur l'ensemble du territoire. D'où le recours à d'autres modes d'acquisition des terres par l'administration.

L'analyse des budgets d'indemnisation de 2006 à 2012 montre d'ailleurs une forte augmentation des crédits votés : de 0,5 à 4,5 milliards³⁸.

L'Etat ressent un besoin en croissance constante de terres autres que celles de son domaine privé pour la réalisation de projets d'intérêt général.

³⁷ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

³⁸ Christophe Sebudandi, Guide sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Un modèle à repenser, mai 2013, commandité par Global Rights.

Section 1. Etat des lieux de la recherche sur l'expropriation pour cause d'utilité publique

Un document a retenu particulièrement notre attention : **Guide sur l'expropriation pour cause d'utilité publique**³⁹.

Le Guide revient sur l'évolution des principes de l'expropriation pour cause d'utilité publique au regard de la loi et analyse la portée de leur application dans la pratique. Des cas emblématiques traités dans ce Guide montrent que dans la plupart des cas, la protection des droits des expropriés n'est pas garantie. En effet, les projets d'utilité publique devraient être « limités dans la mesure où la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique doit se faire dans les cas et de la manière établis par la loi et suivant des procédures permettant à toutes les parties de faire valoir leur droit »⁴⁰. Or, la pratique « conduit souvent à des abus, ce qui a renforcé au cours du temps, le sentiment de certains expropriés qu'ils avaient plutôt affaire à une spoliation »⁴¹.

Les projets ayant conduit à l'expropriation pour cause d'utilité publique analysés dans ce Guide concernent les infrastructures routières, la construction et l'extension des villes, l'agriculture et l'énergie. Une analyse des responsabilités des différents intervenants dans la chaîne de décision a été dégagée en spécifiant les violations et les écarts souvent observés entre le prescrit de la loi et la pratique.

Le Guide procède également à l'évaluation de la procédure judiciaire engagée par les victimes des décisions d'expropriation. L'analyse aboutit aux constats de la complexité de la procédure devant les juridictions administratives, une procédure souvent ignorée par la population, longue et coûteuse.

Section 2. Un nouveau regard sur l'expropriation

Les conclusions du Guide sur l'expropriation pour cause d'utilité publique confirment en grande partie les résultats de nos recherches dans le cadre du présent rapport. Mais nous parlons de nouveaux éléments qui, au bout du compte, témoignent du lien entre l'expropriation et la gestion des terres domaniales.

³⁹ Christophe Sebudandi, *op. cit.*, p. 18.

⁴⁰ Christophe Sebudandi, *op. cit.*, p. 10.

⁴¹ *Idem.*

§.1. Indemnisation pour préjudices subis

A. Une indemnité juste et préalable ?

Légalement, une indemnité juste doit être préalablement versée à la victime de l'expropriation⁴². Le concept « juste » signifie que « l'indemnité d'expropriation doit compenser intégralement le préjudice subi par l'exproprié »⁴³. Celle-ci est soit négociée à l'amiable ou déterminée par décision judiciaire⁴⁴.

Dans la pratique, il est rare que l'autorité expropriante négocie l'indemnité avec l'exproprié, préalablement et à l'amiable. Sur les 22 cas repris dans le tableau en annexe 2, l'accord de l'exproprié a été confirmé uniquement pour quatre (18%).

Dans d'autres contextes, les promesses faites par l'autorité expropriante ne sont pas tenues. A Mutambara par exemple, l'autorité communale a décidé l'expropriation sur un terrain d'environ 9 ha pour l'installation d'un village pour des personnes rapatriées. En compensation, l'administration a fait promesse d'octroyer des parcelles aux anciens propriétaires dans le même site. Cet accord n'a jamais été respecté alors que les parcelles (le long de la RN3) se sont vite retrouvées en partie entre les mains de certains responsables administratifs qui ne sont ni rapatriés, ni anciens propriétaires⁴⁵. Ailleurs mais dans des cas extrêmement limités, les négociations sont engagées mais sur un pied d'inégalité puisque l'intérêt communautaire est mis en avant pour contraindre l'exproprié à accepter des conditions non équitables. Nous reviendrons quand-même sur ces initiatives qui révèlent le souci d'avancer vers la valorisation des droits de l'exproprié.

A défaut de négociation à l'amiable, le calcul des indemnités pécuniaires se fait sur base d'une ordonnance ministérielle de 2008⁴⁶. C'est en tout cas ce texte qui est utilisé même pour les projets initiés après l'adoption du nouveau code foncier.

En outre, l'indemnisation n'a pas systématiquement lieu préalablement au déguerpissement ou avant l'exécution du projet. Toutefois, la tendance est en général de respecter cette exigence légale.

Il importe de relever l'incohérence entre le code foncier en vigueur qui prévoit la négociation à l'amiable et l'ordonnance qui fixe des montants forfaitaires. En appliquant cette ordonnance, rien n'étonne que les indemnités versées soient dérisoires et ne correspondent pas à la valeur marchande des biens objet d'expropriation.

⁴² Art. 411, Code foncier révisé.

⁴³ Art. 424, Code foncier révisé.

⁴⁴ Art. 424, Code foncier révisé.

⁴⁵ L'utilité publique est à rechercher dans l'absolue nécessité d'assister les personnes rapatriées qui ne retrouvent pas leurs familles. Mais si les terrains expropriés à cet effet tombent entre les mains d'autres personnes, ceci renforce chez les expropriés le sentiment de spoliation pour servir l'intérêt privé.

⁴⁶ Ordonnance ministérielle N°720/CAB/304/2008 du 20/3/2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, BOB N°3/2008.

Parmi les seize cas où les expropriés ont reçu une indemnité, elle a été payée après l'exécution du projet dans sept, parfois après des réclamations musclées des personnes concernées. Mais le non versement des indemnités préalablement au démarrage des travaux peut avoir des conséquences graves.

Dans le cadre du traçage de la RN 19 (Cankuzo-Muyinga), certaines personnes à Buhinyuza, bien qu'identifiées parmi les bénéficiaires d'indemnité, ont cru dans leur intérêt de vendre anticipativement leurs maisons pour être sûres de pouvoir s'installer ailleurs avant le démarrage des travaux. Dans cette situation, ces personnes ne savaient mieux négocier la cession de leur droit à l'indemnité acquis à vil prix par les acheteurs.

Dans la plupart des cas analysés, l'indemnité se présente sous la forme d'une compensation en nature : un terrain est donné en remplacement de l'espace perdu suite à l'expropriation. Dans le tableau récapitulatif, l'indemnisation a été pécuniaire dans quatre cas : un seul comme indemnité normale, trois autres sous forme d'achat.

B. Eléments de dédommagement : les terres rurales exclues

Nous basons notre analyse sur les expropriations effectuées dans le cadre du traçage de la RN19, reliant les provinces Cankuzo et Muyinga, projet initié par l'Etat du Burundi et exécuté par l'entreprise SOGEA SATOM.

L'ordonnance suscitée a été la base du calcul des indemnités. Or selon cette ordonnance, les biens ci-après sont pris en compte pour le calcul et l'octroi des indemnités : les constructions, les terres aménagées et non encore aménagées pour autant qu'elles se situent en zones urbaines ou périurbaines, les essences forestières, les cultures annuelles, bisannuelles et pérennes. Les tarifs d'indemnisation diffèrent en fonction des éléments objet d'expropriation⁴⁷.

A en croire les informations recueillies auprès de la population de la colline Ntobwe⁴⁸, commune Buhinyuza en province Muyinga, seules les constructions et les essences forestières ont fait l'objet d'indemnisation. Les cultures annuelles ou bisannuelles ont été exclues : les propriétaires pouvaient, dans la mesure du possible, procéder à la récolte des cultures. Toutes les cultures qui ne se trouvaient pas au stade de récolte au démarrage des travaux ont été détruites et sans possibilité d'indemnisation.

⁴⁷ Ordonnance ministérielle N°720/CAB/304/2008 du 20/3/2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, BOB N°3/2008.

⁴⁸ Entretien d'enquête mené avec la population et les responsables administratifs collinaires à Ntobwe, commune Buhinyuza, province Muyinga, en date du 21.11.2013.

Ces informations sont en grande partie confirmées par un responsable de l'Office des Routes (OdR). Pour lui, les cultures sont prises en compte mais dans tous les cas, les terres en rase-campagne ne sont pas incluses dans les biens indemnisables.

Même si les cultures avaient fait l'objet d'indemnisation, il aurait été légitime de se poser la question de savoir pourquoi on prend en considération les immeubles incorporés sur un fonds sans être soucieux de ce support principal sans lequel ils n'existent pas. Nous pouvons lire dans un procès-verbal d'enquête de vacances : « les ayants droit, (...), cèdent à l'Etat du Burundi (...), moyennant une indemnisation équitable, les droits qu'ils possèdent⁴⁹ et leurs biens qui s'y trouvent »⁵⁰. Cette formulation renvoie à l'obligation logique d'octroyer des indemnités pour les terres rurales cédées. Le contraire est une forme d'injustice malheureusement consacrée par l'ordonnance de 2008.

Dans une plainte adressée au Tribunal de Grande Instance de Cankuzo (réceptionnée sous RC 162/2012 Czo), une victime des travaux de construction de la RN 13 s'attaque à cette façon de faire en posant, à juste titre, la question de savoir si les arbres objets d'indemnité ont une existence séparée du sol qui les supporte.

L'ordonnance fixant les tarifs d'indemnisation est à ce sujet inéquitable et favorise une injustice vis-à-vis des propriétaires fonciers ruraux. Mais le recours à ces tarifs d'expropriation en déphasage avec la nouvelle législation foncière s'explique, bien que ce ne soit pas une justification légalement admissible, par le souci de réduire les contributions de l'Etat. Et pour ça, tous les moyens sont bons. Ce dernier supporte en effet, en plus des indemnités d'expropriation qui augmentent nécessairement en cas de négociation à l'amiable, une contrepartie de 20% du coût total du projet⁵¹. Mais serait-il réaliste d'avoir plus pitié de l'Etat que des victimes dont la situation après expropriation devient plus intenable qu'avant, faute d'indemnité juste ?

⁴⁹ C'est nous qui soulignons.

⁵⁰ Procès-verbal d'enquête de vacances, dans le cadre des travaux de construction de la route Ruyigi-Cankuzo, expropriations dans la commune Cankuzo (PK 39+950 au PK 48+500), 20.10.2009. A ce procès sont annexés les fiches individuelles d'identification des biens indemnisables.

⁵¹ Information délivrée par un cadre de l'OdR au cours d'un entretien sur les expropriations dans le cadre du traçage de la RN 19.



© APDH, novembre 2013

La maison de cette femme a été emportée par les travaux de traçage de la RN 19. Faute d'indemnité, elle a dû se réinstaller dans cette hutte, sur une parcelle prêtée par son beau-fils.

C. Autres dommages, fuite de responsabilités

L'exécution des travaux comme dans le cadre du traçage de la RN 19, et des autres routes en général, occasionne d'autres situations non moins préjudiciables aux personnes qui en sont victimes :

- *Gestion des terres de dépôt* : il s'agit des endroits où sont déversés les déblais en provenance des décapages pour l'ouverture de la voie. Ces dépôts sont en principe effectués sur des espaces domaniaux mais, en cas d'impossibilité, les terres appropriées sont utilisées moyennant indemnisation pour le préjudice subi sous la responsabilité de l'entreprise exécutant le projet. Or, souvent ces terres sont déposées sur des espaces appropriés sans que le ou les propriétaires aient été informés. A Buhinyuza, des propriétaires affirment n'avoir pas été consultés par la SOGEA SATOM qui déversa un amas de gravats sur leurs terrains. Pour le responsable du projet RN 19 à l'OdR, il n'est pas facile d'apprécier les dommages causés par ces dépôts. A la longue, on ne parvient plus à distinguer les endroits où ils ont été faits du reste de l'environnement et les terres redeviennent entièrement exploitables. Pour lui donc, le fait que ces terres ne sont pas déposées sur des espaces servant de culture ne devrait poser aucun problème ni justifier d'indemnisation. Or, même à titre temporaire, personne n'est autorisé, en l'absence de toute indemnité, d'empêcher un propriétaire de jouir de ses droits fonciers sans qu'il ait donné son consentement. La non-exploitation de la terre n'est pas une raison suffisante pour justifier une telle atteinte au **droit de propriété dont les prérogatives permettent d'user, de faire fructifier son bien ou même de s'en abstenir (le non usage ou la non jouissance est une forme d'exercice du droit de propriété)**.
- *Les terres d'extraction de latérite* : si les terrains desquels l'entreprise qui exécute les travaux extrait de la latérite sont appropriés, celle-ci doit négocier avec les propriétaires et en payer le prix.

- *Champs, constructions détruits ou endommagés* : lors de l'identification des biens indemnisables, les constructions qui ont été effectivement prises en compte pour le cas de la RN 19 sont celles qui devaient être entièrement démolies. Or les érosions consécutives au décapage, les tremblements du sol suite à son compactage ainsi que le passage d'autres engins peuvent laisser des impacts sur les maisons ou emporter des parties de champs.



© APDH, novembre 2013.
 La maison sur cette photo a été gravement endommagée lorsqu'un engin de l'entreprise SOGEA SATOM essayait de déraciner un arbre et que le tronc est tombé sur elle. La victime déclare qu'aucune forme d'indemnité ne lui a été versée.

L'indemnisation de tels accidents, imprévisibles selon le cadre de l'OdR mais pouvant donner lieu à des destructions partielles et même totales, n'est pas préalablement possible. C'est au cours de l'exécution des travaux que de tels cas sont recensés, le paiement pouvant se faire après la clôture du projet. Or, la sortie des fonds d'indemnisation devient à ce moment difficile. C'est avec un fort risque de ne pas aboutir que le dossier peut être introduit. Ainsi organisé, le système de prise en charge de tels dommages doit être revu parce qu'il cause doublement préjudice aux victimes : démolition soudaine et imprévisible des biens d'une part et le retard d'indemnisation, d'autre part. **L'exécution de travaux, même d'intérêt général, doit permettre d'écarter le danger, ou en tout cas de le réparer, sur les droits des personnes.**

§.2. Un déficit de communication

Les mécanismes d'information sur le processus d'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont pas adéquats.

D'abord en ce qui concerne les responsabilités. L'on remarque une habitude de taire les responsabilités des parties prenantes pour échapper aux indemnités à verser. Un cas de terre de dépôt établi dans un espace approprié, RN 13 PK 47+400, est illustratif de cette pratique. L'entreprise SOGEA SATOM, sans négocier avec le propriétaire, a effectué un dépôt de terre sur près d'un hectare de superficie. Le propriétaire a introduit auprès de l'entreprise une demande d'indemnisation pour le préjudice subi mais celle-ci n'a été suivie d'aucun effet. La SOGEA SATOM a renvoyé le propriétaire vers l'autorité provinciale.

Or, si ce renvoi signifie que la question doit être réglée à ce niveau, c'est-à-dire tout simplement que l'entreprise, pour échapper à sa responsabilité, a négocié avec la mauvaise personne. Le propriétaire était la seule personne indiquée pour autoriser l'utilisation de ce terrain.

Lors de l'identification des biens indemnisables, un double phénomène montre encore ce déficit de communication. D'un côté, les bénéficiaires ne sont pas effectivement impliqués dans le processus puisqu'ils semblent suivre comme des observateurs, à qui on laisse très peu de moyens pour défendre leurs droits. Ainsi, plusieurs familles n'ont pas été identifiées ou ne se sont pas retrouvées sur les listes des bénéficiaires d'indemnités alors que les travaux ont endommagé l'un ou l'autre de leurs biens, y compris des maisons d'habitation. En outre, aucune information n'est donnée sur les tarifs d'indemnisation, ce qui laisse un sentiment d'injustice se développer dans la conscience des expropriés, surtout quand les indemnités diffèrent d'une personne à une autre pour les mêmes biens⁵². Bien plus, les bénéficiaires de l'indemnité ne gardent pas copie de la fiche d'identification alors que l'autorité communale ne conserve pas la copie des listes définitives⁵³. On peut alors craindre la manipulation des informations recueillies sur terrain. De l'autre côté, une confusion s'observe quant aux responsables de l'indemnisation. La population ne voit que les agents de l'entreprise en charge de l'exécution des travaux alors que l'identification des biens indemnisables et l'indemnisation sont de la responsabilité d'autres services. Concernant les travaux de construction de la route Nyamirambo-Bubanza, l'administrateur de la commune Bukeye et le porte-parole du MEEATU se rencontrent sur le fait que les indemnités compensatoires des préjudices subis ont été en partie payées, sans pour autant désigner la même institution responsable. L'administrateur communal pense que c'est de la responsabilité du MEEATU mais le porte-parole la renvoie au ministère de l'Energie et des Mines. Ne pas communiquer sur ces responsabilités crée des situations de confusion qui retombent souvent sur l'entreprise ou l'administration locale. Pour réclamer, en effet, la population n'a souvent d'autre recours que de tenter d'arrêter les travaux. Les responsables administratifs locaux de la colline Ntobwe, commune Buhinyuza de la province Muyinga, où passe la RN 19 ont affirmé être confrontés à des réclamations de la population auxquelles ils ne trouvent pas de réponse.

Ensuite, quelques fois le démarrage des travaux est lancé sans mise en demeure des personnes concernées pour le déguerpissement.

⁵² Informations recueillies lors des entretiens avec la population et les responsables administratifs de la colline Ntobwe, commune Buhinyuza, Muyinga, en date du 21 novembre 2013.

⁵³ Sous prétexte de difficultés de photocopier les listes, l'administration communale les laisse entre les mains des services de l'OdR.

Des gens peuvent se retrouver dans l'impossibilité de déménager s'ils ne sont pas informés suffisamment à l'avance pour s'y préparer. A Buhinyuza, pour ne citer que ce cas, une femme veuve s'est vue obligée de recueillir ses biens dans les décombres de sa maison détruite par les engins de la SOGEA SATOM.

§.3. Compétences en matière d'expropriation : une question qui mérite d'être posée

Si la question des responsabilités se pose aussi bien dans la chaîne de décisions pour l'expropriation que pour la prise en charge des préjudices occasionnés par l'exécution du projet, on est au stade de la mise en œuvre du processus. Il reste d'une impérieuse nécessité de questionner les compétences pour décider de l'expropriation.

En vertu de l'article 418 du code foncier, l'expropriation est ordonnée par les mêmes autorités et dans les mêmes modalités que pour la cession ou la concession des terres du domaine privé de l'Etat. Les seules autorités ayant compétence pour déclencher une expropriation sont ainsi le Ministre ayant les terres dans ses attributions, le Ministre ayant l'Urbanisme dans ses attributions et le Président de la République.

En réalité, ces compétences sont très rarement actionnées pour décider de l'expropriation. Le Guide sur l'expropriation pour cause d'utilité publique a analysé des cas qui répondent à une certaine procédure parce que déclenchés dans le cadre des projets mis en œuvre par le Gouvernement. La question de la compétence n'a pas été expressément posée. On retrouve la problématique des compétences pour déclencher la procédure d'expropriation dans l'évaluation que le Guide fait de la procédure judiciaire engagée par les personnes atteintes par des mesures d'expropriation. Dans le tableau récapitulatif des dossiers introduits devant les juridictions administratives, certains jugements avant dire droit concluent à des actions mal dirigées suite à l'erreur sur le défendeur⁵⁴.

Dans la plupart des cas analysés dans le cadre de la présente étude par contre, il devient difficile d'affirmer si une procédure légale aurait été envisageable alors que les expropriations ont été décidées par des autorités qui n'ont rien des compétences édictées par la loi : les administrateurs communaux essentiellement après délibération du conseil communal, quelques fois les gouverneurs de province et même le chef de colline ou le conseil collinaire.

Les demandeurs s'attaquent aux entreprises d'exécution ou aux bénéficiaires de projets en principe mis en œuvre pour le compte de l'Etat. C'est donc l'Etat, ayant agi par l'une ou l'autre des autorités désignées par l'article 418 du code foncier, qui doit être attaqué en justice.

⁵⁴ Christophe Sebudandi, *op. cit.*, pp. 23-26.

Comme le code précise expressément les autorités habilitées à ordonner l'expropriation, on en conclut que le non-respect de ces dispositions érige en abus les actes pris par des autorités sans compétences. Actuellement, l'administration développe une tendance à récupérer systématiquement les terres domaniales irrégulièrement attribuées. De la même manière, les personnes expropriées par des autorités non compétentes devraient récupérer automatiquement leurs terres.

Seulement, dans certains cas, le juge administratif ne semble pas se préoccuper de cette situation puisqu'il ne pose pas la question de la compétence lorsqu'il se prononce sur des cas d'expropriation. Sinon il aurait dû prononcer l'annulation de ces expropriations de fait, pour incompetence. En effet, sur les dix dossiers analysés à la Cour d'Appel de Ngozi, seuls deux affaires sont dirigées contre l'Etat ; tout le reste concerne des communes. On peut supposer que le juge vise la réparation du préjudice causé à la victime de l'expropriation, peu importe la qualité de l'auteur de cet acte. Mais à notre avis il devrait aussi inclure dans la motivation de sa décision l'incompétence de l'auteur. En effet, les cas qui sont portés devant le juge sont ceux où les victimes ne sont pas satisfaits par l'indemnisation ou ceux où elles contestent l'expropriation elle-même. Les personnes qui ne se sentent pas lésées ne portent pas plainte.

Néanmoins, les auteurs de l'expropriation offrent souvent comme compensation des terrains issus du domaine privé. Ne pas les condamner pour n'avoir pas respecté les dispositions légales renforce la mauvaise gestion du patrimoine foncier puisque ces compensations deviennent tout simplement des cessions illégales des terres domaniales. De telles expropriations perpétuent donc la spoliation des terres domaniales et empêchent l'établissement des responsabilités, individuelles ou institutionnelles, dans la mauvaise gestion foncière.

Dans l'affaire RAC 215 opposant Chantal Mugisha et alii à la commune de Muyinga, la commune avait retiré l'exploitation de propriétés sises dans la ville de Muyinga aux demandeurs alors qu'ils en avaient reçu le droit d'exploitation par la même commune et en avaient des preuves écrites. La cour, recevant l'affaire, la déclara fondée et ordonna à la Commune Muyinga la restitution des propriétés en cause si non de payer des indemnités pour ce retrait. Par la décision de retour des parcelles entre les mains des demandeurs, le juge confirme, curieusement, que la commune avait compétence pour attribuer ces terres domaniales.

Dans certains endroits, les autorités administratives développent des pratiques qui permettent non seulement de contourner l'impossibilité de trouver des terres du domaine privé mais également de plus en plus prendre en considération l'avis et les droits des personnes qui subissent l'expropriation.

Section 3. Des initiatives innovantes d'expropriation pour cause d'utilité publique

§.1. Achats de terres aux particuliers dans la province de Kirundo

En commune Ntega s'est développée une pratique par laquelle la commune procède à l'achat forcé de terres des particuliers pour réaliser des projets d'intérêt général.

A. Pourquoi ce nouveau mode d'expropriation ?

D'après l'Administrateur communal, il existe d'anciens dossiers d'expropriation où les gens expropriés n'ont jamais été indemnisés et/ou qui ont reçu des indemnités dont la valeur est inférieure à la valeur réelle du terrain exproprié puisqu'aucun mécanisme ne permettait la négociation entre les expropriés et les autorités expropriantes. Il a cité le cas des stations de lavage de café construites par l'OCIBU (Office du Café Industriel du Burundi), actuellement gérées les SOGESTAL, ainsi que ceux des anciennes écoles.

Ce nouveau mode est donc une innovation destinée à corriger les erreurs du passé et à limiter d'éventuels conflits entre la population et la commune. Cette approche a été mise en vigueur en commune Ntega pour les sites des écoles primaires Gatara, Kigari, Kigaga et Gitanga, en zone Mugendo pour les sites des écoles primaires Rurembo, Mariza et Mumena ainsi que pour le site du centre de santé Kinyovu.

B. Modalités de ces transactions

Au début de chaque année, le conseil communal de Ntega fait un inventaire des infrastructures à construire et statue sur le budget nécessaire. Les fonds pour l'achat des terrains proviennent des contributions communautaires (1000 FBu par ménage) et du budget de la commune. Chaque colline bénéficie d'entre 50 et 70% de la contribution de la commune. Une colline qui ne parvient pas à rassembler au moins les 30% des fonds nécessaires pour acquérir le terrain n'est pas éligible et le projet est affecté ailleurs. Ceci signifie que les collines entrent dans une logique de compétition. L'autorité collinaire est mandatée pour identifier le site et connecte le propriétaire à l'autorité communale pour négocier le prix. Une convention est conclue entre la commune et le propriétaire.

La pratique par l'autorité communale d'acheter des terres aux particuliers s'observe dans d'autres communes de Kirundo telles que Busoni, Gitobe et Vumbi.

Malgré le caractère parfois contraignant de cette pratique, c'est une bonne évolution vers la prise en compte des droits des propriétaires avant toute expropriation. En effet, il semble que personne n'est autorisé à refuser la transaction une fois son terrain identifié. « Nta n'umwe arekuriwe gusubiza inyuma umugambi w'iterambere », rapporte l'Administrateur communal. Mais il a au moins le choix de négocier le prix avant de céder son terrain. Cette pratique permet aux expropriés de substituer le terrain cédé en utilisant l'argent reçu, ce qui n'est pas le cas pour la forme usuelle des expropriations, qui donne lieu à une indemnité dérisoire ne permettant pas aux personnes expropriées d'acquérir un terrain équivalent. En outre, cette pratique innovante limite les conflits entre la commune et la population. Le revers de cette pratique repose sur l'imposition du choix du terrain, sur le fait que les collines peu peuplées peuvent être marginalisées parce que n'étant pas en mesure de collecter des contributions suffisantes ou que le paiement du prix par la commune est souvent partitionné ou tardif.

§.2. Aménagement de la voirie dans les collines périphériques de la ville de Ngozi

Le projet a été initié par la commune Ngozi avec l'appui technique de l'Urbanisme (antenne de Ngozi), sur financement du Projet foncier de la Coopération Suisse en province Ngozi.

A. Justification de l'initiative

L'augmentation de la population dans la ville de Ngozi prend une allure impressionnante qui dépasse la capacité d'accueil des terrains viabilisés. Suite à cette rareté des terrains viabilisés dans la ville, il est né une pratique par laquelle les gens achètent, en nombre important, des terrains dans les quartiers ou collines périphériques de la ville pour y construire des maisons d'habitation. Chacun des acheteurs construit sa maison en fonction de ses moyens sans tenir compte des normes de l'urbanisme. Des litiges naissent entre les habitants de ces collines qui se disputent l'accès à la voie publique. Ces litiges sont souvent portés devant l'autorité communale.

Face à cette situation, la commune de Ngozi a pris l'initiative d'organiser les propriétaires des terres périphériques de la ville de Ngozi pour le traçage des voies d'accès.

B. Déroulement du processus

En janvier 2012, la commune, appuyée par les services de l'urbanisme, a approché les habitants de ces collines pour leur partager l'initiative et chercher la légitimation des modalités de sa mise en œuvre. La proposition de la commune était que les habitants libèrent des espaces nécessaires pour tracer des pistes conformes aux normes urbaines (6 à 8 m de largeur) et que les services techniques de l'urbanisme procèdent au mesurage.

Tout repose sur le consensus de la population. La formule consistait de faire peser sur certains propriétaires la charge des compensations dues pour les pertes subies suites à la cession d'un espace à la voie publique. Pour avoir vu sa parcelle laissée indemne et revalorisée par le passage sur son long d'une voie d'accès publique, un propriétaire était invité à céder à son voisin, dépossédé une portion du terrain perdu par ce dernier en guise de compensation. De telles cessions étaient sanctionnées par la signature d'une convention tripartite entre les deux voisins et la commune.

Quand la commune a annoncé sa proposition aux habitants des collines, ceux-ci n'ont pas tous adhéré au même moment. Il y en a qui n'avaient pas confiance à l'initiative mais elle a progressivement gagné des adhérents.

Une telle initiative nécessite des mesures d'accompagnement. Le traçage des pistes devait se poursuivre dans le cadre des travaux communautaires mais à certains endroits, comme les milieux non habités, ce suivi n'a pas eu lieu. Le risque est que les habitants ré-exploitent les espaces qu'ils avaient cédés si ces pistes ne sont pas effectivement tracées. La commune et les services de l'urbanisme ont poursuivi le règlement des litiges et des incompréhensions survenues dans le cadre de cette initiative mais il semble nécessaire que les compromis obtenus soient renforcés par l'octroi ou la mise à jour des documents fonciers (certificat ou titre).

§.3. Une nouvelle pratique dans le cadre de l'extension urbaine

Les difficultés de procéder aux expropriations en bonne et due forme et de donner préalablement des indemnités aux montants négociés conduit ces jours-ci les responsables de l'urbanisme et les administratifs à développer de nouvelles pratiques. Celle à laquelle nous faisons référence concerne les cas où des terrains appropriés sont viabilisés à l'initiative des services de l'urbanisme, avec l'engagement de privilégier les personnes expropriées au moment de l'attribution des parcelles issues de la viabilisation. C'est la "viabilisation par intégration". Le propriétaire exproprié reçoit une fraction de la superficie cédée, le reste étant compensé par les frais de viabilisation dont il est exempté. Par exemple à Nyabugete, les particuliers avaient droit à 53% des superficies concédées, l'Etat gardant les 47% qui restent. Si par exemple une personne a cédé 1ha pour la viabilisation, elle reçoit des parcelles totalisant 53 ares au moment de l'attribution des parcelles. Le nombre de parcelles dépend de la superficie arrêtée pour chaque unité. Des compensations sont envisageables si, avant ou après viabilisation, la partie qui reste pour le particulier n'atteint pas la superficie unitaire.

A en croire le responsable de l'antenne de l'Urbanisme au Nord⁵⁵, les propriétaires expropriés ont la latitude de vendre les parcelles qui leur sont attribuées et ils bénéficient d'un traitement de faveur notamment en ce qui concerne les modalités de la mise en valeur. Toutefois, aucun texte n'a été adopté pour régir cette pratique. L'absence d'un texte se justifierait par le fait que chaque situation est gérée dans son individualité, en privilégiant la négociation avec les propriétaires. De la sorte le pourcentage dont bénéficie la personne expropriée peut varier selon les contextes.

Bien que cette pratique s'avère être de nature à améliorer la protection des droits des expropriés par la négociation des conditions d'indemnisation, l'absence d'un texte peut ouvrir la voie aux tricheries ou aux injustices. Il n'est pas ainsi anodin de poser la question de savoir les critères de détermination du pourcentage applicable. Dans une logique de négociation, on ne devrait pas systématiser la formule puisque chaque cas de viabilisation devrait être géré dans son contexte spécifique. Or, la formule utilisée a tendance à s'uniformiser dans la pratique. En outre, il arrive que de nouveaux acquéreurs soient privilégiés au détriment des propriétaires expropriés. Au moment de l'attribution des parcelles, ces derniers ne sont pas servis en priorité alors que c'est grâce à eux que les parcelles sont disponibles. Une telle façon de faire consacre la spoliation des petites gens au profit des "grands". Par ailleurs, la pratique serait moins critiquable si les avantages liés à la viabilisation correspondaient à l'indemnité qu'aurait reçue une personne pour la partie cédée après négociation à l'amiable.

Section 4. Expropriation déguisée en cession ou concession

La présomption de domanialité de certaines terres pousse les autorités à agir en faisant fi des droits qui sont exercés sur ces terres. Trois cas peuvent nous aider à illustrer cette tendance.

§.1. Cas Kagwema

Une demande d'une concession domaniale gratuite de 48 ha a été adressée au Président de la République en date du 29 septembre 2011 pour la réalisation du « Projet de construction d'une usine de carreaux sur la colline Mpanda site Kagwema » par la société Tanganyika Tile Industry. Le projet a été agréé par le Conseil communal de Gihanga pour le motif qu'il créerait de l'emploi pour la population et lui permettrait d'avoir accès à l'eau et à l'électricité.

⁵⁵ Nous avons mené un entretien téléphonique avec ce responsable en date du 25 décembre 2013.

Le 25 novembre 2011, le Chef de cabinet civil à la Présidence de la République adresse au demandeur une correspondance à travers laquelle il lui marque son accord de principe et lui instruit d'attendre la mise en place de la Commission foncière nationale (CFN) et d'entrer en contact avec le Ministre en charge des Terres rurales. Par suite, le 18 décembre 2012, ce dernier annonce que la CFN a donné son avis favorable pour un contrat de location en le subordonnant au mesurage, bornage et enregistrement de ce terrain.

Ce terrain est exploité par 91 ménages qui affirment que la situation est ainsi depuis 1960. En date du 19 février 2013, la population concernée a adressé une correspondance au Président de la République pour contester cette concession. Par la suite, le Gouverneur de province à Bubanza a tenu une réunion à leur intention le 26 juin 2013 pour les inciter à adhérer au projet. Aucun consensus n'a été trouvé lors de cette rencontre. Le cas a été porté devant l'Ombudsman par la population.

La première préoccupation à soulever concerne l'enquête de vacance de terrain. Si le conseil communal s'est prononcé en faveur du projet, c'est que l'autorité communale avait déjà procédé aux investigations utiles pour la prise de la décision d'expropriation. Comment l'enquête a-t-elle abouti à la conclusion de la vacance du terrain alors que 91 ménages y exercent des droits ? Ceci est d'autant plus préoccupant qu'aucune notification n'a été faite aux personnes concernées pour leur signifier qu'ils occupaient ce terrain de manière illégale. Or, l'autorité communale est, selon le code foncier, tenu d'enquêter sur la situation réelle (y compris les personnes qui s'y trouvent et les droits qu'elles y exercent, les oppositions formulées) du terrain en instance de cession ou concession⁵⁶, l'autorité compétente pour procéder à l'attribution gardant la latitude d'accepter la requête « lorsque les droits invoqués par les tiers ne sont pas légalement fondés »⁵⁷. Tout semble s'être déroulé comme si ce terrain était entièrement libre. Et les services techniques ont procédé au bornage du terrain et un titre a d'ailleurs déjà été délivré⁵⁸. Il n'est pas compréhensible que le processus de la concession se soit poursuivi en dépit de cette situation. Comment la CFN a-t-elle pu donner son avis favorable sans le baser sur le rapport d'enquête de vacance du terrain ?

Mais l'attributaire aurait perçu la délicatesse de la situation. Le projet qui devait avoir démarré avec le mois de septembre de 2013 n'a pas encore commencé. En outre, dans une réunion que la société a tenu en présence de représentants des personnes lésées, une promesse d'indemnisation à hauteur de 1 million par ha a été faite bien que directement refusée par la population. Au stade actuel, la population poursuit l'exploitation dans le site et se déclare prête à poursuivre le combat pour ses droits. Les bornes implantées pour délimiter le terrain ont été enlevées.

⁵⁶ Art. 231, code foncier révisé.

⁵⁷ Art. 236, al. 1, code foncier révisé.

⁵⁸ L'information a été confirmée par le Directeur Général de l'Aménagement du Territoire, en même temps Secrétaire de la CFN.

La deuxième question à poser est relative à l'efficacité de la collaboration entre l'autorité concédante et l'administration locale. En effet, alors que l'attribution porte sur 48 ha (tel que demandé), en date du 8 août 2013 l'autorité communale a informé le Ministre de l'Aménagement du territoire de la disponibilité de 42 ha. Comment se fait-il que le mesurage réalisé par les services du Ministère ait abouti à une superficie qui est contestée par la commune ? Ce mesurage aurait-il eu lieu sans la participation de l'autorité communale ?

Troisièmement, en plus de la proposition de versement d'un million par ha, des contacts auraient été menés auprès du ministère pour trouver d'autres terrains aux exploitants coalisés. Pourquoi indemniser ces gens s'ils occupent ce terrain illégalement si ce n'est pour confirmer les droits qu'ils y exercent ? D'ailleurs, certaines personnes détiennent des actes de notoriété délivrés par la commune. La commune aurait dû refuser de délivrer un acte de notoriété pour une transaction faite sur des terres illégalement occupées.

Enfin, est-il approprié pour l'Etat de prévoir l'attribution de terrains comme mesure incitative à l'investissement dans un contexte où les terres domaniales sont devenues rares ? Dans ces circonstances, le risque de s'en prendre aux terres des personnes physiques est très élevé. Les ambitions de susciter l'investissement pourraient être assouvies à travers d'autres canaux tels que les avantages fiscaux à accorder aux hommes d'affaires.

§.2. Cas d'expropriation dans un marais à Gasorwe

En 2012, plusieurs exploitants d'un vaste marais ont été expropriés sur décision de l'Administrateur communal. Ce terrain a été mis à la disposition de quelques commerçants qui en extraient le sable et paient des taxes à la commune. Le document délivré à ces commerçants est une attestation de vacance de terrain. La décision fait complètement fi du sort des premiers exploitants et ne s'exprime pas non plus sur les droits reconnus aux seconds. La voie légale aurait requis que soit d'abord clarifiée la situation des premiers occupants puisque le code foncier range les marais en deux catégories : domaniaux et appropriés. En agissant de la sorte, l'administrateur s'est appuyé, une fois de plus, sur le dogme contourné de la domanialité de tous les marais, tels qu'assimilé et renforcé par la pratique administrative.

§.3. Double expropriation au quartier Iteba, à Rumonge

En 1986, un processus d'expropriation a été initié sur un site de 7ha 4a du quartier Iteba de la ville de Rumonge. L'expropriation était faite au profit de l'Office de l'Huile de Palme (OHP) et décidée par l'Etat du Burundi. En guise d'indemnisation, les personnes expropriées ont reçu en échange des parcelles dans un autre site, plus des tôles.

En septembre 2013, à l'aide des forces de police, le MEEATU a chassé toutes les personnes qui exploitaient ce site afin qu'il y soit construit des maisons pour démobilisés. Aucune procédure d'expropriation n'a été amorcée, du fait que ces gens n'étaient plus supposés exercer de droits quelconques sur ce site, suite à la procédure engagée en 1986⁵⁹. Le site est en cours de morcellement et de bornage sous haute surveillance policière. En effet, les personnes expulsées ne sont pas contentes et ont à plusieurs reprises manifesté pour faire arrêter ce processus.

Ce cas soulève une question fondamentale : celle du sort de ce site au lendemain de l'expropriation de 1986. Comme cette expropriation avait été prononcée au bénéfice de l'OHP, ce site aurait dû être utilisé par cet office ayant pour mission le développement de palmiers à huile et la production de l'huile de palme. Or, jusqu'en septembre 2013, l'exploitation de ce site est restée entre les mains des personnes expropriées. Ceci n'a été possible que parce que la cause d'utilité publique avancée en 1986 n'a pas été poursuivie. En effet, sous l'empire du code foncier de 1986⁶⁰ « les biens expropriés ne peuvent être utilisés par le bénéficiaire de l'expropriation qu'à la destination d'utilité publique énoncée dans la déclaration provisoire d'utilité publique et dans la décision d'expropriation »⁶¹. Si ces biens expropriés ne reçoivent pas cette destination, la loi offrait aux expropriés la faculté de les reprendre soit sur notification de l'administration⁶², soit sur décision judiciaire⁶³. Dans le cas qui nous concerne, aucune des deux voies n'a été empruntée pour permettre la reprise des biens expropriés. La loi foncière de 1986 reste muette sur la conséquence de l'inaction de l'administration ou l'absence d'une décision judiciaire. Dans ces conditions, il n'est sûrement pas évident de conclure à la domanialité de ces terres puisque l'effectivité de l'expropriation est subordonnée à la réalisation de la cause d'utilité publique envisagée. Mais en application de l'article 231 du code foncier de 1986 qui intègre dans le domaine privé de l'Etat les terres expropriées, l'Etat aurait eu raison puisque ces terres seraient automatiquement incorporées dans ce domaine à partir de la décision d'expropriation. Toutefois, la reprise des biens expropriés n'ayant pas été faite dans le respect des dispositions légales, l'on ne saurait conclure à l'appropriation de ces biens.

L'Etat et les particuliers semblent ainsi se retrouver sur le même pied d'égalité puisque chaque partie peut puiser dans la loi les arguments pour justifier ses actes. Dans une telle confusion, le doute devrait, à notre sens, profiter aux individus expropriés. Par conséquent, rien ne justifie que l'Etat ait agi sans tenir compte de la situation des expropriés qui exploitaient ces terres.

⁵⁹ Selon l'Administrateur de Rumonge lors d'un entretien avec un enquêteur dans le cadre de cette recherche en novembre 2013, ces personnes ne devraient rien réclamer parce qu'elles ont reçu leurs indemnités en 1986.

⁶⁰ Loi n°1/008 du 1^{er} septembre 1986 portant code foncier du Burundi. Nous nous référons à cette loi parce que c'est elle qui était en vigueur au moment de la première expropriation.

⁶¹ Article 426, alinéa 1, code foncier de 1986.

⁶² Article 426, alinéa 2, code foncier de 1986.

⁶³ Article 427, code foncier de 1986.

L'usage de la force policière ne résout pas la problématique et l'Etat devrait remarquer qu'il a opté pour une solution éphémère, vu que ce site en cours de viabilisation sera habité par des particuliers dont la sécurité resterait précarisée par les tensions. Heureusement, à en croire l'administrateur de Rumonge, une commission a été mise en place pour se pencher sur ce problème. Mais aussi longtemps que les services de l'urbanisme poursuivent les travaux sur ce site, la mission de la commission sera assurément difficile.

CHAPITRE III. UN CADRE INSTITUTIONNEL FAVORABLE A LA CONTINUTE DES ABUS

Section 1. Introduction

Pour être efficace, toute politique ou toute réforme doit bénéficier d'un cadre institutionnel solide, ayant à sa disposition des organes actifs, avec des missions et des responsabilités bien définies, des règles de fonctionnement claires et transparentes.

Dans le cadre de la réforme foncière entamée depuis 2008, un nouveau dispositif institutionnel a été mis en place, venant compléter les structures « classiques » de mise en œuvre de la gestion foncière. Les organes mis en place dans la foulée de ces réformes sont bien différents, en termes de légitimité et d'attributions mais ont été tous mis en place dans le but de s'assurer que la gestion foncière post-réforme trouve un appui des pouvoirs publics et se fasse en fonction des nouvelles orientations et réglementations en la matière.

A titre d'exemple, un cadre de réflexion, d'information et de concertation, le "groupe thématique foncier", a été mis en place avant d'évoluer plus tard en "groupe sectoriel foncier". Ce groupe, créé dans le cadre de la coordination des aides à l'Etat burundais, organise une concertation mensuelle des acteurs publics et privés impliqués dans le sujet foncier, sous la présidence et la coprésidence du MEEATU et du Bureau de la Coopération suisse au Burundi. Dans la même optique, d'autres institutions ont été mises en place, en l'occurrence la Commission foncière nationale et le Comité interministériel de pilotage de la réforme foncière.

Notons également que le Parlement et l'institution de l'Ombudsman sont appelés à jouer un rôle prépondérant dans la gestion du patrimoine foncier national notamment en créant les conditions légales et politiques nécessaires et en assurant que les populations jouissent pleinement de leurs droits fonciers en toute tranquillité.

Dans cette section, nous portons un regard critique sur ces cadres, structures, organes et mécanismes pour dégager les défis auxquels leur fonctionnement effectif est confronté. À travers les deux précédents chapitres de cette étude, nous nous sommes rendus compte que la gestion foncière domaniale reste soumise à un déficit d'orientation et de contrôle, aux aléas de la mauvaise gouvernance ainsi qu'à un manque criant de ressources.

Tout cela a des conséquences dramatiques sur la préservation et la protection de la ressource foncière de l'Etat et des droits fonciers des populations.

Cette analyse n'a pas valeur d'audit institutionnel, d'autant que certains de ces organes et structures n'ont même pas, à proprement parler, d'existence autonome et de fonctionnement effectif.

Faute de temps et de moyens nous permettant de porter un regard critique sur le fonctionnement de tous les structures, cadres et organes, classiques ou ceux nouvellement introduits par les nouvelles politique et législation foncières, qui interviennent directement ou indirectement sur le foncier, nous en passons en revue certains : les structures de pilotage (**comité interministériel**), celles de mise en œuvre et de contrôle (**commission foncière nationale, groupe sectoriel foncier, Commission parlementaire permanente justice et droits de l'homme**) ainsi que celles de règlement des différends (éventuellement) nés de la mise en application ou non de la politique foncière (**institution de l'ombudsman**).

Section 2. Aperçu du cadre institutionnel de mise en œuvre de la réforme foncière

§1. Le pilotage de la réforme foncière en question

A. Antécédents majeurs depuis 2008

Une réforme importante, comme celle concernant le foncier, a nécessairement besoin d'un ou de plusieurs organes politique (s) et stratégique(s) qui en assure(nt) à la fois l'orientation et l'évaluation. Cet organe peut être soit une entité ministérielle, soit une entité supra-ministérielle ou, comme tel est souvent le cas, interministérielle.

Dans le cadre de la réforme en cours au Burundi, il est souvent fait référence au MEEATU comme l'entité ministérielle en charge de la « **gestion des terres** ». Mais l'on ne pourrait oublier que la gestion de la terre est une question multisectorielle qui met ensemble, parfois en symbiose, parfois en concurrence, plusieurs entités ministérielles.

L'approche des organes multisectoriels a été initiée dès 2008, avec la mise en place d'un organe ponctuel, le comité technique interministériel élargi aux PTF, en vue de piloter l'élaboration de la lettre de politique foncière et la révision du code foncier de 1986⁶⁴. Ce comité était prédominé par les cadres du MEEATU, siégeant aux côtés de représentants d'autres ministères dont ceux du Développement communal, de l'Energie et des Mines, de la Solidarité et des Droits humains, de la Justice, de l'Agriculture et Elevage, de l'Intérieur et même de la deuxième vice-Présidence.

⁶⁴ Arrêté n° 121/VP2/014 du 11/06 portant création d'un comité interministériel élargi chargé de préparer une lettre de politique foncière et d'organiser la révision du code foncier.

Initialement mis en place pour un mandat de 5 mois, un délai sans doute irréaliste au regard de la mission qui lui était confié mais compréhensible au regard de l'empressement des principaux partenaires techniques et financiers qui appuyaient la réforme⁶⁵, ce comité a continué à exister, devenant de moins en moins visible et actif pendant et après le processus d'élaboration et d'adoption de ces outils, le relai étant visiblement pris par les PTF « *sous le patronage* » du MEEATU.

Il est devenu évident que ce comité n'avait ni la latitude politico-technique, ni les moyens pour piloter et coordonner la réforme foncière, malgré l'enjeu majeur de l'appropriation sous-tendu par la mise en place et le fonctionnement effectif d'un tel organe.

Sous l'instigation des PTF encore une fois, l'idée de mise en place d'un organe de pilotage a été relancée en 2012 et a abouti à la mise en place du comité interministériel de pilotage de la réforme foncière en juin 2012⁶⁶.

⁶⁵ Les partenaires techniques et financiers auxquels fut élargi ce comité technique interministériel sont l'Union Européenne à travers le programme Gutwara Neza, USAID/Burundi Policy Reform à travers Chemonics International, la Coopération suisse et Global Rights (Cfr. ordonnance ministérielle n° 770/721 du 10 juillet 2008). Les contraintes de temps et de fin d'échéance de projet pour USAID/Burundi Policy Réforme firent de ce dernier une source de pression sur le gouvernement burundais pour l'accélération du processus.

⁶⁶ Décret n° 100/191 du 29 juin 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de la réforme foncière

B. Le comité interministériel de la réforme foncière : un cadre symbolique de trop ?

Placé cette fois-ci sous la responsabilité directe du 2^{ème} Vice-président de la République et engageant directement la responsabilité individuelle des ministres qui en sont désignés membres, ce comité était vu comme l'expression d'une véritable volonté politique de piloter la réforme foncière.

Plus d'une année et demie après sa mise en place, l'on se rend compte que le déficit de la fonction de pilotage persiste. Aucun rapport, aucune prise de position majeure sur les questions foncières, de la part de cette commission, qui n'a d'ailleurs pu se rencontrer qu'une seule fois depuis sa mise en place.

Des contacts menés auprès de la 2^{ème} vice-présidence nous ont permis de relever que ce comité bénéficie de très peu d'attention parmi les priorités de cette entité davantage engagée sur les chantiers des réformes économiques.

Le peu d'interventions de cette institution en matière foncière, opérées presque en catimini, étaient par ailleurs relatives à l'amélioration du climat des affaires, à savoir la modification des dispositions du code foncier en faveur de l'inscription en hypothèque du bail emphytéotique⁶⁷ et l'inclusion au sein de la Commission foncière nationale de représentants de l'Office Burundais des recettes (OBR) et de l'Agence pour la Promotion des Investissements (API). Et ces initiatives n'ont été en rien impulsées par ce comité de pilotage, dont la tâche de redynamisation, ou même de reconfiguration, reste entière.

Comité interministériel de pilotage de la réforme foncière

- **Date de mise en place** : 29 juin 2012
- **Mission** : orienter, superviser la mise en œuvre œuvre et évaluer la réforme foncière au Burundi
- **Leadership** : Deuxième Vice-présidence de la République
- **Composition** : 7 ministres, dont celui en charge des terres, de l'Intérieur, de l'agriculture et de l'élevage, de la sécurité publique, de la justice, de la solidarité nationale, et celui du développement communal
- **Fonctionnement** : Inactif. Aucun rapport, aucun document d'orientation ou de prise de position sur les questions foncières depuis sa création
- **Bilan** : Maigre. Une seule réunion de travail depuis sa création alors qu'il est tenu d'organiser une réunion au moins chaque semestre (il y eut a priori deux réunions ratées au cours de l'année 2013)
- **Importance stratégique** : Faible. Manque d'attention dans les priorités de la 2^{ème} vice-présidence, essentiellement orientées vers les réformes économiques, sans nécessairement appréhender les multiples facettes de la problématique foncière au Burundi.

⁶⁷ Loi n° 1/28 du 28 décembre 2012 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/13 du 09 août 2011 portant révision du code foncier.

§2. Suivi et contrôle de la mise en œuvre de la politique et de la législation foncières : enchevêtrement institutionnel et confusion des responsabilités

Dans ce paragraphe, nous donnons l'exemple de trois structures qui ont du mal à valoriser au maximum leur potentiel, et même leurs compétences règlementaires, à guider, orienter et contrôler la mise en œuvre de la nouvelle politique et législation foncières.

A. Le Groupe sectoriel foncier

Dès 2010, un "groupe thématique foncier" a été mis en place sous l'égide de l'Unité de Coordination du Programme National Foncier et sur appui de la Coopération hollandaise. Des groupes de travail, organisés autour des axes de la lettre de politique foncière ont par la suite été mis en place, avec des chefs de file recrutés aussi bien des institutions gouvernementales qu'au sein des partenaires techniques et financiers.

Ce groupe thématique foncier a régulièrement organisé des rencontres centrées sur l'évolution des questions foncières, avant d'évoluer, à partir du mois d'avril 2012, en un "Groupe Sectoriel foncier", avec des termes de référence et des objectifs précis.

Il s'est assigné entre autres objectifs de :

- servir d'un cadre de rencontre, d'information et de coordination pour le secteur foncier ;
- permettre une participation inclusive des partenaires au développement du Burundi dans le développement des politiques et stratégies sectorielles ;
- améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide dans le secteur foncier et aligner les partenaires au développement derrière la lettre de politique foncière ;
- participer à l'évaluation et au suivi des politiques sectorielles de développement du secteur foncier;

En plus d'être un excellent cadre de partage des informations dans le domaine foncier, il assure une représentation plus ou moins importante des ministères techniques concernés et des autres entités gouvernementales intervenant de près ou de loin dans la gestion foncière.

Ceci comporte un avantage certain pour les bailleurs de la réforme foncière – qui ont acquis une appellation plus générique de partenaires techniques et financiers – car ils trouvent dans ce groupe des interlocuteurs gouvernementaux qui, même s'ils n'engagent pas directement leurs différentes sphères ministérielles, fournissent des informations et des perspectives dont la réforme foncière a besoin pour avancer.

Il y a aussi un autre avantage certain: leur participation augmente la marge de manœuvre en ajoutant au rôle de bailleur une possibilité d'être plus opérationnel et même, dans le contexte d'une absence ou d'une faiblesse du suivi par le Gouvernement, un rôle déterminant dans la conception, la planification et la mise en œuvre des interventions de terrain. La plupart des outils utilisés actuellement dans le cadre de la réforme foncière sont élaborés et/ou validés à travers ce cadre (modèle de certificat foncier, textes d'application du code foncier,...).

Groupe sectoriel foncier

- **Date de mise en place** : 31 janvier 2012
- **Mission principale**: Servir d'un cadre de rencontre, d'information et de coordination pour le secteur foncier ; Permettre une participation inclusive des Partenaires au Développement du Burundi dans le développement des politiques et stratégiques sectoriels ; Améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide dans le secteur foncier et aligner les Partenaires au Développement derrière la lettre de politique foncière ; Participer à l'évaluation et au suivi des politiques sectorielles de développement du secteur foncier
- **Leadership** : MEEATU/UC/COOPERATION SUISSE
- **Participation** : Ouverte à tous. Cadres de l'Etat, PTFs, chercheurs et amateurs se côtoient et échangent sur un pied d'égalité.
- **Fonctionnement** : Régulier (réunion mensuelle, séances de travail ad hoc) mais tributaire des appuis externes.
- **Bilan** : Satisfaisant mais limité. Il y a régulièrement des échanges d'information, adoption des outils et tentatives d'harmonisation des approches pour les intervenants dans le même domaine. La diversité des participants enrichit les débats et ouvre des perspectives multiples sur le foncier. Néanmoins, le GSF ne fait pas un suivi systématique des recommandations et la participation des acteurs non-étatiques dans ce groupe ne leur garantit pas une prise en compte de leurs suggestions et points de vue dans les décisions ultérieures. Cela comporte un risque de discrédit.
- **Importance stratégique** : Moyenne. Le groupe connecte les intervenants d'abord entre eux, ensuite avec les organes intermédiaires de l'Etat, mais la déconnexion avec les preneurs de décision au plus haut niveau reste faible, voire même inexistante.

Cependant, nous ne devons pas perdre de vue que ce groupe reste un organe de consultation, sans aucun pouvoir de décision et sans grande capacité d'engager la responsabilité du Gouvernement. L'UC, qui en coordonne les activités, souffre elle-même d'une faiblesse de son ancrage institutionnel au sein du MEEATU, dont elle apparaît déconnectée à certains égards (ses moyens de fonctionnement proviennent des bailleurs).

Egalement, les activités des groupes thématiques évoluent sous l'ombre d'une sorte de responsabilisation collective, si bien qu'il devient difficile de savoir a priori à qui incombe telles responsabilités et à posteriori l'obligation de rendre compte.

Cette responsabilisation flottante a fait qu'il y a plusieurs bonnes résolutions prises dans le cadre de ce groupe mais qui sont restées lettres mortes.

Aussi, la contribution ou la délibération des acteurs de ce groupe par rapport à certains sujets n'ont toujours pas constitué un gage de prise en compte de leurs points de vue, malgré un consensus atteint au niveau de ce groupe. Il existe plusieurs exemples à ce sujet, dont les plus frappants sont ceux relatifs à la composition de la CFN, à la prise en compte de la dimension genre dans la réforme foncière ainsi que de l'épineuse question du sort à réserver aux violations du code foncier. Les cadres de l'Etat ont souvent adopté et imposé des points de vue et des stratégies d'action qui ne rencontrent l'assentiment d'autres participants à ce groupe, ce qui compromet les principes de base de la concertation et sur les enjeux les plus sensibles, réduit la participation à un acte quasi symbolique.

L'autre défi est lié à la fluctuation de la participation dans ce cadre. Aussi bien au niveau du Gouvernement qu'au niveau des PTF, l'on assiste à un remplacement progressif des cadres et agents qui ont participé à plusieurs réunions et activités du groupe, si bien qu'il devient un peu difficile de maintenir le cap des réflexions et des innovations en la matière. Ceci affecte même sensiblement l'appropriation du processus de réforme foncière par les cadres de l'Etat. A peine commencent-ils à s'imprégner de la thématique et à prendre des décisions-clé qu'ils sont remplacés à leurs postes de responsabilité. Le remplacement, parfois intempestif, des cadres de l'Etat qui font preuve d'intérêt et d'efficacité dans la réforme inhibe la créativité de leurs successeurs, plus enclins à s'encroûter dans une routine sans initiative ni risque, gage d'une plus grande longévité dans l'emploi⁶⁸.

Enfin, le groupe sectoriel foncier, créé dans l'intention de canaliser et d'encadrer les appuis extérieurs dans le domaine continue à être déconnecté de manière fonctionnelle du comité national de coordination des aides (CNCA), l'organe habilité pour la coordination des aides au niveau national, alors que cela pouvait éventuellement augmenter l'attention pour le secteur foncier et favoriser l'articulation des politiques sectorielles y relatives.

⁶⁸ Entretien avec un cadre du MEEATU, octobre 2013.

A notre grande surprise, la récente évaluation des progrès en rapport avec la mise en œuvre du CSLP II fait faiblement mention des évolutions en matière foncière et a montré encore une fois que l'objectif poursuivi par le GSF d'ériger le secteur foncier en une priorité nationale n'est pas encore atteint⁶⁹.

En conclusion, le GSF fait un travail très important de liaison des acteurs et de partage d'informations, mais cela ne devrait pas occulter la nécessité d'un organe de coordination de la réforme foncière, dotée d'un pouvoir de décision et de moyens conséquents. Faute de cela, il va continuer à apparaître comme une simple « **foire du foncier** » où projets et actualités fonciers s'échangent facilement mais où les décisions importantes se prennent difficilement, rarement ou jamais, ou à tout le moins sans consensus.

B. La Commission Foncière Nationale (CFN)

Instituée par le code foncier révisé de 2011 (art. 452- 453) et régie par le décret n° 100/34 du 31 janvier 2012⁷⁰, la Commission foncière nationale a été perçue, tout au long du processus d'élaboration du code foncier, comme un levier de bonne gouvernance, en mesure d'assurer la transparence et la redevabilité de la gestion foncière à tous les niveaux. La tâche s'annonçait d'avance ardue, au regard des modes de gestion domaniale fortement ancrés dans les pratiques de mauvaise gouvernance à divers niveaux du pouvoir.

La CFN est la première structure administrative publique créée au Burundi pour suivre et réguler les transactions sur le patrimoine domanial. Cette Commission est aussi nantie par le code foncier d'un pouvoir de contrôle sur les expropriations. L'article 409 du code foncier de 1986 avait aussi institué des "comités provinciaux des expropriations" qui, bien que consultatifs, ne virent jamais le jour.

En novembre 2013, soit 19 mois après la nomination de ses membres, la CFN rapportait avoir traité "120 dossiers concernant uniquement des demandes de terrain en milieu rural". Sur les 120 dossiers traités, ajoutait-elle, "40 dossiers ont été traités favorablement et sont majoritairement d'intérêt public", 20 étaient en attente alors que les autres dossiers (donc 60) avaient été "rejetés parce qu'ils ne remplissent pas les conditions".⁷¹

⁶⁹ En voici un extrait : « *le programme d'appui à la gestion foncière au Burundi a permis de mettre en place la commission foncière nationale, d'élaborer les différents modules de formation pour les agents fonciers communaux, de diffuser et de vulgariser le code foncier révisé au niveau des services de l'administration ainsi que l'enregistrement des propriétés foncières dans la commune pilote de Ngozi* ».

⁷⁰ Décret n° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement de la commission foncière nationale et de son secrétariat permanent

⁷¹ Honorable Evariste Nsabayumva, Président de la CFN, La CFN et ses défis, Présentation à l'Atelier sur les Droits et les Enjeux fonciers au Burundi, Gitega, 7 novembre 2013

Pour avoir un aperçu objectif partiel des modes opératoires de la CFN et du pouvoir réel qu'elle exerce en matière de contrôle des actes fonciers publics, il eut sans doute été utile d'en savoir plus qu'il ne nous a été possible de le faire sur la nature des requêtes reçues et la motivation des avis favorables ou défavorables émis. Il n'en demeure pas moins que ce bilan atteste d'un fait positif sans précédent : l'amorce d'une pratique de consultation préalable d'une structure du pouvoir central pour les transactions sur les terres rurales. En soi, cela est la marque incontestable d'un progrès qui mérite encouragement et consolidation. Mais des questions subsistent notamment quant aux expropriations, poursuivies sans le moindre avis de la CFN ou aux cessions et concessions de terres domaniales urbaines. Même pour les avis émis, de forts soupçons pèsent sur leur pertinence, au vu de cas sur lesquels des avis favorables ont été émis en dépit d'irrégularités patentées.

En l'état actuel des choses, des questions qui étaient posées même avant sa mise en place restent sur la table et handicapent sérieusement son fonctionnement effectif.

Tout d'abord, la confusion sur la nature de la Commission reste vive. Bien qu'elle soit présentée comme un organe chargé entre autres d'émettre des "avis"; ceux-ci doivent impérativement être suivis par le gouvernement sous peine de nullité. Faute de moyens pour se déployer sur terrain, les membres de la CFN s'en remettent souvent à l'avis des cadres du MEEATU pour donner, presque de manière inconditionnelle, leur avis.

Il y a ensuite la question de la représentativité des acteurs dans la composition de la commission foncière nationale. Alors que l'art. 452 du code foncier révisé prescrit la représentation de tous « *les acteurs ayant un intérêt actuel et certain* », la CFN compte en son sein presque exclusivement des représentants du Gouvernement, dont 4 provenant du seul MEEATU.

Sa composition a donc fragilisé les espoirs que son inclusion dans le nouveau dispositif légal et institutionnel en matière foncière avait suscités, vu qu'elle n'offre pas la possibilité à des acteurs indépendants d'avoir voix au chapitre. Des groupes d'intérêt, comme la société civile, les associations de femmes, des chercheurs,...n'y sont pas représentés. Il n'y a par ailleurs aucun élu du peuple où l'un ou l'autre organe impliqué directement dans le processus législatif⁷².

⁷² Article 5, Décret n° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement de la Commission foncière nationale.

A cela s'ajoute un manque de procédures transparentes et connues du public, sur base desquels les différents acteurs et la population pourraient porter une appréciation sur la contribution de la Commission à l'amélioration des pratiques d'abus et de clientélisme en matière foncière. Nous n'avons pas pu avoir un manuel de procédure pouvant nous renseigner sur les critères pris en compte pour la validation des demandes de cessions/concessions, malgré notre insistance auprès du MEEATU.

Alors que la CFN devait entre autres concourir à la préservation de la ressource foncière, nous avons apprécié qu'elle se soit opposé à des demandes mais avons été surpris qu'elle ait avalisé des demandes en cessions ou concessions qui eussent mérité plus de circonspection ou de conditionnalité, voire des refus.

Jusqu'en novembre 2013, elle n'avait encore traité aucun cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, alors que l'actualité foncière débordait de tels cas. Elle sembla faire peu de cas des réclamations de la population en autorisant des concessions sur des terrains en conflit ouvert (voir le cas de Kagwema, commune Gihanga, qui a été ci-haut cité).

Egalement, la CFN souffre d'une confusion des responsabilités au sein des organes mis en place dans le cadre de réforme foncière. L'exemple que l'on pourrait donner ici est celui de l'amalgame qui existe sur les attributions de l'unité de coordination du programme national foncier (U.C.) et de la commission foncière nationale.

Commission foncière nationale

- **Date de mise en place** : 31 janvier 2012
- **Mission principale**: Assister le Gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique foncière nationale ; assurer le suivi de la bonne application de la législation foncière ; assurer le rôle d'observatoire national sur les questions foncières tel que prévu dans la lettre de politique foncière
- **Leadership** : MEEATU
- **Composition** : Déséquilibrée. Douze représentants des ministères sectoriels et un seul représentant du secteur privé.
- **Fonctionnement** : Erratique et déphasé. La CFN ne remplit pas l'essentiel de sa mission comme cadre d'appui au gouvernement dans la mise en œuvre de la politique foncière. Cette dernière n'existe même pas encore. Cette commission ne fait pas non plus preuve de transparence dans son travail en rapport, notamment avec les cessions et les concessions domaniales. Elle reste dépourvue d'un secrétariat exécutif et de démembrements provinciaux et communaux. Elle est confrontée à un manque criant de moyens et d'ambitions.
- **Bilan** : Mitigé. Début novembre 2013, cette commission avait déjà tenu 11 séances de travail, 3 débats radio, traité 120 dossiers, dont 40 favorablement, 20 en attente, le reste des dossiers a été rejeté. La plupart des dossiers traités favorablement émanait des services publics. Seuls 6 dossiers pour des projets d'intérêt économique émanant d'individus avaient été soumis.
- **Importance stratégique** : Faible. La CFN manque de force politique, ne garantit pas l'impartialité, manque de moyens et d'indépendance (à l'instar d'autres commissions comme la CNIDH).

Les missions confiées à ces deux structures se chevauchent. A titre d'exemple, l'article 12 du décret portant mise en place de la commission foncière nationale⁷³ lui confie entre autres missions celle de « faciliter et coordonner la collecte fiable des données pouvant permettre un débat politique éclairé et constructif ». La même mission est confiée, dans les mêmes termes à l'unité de coordination du programme national foncier, tel que cela ressort de l'article 4 de l'ordonnance ministérielle portant sa création⁷⁴.

Cette même ordonnance précise que l'unité de coordination assure le secrétariat permanent de la commission foncière nationale (article 4) au moment où le décret de création de la CFN prévoit, en son article 13, que « le secrétariat permanent est assuré par un secrétaire permanent nommé par décret... ». Or, le secrétariat permanent de la CFN est assuré *de facto* par la Direction Générale de l'Aménagement du territoire, un organe du MEEATU duquel relève, du moins en théorie l'UC⁷⁵.

Cet exemple peut sembler anodin, mais il témoigne à suffisance des incohérences et de la confusion des rôles qui existent au sein du dispositif institutionnel mis en place pour suivre la mise en œuvre de la réforme foncière.

Une série de réunions tenues par le MEEATU, avec l'appui de Global Rights et de la DDC, à l'intention des Gouverneurs de Province, administrateurs communaux et autres hauts cadres de l'Etat a même permis de visualiser cette confusion. Certains cadres trahirent ou confessèrent leur ignorance de l'existence même de cette commission. D'autres exprimèrent leur inquiétude quant à sa probable inefficacité ou se déclarèrent embrouillés quant à la différence entre la CFN et la CNTB. A ce propos, il faut dire que la loi promulguée le 31 décembre 2013 sur la CNTB n'a pas facilité la distinction des deux commissions. En effet, la CNTB fut créée en 2006 pour connaître des conflits de propriété impliquant les rapatriés et pour réintégrer ces derniers dans leurs droits. Pourtant, la loi du 31 décembre 2013 a maintenu dans les compétences de la CNTB la mission d'identifier les terres domaniales irrégulièrement attribuées, alors que depuis août 2011, le code foncier a institué la CFN, à laquelle cette mission échoit davantage qu'à la CNTB.

⁷³ Décret n° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission foncière nationale et de son secrétariat permanent.

⁷⁴ Ordonnance ministérielle n° 1218 du 12 août 2010 portant création, missions, organisation et fonctionnement de l'unité de coordination du programme national foncier.

⁷⁵ Art. 10 de l'OM portant création de l'Unité de Coordination. Cependant l'UC n'apparaît pas sur l'organigramme du MEEATU et ne rend pas compte systématiquement au Gouvernement. Elle semble dans la pratique attachée à la Coopération suisse qui met à sa disposition et entièreté les moyens de fonctionnement.

Enfin, le travail de la CFN souffre d'une indigence financière devenue presque chronique dès sa création. Pour l'année 2012, elle n'a reçu qu'une enveloppe budgétaire de 20 millions BIF (environ 15,000 dollars US) et environ 80 millions BIF (environ 70,000 dollars) pour l'exercice 2013⁷⁶. Cette même somme a été reconduite pour l'année 2014⁷⁷. De la sorte, même si elle était assez représentative et réellement indépendante, l'absence de moyens de fonctionnement de la commission est à elle seule suffisante pour en faire une commission bureaucratique de trop, en empêchant la structuration et le fonctionnement effectif sur terrain.

C. La Commission parlementaire permanente de la justice et des droits de l'homme

Nous évoquons cette commission ici en inscrivant son action dans le cadre d'une attribution majeure de l'Assemblée Nationale, à savoir celle du contrôle de l'action gouvernementale en vertu de l'article 158 de la Constitution du Burundi.

La commission dont il est question sert aussi de point d'entrée pour toutes les réformes législatives au sein de l'Assemblée nationale, vu qu'elle est appelée à examiner en premier lieu les propositions de réforme des textes législatifs majeurs.

Nous avons également en mémoire l'implication et le rôle majeur de cette commission dans l'adoption de la nouvelle législation foncière. Préalablement à l'adoption du nouveau code foncier révisé de 2011, les membres de cette commission se sont montrés très coopératifs avec les différents intervenants sur la question foncière et ont aménagé un suffisamment d'espace pour enrichir le débat sur le projet de code qui était sous examen.

Lors de la séance des questions orales au Ministre de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et du débat qui ont précédé l'adoption de ce code, plusieurs questions d'intérêt capital pour la mise en œuvre de la gestion foncière (fonctionnement de la CFN et de la CNTB, récupération des terres irrégulièrement attribuées, appui au fonctionnement des services fonciers communaux, problématique des sans terres, problématique des expropriations illégales et irrégulières, ...) avaient été soulevées avec un intérêt et des prises de positions qui laissaient présager une implication future dans la mise en œuvre de ce code et dans le contrôle du travail des entités gouvernementales en charge de la gestion des terres. Il était également attendu que cette même Commission amène l'Assemblée Nationale à continuer le travail de réforme, en s'assurant que des textes d'application du nouveau cadre politique et législatif soient vite élaborés et appliqués.

⁷⁶ Informations collectées auprès du MEEATU, octobre 2013.

⁷⁷ Loi n° 1/32 du 31 décembre 2013 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2014.

Cependant, le travail effectué dans le cadre de cette évaluation confirme le contraire. Aucune initiative n'a été jusqu'à présent entreprise ni par l'Assemblée Nationale, ni par cette commission ad hoc, pour évaluer la mise en œuvre de la législation foncière en générale et domaniale en particulier. Le travail de la Commission en matière foncière s'est presque arrêté avec l'adoption en plénière du code foncier, et depuis lors, il n'y a eu jusqu'à présent ni descentes sur terrain ou dans les services techniques, ni convocation du ministère concerné pour une séance de questions orales, ni plaidoyer pour l'allocation des moyens conséquents par l'Etat à la mise en œuvre des réformes.

Aucune initiative n'a été jusqu'à présent entreprise ni par l'Assemblée Nationale, ni par cette commission ad hoc, pour évaluer la mise en œuvre de la législation foncière.

[...] il n'y a eu ni descente sur terrain ou dans les services techniques, ni convocation du ministère concerné pour une séance de questions orales, ni plaidoyer pour l'allocation des moyens conséquents par l'Etat à la mise en œuvre des réformes.

A s'en tenir au rythme de travail de l'Assemblée Nationale en temps normal, il n'est pas compréhensible que plus de 7 sessions parlementaires (de 3 mois chacune) soient organisées au Burundi sans que les élus du peuple travaillent sérieusement sur les questions foncières, l'actualité est restée très chargée par rapport aux défis et abus relatifs soit au manque d'un cadre législatif approprié, soit à la mauvaise application de celui qui existe (conflits en rapport avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, cessions et concessions abusives des terres domaniales, problématique de réinstallation et de réinsertion des rapatriés,...).

Ce n'est que très récemment que la Commission et l'Assemblée Nationale en général se sont activées encore une fois dans ce domaine, notamment pour adopter la nouvelle loi sur la CNTB, sans pour autant profiter de l'occasion pour d'abord évaluer l'état actuel de la problématique foncière dans son ensemble afin de resituer le débat et les initiatives dans une perspective globale de recherche des solutions durables, comme tel était l'intention de la lettre de politique foncière. L'Assemblée nationale aurait pu par exemple servir de leitmotiv au Gouvernement pour enfin élaborer et mettre en œuvre une véritable politique foncière nationale, qui fait défaut jusqu'à présent.

§3. Des abus aux conflits : le cercle vicieux des recours judiciaires et administratifs

Ici, nous évoquons très sommairement le travail fait par l'institution de l'Ombudsman par rapport aux nombreux litiges fonciers impliquant les citoyens et les structures étatiques, et qui sont, dans certaines circonstances soumis à la médiation de cette instance.

A. La gestion foncière au centre des conflits soumis à l'Ombudsman : les désamorcer, faute de les régler

D'abord envisagée par l'Accord d'Arusha, puis par la Constitution post-transition de 2005, l'institution de l'Ombudsman a été finalement mise en place au début de l'année 2011, avec pour mission principale de « *recevoir les plaintes et mener des enquêtes concernant des fautes de gestion et des violations des droits des citoyens commises par des agents de la fonction publique et du judiciaire et faire des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes* ». L'ombudsman « *assure également une médiation entre l'Administration et les citoyens et entre les ministères et l'Administration et joue le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration publique* ».

La première année de son fonctionnement a vu la soumission à cette institution de 52 dossiers relatifs à des litiges fonciers, soit plus de 60% des cas de contentieux soumis à la médiation⁷⁸. On peut citer à titre d'exemple les conflits en rapport avec l'expropriation du site de Gasenyi pour le projet de construction du palais présidentiel, le conflit des parcelles et des maisons détruites dans le site de Mutambara (Rumonge), le conflit relatif à la destruction de 22 maisons à Buterere par la Direction Générale de l'Urbanisme,...

A tous ces litiges jugés complexes, la solution intermédiaire a toujours été la même, la mise en place d'une commission ad hoc pour étudier le problème à fond et proposer des recommandations en faveur de la résolution. Le rapport annuel de la première année de fonctionnement ne fournit pas d'informations sur le nombre des litiges qui ont pu être résolus définitivement ou partiellement, mais a émis la recommandation générale d'élaborer les textes d'application du nouveau code foncier.

Au cours de l'année 2012, la plupart des conflits majeurs qui avaient été soumis devant cette institution sont restés pendants, faute de trouver une solution définitive. Le bilan des plaintes reçues au cours de cette année a également montré une augmentation du nombre de litiges relatifs au foncier. Il a en effet été enregistré 90 plaintes, sur un total de 223. Le ministère de la Justice, le MEEATU et la CNTB cumulaient à eux trois plus de 55 des plaintes portées devant l'Ombudsman.

Nous n'avons pas pu accéder aux données relatives à l'année 2013, mais les informations recueillies auprès de cette institution font état de la même tendance à l'augmentation des litiges fonciers, avec plusieurs de ceux qui avaient été soumis les années antérieures mais dont la solution finale tarde toujours à venir.

⁷⁸ Voir rapport de l'ombudsman 2011

B. Au-delà de résoudre : interpellier et responsabiliser les pouvoirs publics

Face à la prévalence et à l'augmentation des conflits fonciers, l'ombudsman a fait une série de recommandations très intéressantes, en précisant les acteurs interpellés et les actions à mener.

En même temps qu'il recommandait au MEEATU de respecter scrupuleusement la loi dans la gestion foncière, le rapport recommande à l'assemblée nationale « *d'exercer un contrôle préventif de l'action gouvernementale dans le domaine foncier, à travers notamment une évaluation de la mise en œuvre effective du code foncier, en particulier pour les projets d'expropriation pour cause d'utilité publique et...dans l'attribution des parcelles basée sur des critères objectifs, légaux et conformes à la bonne gouvernance* ».

Cet effort de mettre les responsables des pouvoirs législatif et exécutif sont à saluer et rentre parfaitement dans les missions de l'Ombudsman.

C. Un travail difficile, entouré de défis immenses

A côté de l'insuffisance des moyens financiers souvent évoqués çà et là dans les deux rapports des exercices 2011 et 2012, des défis de taille sont à relever dans le travail de l'Ombudsman sur les conflits fonciers :

- (1) **Lacunes de capacités** : Certains conflits impliquent des aspects techniques dont la faible maîtrise par les collaborateurs de l'ombudsman ne facilite pas un règlement rapide. Egalement, il a été observé que bien que le sujet foncier leur est familier, les cadres de cette institution ne démontrent pas une maîtrise des enjeux fonciers et sont déconnectés des initiatives en cours dans ce domaine alors que le traitement de certaines situations de conflictualité demande d'inscrire les problèmes posés dans une perspective multiple en matière foncière.
- (2) **Des stratégies de travail contestées et parfois inefficaces** : Plusieurs services de l'Etat fustigent le caractère trop ostentatoire et « *publicitaire* » des interventions de l'Ombudsman à chaque fois qu'il est interpellé pour résoudre des conflits. Cette méthode est dénoncée comme comportant le double risque : i) d'apparaître comme une dénonciation et une remise en question publique du crédit des cadres et des services de l'Etat et ii) de créer trop d'attentes auprès des populations, y compris celles qui ont violé la loi de manière flagrante. Ces services regrettent également que l'institution de l'Ombudsman ne recourt pas préalablement à des investigations minutieuses plus poussées avant de procéder à la convocation des parties en conflit.

- (3) Manque d'un dispositif de suivi de la mise en œuvre des décisions et des recommandations:** Il est à regretter que les nombreuses décisions prises et les recommandations émises par cette institution ne font pas l'objet d'un suivi systématique par elle-même pour s'assurer qu'elles sont effectivement mises en œuvre. A ce titre, il serait très important de mettre en place un département chargé du suivi-évaluation de la mise en œuvre des décisions de l'Ombudsman à tous les niveaux. Pourtant, le rapport annuel de 2012 de l'Ombudsman déclarait : "L'institution se fera l'obligation d'évaluer la prise en compte des recommandations formulées à travers les rapports 2011 et 2012, par l'Ombudsman à l'attention des autorités concernées."⁷⁹
- (4) Déconnexion avec la population et les pouvoirs centraux :** La saisie de l'institution de l'Ombudsman reste problématique pour des cas isolés et impliquant des citoyens sans information ni moyens, vu que elle n'est pas présente à des niveaux accessibles par la population (par exemple les communes). Ce qui fait que certaines situations d'abus des droits fonciers des populations passent inaperçues alors que les victimes étaient en droit de s'en remettre à cette instance. A un autre niveau, nous avons remarqué que cette institution ne joue pas son rôle d'interpellation et d'orientation du Gouvernement en faveur d'une bonne politique foncière et de sa mise en œuvre, sans doute à cause de sa faible maîtrise des enjeux fonciers dans l'ensemble et à l'échelle du pays.

⁷⁹ Rapport annuel des activités de l'Ombudsman. Année 2012. in Bulletin Officiel du Burundi, 51ème année, n°12 Ter/2012, p. 2046, colonne 1, avant-dernier paragraphe

CHAPITRE IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'un des grands piliers de la réforme de la politique et de la législation foncières avait trait à l'amélioration des mécanismes et des modalités de gestion domaniale, pour faire face à un long passé de malversations foncières. Toutefois, deux ans après la promulgation de la loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi, la situation de la gestion des terres domaniales reste préoccupante, avec une tentation dans plusieurs régions du pays d'institutionnaliser les abus.

De prime abord, nous aurons constaté des difficultés de maîtrise de la consistance et de l'évolution des terres domaniales surtout pour la catégorie des terres du domaine privé. En effet, bien que quelques inventaires aient été réalisés, la situation des terres domaniales n'a jamais pu être établie de façon systématique en distinguant clairement les terres du domaine public de celles du domaine privé. Bien plus, les communes et l'Etat se disputent la propriété des terres du domaine privé ; la confusion est tellement prononcée entre les deux que les inventaires réalisés rattachent les mêmes terres tantôt à l'Etat tantôt aux communes. Ainsi, compétences de gestion domaniale sont généralement bafouées.

L'article 223 du Code foncier dispose : « aucune autorité ne peut, sous peine de nullité, céder ni concéder une terre domaniale non enregistrée ». Or, la réalité est plutôt que rares sont les terres domaniales mesurées, immatriculées au cadastre et enregistrées aux Titres fonciers. Même les terres cadastrées dans le cadre des programmes d'appui à la gestion foncière décentralisée n'aboutissent pas aux titres. Ceci n'empêche que ces terres fassent l'objet de cessions ou concessions.

❖ **L'Etat doit respecter la loi qu'il a lui-même mise en place. Il s'impose de définir les modalités juridiques et administratives, mobiliser tous les moyens nécessaires pour démarrer et finaliser un inventaire exhaustif des terres domaniales qui distingue clairement les domaines public et privé, clarifie et matérialise les terres de l'Etat et des autres personnes publiques, spécialement les communes. Ceci permettrait d'avoir la situation globale des terres domaniales et des mécanismes de contrôle effectif de leur gestion rendraient possible d'en suivre l'évolution dans le temps.**

En outre, beaucoup de programmes initiés par l'Etat, ses services et les communes demandent que des terres soient disponibles. Il s'agit des programmes de construction d'infrastructures publiques (routes, écoles, centres de santé, stades, bureaux,...), des villages de paix ou modernes,... Compte tenu de l'urgence attachée à ces programmes, les terres y sont souvent affectées dans la précipitation au détriment du respect des dispositions légales et réglementaires. Les pratiques de mauvaise gestion foncière semblent être tolérées dans le cadre de ces programmes d'intérêt général mais nous avons fait remarquer qu'elles ouvrent la voie aux spéculations d'intérêt privé. Or, force est de constater que l'Etat se retrouve de plus en plus dans l'indigence foncière dans un contexte général lui-même caractérisé par l'atomisation à outrance des espaces.

En effet, selon les informations de la CIA, la population burundaise s'élevait en juillet 2013 à 10.888.321 habitants. De 2008 à ce jour, elle a augmenté de 2.834.747 habitants, soit de 35%. La densité moyenne nationale est de 391,2hab/km² et l'espace disponible par ménage est de 0,3 ha. Pour une croissance démographique de l'ordre de 3%, la pression sur les terres parle d'elle-même. Malgré tous ces chiffres alarmants, nous avons constaté que les réflexes de distribution anarchique des terres domaniales l'emportent sur la tendance à les sauvegarder, ce qui les met en danger d'extinction. Même dans les régions où elles sont censées subsister, rares sont les terres domaniales qui ne font pas l'objet de revendications de la part des particuliers.

- ❖ **Les besoins en terres en fonction des projets d'intérêt général ou communautaire doivent impérativement être inscrits dans les outils nationaux de planification et dans les plans communaux de développement communautaire et les modalités de réalisation de ces projets respectueuses des lois et règlements définies pour éviter d'ouvrir la voie au gaspillage du peu de terres domaniales qui restent.**

Confrontées à un manque croissant de terres domaniales, les institutions se tournent vers l'expropriation pour cause d'utilité publique qui devient systématique dans certaines localités. Or le recours à cette procédure pose également problème quant au respect des dispositions légales et réglementaires.

Ainsi, les modalités d'indemnisation des victimes de l'expropriation ne sont pas à même d'assurer la compensation du préjudice subi. L'indemnité, si envisagée car dans plusieurs cas elle est ignorée, est rarement juste, équitable et préalable. Ceci est dû en grande partie, d'une part et dans le chef des autorités expropriantes, à leur fuite des responsabilités et à la carence des compétences auxquelles appelle la prise en charge effective et régulière des compensations dues aux expropriés et d'autre part, à la faible capacité organisationnelle des victimes à affirmer et défendre activement leurs droits. En effet, le code foncier préconise la négociation de l'indemnité entre l'exproprié et l'autorité expropriante. Toutefois, la pratique recourt à une ordonnance obsolète, qui organise des tarifs forfaitaires d'indemnisation. Ceci est d'autant plus préoccupant que l'ordonnance en question exclue de l'indemnisation un élément extrêmement important dans la vie de la majeure partie de la population burundaise : la terre rurale sur laquelle repose tous les autres éléments d'indemnisation.

- ❖ **Cette contradiction ne peut être corrigée que par la mise en place des textes d'application adaptés à l'esprit et à la lettre de la nouvelle législation.**
- ❖ **Le processus d'expropriation doit également tenir compte des situations particulières des victimes. En plus de l'obligation de se conformer à l'exigence légale de verser préalablement les indemnités à toutes les victimes, les personnes dans une situation de vulnérabilité (perte de maison d'habitation, personne sans terre,...) doivent bénéficier d'un traitement privilégié. Des cadres d'assistance dans la réinstallation de ces catégories de personnes sont à envisager.**

En plus, les dommages collatéraux sont souvent ignorés dans le processus d'expropriation soit parce qu'ils ne sont pas préalablement identifiables, soit parce que les responsabilités ne sont pas clairement définies et communiquées, soit parce que les acteurs en présence veulent échapper aux indemnisations à verser. C'est souvent le cas pour les terres de dépôt ou des destructions accidentelles dans le cadre du traçage des routes. Ces situations causent parfois plus de dommages que ceux préalablement identifiés et des mécanismes devraient être trouvés pour que celles-ci soient préalablement prises en compte.

❖ **Nous réitérons le principe que tous les dommages subis dans le cadre de tels travaux (avant, pendant et après le chantier) doivent être réparés. Les modalités de cette réparation (assurance ? fonds routier ? fonds de prévoyance ?) devraient répondre à l'impérieuse nécessité d'éviter de rendre vulnérables des citoyens, sacrifiés sur l'autel de l'intérêt général. En effet, l'intérêt général n'est exclusif d'aucun intérêt particulier, d'où l'impératif d'indemniser tous les préjudices subis.**

La question des compétences en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique est souvent ignorée. Toutefois, ces compétences sont très rarement respectées. Les décisions d'expropriation prises par des autorités non compétentes sont abusives et perpétuent la mauvaise gestion des terres domaniales. En effet, la plupart des indemnisations sont constituées de terrains échangés contre les terres objet de l'expropriation.

Tolérer que les expropriations soient décidées par des autorités non compétentes renforce la spoliation des terres domaniales et empêche l'établissement des responsabilités, individuelle ou institutionnelles dans la mauvaise gestion foncière.

La problématique de l'expropriation pour cause d'utilité publique va se compliquer de plus belle si l'Etat du Burundi envisage d'appliquer le nouveau Code de l'eau sans tenir compte des droits des riverains. En effet, les distances fixées pour délimiter les zones tampon le long des étendues ou cours d'eaux emportent des parties non négligeables de terrains appropriés. Ces zones étaient fixées à dix mètres en vertu de l'article 17, 3°, du Code civil livre II. Multiplier ces distances par cinq dans le meilleur des cas et même par quinze pour le lac Tanganyika recommande que les particuliers qui en seront victimes bénéficient d'un processus d'expropriation et d'indemnisation en application des dispositions du Code foncier. Or, le discours officiel tend à affirmer que toutes les personnes dont les droits fonciers sont établis dans ces zones sont ipso facto dans l'illégalité.

Bien qu'elles ne soient pas absoutes de tout reproche, il importe de saluer des initiatives innovantes auxquelles on recourt actuellement pour faire face à l'indisponibilité des terres domaniales et aux difficultés ressenties pour assurer une indemnisation juste en cas d'expropriation. Les achats de terres des particuliers pour la réalisation des projets d'intérêt général et la pratique de viabilisation par intégration constituent des opportunités pour plus valoriser les droits des propriétaires.

- ❖ **Seulement, ces pratiques doivent être régies par des outils légaux clairs pour éviter qu'elles soient détournées vers des intérêts autres que ceux qu'on en attendait. C'est aussi le meilleur moyen d'éviter que des gens soient contraints de céder leurs terres sans leur consentement et sans recevoir une indemnité juste.**

Enfin, le gouvernement central se retrouve, même à l'échelle décentralisée, au centre de nombreux conflits et se comporte pour la plupart du temps comme un simple citoyen, tantôt en ignorant la loi, tantôt en banalisant certaines dispositions majeures. Les cadres de l'administration centrale font le plus souvent valoir **une présomption de domanialité** à l'égard de certaines catégories de terres, au lieu de guider l'administration locale à la recherche de la vérité, et cela occasionne des abus en tous genres. Les cas de Kagwema, d'un marais à Gasorwe et d'Iteba à Rumonge ont permis d'illustrer cette tendance.

Pareilles situations ont en commun que l'autorité agit en faisant fi de tous les droits exercés sur un terrain par des particuliers, en présumant que ces droits ne sont pas légalement fondés. En réalité, l'administration prend un raccourci et ne prend pas le temps d'analyser profondément les intérêts en présence. La moindre contestation, même par voie judiciaire, se heurte soit à l'usage de la force, soit au refus de respecter l'issue judiciaire. Et chaque fois que l'Etat est confronté, autant que les citoyens à des situations de flou juridique par rapport au statut des terres, ce sont les citoyens qui en pâtissent.

Il existe actuellement plusieurs cas de ce genre où presque de manière unilatérale, des administratifs déclarent domaniales des terres qui ont été occupées et exploitées paisiblement par des citoyens depuis plusieurs décennies⁸⁰.

Ces résistances logiques de la part des victimes sont parfois mâtées au moyen de la force de police⁸¹. Il est excessif de recourir à la force policière dans la gestion foncière, sauf pour rétablir l'ordre public. Une telle démonstration de force est en même temps injustifiable et laisse penser que l'Etat qui y recourt n'a pas confiance en son appareil judiciaire.

- ❖ **Plutôt que de conclure automatiquement à la domanialité d'un terrain dans de telles situations et à défaut de trouver un terrain d'entente avec les personnes qui y revendiquent des droits, il s'impose d'actionner la voie judiciaire pour lever les équivoques. C'est à ce prix que les décisions administratives pourront être légitimées, ce qui est loin d'être le cas quand on recourt d'emblée à la force.**

⁸⁰ Voir certains exemples récents : <http://www.iwacu-burundi.org/index.php/makombe-rumonge-des-indemnitees-non-versees-ravivent-les-tensions/>; consulté le 24 octobre 2013.

⁸¹ En date du 11 janvier 2014, la Télé Renaissance a diffusé dans le journal du soir une scène incroyable; cas à Maramvya, commune Mutimbuzi, Bujumbura Rural, où des policiers étaient mobilisés pour planter de force des arbres dans des paysannats au vu des exploitants en dérogés.

Les abus devenus presque chroniques en matière foncière profitent également à la mentalité assez répandue au Burundi qui tend à assimiler les biens de l'Etat à des biens qui n'appartiennent à personne (*res nullius*). A ce titre, il est courant d'entendre de simples citoyens légitimer les actes d'appropriation ou de dilapidation du patrimoine domanial, sans en être outragés outre mesure au moment où d'autres profitent de la complicité passive de la population face aux abus. Lors de notre enquête sur terrain, un de nos interlocuteurs s'est montré particulièrement agacé de notre insistance à comprendre comment les terres de l'Etat étaient distribués à des particuliers, et il a employé une formule pour nous dire que nous ne devrions pas nous préoccuper de la dilapidation des terres de l'Etat au moment où même l'Etat lui-même laisse faire (« *Iyo umwana apfuye nyina ntarire aba azi icamwishe* »).

- ❖ **Il est temps d'investir dans la conscientisation des populations et leaders locaux en vue de renforcer la fonction de veille citoyenne en matière de gestion domaniale (observatoires locaux du foncier).**

Nous nous sommes également rendus compte que l'inefficacité des organes en charge de la gestion des terres domaniales favorise la mauvaise gestion. L'idée de la création des antennes de l'Aménagement du Territoire s'avère d'un intérêt évident. Mais dans les faits, ces antennes ne sont pas suffisamment outillées pour jouer correctement leur rôle. Elles semblent être plus l'interface de la Direction du Département de l'Aménagement du Territoire.

- ❖ **Pour être efficaces, le rôle de ces antennes doit être renforcé notamment en les impliquant plus significativement dans le processus d'attribution des terres domaniales. Ceci suppose qu'elles aient le pouvoir de décision car, en effet, elles connaissent mieux la réalité de terrain que les structures centrales qui les mandatent.**

S'agissant de la Commission Foncière Nationale, force est de constater que son intervention est handicapée par la difficulté pratique d'investiguer sur les cas sur lesquels elle est tenue de donner son avis. Or son avis devrait être éclairé par une meilleure connaissance des cas traités. Dans la structuration actuelle et les conditions actuelles de travail de la Commission, il est peu probable qu'elle atteigne un jour d'efficacité et d'impact perceptibles et positifs sur les pratiques de gestion foncière.

- ❖ **Par conséquent, il faudra trouver des moyens et des mécanismes pour sa déconcentration. Notre proposition va dans le sens de recourir aux services déjà en place ou en cours de mise en place pour éviter de créer des structures parallèles au risque de chevauchements. Au lieu de mettre en place des représentations de la Commission au niveau de chaque commune par exemple, la mise à l'échelle des services fonciers communaux permettrait de transférer à ce niveau les tâches de la Commission en rapport avec les enquêtes foncières. Les antennes de l'Aménagement du Territoire assureraient la coordination au niveau provincial.**

- ❖ **Il est urgent de mettre en place son secrétariat exécutif, de revoir sa composition et ses méthodes de travail, notamment en garantissant plus de transparence sur les critères en vertu desquels elle émet ses avis en toutes matières.**

Le groupe sectoriel foncier a du mal à s'affirmer et à jouer son rôle de canalisation des appuis en matière foncière. Il est également temps que le leadership des cadres et institutions de l'Etat soit de plus en plus solide. Son travail et les informations échangées devraient également être alimentés par des informations et données factuelles de terrain.

- ❖ **Les liens de collaboration entre le GSF et le CNCA doivent être renforcés, en vue d'inscrire les initiatives et les projets en matière foncière dans l'ensemble des autres actions envisagées dans le cadre du CSLP II et des autres instruments de politiques nationales et sectorielles. Il doit en outre être précisé les modalités de suivi des recommandations émises lors des différentes rencontres du GSF.**

Le comité interministériel de suivi de la réforme foncière et la Commission parlementaire Justice et Droits de l'Homme n'offrent pas de bonnes perspectives de court terme en matière de suivi de la réforme foncière à l'approche des échéances électorales. Ces organes subiront nécessairement des recompositions à l'issue des élections de 2015.

- ❖ **Les membres de la Commission parlementaire peuvent cependant être intéressés à participer aux activités du GSF et être accompagnés dans la formulation des programmes politiques qui intègrent les priorités des populations en matière foncière. Cette dernière activité devrait également être initiée à l'endroit des responsables des partis politiques au plus haut niveau.**

L'institution de l'Ombudsman offre une opportunité en ce qu'elle a la mission de contrôler le fonctionnement des administrations publiques et est habilitée pour donner des orientations aux pouvoirs publics par rapport à des questions d'intérêt national. Elle devra nécessairement être préparée à jouer ce rôle et appuyée pour traiter de manière systématique et satisfaisante les conflits fonciers lui soumis.

- ❖ **L'institution devrait être représentée dans les réunions du GSF et les PTF devraient davantage s'intéresser à appuyer à l'intention de ses membres l'organisation d'activités de formation et d'information sur les enjeux fonciers, sur les documents et textes régissant le foncier ainsi que sur la connaissance, l'analyse et la compréhension des pratiques observées sur terrain.**
- ❖ **Il doit également être régulièrement organisé des espaces d'échange entre les cadres et agents des organes techniques impliqués dans la gestion foncière et les représentants de l'ombudsman pour réduire la méfiance réciproque et maximiser la collaboration.**

Enfin, le diagnostic actuel dans ce domaine, même partiel, confirme le problème général de dysfonctionnement de l'appareil administratif global au Burundi, dû en grande partie à une organisation peu rigoureuse, et à des procédures de coordination insuffisamment définies et installées. Les conséquences de cette situation sont aggravées par une excessive centralisation des processus de décision, comme par le nombre trop élevé des structures qui alourdit les charges de coordination et empêche, dans un environnement de rareté des ressources, de les doter des moyens nécessaires⁸².

- ❖ **Enfin et de manière générale, il y a nécessité de conduire un audit institutionnel plus approfondi et documenté des cadres et structures de mise en œuvre de la réforme foncière en vue d'opérer un montage institutionnel plus efficace et plus fluide, sans lourdeurs ni chevauchements. La réforme foncière ne gagne rien dans la prolifération de cadres et structures qui, comme l'avaient exprimé les députés à la veille de l'adoption du code foncier en 2011, risquent toujours de s'avérer inefficaces et inutilement coûteuses.**

⁸² Ministère de la Fonction Publique, Programme National de réforme de l'Administration Publique,

ANNEXE 1

QUELQUES CAS DE CESSIONS ET CONCESSIONS DOMANIALES IRRÉGULIÈRES FAITES SOUS LE RÉGIME DU NOUVEAU CODE FONCIER

N°	Années	Descriptions sommaires des cas	Quelques irrégularités
1	2013	A Mishiha , près de la zone (province de Cankuzo), sur délibération du Conseil communal, un terrain d'une superficie non renseignée est partagé en parcelles qui sont distribuées aux autorités administratives, à des commerçants, enseignants et agents de l'ordre de la place. La cession est gratuite et est matérialisée par quittance de paiement de 100.000 FBu par parcelle.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence Procédure illégale
2	2013	A Mwiruzi en commune Mishiha (province de Cankuzo), un terrain de plus de 40 hectares est attribué à titre gratuit à plusieurs personnes pour plantation de palmiers à huile. Aucun document ne sanctionne cette cession décidée par l'administrateur communal avec l'aval de l'autorité provinciale.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
3	2013	A Kaniha en commune Mishiha (province de Cankuzo), sur décision du conseil collinaire, le Chef de colline a concédé deux terrains d'environ 1 ha chacun à deux particuliers ayant l'intention d'y planter du manioc. Cette concession gratuite n'a pas été contractualisée.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
4	2013	A Mwiruzi en commune Mishiha (province de Cankuzo), plus de 10 ha ont été cédés à des immigrants en provenance des provinces du Nord du Burundi sur décision des élus collinaires. Aucun document ne matérialise cette cession onéreuse.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
5	2013	A Nyakuguma en commune Mishiha (province de Cankuzo), plus de 2 ha ont été distribués à des particuliers aux fins d'y construire des maisons d'habitation. Cette cession onéreuse (2000 FBu/parcelle) a été décidée par l'administrateur communal mais n'est matérialisée par aucune convention.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure

N°	Années	Descriptions sommaires des cas	Quelques irrégularités
6	2013	Décision d'attribution d'un terrain d'environ 1,6 ha à Cankuzo (Kundava) par l'administrateur communal avec le sous couvert de l'autorité provinciale. Les parcelles issues de ce terrain sont distribuées à des personnes influentes de la place (administratifs, commerçants, autres).	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
7	2013	Un terrain d'environ 1 ha 72 ares sis à Murehe, commune Cankuzo (province de Cankuzo) a été attribué sur délibération sur conseil communal. Les bénéficiaires ne peuvent faire valoir leurs droits que par les quittances.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
8	2013	A Bumba, commune Gisagara (province de Cankuzo), plus de 2 ha ont été attribués à des immigrants par les élus collinaires en collaboration avec les chefs de zone. Les parcelles attribuées servent d'habitation et d'élevage. Cette cession onéreuse est matérialisée par des conventions sous seing privé ("petits papiers") signées entre les bénéficiaires et les chefs de colline.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
9	2012-2013	A Bumba et Kabebe, commune Gisagara (province de Cankuzo), environ 20 ha ont été attribués à des immigrants par les élus collinaires en collaboration avec les chefs de zone. Cette cession onéreuse est matérialisée par des conventions sous seing privé (petits papiers) signées entre les bénéficiaires et chefs de colline.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
10	2013	A Bunyerere, commune Gisagara (province de Cankuzo), plus de 12 ha ont été attribués à des particuliers sur délibération du conseil communal. Le terrain est utilisé pour la culture de palmiers. Aucun document n'a été donné aux bénéficiaires.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
11	2012	A Camazi, commune Gisagara (province de Cankuzo), plus de 20 ha ont été attribués aux immigrants sur décision du conseil collinaire. Des conventions sous seing privé formalisent cette cession gratuite dont les terrains servent aux cultures vivrières, à des habitations et à l'élevage.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale

N°	Années	Descriptions sommaires des cas	Quelques irrégularités
12	2013	A Nkoro, commune Gisagara (province de Cankuzo), un moniteur agricole a attribué environ 2 ha à un requérant immigré. Cette cession gratuite est matérialisée par une convention sous seing privé. Le terrain est utilisé pour des cultures vivrières.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
13	2013	A Bumba, commune Gisagara (province de Cankuzo), le chef de la sous-colline Gacaca a décidé de céder gratuitement environ 1 ha à un refoulé venu de la Tanzanie. Ce dernier utilise ce terrain pour des cultures vivrières. La cession est matérialisée par une convention sous seing privé.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
14	2012	A Rusagara, commune Kigamba (province de Cankuzo), 89 parcelles de 4 ares chacune ont été attribuées à différents fonctionnaires de la place pour servir d'habitations. Ce terrain comporte deux parties dont l'une appartient à la Direction provinciale de l'agriculture et de l'élevage (DPAE). La commune et la DPAE ont convenu d'affecter cette partie au projet d'extension du chef-lieu de la commune Kigamba et des correspondances ont été rédigées entre les deux institutions. Des décisions d'attribution ont été prises par l'autorité communale.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Procédure illégale
15	2013	A Rujungu, commune Gisagara (province de Cankuzo), environ 2 ha ont été attribués à des particuliers pour construire des boutiques. La décision d'attribution de ce terrain a été prise par les élus collinaires et aucun document ne matérialise cette cession.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
16	2012	A Mutara, commune et province de Kirundo, 3 terrains d'environ 48 ares chacun ont été attribués à des personnes présumées sans terre pour servir de cultures vivrières et d'habitations. La décision a été prise par le conseil communal mais aucun document ne matérialise cette cession.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure

N°	Années	Descriptions sommaires des cas	Quelques irrégularités
17	2013	A Vumbi, commune Vumbi (province de Kirundo), 6 ares ont été attribués à un parti politique pour la construction de sa permanence. La cession gratuite prise par l'administrateur communal n'est matérialisée par aucun document.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
18	2013	A Kabuye-Gitanga, commune Vumbi (province de Kirundo), 12 ares ont été octroyés à un particulier pour construire une école. La décision a été prise par l'administrateur communal mais aucun document ne matérialise la cession.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
19	2012	A Sasa, commune Ntega (province de Kirundo), 45 ares ont été octroyés à des personnes sans terre pour servir d'habitation. La décision a été prise par l'administrateur communal mais aucun document ne matérialise la cession.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
20	2012	A Nyagisozi, commune Busoni (province de Kirundo), plus de 10 ha ont été octroyés à des personnes sans terre pour servir de champs. La décision a été prise par l'administrateur communal mais aucun document n'a été délivré à ces personnes.	<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de compétence - Aucune procédure
22	2012	A Mugara, commune Rumonge (province de Bururi), une cession gratuite d'un terrain de 6,5 ha a été faite par la CNTB au profit de personnes sans terres. La cession n'est matérialisée par aucun document. Le terrain cédé constituait un jardin scolaire et rentrait donc dans le domaine public.	<ul style="list-style-type: none"> - Cession d'une terre du domaine public non désaffectée - Défaut de compétence - Aucune procédure

ANNEXE 2

QUELQUES CAS D'EXPROPRIATIONS POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE IRRÉGULIÈRES EFFECTUÉES SOUS LE RÉGIME DU NOUVEAU CODE FONCIER

N°	Années	Lieux	Autorités	Consensus	Affectations		Indemnisation			Superficie approximative	Quelques irrégularités
					déclarées	réelles	Timing	Nature	Documents		
1	2013	Centre Cankuzo	Gouverneur	Sans	Stade	Stade	Ni avant Ni après	Promesse d'un terrain	Aucun	6 ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus Pas d'indemnisation
2	2011	Gitwe, Matongo, Kayanza	Administrateur communal	Partiel	Collège	Collège	Avant	Terrain	Convention d'échange	26 a	Autorité non habilitée
3	2011	Nteko, Matongo, Kayanza	Administrateur communal	Partiel	École	École	Avant	Terrain	Convention d'échange	Non déterminée	Autorité non habilitée
4	2011	Kijuri, Matongo, Kayanza	Administrateur communal	Sans	École	École	Avant	Terrain	Convention d'échange	70 a	Autorité non habilitée Défaut de consensus
5	2013	Butuhurana, Matongo, Kayanza	Administrateur communal	Oui	École	École	Avant	Terrain	Convention d'échange	10a	Autorité non habilitée

N°	Années	Lieux	Autorités	Consensus	Affectations		Indemnisations			Superficie approximative	Quelques irrégularités
					déclarées	réelles	Timing	Nature	Documents		
6	2012	Karurusi, Gatara, Kayanza	Administrateur communal	Sans	École	École	Après	Terrain	Convention d'échange	20a	Autorité non habilitée Défaut de consensus Indemnisation non préalable
7	2012	Kibenga, Gatara, Kayanza	Administrateur communal	Sans	Jardin Scolaire	Jardin Scolaire	Après	Terrain	Convention d'échange	3a	Autorité non habilitée Défaut de consensus Indemnisation non préalable
8	2012	Ngendo, Gatara, Kayanza	Administrateur communal	Sans	École	Ecole	Avant	Terrain	Convention d'échange	1,5ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus
9	2011	Mudusi, Gatara, Kayanza	Administrateur communal	Sans	École	École	Après	Terrain	Convention d'échange	1,3ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus Indemnisation non préalable

N°	Années	Lieux	Autorités	Consensus	Affectations		Indemnisations			Superficie approximative	Quelques irrégularités
					déclarées	réelles	Timing	Nature	Documents		
10	2013	Buhinyuza (Plusieurs collines)	Etat du Burundi	Sans	Traçage RN19	Traçage RN19	Après	Argent	Aucun	Non connue	Identification partielle des bénéficiaires de l'indemnisation Indemnisation non préalable
11	2013	Ruzo, Giteranyi, Muyinga	Chef de Colline	Sans	Traçage Route locale	Traçage Route locale	Ni avant Ni après	Non	Aucun	Plus de 2 ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus Pas d'indemnisation
12	2013	Mugano, Giteranyi, Muyinga	Administrateur communal	Sans	Extension hôpital	Extension hôpital	Après	Terrain	Aucun	50 a	Autorité non habilitée Défaut de consensus Indemnisation non préalable
13	2011	Kiryama, Muyinga, Muyinga	Administrateur communal	Sans	Adduction d'eau	Adduction d'eau	Ni avant Ni après	Non	Aucun	Plus de 3ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus Pas d'indemnisation

N°	Années	Lieux	Autorités	Consensus	Affectations		Indemnisations			Superficie approximative	Quelques irrégularités
					déclarées	réelles	Timing	Nature	Documents		
14	2012	Rungazi, Gitobe, Kirundo	Administrateur communal	Sans	École	école	Avant	Terrain	Non renseigné	8 a	Autorité non habilitée Défaut de consensus
15	2012	Kivumu, Gitobe, Kirundo	Administrateur communal	Oui	École	école	Avant	Argent	Convention d'achat	12 a	Autorité non habilitée
16	2012	Monge, Ntega, Kirundo	Conseil Communal	Partiel	École	école	Avant	Argent	Convention d'achat	2 ha	Autorité non habilitée
17	2011	Buringanire, Ntega, Kirundo	Conseil Communal	Partiel	École	école	Avant	Argent	Convention d'achat	80 a	Autorité non habilitée
18	2012	Gatare, Busoni, Kirundo	Conseil Communal	Sans	École	école	Ni avant Ni après	Promesse de terrain	Aucun	30 a	Autorité non habilitée Pas d'indemnisation Défaut de consensus

N°	Années	Lieux	Autorités	Consensus	Affectations		Indemnisations			Superficie approximative	Quelques Irrégularités
					déclarées	réelles	Timing	Nature	Documents		
19	2012	Gatare, Busoni, Kirundo	Conseil Communal	Oui	École	école	Après	Terrain	Aucun	48 a	Autorité non habilitée
20	2012	Kanyinya, Kirundo, Kirundo	Gouverneur	Oui	Lycée	lycée	Après	Terrain	Aucun	42 a	Autorité non habilitée
21	2011	Mutambara, Rumonge, Bururi	Administrateur Communal	Sans	Village de rapatriés	Villages de rapatriés + personnes influentes	Aucune		Aucun	9 ha	Autorité non habilitée Défaut de consensus Pas d'indemnisation

BIBLIOGRAPHIE

Rapports

1. Christophe Sebudandi, Guide sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Un modèle à repenser, mai 2013 (pour le compte de Global Rights).
2. CNTB, Rapport de l'enquête participative sur l'identification et la récupération des terres domaniales irrégulièrement acquises, seconde partie, août 2009.
3. PRODEMA, Revue du secteur foncier au Burundi, Livrable 3, Rapport complet provisoire, 19 janvier 2014.
4. Rapport annuel des activités de l'Ombudsman 2011
5. Rapport annuel des activités de l'Ombudsman 2012
6. République du Burundi, Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, avec l'appui du HCR au Burundi, janvier 2002.

Textes de lois et réglementaires

1. Arrêté n° 121/VP2/014 du 11 juin 2008 portant création d'un comité interministériel élargi chargé de préparer une lettre de politique foncière et d'organiser la révision du code foncier.
2. Décret n° 100/191 du 29 juin 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de la réforme foncière
3. Décret n° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition et fonctionnement de la commission foncière nationale et de son secrétariat permanent
4. Décret n° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi.
5. Loi n° 1/32 du 31 décembre 2013 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2014.
6. Loi n° 1/31 du 31 décembre 2013 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CNTB.
7. Loi n° 1/28 du 28 décembre 2012 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/13 du 09 août 2011 portant révision du code foncier.
8. Loi n°1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.
9. Loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale, voir Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi, Ministère de l'Intérieur et du Développement communal, Bujumbura, août 2008.
10. Loi n°1/008 du 1^{er} septembre 1986 portant code foncier du Burundi.
11. Loi n°1/02 du 25 mars 1985 portant Code forestier, Codes et Lois du Burundi, 31 décembre 2006.
12. Ordonnance ministérielle n° 1218 du 12 août 2010 portant création, missions, organisation et fonctionnement de l'unité de coordination du programme national foncier.

13. Ordonnance ministérielle n° 770/721 du 10 juillet 2008 portant intégration des coopérations techniques et,ou financier dans le Comité interministériel élargi sur la réforme foncière.
14. Ordonnance ministérielle N°720/CAB/304/2008 du 20/3/2008 portant actualisation des tarifs d'indemnisation des terres, des cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, BOB N°3/2008.

Articles et sites web

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. http://fr.wikipedia.org/wiki/Service_public
3. <http://www.iwacu-burundi.org/index.php/makombe-rumonge-des-indemnitees-non-versees-ravivent-les-tensions/>; consulté le 24 octobre 2013.
4. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
5. IWACU, Gestion des terres domaniales : vers une disparition progressive de la Rukoko ?, publication du 9.10.2013, voir site www.iwacu-burundi.org/index.php/gestion-des-terres-domaniales-vers-une-disparition-progressive-de-la-Rukoko/

Autres documents

1. Correspondance du Bureau du Chargé de Missions au Cabinet du Président de la République, en date du 5 mars 2013, pour objet « Instructions/villagisation »
2. Inventaires des terres domaniales réalisés à Gitega et Karusi par l'IGEBU avec l'appui financier du Programme Gutwara Neza de l'Union européenne.
3. Inventaire des terres domaniales réalisé dans la province de Ngozi avec l'appui financier du Programme foncier de la Coopération suisse.
4. Ministère de la Fonction Publique, Programme National de réforme de l'Administration Publique.
5. Procès-verbal d'enquête de vacances, dans le cadre des travaux de construction de la route Ruyigi-Cankuzo, expropriations dans la commune Cankuzo (PK 39+950 au PK 48+500), 20.10.2009.
6. République du Burundi, Commission Nationale des Terres et autres Biens, Son Organisation et ses activités, 2006-2010.