



**Observatoire de l'Action Gouvernementale**

**LA PROTECTION ET LA DEFENSE DES DROITS FONCIERS  
DES DEPLACES ET DES REFUGIES**

*Pour la justice, la paix et la réconciliation*

**Document de plaidoyer**

***Bujumbura, Mai 2006***

B.P. 3113 Bujumbura- Burundi. Tél : 21 88 20. Fax : 24 47 22. E-mail :  
[oag@cbinf.com](mailto:oag@cbinf.com)

## **Remerciement**

Nous remercions l'équipe de validation de cette étude et particulièrement les membres du comité de pilotage et le consultant pour leur apport précieux.

Il s'agit de :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Professeur Christophe SEBUDANDI, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Chargé des programmes de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

Monsieur Vincent NDIKUMASABO, Consultant, Avocat et Professeur à l'Université de.....

***Liste des abréviations et des sigles utilisés***

1. CNDD-FDD : Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces de Défense de la Démocratie
2. CNRS : Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés
3. ICG : International Crisis Group
4. OAG : Observatoire de l'Action Gouvernementale
5. ONU : Organisation des Nations Unies
6. MRRDR : Ministère à a Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés
7. Op. cit. : opere citato (dans l'ouvrage cité)
8. RCN : Réseau des Citoyens Network

## **Table des matières**

<b>0. Introduction.....</b>	<b>6</b>
0.1. Contexte général : le bout du tunnel après quatre décennies de déchirements interethniques.....	6
0.2. Contexte spécifique : conscience de l'enjeu sans stratégie adéquate. ....	6
0.3. Objet et signification du plaidoyer : faire cause commune avec les déplacés et les réfugiés.....	7
0.4. Objectifs et finalité : venir à bout de l'injustice.....	8
0.5. Méthodologie et structure du document.....	9
<b>1. Une typologie des problèmes qui requiert un traitement différentiel.....</b>	<b>10</b>
1.1. Les déplacés pris en tenaille .....	11
1.1.1. Une ligue inconsciente pour la spoliation des terres des déplacés.....	11
1°. Une obstruction maligne au droit d'accès aux terres des déplacés .....	11
2°. Des ventes frauduleuses, empiètements et déplacements de bornes .....	12
1.1.2. La terre du lieu de refuge : statut et conditions précaires des déplacés .....	12
1.2. Le recouvrement des droits fonciers des réfugiés : évanouissement d'un vieux rêve pour certains .....	13
<b>2. La non protection des droits : une défaillance lourde de conséquences .....</b>	<b>14</b>
2.1. Base juridique : des dispositions législatives pertinentes mais inexploitées .....	16
2.1.1. L'article 36 de la Constitution de la République du Burundi .....	16
2.1.2. L'article 2 du Code Foncier .....	16
2.2. Les mesures de protection : un immense vide à combler .....	17
2.2.1. Mesures de protection sur les terres d'origine : le Gouvernement et l'Administration spécialement interpellés.....	17
2.2.2. Mesures de protection sur le lieu de refuge : sauver les déplacés de la précarité .....	18
<b>3. La défense des droits : un pari à gagner.....</b>	<b>19</b>
3.1. Base juridique : une panoplie de dispositions légales pertinentes mais inappliquées.....	20
3.1.1. Les dispositions du Code Foncier .....	20
3.1.2. Les dispositions du Code Pénal.....	21
3.1.3. L'article 258 du Code Civil, Livre III .....	21
3.2. Les mesures de défense : faire montre d'une égale sollicitude à l'égard des déplacés et des réfugiés.....	22
3.2.1. La défense des droits fonciers des déplacés : déployer les officiers du Ministère Public .....	22
3.2.2. La défense des droits fonciers des réfugiés : dépolitiser et recentrer le débat autour des questions juridiques .....	22
3.3. La réparation des violations : la solution-clé.....	24

#### **4. Des rouages institutionnels non performants.....26**

4.1. Le Parlement, le Gouvernement et l'Administration locale : rattraper le temps perdu.....	27
4.2. La Commission nationale des terres et autres biens : une institution à réaménager.....	28
4.2.1. Des avantages théoriques .....	28
4.2.2. Des handicaps majeurs .....	29
4.3. Un appareil judiciaire inefficace....	31
4.4. Les notables traditionnels et les élus locaux : des conciliateurs de justice en conflit d'influence .....	31
4.5. La société civile au secours des déplacés et des rapatriés.....	32

#### **5. Conclusions et recommandations : .....34**

5.1. Conclusions : une situation de pourrissement.....	34
5.2. Recommandations : sortir de l'impasse.....	35

## **0. INTRODUCTION**

### **0.1. Contexte général : le bout du tunnel après quatre ans de décennies de déchirements inter-ethniques**

Le Burundi d'aujourd'hui présente la piteuse image d'un corps mutilé par les violences inter-ethniques qui ont plusieurs fois endeillé son peuple depuis 1965. Les événements les plus marquants de cette histoire tragique sont ceux des années 1972 et 1993.

Les manifestations extérieures de la profonde fracture du tissu social de la nation burundaise sont principalement les massacres à grande échelle, le déplacement massif des populations à l'intérieur du pays et l'exil à l'étranger aujourd'hui devenus quasi-endémiques.

Cependant, l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi signé le 28 Août 2000 à Arusha entre les partis politiques, a jeté les bases d'une nouvelle cohabitation socio-politique entre les différentes communautés ethniques. Dans la même perspective, l'Accord de cessez-le feu signé à Dar-es-Salaam le 16 Novembre 2003 entre le Gouvernement et la rébellion armée incarnée par le mouvement CNDD-FDD, est venu compléter l'Accord d'Arusha et donner un coup de pouce à sa mise en œuvre.

Désormais transformé en formation politique conformément à la constitution, le parti CNDD-FDD vient de gagner les élections générales de Juin à Août 2005 qui ont propulsé à la magistrature suprême son Président, Monsieur Pierre Nkurunziza.

En date du 23 Décembre 2005, soit quatre mois après son investiture officielle, le Président de la République a présenté, devant le Parlement réuni en congrès à Kigobe, son programme de gouvernement couvrant la période 2005-2010. Parmi ses priorités figure en bonne place la réhabilitation des sinistrés, en tant que condition essentielle de la réconciliation et de la paix.

### **0.2. Contexte spécifique : conscience de l'enjeu sans stratégie adéquate**

L'une des options stratégiques du Gouvernement pour la promotion de la paix et de la réconciliation nationale, est la réinstallation des sinistrés ainsi que leur dédommagement moral et matériel. Les actions envisagées dans ce cadre sont la restitution de leurs terres à ceux qui les ont perdues suite à la guerre civile ainsi que l'allocation de nouvelles terres à ceux qui ne peuvent plus retourner dans leur localité d'origine. Cette orientation politique traduit la prise de conscience par le Gouvernement du défi majeur qui l'attend en ce domaine. En substance, celui-ci se présente comme suit : *« réussir la réinstallation complète des rapatriés et des déplacés intérieurs ayant perdu leur habitation ou leur terre du fait de la guerre civile et des laissés pour compte traditionnels que sont les Batwa alors que la demande est de loin supérieure à l'offre, suite à l'épuisement de la réserve foncière »*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vincent NDIKUMASABO, Les défis majeurs du nouveau Gouvernement en matière foncière, étude commandée par Global Rights, p. 5.

Il s'agit d'un énorme enjeu économique d'autant plus que la survie des familles aussi bien au sein des déplacés et les réfugiés qu'au sein du reste de la population dépend à 90% de l'exploitation de la terre<sup>2</sup>.

Le but visé est de placer à nouveau les déplacés et les rapatriés dans des conditions identiques ou équivalentes à celles d'avant les événements dont ils ont été victimes. Il apparaît d'emblée que les dimensions de la protection et de la défense des droits fonciers sont négligées au profit de la dimension de la réparation, celle-ci n'étant elle-même privilégiée jusqu'ici, que dans le discours officiel. La stratégie d'ensemble est donc à la fois incomplète et inadéquate.

Le respect des droits fonciers des déplacés et des réfugiés laisse donc beaucoup à désirer en dépit des recommandations d'une étude sur la stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi<sup>3</sup>. Pas plus que cette dernière, la mise sur pied d'une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) n'a pas amélioré le sort de ces derniers. Il se pose dès lors la question de savoir si les solutions adoptées jusqu'à présent manquent de pertinence ou si, tout en étant judicieuses, elles ont été mal exploitées. La réponse à cette interrogation sera apportée dans les considérations relatives aux rouages institutionnels.

### ***0.3. Objet et signification du plaidoyer : faire cause commune avec les déplacés et les réfugiés.***

La protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés sont deux mécanismes interdépendants ; le premier constituant la phase préparatoire du second.

La protection consiste à agir a priori pour prévenir la violation des droits fonciers contre toute atteinte provenant de tierces personnes. La défense, quant à elle, consiste à réagir a posteriori contre les atteintes à ces mêmes droits depuis leur survenance jusqu'à leur cessation volontaire ou forcée.

Les droits fonciers à protéger ou à défendre, sont principalement la propriété et accessoirement l'usufruit, l'usage et l'habitation. Ces droits peuvent s'exercer, soit sur des terres agricoles, soit sur des habitations, soit sur des immeubles à usage commercial tels que les magasins en ville, les centres commerciaux et les centres de négoce.

Le présent plaidoyer est destiné à faire prendre conscience aux pouvoirs publics et à la société burundaise de la nécessité et de l'urgence de faire cause commune avec les déplacés et les réfugiés jusqu'à la satisfaction de leurs droits fonciers. Il prend donc le parti des déplacés et des rapatriés tout en conciliant l'exercice de leurs droits fonciers avec ceux des autres citoyens.

---

<sup>2</sup> Evariste NGAYIMPENDA, Evaluation de la politique sectorielle de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés au Burundi, Etude commandée et dirigée par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, p. 25.

<sup>3</sup> Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (MRRDR), Stratégie Nationale de Réinstallation et de Réinsertion des personnes sinistrées au Burundi, Etude réalisée par HATUNGIMANA Alexandre et autres, p. 17.

Son premier objet est d'expliquer les raisons de fait et de droit qui militent en faveur du respect des droits fonciers de ceux qui ont eu le malheur de connaître les affres de l'exil intérieur ou extérieur.

Son deuxième objet est de proposer aux pouvoirs publics et à la société burundaise toute entière les meilleures modalités pour assurer la protection et la défense des droits fonciers desdites catégories sociales.

Quant aux bénéficiaires, ce plaidoyer inclut les dispersés dans la catégorie des déplacés car il s'agit des déplacés qui vivent en dehors des sites ou des camps pour trouver asile dans des familles amies des zones rurales ou urbaines<sup>4</sup>.

Aussi les solutions juridiques qui leur sont applicables sont-elles les mêmes, qu'il s'agisse de la protection ou de la défense de leurs droits fonciers.

Par ailleurs, le présent plaidoyer exclut les laissés pour compte traditionnels (les Batwa) ou modernes (les autres sans terre). En effet, cette dernière catégorie se rattache à un phénomène structurel, celle des déplacés et des réfugiés étant le résultat d'un phénomène plutôt conjoncturel.

#### ***0.4. Objectifs et finalité : venir à bout de l'injustice.***

La problématique foncière burundaise, considérée de manière globale, constitue une bombe à retardement suivant l'opinion de certains<sup>5</sup>. Si l'on n'y prend pas garde, la violation persistante des droits fonciers des déplacés et des réfugiés risque d'en être le détonateur. Pour la désamorcer, il faut sortir de l'immobilisme qui consiste à s'accommoder du fait accompli et promouvoir une nouvelle dynamique résolument orientée vers la justice. C'est là précisément la finalité des mécanismes de protection et de défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés.

La protection et la défense desdits droits, fait appel à deux dimensions de la justice à savoir la justice commutative et la justice distributive.

La première régit les rapports entre les particuliers et implique que quiconque s'est approprié indûment une terre appartenant à autrui, la restitue à son propriétaire légitime, sauf prescription, ou répare, par équivalent, lorsque la restitution intégrale est impossible.

La seconde régit les devoirs de la société envers l'individu et veut que l'Etat, en tant que responsable du bien-être de tous les citoyens, attribue à ceux des propriétaires qui n'auront pas pu récupérer leur terre, une autre de dimensions équivalentes. Cela suppose l'intégration du critère de vulnérabilité dans la répartition des terres domaniales<sup>6</sup>.

En d'autres termes, la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés ont un triple objectif :

- la restitution des terres à leurs propriétaires légitimes, sauf prescription ;
- la réparation, par équivalent, lorsque la restitution intégrale est impossible ;

---

<sup>4</sup> MRRDR, *ibidem*.

<sup>5</sup> International Crisis Group (ICG). Réfugiés et déplacés au BURUNDI : désamorcer la bombe foncière, Rapport Afrique n° 70, Nairobi, Bruxelles, 7 Octobre 2003, p.4.

<sup>6</sup> MRRDR, Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi, p.37 et 38.



- le rétablissement de l'équité en faveur des laissés pour compte dans la gestion des terres.

Dans le contexte de l'après-guerre, la justice doit être associée à la réconciliation entre les citoyens et à la paix sociale dont elle est la première garante.

### ***0.5. Méthodologie et structure du document***

La méthodologie de la présente étude a été celle de la revue documentaire : elle a consisté à analyser le programme du Gouvernement, les textes législatifs et des études réalisées par d'autres consultants.

L'intérêt du présent plaidoyer est qu'il indique les dispositions légales qui servent de base juridique à la protection et à la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés, les solutions de principe et les mesures concrètes permettant de les assurer.

Ce document est divisé en quatre parties : la première est réservée à la typologie des problèmes, la seconde à la protection des droits, la troisième à la défense des droits et la quatrième aux rouages institutionnels.

La première partie expose successivement les problèmes fonciers que connaissent les déplacés d'une part et les réfugiés, d'autre part.

La deuxième partie relative à la protection est subdivisée en deux points à savoir : la base juridique et les mesures de protection.

La troisième partie relative à la défense comprend trois points à savoir : la base juridique, les mesures de défense et la réparation des violations.

Enfin, la quatrième partie relative aux rouages institutionnels distingue les rôles respectifs du Parlement, du Gouvernement, de la Commission nationale des terres et autres biens, de l'administration locale, de l'appareil judiciaire et des conciliateurs.

Le document est clôturé par une conclusion et une série de recommandations adressées à chacune de ces institutions impliquées dans la protection ou dans la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés.

## **I. UNE TYPOLOGIE DES PROBLEMES QUI REQUIERT UN TRAITEMENT DIFFERENTIEL**

### **Problèmes posés**

#### *1. Les déplacés pris en tenaille*

- Obstruction au droit d'accès à la terre ;
- Vente frauduleuse de la terre par des proches parents ;
- Empiètement et déplacement des bornes par les voisins ;
- Statut et conditions précaires des déplacés sur le lieu de refuge

#### *2 Le recouvrement des droits fonciers des réfugiés de longue date : évanouissement d'un vieux rêve pour certains*

- Terre occupée par l'Etat ;
- Terre cédée à un particulier par l'autorité administrative ;
- Terre occupée spontanément par un particulier sans l'intervention de l'autorité administrative ;
- Terre ayant fait objet de vente ;
- Terre vendue par le réfugié lui-même avant l'exil ou par procuration pendant l'exil ;
- Rapatrié sans référence.

### **Solutions proposées**

#### *Modes de règlement des conflits :*

- *Règlement à l'amiable par voie de transaction ;*
- *Recours à une commission officielle agissant en qualité de conciliateur en justice.*

#### *Orientations pour le règlement des conflits :*

- *Restituer la terre conformément à la rigueur de la loi ;*
- *Garder le statu quo et procéder à de justes compensations ;*
- *Attribuer aux rapatriés d'autres terrains prélevés sur la réserve domaniale :*
- *Annuler les ventes frauduleuses.*

Les études réalisées jusqu'à présent, distinguent, à juste titre, les terres appartenant aux déplacés d'une part et les terres appartenant aux réfugiés d'autre part. Cette typologie basée sur le critère de l'appartenance juridique est justifiée par les différences liées à la nature des problèmes juridiques qui se posent aux uns et aux autres ainsi qu'aux solutions à y apporter. On constate toutefois que certains problèmes sont communs aux déplacés et aux réfugiés. C'est notamment le cas des ventes clandestines de leurs propriétés par leurs proches parents. Les mêmes maux appelant les mêmes remèdes, les solutions préconisées pour les uns sont valables pour les autres.

## **1.1. Les déplacés pris en tenaille**

Les problèmes relatifs aux droits fonciers des déplacés peuvent être subdivisés en deux sous catégories suivant la localisation de la terre dont il s'agit :

- la terre du lieu d'origine ;
- la terre du lieu de refuge

### **1.1.1. Une ligue inconsciente pour la spoliation des terres des déplacés**

Les déplacés connaissent trois sortes de problèmes :

- l'accès à la terre ;
- la vente de la terre par des proches parents ;
- l'empiètement et le déplacement des bornes par les voisins.

### **1° Une obstruction maligne au droit d'accès aux terres des déplacés**

Les causes principales du non accès ou de la difficulté d'accès à sa terre par le déplacé sont de deux ordres : l'insécurité et la distance prohibitive du lieu de refuge au lieu d'origine.

La cause de l'insécurité n'étant autre que l'impunité qui règne sur certaines collines où les criminels font plus ou moins la loi. Une étude d'évaluation de la politique sectorielle de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés au Burundi, constate qu'une bonne proportion des déplacés (17 %) n'ont plus accès à leurs terres du fait de l'insécurité ou des traumatismes subis sur le plan psychologique.

La réalité est telle que « *certaines des auteurs (de crimes) restés sur place et non sanctionnés développent toute une série de stratégies destinées à amener les déplacés à renoncer à leurs propriétés ou tout au moins à les dissuader de continuer à exploiter leurs champs à distance* »<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Evariste NGAYIMPENDA, op.cit., p.26.

Quant au facteur de distance entre le lieu de refuge et le lieu d'origine, les problèmes liés à l'exploitation agricole à longue distance finit par la rendre prohibitive. Ces dernières sont au nombre de deux :

- l'impossibilité de fumer son champ au moyen des ordures ménagères, du fumier ou du compost ;
- le risque élevé de vol des récoltes, faute pour le déplacé d'en assurer lui-même la garde.

Face à cette situation, « *des personnes déplacées donnent leurs anciennes propriétés en location et louent, à leur tour, celles proches du site grâce à l'argent obtenu dans l'opération* »<sup>8</sup>.

## **2° Des ventes frauduleuses, empiétements et déplacements de bornes**

Les victimes des ventes clandestines des propriétés des déplacés par leurs proches parents sont généralement les catégories les plus faibles des déplacés comme les orphelins. Pour se livrer à ces actes de malhonnêteté qui frisent l'immoralité, les vendeurs profitent de l'absence d'un mécanisme de contrôle des opérations foncières.

La solution proposée pour en venir à bout est notamment la remise à l'honneur du système des actes de notoriété délivrés par les tribunaux de résidence pour permettre à ceux-ci de vérifier la régularité. Bien que pertinente, cette solution est imparfaite quand on sait que la vente d'un immeuble d'autrui constitue une infraction passible de servitude pénale ou d'amende à tout le moins<sup>9</sup>. Il en est de même du déplacement des bornes qui est prévu par le Code Pénal<sup>10</sup> et parfois réprimé par les institutions judiciaires.

### **1.1.2. La terre du lieu de refuge : statut et conditions précaires des déplacés**

A cet égard, on distingue deux types de sites <sup>11</sup> :

- les sites d'installation temporaire : ceux sur lesquels sont installés des déplacés qui attendent le retour dans des conditions sécuritaires favorables pour regagner leurs anciennes habitations ;
- les sites d'installation définitive : ceux sur lesquels des déplacés ont été installés de façon définitive parce qu'ils ne désirent plus retourner sur leurs collines d'origine.

Concernant les uns et les autres sites, il se pose deux problèmes principaux:

- le statut des terres ou des parcelles ;
- les droits exercés par les déplacés.

Quant au statut juridique des sites d'installation provisoire des déplacés, ceux-ci sont installés sur deux sortes de terres :

<sup>8</sup> MRRDR, op.cit., p.15.

<sup>9</sup> Article 212 du Code Pénal, Livre II.

<sup>10</sup> Article 238 du Code Pénal, Livre II.

<sup>11</sup> Alexandre HATUNGIMANA et Johnny NDAYISHIMIYE, Politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi, p. 7.

- les terres domaniales appartenant à l'Etat, aux communes ou aux établissements publics ;
- les terres réquisitionnées aux particuliers par l'administration (les paroisses par exemple). La réquisition est un procédé administratif légal par lequel l'Etat contraint un (des) particulier(s) à lui prêter ses (leurs) services ou l'usage temporaire d'un bien mobilier ou immobilier. Elle n'est pas à confondre avec l'expropriation pour cause d'utilité publique dont l'effet est la perte définitive de la propriété.
- L'enquête commandée par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale<sup>12</sup> révèle que 78 % des sites d'installation définitive sont établis sur des terrains domaniaux. Dans le même temps, 38 % des sites d'installation temporaire sont établis, au moins en partie, sur des terrains appartenant à des personnes privées dont 12 % sur des terrains appartenant à des paroisses.

Sauf convention de vente conclue en bonne et due forme avec le propriétaire, les déplacés n'exercent aucun droit de propriété sur les terrains qu'ils occupent mais seulement un droit d'utilisation privative, c'est à dire exclusif non collectif. Cette situation durera jusqu'au jour de la remise de la terre à son propriétaire. Le sort des constructions et des plantations suivra celui du fonds sur lequel elles sont érigées, moyennant indemnisation.

## **1.2. Le recouvrement des droits fonciers des réfugiés : l'évanouissement d'un vieux rêve pour certains**

Il n'y a pas lieu de parler ici des terres du lieu de refuge qui se trouvent en territoire étranger ou de celles des centres d'accueil des rapatriés où ceux-ci ne séjournent que pendant quelques jours ou quelques mois tout au plus. Les problèmes qui se posent concernent exclusivement les terres d'origine des réfugiés en territoire burundais.

A ce sujet, on distingue deux catégories de terres :

- celle des réfugiés de longue date (1972) ;
- celle des réfugiés de récente date (1993 et après).

Concernant les terres des réfugiés de longue date, la typologie des problèmes est fondée sur le critère de leur mode d'acquisition après les événements qui les ont déclenchés.

On distingue ainsi les trois catégories de terres ci-après :

- les terres occupées par l'Etat, par exemple le périmètre de 600 hectares géré par l'ex SRD-Rumonge suite à la réforme agraire de 1978, aujourd'hui repris par l'Office de l'Huile de Palme de Rumonge ( OHP);
- les terres cédées aux particuliers par l'autorité administrative (Gouverneur de Province, Administrateurs communaux, etc);
- les terres ayant fait l'objet de vente frauduleuse opérée ou cautionnée par les membres de la famille du réfugié.

---

<sup>12</sup> Alexandre HATUNGIMANA et Johnny NDAYISHIMIYE, op. cit. p. 25.

D'un côté, les rapatriés revendiquent la restitution, sans condition, de leurs terres et de leurs maisons. De l'autre côté, les occupants actuels soutiennent que rien ne justifie leur expulsion des terres qu'ils ont mises en valeur depuis si longtemps, raison pour laquelle les rapatriés devraient être réinstallés ailleurs.

Dans les faits, « *rare sont les réfugiés qui recouvrent leurs droits fonciers occupés par des tierces personnes sous forme de pure spoliation ou d'occupation d'une terre prétendue vacante avec ou sans l'aval de l'administration territoriale* »<sup>13</sup>. C'est là le constat de l'étude d'évaluation de la politique sectorielle de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistres au Burundi diligentée par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Quant aux modes de règlement des conflits, les solutions préconisées consistent en deux alternatives qui peuvent se résumer comme suit :

- laisser le propriétaire et l'occupant s'entendre sur leur différend par voie de règlement à l'amiable ;
- confier la gestion du contentieux à une commission officielle de type CNRS<sup>14</sup>.

Le trait commun de ces deux solutions est qu'elles préfèrent les modes alternatifs, c'est-à-dire non juridictionnels de règlement des conflits au recours aux juridictions publiques, lesquelles ne devraient intervenir qu'en cas d'échec du règlement à l'amiable. Il y a donc un consensus général sur la nécessité d'écarter toute solution porteuse de confrontation et de violence.

S'agissant des orientations pour le règlement de ces mêmes conflits, le débat actuel se déroule autour de trois tendances :

- restituer la terre à son propriétaire conformément à la loi ;
- garder le statu quo et procéder à de justes compensations au profit des rapatriés ;
- rendre disponible d'autres propriétés prélevées sur la réserve domaniale.

La classification présentée ci-haut ne rend pas compte de deux cas de figure qui, pour être assez rares, n'en sont pas moins réels, à savoir :

- l'occupation spontanée d'une terre appartenant à un réfugié sans l'intervention de l'autorité administrative ;
- la vente de sa terre par le réfugié lui-même avant l'exil ou par procuration pendant l'exil.

Dans la première éventualité, le consensus est qu'il faut faire application du principe selon lequel « la chose de la vente d'autrui est nulle ».

Dans le deuxième cas, la réclamation du réfugié se heurte à une fin de non recevoir, faute d'intérêt légitime puisque la vente est régulière.

<sup>13</sup> Evariste NGAYIMPENDA, op. cit. p.26.

<sup>14</sup> Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistres

## **2. LA NON PROTECTION DES DROITS : UNE DEFAILLANCE LOURDE DE CONSEQUENCES**

*Des dispositions législatives pertinentes mais inexploitées :*

- L'article 36 de la Constitution ;
- L'article 2 du Code Foncier

*Les mesures de protection : un immense vide à combler :*

*1. Mesures de protection sur les terres d'origine : le Gouvernement et l'Administration spécialement interpellés :*

*Différentes hypothèses :*

- Gestion d'affaire par un parent ou un voisin ;
- Spoliation par un parent ou un voisin ;
- Désintérêt de la part des parents et des voisins ;

*Mesures de protection*

- les mesures conservatoires immédiates pour empêcher l'occupation sauvage des terres par des individus n'ayant ni titre, ni droit ;
- les mesures d'administration provisoire jusqu'à la récupération de la terre par son véritable propriétaire.

*2. Mesures de protection sur le lieu de refuge : sauver les déplacés de la précarité :*

- Installation temporaire dans des conditions assurant un minimum de dignité humaine
- Mettre fin à la précarité par la réinstallation rapide des déplacés qui ne veulent plus rentrer pour raison d'insécurité

Le mécanisme de protection des droits fonciers des déplacés et des réfugiés revêt une importance prépondérante car c'est de lui que dépend l'efficacité du mécanisme de défense. Les multiples conflits fonciers concernant les terres appartenant aux déplacés et aux réfugiés trouvent essentiellement leur source dans l'absence quasi - totale d'une stratégie de protection de leurs droits.

Pourtant, ce ne sont pas les outils juridiques qui ont manqué aux responsables concernés pour s'acquitter de leur devoir de protection des droits fonciers. Plusieurs instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux sont clairs et sans équivoque, spécialement quant au droit de propriété. Malheureusement, les pouvoirs dévolus aux autorités gouvernementales et administratives compétentes en matière foncière ont souvent été détournés de leurs objectifs pour dépouiller les déplacés et les réfugiés de leurs terres.

## **2.1. Base juridique : des dispositions législatives pertinentes mais inexploitées**

### **2.1.1. L'article 36 de la Constitution de la République du BURUNDI**

La disposition qui reprend, à peu près dans les mêmes termes, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme<sup>15</sup> et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples<sup>16</sup> est ainsi conçue : « *Nul ne peut être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée* ».

Depuis l'adhésion de l'Etat du Burundi à ces textes, il lui a toujours été interdit de dépouiller arbitrairement de leurs terres les propriétaires fonciers, quels qu'ils soient.

En aucun cas et sous aucun prétexte, le Gouvernement et l'Administration n'ont donc pas le droit de disposer des terres laissées désertes par des déplacés ou des réfugiés comme s'il s'agissait de terres abandonnées. La violation de cette prohibition entraîne de plein droit la nullité de toutes les conventions conclues et de tous les actes administratifs unilatéraux passés en fraude des droits du propriétaire.

Sont seules considérées comme vacantes et sans maître les terres abandonnées volontairement par leurs propriétaires et qui ne sont confiées aux soins de personne. Ne font pas partie de cette catégorie, les terres appartenant aux déplacés ou aux réfugiés qui, sauf preuve du contraire, gardent l'intention de les recouvrer dès que possible. Ces derniers peuvent donc les réclamer à tout moment, sous réserve de prescription acquisitive au profit d'autres acquéreurs. L'autorité administrative a seulement le pouvoir de les réquisitionner pour les mettre provisoirement à la disposition d'autres personnes pouvant les mettre en valeur et à charge de les remettre à leur maître dès la première réquisition.

---

<sup>15</sup> Article 17 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

<sup>16</sup> Article 14 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.



### **2.1.2. L'article 2 du Code Foncier**

La disposition est ainsi formulée : « *Nonobstant les droits reconnus aux particuliers, l'Etat dispose d'un pouvoir éminent de gestion du patrimoine foncier national qu'il exerce dans l'intérêt général en vue d'assurer le développement économique et social...* ».

Jusqu'aujourd'hui, la puissance publique se manifeste principalement dans les expropriations pour cause d'utilité publique et les plans d'aménagement du territoire c'est à dire les affectations d'une portion du territoire aux différents usages économiques et sociaux.

On oublie volontiers que l'Etat, représenté par le Gouvernement et l'Administration, a le devoir de protéger les intérêts des particuliers en situation de détresse qui ne peuvent assurer eux-mêmes la sécurité et la gestion de leurs biens, notamment la terre.

Bien entendu, qui dit pouvoir de l'Etat, dit responsabilité de la puissance publique en cas d'abus ou de négligence dans l'exercice de ses prérogatives. Il est donc tenu à la réparation en nature ou en argent de tous les dommages résultant des actes ou des omissions qui auront causé un quelconque préjudice aux déplacés ou aux réfugiés.

### **2.2. Les mesures de protection : un immense vide à combler.**

La protection des droits fonciers des déplacés et des réfugiés commence normalement dès la survenance de l'événement générateur de l'exil intérieur ou extérieur. Faute de cela, la défense ultérieure des droits sera gravement compromise comme on le constate aujourd'hui en ce qui concerne les terres désertées en 1972 et en 1993. Aussi, est-il regrettable que, par le passé, l'Etat ait failli à sa mission de protection des terres laissées désertes par les déplacés ou les réfugiés, d'où les problèmes inextricables de règlement des conflits actuels. Il n'empêche qu'il reste toujours utile d'entreprendre aujourd'hui les mesures qui n'ont pas été prises dans la foulée des événements évoqués.

#### **2.2.1. Mesures de protection sur les terres d'origine : le Gouvernement et l'administration spécialement interpellés**

Trois cas de figure se présentent généralement après la fuite d'un déplacé ou d'un réfugié :

- 1° Soit un voisin ou un proche parent se charge de veiller sur le patrimoine du fugitif au nom et pour le compte de ce dernier, bien qu'il n'ait reçu de lui aucun mandat dans ce sens ;
- 2° Soit un voisin ou un proche parent s'empare de la terre à son propre compte avec l'intention de se l'approprier ;
- 3° Soit il n'y a personne pour s'occuper des droits fonciers du déplacé ou du réfugié.

L'opération de la première hypothèse, qui est juridiquement appelée « *gestion d'affaire* », est régie par les dispositions du Code Civil, livre III<sup>17</sup>. Elle n'est pas gratuite car le maître d'affaire, en l'occurrence le déplacé ou le réfugié, devra

<sup>17</sup> Articles 248 à 251 du Code Civil, Livre III.

rembourser les dépenses effectuées par le gérant. Le gérant d'affaire s'engage à continuer jusqu'à ce que le géré s'en occupe lui-même.

Le décès du maître d'affaire ne met pas fin aux obligations du gérant. C'est plutôt le décès de ce dernier qui met fin à la gestion d'affaire avec l'obligation pour les héritiers d'avertir le géré et de rendre compte de la gestion du défunt. Enfin le gérant d'affaire doit gérer en bon père de famille, comme il gérerait ses propres affaires.

Dans les deux derniers cas, l'Etat, représenté par le Gouvernement et l'Administration, est le premier responsable de la protection des droits du déplacé ou du réfugié. Il en est de même lorsque la gestion d'affaire n'est pas menée de bonne foi par celui qui s'en est chargé. C'est un devoir qui découle logiquement du pouvoir éminemment de gestion du patrimoine foncier national par l'Etat.

Les mesures de protection sont de deux ordres :

- les mesures conservatoires immédiates pour empêcher l'occupation sauvage des terres par des individus n'ayant ni titre, ni droit ;
- les mesures d'administration provisoire jusqu'à la récupération de la terre par son véritable propriétaire.

Les mesures conservatoires consistent à dresser un état des lieux et à désigner un gardien pour chaque terre ainsi qu'à établir un inventaire par catégorie des terres.

Les mesures d'administration provisoire consistent dans les actes de gestion quotidienne des terres tel que l'entretien du dispositif anti-érosif et des cultures pérennes (café, thé, etc.).

Il va de soi que tout acte de disposition ayant effet d'aliéner la terre ou de la grever de charges (par exemple l'hypothèque) est exclu, seule la mise en location est permise. Enfin, à l'instar du gérant d'affaire, l'autorité publique doit gérer les terres appartenant aux déplacés et aux réfugiés en bon père de famille et à charge de restitution à la première réquisition.

### ***2.2.2. Mesures de protection sur le lieu de refuge : sauver les déplacés de la précarité***

De telles mesures ne concernent évidemment pas les réfugiés pour la simple raison qu'ils se trouvent en dehors de la juridiction de l'Etat du Burundi.

Quant aux déplacés, dès leur arrivée sur le lieu de refuge, ils doivent être installés sur un site provisoire dans des conditions susceptibles de leur assurer un minimum de dignité humaine.

Il n'en a pas toujours été ainsi, car nombreux sont les déplacés qui sont encore entassés dans des abris de fortune où l'insalubrité et la promiscuité règnent en maîtres. Dans certains cas, les déplacés sont réduits à squatter de vieux bâtiments publics ou paroissiaux<sup>18</sup>, c'est à dire les occuper sans autorisation et sans garantie d'y rester.

La question essentielle qui se pose sur le plan foncier est celle du statut juridique de ces sites. Il a été dit plus haut que ceux-ci se trouvent aujourd'hui, soit sur des terres domaniales, soit sur des terres appartenant aux particuliers qui ont été réquisitionnées par l'administration pour cause de situation d'urgence. Maintenir les

<sup>18</sup> MRRDR, Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi, p. 19.

personnes déplacées sur de tels sites revient à les condamner éternellement à la précarité. En conséquence, il convient d'envisager de les réinstaller dans les sites d'installation définitive. Cette opération se ferait après la sélection de ceux qui auraient exprimé le désir de retourner sur leur lieu d'origine. A cet égard, il semble illusoire d'envisager le retour de tous les déplacés sur leurs terres d'origine. Cela risque d'être problématique pour ceux d'entre eux dont les membres de la famille ont été massacrés par leurs voisins qui sont restés sur place ou qui rentrent d'exil<sup>19</sup>.

## **2. LA DEFENSE DES DROITS : UN PARI A GAGNER**

### ***Une panoplie de dispositions légales pertinentes mais inappliquées :***

- Les dispositions du Code Foncier  
(Articles 29 et 431)
- Les dispositions du Code Pénal  
(Articles 212 et 238 du Code Pénal, Livre II) ;
- L'article 258 du Code civil, Livre III ;

### ***Les mesures de défense : faire montre d'une égale sollicitude à l'égard des déplacés et des réfugiés ;***

- Redéployer les officiers du Ministère public ;
- Instaurer le système d'assistance juridique des déplacés et des rapatriés ;
- Renforcer l'assistance judiciaire ;
- Eviter la complaisance à l'égard des usurpateurs fonciers (occupants de mauvaise foi)
- Dépolitiser le contentieux : recentrer le débat autour des questions juridiques.

### ***La réparation des violations :***

#### *Principes :*

- le non- refoulement des déplacés
- le libre établissement des personnes

#### *Formes de restitution :*

- la restitution intégrale ;
- la restitution par équivalent (soit en nature sous forme de réinstallation soit sous forme d'indemnisation)

#### *Modes d'acquisition de la terre de réinstallation définitive :*

<sup>19</sup> RCN – Justice et démocratie, Etude sur les pratiques foncières au Burundi, réalisée sous la supervision de Gervais GATUNANGE, p.29.

- cession des terres domaniales de gré à gré ;
- rachat des terres appropriées par l'Etat qui les céderait à son tour aux déplacés ou aux rapatriés ;

*Solutions alternatives en cas d'épuisement de la réserve domaniale :*

- orienter les demandeurs potentiels vers des emplois non agricoles ;
- négocier des accords de libre établissement avec les pays voisins

La défense des droits fonciers est d'autant plus difficile à assurer que leur protection a été mal assurée dès le départ. En effet, moins on protège, moins on peut défendre. Une fois de plus, ce n'est pas la base juridique mais bien la volonté politique qui a manqué aux pouvoirs publics pour agir.

### **3.1. Base juridique : une panoplie de dispositions légales pertinentes mais inappliquées.**

La défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés fait appel à des règles juridiques relevant de plus d'une branche du droit. Les dispositions applicables dépendent notamment de la nature et de l'auteur de la violation de ces droits. Si celle-ci provient de l'Etat, il sera fait application du droit administratif. Si la violation émane d'un particulier, les règles applicables seront différentes selon que l'acte ou le fait juridique en cause constitue un délit civil ou un délit pénal. Dans le premier cas, on applique les règles du droit civil tandis que dans le second, on applique les dispositions du Code Pénal. Ces dispositions qui relèvent du droit de fond sont mises en œuvre par celles du code de l'organisation et de la compétence judiciaires ainsi que des codes de procédure civile et de procédure pénale.

#### **3.1.1. Les dispositions du Code Foncier**

##### **1° L'article 29 du Code Foncier**

La disposition la plus invoquée de toutes, est l'article 29 du Code Foncier relatif à la prescription immobilière et qui est ainsi libellée : « *Celui qui acquiert un immeuble et en jouit paisiblement pendant trente ans en acquiert la prescription. La détention précaire pour autrui ne peut servir de base à cette prescription* ». En principe, pour bénéficier de la prescription, il faut être de bonne foi. Celle-ci est présumée et c'est à celui qui invoque la mauvaise foi de la prouver. Dans la pratique, bon nombre d'occupants irréguliers se prévalent et sont parfois crédités d'une bonne foi qu'ils n'avaient pas au moment de l'occupation.

##### **2° L'article 431 du Code Foncier**

La deuxième disposition est celle de l'article 431 qui dispose :

« *Tout acte d'occupation, d'usage ou de jouissance d'une terre quelconque sans titre ni droit, commis de mauvaise foi, toute contravention aux prescriptions des plans d'aménagement du territoire, constituent des infractions punissables d'une servitude pénale d'un à six mois et d'une amende de mille à dix mille francs ou de l'une de ces peines seulement* ». Faute d'informations suffisantes, au lieu de porter plainte à la

Police ou au Parquet, les victimes de telles violations s'en réfèrent aux notables de la colline qui n'ont aucun pouvoir répressif.

Notons que le Code Foncier est lui-même en cours de révision pour se conformer notamment à l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi signé le 28 Août 2000 à Arusha.

Deux clauses de cet accord sont particulièrement intéressantes pour la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des rapatriés :

- 1° *Tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre*<sup>20</sup> ;
- 2° *La politique de distribution des terres domaniales est à revoir de manière à accorder la priorité à la réinstallation des sinistrés*<sup>21</sup>.

Néanmoins, même s'il a été conclu en territoire étranger, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un accord interne entre burundais et que, à ce titre, il n'a pas la primauté sur la loi nationale comme les conventions internationales.

D'autre part, loin d'être une source formelle et directe du droit qui crée des droits en faveur des déplacés et des rapatriés comme la loi, ledit Accord n'est qu'une simple source matérielle, une source indirecte du droit dont le législateur s'inspire à sa propre guise. Il ne peut à lui seul, servir de base à une décision de l'administration ou du tribunal.

### **3.1.2. Les dispositions du Code Pénal**

#### **1° L'article 212 du Code Pénal, Livre II**

La première disposition est celle de l'article 212 du Code Pénal, Livre II, relatif au stellionat qui est ainsi formulé : « *Sera puni (d'une servitude pénale de six mois à cinq ans et d'une amende de mille à cinq mille francs ou de l'une de ces peines seulement) celui qui aura vendu ou donné en gage un immeuble qui ne lui appartient pas ou qui aura vendu ou donné en gage même bien à deux ou à plusieurs personnes* ».

N'eût été le climat d'impunité persistante consécutive à la guerre civile, cette disposition aurait permis de poursuivre bon nombre d'usurpateurs de droits fonciers des déplacés ou des réfugiés, car nombreux sont ceux qui se livrent à sa violation.

#### **2° L'article 238 du Code Pénal, Livre II**

La deuxième disposition découle de l'article 238 du Code Pénal, Livre II, dont la teneur est la suivante : « *Seront punis d'une servitude pénale de cinq ans au maximum et d'une amende de mille à dix mille francs ou de l'une de ces peines seulement, ceux qui, sans y être valablement autorisés, auront enlevé ou déplacé et ceux qui auront méchamment dégradé des bornes délimitant des terres légalement occupées par eux ou par autrui* ». Il s'agit d'une infraction qui se perpète d'une façon plus ou moins discrète et qui, par conséquent, est difficile à prouver surtout à cause de la complaisance, voire de la complicité active ou passive du voisinage.

<sup>20</sup> Point b, art. 8, chap.1, protocole IV de l'Accord d'Arusha.

<sup>21</sup> Point e, art.8, chap.1, protocole IV de l'Accord d'Arusha.

### **3.1.3. L'article 258 du Code civil, Livre III**

Peu exploitée et pourtant applicable à beaucoup de conflits actuels, cette disposition qui est la base juridique de la responsabilité civile délictuelle est ainsi conçue : « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». Elle s'impose aussi bien aux particuliers qu'à l'Etat, aux collectivités publiques et aux établissements publics. C'est le cas lorsque ces derniers occupent, vendent ou cèdent à titre onéreux ou à titre gratuit une terre appartenant à un déplacé ou à un réfugié.

## **3.2. Les mesures de défense : faire montre d'une égale sollicitude à l'égard des déplacés et des réfugiés**

Comme les problèmes sont différents, les solutions varient selon qu'on a affaire à des terres appartenant à des déplacés ou à des terres appartenant à des réfugiés. D'autre part, dans cette deuxième catégorie, les litiges concernant les terres des réfugiés de longue date sont quantitativement plus nombreux et qualitativement plus complexes que ceux concernant les terres des réfugiés de récente date.

### **3.2.1. La défense des droits fonciers des déplacés : déployer les officiers du Ministère public.**

Les atteintes aux droits fonciers des déplacés proviennent d'abord des proches parents qui vendent clandestinement les terres appartenant aux plus vulnérables d'entre eux comme les orphelins. Elles émanent ensuite des voisins qui se livrent au déplacement des bornes et empiètent sur les propriétés.

Tous ces actes tombent sous le coup de la loi civile et de la loi pénale dont les dispositions ont été exposées plus haut. Le problème est que, généralement, personne ne veut s'attirer des ennuis, en les dénonçant à la Police ou au Parquet ou en attaquant devant le tribunal pour nullité, ces ventes frauduleuses. Dans bien des cas, l'administration se rend elle-même coupable de complicité passive ou active avec les usurpateurs.

En pareille hypothèse, il incombe légalement au Ministère Public d'agir en vertu de la loi. Cependant, étant donnée la passivité de ce dernier, il faut plutôt compter sur le dynamisme et la combativité des associations de la société civile.

A cet égard, les associations de défense des droits de l'homme ont une responsabilité particulière. Jusqu'à présent, certaines de ces organisations ont concentré leurs efforts sur l'assistance judiciaire sous forme de paiement de frais d'avocat et de transport des témoins. Pour produire les meilleurs résultats possibles, il serait plus judicieux que ce genre d'aide soit couplé avec un programme d'assistance juridique tant au niveau du processus de médiation que du processus de réparation. L'assistance juridique consisterait dans l'encadrement de groupes de déplacés par des juristes chargés de leur fournir des conseils juridiques et de les appuyer dans leurs justes revendications. En vertu du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens, l'assistance juridique et/ou judiciaire sera accordée dans les mêmes conditions aux déplacés et aux rapatriés.

### 3.2.2. La défense des droits fonciers des réfugiés : dépolitiser et recentrer le débat autour des questions juridiques.

Le traitement du contentieux relatif aux droits des réfugiés, par les différents régimes politiques, a toujours soulevé et continue à soulever des contestations. La politisation du débat à des fins électoralistes, fausse parfois, les solutions d'équité. Il faut donc recentrer le débat autour de vraies questions juridiques.

Les réfugiés de longue date qui rentrent d'exil, revendiquent la restitution sans condition de leurs terres et de leurs maisons. Les occupants actuels, quant à eux, soutiennent que rien ne justifie leur expulsion des terres qu'ils ont mises en valeur depuis si longtemps, raison pour laquelle les rapatriés devraient être réinstallés ailleurs.

Sur le plan juridique, la restitution intégrale des terres est difficilement défendable après trente quatre ans de jouissance paisible et ininterrompue par d'autres occupants. Ceux-ci bénéficient en effet d'un droit acquis en vertu de la loi<sup>22</sup>.

Sur le plan moral, la règle de la prescription peut paraître injuste. En effet « *par lui-même, le temps ne peut, ni faire acquérir, ni faire éteindre un droit. Si ancienne que soit une injustice, elle reste une injustice. Mais le droit donne satisfaction aux besoins de sécurité dans les relations sociales* »<sup>23</sup>.

Cela étant, il est à conseiller que, dans l'intérêt de la réconciliation et de la paix sociale, des solutions d'équité soient recherchées par voie de transaction, de médiation ou de conciliation. En effet, un vieux adage nous enseigne ceci : « Excès de droit, excès d'injustice »<sup>24</sup>. Par exemple, si l'occupant actuel possède plusieurs terres, il pourrait en céder une au rapatrié qui la lui réclame. De telles solutions ne peuvent évidemment être imposées par aucune autorité administrative ou judiciaire, car elles ne reposent pas sur la rigueur de la loi.

Par ailleurs, la bonne foi est une condition essentielle dans le chef de celui qui invoque le bénéfice de la prescription. Il a déjà été dit plus haut, que la bonne foi est toujours présumée et c'est à celui qui invoque la mauvaise foi de la prouver. Quoique difficile, cette preuve n'est pas impossible à administrer en soi, mais ici encore, il sied de faire la part des choses.

En cas d'occupation spontanée d'une terre déjà mise en valeur, il y a mauvaise foi car il est manifeste que la terre appartenait déjà à quelqu'un, peu importe que ce dernier soit ou ne soit pas connu. Il en est de même si l'occupant actuel a acquis une terre mise en valeur par voie de cession accordée par l'autorité administrative.

En tout état de cause, si la propriété de la terre acquise n'est plus intacte sur la tête du premier acquéreur, le propriétaire actuel ignorant l'origine de la propriété du vendeur est réputé de bonne foi et entièrement protégé. Bien entendu, si l'aliénation n'est que partielle, la partie non aliénée du terrain échappe à la prescription et retourne entre les mains du rapatrié.

Les réfugiés de récente date connaissent moins de problèmes concernant la récupération de leurs terres. Comme la règle de la prescription trentenaire ne joue

<sup>22</sup> Article 29 du Code Foncier

<sup>23</sup> J. Chevalier et L. Bach, Introduction à l'étude du Droit, Sirey, Paris, 1981, cités par Gervais GATUNANGE, Etude sur les pratiques foncières au Burundi, p.20.

<sup>24</sup> Traduction de la formule latine : « Summum jus, Summa injuria »

pas en faveur des occupants actuels, ceux-ci ne jouissent d'aucune protection juridique et sont expulsés à la première réquisition des rapatriés intéressés.

Néanmoins, il arrive parfois que la propriété ait été vendue par les proches parents du réfugié, auquel cas le conflit est soumis à la famille ou aux notables de la colline ou encore, en cas d'échec de la conciliation, à la juridiction compétente. Généralement, l'issue de telles affaires est que la terre est restituée à son propriétaire car la vente de la chose d'autrui est nulle.

### **3.3. La réparation des violations : la solution-clé**

La réparation peut prendre deux formes à savoir la restitution intégrale et la restitution par équivalent, cette dernière pouvant elle-même se faire en nature sous forme de réinstallation ou en argent. La réinstallation se situe dans le prolongement du mécanisme de défense dont il est l'un des aboutissements.

Le programme de réinstallation devra se conformer rigoureusement à deux principes-clés à savoir :

- le droit de non refoulement des déplacés à l'instar de celui des réfugiés ;
- le libre établissement sur toute l'étendue de la République.

Le droit de libre établissement est énoncé par la Constitution en ces termes: « *Tous les citoyens burundais ont le droit de circuler et de s'établir librement n'importe où sur le territoire national ainsi que de le quitter et d'y revenir*<sup>25</sup> ».

Pour stabiliser les déplacés et les rapatriés sur le plan économique et social, il faudra que chacun d'eux soit propriétaire de sa parcelle sur le site d'installation définitive. Pour les parcelles appartenant à l'Etat, la meilleure façon est de procéder par voie de cession de terre domaniale. Quant aux parcelles réquisitionnées par l'Administration pour l'installation provisoire des déplacés, elles pourraient être rachetées à leurs propriétaires pour être cédées définitivement aux déplacés qui en feraient la demande.

Si le propriétaire de la terre réquisitionnée ne désire pas la vendre, il sera difficilement envisageable de l'exproprier car l'utilité publique d'une telle opération serait contestée. Il ne resterait plus qu'à racheter d'autres parcelles dans le voisinage en payant le prix fort.

Ceux qui auront choisi de retourner sur leurs collines d'origine devraient être installés de préférence dans des villages mixtes sécurisés, pour ne pas tomber dans le piège des ghettos ethniques et favoriser la réconciliation et le rétablissement définitif de la paix sociale. Ces villages mixtes sécurisés seraient implantés autour des infrastructures administratives, scolaires ou sanitaires.

Il va de soi qu'un tel programme devrait exclure la présence dans ces villages des criminels récemment libérés et d'autres qui n'ont pas encore été poursuivis. En effet, la poursuite, sans complaisance, des criminels qui ont massacré les leurs est un préalable absolu à la réinstallation des déplacés, si non, cette dernière serait piégée par l'impunité. En effet, selon les résultats d'une enquête menée à ce sujet pour le compte de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, la quasi-totalité des

---

<sup>25</sup> L'article 33 de la Constitution de la République du Burundi.



personnes interrogées (92 %) exigent la poursuite judiciaire des criminels présumés<sup>26</sup>.

La superficie des terres domaniales libres et habitables étant de 141.266 ha<sup>27</sup>, il ne restera plus qu'à déterminer le statut juridique de chaque terre des zones de réinstallation pour éviter d'y englober des terres appartenant à d'autres particuliers. Sur base du chiffre de 820.000 réfugiés en 2003<sup>28</sup>, soit 164 000 ménages de 5 personnes en moyenne, dans l'hypothèse où ils seraient tous rapatriés, on peut estimer qu'il faudrait une superficie de 164.000 hectares pour couvrir leurs besoins de réinstallation à raison d'un hectare par ménage. Le déficit serait ainsi de 22.734 hectares avant même la réinstallation des déplacés non désireux de rentrer dans leurs anciennes propriétés pour raison d'insécurité. En conséquence, pour pouvoir servir à la fois les rapatriés et les déplacés, chaque ménage à réinstaller n'aurait au mieux que 0.5 hectare. Une telle répartition serait parfaitement équitable quand on sait que la taille moyenne d'une exploitation agricole oscille aujourd'hui autour de 0.5 hectare par ménage.

Après l'épuisement total de la réserve domaniale, lequel est prévisible à moyen terme, deux alternatives s'offriront au Gouvernement:

- orienter les demandeurs potentiels des terres à cultiver vers des emplois non agricoles ;
- négocier des accords de libre établissement dans le cadre des organisations d'intégration économique sous-régionale.

En attendant, il faudra mettre un terme aux cessions anarchiques des terres du domaine privé de l'Etat pour décourager les spéculateurs. Cela pourrait être facilité notamment par la limitation du nombre d'autorités publiques intervenant en ce domaine.

---

<sup>26</sup> Alexandre HATUNGIMANA et Johnny NDAYISHIMIYE, op. cit. p. 23.

<sup>27</sup> Selon l'inventaire réalisé entre Mars et Octobre 2001.

<sup>28</sup> Nations-Unies, Burundi-Bilan commun de pays : les défis de la transition, p.80.

### **3. DES ROUAGES INSTITUTIONNELS NON PERFORMANTS**

1. *Le Parlement, le Gouvernement et l'Administration locale : rattraper le temps perdu ;*
2. *Une Commission Nationale des terres et autres biens : Trois avantages théoriques et cinq handicaps majeurs: une institution à repenser ;*
3. *Un appareil judiciaire inefficace et à redéployer sur base de l'article 21 du Code de Procédure Pénale et de l'article 134 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires;*
4. *Des conciliateurs de justice en conflit d'influence*  
*Deux problèmes majeurs :*
  - le vide juridique consécutif à l'abrogation de la disposition légale reconnaissant l'institution des notables traditionnels (Abashingantahe) ;
  - la lutte d'influence entre les notables traditionnels et élus locaux
5. *Une société civile au secours des déplacés et des rapatriés*
  - s'organiser en synergie ;
  - assurer la promotion, la surveillance et le suivi des mesures de protection et de défense des droits fonciers des déplacés et des rapatriés ;
  - intensifier les programmes d'assistance judiciaire et initier des programmes d'assistance juridique en faveur des déplacés et des rapatriés.

La structure institutionnelle existant actuellement peut suffire à accomplir les fonctions de protection et de défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés. Cependant, son fonctionnement risque de ne donner entière satisfaction, ni aux uns, ni aux autres, alors que leur bien-être constitue la raison d'être de ces rouages institutionnels. Il convient donc d'examiner succinctement le rôle des différentes institutions intervenant dans la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des rapatriés.

#### **4.1. Le Parlement, le Gouvernement et l'Administration locale : rattraper le temps perdu**

La responsabilité du Gouvernement consiste d'abord à tracer le cadre législatif et réglementaire propre à favoriser les droits fonciers des déplacés et des rapatriés. En tant que leader de l'activité de l'Etat, c'est à lui que revient le rôle de concevoir et de préparer les projets de loi pour une meilleure défense desdits droits. C'est ce qui a souvent fait défaut dans le passé car la question des terres a été gérée pendant longtemps comme s'il n'y avait, ni déplacé, ni réfugié.

Les réformes législatives intervenues depuis la première vague de réfugiés fuyant les événements de 1972 n'ont pas tenu compte de cette nouvelle réalité socio-politique. C'est le cas de la loi du 1<sup>er</sup> Septembre 1986 portant Code Foncier du Burundi.

Heureusement le projet de réforme de ce texte comporte deux dispositions de nature à faire avancer la cause des déplacés et des réfugiés. La première veut que, désormais, pour bénéficier d'une cession gratuite d'une terre domaniale, il faudra justifier de la non-possession d'une autre terre sur toute l'étendue du pays. La seconde accorde la priorité aux personnes particulièrement vulnérables, à commencer par les déplacés et les réfugiés, dans la cession de ces mêmes terres.

Le Parlement qui, en plus du vote de la loi, contrôle l'action du Gouvernement doit suivre avec une attention soutenue l'exécution des programmes de réhabilitation, spécialement le volet de la réinstallation, ce qu'il ne fait pas assez jusqu'à présent.

Le Ministre de la Justice quant à lui interviendra au niveau de l'indemnisation des victimes ou de leurs ayants droits. C'est notamment le cas pour les terres de certains réfugiés de Rumonge irrégulièrement cédées par l'ex-SRD-Rumonge à des tiers sans aucune indemnisation.

Si la responsabilité directe de l'Etat est directement et clairement engagée, on n'a même pas à attendre que les personnes lésées saisissent les cours et tribunaux. Le Ministre de la Justice peut statuer par voie d'ordonnance d'indemnisation, après investigation et avis des Avocats du Gouvernement. Cela suppose de la part du Gouvernement, une volonté sans faille de réconcilier le peuple burundais par le biais de la réparation des dommages énormes causés à certains de ses membres par sa faute. Le coût financier et l'impact budgétaire d'une telle politique seront si considérables, que l'Etat burundais sera obligé de recourir à l'aide de la communauté internationale pour y faire face. C'est là le prix à payer pour le rétablissement de la paix et de la stabilité politique au Burundi.

Quant à l'administration locale, son rôle que nous avons précisé plus haut, consiste essentiellement à protéger les droits fonciers des déplacés et des rapatriés (mesures conservatoires, administration provisoire dans certains cas).

Pour pouvoir être exécutées au mieux des intérêts des déplacés et des réfugiés, ces tâches devraient revenir à l'administration communale pour raison de proximité.

L'administration provinciale en assurerait la surveillance au nom et sous la responsabilité du Gouvernement dont elle est la représentante attitrée. Il lui incomberait également de provoquer, par voie d'instruction ou d'injonction, les mesures administratives appropriées ou de provoquer, le cas échéant, les mesures répressives à prendre par la Police ou par le Ministère Public.

#### **4.2. La Commission nationale des terres et autres biens : une institution à réaménager**

Le terme « *commission* » s'entend d'un groupe de personnes commis c'est-à-dire chargé par une institution publique ou privée de remplir une ou des missions en son nom, pour son propre compte et sous sa responsabilité.

La Commission nationale des terres et autres biens est l'héritière de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS)<sup>29</sup> récemment abrogée par une autre loi<sup>30</sup> et dont elle était l'une des sous-commissions. Le vide créé par cette abolition vient d'être comblé par une nouvelle loi de circonstance dont le texte vient d'être promulgué par le Président de la République<sup>31</sup>.

Les principales missions assignées à la Commission nationale des terres et autres biens sont les suivantes<sup>32</sup> :

- Mettre à jour, en concertation avec les services compétents, l'inventaire des terres de l'Etat, identifier et récupérer celles qui ont été irrégulièrement attribuées ;
- connaître de toutes les affaires lui soumises par les sinistrés en vue de recouvrer leur patrimoine ;
- fournir une assistance technique et matérielle pour aider les sinistrés à rentrer dans leurs droits de propriété ;
- attribuer, en concertation avec l'autorité compétente, de nouvelles terres aux sinistrés qui n'en ont pas ;
- étudier les possibilités et les modalités de compensation pour les sinistrés qui n'ont pas recouvré leurs terres ou autres biens ou pour d'autres victimes dont les biens ont été détruits.

<sup>29</sup> La CNRS a été instituée par la loi n° 1/017 du 13 décembre 2002.

<sup>30</sup> Loi n° 1/03 du 16 février 2006.

<sup>31</sup> Loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens.

<sup>32</sup> Article 5.

#### 4.2.1. Des avantages théoriques.

En substance, les avantages de la formule d'une commission chargée du contentieux relatif au patrimoine des déplacés et des rapatriés tiennent à sa spécialisation, à sa relative à son autonomie et à son statut de conciliateur de justice.

1° La CNRS cumulait une mission de réinsertion sociale avec celle de règlement à l'amiable des conflits patrimoniaux impliquant les sinistrés.

2° La spécialisation de la nouvelle commission lui permettra de concentrer son énergie et ses ressources au règlement des conflits sur les biens qui opposent les sinistrés aux autres citoyens, les problèmes à caractère humanitaire et social restant de la compétence du Ministère ayant la solidarité nationale dans ses attributions.

2° Les pouvoirs de la nouvelle commission sont limités par la nature de son statut de conciliateur car « *ses décisions sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale* »<sup>33</sup>. Cela signifie qu'elle n'a pas de pouvoir juridictionnel et qu'elle ne peut que proposer des arrangements que les parties sont libres d'accepter ou de rejeter. A fortiori, la Commission n'a pas le pouvoir de commandement, c'est-à-dire, celui d'ordonner par voie de contrainte. L'avantage résultant de ces deux limites est que la médiation ne fait apparaître, ni vainqueur, ni vaincu, répondant ainsi au besoin d'une société plus confraternelle. La sagesse humaine considère en effet, que « même un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ». Les pouvoirs de juridiction et de commandement appartiennent aux seuls cours et tribunaux qui détiennent le monopole de la justice en vertu de la Constitution. Aux termes de cette dernière « *la justice est rendue par les cours et tribunaux sur toute l'étendue de la République au nom du peuple burundais* »<sup>34</sup>.

3° L'autonomie administrative et financière de la Commission<sup>35</sup> lui conférera une certaine autonomie, d'autant plus que la loi ne réserve pas expressément à l'autorité de tutelle qui est le Premier Vice - Président de la République<sup>36</sup>, un pouvoir de suspension, d'annulation ou de substitution. Il ne restera plus à la Commission nationale des terres et autres biens qu'à assumer ses responsabilités en sauvegardant les acquis de la CNRS. Ce dernier a le mérite d'avoir élaboré un « *guide méthodologique de traitement des litiges relatifs aux terres et aux autres biens des sinistrés* ». En dégagant de façon générale et impersonnelle, les conditions, les critères et les procédures auxquels devait se conformer le règlement des conflits fonciers soumis à sa conciliation, le guide méthodologique diminuait sensiblement les risques d'arbitraire.

---

<sup>33</sup> Article 9

<sup>34</sup> Article 205, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution.

<sup>35</sup> Article 23

<sup>36</sup> Article 3

#### 4.2.2. Des handicaps majeurs.

Les inconvénients de la Commission consistent en trois changements majeurs qui sont de nature à compliquer l'application de la loi qui l'institue et à compromettre son efficacité.

Les changements introduits dans le projet de loi sont les suivants:

- l'élargissement de ses missions à la récupération des terres de l'Etat irrégulièrement attribuées ;
- les pouvoirs exorbitants de la Commission ;
- la politisation de la commission ;
- la non-conformité aux principes de l'ONU.

1° L'inclusion de la récupération des terres de l'Etat parmi les missions de la commission est un amalgame et un raccourci juridique susceptibles de semer la confusion et de conduire à l'arbitraire dans le règlement des conflits fonciers. En effet, le conciliateur est une tierce personne qui aide les parties en conflit à mettre fin à leur différend, la qualité de tiers étant essentielle pour que la conciliation puisse être entreprise. En se constituant conciliateur dans sa propre cause, par le biais de la Commission, l'Etat court le risque de perdre la confiance de l'une ou de l'autre partie et de rendre, par ce fait même, la conciliation impossible.

2° Le terme récupération signifie que l'Etat, agissant par l'intermédiaire de la Commission, pourra se rendre justice en se réappropriant parfois arbitrairement une terre régulièrement acquise. Au demeurant, cette question pourrait trouver une solution dans le cadre du nouveau Code Foncier qui envisage d'instituer des commissions foncières aux niveaux national et communal.

3° Contrairement à ce que prévoit la nouvelle loi, le conciliateur n'est chargé par la loi d'aucune mission d'administration de la justice et par conséquent, ne prend pas de décision à proprement parler<sup>37</sup> : la partie qui n'a pas confiance en lui, peut ne pas recourir à ses services ou refuser de répondre à son invitation. Elle ne peut donc convoquer les parties et se faire remettre toutes sortes de documents sans que les intéressés puissent invoquer le secret professionnel et sous peine de servitude pénale ou d'amende<sup>38</sup>.

4° Dans la pratique, la Commission ne sera pas aussi indépendante que la loi le dit, car sa composition sera dominée par la présence d'une majorité de cadres de l'Etat, en l'occurrence 23 membres provenant des ministères techniques concernés<sup>39</sup>. Il y a lieu de noter l'absence totale de juristes et de techniciens indépendants, de représentants des déplacés et des rapatriés et d'autres personnes nommées pour leur compétence particulière dont l'ensemble devrait atteindre la majorité absolue pour que la Commission soit réellement indépendante du Gouvernement. En d'autres termes, la Commission reste exposée au danger de politisation avec un double corollaire à savoir l'instrumentalisation et la partialité. Dépolitiser et rendre la commission plus technique, tel est l'un des défis à relever par les partisans des droits fonciers des déplacés et des réfugiés.

---

<sup>37</sup> Article 22

<sup>38</sup> Article 18, 19 et 20 : 2 mois à 2 ans de servitude pénale ; 10.000 à 50.000 francs d'amende.

<sup>39</sup> Article 7: il s'agit des départements ministériels ayant dans leurs attributions la solidarité nationale, l'aménagement du territoire, les travaux publics, la justice, l'intérieur, les finances et l'agriculture.

5° Les règles régissant la Commission ne sont pas conformes à la résolution 2004-2 de l'ONU définissant les principes sur la restitution des logements, des terres et des autres biens des réfugiés et des personnes déplacées<sup>40</sup>. Egalement appelés principes de Pinheiro du nom de leur auteur, ces derniers visent, entre autres, le respect du droit d'être protégé contre les déplacements et du droit au retour librement consenti dans la sécurité et la dignité. Dans ce cadre les Etats sont notamment appelés à :

- veiller à ce que l'ensemble des procédures, des institutions, mécanismes et cadres juridiques relatifs à la restitution des logements, des terres et d'autres biens, soit pleinement conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, aux réfugiés et au droit humanitaire ;
- mettre en place en temps utile et soutenir les procédures, institutions et mécanismes équitables, indépendantes et non discriminatoires en vue d'évaluer les demandes de restitution des logements, des terres et d'autres biens et d'y faire droit.

Il incombe au législateur burundais d'étudier à nouveau les moyens de se conformer aux recommandations contenues dans ladite résolution de l'Organisation des Nations Unies. Pour la faire respecter, cette dernière institution devra rester vigilante et faire constamment pression sur le Gouvernement burundais.

#### **4.3. Un appareil judiciaire inefficace.**

Le pouvoir judiciaire joue un rôle d'une importance décisive dans la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés bien qu'il n'en ait pas le monopole.

En cas d'infraction contre les droits fonciers, la Police, le Parquet, agissant d'office, sur plainte des intéressés ou sur dénonciation du gérant d'affaire ou de l'administration publique doivent prendre sans tarder les mesures répressives qui s'imposent.

S'il y a flagrant délit la loi autorise toute personne se trouvant sur les lieux à se saisir de l'auteur ou des auteurs d'une infraction. Le flagrant délit est l'infraction qui est entrain de se commettre ou qui vient tout juste de se commettre, par exemple, lorsque l'auteur est poursuivi par la clameur publique<sup>41</sup>. La disposition y relative est formulée en ses termes : « ... en l'absence de toute autorité judiciaire compétente, toute personne peut saisir l'auteur présumé de l'infraction et le conduire immédiatement devant l'autorité compétente la plus proche »<sup>42</sup>. Le problème à ce niveau est que la population n'est pas suffisamment éduquée et mobilisée dans ce sens pour rendre effective l'application de cette règle.

Les conflits fonciers à caractère civil sont déférés aux juridictions civiles devant lesquelles « les Officiers du Ministère Public peuvent agir par voie d'action principale au nom et dans l'intérêt de toute personne physique et morale lésée qu'ils estime dans l'incapacité ou dans impossibilité d'assurer elle-même la défense de ses intérêts »<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Bulletin d'information de la Ligue Iteka n°80, Décembre 2005.

<sup>41</sup> Article 14 du Code de procédure pénale.

<sup>42</sup> Article 21 du Code de procédure pénale.

<sup>43</sup> Article 134 du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Etant donné l'impossibilité de fournir l'assistance judiciaire d'un avocat à tous les justiciables qui en ont besoin, le Ministre de la Justice devrait donner instruction au Ministère Public par voie de circulaire de se mettre désormais au service des plus nécessiteux.

Malgré tout, l'impact sur la défense des droits fonciers restera mitigé car les cours et tribunaux ne rendent pas toujours une justice suffisamment rapide. Cela tient en partie au comportement des justiciables qui usent de manœuvres dilatoires au cours des procès et abusent des voies de recours judiciaires. C'est aussi partiellement dû au manque de diligence qui va même parfois jusqu'au déni de justice en refusant de juger les affaires en état ou en tour d'être jugées. C'est enfin la conséquence du fait que l'organisation administrative des cours et tribunaux est inadaptée à l'importance quantitative et au flux des affaires foncières.

A ce dernier sujet, il y a lieu de proposer qu'il soit créé une section foncière dans chaque Tribunal de Résidence, ou de Grande Instance pour leur permettre de mieux maîtriser et d'accélérer davantage l'instruction des affaires foncières.

#### ***4.4. Les notables traditionnels et les élus locaux : des conciliateurs de justice en conflit d'influence.***

Diverses institutions non judiciaires interviennent à divers titres dans le règlement des conflits impliquant des déplacés et des réfugiés. Il s'agit des conciliateurs de justice et des conciliateurs. Dans l'optique de la réconciliation et de la paix sociale qui est l'objectif ultime à atteindre, ces agents de règlement alternatif des conflits sont préférables aux juridictions publiques.

Le conciliateur de justice est désigné ou agréé par l'autorité en vertu de la loi tandis que le conciliateur est choisi ou agréé par les parties en conflit en vertu d'une convention expresse écrite ou verbale. Il est regrettable que le nouveau code de l'organisation et de la compétence judiciaire<sup>44</sup> ait abrogé la disposition de l'ancienne loi<sup>45</sup> reconnaissant au Conseil des Notables de la Colline leur statut de conciliateur et leur pouvoir traditionnel.

Les chefs de colline récemment élus qui tentent de se substituer à cette institution traditionnelle ne sont pas non plus reconnus par la loi en plus de leur manque d'indépendance. On peut ainsi affirmer que le vide institutionnel et la lutte d'influence générés par la nouvelle situation constituent un problème majeur pour la justice burundaise.

Il est donc impératif et urgent que les organisations de la société civile multiplient le nombre de leurs conciliateurs au niveau des collines pour sauver ce qui peut encore l'être.

---

<sup>44</sup> Loi n° 1/08 du 17 Mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

<sup>45</sup> Article 209 de la loi n° 1/004 du 14 Janvier 1987 portant réforme du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.



#### ***4.5. La société civile au secours des déplacés et des rapatriés.***

La réussite de tout programme de protection et de défense des droits de la personne humaine est, pour une bonne part, fonction du dynamisme de la société civile. La vitalité de cette dernière est elle-même tributaire de la capacité de mobilisation des organisations qui la composent : fondations, organisations professionnelles, confessions religieuses et autres associations sans but lucratif. Leur caractéristique essentielle est qu'elles ne sont inféodées, ni au Gouvernement, ni à une formation politique, que ce soit directement ou indirectement.

La différenciation entre les acteurs politiques et de la société civile se réfère à la distinction fondamentale entre les gouvernants d'une part et les gouvernés d'autre part. Les organisations de la société civile sont les représentants de ces derniers, chacune dans les limites de son objet. Elles n'exercent néanmoins, sur les gouvernés aucun pouvoir légal mais seulement une influence sociale d'une ampleur variable. Le Gouvernement et l'Administration sont les seuls détenteurs de la puissance publique au nom de laquelle, ils prennent des décisions exécutoires par voie de contrainte, le cas échéant.

C'est dans ces limites que doit être circonscrit, sans pour autant entraver leur liberté d'action, le rôle des organisations de la société civile dans la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés.

Sur ce thème, comme sur d'autres, le succès des organisations de la société civile sera à la mesure de sa crédibilité. Celle-ci s'entend de la perception positive ou négative que la population, spécialement les catégories sociales intéressées, auront de leur performance.

Le rôle de la société civile consiste, en l'occurrence, dans la promotion, la surveillance et le suivi de l'application des mesures de protection et de défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés. Elle ne pourra, évidemment, remplir cette triple fonction que si elle en fait son cheval de bataille car celle-ci est loin d'être gagnée d'avance.

De plus, il lui faudra constituer une synergie rassemblant toutes les organisations intéressées, de près ou de loin, à la protection et à la défense des droits fonciers des déplacés et des rapatriés. L'engagement de la société civile est d'autant plus indispensable qu'il sera nécessaire de neutraliser les effets pervers de la politisation de la commission qui pointe à l'horizon. Dans un tel contexte, les organisations de la société civile joueront un rôle majeur de revendication, en mettant à la disposition des déplacés et des rapatriés des bureaux de réclamation. Sur base de leurs desiderata, Les organisations de la société civile ont la responsabilité de secouer les pouvoirs publics en multipliant, à leur intention, les séances de sensibilisation, les enquêtes, les pétitions et les interventions dans la presse écrite et parlée.

## **5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **5.1. Conclusions : une situation de pourrissement**

Les développements qui précèdent nous permettent de tirer les conclusions suivantes :

1° Les problèmes fonciers que connaissent les déplacés et les réfugiés sont parfaitement connus et il existe un consensus minimal quant aux solutions adéquates à leur apporter. Celui-ci porte notamment sur l'exploitation par les déplacés de leurs terres d'origine à partir des sites, l'annulation des ventes frauduleuses effectuées par les réfugiés ou les déplacés eux-mêmes, la réinstallation des réfugiés qui ne peuvent plus regagner ou recouvrer leurs terres d'origine et la compensation financière pour les autres biens non recouverts.

Cependant, deux pommés de discordé subsistent à savoir : la prescription trentenaire de certaines terres occupées suite aux événements de 1972 et le préalable de la fin de l'impunité comme condition du retour des déplacés sur leurs collines d'origine. Ainsi, bon nombre de rapatriés, après un long exil extérieur, restent condamnés à l'errance de père en fils dans leur patrie. De même, une bonne partie des déplacés se trouvent dans une situation, on ne peut plus, préoccupante, dans la mesure où ils n'ont, ni de droits propres sur les terres ou les parcelles de leur lieu de refuge, ni de perspectives de retour sur leurs anciennes propriétés.

En somme, le désaccord persiste sur l'essentiel du contentieux relatif aux terres et autres biens des déplacés et des réfugiés.

2° La protection des droits fonciers tant en faveur des déplacés qu'en faveur des réfugiés est inexistante, en dépit des instruments juridiques appropriés. Seul un sursaut national de la part des pouvoirs publics et un élan de solidarité burundaise toute entière, pourrait conduire à initier des actions concrètes dans ce sens. En effet, vaut mieux tard que jamais. Ce n'est pas chose facile après tant d'années de léthargie et de laisser-faire lourdement préjudiciable à ces sinistrés. En tout état de cause, c'est l'absence de volonté politique et non les outils juridiques qu'il faut incriminer. Autrement des mesures conservatoires et d'administration provisoire auraient pu être prises après chaque mouvement de population.

3° La défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés n'a pas été mieux assurée. En effet, les dispositions légales pertinentes n'ont pas été mises en application pour recouvrer les droits des uns et des autres. Les déplacés sont des victimes de la loi du silence lorsque leurs droits fonciers sont violés et les pouvoirs publics ne semblent pas s'en préoccuper outre mesure et semblent pratiquer une politique de laisser-faire, figés qu'ils sont dans leur conviction qu'avec le temps, ils finiront tous rentrer sans condition.

A leur tour, les réfugiés, spécialement ceux de longue date, sont victimes du principe du respect des droits parfois mal acquis par les occupants actuels de leurs propriétés. Ici encore, le Gouvernement ne semble pas être pressé et au lieu de trouver des solutions de rechange, il compte sur les performances de la Commission nationale des terres et autres biens.

Face à cette situation de pourrissement et d'impasse, il faut que des solutions alternatives soient recherchées dont l'instauration de l'assistance juridique et l'intensification de l'assistance judiciaire.

Les droits qui n'auront pu être recouverts doivent commencer, d'ores et déjà, faire l'objet de mesure de réparation sous forme d'indemnisation en argent ou en nature comme la réinstallation.

L'amenuisement de la réserve foncière nous laisse conclure que les droits fonciers non recouverts par les déplacés ou les réfugiés ne pourront, non plus être entièrement compensés. Il ne restera plus qu'à orienter les sinistrés concernés dans des emplois non agricoles en leur accordant une juste et préalable indemnisation.

4° L'incurie politique et administrative est à la base des insuffisances constatées dans le système de protection et de défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés. Le mauvais montage technique de la commission en charge du contentieux relatif aux terres et aux autres biens est la cause principale de l'échec des solutions envisagées. Aussi est-il nécessaire que chaque institution joue pleinement son rôle (indiqué dans le présent document) tout en corrigeant les défaillances qui risquent de handicaper son fonctionnement.

## **5.2. Recommandations : sortir de l'impasse**

Sur base des conclusions ci-dessus nous pouvons formuler un certain nombre de recommandations respectivement à l'intention du Parlement, du Gouvernement, de l'Administration Publique, de l'Appareil judiciaire, des conciliateurs, de la société civile et à la population.

### **1° Recommandations au Parlement**

- Faire accélérer par le Gouvernement le processus de délibération du projet de nouveau Code Foncier en Conseil des Ministres ;
- Mettre sur pied deux commissions d'enquête parlementaire sur la situation respective des déplacés et des rapatriés ;
- Faire pression sur le Gouvernement pour l'aménagement de sites de réinstallation définitive des déplacés et des rapatriés.

### **2° Recommandations au Gouvernement**

- Programmer le projet de nouveau Code Foncier à une séance prochaine du Conseil des Ministres ;
- Procéder à un recensement général des terres des déplacés et des réfugiés ;
- Procéder à l'aménagement des sites de réinstallation définitive pour les libérer de la précarité ;
- Mobiliser, auprès de ses partenaires internationaux, les fonds nécessaires au financement de la réinstallation et de la réparation ;
- Se garder de prendre toute mesure de nature à favoriser l'impunité et à compromettre ainsi le retour des déplacés et des réfugiés sur leurs terres ;
- Instruire les administrations provinciales de prendre les mesures conservatoires et d'administration des terres des déplacés et des réfugiés qui ne sont pas encore de retour;

- Créer par ordonnance ministérielle des sections foncières au sein des Tribunaux de Résidence et de Grande Instance ;
- Inviter officiellement les personnes préjudiciées par la faute de l'État à déposer leur demande d'indemnisation à l'amiable auprès de la Commission nationale des terres et autres biens ;
- Garantir aux déplacés, aux réfugiés ou aux occupants actuels qui ne récupèrent par leurs terres une juste compensation par l'octroi d'une nouvelle terre et d'une indemnité de réinstallation ;
- Mobiliser les collectivités locales pour la protection et la défense des droits fonciers ;
- Fournir aux conciliateurs les informations élémentaires sur les règles de droit régissant la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés ;
- Réétudier le projet de loi régissant la Commission nationale des terres et autres biens pour se conformer aux principes élémentaires tant du droit interne que du droit international.

### ***3° Recommandations à l'Administration Locale***

- Prendre toutes mesures conservatoires et d'administration provisoire des terres des déplacés et des réfugiés ;
- Organiser des campagnes d'explication des règles de droit et des normes d'équité à suivre dans le règlement des conflits dans l'esprit de la Réconciliation et de la Paix ;
- Mettre à contribution les services des conciliateurs privés ;
- Assurer la transparence dans les différentes transactions foncières.

### ***4° Recommandations à l'appareil judiciaire***

- Accélérer l'instruction des affaires foncières ;
- Respecter les droits acquis de bonne foi, par voie de prescription ;
- Traiter par priorité les affaires foncières des déplacés et des réfugiés ;
- Combattre le manque de diligence et le déni de justice ;
- Organiser la défense des intérêts des déplacés et des réfugiés par le Ministère public.

### ***5° Recommandations aux conciliateurs***

- Etre constamment disponible pour le règlement des conflits relatifs aux terres des déplacés ou des réfugiés ;
- Redoubler d'ardeur dans le règlement des conflits ;
- Rechercher une solution amiable entre les parties et les amener à conclure une transaction en bonne et due forme.

### **6° Recommandations à la société civile**

- Multiplier les conciliateurs au niveau des collines pour tempérer les luttes d'influence entre les chefs de collines et les notables traditionnels ;
- Accentuer le lobbying pour la protection et la défense des droits fonciers ;
- Faire pression sur le Parlement et le Gouvernement pour l'institution d'une commission indépendante pour le règlement des conflits relatifs aux terres des déplacés et des réfugiés;
- Faire pression sur le Gouvernement pour la reconnaissance légale de l'institution des Bashingantahe ;
- Médiatiser le plus possible les violations des droits fonciers des déplacés et des réfugiés et la suite y réservée par les décideurs ;
- Fournir une assistance juridique et judiciaire aux déplacés et aux réfugiés jusqu'à leur réinstallation définitive ;
- Informer les déplacés, les réfugiés et les rapatriés sur l'étendue et les limites de leurs droits fonciers ;
- Constituer une synergie pour la protection et la défense des droits fonciers des déplacés et des réfugiés.

### **Ouvrages et textes consultés**

1. NDIKUMASABO Vincent, Les défis majeurs du nouveau Gouvernement en matière foncière, Etude commandée par Global Rights, Bujumbura, 2005
2. NGAYIMPENDA Evariste, Evaluation de la politique sectorielle de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés au Burundi, Etude commandée et dirigée par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Bujumbura, Mai, 2005, 92 p.
3. HATUNGIMANA et ali, MRDRDR, Stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrées au Burundi, Bujumbura, .....
4. ICG, Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière, Rapport Afrique n° 70, Nairobi, Bruxelles, Octobre 2003.
5. RCN- Justice et Démocratie, Etude réalisée sous la supervision de GATUNANGE Gervais, Bujumbura,.....
6. NATIONS UNIES, Burundi- bilan commun de pays : les défis de la transition
7. Déclaration universelle des Droits de l'Homme et des Peuples
8. BELLON Rémi et DELFOSSE Pierre, Codes et Lois du Burundi, Bruxelles, .....
9. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi, .....
10. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Code Foncier, Bujumbura, 1986
11. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Constitution de la République du Burundi,
12. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi n°1/18 du 4 Mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens
13. Bulletin d'information de la Ligue Burundaise des Droits de l'Homme « ITEKA » n°80, Décembre 2005
14. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Code de procédure pénale
15. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi n°1/08 du 17 Mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, Bujumbura,.....
16. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Loi n° 1/004 DU 14 Janvier 1987 portant réforme du Code de l'organisation et de la compétence judiciaire, Bujumbura, ....
17. REPUBLIQUE DU BURUNDI, Code Pénal, BOB n°6/81 du 1<sup>er</sup> Juin 1981