

RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI PORTANT REVISION DE LA LOI N°1/01 DU 04 JANVIER 2011 PORTANT MISSIONS, COMPOSITION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS

I. INTRODUCTION

En date du 29 Décembre 2013, les Sénateurs membres de la Commission permanente chargée des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales se sont réunis pour analyser le projet de loi susmentionné.

La séance a été marquée par la présence du Ministre de la Justice et Garde des Sceaux qui avait représenté le Gouvernement pour éclairer les Sénateurs, membres de ladite Commission permanente, sur l'un ou l'autre point qui fait objet d'interrogation.

Lors de l'analyse du projet de loi, les documents suivants ont été utilisés :

- La constitution de la République du Burundi ;
- La loi n° 1/01 du 04 janvier 2011 régissant la Commission Nationale des Terres et autres Biens en vigueur ;
- Le projet de loi version du Gouvernement et son exposé des motifs ;
- Le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale.

Le présent rapport comprend les points ci- après :

1. L'introduction ;
2. L'intérêt du projet de loi ;
3. Le contenu du projet de loi ;
4. Les questions adressées au représentant du Gouvernement ainsi que les réponses données;
5. La conclusion.

II. L'INTERET DU PROJET DE LOI

La Commission Nationale des Terres et Autres Biens est actuellement régie par la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant révision de la loi n° 1/17 du 04 septembre 2009 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. La révision de cette loi s'avère nécessaire notamment pour :

1. La rendre conforme aux principes internationaux concernant la restitution des logements et des biens dans les cas des réfugiés et des personnes déplacées ;
2. La clarifier de façon à éviter les chevauchements et les malentendus avec les juridictions existantes, notamment par la création d'une Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ;
3. Combattre le recours au mensonge et aux faux témoignages ainsi que l'usage de faux documents.

III. CONTENU

Le projet de loi contient cinq chapitres.

Le premier chapitre parle des dispositions générales.

Le deuxième chapitre a trait aux missions de la Commission.

Quant au troisième chapitre, il concerne la composition de la Commission.

Le quatrième chapitre détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Commission.

Le cinquième chapitre concerne les dispositions finales.

IV. LES QUESTIONS ADRESSEES AU REPRESENTANT DU GOUVERNEMENT ET LES REPONSES DONNEES

Question n°1

Une question se pose à propos du titre du projet de loi et, sur le plan légistique en général, sur la meilleure manière de procéder quand on modifie une loi ? Plus précisément, faut-il créer une nouvelle loi modificative ou abrogative, ou faut-il garder l'ancienne loi, en insérant les modifications adoptées ?

Or, le véritable intitulé de la loi de 2011 est : « Loi n° 1/01 du 04 janvier 2011 portant révision de la loi n° 01/17 du 04 septembre 2009 portant Missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens ».

Le titre du projet de loi sous analyse est : « Projet de loi portant Révision de la loi n° 1/ du / / 2013 portant Révision de la loi n° 1/01 du 04 janvier 2011 portant Missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens ».

L'intitulé actuel du projet de loi est donc inexact, dans la mesure où il contient une référence à une autre loi (de 2011) citée de manière inexacte.

Dès lors, quel titre faudrait-il pour le projet de loi ?

La manière traditionnelle de réviser une loi, du moins quand on veut en amender quelques articles seulement, c'est de garder le titre et le corps de l'ancienne loi en y insérant les modifications aux articles concernés.

Dans le cas sous analyse, on aurait pu garder la loi de 2009 et y insérer les révisions de 2011 et de 2013.

Cette manière de procéder qu'on appelle consolidation et codification permet une consultation aisée de la loi, surtout que les articles modifiés sont directement révisés dans la loi révisée.

Par contre, la formule abrogatoire actuelle pose problème pour ceux qui doivent appliquer la loi.

Cette formule est généralement ainsi libellée : « Toutes dispositions antérieures et contraires à la présente loi sont abrogées ». C'est une formule vague qui oblige l'utilisateur de la loi à passer en revue plusieurs textes antérieurs pour savoir ce qui a été abrogé et ce qui reste en vigueur.

En conclusion, Monsieur le Ministre, quel titre pour ce projet de loi ?

Et que devrait-on faire pour que la nouvelle loi modificatrice, ou l'ancienne loi modifiée renseigne d'une manière claire sur les dispositions en vigueur et celles qui sont abrogées, sans que l'on doive être obligé de consulter les 2 ou 3 lois en même temps? (en l'occurrence les lois de 2009, 2011, et 2013).

Réponse du Ministre

Le titre ne pose aucun problème. La révision est un terme générique utilisé pour désigner la modification d'un texte. Celle-ci peut être plus ou moins profonde auquel cas les termes « réforme » ou « modification » peuvent être utilisés tandis que le terme amendement est utilisé lorsqu'il s'agit uniquement d'une seule disposition concernée par la retouche.

Bien plus, le titre ne peut faire apparaître la nomenclature d'une loi de 2009 déjà abrogée par celle de 2011.

Question 2

Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous dire le nouvel apport de ce projet de loi par rapport à la loi en vigueur ?

Réponse du Ministre

Le Ministre a répondu que cette question renvoie à l'exposé des motifs où plusieurs aspects de la réforme sont développés. Dans l'ensemble, elle vise l'efficacité dans le fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Plus particulièrement, les chevauchements constatés aujourd'hui entre les juridictions de droit commun et la Commission sont évités avec la création d'une Cour spéciale.

Au niveau de la compétence, la Commission est compétente pour mettre à jour, en concertation avec les services compétents, l'inventaire des terres et d'autres biens de l'Etat, identifier et proposer la récupération de ceux qui ont été irrégulièrement acquis.

Quant à l'inquiétude qu'il pourrait y avoir un chevauchement de compétence avec la Commission Foncière Nationale, le Ministre a tranquilisé les Sénateurs en leur apprenant que cette dernière n'a pas la mission de faire l'inventaire mais que c'est un organe décisionnel qui donne des orientations sur base de l'inventaire de la Commission ou des ministères ayant la gestion des terres dans leurs attributions.

Question 3

Le cinquième visa de ce projet de loi est le décret-loi n°1/19 du 30 juin 1977 portant abolition de l'institution d'Ubugerwa.

Pourriez-vous, monsieur le Ministre, nous expliquer en quoi les Abagererwa sont concernés par ce projet de loi ?

Réponse du Ministre

Les dispositions de ce décret-loi sont toujours en vigueur. L'on peut se demander si les questions d'Ubugererwa sont complètement terminées.

Question 4

L'une des missions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens est d'aider les rapatriés à régler les litiges dans leurs pays d'asile portant notamment sur les biens immobiliers, les comptes en banque et la sécurité sociale.

Monsieur le Ministre, comment la Commission va-t-elle y contribuer ?

Réponse du Ministre

En réalité, c'est une mission du gouvernement par le truchement de la Commission. Il s'agit juste d'un accompagnement nécessaire et utile dans tous les services étant entendu que les sinistrés sont dans l'incapacité matérielle et technique de le faire eux-mêmes compte tenu de leur vulnérabilité.

Question 5

L'article 2 de ce projet de loi définit ce que nous pouvons entendre par certains termes et expressions comme le mot « sinistré » et l'expression « autres biens ».

Monsieur le Ministre, que pouvons-nous entendre par l'expression « événements tragiques » mentionnée à l'article 3 ?

Réponse du Ministre

Aucune confusion n'est possible en ce qui concerne ce terme employé dans l'Accord d'Arusha. On n'a pas seulement pris le risque de le définir une fois de plus pour éviter d'être incomplet car définir c'est circonscrire. C'est une question de droits de l'homme qui se pose.

Question 6

L'article 32 de ce projet de loi dispose que le mandat de la Commission est de cinq ans renouvelable.

Monsieur le Ministre, qu'en est-il du mandat des membres de la commission ?

Réponse du Ministre

Ce sont des fonctionnaires qui peuvent être limogés n'importe quand suivant la volonté de l'autorité de nomination surtout pour faute lourde.

Question n° 7

S'il y a proposition d'arrangement à l'amiable par les parties concernées, la Commission Nationale Terres et Autres Biens peut-elle être une entrave ?

Réponse du Ministre

Des cas d'entente à l' amiable existent déjà mais les médias n'en parlent pas. Seulement, l'entente n'est pas toujours obtenue faute de participation active de tous les concernés, mauvaise foi des parties, spéculation ou influence politique.

V. AMENDEMENTS

N°	Article	Amendement	Motivation
1	Au niveau des Visas	Débuter par « La Constitution de la République du Burundi »	La Constitution est la loi suprême et elle est une émanation du peuple Murundi
2	Art.6	Ajouter une deuxième phrase ainsi formulée : « Dans ce dernier, la commission dresse un rapport ad hoc à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au Président de la République pour disposition et compétence ».	Le code foncier confère au Président de la République certaines compétences en matière de gestion des terres et c'est une autorité de tutelle.
3	Art.12, alinéa 2	Supprimer le groupe de mots « Auprès de chaque province » et commencer la phrase par « Au niveau de chaque province »	Meilleure formulation

VI. CONCLUSION

Le projet de loi sous analyse apporte des améliorations importantes à la loi de 2011 en vigueur, notamment la clarification des rapports qui existent entre la CNTB et les institutions judiciaires, dans le but d'éviter les chevauchements de compétence. Le projet apporte d'autres innovations importantes en ce qui concerne les compétences de la Commission. C'est ainsi que cette institution est désormais chargée également de l'inventaire des terres irrégulièrement acquises, ce qui permettra aux autorités compétentes de redresser la situation en ce domaine, et ainsi de pouvoir disposer de certaines superficies qui pourront être concédées à des personnes vulnérables ou sinistrées qui en sont dépourvues.

Pour ces raisons, la Commission saisie au fond fait siens les amendements de l'Assemblée Nationale, et demande à la Plénière du Sénat d'adopter à l'unanimité le projet de loi tel qu'il a

été adopté par l'Assemblée Nationale, après y avoir intégré les amendements ci-dessus indiqués.

**POUR LA COMMISSION PERMANENTE CHARGÉE DES QUESTIONS
INSTITUTIONNELLES, JUDICIAIRES ET DES DROITS ET LIBERTÉS
FONDAMENTALES,**

Sénateur Jérémie KEKENWA, Président