

RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI PORTANT CREATION, ORGANISATION, COMPOSITION, FONCTIONNEMENT ET COMPETENCE DE LA COUR SPECIALE DES TERRES ET AUTRES BIENS AINSI QUE LA PROCEDURE SUIVIE DEVANT ELLE

I. INTRODUCTION

En dates du 26 et du 27 avril 2014, la Commission permanente chargée des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales s'est réunie pour analyser le projet de loi dont l'objet est repris ci-haut. La séance a été marquée par la présence du Ministre de la Justice et Garde des Sceaux qui avait représenté le gouvernement pour apporter des éclaircissements sur certains aspects jugés importants par les Sénateurs membres de la Commission permanente saisie au fond du projet de loi.

Lors de l'analyse dudit projet de loi, la Commission permanente s'est servie des documents ci-après:

- La Constitution de la République du Burundi ;
- L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation ;
- Le projet de loi sous sa version du Gouvernement et son exposé des motifs;
- Le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale.

Le présent rapport comprend les parties ci-dessous:

- I. L'introduction ;
- II. L'intérêt du projet de loi ;
- III. Le contenu du projet de loi ;
- IV. Les amendements proposés
- V. Les questions adressées au représentant du Gouvernement ainsi que les réponses données;
- VI. La conclusion.

II. INTERET DU PROJET DE LOI

Les crises répétitives qu'a connues le Burundi depuis son accession à l'indépendance, ont occasionné tant de maux parmi lesquels la fuite du pays par des centaines de milliers de citoyens, qui partaient en catastrophe laissant sur place la plupart de fois leurs biens et leurs patrimoines. Leur retour au pays implique une gestion difficile de nombreux litiges dus au fait que certains individus qui n'ont pas fui le pays, se sont accaparés illégalement des biens laissés par ces réfugiés. Avec le temps, ces occupants ont pu disposer de bonne ou mauvaise foi de ces biens.

La mise en place de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) pour connaître de ces litiges s'est avérée insuffisante dans la mesure où la compétence judiciaire lui manquait et que pas mal de ses décisions sont jusqu'aujourd'hui contestées et annulées suite aux recours contre ces dernières devant les juridictions de droit commun.

La mise en place de la cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle est dans cette perspective d'une grande importance:

- Elle vient répondre à un besoin impératif, politique et juridique tant souhaité par la communauté nationale et internationale ;
- Elle crée une institution judiciaire adaptée à la nature et à la spécificité des litiges et qui devra au fil du temps contribuer de façon significative à la consolidation d'une paix durable au Burundi.
- Elle permet d'instituer une procédure efficace, rapide, spéciale et moins coûteuse pour vider le contentieux des biens litigieux opposant les sinistrés aux tiers, relayant ainsi les procédures interminables devant les juridictions ordinaires existantes saisies en recours contre les décisions rendues par la CNTB.

III. RESUME DU CONTENU DU PROJET

Le présent projet de loi est subdivisé en sept titres :

- ➔ Le premier titre est constitué par trois articles qui parlent des dispositions d'ordre général.
- ➔ Le second titre quant à lui concerne l'organisation et le fonctionnement de la cour. Il spécifie le statut de ceux qui peuvent siéger dans cette cour, l'administration de cette dernière ainsi que les moyens mis à sa disposition pour le fonctionnement.
- ➔ Le troisième et le quatrième titre déterminent respectivement la compétence et la procédure devant cette cour. Elle connaît en premier et en dernier ressort des recours contre les décisions de la CNTB. Le recours devant cette cour ne suspend pas l'exécution de la décision attaquée.
- ➔ Le cinquième titre précise les voies de recours pouvant être exercées. Les décisions de la cour peuvent être attaquées par voies de recours ordinaires (opposition et appel) et voies de recours extraordinaires (tierce personne et révision)
- ➔ Le sixième et le septième concernent les procédures d'exécution des arrêts rendus par cette cour et les dispositions transitoires et finales.

IV. LES QUESTIONS ADRESSEES AU REPRESENTANT DU GOUVERNEMENT AINSI QUE LES REPONSES DONNEES

Question 1

Dans ses visas, le présent projet de loi fait référence à un décret présidentiel et à une ordonnance ministérielle. Monsieur le Ministre, le texte d'une loi ne devrait-il pas se référer uniquement à une loi supérieure ou tout au moins égale, en vertu du principe de la hiérarchie des normes ?

Réponse

Ce dernier fait référence à un décret pour marquer l'importance visé par rapport à la matière sous examen. Par ailleurs, lorsque la matière à légiférer n'est régie que par des textes réglementaires, rien n'empêche que la mise en place d'une loi se réfère à ces derniers. La référence à un texte de loi signifie, en effet, que le législateur a pris en compte le contenu dudit texte en légiférant.

Question 2

La Constitution du Burundi stipule en son article 205 alinéa 3 que l'organisation et la compétence judiciaires sont fixées par une loi organique.

Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous indiquer dans quelle catégorie est classée cette loi, est-elle une loi organique ou une loi ordinaire ?

Réponse

Effectivement, le fonctionnement des cours et tribunaux est régi par une loi organique. La Constitution le prévoit ainsi. La conséquence est que la Cour spéciale relève de l'ordre judiciaire et elle est régie par une loi organique au sens du texte fondamental.

Question 3

A l'instar de la cour suprême, la cour spéciale statue en dernière instance et ses membres ont le même rang que celui des magistrats de la cour suprême. Leur nomination ne requiert-elle pas l'approbation par le Sénat, comme c'est le cas pour les hauts cadres de la magistrature ?

Réponse

La Constitution de 2005 en son article 187 ne prévoit nulle part l'approbation par le Sénat des membres de cette cour. C'est le cas pour les membres de la Cour anticorruption.

Question 4

L'article 88 de la présente loi précise que le recours contre les décisions qui auront été prises par la Commission Nationale des Terres et autres Biens avant la mise en place effective de la Cour sera recevable sans considération du temps écoulé.

- a. Monsieur le Ministre, ne trouvez-vous pas que toutes les décisions prises et exécutées par vos prédécesseurs risquent d'être remises en cause ?
- b. Ne trouvez-vous pas que des délais limites devraient être fixés aussi pour le dépôt des recours concernant les affaires déjà tranchées par la Commission Nationale Terres et autres Biens ?

Réponse

Les recours contre les décisions de la Commission nationale des terres et autres biens sont de la compétence de la Cour Spéciale. De même, toutes les affaires de même nature qui sont pendantes devant les juridictions ordinaires seront directement transférées à la Cour spéciale. Nous dirions aussi que c'est un choix politique de donner la chance à tous ceux qui n'ont pas été satisfaits par les décisions rendues par la CNTB. Il s'agit également de la protection d'un droit fondamental d'exercer le recours. Cependant, comme tout autre recours, celui qui est prévu dans cette disposition devrait être limité à des délais bien précis.

- c. Monsieur le Ministre, les recours contre les décisions de la Commission Nationale des Terres et autres Biens pour lesquels les juridictions ordinaires se sont déjà prononcées, sont-ils concernés par les dispositions de l'article 88?

Réponse

Les recours contre les décisions rendues par les juridictions ordinaires sont traités à l'art.15 du présent projet de loi

Question 5

Les procédures applicables devant la cour spéciale sont prévues au niveau du présent projet de loi, précisément au titre IV. Cependant, l'article 11 de la même loi prévoit l'adoption par la Cour d'un règlement des procédures applicables devant elle ? Monsieur le Ministre, de quelles procédures s'agit-il, à cet article 11 ?

Réponse :

Les procédures dont on parle à l'article 11 du présent projet de loi font allusion au règlement d'ordre intérieur dont le contenu devra être adopté par la Cour. Toutefois pour ne pas semer des confusions, le texte peut être amendé en précisant que c'est le règlement d'ordre intérieur.

Question 6

Monsieur le Ministre, pourriez-vous nous préciser l'autorité qui va exercer le rôle du Ministère public auprès de cette cour ?

Réponse :

C'est une Cour spéciale qui échappe au fonctionnement des juridictions ordinaires. Le Ministère public n'est pas prévu dans le présent projet, il s'agit d'un choix politique. Par ailleurs rien n'empêche à la juridiction de fonctionner sans le Ministère public. En cas de besoin la Cour pourra déférer tout cas de la compétence du Ministère public au parquet selon sa gravité et la qualité de l'auteur de l'infraction.

Question 7

L'article 11 du projet de loi parle d'un « secrétariat général ».

Monsieur le Ministre, quel sera son rôle ? Y aura-t-il un secrétaire général ? Quelle sera l'autorité de nomination de ce secrétaire général ?

Réponse :

Le rôle du secrétaire général est de contribuer à l'administration de la Cour à l'instar de la Cour Suprême. Il sera nommé par décret à l'instar du Secrétaire général de la Cour Suprême.

Question 8

Le présent projet de loi ne donne pas de précisions suffisantes, concernant notamment : le régime disciplinaire des magistrats de la cour (notamment les sanctions en cas de défaillance d'un magistrat), le personnel administratif d'appui, les ressources pour le fonctionnement de la Cour, les relations entre la Cour et le ministère et le ministre de la justice. Pourriez-vous nous donner des éclaircissements à ce sujet, Monsieur le ministre ?

Réponse :

Le régime disciplinaire des magistrats de cette Cour est celui des magistrats en position de détachement. Pour ce qui est des greffiers et du personnel d'appui, nous estimons que les détails sur leur régime disciplinaire devront figurer dans le Règlement d'Ordre Intérieur.

La relation entre les magistrats de la Cour et le Ministre de la Justice est définie dans l'article 5 al.2 qui stipule que les membres de la Cour sont nommés par décret sur proposition du Ministre ayant la justice dans ses attributions, et dans l'article 91 qui dispose que le Ministre ayant la justice dans ses attributions est chargé de la mise en application de la présente loi.

V. AMENDEMENTS PROPOSES

1. AMENDEMENTS DE FORME

N°	MATIERE AMENDEE	AMENDEMENT	MOTIVATION
1.	Art.28	Effacer le mot « les » se trouvant entre les mots « le greffier » et « transmet »	Erreur de frappe.
2.	Art.44 al.2	Mettre un « s » sur agréé	Erreur de frappe.
3.	Art.50 al.1	Remplacer « des » par « ou » Le groupe de mot devient : s'ils sont parents ou alliés.	Erreur de forme.

2. AMENDEMENTS DE FOND

N°	MATIERE AMENDEE	AMENDEMENT	MOTIVATION
1.	Les visas	Rétablir les visas suivants : -Vu la loi n° 1/ 08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaire ; -Vu la loi n° 1/05 du 22 avril 2009 portant révision du Code Pénal.	C'est parce que le présent projet fait référence aux lois qui mettent en place ces Codes notamment dans les articles 47 et 50.
2.		Insérer un nouveau visa libellé comme suit : « Vu l'arrêt n° ... du .../.../2014 de la Cour constitutionnelle ; ».	Le présent projet porte sur une loi organique (cfr l'article 205 de la Constitution). Ainsi toutes les lois organiques sont soumises obligatoirement au contrôle de la constitutionnalité.
3.	Article 11	Remplacer le groupe de mots « règlement de procédures devant elle » par « règlement d'ordre intérieur ».	Les procédures applicables devant la Cour sont fixées dans la

			loi. Un règlement d'ordre intérieur est toutefois nécessaire pour prévoir le fonctionnement interne de la Cour.
4.	Article 11	Créer un autre alinéa libellé comme suit : « Le Secrétaire général de la Cour spéciale est nommé par décret ».	Pour plus de précision et parce que le Secrétaire général de la Cour spéciale est une autorité importante comparable à celui de la Cour suprême.
5.	Article 15 al.2	Supprimer l'alinéa 2.	Le juge qui a connu l'affaire aux 1 ^{er} et second degré ne peut se réviser.
6.	Article 47	Répartir en deux articles les dispositions de l'art.47 comme suit : <u>Article 47 :</u> Tout membre du siège peut être récusé pour l'une ou l'autre des causes prévues aux articles 113 à 120 du code de l'organisation et de la compétence judiciaires. <u>Article 48 :</u> Les débats se déroulent de la façon prévue par le Code de Procédure Civile en instance d'appel. Le président du siège assure la police d'audience. Il veille à l'ordre de l'audience et ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être exécuté immédiatement. Les juges membres du siège disposent des mêmes pouvoirs sur les lieux où ils exercent les fonctions de leur état.	Cet article contient deux matières qu'il faut prévoir de manière séparée pour une bonne lecture de la loi.
7.	Art.48	Supprimer l'art. 48.	Erreur matérielle : le contenu de l'art. 48 est une répétition indue (par erreur) des 3 derniers alinéas de l'article 47.

8.	Art.62	Remplacer « secrètes » par « confidentielles ».	Pour une formulation adéquate.
9.	Articles 68 à 76	<p>Remplacer le titre V par le texte suivant :</p> <p>« TITRE V : DES VOIES DE RECOURS</p> <p>CHAPITRE I : DES VOIES DE RECOURS ORDINAIRES</p> <p>Section I : DE L'OPPOSITION</p> <p>Article 68 nouveau (Sénat):</p> <p>« Les dispositions suivantes réglementent l'opposition, l'appel, la tierce opposition, l'appel, la tierce opposition et la révision ».</p> <p>Articles 68, 69, 70, 71, 72, 73 (Assemblée) :</p> <p>Texte inchangé.</p> <p>La numérotation change. Ainsi ces articles deviennent respectivement 69, 70, 71, 72, 73, et 74.</p> <p>Section II : DE L'APPEL</p> <p>Article 75</p> <p>L'appel contre les arrêts de la chambre de premier degré tend à faire réformer et annuler par le juge de la chambre d'appel la décision du premier juge.</p> <p>Article 76</p> <p>Le droit d'appel appartient à la partie qui y a intérêt, si elle n'y a pas renoncé. Elle l'exerce elle-même ou par un mandataire muni d'une procuration spéciale. L'avocat relevant appel pour une partie doit justifier d'un mandat spécial postérieur au jugement dont appel. Le Ministre de la Justice est habilité pour ce faire en ce qui concerne l'Etat.</p>	<p>Distinguer les voies de recours ordinaires et les voies de recours extraordinaires.</p> <p>La Cour comprenant une chambre d'appel, le projet de loi était muet sur la procédure d'appel.</p> <p>La révision est annoncée mais sa procédure n'était pas décrite.</p>

Article 77

En cas de solidarité ou d'indivisibilité entre plusieurs parties, l'appel formé par l'une conserve le droit d'appel des autres, sauf pour ces dernières à se joindre à l'instance.

De même, l'appel dirigé contre l'une des parties réserve à l'appelant la faculté d'appeler les autres à l'instance. La mise en cause de tous les intéressés peut être ordonnée d'office.

Article 78

Les personnes capables de compromettre peuvent renoncer à l'appel. Elles ne le peuvent que pour les droits dont elles ont la libre disposition.

Article 79

L'appel ne peut être dirigé que contre ceux qui ont été parties en première instance. Tous ceux qui ont été parties peuvent être intimés.

Article 80

L'appel peut être incidemment relevé par l'intimé tant contre l'appelant que contre les autres intimés. Il peut également émaner de toute personne même non intimée ayant été partie en première instance.

Article 81

Le délai d'appel est de trente jours francs. Pour les jugements contradictoires, il court à dater du lendemain de la signification. Pour les jugements par défaut, les délais courent du jour où l'opposition n'est plus recevable.

Article 82

Le délai d'appel est interrompu par le décès d'une partie. Un nouveau délai commence à courir pour les héritiers à compter de la notification qui leur est faite du jugement à la requête de l'autre partie.

Article 83

En cas d'appel dilatoire ou abusif, l'appelant peut, par une disposition spécialement motivée, être condamné à des dommages et intérêts.

CHAPITRE II : DE VOIES DE RECOURS EXTRAORDINAIRES**Section I : DE LA TIERCE OPPOSITION****Articles 74, 75, 76 (Assemblée) :**

Texte inchangé.

La numérotation change. Ainsi ces articles deviennent respectivement 84, 85, et 86.

Section II : DE LA REVISION**Article 87**

La requête en révision tend à faire rétracter un jugement coulé en force de chose jugée pour qu'il y soit statué à nouveau en fait et en droit.

Article 88

La révision ne peut être demandée que par les personnes qui ont été parties au procès. Après la mort ou l'absence déclarée d'une partie, la demande sera exercée par ses ayants droit ou ses légataires universels.

Article 89

Le délai de recours en révision est de soixante jours franc. Il court à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque.

Article 90

La requête en révision est adressée au Ministre ayant la justice dans ses attributions. Si le Ministre estime que la requête est recevable, il renvoie l'affaire devant la Chambre d'appel de la Cour. Celle-ci statue à nouveau sur le fond, le

		siège autrement composé.	
10.	Ancien art.86 devenu 100	Reformuler l'article comme suit : « Au bout d'une période de deux ans sans apparition desdits héritiers, la Cour rend une ordonnance d'attribution conservatoire des biens constituant l'assiette du litige à l'Etat ».	Il convient de réduire la durée d'incertitude due à l'absence d'héritiers (on prescrit 2 ans au lieu de 5).
11.	Ancien art.88 devenu 102	1. Remplacer l'article 38 par article 31 . 2. Ajouter un alinéa qui stipule comme suit : « Toutefois, les recours visés à l'alinéa précédent ne sont recevables que s'ils sont exercés dans un délai de 90 jours francs ».	L'article 38 se rapporte à une autre matière dans le texte version Assemblée Nationale. Pour donner la latitude aux requérants de pouvoir exercer le recours contre les décisions de la CNTB qui ne les ont pas satisfaits, dans des délais raisonnables.

VI. CONCLUSION

Le projet de loi portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle permet la mise en place d'une instance spéciale compétente pour recevoir et statuer sur les recours portés contre les décisions prises par la CNTB sans considération du temps écoulé, épargnant ainsi aux sinistrés les procédures longues et coûteuses des juridictions de droit commun.

Son rôle étant celui d'apurer les contentieux opposant les sinistrés aux tiers, elle pourra contribuer de façon significative à la réintégration des sinistrés dans leurs droits et à la consolidation d'une paix durable au Burundi.

Pour toutes ces raisons, la Commission permanente chargée des questions institutionnelles, judiciaires et des droits et libertés fondamentales, qui fait siens certains des amendements de l'Assemblée Nationale, demande à l'Assemblée plénière du Sénat d'adopter à l'unanimité le projet de loi tel que présenté et moyennant les amendements proposés.

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

Sénateur KEKENWA Jérémie, Président.