

## **DYNAMIQUES DE POUVOIR ET D'AUTORITÉ DANS L'ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI : INSTRUMENTALISATION DU POUVOIR ÉTATIQUE**

*par Aymar Nyenyezi Bisoka et An Ansoms*

### **Abstract**

Starting from two field cases, this paper deals with the manipulation of state power in the dynamics of power and authority in Burundi's land arena. The paper first shows how, in the context of institutional pluralism in Burundi, land disputes are as much about access to land as about the authority of institutions allowing access (1). It then shows how the ruling party tries to strengthen the institutions close to it and to weaken the institutions it views as opponents, using a variety of strategies through the power of the state that it controls (2). Finally, the paper shows how, to achieve this, the ruling party uses the rhetoric of strengthening state authority and streamlining the management of land disputes. The paper thus attempts to understand how and to what extent the desire to strengthen the power of a regime can sometimes dictate key aspects of land reform, in defiance of the common good and unknown to outsiders (3).

### **1. INTRODUCTION : CONFLITS FONCIERS, PLURALISME INSTITUTIONNEL ET CONFLITS D'AUTORITÉ DANS L'ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI**

Une très large part des publications dans le domaine foncier au Burundi depuis le début des années 2000 concernent l'analyse des conflits fonciers.<sup>1</sup> L'intérêt pour ces conflits tient principalement au fait qu'ils constituent la principale source d'insécurité dans le pays. Représentant plus de trois quarts des dossiers pendant devant les tribunaux de première instance, les conflits fonciers se règlent de plus en plus violemment au Burundi.<sup>2</sup> Il s'agit ici d'un échec des mécanismes burundais de résolution des conflits fonciers constitués d'instances formelles et informelles sensées apporter des solutions

<sup>1</sup> Voir par exemple : GATUNANGE, G., *La problématique foncière dans la perspective du rapatriement et de la réinsertion des sinistrés*, Bujumbura, Observatoire de l'Action Gouvernementale, 2005 ; HATUNGIMANA, A., NDAYISHIMIYE, J., *Politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'Action Gouvernementale, 2005 ; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Réfugiés et déplacés au Burundi. Désamorcer la bombe foncière*, ICG Rapport Afrique n° 70, Nairobi/Bruxelles, 7 octobre 2003 ; KOHLHAGEN, D., "Conflits fonciers sur ordonnance: l'imbroglio juridique et social dans les 'villages de paix' de Rumonge", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2010-2011*, Paris, L'Harmattan, p. 41-64 ; MANIRUMVA, E., *Étude sur les conflits sociaux liés à la gestion des terres et des propriétés foncières dans les localités de Kinyankonge, Nyabugete et Kamenge*, Bujumbura, OAG, avril 2005 ; NYENYEZI, B. A., ANSOMS, A., "L'arène foncière au Burundi : mieux comprendre les rapports de force", *L'Afrique des grands lacs. Annuaire 2010-2011, op. cit.*, p. 49-71.

<sup>2</sup> PÉZARD, S., DE TESSIÈRES, S., "L'insécurité est une autre guerre, analyse de la violence armée au Burundi", Genève, Secrétariat de la Déclaration de Genève / Small Arms Survey, 2009. Voir aussi : entretiens avec les organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des droits de l'homme au Burundi, novembre-décembre 2012.

à cette problématique. Il s'agit aussi d'une expression des limites du cadre légal foncier burundais dont les incohérences et les lacunes ne facilitent pas le travail réalisé au sein de ces mécanismes. C'est d'ailleurs un tel constat qui a été à la base de plusieurs projets de réformes de ce cadre légal. D'abord annoncées par l'Accord d'Arusha<sup>3</sup>, ces réformes ont ensuite été entreprises par les institutions issues des élections de 2005. La Lettre de politique foncière adoptée en 2008 indique les orientations du gouvernement burundais pour organiser certains aspects des réformes dont « l'accès à la terre et à ses ressources naturelles, en particulier l'appropriation de la terre et la sécurisation des droits y afférant ». <sup>4</sup> L'un des enjeux majeurs des réformes foncières devait être, selon la même Lettre, de « rapprocher des lois conçues au niveau central mais peu utilisées aux échelons locaux, de pratiques généralisées à l'échelle collinaire ». <sup>5</sup> Une telle orientation confirme le souci du législateur burundais de rapprocher le légal des pratiques ; mais aussi son intention d'uniformiser les normes à travers tout le pays afin de faire cesser la confrontation entre un système foncier étatique doté de la force légale et un système foncier coutumier jouissant d'une importante légitimité sociale.

Mais si au Burundi la problématique du pluralisme juridique dans le domaine foncier se pose officiellement en ces termes, dans la pratique, elle se pose de plus en plus en termes de « conflits d'autorité ». En effet, on retrouve de plus en plus d'institutions qui s'affrontent au sein des mécanismes de résolution des conflits fonciers au Burundi. Plus concrètement, il ne se passe pas un jour sans qu'on entende, dans les médias burundais, des médiateurs de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB)<sup>6</sup> désapprouvant les décisions de juges judiciaires, des médiateurs d'ONG se plaignant des décisions de certains élus collinaires, des médiateurs religieux déplorant des décisions de médiateurs traditionnels, etc. Il s'agit là d'une confrontation des autorités que nous allons désigner par les termes de « conflits d'autorité » dans le présent article. Ces autorités appartiennent à différents espaces correspondants aux cadres normatifs relatifs aux mécanismes de résolution des conflits fonciers burundais : les mécanismes juridictionnels classiques (juges des cours et tribunaux), les mécanismes alternatifs (médiateurs des ONG et des Églises, les conseillers collinaires, etc.) et les mécanismes spéciaux (les membres de la CNTB). Souvent, ces conflits portent sur les approches, les normes et/ou les pratiques des uns et des autres relatives à la résolution des conflits. Elles aboutissent

---

<sup>3</sup> L'Accord d'Arusha est un accord de paix fondateur du Burundi qui entre dans une transition politique en 2000 après une décennie de guerre civile. Il est signé le 28 août 2000 à Arusha, en Tanzanie, et sous l'égide de Nelson Mandela. Il entre en vigueur en novembre 2001. Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Arusha, 28 août 2000.

<sup>4</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *La Lettre de politique foncière*, 2008, p. 3.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>6</sup> Il s'agit d'un mécanisme de résolution des conflits sur lequel nous allons revenir.

très souvent à une contestation de légitimité, voir de l'autorité des uns et des autres.

Il s'agit là d'une situation décrite par Lund et Sikor, qui défendent l'idée selon laquelle, dans des contextes spécifiques aux sociétés postcoloniales, caractérisées par une pluralité légale et normative, « les conflits sur les ressources portent autant sur l'accès aux ressources que sur la constitution de l'autorité ». <sup>7</sup> En d'autres termes, dans des tels contextes, les conflits fonciers s'accompagnent parallèlement des conflits de légitimité entre les autorités susceptibles de les résoudre. Ces auteurs montrent que dans les sociétés postsocialistes et postcoloniales, l'autorité politique ne relève pas uniquement de l'État, mais aussi d'autres instances, ce qui fait que les relations d'autorité se superposent ou changent souvent. Ces changements peuvent ensuite donner lieu à une modification de statut sur la propriété des personnes. C'est ainsi que, dans certaines circonstances, certains perdront leur statut de propriétaire foncier à l'avènement d'un nouveau régime qui ne reconnaîtra pas la légitimité des autorités qui auront attribué ce statut auparavant.

Expliquant la notion de « forum shopping » <sup>8</sup> dans la situation qu'ils décrivent, Lund et Sikor montrent comment, « lorsque les relations d'autorité se superposent, les acteurs sociaux sont susceptibles de présenter leurs griefs concernant la propriété à des institutions politico-légales variées, rendant les relations de propriété ambiguës pour les outsiders ». <sup>9</sup> Ils montrent que cette ambiguïté est encore plus grande lorsqu'on « présente ses griefs devant des institutions où on assiste à une compétition de pouvoir parmi les acteurs internes ». <sup>10</sup> C'est ainsi que les auteurs soulèvent la notion de « shopping forum » (à ne pas confondre avec « forum shopping ») qui a lieu lorsque les institutions rentrent en compétition en cherchant les demandes/griefs de propriété afin de pouvoir construire et consolider leur légitimité en relation avec les compétiteurs. <sup>11</sup> Par là, Lund et Sikor montrent comment l'accès et la propriété concernant les ressources naturelles sont fortement liés à l'exercice du pouvoir et de l'autorité. Ces auteurs soutiennent en effet que le processus de recherche des autorisations pour la propriété a aussi comme effet d'offrir l'autorité à l'institution politique légale qui offre cette autorisation. Et les auteurs estiment qu'en conséquence

---

<sup>7</sup> SIKOR, Th., LUND, Ch., "Access and Property: A Question of Power and Authority", *Development and Change*, Vol. 40, p. 1, 2009.

<sup>8</sup> Voir : VON BENDA-BECKMANN, K., "Forum Shopping and Shopping Forums: Dispute Processing in a Minangkabau Village in West Sumatra", *Journal of Legal Pluralism*, vol. 19, 1981, p. 117 ; MEINZEN-DICK, R. S., PRADHAN, R., *Legal pluralism and dynamic property rights*, CAPRI Working Paper no. 22, CGIAR System-Wide Program on Collective Action and Property Rights, Washington, D.C., IFPRI, 2002.

<sup>9</sup> SIKOR, Th., LUND, Ch., *op. cit.*, p. 10.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

« les conflits sur les ressources naturelles dans un contexte institutionnel pluraliste sont des processus quotidiens de formation étatique ».<sup>12</sup>

En partant de deux cas de terrain, le présent article traite de l'instrumentalisation du pouvoir étatique dans les dynamiques d'autorité et de pouvoir au sein de l'arène foncière au Burundi. L'article montre tout d'abord comment, dans le contexte de pluralisme institutionnel, les conflits fonciers portent autant, au Burundi, sur l'accès à la terre que sur l'autorité d'institutions qui permettent cet accès (1). L'article montre ensuite la manière dont le parti au pouvoir<sup>13</sup> essaye d'accroître celui des institutions qui lui sont proches, et en même temps d'affaiblir celui des institutions qu'il considère comme opposantes, en utilisant diverses stratégies grâce au pouvoir étatique qu'il contrôle (2). L'article montre enfin comment, pour y parvenir, le parti au pouvoir utilise le discours sur le renforcement de l'autorité étatique et sur la rationalisation de la gestion des conflits fonciers. Il tente par là de comprendre dans quelles mesures et comment la volonté de renforcer le pouvoir d'un régime peut parfois dicter certains aspects essentiels d'une réforme foncière, au mépris du bien commun et à l'insu des « outsiders » (3).

C'est ce que nous allons essayer d'illustrer dans le point ci-après qui propose deux études de cas – d'abord au plan national et ensuite au plan local –, avant de conclure sur une réflexion relative à l'instrumentalisation du pouvoir étatique dans les dynamiques de pouvoir et d'autorité dans l'arène foncière au Burundi.

## **2. DES CONFLITS D'AUTORITÉ À L'IMMIXTION DES PARTIS POLITIQUES DANS L'ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI : ÉTUDES DE CAS AUX PLANS NATIONAL ET LOCAL**

Le présent point propose deux études de cas portant sur les conflits d'autorité dans l'arène foncière au Burundi. Ces études de cas se basent essentiellement sur le travail de terrain que nous avons fait entre novembre et décembre 2012 dans ce pays et qui est en continuité avec les investigations que nous avons entamées depuis novembre 2011. Ces conflits d'autorité font suite à de conflits fonciers ouverts entre institutions appartenant aux trois différents mécanismes de résolution des conflits fonciers au Burundi : les mécanismes juridictionnels classiques (cours et tribunaux), les mécanismes alternatifs (conseils collinaires, institution coutumières des Bashingantahe, ONG, Églises) et les mécanismes spéciaux

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>13</sup> Il s'agit du parti CNDD-FDD, au pouvoir depuis sa victoire électorale en 2005 après 11 années de rébellion. Très populaire et populiste, ce parti est largement majoritaire dans toutes les institutions de la République burundaise et, comme nous allons le voir plus loin, n'hésite pas à recourir à des moyens peu démocratiques pour renforcer son pouvoir.

(la CNTB). Pour essayer de mieux comprendre les conflits d'autorité au sein de ces mécanismes, le présent point commence par analyser le passage de ces conflits d'autorité aux conflits politiques dans l'arène foncière au plan national (Cas n° I). Ensuite, il propose de comprendre comment se manifestent ces conflits d'autorité dans l'arène foncière au plan local (Cas n° II).

## **2.1. Conflits d'autorité et conflits politiques dans l'arène foncière nationale au Burundi (Cas n° I)**

Depuis le 31 octobre 2012, le Haut Commissariat aux Réfugiés a commencé le rapatriement des 35 000 derniers réfugiés burundais alors présents sur le sol tanzanien, dans le camp de Mtabila.<sup>14</sup> Il s'agit du reste des 800 000<sup>15</sup> réfugiés hutu qui se sont retrouvés dans plusieurs camps en Tanzanie suite aux conflits politico-ethniques qu'a connus le Burundi depuis 1962.<sup>16</sup> Au départ de ces réfugiés, leurs terres avaient été systématiquement occupées par leurs voisins ou attribuées à de nouveaux occupants sur ordre de l'administration publique de l'époque. C'est pour cette raison que beaucoup de ces réfugiés n'ont pu récupérer leur terre une fois rapatriés, ce qui a été à la base de plusieurs conflits fonciers. À la fin de la guerre civile, l'Accord de paix d'Arusha<sup>17</sup> demandait que les réfugiés qui retournaient puissent, avec l'aide du gouvernement, récupérer leurs terres occupées.<sup>18</sup> L'Accord énonçait plusieurs principes quant au retour des réfugiés : tout d'abord, celui-ci devait être volontaire et se faire dans la dignité et la garantie de sécurité. Ensuite, des mécanismes d'accueil devaient être mis en place. En outre, l'Accord demandait que la récupération des terres des réfugiés se fasse selon les lois du Burundi et le principe de l'Accord d'Arusha pour lequel « tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses

---

<sup>14</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, CNTB, *Rapport 2012*, Bujumbura, décembre 2012.

<sup>15</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *op. cit.*

<sup>16</sup> UNHCR, *Statistiques sur la situation des réfugiés burundais au 29 juin 2009*.

<sup>17</sup> L'Accord d'Arusha est l'acte fondateur du Burundi post-conflit signé en 2000 par différents belligérants et qui a débouché sur un gouvernement de transition installé en 2001. Depuis novembre 2003, le groupe rebelle CNDD-FDD intègre les institutions de la transition en combattant la nouvelle armée nationale et remporte les élections de 2005. Le dernier groupe rebelle, le FNL, intègre les institutions nationales en 2009 et participe aux élections de 2010.

<sup>18</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, *op. cit.*, Annexe IV, Rapport de la Commission IV, Chapitre 1 : Reconstruction et développement, point 2, al. e). Rappelons qu'avant l'Accord d'Arusha, le décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991, qui a remplacé le décret-loi n° 1/19 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973, est le seul instrument juridique de référence pour les terres appartenant aux réfugiés de 1973, *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Annexe IV, Rapport de la Commission IV, point 1.2.3. b).

biens, notamment sa terre »<sup>19</sup> et, en cas d'impossibilité, il « doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation ».<sup>20</sup> Enfin, l'Accord privilégiait une recherche de consensus entre les droits acquis et les restitutions des droits des expatriés.

Au retour des premiers réfugiés, ces principes n'ont quasiment pas été appliqués.<sup>21</sup> Une « Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés » (CNRS) a cependant été mise en place en 2002 pour, entre autres, aider les rapatriés à récupérer leurs terres.<sup>22</sup> En 2006, la CNRS a été remplacée par la « Commission nationale des terres et autres biens » (CNTB)<sup>23</sup> dont le mandat est « de connaître les litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés à des tiers ou à des services publics ou privés ».<sup>24</sup> La CNTB a tenté alors de travailler dans l'esprit de l'Accord d'Arusha, essayant de chercher un équilibre entre les droits des réfugiés, les droits acquis et la paix sociale. En effet, selon les termes de la loi qui la régit, la CNTB est guidée « par l'impératif de concilier les objectifs du respect de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ».<sup>25</sup> Son président d'alors, l'abbé Aster Kana, d'ethnie hutu<sup>26</sup>, aurait privilégié la conciliation et la tolérance mutuelle entre les concernés qu'il réunissait d'abord afin de les amener à rechercher une solution juste et équitable.<sup>27</sup>

Comme d'un côté les réfugiés réclamaient leur réintégration totale et sans condition dans leurs droits originaires, et que les occupants en demandaient autant au nom de leurs droits acquis, ce président de la CNTB a essayé alors

<sup>19</sup> *Ibid.*, Annexe IV, Rapport de la Commission IV, Chapitre 1 : Reconstruction et développement, point 1433, b).

<sup>20</sup> *Ibid.*, c).

<sup>21</sup> ICG, *op. cit.*, p. 10.

<sup>22</sup> L'Accord d'Arusha invite également le gouvernement à mettre en place « une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) qui a pour mandat d'organiser et de coordonner (...) le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et à se réinsérer », ainsi qu'une « sous-commission de la CNRS ayant pour mandat spécifique de traiter les questions relatives aux terres ». Elle a été instituée par la loi n° 1/017 du 13 décembre 2002.

<sup>23</sup> Régie par la loi n° 1/17/2006 portant Missions, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. De 2006 à ce jour, la CNTB a enregistré près de 30 000 plaintes, dont près de 20 000 ont été clôturées et 10 000 restent en suspens.

<sup>24</sup> Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, *Organisation et activité 2006-2010*, Bujumbura, CNTB, 2010, p. 1-3.

<sup>25</sup> L'article 9 de la loi régissant la CNTB indique l'approche du travail : concilier la loi, l'équité, la réconciliation et la paix sociale.

<sup>26</sup> Il est important de savoir que plusieurs personnes sur le terrain croient que l'abbé Kana était d'ethnie tutsi et que ce serait pour cette raison qu'il avait une autre approche de résolution des conflits fonciers que celle actuellement prônée par le parti au pouvoir.

<sup>27</sup> Voir : RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, COMMISSION NATIONALE DES TERRES ET AUTRES BIENS, «État des lieux des problèmes fonciers burundais», Communication à l'Atelier national de présentation de l'étude sur la problématique foncière et les solutions alternatives face aux défis de la réintégration des sinistrés, du 24 au 25 septembre 2008.

de couper la poire en deux, en demandant que le gouvernement ne reste pas sous la menace permanente de la restitution des terres mais qu'il soutienne une position intermédiaire de partage de celles-ci.<sup>28</sup> C'est ainsi que, depuis 2006, plus de 12 000 dossiers de conflits fonciers ont été clôturés par des arrangements à l'amiable.<sup>29</sup> Décédé en 2009, l'abbé Aster Kana a été remplacé par Monseigneur Bambonanire Sérapion, d'ethnie hutu, qui a complètement remis en question l'approche de son prédécesseur. En effet, pour Monseigneur Bambonanire, « le partage entre les occupants et les rapatriés maintient le statu quo de conflits et constitue un déni flagrant de justice qui, à la longue, engendre un tas de frustrations qui déboucheront nécessairement sur la révolte et la vengeance aveugle ». <sup>30</sup> Pour lui, « seule la restitution complète est gage d'une paix durable, en même temps qu'elle garantit une cohabitation sécurisée et sereine entre les ennemis d'hier ». <sup>31</sup>

C'est à une telle approche que s'opposent actuellement plusieurs juges, membres de la société civile, membres du clergé, médiateurs coutumiers, intervenant tous directement comme « médiateurs » au sein de différents mécanismes de résolution de conflits fonciers au Burundi.<sup>32</sup> À l'exception des juges<sup>33</sup> des juridictions classiques, la plupart de ces médiateurs sont partisans de l'approche du partage des terres entre les rapatriés et les occupants des terres.<sup>34</sup> Les juges quant à eux sont très divisés sur la question et semblent, pour la plupart, privilégier les « droits acquis » des occupants. Plusieurs acteurs politiques hutu ont mis l'approche de ces juges sur le compte des affinités ethniques, arguant que « les juges, qui sont majoritairement tutsi, essaient d'utiliser la rigueur du droit écrite au profit de leurs frères tutsi qui ont accaparé les terres des Hutus contraints de partir en exil durant la guerre ». <sup>35</sup> Il en serait de même pour certains médiateurs

---

<sup>28</sup> Ces mots ont été empruntés au Rapport de la Commission chargée de la révision du code foncier du 24 décembre 2001, à sa page 10.

<sup>29</sup> Entretien avec le porte-parole de la CNTB, Bujumbura, décembre 2012.

<sup>30</sup> Entretien, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> En effet, il faut rappeler que la CNTB ne s'occupe que des conflits fonciers qui impliquent les rapatriés et les sinistrés. Selon ses derniers chiffres, la CNTB ne s'occupe que de 20 pourcent des conflits fonciers ; le reste des conflits se traite au plan local par les médiateurs traditionnels, les ONG, les églises et seulement après des cours et tribunaux. Tous ces intervenants ont des logiques différentes.

<sup>33</sup> L'essentiel des juges que nous avons rencontrés s'inscrivent dans la logique de la loi qui admet une prescription acquisitive aux occupants possesseurs de bonne foi. Il y a cependant des juges qui soutiennent la logique de partages en basant leur positionnement non sur la loi mais sur l'Accord d'Arusha. Il faut aussi remarquer qu'il est des juges membres du parti au pouvoir qui soutiennent simplement la position de leur parti, alors que d'autres s'y inscrivent par peur de perdre leur emploi.

<sup>34</sup> Par exemple, alors que la CNTB privilégiait le partage et actuellement la restitution aux réfugiés, les cours et tribunaux ont souvent privilégié les droits acquis.

<sup>35</sup> Nous soutenons que, bien qu'il y ait des juges qui réfléchissent de cette façon, la réalité sur le terrain est plus complexe que cela. Cependant, nous ne pouvons pas négliger les

coutumiers, médiateurs des ONG ou membres du clergé qui, selon ces mêmes acteurs politiques hutu, « sont des Tutsi et essaient toujours de régler les conflits fonciers en faveur de leurs frères tutsi en promouvant le partage ». <sup>36</sup> Selon un homme politique hutu de l'opposition <sup>37</sup>, « n'eût été la volonté manifeste du parti au pouvoir actuellement de réduire le pouvoir de ces médiateurs tutsi et de donner aux élus collinaires une légitimité légale, presque toutes les terres des Hutu seraient actuellement accaparées par ces Tutsi ». <sup>38</sup>

Ces conflits d'autorité entre différentes institutions appartenant aux mécanismes de résolution des conflits fonciers au Burundi ont été signalés clairement par l'actuel président de la CNTB lorsqu'il s'est exprimé sur le sujet en septembre 2012 : « (...) dès le début, nos membres [de la CNTB] et nos collaborateurs engagés sur terrain ont dû faire face à une résistance générale contre l'objectif fondamental de la CNTB qui est le rétablissement du sinistré dans ses droits. Contre la CNTB en effet, des politiciens, des magistrats, des membres d'une certaine Société Civile, des journalistes, des hommes et des femmes d'Eglise se sont ligüés pour prêter main forte aux occupants des terres et des biens des sinistrés, pour empêcher ces derniers de recouvrer les droits de propriété qu'ils ont injustement perdus. (...) Il y a des solutions par arrangement à l'amiable qui sont annulées et des plaintes déjà aux mains de la CNTB qui sont reçues devant les tribunaux comme s'il y avait concurrence entre nous (...). Et le plus dur dans tout cela, c'est de constater qu'il y a comme une recherche affichée chez l'un ou l'autre, d'une sentence contraire à la décision conciliatrice de la Commission. » <sup>39</sup>

Ce débat a vite été récupéré par les partis politiques qui se sont vus divisés en deux camps : « le camp tutsi et le camp hutu » <sup>40</sup>. Pour ce qui est du camp tutsi tout d'abord, on a vu des partis politiques tutsi <sup>41</sup>, représentés par l'UPRONA, s'insurger contre toute expulsion d'occupants des terres des rapatriés. <sup>42</sup> En effet, pour l'UPRONA, « le fonctionnement actuel de la CNTB est déplorable car aucun arrangement, dans toutes les provinces du

---

conséquences de cette vision « ethniciste » dont la propagation a coûté la vie à des milliers de Burundais dans les années passées.

<sup>36</sup> Entretien avec un responsable du FRODEBU, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Entretien avec un responsable du CNDD, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>39</sup> Discours du président de la CNTB à la conférence de presse du 16 septembre 2011, Bujumbura. Le président de la CNTB nous a réitéré ces propos pendant notre entretien en décembre 2012.

<sup>40</sup> Loin de nous la volonté de limiter cette problématique à une lecture Hutu-Tutsi. Nous essayons simplement d'analyser la manière dont elle est construite par les acteurs politiques et ensuite relayée par les médias.

<sup>41</sup> Au Burundi, on désigne par parti hutu ou tutsi un parti politique dans lequel les Tutsi ou les Hutu sont majoritaires. Dans le fond, il s'agit de partis mono-ethniques mais qui intègrent en leur sein des personnes de l'autre ethnie comme l'exige la loi sur les partis politiques.

<sup>42</sup> Rappelons que la plupart des occupants qui ont repris les terres des exilés en 1972 étaient des Tutsi et qu'ils constituent aujourd'hui l'essentiel de l'électorat tutsi.

pays, n'a été conclu depuis que Monseigneur Sérapion Bambonanire est à la tête de cette Commission à cause de sa nouvelle vision moins conciliante exigeant la restitution intégrale des terres sans aucune considération »<sup>43</sup> – ce qui n'aurait pas permis une résolution durable des conflits fonciers. C'est dans ce cadre que l'UPRONA a demandé au gouvernement d'exiger que la CNTB retourne à la stratégie ancienne consistant au partage des terres entre réfugiés et occupants.<sup>44</sup> Il existe cependant des partis politiques hutu de l'opposition qui s'inquiètent de l'ampleur que sont en train de prendre les décisions de la CNTB. Pour ces partis, toutefois, le problème ne se pose pas plus en termes de l'approche de la CNTB qu'en termes de la légalité de son action en général. Selon le responsable de l'un de ces partis, « la CNTB n'a aucune prérogative pour le moment de déposséder les terres des uns pour les attribuer aux autres. Elle doit impérativement attendre les conclusions de la Commission Vérité et Réconciliation, comme le prévoient les Accords d'Arusha signés en août 2000 ».<sup>45</sup>

Pour ce qui est des partis hutu ensuite, représentés par l'actuel parti au pouvoir, ils estiment qu'il ne devra pas être question de retourner à l'ancienne approche consistant dans le partage des terres entre les rapatriés et les occupants des terres.<sup>46</sup> Pour ce parti en effet, « le Burundi n'est plus en période de guerre et mais de paix et ce sont les lois qui doivent être appliquées dans le règlement des contentieux. Le Burundi est un État de droit depuis la signature de l'Accord d'Arusha et l'actuel parti au pouvoir essaye de faire respecter ce principe depuis les élections de 2005 ».<sup>47</sup> Il faut rappeler qu'avant son accession au pouvoir en 2005, dans ses séances de sensibilisation de l'électorat hutu, ce parti aurait promis aux réfugiés de leur restituer l'intégralité de leurs terres.<sup>48</sup> D'ailleurs, soutenant la CNTB, le porte-parole du parti au pouvoir, Onésime Nduwimana, a été clair en novembre 2012 devant les médias burundais : « Quiconque parvient à prouver qu'une maison ou un terrain lui appartient, qu'il rentre automatiquement dans ses droits. »<sup>49</sup> Dans son discours annuel en décembre

<sup>43</sup> Journal *Iwacu*, Bujumbura, avril 2012. Ce discours a été réitéré par le parti UPRONA tout au long de l'année 2012.

<sup>44</sup> « *La CNTB a sauté, pieds joints, plusieurs étapes prévues à Arusha et a commencé à régler les problèmes de terres et autres biens sans attendre le travail de la CVR* », indique le député uproniste, Bonaventure Niyoyankana, dans le journal *Iwacu*, 19 novembre 2012.

<sup>45</sup> Entretien avec l'un des responsables du CNDD, Bujumbura, novembre 2012. Il faut savoir que ces partis hutu s'opposent à la gouvernance du parti au pouvoir, le CNDD-FDD, depuis 2005, à la légitimité de son gouvernement depuis 2010 et à l'orientation que ce gouvernement a donnée à la construction étatique depuis 2005, orientation qui, selon eux, n'est pas en accord avec les prescrits de l'Accord d'Arusha.

<sup>46</sup> Entretien avec des responsables des partis hutu, du CNDD-FDD, du FRODEBU et du CNDD en particulier, Bujumbura, novembre-décembre 2012.

<sup>47</sup> Entretien avec des responsables du parti au pouvoir, Bujumbura, novembre-décembre 2012.

<sup>48</sup> Propos confirmés lors de nos interviews en novembre et décembre 2012 par des rapatriés et des hommes politiques des partis hutu.

<sup>49</sup> Intervention à la Radio publique africaine (RPA), 13 novembre 2012.

2012, le Président de la République a choisi son camp de façon encore plus claire et tranchée : « Nous apprécions beaucoup le travail que la CNTB est en train de faire, et la façon dont elle s'acquitte de sa mission (...). Que ceux qui travaillent à la CNTB soient donc rassurés. Qu'ils continuent l'accomplissent de leur mission en toute équité, et qu'ils ne s'inquiètent pas à cause de ceux qui les diabolisent en leur prêtant des intentions qu'ils n'ont pas. »

Ces conflits (d'abord entre les rapatriés et les occupants des terres, ensuite entre les autorités œuvrant au sein de différents mécanismes de résolution des conflits, et enfin entre les acteurs politiques soutenant les autorités s'inscrivant dans des approches qui servent leurs intérêts politiques) ces conflits, donc, ont eu des conséquences qui risqueront de déstabiliser le Burundi pour un long moment encore. Depuis 2012, on assiste de plus en plus à une explosion de recours contre les décisions qui avaient résolu les conflits fonciers à travers l'approche d'un partage des terres à l'amiable entre les rapatriés et les occupants. En effet, depuis 2009, la loi permet un recours contre des arrangements à l'amiable antérieurement coordonnés par la CNTB. Nous avons suivi de près les revendications d'environ 350 familles de rapatriés au sud du Burundi, dans la province de Makamba, qui, au cours du mois de janvier 2013, sont revenus sur leur accord de partage des terres à l'amiable passé et établi sous la médiation de feu Aster Kana, ancien président de la CNTB. Dans une lettre de désengagement adressée au bureau provincial de la CNTB à Makamba, ces rapatriés demandent à cet organe de leur octroyer l'entièreté des terres qu'ils affirment avoir occupées avant de s'exiler.

Quant aux occupants qui ont partagé les terres avec les rapatriés, ils estiment que la CNTB devrait essayer de trouver une solution pour une cohabitation pacifique entre résidents et rapatriés. Leur position est fondée sur le fait qu'ils estiment qu'il « n'est pas facile d'établir exactement qui a le droit à cette terre en réalité ». <sup>50</sup> Ils rappellent aussi que « l'Accord d'Arusha stipule que les résidents devraient céder les terres qu'ils avaient occupées après avoir reçu des mesures d'accompagnement de nature à leur permettre de continuer à vivre ». <sup>51</sup> Ainsi, pour eux, l'État burundais devrait d'abord satisfaire cette préoccupation avant de penser à les chasser, sans autres formes de procès, des terres sur lesquelles ils ont un droit acquis du fait qu'ils en ont été possesseurs de bonne foi pendant plus de 30 ans. <sup>52</sup> Pour Basile Mazeze, président de la CNTB en province de Makamba, ce conflit nécessite une attention particulière dans la mesure où « la véracité du dossier reste difficile à prouver ». <sup>53</sup> Le gouverneur de cette province a été plus clair :

---

<sup>50</sup> Entretien avec l'un des responsables des occupants, Bujumbura, décembre 2012.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Entretien avec la CNTB, Bujumbura, novembre 2012.

il soutient le point de vue du gouvernement et estime que « la justice n'implique pas le partage de sa terre avec celui qui l'a accaparé, même s'il est possesseur de bonne foi ».<sup>54</sup>

Selon certaines organisations de la société civile burundaise, « il y a actuellement un risque que les dizaines de milliers de litiges fonciers conclus par arrangement à l'amiable sous la présidence de feu Abbé Kana (et qui tentaient de concilier la loi, l'équité, la réconciliation nationale et la paix sociale) soient rouverts sur demande des rapatriés au risque d'ensanglanter encore une fois le pays ».<sup>55</sup> Actuellement le contexte demeure tendu. Du côté de la CNTB, la fermeté reste de rigueur de façon générale : « Nous devons, à tout prix, permettre à ceux qui ont été forcés de quitter leurs terres, d'abandonner leurs biens, par force ou par crainte pour leur sécurité, de retrouver l'intégralité de leurs terres sans délai ni condition »<sup>56</sup>, affirme le président de la CNTB. Il y a lieu de se rendre compte qu'au sein même de la CNTB, les positions sur la nouvelle approche de son président sont divergentes selon qu'on appartient à tel ou tel parti politique, selon qu'on est de telle ou telle ethnie ou selon qu'on est pro ou contre tel ou tel mécanisme de résolution de conflits fonciers.<sup>57</sup> En outre, selon le vice-président de la CNTB, ce sont les rapatriés qui vont souvent réclamer la révision des arrangements auprès de la CNTB mais que celle-ci « ne peut pas chasser un occupant qui n'a aucun autre endroit où aller, et c'est là que le partage intervient. Il peut être en parties égales ou pas, selon les cas ».<sup>58</sup>

Pour ceux qui s'inscrivent en faux contre la nouvelle approche du président de la CNTB, ils estiment que « la CNTB s'inscrit dans le cadre d'une justice restauratrice, promeut une approche gagnant-gagnant et ne peut pas travailler comme des juridictions classiques où il y a un vainqueur et un vaincu, quelqu'un qui est rétabli dans ses droits et un autre qui est sanctionné conformément à la loi, au risque de rallumer les conflits fonciers »<sup>59</sup>. Certains partis de l'opposition opposés à la CNTB sont allés plus loin : « Consumée par la haine ethnique, la CNTB est comme un outil du parti au pouvoir qui veut transformer un conflit de nature politique en conflit ethnique (...). La CNTB est manipulée par le parti au pouvoir et son acharnement à chasser les déplacés a pour but de les disperser sur les collines gérées par leurs anciens bourreaux, pour les affaiblir, afin qu'ils ne puissent pas témoigner à la CVR (...). Ils veulent les intimider, grâce à l'action des Imbonerakure<sup>60</sup>, pour qu'ils votent pour le parti au pouvoir en

---

<sup>54</sup> Entretien à Bujumbura, novembre 2012.

<sup>55</sup> Entretien avec des responsables de la société civile, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>56</sup> Entretien, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>57</sup> Entretien avec les membres de la CNTB, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>58</sup> Discours contraire de celui du président de la CNTB, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>59</sup> Entretien avec différents membres de la CNTB, Bujumbura, novembre 2012.

<sup>60</sup> C'est le nom du groupe des jeunes du parti au pouvoir. Beaucoup de rapports de la société civile burundaise et internationale ont qualifié ce groupe de « milice » du parti CNDD-FDD.

2015 ». <sup>61</sup> Le gouvernement quant à lui continue à soutenir la CNTB. D'ailleurs, il entendrait renforcer les pouvoirs de la CNTB afin de lui permettre « de faire face au comportement hostile de certains magistrats des juridictions ordinaires qui savent ce que la commission parvient à construire au prix de tant d'efforts et de sacrifices », a déclaré le président de la CNTB.

Par exemple, l'article 19 de la loi qui régit la CNTB stipule qu' « en cas de non règlement à l'amiable par la Commission, la partie intéressée peut saisir la juridiction compétente et la décision de la Commission reste exécutoire jusqu'à l'épuisement de toutes les voies de recours judiciaires ». <sup>62</sup> Cette loi est anticonstitutionnelle selon plusieurs partis de l'opposition. En effet, dans l'esprit de son texte, <sup>63</sup> la constitution burundaise prévoit qu'il ne doit pas y avoir de pluralisme institutionnel qui mènerait à des conflits d'autorité dans le domaine judiciaire. L'exemple donné dans le cas développé ici permet de montrer le bien fondé de ce principe constitutionnel.

## **2.2. Conflits d'autorité dans l'arène foncière locale au Burundi (Cas n° II)**

Les expériences des conflits politico-ethniques qu'a connues le Burundi depuis 1962 illustrent la manière dont les désaccords entre les acteurs politiques au niveau central peuvent être manipulés et relayés au niveau local, et aboutir à des conflits sanglants. En effet, avant la signature de l'Accord de paix d'Arusha en 2000, les revendications d'acteurs politiques burundais étaient essentiellement centrées sur la participation démocratique de tous les citoyens à la gestion du pouvoir. <sup>64</sup> Constitués en camps tutsi d'un côté et hutu de l'autre, le discours que mobilisaient ces acteurs politiques à la base était cependant différent. Il insistait sur la crainte d'épuration ethnique, d'exclusion socio-politique et d'accaparement des ressources par une seule ethnie. Comme nous allons le voir plus loin, actuellement, ce sont les Tutsi et certains Hutu de l'opposition se disant exclus et menacés qui sont en train d'adopter un tel discours. <sup>65</sup> Si les opposants adeptes d'un tel discours l'utilisent de façon ouverte, le parti au pouvoir s'en sert aussi mais de façon

<sup>61</sup> Déclaration du président de l'UPRONA, avril 2012. Propos réitérés dans nos entretiens avec des membres des partis d'opposition en décembre 2012.

<sup>62</sup> Voir par exemple le rapport de la conférence de presse sur la CNTB animée par l'ancien président, Jean-Baptiste Bagaza, le 12 décembre 2012.

<sup>63</sup> Voir le Titre VII de la Constitution du Burundi, 2005.

<sup>64</sup> Entretien avec les hommes politiques, Bujumbura, novembre-décembre 2012 ; voir aussi les textes de l'Accord d'Arusha, *op. cit.*

<sup>65</sup> Ce discours, utilisé de plus en plus par des élites politiques, n'a plus la même teneur car le système a changé. De façon générale, la confrontation politique n'oppose plus les Hutu et les Tutsi depuis les élections de 2005 qui ont vu un parti hutu accéder au pouvoir. Mais depuis le début des retours progressifs des réfugiés, les élites politiques ont trouvé une base pour mobiliser leur électorat, et on ne devrait pas négliger les conséquences qui peuvent en résulter.

voilée. D'où la nécessité de comprendre comment ce discours est en train de se relayer au plan local et de cerner les cadres qui le soutiennent. Pour y parvenir, nous allons tout d'abord essayer de comprendre les causes et les processus des conflits d'autorité – découlant de la confrontation entre diverses approches de règlements des conflits fonciers – en partant du cas de la commune de Mwakiro<sup>66</sup>. Nous allons ensuite tenter de comprendre les causes et les processus de politisation de ces conflits d'autorité et les conséquences qui en résultent.

En effet, Mwakiro est l'une de sept communes de la province de Muyinga. Elle est subdivisée en 29 collines et l'agriculture y occupe plus de 95 % de la population. Celle-ci s'adonne « principalement à la production de cultures vivrières et industrielles et, dans une moindre mesure, aux cultures maraîchères et fruitières ». <sup>67</sup> Étant l'une des plus élevées de la province, la densité moyenne de cette commune est de 281 habitants au km<sup>2</sup>. Comme l'essentiel des communes du Burundi, Mwakiro connaît plusieurs conflits fonciers depuis la fin de la guerre et n'a pas échappé aux différentes réformes et initiatives destinées à trouver des solutions adéquates et durables à ces conflits. Dans cette commune, le règlement des conflits fonciers finit souvent par opposer plusieurs autorités d'institutions appartenant à différents mécanismes de résolution : les élus collinaires contre les Bashingantahe, les autorités communales contre les ONG, les responsables d'Églises contre les élus locaux, etc. Ces conflits entre autorités ont par la suite acquis des dimensions politiques souvent inquiétantes : l'immixtion des autorités administratives dans les mécanismes de résolution des conflits fonciers, la politisation des conflits fonciers par des représentants des partis politiques, l'ingérence des jeunes militants des partis politiques (qualifiés souvent de « milices » des parties politiques<sup>68</sup>) dans les conflits fonciers, etc.

Premièrement, nous avons observé des conflits d'autorité opposant les élus collinaires et les Bashingantahe dans des conflits fonciers à Mwakiro, autour des marais de Nyambozi plus particulièrement.<sup>69</sup> En effet, à

---

<sup>66</sup> Afin de tenter de comprendre comment se manifeste pratiquement les conflits d'autorité liés aux conflits fonciers sur le plan local, l'un des co-auteurs du présent article est allé sur le terrain, dans la commune de Mwakiro.

<sup>67</sup> RÉPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA RECONSTRUCTION, PROGRAMME D'APPUI À LA GOUVERNANCE, *Monographie de la Commune Mwakiro*, Province Muyinga, Muyinga, septembre 2006, p. 5.

<sup>68</sup> Voir plus en détail : HUMAN RIGHTS WATCH, « *Nous allons vous ligoter et vous abattre* », *Les violences politiques restent impunies au Burundi*, Bujumbura, mai 2010.

<sup>69</sup> Enquête à Mwakiro, novembre-décembre 2012. Dans le marais de Nyambozi, un marais de 19 hectares, exploité par 318 familles. Ce marais appartient aux exploitants pour lesquels il a été réaménagé depuis son aménagement en 2010 par un projet de Caritas. Il s'agit d'un deuxième aménagement car ce marais a été déjà aménagé entre 1990 et 1991 dans le cadre d'un projet d'intensification de cultures vivrières (PISVM) de la FAO qui, à ce moment, était un projet pilote. Il s'agissait d'une intensification de la riziculture améliorée qui avait pour but de faire une démonstration et de vulgariser la technique de piquetage sur ligne et l'utilisation des engrais.

l'avènement de la guerre civile en 1993, plusieurs exploitants de ces marais, majoritairement hutu, ont abandonné leurs parcelles à cause de la guerre.<sup>70</sup> Celles-ci ont ensuite été reprises par des membres de leurs familles, des voisins, ou simplement des personnes venues d'autres communes. Beaucoup de ces nouveaux occupants ont par la suite vendu leurs parcelles à d'autres personnes. Ces marais étaient alors régis par le Code foncier de 1986 qui stipulait que « le marais appartient à la personne qui l'a défriché en premier » mais qu'il demeurait une propriété de l'État.<sup>71</sup> À leur retour à la fin de la guerre, certains de ces déplacés ont consulté les Bashingantahe afin de pouvoir récupérer leurs anciennes parcelles dans les marais (parcelles qui avaient déjà fait l'objet d'occupation par d'autres exploitants). Les Bashingantahe n'ont pas pu donner satisfaction à leurs demandes, arguant que les déplacés avaient abandonné les marais et que ceux-ci appartenaient désormais aux actuels occupants qui les avaient reçus de l'administration communale et/ou à ceux qui les avaient défrichés après le départ des déplacés.

N'étant pas satisfaits, ces déplacés ont décidé de s'adresser aux élus collinaires qui ont considéré positivement leur demande. En effet, pour ces élus, « les Bashingantahe n'avaient aucune autorité pour statuer sur cette affaire et, comme les déplacés qui les avaient contactés sont tutsi, ils ont été très partiaux car eux-mêmes sont tutsi »<sup>72</sup>. Mais les élus collinaires n'étaient pas en mesure de déterminer à qui revenait réellement les parcelles de terre des marais qui faisaient l'objet du conflit. Certains protagonistes revendiquaient la propriété de ces parcelles en arguant qu'ils étaient les premiers à les avoir défrichées ; d'autres acceptaient qu'ils ne les avaient pas défrichés en premier mais affirmaient les avoir achetées aux personnes qui les avaient défrichées ; d'autres encore disaient avoir trouvé des marais abandonnés et avoir reçu de la commune l'autorisation de les défricher et de les exploiter ; d'autres enfin estimaient que l'État avait le devoir de protéger leurs parcelles car c'est à cause de la guerre, un cas de force majeure, qu'ils avaient dû les abandonner.

Selon certains habitants, les élus collinaires ont dû « statuer sur cette affaire soit selon les appartenances ethniques ou politiques des parties aux conflits, soit en faveur de celui qui pouvait leur verser une ou plusieurs caisses de bière ».<sup>73</sup> D'ailleurs, ces pratiques leurs aurait été reprochées par certains Bashingantahe<sup>74</sup>, ce qui a été à la base de conflits entre les deux

---

<sup>70</sup> Entretien avec l'administrateur de Mwakiro à l'époque, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>71</sup> Les exploitants, surtout les agriculteurs, bénéficient du statut d'usufruitiers pour avoir contribué à l'aménagement de ces marais. Voir l'article 331, alinéa 2, du Code foncier burundais de 1986 en vigueur à l'époque.

<sup>72</sup> Entretien, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Pour certains Bashingantahe, il y avait la conception qu'ils étaient les médiateurs justes et que les élus collinaires spoliaient l'argent de la population dans la gestion des marais ; parce

institutions (les élus collinaires et les Bashingantahe), les uns se réclamant de la légitimité légale (les élus collinaires) et les autres de la légitimité sociale (les Bashingantahe). Il faut néanmoins préciser qu'à Mwakiro, de façon générale, les conflits entre les Bashingantahe et les élus collinaires ont souvent éclaté lorsqu'il était question des enjeux financiers et politiques. Mais lorsqu'il s'agit des questions sociales comme les mariages, les deuils, des conciliations familiales sans enjeux financiers, etc., les élus collinaires ne contestent jamais l'intervention des Bashingantahe ; au contraire, ils la sollicitent souvent.

Deuxièmement, les recherches sur le terrain ont aussi soulevé l'existence d'un autre type de tension dans les conflits fonciers, cette fois entre des autorités communales et des médiateurs d'ONG. Tout a commencé par un conflit foncier qui opposait un enseignant, Monsieur Nahimana Fulbert<sup>75</sup>, et cinq cultivateurs et militants du parti au pouvoir, à propos de la propriété d'un champ de 7 hectares.<sup>76</sup> En effet, dans la foulée des retours de déplacés, ces militants du parti au pouvoir avaient contacté une ONG locale qui s'occupait de la médiation des conflits fonciers, lui demandant de les « aider à récupérer leurs terres que cultivait Monsieur Nahimana Fulbert ». <sup>77</sup> Après avoir entendu les parties, l'ONG statua en faveur de l'enseignant « pour défaut de preuves suffisantes »<sup>78</sup>, ce qui ne plut pas aux cinq militants du parti au pouvoir qui décidèrent de saisir les élus collinaires pour faire appel de cette décision. Pour l'enseignant, il n'était pas question de porter cette affaire devant les élus collinaires qui, selon lui, « allaient forcément être du côté des cinq personnes de la partie adverse avec lesquels ces élus partagent le parti politique actuellement au pouvoir ». <sup>79</sup> De leur côté, les cinq militants réfutaient la légitimité de l'ONG qui avait statué sur cette affaire et remettaient en question son impartialité : « Ils se disent de la société civile ; ils sont tous des upronistes comme Fulbert et ils ne peuvent que le favoriser »<sup>80</sup>, disaient-ils. Trois semaines après le verdict de l'ONG, Fulbert fut menacé par des bandits qui le sommèrent de quitter son champ, ce qu'il fit par crainte pour sa vie. Le lendemain, son champ fut occupé par les cinq militants du parti au pouvoir, qui ensuite se seraient vantés d'en avoir reçu la propriété des élus collinaires.

---

que, même si dans la législation les marais appartenaient à leurs exploitants, les élus prélevaient mensuellement toujours 300 francs burundais par parcelle. Et cela peu importe l'étendue du champ ; sinon la Commune redistribuait la parcelle. Actuellement, la Commune continue à percevoir 1500 francs burundais par parcelle et l'association 500 francs (voir ce que dit la Loi).

<sup>75</sup> Nous avons préféré utiliser des pseudonymes pour ne pas mettre en danger nos interlocuteurs.

<sup>76</sup> Entretien, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Entretien avec un responsable de l'ONG, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>79</sup> Entretien, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>80</sup> *Ibid.*

Fulbert porta alors plainte au tribunal de résidence afin de pouvoir revenir dans ses droits, ce qui fut mal perçu par une des autorités communales qui le convoqua et lui reprocha de n'avoir pas laissé l'affaire se régler au niveau de la colline. Pourtant, la loi burundaise autorisait de faire prévaloir ses droits auprès de la justice, les arrangements extrajudiciaires étant facultatifs. Pour cette autorité communale, « le fait d'aller directement à la justice avant d'épuiser toutes les possibilités de recours à la base est une façon de boycotter le gouvernement ». <sup>81</sup> Pour mieux comprendre ceci, il faut se rappeler qu'il y avait déjà eu dans le passé des conflits entre les juges et les médiateurs de la CNTB. <sup>82</sup> Or, les élus locaux s'entendaient très bien avec les médiateurs de la CNTB, grâce entre autres à leurs proximités politique et ethnique. <sup>83</sup> Ainsi, toutes les personnes qui présentaient leurs contentieux à la justice avant d'épuiser toutes les formes de recours extrajudiciaires étaient considérées par les élus locaux comme étant des opposants au parti au pouvoir. C'est dans ce sens que ce problème avec l'administration communale coûta à Fulbert son travail d'enseignant et, aux dernières nouvelles, il s'apprêtait à quitter la commune à cause des menaces qui n'ont pas cessé de peser sur lui.

Troisièmement, nous avons remarqué que, sur le terrain, la politisation des conflits d'autorité dans le domaine foncier pouvaient parfois aller jusqu'à la manipulation des jeunes militants des partis politiques par certains élus locaux au Burundi. Les médias, les organisations de la société civile et les Églises ont plusieurs fois dénoncé le fait que certains hommes politiques utilisaient les jeunes de leurs partis comme des « milices » pour intimider, voir attenter à l'intégrité physique de certaines personnes de la partie adverse au cours d'un conflit foncier. Il s'agit d'une réalité que nous avons identifiée dans la commune de Mwakiro. Ainsi, sur la colline de Rutuzo, vit un certain Félix Kajibwami, un Hutu membre d'un parti de l'opposition, le Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD). Celui-ci avait un contentieux foncier avec son voisin, Monsieur Irakoze Casimir, membre du parti au pouvoir et dont deux fils appartenaient également à ce parti. Alors que Félix Kajibwami s'apprêtait à saisir la justice et non les élus collinaires, il a vu une délégation de jeunes militants du parti au pouvoir – dit les Imbonerakure – venir le menacer dans sa parcelle, lui demandant de laisser ses terres à Irakoze Casimir. Pour Félix Kajibwami, il n'avait pas le choix : « Je connais très bien ces jeunes, je sais ce qu'ils sont capables de faire et je ne veux pas prendre de risque. La terre n'est pas plus précieuse que ma vie ; je la leur ai laissée. Peut-être un jour un autre gouvernement pourra me remettre dans mes droits. En attendant, je protège ma vie et celle de mes

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Voir étude de cas ci-dessus.

<sup>83</sup> Entretien, Mwakiro, novembre 2012.

enfants. »<sup>84</sup> C'est ainsi que Félix Kajibwami a perdu ses terres. Il n'a plus été inquiété depuis.<sup>85</sup>

Enfin, il faut dire que la commune de Mwakiro n'est pas sous le contrôle direct de la direction centrale du parti au pouvoir. Il s'agit d'une structure décentralisée où les autorités, appartenant majoritairement au parti au pouvoir, essaient de s'inscrire dans les grandes lignes de l'idéologie du parti sans qu'il y ait une dépendance totale par rapport au niveau national pour ce qui est de leurs choix sur la gouvernance. Ils essaient en effet d'user de leur pouvoir pour que les partis de l'opposition ne puissent pas émerger dans la commune et pour que la population puisse répondre massivement aux activités de sensibilisation et de propagande organisées par le parti au pouvoir.<sup>86</sup> Ainsi, à moins que ce dernier ne puisse explicitement induire la commune à entreprendre une action ou à s'orienter dans une certaine direction, celle-ci conserve une autonomie de gestion. C'est cette autonomie qui offre aux autorités communales une certaine 'toute-puissance' sur leur territoire et dans la gestion des conflits fonciers.

Précisons aussi que les responsables des partis de l'opposition nous ont avoué avoir déjà dit à leurs sympathisants de ne jamais s'afficher publiquement en tant que tels de peur d'essuyer des menaces, voire d'être assassinés<sup>87</sup> : « Après l'accession du parti CNDD-FDD au pouvoir en 2005, beaucoup de nos militants ont été emprisonnés et tués et leurs terres ont été confisquées à cause de leur appartenance à notre parti. Comme nous n'avons pas le pouvoir de les défendre, nous devrions leur demander de faire profil bas »<sup>88</sup>, nous ont-ils dit. Certains membres des partis de l'opposition hutu disent être conscients de cette réalité et apprécient le mot d'ordre de leurs partis. Mais pour les Tutsi, qui sont « souvent supposés être naturellement opposants du parti au pouvoir »<sup>89</sup>, cela est plus difficile.

### 3. INSTRUMENTALISATION DU POUVOIR ÉTATIQUE DANS L'ARÈNE FONCIÈRE AU BURUNDI

*« Ici chez nous, plus qu'un simple moyen de subsistance, la terre est une question d'identité et de dignité personnelles et familiales, au point que, après avoir été à la base de batailles et de guerres rangées entre les individus et les groupes sociaux, elle a fini aujourd'hui par devenir l'objet*

---

<sup>84</sup> Entretien, Mwakiro, novembre 2012.

<sup>85</sup> Nous faisons exprès de ne pas mentionner les éléments de l'interview que nous avons eue avec Casimir. Nous pouvons simplement signaler qu'il est bien conscient du fait qu'il a profité du système pour accaparer des terres d'autrui.

<sup>86</sup> Voir nos entretiens avec certains membres du Conseil communal de la commune de Mwakiro, novembre 2012.

<sup>87</sup> Cette information nous a été confirmée par certains membres de différents partis de l'opposition à Mwakiro. Voir entretiens, novembre 2012.

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

*de convoitise, de magouilles et de spéculations ahurissantes (...). C'est d'ailleurs pour cette même raison que les régimes qui se sont succédé ont utilisé l'arme de la terre non seulement pour dompter les esprits rebelles, mais aussi et surtout pour humilier les ennemis réels et présumés en en faisant des sans-terres et des vagabonds. »<sup>90</sup>*

Cette déclaration de l'actuel président de la CNTB résume suffisamment le contenu que tout chercheur peut recueillir des discours des hommes politiques, des médiats, de la société civile, voire des populations paysannes sur la problématique foncière au Burundi. Il s'agit des représentations qu'ont les Burundais de la terre ; des conséquences engendrées par les accaparements des terres ; des actuelles spéculations autour de la terre ; de l'instrumentalisation de la problématique d'accès à la terre par les acteurs politiques ; et des conséquences de cette instrumentalisation sur les plus démunis. Mais ce que ne révèle pas cette déclaration, c'est la façon dont les autorités étatiques burundaises ont souvent instrumentalisé l'autorité de l'État pour arriver à cet état de fait. C'est ce que nous essayons de présenter en trois temps dans la présente conclusion.

Premièrement, comme nous l'avons vu dans les études de cas, le pluralisme légal qui caractérise l'arène foncière au Burundi offre aux acteurs plusieurs choix quant aux institutions susceptibles d'étudier leurs contentieux. Leurs choix sont souvent faits sur base de l'idée qu'ils se font du penchant politique, ethnique ou étique de l'institution à laquelle ils décident d'apporter leurs contentieux. Ils estiment alors que c'est ce penchant qui déterminerait la manière dont l'institution en question trancherait le contentieux. Il s'agit donc d'acteurs stratégiques utilisant le « forum shopping »<sup>91</sup> qu'offre le pluralisme institutionnel afin de maximiser leurs chances de gagner. Mais comme nous l'avons vu dans nos études de cas, ce choix n'est pas libre. Il peut parfois être perçu comme un acte d'opposition par d'autres institutions jouant le même rôle. Il peut aussi être réprimé par les institutions qui en ont le pouvoir, comme nous l'avons vu pour le cas de l'enseignant de Mwakiro qui a dû perdre son travail parce qu'il avait décidé de saisir la justice et non les élus collinaires. Son choix pourtant légitime avait alors été perçu par certaines autorités communales comme un acte d'opposition au parti au pouvoir.

Deuxièmement, si le choix d'une institution par les partis au contentieux peut être mal perçu par d'autres institutions, c'est qu'il y a une compétition entre elles. C'est cette compétition entre institutions qui crée une situation de « shopping forum » (à ne pas confondre, rappelons-le, avec « forum shopping ») que Lund et Sikor soulèvent lorsqu'ils expliquent les dynamiques de pouvoir et d'autorité. En effet, selon ces auteurs, quand il y a

---

<sup>90</sup> Discours du président de la CNTB à la conférence de presse du 16 septembre 2011. Propos réitérés par le président de la CNTB pendant notre entretien en décembre 2012.

<sup>91</sup> MEINZEN-DICK, R. S., PRADHAN, R., *op. cit.*

une contestation des relations de pouvoir et d'autorité dans un contexte de pluralisme institutionnel, les institutions rentrent en compétition en cherchant les demandes/griefs de propriété pour essayer de construire et de consolider leur légitimité en relation avec les compétiteurs.<sup>92</sup>

Pour le cas du Burundi, cette compétition porte sur des institutions dont l'autorité (c'est-à-dire la *légitimité* de décider eu égard aux droits de propriété) et le pouvoir (c'est-à-dire la *capacité* de décider eu égard à ces droits) sont sous le contrôle d'un État essentiellement dirigé par le parti politique au pouvoir, le CNDD-FDD. Du coup, les institutions qui sont en intelligence avec ce parti voient s'accroître le champ de leur autorité et ensuite leur pouvoir. C'est ainsi que, grâce à leur pouvoir, ces institutions, de mèche avec le parti CNDD-FDD, arrivent à attirer vers elles plus de griefs de propriété. Par exemple, dans nos études de cas, nous avons vu que les parties aux contentieux apportaient souvent leurs griefs auprès des institutions qu'ils croyaient pouvoir décider en leur faveur quant aux droits de propriété en cause (ceux qui sont mal vus par le CNDD-FDD auprès des Bashingantahe ou des juges ; ceux qui lui sont très proches auprès des élus collinaires, de la CNTB, etc.). Nous avons même vu que les partis d'opposition disaient à leurs militants de se faire passer pour des sympathisants du parti au pouvoir pour pas que leurs droits de propriété soient remis en question.

Mais, contrairement aux observations de Lund et Sikor, ces institutions de mèche avec le parti CNDD-FDD n'arrivent pas forcément à consolider leur légitimité, en dépit de leur pouvoir. C'est pour cela que malgré celui-ci, leurs décisions peuvent être contestées par la suite auprès d'autres institutions. D'ailleurs, beaucoup de parties au contentieux ont souvent dit espérer récupérer leurs terres le jour où il y aura « un changement de régime »<sup>93</sup> car les institutions ayant décidé à propos de leurs droits de propriété manqueraient de légitimité. « Ces élites politiques ne doivent pas oublier que des personnes dont les terres ont été spoliées dans le passé ont pu les récupérer 30 ans, voir 40 ans plus tard. Ils ont donc intérêt à régler définitivement ces contentieux au lieu de ne faire que reporter les conflits », nous a laissé entendre Domitien Ndayizeye, ancien Président burundais.<sup>94</sup>

Troisièmement, si le parti CNDD-FDD essaye d'accroître le pouvoir des institutions qui sont de mèche avec lui, il tente aussi d'affaiblir celui des institutions qu'il considère comme opposantes, en utilisant diverses stratégies grâce au pouvoir de l'État qu'il contrôle. Ainsi par exemple, on a vu comment le parti actuellement au pouvoir a enlevé toute légitimité légale aux Bashingantahe en refusant de les reconnaître légalement ainsi que le

---

<sup>92</sup> SIKOR, Th., LUND, Ch., *op. cit.*, p. 10.

<sup>93</sup> Termes utilisés au Burundi pour dire « lorsqu'un autre parti politique accédera au pouvoir ».

<sup>94</sup> Entretien, Bujumbura, novembre 2012.

suggérerait l'Accord d'Arusha. Il en est de même des différentes réformes de la loi régissant la CNTB où le parti au pouvoir a manifestement montré sa volonté de contrôler cette institution en la mettant sous sa tutelle, en en nommant les membres, en en contrôlant les actions susceptibles de toucher sa cote de popularité au sein de son électorat, etc. Le même souci de contrôler la justice et l'action des ONG dans le domaine de la résolution des conflits fonciers peut être relevé.<sup>95</sup> À tout cela s'ajoute le silence du parti au pouvoir au sujet de l'immixtion des autorités communales et des Imbonerakure dans la résolution des conflits fonciers.

Bien entendu, les autorités du parti au pouvoir essayent de trouver des justifications objectives à ces actes, et principalement le discours sur le renforcement de l'autorité étatique et la rationalisation de la gestion des conflits fonciers. Elles estiment en effet que dans le contexte du pluralisme institutionnel que le Burundi a hérité de la période post-conflit, dans son processus de formation, l'État doit être reconnu comme premier garant de la sécurité foncière des citoyens et, de ce fait, doit aussi être et demeurer le seul garant d'une bonne organisation de la gestion des conflits fonciers.<sup>96</sup> Quoiqu'il s'agisse d'un discours théoriquement légitime, les exemples sortis de nos études de cas ont suffisamment montré que l'État en formation et la gestion foncière qu'il promeut théoriquement ne sont pas des données suffisantes pour garantir la sécurité foncière des citoyens. Les manipulations de la légitimité étatique qui ressortent de nos études de cas montrent plutôt que c'est le régime qui résulte de l'État en formation qui importe – en tout cas pour les populations les plus pauvres et les plus faibles. Ce régime montre concrètement la manière dont le pouvoir de l'État en formation est exercé au quotidien dans la gestion des conflits fonciers : soit en faisant passer le bien commun en avant, soit par contre en privilégiant les intérêts du parti au pouvoir et ceux de ses membres. En effet, si pour renforcer son autorité le parti au pouvoir est capable d'instrumentaliser les conflits fonciers en se servant des objectifs de former l'État (comme nous l'avons vu dans nos études de cas), c'est qu'il convient de questionner le sens même de la formation de l'État dans le contexte burundais par rapport à la notion du bien commun.

Louvain-la-Neuve, mars 2013

---

<sup>95</sup> Voir pour cela : HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report, Synthèse pays : Burundi*, janvier 2012 ; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Burundi : Bye-Bye Arusha ?, *Rapport Afrique*, n° 192, 25 octobre 2012.

<sup>96</sup> Entretien, Bujumbura, novembre-décembre 2012.