

Analyse du cadre juridico-institutionnel de la Commission Nationale des Terres et autres Biens à l'aune des exigences de l'accès à la justice.

Par Aimé- Parfait Niyonkuru¹

Introduction

Dans une étude sur les défis de l'exercice du droit d'accès à la justice pour la population burundaise, l'auteur de cet article considérait que « *le cadre légal de l'action de cette institution et l'analyse de son activité à l'aune des exigences du droit à l'accès effectif à la justice méritent une étude séparée et plus approfondie* ² ». Cet article vient comme une occasion en or pour examiner, à l'aune de l'exigence fondamentale du droit au juge, consacrée par le droit burundais, la cohérence normative du mécanisme juridico-institutionnel mis en place pour régler les litiges relatives aux terres et autres biens, sur lesquels les sinistrés élèvent des prétentions de droit. Ce mécanisme est constitué par la Commission Nationale Terres et Autres Biens (CNTB) et par la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens (CSTB). Un double mécanisme complémentaire, conçu pour distraire de la compétence des juridictions de droit commun, les litiges civils opposant des parties dont au moins l'une est un sinistré au sens de l'article 2 de la loi 4 janvier 2011 relative à la CNTB³, dans l'intention affirmée « *d'instituer une procédure efficace, rapide et spéciale pour apurer le contentieux des biens litigieux des sinistrés* ⁴ ».

L'autre objectif affirmé de ce mécanisme, parallèle aux juridictions de droit commun, est « *d'assurer la réintégration dans leurs droits des(sic) sinistrés des différentes crises répétitives que le Burundi a connues depuis l'indépendance* ⁵ ». Par un raisonnement *a contrario*, peut-on penser que le législateur a considéré que les juridictions de droit commun étaient structurellement inefficaces pour réaliser cet objectif? Ceux qui seraient tentés par cette interprétation ne manqueraient pas d'arguments. Selon l'exposé des motifs pour la ré-

1 Maître-Assistant à temps plein à la Faculté de droit de l'Université du Burundi. Avocat au Barreau près la Cour d'Appel de Bujumbura. Doctorant à la Katholieke Universiteit Leuven. Courriel : niyoparfait2004@yahoo.fr.

2 CNIDH, *Le droit d'accès à la justice : un défi pour la population burundaise*, Rapport définitif, décembre 2013, p. 17.

3 Loi N°1/01 du 4 janvier 2011 portant révision de la loi N°1/17 du 04 septembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens, préambule, *B.O.B.*, N° 1/2011.

4 Loi N°1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle (*précitée*), préambule.

5 *Ibid.*

vision 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 : « *la loi qui guide la CNTB actuellement est différemment interprétée par les membres de la CNTB et les instances judiciaires, ce qui favorise des chevauchements et des malentendus, provoquant la désorientation du sinistré et réduisant à néant les efforts fournis tant par le gouvernements que par la CNTB et ses partenaires (...)* ». Et dans ces conditions, la création d'une Cour Spéciale des Terres et Autres Biens est présentée comme étant « *la meilleure voie pour corriger les anomalies qui sont nées des contradictions entre les décisions de la CNTB et les jugements des juridictions existantes*⁶ ». Cette Cour a été effectivement créée en septembre 2014⁷.

Notre intention n'est pas de discuter dans cette réflexion de l'opportunité politique⁸ de l'instauration de ce mécanisme spécial, mais bien celle de l'apprécier à l'aune des exigences fondamentales de l'accès au juge et à celle des garanties juridiques et institutionnelles qui entourent ce droit. En raison des considérations purement méthodologiques, nous limiterons notre réflexion à une seule composante de ce double mécanisme, en l'occurrence la CNTB.

Dans cette perspective, nous proposons, comme approche méthodologique, de concentrer notre analyse sur quatre points qui sont précédés d'un bref aperçu du cadre juridique et institutionnel de la CNTB **(I)**. Il s'agit, en l'occurrence, de la consécration du droit d'accès au juge **(II)**, de la question du mandat de la Commission **(III)**, de celle de sa compétence contextuelle **(IV)**, de sa nature juridique et de celle de ses décisions **(V)** ainsi que celle des effets des décisions de la CNTB sur la sécurité juridique des droits reconnus aux particuliers par la constitution et la loi burundaise **(VI)**.

I. Aperçu sur le cadre juridique et institutionnel de la CNTB

Dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000⁹, les parties ont convenu « *de soutenir la réhabilitation et la réinstallation des réfugiés et sinistrés*¹⁰ ». Au titre des activités préparatoires en vue de la réhabilitation et de la réinstallation des réfugiés et des sinistrés, le gouvernement burundais s'est engagé à « *créer et mettre en*

6 Exposé des motifs pour la 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.

7 Loi N 1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle.

8 S'il est un mécanisme de règlement des litiges dont l'action est controversée au Burundi, c'est bel et bien la CNTB. L'une des sources de cette controverse résulte précisément de l'interprétation, par cette Commission, de la loi qui la régit et surtout de son mandat.

9 Adopté par la loi N° 1/017 du 1^{er} décembre 2000, *B.O.B.*, N° 12^{quater}/2000.

10 Protocole IV, intitulé « Reconstruction et développement », préambule, point 1.

place une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS)¹¹» ayant pour mandat « d'organiser et de coordonner, avec les organisations internationales et les pays d'asile, le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer, et de traiter de toutes autres questions telles qu'elles sont énumérées dans le rapport de la Commission IV¹²» et d'élaborer un plan de priorités à cet effet¹³. Dans la même perspective, le gouvernement burundais s'est engagé à « créer et mettre en place une Sous-Commission de la CNRS ayant pour mandat spécifique de traiter les questions relatives aux terres» au sujet desquels les tiers élèvent des prétentions de propriété¹⁴.

La Commission Nationale des Terres et autres Biens actuelle a été instituée par la loi 1/031 du 31 décembre 2013¹⁵ qui remplaçait la loi N° 1/01 du 4 janvier 2011 portant révision de la loi N° 1/17 du 4 septembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens¹⁶. Celle-ci modifiait, à son tour, la loi n° 1/18 du 4 mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. La nouvelle Commission Nationale des Terres et autres Biens de 2011 est donc l'héritière de ses homonymes de 2011, 2009 et de 2006 qui elles-mêmes sont les héritières de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) instituée par la loi n° 1/017 du 13 décembre 2002. Depuis l'indépendance, la Commission Nationale des Terres et autres Biens¹⁷ actuelle est la huitième initiative¹⁸ en matière de résolution des questions relatives aux terres des sinistrés¹⁹.

De toutes ces initiatives, aucune n'a été aussi controversée que la CNTB actuelle. Non pas tant en raison du caractère hautement sensible de son mandat- *désamorçée la bombe*

11 Protocole IV, Chapitre I, article 3, a).

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Protocole IV, Chapitre I, article 3, a).

15 *B.O.B.* N°12/2013.

16 *B.O.B.* n° 1/2011.

17 L'expression « autres biens » désigne « notamment les immeubles, la matériel roulant, les comptes bancaires ainsi que les assurances sociales ». A la lecture de cette disposition, l'on peut finalement se demander ce que le terme exclut compte tenu de sa formulation.

18 Celle de 2011, celle de 2009, celle de 2006, la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) instituée par la loi n° 1/017 du 13 décembre 2002, une commission instituée par le décret-loi n° 1/21 du 31 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973, ensuite de la Commission Nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais fut, encore une fois, créée par le Décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991 et enfin, d'une autre Commission qui a été instituée en 1993 après la victoire aux présidentielles et aux législatives du parti Sahwanya FRODEBU.

19 Par « sinistré », il faut entendre « La personne physique ou morale, notamment : le rapatrié, le déplacé, le regroupé ou le dispersé, la veuve, l'orphelin ainsi que toute autre personne qui aurait été spolié de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance».

*foncière*²⁰ burundaise que le conflit entre les sinistrés et les tiers risque de faire exploser-mais plutôt en raison notamment d'un style particulier d'action, d'un parti pris à peine voilé de ses dirigeants pour les sinistrés, d'un fort soutien politique et institutionnel dont elle bénéficie, comparés à d'autres instances de règlement de différends, aussi bien du système formel qu'informel de justice, d'un traitement particulier et juridiquement contestable dans les procédures relatives au contentieux en inconstitutionnalité des dispositions de la loi qui la régit²¹. Au-delà de toutes ces considérations de l'auteur de ces lignes, considérations qui résisteraient d'ailleurs fort mal au reproche d'un réquisitoire sévère contre le CNTB, c'est l'approche juridico-institutionnelle, plus objective qui servira de fil conducteur et qui cadra cette réflexion.

II. *Quel droit au juge le droit burundais consacre-t-il en matière civile?*

Le droit burundais consacre-t-il le droit au juge? Dans l'affirmative, ce droit s'étend –t-il aussi bien au juge de première instance, au juge d'appel et au juge de cassation?

20 International Crisis Group, *Les terres de la discorde (I): la réforme foncière au Burundi*, Rapport Afrique N°213, 12 février 2014. « bombe foncière »; International Crisis Group, *Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique N°214, 17 février 2014, p. 18; Rapport Afrique de Crisis Group N°70, *Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003.

21 Dans l'affaire RCCB 256, rendu le 9 mars 2012, le requérant attaquait en inconstitutionnalité l'article 19 *in fine* de la loi 1/01/ du 04 janvier 2011 portant révision de la loi n°1/17 du 04 septembre 2009 portant missions; composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. Au regard de la loi régissant la Cour constitutionnelle ainsi que de son règlement d'ordre intérieur, le contentieux constitutionnelle ne connaît pas de défendeur. Il s'agit plutôt d'un contentieux dans lequel un requérant défie la constitutionnalité d'une loi ou d'une disposition légale devant la Cour diriger l'action contre un défendeur. Nonobstant cette réalité, dans l'affaire sus-évoquée, la CNTB est intervenue dans la procédure, au mieux à l'instar d'un défendeur classique par voie de conclusions pour détruire l'argumentation du requérant et établir que celui-ci n'avait un intérêt juridiquement protégé, au pire comme un organe de contrôle de constitutionnalité des lois. Ainsi pouvons –nous lire les passages suivants dans l'arrêt :

« Attendu que Mgr BAMBONANIRE Sérapion réplique et indique que la requête n'est pas du tout fondée parce que Maître Dieudonné NTIBATINGESQ omet sciemment d'éclairer la Cour sur les véritables raisons qui ont amené la CNTB à prendre la décision contestée par la succession qu'il représente; Attendu, affirme-t-il, que la succession GOYIGOYI Nicodème n'a jamais été en mesure de produire un seultémoignage oral ou écrit susceptible de prouver son droit de propriété sur les lieux litigieux ».

« Attendu que Mgr BAMBONANIRE Sérapion conclut et demande que la Cour de céans: rejette la requête en inconstitutionnalité de l'article 19 de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant Révision de la loi n°1/17 du 04 septembre 2009 portant Missions, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, en la déclarant irrecevable et non fondée; dise pour droit que l'article 19 de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 est bel et bien conforme à la Constitution, et qu'il ne lèse aucun droit reconnu à tout citoyen par la Loi Fondamentale de la République du Burundi ».

De nombreux processualistes s'accordent à affirmer qu'il n'y a pas de procès sans action²². En matière civile, le législateur burundais consacre le droit d'accès à un juge au travers du droit reconnu « à tous ceux qui ont un intérêt légitime » d'agir en justice²³. Sous quelque aspect que le droit d'agir en justice ou encore le droit de saisir le juge puisse être envisagé, ce droit constitue le noyau dur du droit au juge, de même que ce dernier fait lui-même partie du noyau dur des droits de l'homme²⁴. En effet, sans le droit d'accès aux tribunaux, il ne peut y avoir ni État de droit, ni démocratie, ni sanction juridictionnelle des droits subjectifs des individus. Or, le tribunal est le dernier recours de l'oppressé et du désemparé, et quiconque en quête de justice devrait être en mesure de frapper aux portes des tribunaux et être entendu²⁵.

La question se pose de savoir la portée du droit de saisir les tribunaux. Ce droit implique-t-il aussi bien l'accès au juge de première instance, d'appel et de cassation? Il y a lieu de faire remarquer que la réponse à cette question est différente selon les systèmes juridiques.

Dans tous les cas, le dénominateur commun de tous les systèmes juridiques qui consacrent le droit d'accès au juge est de reconnaître à ses titulaires le droit de saisir un juge en première instance ou au premier degré²⁶.

S'agissant du juge d'appel, la solution est différenciée selon les systèmes juridiques. Ainsi, le droit d'accès à un tribunal, énoncé au paragraphe 1^{er} de l'article 14 du PIDCP, vise l'accès aux procédures de première instance et n'implique pas un droit de faire appel²⁷. Le droit d'appel n'est pas non plus reconnu, comme tel, par la Convention européenne des droits de l'homme, du moins en matière civile. Selon la Cour de Strasbourg, l'article 6 de la Convention n'astreint pas les États à instituer un double degré de juridiction²⁸. De même, la Commission africaine des droits de l'homme, par un emprunt déclaré à la Commission in-

22 Cadiet, L., Normand, J., Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, Thémis droit, Paris, PUF, 1^{ère} éd., 2010, pp. 331-355.

23 Art. 2 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *B.O.B.*, N° 5bis 2005.

24 Cohen-Jonathan, G., « Le droit au juge », in Waline, J., *Gouverner, administrer, juger*, Liber amicorum, Paris, Dalloz, 2002, p. 476.

25 *Ndyanabo c. Attorney-General*, RADH 2002 114 (CATz 2002), § 27.

26 Frison-Roche, M.-A., « Le droit d'accès à la justice et au droit », in Cabrillac, R., Frison-Roche, M.-A., Revêt, Th. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 16^e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 511. Il convient de préciser que l'auteur, au bout de son raisonnement sur le contenu droit d'accès à la justice, tient pour équivalentes les expressions « droit d'accès à la justice » et « droit au juge » (pp.508-510).

27 Communication n° 450/1991, *I. P. c. Finlande*, § 6. 2.

28 *Mefiah et autres c. France* [GC], n°s 32911/96, 35237/97 et 34595/97, § 41, CEDH 2002-VII; *Levages Prestations Services c. France*, 23 octobre 1996, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V; *De Cubber c. Belgique*, 26 octobre 1984, § 32, série A n° 86; *Delcourt c. Belgique*, 17 janvier 1970, § 25, série A n°11; Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique (fond), 23 juillet 1968, § 9, série A n°6; Pelloux, R., « L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge (fond) », in: *Annuaire français de droit international*, vol.14, 1968, p.206. En matière pénale, ce droit a été

teraméricaine des droits de l'homme, ne reconnaît le droit à un juge d'appel qu'en matière criminelle²⁹. Mais tout de même, une évolution vers l'admission, à terme, du principe de double degré de juridiction au rang de garantie d'un procès équitable, aussi bien dans le système européen que dans le système africain des droits de l'homme, se dessine. En l'occurrence, dans sa *Recommandation R.5/95* du 7 février 1995 sur l'instauration de systèmes et de procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé que « toute décision rendue par un tribunal inférieur devrait être soumise au contrôle d'un tribunal supérieur ». Dans la même veine, les *Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique* placent le « droit de faire appel des décisions devant une instance juridictionnelle supérieure » parmi les éléments du procès équitable³⁰.

Au Burundi, le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle et ne fait pas obstacle à l'institution de procédures judiciaires non susceptibles d'appel. D'ailleurs, les exemples de procédures judiciaires qui ne prévoient pas d'appel en matière civile sont nombreux³¹. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a précisé que dans le système juridique burundais, le double degré de juridiction a valeur de principe général du droit et « que pour y déroger il faut que les éventuelles exceptions devant être retenues soient pleinement justifiées³²».

Enfin, si le droit d'accès au juge implique l'accès au juge du fond, emporte-il obligatoirement le juge de cassation? Une lecture à la hâte et isolée de l'article 37 de la loi régissant la Cour suprême du Burundi³³ risque de donner à penser que le droit à un recours en cassation est général en droit processuel burundais. Cependant, une analyse approfondie de cet article, lu conjointement avec d'autres dispositions du droit judiciaire, révèle en réalité l'existence de décisions judiciaires définitives ou rendues en dernier ressort mais qui ne

consacré par le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales tel qu'amendé par le Protocole n° 11.

- 29 *Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 218/98 (1998), § 34, 14ème rapport d'activités. Selon la Commission « Article 6(4) of the ICCPR also makes provision for this protection. In a case against Nicaragua in 1986, the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) stated that “the existence of a higher tribunal necessarily implies a re-examination of the facts presented in the lower court” and that the omission of the opportunity for such an appeal deprives defendants of due process”.
- 30 Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, *Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique*, 26^e Session Ordinaire, Kigali, Rwanda, du 1^{er} au 15 novembre 1999, 2003, § 2.
- 31 Tel est le cas notamment du contentieux constitutionnel, du contentieux civil relatif à la prise à partie et de la procédure devant la Haute Cour de Justice.
- 32 Cour constitutionnelle, *RCCB 18*, arrêt du 30 mars 1993.
- 33 Aux termes de cet article : « La Cour Suprême siégeant en Chambre de Cassation, connaît des pouvoirs formés contre les jugements et arrêts ou contre toutes autres décisions à caractère juridictionnel rendus en dernier ressort par les Cours et Tribunaux et les autres Chambres instituées en son sein et statuant au fond ou en préjugant ».

sont pas susceptibles de cassation. Tel est le cas des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle³⁴ et ceux rendus par la Haute Cour de Justice³⁵. Certes, l'on peut opposer que ces deux juridictions ne sont pas des juridictions civiles. Néanmoins, rien n'interdit au législateur de restreindre l'accès au juge de cassation dans des procédures civiles. C'est ce que le législateur burundais a précisément fait avec l'adoption récente de deux lois qui abolissent l'accès au juge de cassation en matière civile. Il s'agit, en l'occurrence de la loi du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales et de la loi 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle. Quoi qu'il en soit, nous partageons le point de vue de Guinchard et *alii* selon lequel « *les restrictions d'accès au juge de cassation ne doivent pas porter atteinte à la substance même du droit à un tribunal ou résulter d'une erreur manifeste de d'appréciation*³⁶ ».

III. Mandat de la CNTB

Aux termes de l'article 3 de loi N° 1/31 du 31 décembre 2013: « *Dans l'exercice de son mandat, la Commission est le seul organe compétent habilité à connaître, en premier ressort, les litiges relatifs aux terres et autres biens liés aux événements tragiques qu'a connus notre pays depuis l'indépendance* ». Il faut dire que cette compétence *ratione personae* est exceptionnelle dans le domaine du règlement des différends de caractère civil. En effet, on avait coutume, en matière d'institutions de règlement des différends, à employer le vocable « connaître », signifiant dans son sens juridique usuel « être compétent pour juger une affaire³⁷ » en référence à des organes juridictionnels et non à des organes administratifs, fussent-ils des administrations de missions, à l'instar de la CNTB (**Voy. point IV.**). Plutôt, l'habitude était d'employer les expressions comme « *...a pour mission de régler...* », « *...a pour mandat de régler...* » ou « *... est chargé de régler.* ».

De même, selon l'article 23 de la loi de 2013 régissant la CNTB³⁸, « *la partie qui s'estime lésée peut introduire une plainte contre la décision de la Commission*³⁹ *auprès de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens* ». Ceci montre que la CNTB n'est pas un organe

34 Art. 16 de la loi n° 1/03 du 11 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle.

35 *Const.* (de 2005), p.234.

36 Guinchard, S. et *alii*, *Droit processuel, droit commun du procès*, Précis Droit Privé, 6^e éd., Dalloz, 2011, p.709, n° 330.

37 Cornu, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9^e édition mise à jour « Quadrige », Paris, PUF, 2011.

38 Loi N° 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi N°1/01 du 4 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens, B.O.B., N°.

39 Nous soulignons.

administratif classique. Alors que les recours juridictionnels contre les actes administratifs au Burundi font l'objet d'un contentieux administratif de pleine juridiction, soit à la Cour d'administrative, soit à la Cour d'appel siégeant en matière administrative⁴⁰, les recours contre les décisions de la CNTB se font devant une juridiction civile, siégeant en matière civile.

Par ailleurs, nonobstant les termes employés par la loi de 2013 régissant la CNTB et la loi de 2014 régissant la Cour spéciale des terres et autres biens (ci- après CSTB) : « *La Commission est le seul organe habilité pour connaître, en premier ressort*⁴¹, *les litiges relatifs aux terres et autres biens*⁴² », « *introduire une plainte contre la décision de la Commission*⁴³ », « *recours contre les décisions prises par la Commission Nationale des Terres et autres Biens*⁴⁴ », peut- on réellement considérer la saisine de la Cour spéciale des terres et autres biens, par une partie qui n'a pas été satisfaite par la décision de la commission, comme un recours contre cette dernière? N'est ce pas plutôt une assignation classique d'un défendeur, dans une matière civile de la compétence de la CSTB? Car en effet, la lecture combinée des articles 14⁴⁵ et 74⁴⁶ de la loi de 2014 régissant la CSTB révèle que cette dernière est une juridiction de premier et de second degré de juridiction.

Certes, la saisine de la CSTB est subordonnée à l'examen préalable, par la CNTB, du litige, sanctionnée par une décision. Mais il n'en reste pas moins vrai que le procès oppose « *soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics*⁴⁷ » au sujet de contestation relative à des droits et obligations de caractère civil et que le procès est conduit suivant les règles de la procédure civile. Le recours dont parle la loi sur la CNTB n'est donc pas, à proprement parler, un recours contre les décisions de la CNTB mais un recours judiciaire d'un demandeur « sinistré » et portant sur un litige « *relatif aux terres et autres biens liés aux événements tragiques qu'a connus notre pays depuis l'indépendance, et aux terres et biens de l'Etat irrégulièrement acquis* ». Car, si le recours était réellement dirigé contre les décisions de la CNTB, la juridiction de recours serait une instance administrative. Ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. D'ailleurs, l'article 22 de la loi de 2013 régissant la

40 Aux termes de l'article 66 du Code de l'Organisation et de la compétence judiciaires (B.O.B., N° 3^{quater} /2005.) : « *Dans les ressorts des cours d'appel où il n'est pas établi une cour administrative, les actions relevant de la compétence de celle-ci sont jugées par les cours d'appel statuant en matière administrative* ».

41 Nous soulignons.

42 Art. 23 de la loi N° 1/31 du 31 décembre 2013, précitée.

43 Art. 3 de la loi N° 1/31 du 31 décembre 2013, précitée.

44 Art. 2 de la loi N° 1/26 du 15 septembre 2014, précitée.

45 Selon cet article, la Cour est : « *la seule juridiction compétente pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours contre les décisions de la Commission* ».

46 Cet article stipule que « *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* ».

47 Art. 4 de la loi N° 1/31 du 31 décembre 2013, précitée.

CNTB stipule clairement que « la décision de la commission (...) ne peut être attaquée que par tierce opposition ».

IV. Compétence contextuelle de la CNTB

Selon l'article 5 de la loi de 2013 sur la CNTB « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés ». Aux termes de l'article 2 alinéa 1^{er} de la loi de 2013 régissant la CNTB : « le terme « sinistré » désigne la personne physique ou morale, notamment l'association ou société de droit privé, la personne rapatriée, le déplacée, regroupée ou dispersée, veuve, orpheline ainsi que toute autre personne qui aurait été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis son indépendance ». Le membre de phrase « événements tragiques » est terriblement ambigu. Faute d'une définition légale, c'est à la commission qu'il revient d'interpréter ce qu'il faut entendre par les termes « événements tragiques ». Ce qu'elle n'a jamais fait, à notre connaissance, du moins formellement. Le cabinet du Président de la République, faisant allusion à la compétence matérielle de la Commission Nationale des Terres et autres Biens, parle « des litiges relatifs aux terres et autres biens liés à l'histoire récente de notre pays depuis l'indépendance ». L'exposé des motifs du projet de loi régissant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens rajoute à l'ambiguïté. En évoquant ces événements, l'exposé des motifs réfère aux événements « qui ont poussé des centaines de milliers de citoyens à fuir leur pays natal ». Outre que ces événements n'ont pas été définis, quand on sait que les motifs à la base de l'exil des Burundais sont aussi complexes que diversifiés, la limitation du double mécanisme CNTB-CSTB aux seuls sinistrés burundais- citoyens qui ont fui leur pays natal- consacre une discrimination contre les étrangers et une violation de la constitution du Burundi⁴⁸ et des engagements internationaux contractés par Burundi, au travers notamment de l'article 19⁴⁹. L'ambiguïté de l'expression est, peut-être, à l'origine de la compétence controversée de la CNTB.

48 Notamment l'article 22 aux termes duquel : Nul ne peut être l'objet de discrimination du fait notamment de

son origine, de sa race, de son ethnie, de son sexe, de sa couleur, de sa langue, de sa situation sociale, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques, ou du fait d'un handicap physique ou mental, ou du fait d'être porteur du VIH/SIDA ou toute autre maladie incurable ». C'est nous qui soulignons.

49 Aux termes de cet article : « Les droits et devoirs proclamés et garantis, entre autres, par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution de la République du Burundi. Ces droits fondamentaux ne font l'objet d'aucune restriction ou dérogation, sauf dans certaines circonstances justifiables par l'intérêt général ou la protection d'un droit fondamental ».

V. Nature juridique de la CNTB et de ses décisions

1. Nature juridique de la CNTB

Dans la typologie des administrations publiques, la doctrine moderne oppose l'*administration de mission* à l'*administration de gestion*. Les administrations de gestion seraient « *par nature formelles, rigides, stables et permanentes*⁵⁰ » et structurées de façon verticale⁵¹. Par contre, l'administration de mission serait « *une structure légère, souple, principalement opérationnelle*⁵² et créée pour une période donnée⁵³. Selon Duchac, les administrations de mission sont de « *véritables administrations parallèles, qui tendent à se substituer à l'administration de gestion classique, et même à la déposséder, chaque fois qu'une opération complexe doit être menée*⁵⁴ ».

Tout en avertissant, d'emblée, que l'expression « *administration de mission* » témoigne d'un esprit plus qu'elle ne révèle une typologie particulière des services qui seraient classés les uns parmi les « gestionnaires », les autres parmi les « missionnaires », Donnedieu de Vabres identifie les caractères d'une administration de mission: l'indépendance de l'institution, la légèreté de ses structures et la souplesse et le pragmatisme de ses méthodes⁵⁵.

Mais au-delà de ces critères et le débat qui peut surgir quant à leur réunion dans le chef d'un service public, c'est le même auteur qui, dans une phrase cumulant clarté et simplicité, nous décrit une administration de mission, typologie dans laquelle nous retrouvons notre CNTB : Selon cet auteur : « *Le terme d'administration de mission (...) exprime le souci d'adapter entièrement à la nature de l'objectif poursuivi la structure juridique, l'organisation et les méthodes de certains services pour lesquels la formule traditionnelle du « bureau » ou de la sous-direction d'un ministère serait inadéquate*⁵⁶ ».

50 Nach Mback, Ch., *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Khartala et PMD, 2003, p. 183.

51 Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., *L'environnement ou l'administration des possibles: La création des Directions générales de l'environnement*, L'harmattan, 1997, p. 13.

52 Nach Mback, Ch., *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Khartala et PMD, 2003, p. 184.

53 Pisani, E., « Administration de gestion, administration de mission », *In Bull. de l'ILAP*, janvier-mars 1956, pp. 315 et ss., spéc. p. 324.

54 Duchac R., « Debbasch, Charles., L'administration au pouvoir. Fonctionnaires et politiques sous la V^e République », *Revue française de sociologie*, 1970, Vol. 11, n°11-2, p. 266 et ss., spéc. p. 268.

55 Donnedieu de Vabres, J., « La C.O.B. : Une administration de mission », *Revue administrative*, 33^e année, N° 195, mai juin 1980, p.237.

56 Donnedieu de Vabres, J., « La C.O.B. : Une administration de mission », *In Revue administrative*, 33^e année, N° 195, mai/juin 1980, p. 237 et ss.

L'analyse du cadre légal et institutionnel de la CNTB, à l'aune des critères généralement avancés par la doctrine majoritaire pour caractériser une administration de mission⁵⁷⁵⁸ fait ressortir ce constat que l'institution de la CNTB accumule les caractéristiques qui fait d'elle un prototype d'une administration de mission : temporaire, chargée d'une mission très spécifique et considérée comme urgente, assez peu bureaucratique, d'une structure légère et unie autour d'un chef de file, en la personne de son président.

La CNTB est une structure temporaire, son mandat est de cinq ans renouvelable. Pour autant que la précision évite quelque confusion, le mandat en question est celui de la commission, et non des commissionnaires.

La CNTB est caractérisée par une célérité⁵⁹ et une flexibilité accrue dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Sans être une administration personnalisée de l'Etat, elle jouit, comme ces dernières, d'un budget propre ainsi que d'une autonomie administrative et financière. Mais à l'inverse des administrations personnalisées de l'Etat, elle n'a pas de personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat. Dans l'affaire *Nyakabeto*, pendante devant la Cour d'appel de Bujumbura, dans laquelle le requérant avait assigné la CNTB, l'avocat de l'Etat a contesté la compétence de la Cour à l'égard de la CNTB. Son argument consistait à soutenir que la CNTB étant « placée sous la Présidence de la République⁶⁰ », c'est contre cette dernière que doit être dirigée toute plainte résultant de l'action de la CNTB. Bien entendu, cet argument manque d'assise juridique solide, pour la simple raison que la présidence de la République n'a pas, tout comme la CNTB, de personnalité juridique⁶¹.

Enfin, l'échelle de la structure hiérarchique est trop courte. Elle se limite à la tutelle du Président de la République⁶², une tutelle dont l'étendue n'est d'ailleurs fixée par aucun texte. Alors qu'en matière administrative, la règle est qu'il ne peut y avoir de tutelle sans texte, l'on peut considérer que les « pouvoirs le plus étendus pour régler les problèmes liés aux terres et aux autres biens dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés » échappent en

57 Comme concept technique, l'expression « administration de mission » a été, pour la première fois, été proposée par Edgard Pisani en 1956; « Administration de gestion, administration de mission », *In Bull. de l'ILAP*, janvier- mars 1956, pp. 315-330..

58 Par opposition à une administration de gestion.

59 Ainsi par exemple, d'août 2006 à novembre 2012, la Commission a enregistré un total de 33.499 et clôturés 22.501 soit un taux de rendement global de 67.17% (Commission Nationale des Terres et Autres Biens, *Rapport d'activités, Tableau synoptique des conflits fonciers réglés : août 2006-novembre 2012*, p.1). Pour la seule année 2013, jusqu'au 23 décembre de la même année, cette Commission avait déjà clôturé 3259 dossiers dont 1446 réglés à l'amiable et 1251 clôturés par décision. Ces rendements sont extraordinaires pour une commission de 50 membres.

60 Art. 3 de la loi de 2013 sur la CNTB.

61 Que l'article 3 de la loi de 2013 sur la CNTB soumette la tutelle de cette dernière institution à « la présidence de la République » et non au Président de la République nous paraît juridiquement absurde, à moins que, et c'est notre avis, ce ne soit qu'une question de *lapsus calami* du législateur.

62 Cf. note ci-dessus.

réalité à toute tutelle, dans la mesure où aucun texte ne détermine les actes de tutelle, et que la tutelle générale ne se conçoit pas.

2. Nature juridique des décisions de la CNTB

La CNTB n'est pas une juridiction. L'institution, elle-même, n'a jamais prétendu être un organe juridictionnel. La loi instituant la CNTB ne la désigne, non plus, ni du nom de tribunal ni de celui de cour ni encore de celui de juridiction. La désignation légale de l'organisme est sans équivoque. Il s'agit d'une Commission.

En son article 22, la loi de 2013 précitée dispose « *la décision de la commission a un caractère exécutoire et ne peut être attaquée que par tierce opposition* ». L'article 23 ajoute que « *la partie qui s'estime lésée peut introduire une plainte contre la décision de la Commission auprès de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens* ». De sa part, l'article 25 stipule que « *l'introduction d'une plainte contre les décisions de la Commission devant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens n'est pas suspensif d'exécution* ».

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, et bien d'autres, que la Commission « *aux pouvoirs les plus étendus pour régler les problèmes liés aux terres et autres biens dans le cadre de la réhabilitation des sinistrés*⁶³, opère par « *décision* » exécutoire nonobstant le recours contre ladite décision devant la Cour spéciale des terres et autres biens. En outre, il résulte de l'article 5 de la loi de 2013 que la Commission a pour mandat de « *connaître des litiges...* ». Dans la même veine, l'article 3 de la même loi précise que la Commission est le seul organe habilité à *connaître, en premier ressort, les litiges...* ». Ainsi formulées, ces dispositions semblent suggérer que la CNTB est d'une véritable mission d'administration de la justice, à l'instar des juridictions étatiques classiques.

Une loi qui institue une Commission qui a pour mandat de *connaître* des litiges, qui rend des *décisions* exécutoires, bref qui est investie d'une mission d'administration de la justice, aux pouvoirs comme ceux de la CNTB, est-elle conforme à la constitution burundaise? Nous ne le pensons pas. Et pour cause, l'article 205 alinéa 1^{er} de la constitution de la République du Burundi dispose que « *La justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais* ». Par ailleurs, en 1994, la Cour constitutionnelle n'a-t-elle pas déclaré inconstitutionnel le Décret –Loi qui instituait une Commission Nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais aux motifs que d'une part, la mission de rendre la justice est réservée aux seuls Cours et Tribunaux et d'autre part que la Commission était une simple commission administrative; qu'elle ne présente pas, dès lors, les garanties d'indépendance et d'impartialité d'un organe judiciaire?. Voici à ce propos un extrait du raisonnement de la Cour :

« Attendu que, selon la Cour, la mission de rendre la justice est effectivement réservée aux seuls Cours et Tribunaux par l'article 140 de la Constitution; que, de fait, les conditions de recrutement et de nomination des magistrats des Cours et Tribunaux,

63 Loi du 31 décembre 2013 sur la CNTB, précitée.

leur organisation et leur mode de fonctionnement sont soumis à des règles particulières en vue d'assurer la compétence, l'impartialité et l'indépendance de la Magistrature; Attendu que l'organe créé par le décret-loi précité est une simple commission administrative; qu'elle ne présente pas, dès lors, les garanties d'indépendance et d'impartialité d'un organe judiciaire.⁶⁴».

VI. La question de la sécurité juridique des citoyens par rapport aux décisions rendues par la CNTB

Si, comme la pratique tend à l'affermir, les décisions de la CNTB sont exécutoires, leurs bénéficiaires doivent légitimement s'attendre à ce qu'elles soient exécutées, dès lors qu'il n'y a pas lieu d'exercer le recours en tierce opposition prévu par l'article 22 de la loi de 2013, et qu'elles ne sont plus susceptibles de recours devant Cour spéciale des terres et autres biens, les soixante jours, comptés à dater de la signification aux parties de la décision de la Commission ayant expiré⁶⁵.

De par la loi qui met en place la CNTB et qui la régit, il n'y a pas d'instance d'appel à la CNTB. Celle-ci est une instance unique, une institution qui obéit aux principes d'unité et de continuité, au-delà du changement de ses membres. Dès que la Commission rend sa décision, elle devrait se dessaisir du cas et sa décision devrait lui être opposable nonobstant les changements au niveau de sa composition ou de sa structure. Au cas contraire, il n'y aurait point de sécurité juridique pour ceux qui trouveraient un arrangement amiable ou « *accord d'entente à l'amiable* », fût-elle entériné par la Commission. Il en serait de même pour la partie qui obtiendrait une décision de la CNTB et lors même que la partie adverse n'exercerait pas le recours judiciaire dans le délai prescrit à l'article 30 de la loi régissant la CSTB. Les droits protégés ou constatés par la Commission seraient éternellement aléatoires tant que ses décisions, nonobstant leur caractère exécutoire, n'auraient pas, vis-à-vis de ses successeurs, l'autorité de chose jugée. Ce qui ne semble pas être le cas.

En effet, selon l'article 7 *littera g* de la loi de 2013 sur la CNTB, la commission a pour mission de « *connaître des litiges relatifs aux décisions prises par les commissions antérieures et qui n'auraient pas été réglés* ». Cette disposition ne doit pas être entendue comme faisant référence au seul pouvoir d'interprétation des décisions de la Commission, à celui de la correction des erreurs matérielles ou à celui du contrôle de l'exécution des décisions de la commission, dans la mesure où ces aspects font l'objet du *littera h* du même article qui confie à la CNTB la mission de « *connaître de l'interprétation et de l'exécution de toutes les décisions prises par elle-même, la rectification des erreurs matérielles contenues dans ces décisions et de régler les litiges relatifs aux décisions antérieures*⁶⁶ ».

64 Voir *RCCB 31*, arrêt du 21 novembre 1994.

65 Art. 30 de la loi de 2014 régissant la CSTB, *précitée*.

66 On notera au passage la redondance au niveau des *littera h* et *g* de l'article 7 concernant la compétence « *connaître des litiges relatifs aux décisions prises par les commission antérieures* ».

La connaissance des litiges relatifs aux décisions prises par les commissions antérieures et qui n'auraient pas été réglés réfère, à notre avis, au pouvoir de réexaminer, au fond lesdites décisions, y compris le pouvoir de les réformer substantiellement. En effet, si la Commission antérieure s'est prononcée sur le fond du litige ou, à tout le moins, a conclu à l'irrecevabilité de la plainte ou à son incompétence, et cela au moyen d'une *décision*, un litige relatif à cette décision aurait trait, par exemple, à l'interprétation de cette décision lors de son exécution, ou à la correction d'une erreur matérielle. Cependant, un recours en vue de la réformation de cette décision ne saurait être valablement interprété comme portant sur un litige relatif à la décision. Au cas contraire, si l'on considérait qu'un tel recours portait sur un litige relatif à une décision d'une commission antérieure, il en résulterait une incohérence. Cela signifierait, tout simplement, que la CNTB est non la successeur des commissions qui l'ont précédée- « *commissions antérieures* »- mais une instance de recours contre les décisions rendues par ses devancières. Ce qui constituerait une source d'insécurité juridiques pour les citoyens et pas seulement ceux qui ont obtenu gain de cause devant les commissions antérieures à la CNTB. Et pourtant, c'est précisément cette interprétation que retient la CNTB. Celle qui l'autorise de réexaminer, le cas échéant en vue de leur réformation, les décisions prises par ses prédécesseurs.

Mais cette interprétation est source d'insécurité juridique. En effet, fort de la conviction d'avoir été rétablis dans leurs droits, les bénéficiaires de décisions de ces commissions ne s'empêchent pas de faire des actes de disposition des droits dont ils prétendent, de bonne foi, avoir la libre disposition. De leur côté, sur foi des décisions desdites commissions, surtout lorsque ces décisions n'ont pas fait l'objet de recours judiciaires, des citoyens participent à des opérations juridiques, qui se multiplient et se complexifient, au fur du temps. Dans ces conditions, l'on perçoit l'ampleur de l'insécurité juridique, aussi bien verticalement (au regard des générations) qu'horizontalement (au sein d'une même génération). Surtout que la prescription est inopérante dans la pratique de la CNTB et qu'il n'est jamais tard de porter plainte devant cet organe, à partir du moment que la matière relève de sa compétence.

On le voit donc, les décisions des ancêtres de la CNTB n'ont jamais, vis-à-vis de cette dernière, d'autorité de chose jugée et cette situation porte, en elle-même, les germes de la précarité des droits que ces décisions reconnaissent à leurs bénéficiaires et à tous ceux que ces derniers les passent. Prenons l'hypothèse d'une personne qui a obtenu gain de cause et « récupère » sa terre ou sa maison. Par la suite, après écoulement du délai de soixante jours après la signification aux parties de la décision de la Commission, il vend son bien, car il en a le droit. Quelques années après, la composition ou la structure de la commission ayant été totalement ou partiellement modifiée, la partie qui a perdu forme un recours sur base de l'article 7 *litera* h de la loi de 2013 régissant la CNTB devant la Commission et obtient gain de cause. Comment pourra-elle rentrer dans son droit? La Commission pourra-t-elle prétendre que l'acheteur est acquéreur de mauvaise foi? A partir de cet exemple, qui est loin d'être une pure hypothèse d'école, justifie la nécessité que la décision de la CNTB doit lier

cette dernière et avoir, vis-à-vis d'elle, l'autorité de la chose juge sans quoi il ne peut y avoir de sécurité juridique pour les justiciables.

Pourrait-on justifier le fait que la Commission a interprété la loi qui la régit comme l'autorisant de remettre en cause ses propres décisions ainsi que celles de ses devancières par la théorie de l'acte administratif contraire également connue sous le concept de règle de parallélisme des compétences? Selon cette théorie, un acte administratif unilatéral peut être abrogé par un autre acte administratif contraire émanant du même auteur. Selon Heumann, l'acte contraire est celui qui « *modifie ou neutralise l'acte primitif, (...) en supprimant totalement ou partiellement ses effets*⁶⁷ » lorsque les textes ont désigné l'autorité compétente pour prendre une décision, mais sont restées silencieuses sur l'autorité qui peut la modifier ou l'abroger, la jurisprudence estime que l'autorité qui avait compétence pour prendre la décision est également compétente pour la modifier ou l'abroger⁶⁸. La réponse à cette question passe par la détermination de la nature de la décision de la CNTB. La CNTB est une administration de mission, un service déconcentré de la présidence de la République auquel la loi a confié des missions précises. A ce titre, ses décisions sont des actes administratifs de puissance publique. Dans la mesure où la décision de la CNTB est dépourvue du caractère général et impersonnel, elle ne peut être considérée comme résultant de l'exercice du pouvoir réglementaire. Selon la jurisprudence, les actes réglementaires, y compris ceux qui ont conféré des droits aux particuliers, peuvent être abrogés par l'édition d'actes contraires émanant de la même autorité⁶⁹.

Et même si les décisions prises par les commissions antérieures à la CNTB actuelle, – qu'elles portent ou non l'appellation de l'actuelle commission étant sans importance-, disposaient, à l'égard de la Commission, de l'autorité de la chose jugée, le droit d'accès au juge, garanti par le droit burundais, demeurerait posé. En particulier au regard de la force de la chose jugée que revêtent les décisions de la CNTB dès lors qu'elles ne font pas l'objet d'un recours endéans le délai prescrit par l'article 30 de la loi de 2014 régissant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens⁷⁰.

Qu'après l'expiration du délai de recours prévu à l'article 30, la décision de la Commission acquiert la force de chose jugée soulève quelques observations juridiques. L'article 30 nous paraît difficilement compatible avec l'article 36 de la Constitution, selon lequel on ne peut être privé de sa propriété que par deux voies: celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou encore celle de l'exécution d'un jugement coulé en force de chose jugée. Or, la CNTB n'étant compétente ni pour initier ou exécuter une mesure d'expropriation, ni pour prononcer ou exécuter un jugement, on voit mal comment ses décisions pourraient va-

67 Heumann, M., Conclusions sur le Conseil d'Etat, 10 avril 1959, *Fourré -Cormeray*, Dalloz 1959, p.210.

68 Conseil d'État 10 avril 1959 *Fourré-Cormeray*, In *Revue de droit public*, 1959, p. 1223.

69 France, CE, arrêt Foué/ Cormeray, 1959.

70 Aux termes de cet article : « *Le délai pour exercer le recours ne peut excéder soixante jours, à dater de la signification de la décision contestée de la Commission* ».

lablement entraîner la perte d'un droit de propriété, sans violer ou priver de leur effet utile de la disposition constitutionnelle sus-évoquée.

De même, la chose jugée d'une décision d'une commission nous paraît également incompatible avec les exigences de la garantie du droit d'accès au juge étant donné que la constitution burundaise proclame que « *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne*⁷¹ ». L'irrecevabilité de l'action à la CSTB, sur la base de l'expiration du délai de recours de soixante jours prévu par l'article 30 de la loi de 2014 sur la CSTB, ne saurait être fondée sur une prescription exceptionnellement courte de soixante jours, comptés « *à dater de la signification de la décision contestée prise par la Commission* ». Car, comme cela a été relevé plus haut, la saisine de la CSTB n'est pas en réalité dirigée contre la décision de la CNTB mais constitue une saisine d'une juridiction civile, aux fins de l'entendre statuer, en premier ressort, puis le cas échéant, au second degré, sur une contestation de caractère civil, en rapport avec les litiges relatifs aux terres et autres biens liés aux événements tragiques qu'a connu le Burundi depuis son indépendance.

Enfin, l'on pourrait s'interroger au sujet de cette incohérence résultant de ce que les décisions de la CNTB n'acquiescent jamais la force de la chose jugée à l'égard de cette dernière mais l'acquiescent vis-à-vis des juridictions dès qu'elles ne font pas l'objet d'un recours dans un délai de soixante jours, à dater de leur signification aux parties.

Conclusion

Parmi les institutions publiques de notoriété publique certaine, la Commission nationale des terres et autres biens occupe une très bonne place. Elle aussi l'une des plus controversées, sinon la plus controversée. Des partisans zélés et des détracteurs impénitents, elle en compte par milliers. Sa place parmi les institutions n'apparaît pas clairement dans l'opinion publique. Mécanisme de résolution des litiges au moyen d'une décision exécutoire, certains la rapprochent des institutions judiciaires, une espèce de juridiction spéciale. Mais il n'en est rien en droit. La CNTB n'est pas une juridiction. Mais en fait, en quoi la CNTB est-elle si différente des juridictions? N'a-t-elle pas, comme elles, le pouvoir de régler les litiges au moyen d'une décision exécutoire? Selon l'article 3 de la loi de 2013 régissant la CNTB, cette dernière « *est le seul organe compétent habilité à connaître, en premier ressort, les litiges relatifs aux terres et autres biens liés aux événements tragiques* » qu'a connu le Burundi depuis son indépendance. Par ailleurs, la CNTB ne revêt-elle pas ses décisions de la formule exécutoire et ne recourt-elle pas, comme la justice étatique formelle, à la force publique pour faire exécuter ses décisions tant que le recours judiciaire n'est pas encore sanctionné par une décision coulée en force de chose jugée? Enfin, les décisions de la Commission n'ont-elles pas le privilège de l'exécution provisoire? Aussi, dans ces conditions, la place de la CNTB au sein des institutions de règlement des litiges ainsi que son mode de

71 Const., art. 39 *in fine*.

Analyse du cadre juridico-institutionnel de la Commission Nationale des Terres et autres Biens à l'aune des exigences de l'accès à la justice.

résolution des litiges qui relèvent de sa compétence demeurent-ils ambigus, au regard des garanties institutionnelles de l'accès à la justice.