

Les terres de la discorde (I): la réforme foncière au Burundi

Rapport Afrique N°213 | 12 février 2014

Table des matières

Synthèse	i
I. Introduction	1
II. La réforme agro-foncière : treize ans de tâtonnements	3
A. L'après-Arusha : de la réforme foncière à la réforme du code foncier	3
1. Des besoins de réforme multiples et complexes	4
2. La longue marche de la réforme du code foncier	5
3. Des prérogatives de l'Etat toujours mal encadrées	9
4. Une sécurisation sélective de la propriété foncière	11
5. Eparpillement des compétences et déficit de coordination	13
B. La gestion des conflits fonciers : l'angle mort de la réforme	14
1. Les insuffisances de la justice de proximité	14
2. Le manque de structures de médiation foncière	16
III. Vers une pacification des rapports fonciers : ressusciter la réforme de la gouvernance foncière	18
A. Repenser le développement rural	18
B. Vers un droit et un accès à la terre plus égalitaires	18
C. Réguler les conflits au lieu de les juger	19
D. Pérenniser les services fonciers communaux	20
IV. Conclusion	21
ANNEXES	
A. Carte du Burundi	22
B. Chronologie	23

Synthèse

Pays essentiellement rural, le Burundi est confronté à deux problèmes fonciers. Le premier, structurel, concerne la gestion de la terre, cette ressource vitale qui se raréfie sous le coup de la croissance démographique. Le second, héritage de la guerre civile, concerne la situation des réfugiés et des déplacés qui ont été spoliés injustement. Le premier problème génère une violence diffuse dans la société burundaise et nécessite la relance de la réforme de la gouvernance foncière sur de nouvelles bases. Au lieu d'une réforme profonde des systèmes de gestion foncière, c'est une simple révision du code foncier qui a été mise en œuvre. Or en l'absence de véritable changement dans la gouvernance foncière, notamment en matière de règlement des conflits liés à la terre, cette question va continuer à cristalliser le ressentiment des populations qui s'estiment spoliées ou dont l'accès à la terre est limité, rendant ainsi plus probable l'éclatement de conflits futurs.

Le surpeuplement du Burundi met à mal son modèle agraire et alimente une insatisfaction socioéconomique profonde qui a, en grande partie, constitué l'arrière-plan des affrontements passés. Avec une des plus fortes densités du continent (environ 400 habitants par kilomètre carré) et une population vivant de l'agriculture à 90 pour cent, le Burundi devrait être un modèle de gestion foncière. Or la mauvaise gouvernance foncière est profondément enracinée et les anciens mécanismes de régulation dans ce domaine sont tombés en désuétude, générant conflits et tensions sociales ainsi qu'un taux de malnutrition proche de 75 pour cent. Au bout de quatorze ans, l'ambitieuse réforme foncière prévue dans l'accord d'Arusha n'a abouti qu'à une réformette bien en deçà des attentes et des problèmes.

Plusieurs raisons expliquent cet échec : le manque d'encadrement des prérogatives de l'Etat, qui permet des abus et accroît l'insécurité foncière, ainsi qu'un déficit de coordination entre les multiples structures de réforme, entraînant un chevauchement des compétences et réduisant l'efficacité des institutions. A ces problèmes s'ajoutent le manque d'indépendance de la justice à l'égard du pouvoir politique, les inégalités d'accès à la terre (notamment pour les femmes) et la disparition des mécanismes traditionnels de régulation des conflits capables de promouvoir un règlement des litiges à l'amiable.

La résolution du problème foncier demandera bien davantage qu'un simple changement des rapports de force politique entre les partis tutsis qui ont dominé l'appareil d'Etat depuis l'indépendance et la majorité hutu au pouvoir depuis 2005. C'est d'une vision globale tenant compte des contraintes socioéconomiques et permettant de rompre avec la mauvaise gouvernance du passé dont le pays a besoin.

Alors que les élections de 2015 sont déjà en cours de préparation et que la question foncière sera un des enjeux électoraux, plusieurs mesures doivent être mises en œuvre par le gouvernement avec le soutien des partenaires internationaux, dont :

- ❑ l'élaboration d'une nouvelle stratégie de développement rural qui intègre pleinement la politique foncière ;
- ❑ l'adoption d'une loi sur les successions consacrant l'égalité des droits entre hommes et femmes, la prise en compte de tous les usagers (femmes et enfants) dans la certification foncière et la possibilité d'enregistrer des partages successoraux par anticipation, c'est-à-dire avant le décès de la personne concernée ;

- ❑ le lancement d'une campagne nationale de sensibilisation au règlement pacifique des querelles foncières ; et
- ❑ le développement de la médiation et de la conciliation dans les tribunaux ainsi que la pérennisation des services fonciers communaux.

Ce rapport traite de l'épineux problème de la gestion des terres au Burundi. Il a pour but d'analyser les raisons de l'échec de la réforme du système foncier depuis la fin de la guerre civile et l'accord d'Arusha en 2000 et de proposer des pistes de solution pour promouvoir un véritable changement en matière de gouvernance foncière. Un second rapport analysera la question tout aussi complexe de la restitution des terres et propriétés des réfugiés et déplacés de la guerre civile.

Nairobi/Bruxelles, 12 février 2014

Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi

I. Introduction

Face à la perspective d'un retour massif de réfugiés et de déplacés, Crisis Group avait, en octobre 2003, publié un rapport mettant en garde contre la politisation des problèmes fonciers au Burundi.¹ Onze ans plus tard, la question foncière est de nouveau au cœur de l'actualité burundaise et la « bombe foncière » que Crisis Group avait dénoncée en 2003 n'a manifestement pas été désamorcée. Pourtant, dans l'accord de paix d'Arusha signé en 2000, la réintégration des rapatriés et la pacification des rapports fonciers étaient identifiés comme des éléments essentiels de la reconstruction. Ils occupaient également une place de choix sur l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies.² Bénéficiant d'importants soutiens étrangers, le Burundi a procédé à une réforme de sa législation foncière avec la création de nouveaux services fonciers et de nouveaux dispositifs de sécurisation foncière. Malgré ces efforts, quatorze ans après l'accord d'Arusha, le problème reste entier.

L'importance de cette problématique s'explique d'abord par la situation socioéconomique. Deuxième pays le plus densément peuplé d'Afrique après le Rwanda, le Burundi connaît une dépendance particulièrement forte à la terre. Pour reprendre les mots des Burundais, « sans terre, la vie est impossible ». ³ Environ 90 pour cent de la population vit de l'agriculture de subsistance et 60 pour cent des recettes d'exportation proviennent du secteur agricole. Alors que le taux de croissance démographique annuel est de 2,4 pour cent, les partages successoraux conduisent à un morcellement des terres familiales qui a des conséquences de plus en plus néfastes sur la productivité agricole.⁴ La superficie moyenne d'une exploitation agricole est aujourd'hui estimée à moins d'un demi-hectare,⁵ renforçant la surexploitation, l'érosion et l'acidification des sols. De surcroît, la destruction massive des écosystèmes risque d'affecter durablement l'équilibre écologique et la sécurité alimentaire.⁶ En 2013, le Burundi présentait l'indice de la faim le plus élevé d'Afrique et un taux de malnutrition de près de 75 pour cent.⁷

¹ Rapport Afrique de Crisis Group N°70, *Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003.

² « Summary report of the first meeting », UN Peacebuilding Commission, 18 mai 2007, PBC/1/BDI/SR.1.

³ « Deuxième anniversaire du code foncier : des améliorations et des attentes », *Iwacu*, 12 août 2013.

⁴ « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté CSLP II », République du Burundi, Bujumbura, 2012.

⁵ « Situation démographique et sociale du pays. Résultats de l'enquête sociodémographique et de santé de la reproduction », UN Population Fund (UNFPA), Bujumbura, 2002, p. 12.

⁶ Le Burundi a perdu plus de 40 pour cent de ses ressources forestières entre 1990 et 2010. En particulier, la plus grande forêt du pays, la Kibira, avait été ravagée pendant le conflit armé des années 1990. « Quatrième rapport du Burundi à la convention sur la diversité biologique », République du Burundi, Bujumbura, mars 2009.

⁷ « Global Hunger Index 2012 », International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington DC, 2013. Le taux de malnutrition établi par le Fonds international de développement agricole

En tant que ressource vitale qui se raréfie, la terre constitue de toute évidence un bien convoité, y compris de manière violente, mais le caractère préoccupant des conflits dont elle fait l'objet s'explique surtout par sa gestion politique. Pendant la première moitié du siècle dernier, la colonisation allemande puis belge avait fortement altéré le système traditionnel de gestion des terres et permis à l'Etat colonial de céder des vastes étendues foncières à des entreprises agricoles, exploitations minières et institutions religieuses au détriment des populations paysannes.⁸ L'absence de moyens de contrôle et de contre-pouvoirs dans le domaine de l'administration foncière s'est perpétuée après l'indépendance et a permis aux nouvelles élites de s'accaparer un grand nombre de terres, notamment dans la capitale et dans la plaine de l'Imbo, à l'Ouest du pays.

Jusqu'au début des années 2000, le profond ancrage du néopatrimonialisme foncier⁹ dans le système politique post-indépendance avait surtout bénéficié aux populations tutsi, plus particulièrement celles appartenant au clan des Bahima et originaires des régions du Bututsi et du Mugamba, au Sud du pays. C'est à ce groupe qu'appartenaient les trois présidents qui s'étaient succédé par coups d'Etat après 1966 ainsi que la plus grande partie de la classe politique.¹⁰

Depuis 2003, la donne a changé, avec l'arrivée au pouvoir de deux présidents issus de la majorité hutu et originaires du Nord, s'accompagnant d'un rééquilibrage des institutions publiques.¹¹ Le revirement à la tête de l'Etat s'est accompagné d'un ensemble de réformes, dont une réforme foncière qui se voulait initialement ambitieuse mais peine encore à améliorer la gouvernance foncière.

(FIDA), la Food Agricultural Organisation (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM) s'élevait à 73,4 pour cent pour la période 2010-2012. Depuis 1990, ce taux est en augmentation constante. « The State of Food Insecurity in the World 2012 », FAO, Rome, 2013, p. 46.

⁸ Sur l'histoire foncière à l'époque coloniale, voir Dominik Kohlhagen, « Land Relations and Violence in Burundi. A Socio-Historical Perspective », IOB discussion paper, Université d'Anvers, 2014 et le rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

⁹ L'attribution des terres a été largement monopolisée et manipulée par les tenants du pouvoir.

¹⁰ Michel Micombero (1966-1976), Jean-Baptiste Bagaza (1976-1987) et Pierre Buyoya (1987-1993 puis 1996-2003), tous trois originaires de Rutovu en province de Bururi.

¹¹ Domitien Ndayizeye (2003-2005), originaire de Kayanza, et Pierre Nkurunziza (depuis 2005), originaire de Ngozi.

II. La réforme agro-foncière : treize ans de tâtonnements

Alors que l'accord d'Arusha avait proposé un ensemble de mesures visant à la fois la restitution de terres aux populations sinistrées par la guerre civile, et la réforme de la gouvernance foncière, les initiatives engagées depuis 2003 ont opéré une distinction très nette entre ces deux domaines d'intervention. Avec la création de la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) puis de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB), la restitution foncière a rapidement bénéficié d'une forte attention politique, mais la réforme générale s'est, pendant longtemps, fait attendre et n'a pas reposé sur une vision globale et nouvelle du développement rural du Burundi. Pourtant, la plupart des conflits fonciers que connaît actuellement le pays ne sont pas liés aux retours de réfugiés ou de déplacés mais impliquent des membres de la même famille ou des voisins de longue date et génèrent une violence sociale considérable.¹²

En treize ans, l'idée d'une réforme de la gouvernance foncière n'a abouti qu'à une réformette. D'une part, elle a été réduite à la révision de la loi foncière et à une innovation locale en matière d'administration foncière et de formalisation des droits fonciers et, d'autre part, elle n'a pas été liée à la problématique du développement rural et n'a pas amélioré la régulation des conflits fonciers.¹³

A. L'après-Arusha : de la réforme foncière à la réforme du code foncier

L'accord d'Arusha, qui prévoyait de manière explicite une révision du code foncier de 1986, ne donnait qu'assez peu d'indications concernant les besoins concrets de réforme. Les principales lignes directrices énoncées préconisaient une politique de distribution des terres domaniales plus respectueuse des populations vulnérables et de l'environnement, ainsi que des mesures visant à prévenir de futurs conflits fonciers.¹⁴ Sans pointer explicitement du doigt la mauvaise gouvernance foncière observée dans le passé, les priorités identifiées par l'accord concernaient surtout un meilleur encadrement des pouvoirs publics et un accès plus équitable à la terre. Malheureusement, le nouveau cadre légal et les quelques services fonciers communaux créés n'ont pas encore permis une véritable amélioration de la gouvernance foncière.

¹² 72 pour cent des conflits soumis aux tribunaux constituent des conflits fonciers ordinaires, alors que 4 pour cent seulement sont liés aux retours. *Statistiques judiciaires burundaises. Rendements, délais et typologie des litiges dans les tribunaux de résidence*, RCN Justice & Démocratie (Bujumbura, décembre 2009) p. 154. Le gouvernement cite les « questions foncières » parmi une série de graves infractions pénales : « Les cas d'insécurité qui s'observent aujourd'hui au Burundi [...] sont dus notamment aux règlements de compte, aux questions foncières, au banditisme, à la détention illégale des armes [...], etc. ». « Communiqué de presse sur la situation sécuritaire », gouvernement du Burundi, 22 novembre 2011.

¹³ La réduction des réformes foncières à des réformes du droit foncier n'est pas propre au Burundi et semble être une tendance générale qui a débuté en Tanzanie dans les années 1990. Ambreena Manji, *The Politics of Land Reform in Africa* (New York, 2006).

¹⁴ L'article 8 i) du Protocole IV demandait une révision du code foncier « afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres », sans davantage de précision. L'article 8 e) demandait qu'une telle révision permette d'accorder la priorité à la réinstallation des sinistrés, et l'article 8 h) prévoyait une politique de distribution dans le respect de la protection de l'environnement. L'article 8 g) comprenait des mesures pour éviter les conflits fonciers.

1. Des besoins de réforme multiples et complexes

Le Burundi est confronté à un problème de viabilité de son modèle agraire. Pays à habitat dispersé où les cultures s'organisent autour de l'enclos familial, son paysage agraire est depuis longtemps morcelé. Aujourd'hui encore, la majorité des habitants exploite la terre selon le modèle traditionnel de micro-exploitations dispersées dans l'espace ; seule une minorité vit en ville, en village ou dans d'autres types d'habitats regroupés.¹⁵ Contrairement aux prédictions pessimistes des agronomes occidentaux du siècle dernier, l'organisation traditionnelle s'est pendant longtemps révélée viable, malgré son besoin intense de surfaces cultivables et une forte croissance démographique.¹⁶ Cependant, les problèmes alimentaires actuels et l'extrême pauvreté de la population rurale démontrent que ce modèle a atteint ses limites. L'atomisation des propriétés foncières est telle que la plupart des familles ne peuvent plus se permettre de procéder aux jachères et que la surexploitation des sols risque de réduire le rendement agricole et d'aggraver l'insécurité alimentaire.¹⁷

Normalement, dans un tel contexte, la réforme foncière devait être précédée par une étude approfondie du mode d'organisation du milieu rural et par la définition concertée d'une vision agraire sur le long terme. Une question fondamentale qui se pose concerne l'équilibre à trouver entre l'organisation en micropropriétés respectueuse des traditions agraires et des incitations pour une orientation vers d'autres formes d'utilisation de l'espace. Le Rwanda voisin, qui connaît une situation démographique et une structure agraire très similaires, a par exemple opté pour une réorganisation directive du territoire ; les mesures prises suscitent de nombreuses critiques et réserves quant à leur efficacité pour garantir une meilleure sécurité alimentaire et prévenir les conflits.¹⁸ Ceci étant, au Burundi, les études commanditées par la FAO sur les conditions d'une réforme foncière ont régulièrement relevé le besoin de « transformations structurelles [qui] exigent un profond bouleversement des rapports sociaux ».¹⁹

Outre le fait que la réforme foncière doive s'inscrire dans une stratégie de développement rural, elle doit aussi résoudre les problèmes de gouvernance et d'inégalité d'accès à la terre. Alors que les problèmes de gouvernance exigent avant tout une

¹⁵ La seule ville de taille significative, Bujumbura, compte moins d'un million d'habitants et constitue une ville relativement modeste à l'échelle d'un pays dont la population totale atteint actuellement presque dix millions d'habitants. La deuxième ville du pays, Gitega, compte déjà moins de 50 000 habitants.

¹⁶ La littérature coloniale regorge de tels avertissements, publiés notamment dans le *Bulletin agricole du Congo belge*. Ce n'est que vers la fin du XX^{ème} siècle que des recherches ont reconnu le bien-fondé et les rationalités du modèle agraire précolonial. Hubert Cochet, *Crises et révolutions agricoles au Burundi* (Paris, 2001).

¹⁷ « CSLP II », op. cit., p. 16-17.

¹⁸ Dans les critiques, il est même souvent affirmé que la politique de villagisation en raison de son caractère contraignant et de son incapacité à prendre en compte les réalités sociales et traditions agraires, produit bien davantage de conflits qu'elle n'en résout. Johan Pottier, « Land Reform for Peace? Rwanda's 2005 Land Law in Context », *Journal of Agrarian Change*, vol. 6, no. 4 (2006) ; Matthew F. Pritchard, « Land, power and peace: Tenure formalization, agricultural reform, and livelihood insecurity in rural Rwanda », *Land Use Policy*, vol. 30, no. 1 (2013).

¹⁹ Charles Ntampaka et Paul Mathieu, « La question foncière au Burundi. Implications pour le retour des réfugiés, la consolidation de la paix et le développement rural », rapport de mission, Rome, 2006. Voir également Négib Bouderbala, « Burundi : Appui à l'élaboration d'un code rural, rapport intérimaire », rapport final, Rome, 1993.

volonté politique ferme de rompre avec les pratiques du passé et d'établir des mécanismes de contrôle efficaces, les inégalités d'accès à la terre renvoient à des questions parfois complexes qui nécessitent, à leur tour, une étude approfondie. En particulier, de nombreuses inégalités aujourd'hui interprétées comme « coutumières » reposent en réalité sur des restructurations sociales récentes.²⁰ En tout état de cause, une lacune certaine du droit burundais est l'absence d'un droit des successions codifié. Ce domaine juridique est renvoyé à la coutume qui – selon la jurisprudence des tribunaux en la matière – exclut les femmes de l'héritage.²¹ La marginalisation de ces dernières est aujourd'hui d'autant plus problématique que de nombreuses veuves de guerre et femmes rapatriées seules depuis l'étranger peinent à faire valoir leur droit à une terre.

Les conflits fonciers représentent actuellement 72 pour cent des litiges devant les tribunaux.²² Beaucoup sont liés aux inégalités d'accès à la terre. Près de la moitié relève par ailleurs du droit des successions et est donc d'essence intrafamiliale. Le cheminement du processus de réforme n'a cependant pas tenu compte de la panoplie des défis en jeu et n'a pas permis la création de l'espace de réflexion nécessaire.

2. La longue marche de la réforme du code foncier

Une réforme mise entre parenthèses

Pendant les onze années après la signature de l'accord d'Arusha, la principale réforme dans le domaine foncier a été la création de la CNTB. Loin de voir la gouvernance foncière s'améliorer, cette période a été marquée par un retour aux mauvaises pratiques, avec des attributions illégales de terres domaniales et des expropriations abusives,²³ ainsi qu'une précarisation croissante des droits des femmes à l'échelle locale. Ceci étant, la réforme du code foncier a été presque constamment débattue et a bénéficié d'importants financements étrangers.²⁴ Dès 2004, un groupe d'experts nationaux avait d'ailleurs élaboré une première mouture de texte, reprenant la structure du code existant en y insérant sélectivement certains des points de réforme préconisés dans l'accord de paix.²⁵ S'y est ajouté un texte financé par la FAO dédié au statut des terres des marais et un projet de loi sur les successions assurant un héri-

²⁰ La marginalisation des femmes, par exemple, est en grande partie due à l'introduction de conceptions individualistes de la propriété sous la colonisation. A travers le prisme occidental, des terres familiales ou lignagères d'essence communautaire ont alors été perçues comme propriétés privées appartenant au seul chef de famille, ce qui a considérablement fragilisé la situation des autres usagers, c'est-à-dire les femmes et les enfants non mariés. Plutôt qu'en termes d'égalité entre les genres, il conviendrait dès lors de raisonner en matière de garantie de droits collectifs pour rendre compte du problème. Voir Kohlhagen, « Land Relations and Violence », op. cit.

²¹ Dans les faits, c'est à nouveau surtout l'interprétation individualiste des droits fonciers coutumiers qui est en cause. Le droit à un héritage individuel n'a en réalité d'importance que dans la mesure où aucune autre forme de droit n'est actuellement garantie par la législation burundaise. Si la protection de droits collectifs (de tous les membres de la famille) était privilégiée à la protection des droits individuels (du seul chef de la famille), les droits d'accès à la terre des hommes et des femmes seraient garantis de manière égale, sans même que la promulgation d'une loi sur les successions ne s'avère nécessaire.

²² *Statistiques judiciaires burundaises*, op. cit., p. 154.

²³ Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

²⁴ Les principaux financements ont été assurés par la coopération suisse, l'Union européenne, USAID, les Pays-Bas et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

²⁵ « Avant-projet de code foncier révisé », présenté entre le 11 et le 13 février à Bujumbura.

tage égal aux hommes et aux femmes.²⁶ Aucun de ces textes n'a jamais été soumis au vote de l'Assemblée.

Les raisons du blocage des premières années sont multiples. Comme dans d'autres domaines, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), absent lors des négociations d'Arusha mais majoritaire depuis les élections de 2005, se montrait hésitant à poursuivre les initiatives engagées pendant la période de transition. Le caractère éminemment politique de la question foncière était un obstacle supplémentaire. Le recours à l'expertise juridique nationale, au début des années 2000, posait par ailleurs un problème supplémentaire, dans la mesure où elle était encore fortement dominée par les acteurs politiques et intellectuels des années 1980. Non sans ironie, parmi les principaux rédacteurs des textes de réforme figurait ainsi Vincent Ndikumamasabo, ministre de la Justice lors de l'adoption du code foncier de 1986.²⁷

Un déficit d'appropriation

Alors que le processus de réforme piétinait, à partir du milieu des années 2000, plusieurs organisations internationales ont décidé de commander des études pour identifier les questions les plus pertinentes liées à la problématique foncière et établir des priorités d'action. En cinq ans, de nombreuses études détaillées ont ainsi été menées par des ONG et agences onusiennes.²⁸ Les problèmes identifiés étaient toujours les mêmes : absence de politique agraire, inégalités d'accès à la terre, insuffisance des moyens de contrôle de l'autorité publique, omniprésence des conflits. Lorsqu'elles contenaient des recommandations, celles-ci visaient généralement à ne pas précipiter la réforme, à développer au préalable une vision holistique et à mettre l'accent sur la résolution des conflits.

En dépit de la réflexion entamée sur une réforme globale, en juin 2008, plusieurs bailleurs se sont associés avec le gouvernement pour lancer une réforme rapide et essentiellement technique. Par un arrêté du deuxième vice-président,²⁹ un « comité technique interministériel élargi » a été mis en place, composé des principaux cadres des ministères concernés par la réforme ainsi que de représentants de quatre partenaires : l'Union européenne (UE) à travers son programme de bonne gouvernance *Gutwara Neza*, la coopération suisse, l'agence de coopération américaine USAID à travers un bureau de consultance et l'ONG Global Rights.³⁰ Hormis cette dernière, aucun de ces partenaires n'avait précédemment contribué de manière active à la réforme au Burundi.³¹ La coopération suisse et l'UE venaient plutôt de lancer des pro-

²⁶ « Avant-projet de code des successions », document non daté.

²⁷ Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD et consultants indépendants associés à la réforme, Bujumbura, mai 2013.

²⁸ Pour ne citer que les plus approfondies : « Etude sur les pratiques foncières au Burundi. Essai d'harmonisation », RCN Justice & Démocratie, Bujumbura, 2004 ; Charles Ntampaka et Paul Mathieu, op. cit. ; et « Etude sur la problématique foncière au Burundi », CCFD – Accord, Bujumbura, 2009.

²⁹ En 2008, la CNTB dépendait non de la deuxième mais de la première vice-présidence, témoignant de la dislocation de la réforme dès les premières avancées politiques.

³⁰ Arrêté N° 121/VP2/014 du 11 juin 2008 portant création d'un comité technique interministériel élargi chargé de préparer une lettre de politique foncière et d'organiser la révision du code foncier.

³¹ Global Rights avait notamment facilité des débats radiodiffusés ainsi qu'un atelier de réflexion sur les conflits fonciers qui a été parmi les premiers à proposer des pistes d'action concrètes après la guerre. Par Leandre Barampahije, « Rapport de l'atelier de réflexion sur les conflits fonciers et la pratique foncière », Bujumbura, 2005. Voir également le bilan des activités 2005-2008 : « Managing

jets pilotes visant à instaurer des services fonciers décentralisés pour faciliter la certification de droits fonciers sur base d'un modèle expérimenté à Madagascar.³² Le sous-traitant de l'USAID venait de s'engager à faciliter une réforme du code foncier.³³

La « lettre de politique foncière » produite par le comité technique en l'espace de trois mois était essentiellement axée autour des projets de *Gutwara Neza* et de la coopération suisse.³⁴ Le document reprend la structure et une grande partie du contenu de la « lettre de politique foncière » adoptée à Madagascar.³⁵ Elle s'articule autour de cinq « axes stratégiques » :

- ❑ la rénovation de la législation foncière et domaniale ;
- ❑ la modernisation des services fonciers existants ;
- ❑ la décentralisation de la gestion foncière avec la création de nouveaux services fonciers communaux destinés à certifier des droits fonciers ;
- ❑ l'inventaire des terres domaniales ; et
- ❑ le développement de solutions durables aux problèmes des personnes sans terre et à l'exiguïté des parcelles.

Le cinquième axe, primordial dans le contexte burundais, constitue la seule différence significative avec la lettre de politique malgache. Il y est notamment proposé de créer des villages ruraux et de favoriser le regroupement de l'habitat. Deux semaines après la validation de la lettre, le 30 septembre 2008, le comité a présenté le projet de code foncier révisé qui était censé traduire les orientations définies par la lettre. Après l'accélération subite de juin-septembre 2008, il a de nouveau fallu plus de trois ans pour que le code foncier révisé soit promulgué.³⁶ Pendant ces années, plusieurs nouveaux services fonciers communaux ont été établis grâce au financement de l'Union européenne, de la Suisse et, dans une moindre mesure, de la coopération technique belge et des Pays-Bas, anticipant en quelque sorte l'approbation du

Land Conflict and Laying the Groundwork for Future Post-Conflict Restorative Justice Mechanisms in Burundi », Global Rights, Bujumbura, janvier 2009.

³² « Devis-programme N° 2, période de croisière du 1^{er} juillet 2008 au 30 juin 2009 », programme *Gutwara Neza*, Bujumbura, 2008. « Document de planification Burundi 2007-2010. Programme de gestion décentralisée des terres dans la Province de Ngozi », Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), Bujumbura, novembre 2006. Les deux documents font référence à une réforme entamée depuis 2005 à Madagascar qui donne la possibilité de faire reconnaître la propriété privée sans titre foncier par des guichets fonciers communaux, dans le respect des pratiques locales et suivant une procédure participative impliquant les voisins et autorités locales. Au sujet de la réforme malgache, voir André Teyssier, Henri Raharison et Zo Ravelomanantsoa, « La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale », FAO, Rome, 2007.

³³ La réforme du code s'inscrivait dans le « Burundi Policy Reform Program 2007-2011 » de l'USAID (Contract No DFD-I-00-05-00219-00, Task order #217), financé à hauteur de 1,8 millions de dollars.

³⁴ La « lettre » a été formellement validée par le comité le 15 septembre 2008, puis a été adoptée par le conseil des ministres du 15 et 16 avril 2009. Un an après, le même texte a été formellement adopté par décret par le deuxième vice-président (décret N° 100/72 du 26 avril 2010 portant adoption de la lettre de politique foncière au Burundi). Ces différentes étapes n'ont modifié en rien la valeur juridique du document qui, depuis le départ, ne constitue qu'une déclaration générale de politique.

³⁵ L'intitulé-même du document n'existe d'ailleurs sous cette forme qu'à Madagascar et au Burundi. « Lettre de politique foncière », République de Madagascar, Antananarivo, 3 mai 2005.

³⁶ Loi N° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi.

projet par le parlement.³⁷ Malgré quelques retouches effectuées au fil des années, les orientations principales retenues en 2008 n'ont plus été reconsidérées et de nombreuses questions identifiées dans les études des années 2000 sur la problématique foncière n'ont jamais été soumises au débat.

Progressivement, alors que la thématique foncière était de plus en plus largement débattue, l'inaction du gouvernement devenait de plus en plus manifeste. Lorsque le code révisé a finalement été adopté après les élections de 2010, il s'agissait probablement pour le pouvoir de se prévaloir d'une certaine volonté d'action. Les apparences purement techniques de la réforme et l'éviction de la question sensible des inégalités d'accès à la terre réduisaient les risques politiques. De fait, peu de parlementaires se sont reconnus dans la révision du code. De manière révélatrice, parmi les élus du CNDD-FDD, la réforme des dispositifs fonciers est d'ailleurs souvent spontanément assimilée à la personne d'Albert Mbonerane, chef de bureau du sous-traitant de l'USAID entre 2007 et 2011 et par ailleurs ancien ministre en charge du projet de réforme avorté de 2004.³⁸

Aujourd'hui, la place véritable de la réforme dans l'ordre du jour politique demeure très réduite. L'unité de coordination mise en place pour assurer sa mise en œuvre fonctionne exclusivement grâce à des financements provenant de la coopération suisse et des Pays-Bas, et les 24 services fonciers communaux actuellement opérationnels sont essentiellement financés par des intervenants étrangers.³⁹ A ce jour, l'Etat burundais n'a pris aucun engagement et aucune projection officielle n'a été effectuée quant aux coûts prévisionnels de la pérennisation des services existants ou de leur généralisation dans la centaine de communes non encore couvertes.⁴⁰ Ainsi, la lacune majeure des nouveaux services fonciers est l'absence de garanties économiques et politiques pour leur pérennisation après le départ des partenaires étrangers.

A la fin de l'année 2013, le service de la commune de Nyabitsinda en province de Ruyigi, qui avait été soutenu par la coopération technique belge pendant ses quatre premières années d'existence, se retrouvait sans appui des bailleurs. Or, des rapports récents font état de cas de corruption et de népotisme dans le service en question où la commune ne parvient plus à payer les agents.⁴¹ Il est à espérer qu'une telle évolution ne se généralise pas dans la dizaine d'autres services fonciers qui devront bien-

³⁷ Au moment de la promulgation du code, onze services communaux étaient déjà opérationnels et délivraient des certificats fonciers.

³⁸ Entretien de Crisis Group, députés du CNDD-FDD, Bujumbura, avril 2013. Entre 2003 et 2005, l'ambassadeur Albert Mbonerane, membre du parti CNDD Nyangoma avait été ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et du Tourisme ; entre 2001 et 2003, il avait été ministre de l'Information et porte-parole du gouvernement. Entretien de Crisis Group, Albert Mbonerane, Bujumbura, juin 2011.

³⁹ En mai 2013, ces 24 services concernaient la plupart des provinces de Gitega, Karuzi et Ngozi, ainsi que certaines communes de Bubanza, Cankuzo, Muramvya et Ruyigi. Entretien de Crisis Group, membres de l'unité de coordination du programme national foncier, Bujumbura, mai 2013.

⁴⁰ Le Burundi compte 129 communes, dont treize situées à Bujumbura (où la plupart des terres sont enregistrées, ce qui les dispense du besoin auquel entendent répondre les services fonciers). L'évaluation des coûts de la pérennisation des services communaux devrait bientôt faire l'objet d'une mission d'experts financée par la Banque mondiale. Entretien de Crisis Group, responsables de l'unité de coordination du programme national foncier et du programme *Gutwara Neza*, Bujumbura, septembre 2013.

⁴¹ « Service d'écoute et d'orientation des services fonciers communaux. Rapport de la première session », Organisation pour la défense de l'environnement au Burundi (ODEB), Bujumbura, décembre 2012, p. 16.

tôt fonctionner sans subsides de bailleurs étrangers. En janvier 2014, la fermeture d'un programme de l'Union européenne a laissé sans soutien deux services en province de Cankuzo et, avec le retrait progressif du programme *Gutwara Neza* de ses communes d'intervention, de nombreux autres services subiront le même sort pendant l'année 2014. Si les problèmes observés à Nyabitsinda se généralisaient, il serait à craindre que les services fonciers communaux, plutôt que d'apporter une contribution utile aux problèmes fonciers, deviennent simplement un acteur de plus contribuant à la profusion de documents⁴² et à la confusion généralisée dans le domaine foncier.⁴³

3. Des prérogatives de l'Etat toujours mal encadrées

En l'absence d'engagement politique, l'impact du nouveau code est incertain. Au plan purement technique, il comporte cependant quelques innovations qui pourraient permettre de remédier en partie aux problèmes de gouvernance foncière si elles étaient mises en œuvre.⁴⁴

Formellement, le code foncier révisé retire aux gouverneurs de province le pouvoir d'attribuer des terres domaniales et centralise cette compétence au niveau du gouvernement et de la présidence de la République.⁴⁵ Par ailleurs, il prévoit un organe de contrôle, la Commission foncière nationale (CFN), qui est tenue de se prononcer sur toute cession ou concession de terres. Le décret d'application qui a annoncé la composition de la CFN en janvier 2012 a cependant désigné presque exclusivement des représentants des ministères, ce qui limite de manière considérable l'indépendance

⁴² Il convient de rappeler que les « certificats fonciers » produits par les services communaux sont des documents de type nouveau qui s'ajoutent à une panoplie d'autres documents à valeur juridique. Les documents produits depuis 2006 par la CNTB pour entériner une entente ou une décision relative à un droit foncier sont, par exemple, encore d'une autre nature. Par ailleurs, le terme utilisé jusqu'à la réforme de 2011 pour désigner un titre foncier était « certificat d'enregistrement », ce qui provoque des risques de confusion évidents avec les nouveaux « certificats fonciers » dont la valeur juridique n'est pas la même. Le terme « titre », quant à lui, est également utilisé pour désigner les « titres d'occupation régulière » mentionnés plus bas et qui sont, à leur tour, régis par des règles différentes. Enfin, il est courant que les administrateurs communaux attestent des transactions foncières moyennant un document communément appelé « acte de notoriété » ; bien que ce document soit vraisemblablement le plus courant parmi tous les documents cités ici, il n'est mentionné dans aucun texte légal. Entretiens de Crisis Group, administrateurs communaux et agents des services fonciers, Bujumbura, Gitega et Ngozi, mai 2013.

⁴³ Cette crainte est actuellement récusée par le programme *Gutwara Neza*, qui a développé une stratégie de retrait par étapes, et par la coopération suisse, qui prévoit de poursuivre son soutien financier pendant au moins encore trois ans. Entretiens de Crisis Group, responsables des programmes fonciers de *Gutwara Neza* et de la coopération suisse, Bujumbura, septembre 2013.

⁴⁴ « Le nouveau code foncier a apporté des améliorations », *Iwacu*, 14 août 2013.

⁴⁵ Article 222 du code. Pour les terres rurales de moins de 25 hectares et les terrains urbains de moins d'un hectare, la compétence relève respectivement du ministre de l'Aménagement du territoire et du ministre de l'Urbanisme (les deux étant actuellement regroupés au sein du même ministère). Au-delà de ces superficies, le président doit se prononcer. Cette recentralisation avait principalement été promue par des associations de la société civile qui y voyaient un moyen de réduire les risques d'attributions arbitraires. Elle témoigne de la difficulté à développer une vision cohérente entre les acteurs impliqués dans la réforme, puisque les projets de l'Union européenne et de la coopération suisse visent à l'inverse à autonomiser davantage les communes en matière de gestion foncière et domaniale. Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile et consultants indépendants associés à la réforme, Bujumbura, mai 2013.

de la commission.⁴⁶ Pour le moment, le dispositif est complété par un réseau d'observateurs indépendants financé par la coopération suisse qui assure un suivi et une surveillance de l'application de la législation foncière,⁴⁷ mais qui ne dispose d'aucun pouvoir légalement reconnu. La création d'un « Observatoire du foncier », annoncée par lettre de politique foncière comme structure permanente de suivi et d'évaluation de la réforme, demeure à ce jour incertaine faute de financements.

De manière générale, un des grands problèmes est celui de l'ignorance de la nouvelle loi foncière tant de la part des administrés que des administrateurs qui, par conséquent, perpétuent parfois des pratiques illégales sans même le savoir. L'effort de dissémination du nouveau texte de loi n'a pas encore atteint toutes les administrations locales, provinciales et centrales concernées.⁴⁸

De surcroît, après des décennies d'absence de contrôle effectif, il existe aujourd'hui une grande incertitude quant à l'étendue précise des terres appartenant à l'Etat et aux collectivités publiques. En mai 2013, l'Union européenne a annoncé un important financement pour réaliser l'inventaire complet des terres domaniales,⁴⁹ ce qui pourrait constituer une solution au problème. En l'absence de garanties politiques suffisantes pour un meilleur encadrement de la gestion de ces terres, cet inventaire risque cependant de ne pas apporter d'amélioration véritable. En dotant l'Etat central de nouveaux moyens juridiques pour revendiquer ses terres, l'inventaire pourrait même avoir pour principale conséquence de précariser les nombreux petits exploitants qui, au cours des dernières décennies, se sont vu attribuer des terres par des autorités non compétentes.

Une importante lacune du code révisé est la conservation de différentes constructions héritées du droit colonial qui précarisent les droits des exploitants ruraux vis-à-vis des autorités publiques.⁵⁰ Le code révisé reprend par ailleurs une notion déjà critiquée par Crisis Group en 2003, celle de « titre d'occupation régulière », un document qu'aucun article du code ne définit, mais qui jouit tout de même d'une protection légale.⁵¹

Une catégorie d'usagers fonciers particulièrement précarisée par l'ancien comme par le nouveau code sont les exploitants des bas-fonds qui s'étendent entre les collines burundaises. Communément appelés « marais », ces terres représentent envi-

⁴⁶ Décret N° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition, organisation et fonctionnement de la commission foncière nationale et de son secrétariat permanent. Entretiens de Crisis Group, responsables de programmes de Global Rights, du programme *Gutwara Neza* et de la coopération suisse, Bujumbura, janvier et mai 2013.

⁴⁷ Ce réseau dépend de la « synergie de la société civile sur le foncier » composée de quinze organisations. La synergie produit des rapports trimestriels à usage interne détaillant d'éventuelles anomalies constatées dans les différentes provinces. Entretiens de Crisis Group, responsables d'associations membres de la synergie, Bujumbura, mai 2013.

⁴⁸ « Le nouveau code foncier a apporté des améliorations », op. cit.

⁴⁹ Il s'agit d'un financement de 5,5 millions d'euros pour un projet intitulé « Projet d'amélioration de la gestion et de la gouvernance foncière au Burundi » dont l'inventaire des terres domaniales devrait constituer le volet principal. Entretien de Crisis Group, représentants de la délégation de l'Union européenne au Burundi, Bujumbura, mai 2013.

⁵⁰ La construction la plus redoutable dans ce contexte est la condition très vague et extensible de « mise en valeur » à laquelle était systématiquement soumise la reconnaissance légale de droits coutumiers dans les colonies francophones. A défaut de « mise en valeur », une terre était considérée comme « vacante » et appartenait d'office à l'Etat. Cette construction se retrouve toujours à l'article 214 du code révisé de 2011.

⁵¹ Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

ron 4 pour cent du territoire national.⁵² A la différence des terres situées sur les collines, les marais sont traditionnellement considérés comme un bien commun qui n'est pas susceptible d'appropriation.⁵³ Avec la raréfaction des surfaces cultivables, ils ont cependant commencé à être cultivés par des familles et des individus qui se les transmettent de génération en génération. Or, le régime juridique de ces terres est peu clair.

Jusqu'en 2011, une grande ambiguïté subsistait pour déterminer s'il s'agissait de terres de l'Etat ou de propriétés privées. La révision du code foncier de 2011 a tranché en faveur de la propriété privée, mais le nouveau texte conserve de nombreuses prérogatives de l'Etat, dont en particulier un pouvoir de « réquisition » qui n'est soumis à aucun contrôle efficace.⁵⁴

4. Une sécurisation sélective de la propriété foncière

A s'en tenir à la lettre de politique foncière et aux motivations du code foncier, la réforme est destinée à garantir une plus grande sécurité juridique aux petits propriétaires ruraux. Une composante centrale dans ce contexte, promue plus particulièrement par la coopération suisse et le programme *Gutwara Neza*, est la mise en place de services fonciers communaux. Délivrants des certificats qui attestent des droits fonciers d'un individu, ces services sont surtout destinés à proposer une alternative aux titres fonciers qui sont, en l'état actuel des choses, presque impossibles à obtenir.⁵⁵ Dans les 24 communes qui disposent déjà d'un tel service,⁵⁶ le programme de certification s'accompagne de campagnes de sensibilisation auprès de la population locale, des juges et des responsables administratifs.

Les principales critiques des usagers se rapportent actuellement à la lenteur avec laquelle sont délivrés les certificats, ce qui semble plutôt témoigner d'une approbation du bien-fondé de la démarche.⁵⁷ La création des services fonciers communaux a été accompagnée par la mise en place d'un groupe sectoriel réunissant tous les mois les principaux bailleurs, responsables gouvernementaux et acteurs de la réforme. Bénéficiant d'un financement suisse, l'ONG Global Rights anime par ailleurs une plate-

⁵² Soit 120 000 hectares. « Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi. Enquête de mars-octobre 2001 », République du Burundi, Bujumbura, janvier 2002. Au Burundi, la signification du terme va au-delà de son acception habituelle car de nombreux « marais » ne sont pas véritablement des zones marécageuses.

⁵³ Selon un adage kirundi, « umwonga uganzwa n'ikigazuzo », le marais revient à celui qui l'a aménagé.

⁵⁴ Pour assurer un tel contrôle, le code prévoit la mise en place d'une « autorité de gestion des marais » dont la mise en place n'est cependant pas encore envisagée.

⁵⁵ Les coûts et les lourdeurs de procédure ont de facto rendu impossible l'obtention de titres pour la très grande majorité de la population. Moins de 5 pour cent des parcelles burundaises bénéficient d'un titre. « Lettre de politique foncière », op. cit. L'inaccessibilité des titres fonciers n'est pas un problème propre au Burundi. Lire par exemple Jean-Philippe Guiffo, *Le titre foncier au Cameroun* (Yaoundé, 2008).

⁵⁶ En mai 2013, il s'agissait de la plupart des communes des provinces de Gitega, Karuzi et Ngozi, ainsi que de certaines communes de Bubanza, Cankuzo, Muramvya et Ruyigi. Entretiens de Crisis Group, membres de l'unité de coordination du programme national foncier, Bujumbura, mai 2013.

⁵⁷ Lors de visites effectuées par Crisis Group en 2012 à Bukirasazi (province de Gitega), Nyabitsinda (province de Ruyigi), Marangara et Ngozi (province de Ngozi), ainsi qu'en 2013 à Ruhororo (Ngozi), aucune critique majeure n'a été entendue de la part du public concerné. Entretiens de Crisis Group, usagers des services fonciers communaux, Gitega et Ngozi, mai 2013.

forme de concertation et de coordination rassemblant les organisations et acteurs de la société civile engagés dans le domaine foncier.⁵⁸

Si un consensus très large s'est installé autour de l'utilité des services fonciers communaux et de la gestion foncière décentralisée, l'impact social véritable de l'initiative demeure encore incertain. De fait, les quelques services qui existent aujourd'hui ne se concentrent que sur un aspect de la problématique foncière, celui de l'absence de preuves écrites concernant les droits de propriété, c'est-à-dire la formalisation des droits fonciers non écrits. Ce faisant, les services n'apportent aucune réponse aux difficultés majeures que posent les conflits de succession, alors que ceux-ci représentent près de la moitié des conflits fonciers soumis aux tribunaux.⁵⁹ A ce jour, aucune étude ne permet d'établir que la création des services fonciers a effectivement permis de réduire les situations de conflit dans les localités concernées.⁶⁰

De surcroît, l'absence de réformes concernant les inégalités d'accès à la terre rend parfois discutables les droits entérinés par les nouveaux certificats. Ainsi, à défaut d'un droit des successions égalitaire ou d'une reconnaissance légale des droits traditionnels des femmes, autour de 90 pour cent des certificats fonciers établis par les services communaux portent exclusivement le nom d'un homme.⁶¹ Dans certaines communes, le droit coutumier des femmes à une portion de la terre familiale (dite *igiseke*) est inscrit dans les certificats, mais cette modeste mesure de sécurisation reste facultative et ne fait l'objet d'aucune obligation légale pour les services fonciers.⁶²

Malgré leur impact très limité et les difficultés constatées, les nouveaux services communaux constituent actuellement l'initiative la plus importante dans le domaine foncier. L'attention qu'ils suscitent parmi les ONG de la capitale et les intervenants étrangers ainsi que les dynamiques générées autour des diverses structures de coordination et de suivi ont favorisé un échange et un débat constant autour des pro-

⁵⁸ Entretiens de Crisis Group, responsables de programmes de Global Rights, du programme *Gutwara Neza* et de la coopération suisse, Bujumbura, janvier et mai 2013.

⁵⁹ *Statistiques judiciaires burundaises*, op. cit. Les partages s'effectuent traditionnellement du vivant du *cujus* et donnent fréquemment lieu à des contestations au moment du partage définitif après le décès. Les certificats émis par les services communaux permettent seulement d'attester les droits fonciers existants et non de sécuriser les modalités de partages testamentaires. Une telle possibilité n'est pas, non plus, prévue à l'avenir. Entretiens de Crisis Group, responsables de l'unité de coordination du programme foncier national et des programmes fonciers de *Gutwara Neza* et de la coopération suisse, Bujumbura, janvier et septembre 2013.

⁶⁰ Dans aucune des communes concernées, il n'existe une étude de base à ce sujet. Les évaluations des programmes des bailleurs semblent surtout porter sur des questions de rendement (dont notamment la quantité de certificats produits ou de parcelles identifiées). Une étude concernant l'impact sur la réduction des conflits est cependant projetée. Entretiens de Crisis Group, responsables du programme foncier de la coopération suisse, Bujumbura, septembre 2013.

⁶¹ En 2012, la proportion de certificats établis au nom d'un homme était de 84 pour cent à Nyabitsinda, 87 pour cent dans la commune de Ngozi, 94 pour cent à Bukirasazi et 96 pour cent à Marangara. Entretiens de Crisis Group, agents des services fonciers communaux, Gitega et Ngozi, novembre 2012.

⁶² La possibilité d'inscrire l'*igiseke* devrait cependant être mentionnée dans un futur décret d'application du code foncier. Entretiens de Crisis Group, responsables du programme foncier de la coopération suisse, Bujumbura, septembre 2013. Au sujet des inégalités d'accès à la terre des femmes, voir « La succession au Burundi : la femme n'a pas le droit d'hériter d'une terre de ses parents », *Iwacu*, 6 septembre 2013 et Libère Ntamashimikiro, « La succession foncière pour la fille au Burundi », RCN Justice et Démocratie, bulletin no. 26, quatrième trimestre 2008.

blèmes relatifs à la terre.⁶³ Cette dynamique ne dispense cependant pas de la nécessité de développer une vision plus générale de la réforme foncière.

5. Eparpillement des compétences et déficit de coordination

Pour le moment, la réforme de la gouvernance foncière a non seulement été réduite à la révision du code foncier et à une innovation marginale en matière d'administration foncière mais elle a aussi et surtout été conçue sans réellement s'intégrer dans la politique plus large de développement rural. Il est frappant de constater qu'aucune des stratégies de développement rural et agricole n'accorde de place à la réforme foncière et elles ne mentionnent que succinctement les conflits fonciers. L'UE, dont la stratégie pays fait du développement rural un des secteurs de concentration de l'aide européenne depuis 2003 jusqu'à présent, n'inclut pas la réforme foncière dans son programme de développement rural et la Belgique ne l'inclut pas dans son programme de soutien à l'agriculture.⁶⁴

De même, les projets du ministère de l'Agriculture burundais relatifs à la gestion durable des terres ou au développement des marchés agricoles prennent en compte la politique environnementale mais ignorent la politique foncière.⁶⁵ Par ailleurs, le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP II) présenté en 2011 ne mentionne la réforme que de manière disparate, sans établir de lien avec la politique de développement rural, avec la politique de rapatriement et de réinsertion ou encore avec le secteur judiciaire.⁶⁶

Sans même aller jusqu'à prôner une perspective holistique qui ferait de la politique foncière une composante de la politique de développement rural et agricole, force est de constater qu'une coordination interministérielle et interdisciplinaire minimale fait défaut.

Même au sein de l'administration foncière, les compétences sont actuellement dispersées entre plusieurs ministères. Le principal acteur dans le domaine est le ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme (MEEATU) qui préside le groupe sectoriel foncier et dont la direction générale de l'aménagement du territoire supervise les activités de l'unité de coordination financée par les bailleurs. Outre le groupe sectoriel foncier et l'unité de coordination, un Comité interministériel de pilotage de la réforme foncière rattaché à la deuxième

⁶³ Outre la tenue régulière des réunions du groupe sectoriel, la création d'un forum électronique sur le foncier ou la réalisation d'études et de diagnostics sur les localités couvertes par les services communaux, on relèvera plus particulièrement l'organisation, par l'ONG Accord, d'un atelier de réflexion pour « Resituer la problématique foncière au regard des enjeux agricoles au Burundi » en septembre 2013. Entre les mois de juillet et septembre 2013, le journal *Iwacu* a par ailleurs publié une série d'articles sur la problématique foncière en partenariat avec Global Rights.

⁶⁴ « Stratégie de coopération et programme indicatif national (2003-2007) », République du Burundi et Communauté européenne, Bujumbura, 2003 et « Document de stratégie pays et programme indicatif national (2008-2013) », Lisbonne, 2007 ; « Programme indicatif de coopération (2010-2013) », Coopération belgo-burundaise, Bruxelles, 2009.

⁶⁵ « Projet de réhabilitation agricole et de gestion durable des terres au Burundi, rapport sur l'analyse d'impact environnemental et social du projet », ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, Bujumbura, janvier 2004 et « Projet de productivité et de développement des marchés agricoles du Burundi, analyse d'impact environnemental et social du projet », Bujumbura, février 2010.

⁶⁶ La politique foncière est essentiellement mentionnée dans une sous-rubrique intitulée « Aménagement rationnel et équilibré du territoire ». Elle y occupe une demi-page sur un document de 216 pages. « CSLP II », op. cit., p. 142.

vice-présidence a été créé en tant qu'espace de concertation politique, mais de fait n'intervient que très peu dans la réforme des dispositifs fonciers. Ajoutant à la pléthore de structures de coordination, la Commission foncière nationale, mise en place en 2012 et composée de représentants de plusieurs ministères, a également pour rôle « d'assister le gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique foncière nationale ».⁶⁷

Malgré la multitude de structures de coordination, il n'existe, pour le moment, pas de feuille de route pour la mise en œuvre générale de la lettre de politique foncière. De fait, les différentes mesures proposées dépendent de plusieurs ministères dont les intérêts divergents n'ont pas encore permis l'élaboration d'un document commun. Les services des titres fonciers dépendent du ministère de la Justice, alors que les nouveaux services fonciers, en tant que services communaux, dépendent du ministère de l'Intérieur. Le ministère de l'Agriculture, quant à lui, doit assurer la gestion des terres de marais. Le ministère de la Solidarité est responsable de la mise en place des villages ruraux abritant des rapatriés, tandis que le ministère du Développement communal vient de mettre en place une politique de villagisation plus générale visant à regrouper les populations rurales dans des villages.

B. *La gestion des conflits fonciers : l'angle mort de la réforme*

Bien que l'ampleur des conflits fonciers soit régulièrement citée dans la presse et les discours officiels,⁶⁸ leur gestion reste la grande absente de la réforme. Axés sur la prévention, ni la lettre de politique foncière ni le code foncier ne comportent de dispositions à ce sujet. Le mandat de la CNTB, quant à lui, est limité aux conflits liés à la réinsertion des sinistrés. Les agents des services fonciers communaux, exclusivement appelés à constater des droits fonciers qui font l'unanimité, ne disposent pas non plus de mandat dans le domaine de la pacification foncière. Pourtant, le Burundi connaît une crise considérable de ses institutions de régulation des conflits et c'est sans doute dans ce secteur que les besoins de réforme sont les plus importants.

1. Les insuffisances de la justice de proximité

En principe, la réhabilitation du système judiciaire a été l'une des priorités de la reconstruction post-conflit et devrait faciliter une gestion pacifique des conflits fonciers. Les 134 tribunaux de résidence – qui sont représentés dans l'ensemble des communes burundaises et reçoivent la très grande majorité des affaires foncières – ont bénéficié d'un important programme de remise en état qui avait notamment été soutenu par le Peace Building Fund (PBF) des Nations unies et le programme *Gutwara Neza*.⁶⁹ Près de la moitié des tribunaux ont été totalement reconstruits et la plupart

⁶⁷ Article 453 al. 1 du code foncier, repris par l'article 2 du décret N° 100/34 du 31 janvier 2012 portant création, missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission foncière nationale et de son secrétariat permanent. Du côté des bailleurs, il était prévu de transformer l'unité de coordination financée par la coopération suisse et les Pays-Bas en secrétariat permanent de la Commission foncière nationale. A ce jour, cette idée n'a pas été reprise par le gouvernement, ce qui explique en partie le chevauchement de compétences.

⁶⁸ « Communiqué de presse sur la situation sécuritaire », op. cit.

⁶⁹ *Gutwara Neza* a bénéficié de près de 30 millions d'euros depuis 2007 et s'est consacré en très grande partie à la réhabilitation de la justice. Le PBF, financé à hauteur de 35 millions de dollars, comportait dix-sept projets dédiés pour la plupart à la reconstruction de tribunaux et au secteur de

ont reçu des motocyclettes pour faciliter les déplacements sur les lieux de litige. Les textes de loi, manquants dans la plupart des tribunaux, ont par ailleurs été réédités avec le soutien de la coopération technique belge.⁷⁰ Enfin, les juges ont bénéficié de formations et de remises à niveau. Les efforts considérables qui ont été déployés n'ont cependant pas encore permis de remédier à certains problèmes structurels.

Dans ce contexte, il convient de rappeler la longue tradition d'instrumentalisation du droit qui n'a, pour le moment, pas été corrigée par le législateur et qui contraint parfois les juges à appliquer des règles de droit perçues comme illégitimes par les justiciables.⁷¹ La consécration d'injustices par le droit est ressentie comme d'autant plus forte que la majorité des magistrats et praticiens du droit étaient, jusqu'au milieu des années 2000, des Tutsi du Mugamba.⁷² Bien que la situation ait progressivement changé depuis 2003 et que la magistrature ait connu d'importants rééquilibres ethniques, l'image du droit et des institutions judiciaires est toujours empreinte du souvenir de discriminations ethniques particulièrement flagrantes.⁷³

Un problème majeur dont souffre depuis longtemps la justice burundaise est son absence d'indépendance du pouvoir politique. Les ingérences de l'exécutif dans le secteur judiciaire s'opèrent parfois de manière tout à fait ouverte et l'image d'impartialité des juges est ainsi fortement ternie : 80 à 92 pour cent des personnes insatisfaites avec le travail de la justice avancent des accusations de partialité ou de corruption.⁷⁴

Une recherche effectuée en 2007 avait mis en évidence que, dans les régions rurales du Burundi, la notion de « loi » (*itegeko*) était bien plus souvent associée aux idées de contrainte et de pouvoir qu'à des concepts comme l'équité ou la justice.⁷⁵ Différentes enquêtes récentes ont montré que les attentes des justiciables portent moins sur l'application stricte de règles de droit que sur la simple capacité des juges à trouver une issue acceptable à un conflit.⁷⁶ Etant donné que près de la moitié des conflits devant les tribunaux oppose des membres d'une même famille, ce n'est de toute manière pas le droit qui promet d'apporter les meilleures solutions.

la sécurité. Voir le rapport national sur le Burundi du Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, 1-15 décembre 2008, A/HRC/WG.6/3/BDI/1.

⁷⁰ « Codes et lois du Burundi », République du Burundi, Bujumbura, 2010. A noter que le code foncier, en cours de révision au moment de l'édition, est absent de la compilation.

⁷¹ Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit. Le prochain rapport de Crisis Group sur le Burundi reviendra également sur le problème de l'instrumentalisation du droit foncier.

⁷² Au cours des années 1980, l'accès aux études de droit à l'université du Burundi était, de facto, principalement réservé à ce groupe.

⁷³ Entretiens de Crisis Group, justiciables dans les tribunaux de résidence, Bururi, Gitega, Mwaro et Ngozi, mai 2013. La question des rééquilibres ethniques a été l'un des sujets les plus controversés lors des états généraux de la justice organisés par le ministère de la Justice en juillet 2013. « Les états-généraux de la Justice à Gitega : Arusha et les quotas ethniques dans la magistrature annoncent la couleur », *Iwacu*, 8 juillet 2013.

⁷⁴ Les chiffres cités proviennent de différentes enquêtes reprises dans « Les défis de la justice de proximité au Burundi. Synthèse de la réflexion nationale de 2011 », République du Burundi, Bujumbura, 2011. En 2003, Crisis Group relevait également le problème d'une justice « largement partisane, incompétente et corrompue ». Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

⁷⁵ *Le tribunal face au terrain*, RCN Justice & Démocratie (Bujumbura, 2008), p. 140-144.

⁷⁶ « Les défis de la justice de proximité au Burundi », op. cit., p. 45-46.

2. Le manque de structures de médiation foncière

Avant l'introduction du système judiciaire actuel pendant la colonisation belge, le Burundi disposait déjà d'un système de gestion des conflits qui s'articulait autour de la nomination, au niveau de chaque colline, d'un conseil de notables. Les *bashingantahe* qui composent ces conseils ont traditionnellement la prérogative de connaître des conflits locaux, de faciliter des arrangements et si nécessaire de trancher entre les parties. Ce système était indépendant du pouvoir politique et même le clan royal était soumis au verdict des notables. Formellement reléguée au second plan par la colonisation, la justice des *bashingantahe* a subi de nombreuses transformations, jusqu'à être encadrée par le pouvoir politique pendant les années 1970-1980. Au début des années 2000, des efforts ont été entrepris pour réhabiliter l'institution traditionnelle, mais ces projets ont en grande partie été investis par les élites intellectuelles de la capitale, ce qui a compromis leur légitimité à l'échelle du pays.⁷⁷

Après 2005, plutôt que de poursuivre sur la voie douteuse de la réhabilitation, le CNDD-FDD a fait le choix d'écarter définitivement les *bashingantahe* du système judiciaire en supprimant l'obligation de leur saisine avant le recours aux tribunaux. Parallèlement, ont été mis en place des conseils de colline élus qui ont entre autres pour compétence de faciliter la gestion des conflits de voisinage.⁷⁸ Avec ce changement, le Burundi est désormais dépourvu de structure formalisée de règlement des conflits à l'amiable qui soit institutionnellement reconnue et intégrée au système judiciaire. Or, les tribunaux sont fortement surchargés par de nombreux litiges fonciers sans pouvoir, la plupart du temps, apporter de réponse utile. Les possibilités de recours et la longueur des procédures font parfois trainer des affaires mêmes mineures, au point d'envenimer les conflits et de compromettre définitivement les chances d'un règlement consensuel.⁷⁹

Ayant pour unique compétence de trancher les litiges en faveur de l'une des parties, les juges apparaissent régulièrement comme partiaux ou corrompus aux yeux de la partie perdante.⁸⁰ Beaucoup d'affaires impliqueraient plutôt de rétablir la bonne entente entre des frères ou cousins se disputant un lopin de terre de taille insignifiante, d'autant plus que ce sont souvent des conflits mineurs qui dégénèrent en violence.⁸¹

Face à la difficulté de canaliser les conflits fonciers, des « cliniques juridiques », projets de médiation foncière ou groupes de parole ont été développés à différentes occasions et en différents endroits,⁸² mais une structure durablement intégrée aux

⁷⁷ En 2003, Crisis Group recommandait d'ailleurs la réhabilitation de cette justice traditionnelle. Sur l'histoire et les problèmes de cette institution, lire Christine Deslaurier, « Le bushingantahe peut-il réconcilier le Burundi ? », *Politique africaine*, no. 92 (2003) et le dossier consacré aux bushingantahe dans RCN Justice et Démocratie, bulletin n°41, premier trimestre 2013.

⁷⁸ Dominik Kohlhagen, « Les bushingantahe écartés de la loi », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2009-2010* (Paris, 2010).

⁷⁹ Entretiens de Crisis Group, juges des tribunaux de résidence, Bururi, Gitega, Mwaro et Ngozi, mai 2013. Ce constat est également avancé, sur base de l'étude d'historiques de conflits, par RCN Justice & Démocratie, *Le tribunal face au terrain*, op. cit. Il est également repris dans « Les défis de la justice de proximité au Burundi », op. cit.

⁸⁰ Entretiens de Crisis Group, juges des tribunaux de résidence, Bururi, Gitega, Mwaro et Ngozi, mai 2013.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, juges des tribunaux de résidence et agents des services fonciers communaux, Bururi, Gitega, Mwaro et Ngozi, janvier et mai 2013.

⁸² On signalera par exemple le travail de la Commission justice et paix de l'Eglise catholique à ce sujet, les cliniques juridiques mises en place par l'ONG internationale Avocats sans frontières ou

dispositifs institutionnels fait actuellement défaut. Limitées dans le temps, la plupart de ces initiatives portées par la société civile ont d'ailleurs conclu à la nécessité de développer des dispositifs plus durables.⁸³ Cette option reste, pour le moment, encore inexplorée.

l'Association des femmes juristes du Burundi, ou encore des structures ponctuelles comme les « communautés locales de paix » des ONG Miparec et Accord ainsi que les « conseils de leaders » de Search for Common Ground. Pour un panorama de ces initiatives, lire Mathijs van Leeuwen et Linda Haartsen, « Land disputes and local conflict resolution mechanisms in Burundi », CED-Caritas Burundi, Bujumbura, 2005. Voir également un rapport d'évaluation concernant l'initiative plus récente de l'ONG Accord dans le contexte d'une collaboration avec la CNTB : Thimna Bunte et Laureline Monnier, « Mediating Land Conflict in Burundi: A Documentation and Analysis Project », Umhlanga Rocks, Afrique du Sud, 2011.

⁸³ Thimna Bunte et Laureline Monnier, op. cit. ; Mathijs van Leeuwen et Linda Haartsen, op. cit.

III. Vers une pacification des rapports fonciers : ressusciter la réforme de la gouvernance foncière

La pacification des rapports fonciers est essentielle pour pacifier durablement la société burundaise qui, au début du XXI^{ème} siècle, reste profondément rurale. La réformette qui a été menée en treize ans n'apporte pas de réponse aux problèmes structurels. Il est donc urgent de ressusciter une authentique réforme foncière qui s'inscrit dans un nouveau modèle de développement rural adapté au Burundi, met hommes et femmes sur un pied d'égalité en matière d'accès à la terre et pacifie les relations foncières.

A. *Repenser le développement rural*

Récemment, le gouvernement a confirmé son intention de promouvoir un regroupement de l'habitat et une rationalisation de l'espace agraire en présentant une stratégie de politique dite de villagisation largement inspirée du Rwanda.⁸⁴ Bien que le document stratégique n'ait pas été intégré dans le CSLP II et que sa mise en œuvre ne soit pour le moment pas soutenue par des bailleurs étrangers, la villagisation est actuellement présentée comme la principale réponse du gouvernement aux problèmes agraires.⁸⁵ Si des remembrements agraires de grande ampleur ne semblent pas être à l'ordre du jour, les précédents de politiques de villagisation – au Burundi, mais également chez les voisins rwandais et tanzaniens – ont très généralement abouti à de telles mesures.⁸⁶

Afin d'éviter de se fourvoyer dans de fausses solutions, il importe d'inventer un nouveau modèle de développement rural au Burundi et, pour ce faire, le gouvernement devrait convoquer des états généraux du développement rural, comme il l'a déjà fait dans d'autres domaines.⁸⁷ Avec l'appui des bailleurs intéressés et en réunissant les experts et les responsables des politiques du foncier, de l'agriculture et du développement rural, cette réflexion collective devrait aboutir à une nouvelle politique de développement rural intégré qui n'ignore plus la question foncière. Dans ce contexte, il serait souhaitable de créer l'observatoire indépendant déjà prévu par la lettre de politique foncière qui favoriserait la production de connaissances et la diffusion d'informations dans le domaine de la gestion domaniale et foncière.

B. *Vers un droit et un accès à la terre plus égalitaires*

Dans le contexte actuel de raréfaction des ressources, l'inégalité des droits d'accès mérite une attention toute particulière, notamment en ce qui concerne l'égalité entre hommes et femmes. La promulgation d'une loi sur les successions consacrant l'égalité

⁸⁴ « Document de politique nationale de la villagisation au Burundi », République du Burundi, Bujumbura, juin 2012. Ce document reprend essentiellement une étude réalisée avec le soutien du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en novembre 2011.

⁸⁵ Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, mai 2013. La politique de villagisation est mentionnée à différentes reprises dans le CSLP II, mais aucune mesure concrète n'a été annoncée. « CSLP II », op. cit.

⁸⁶ Le remembrement agraire vise à regrouper plusieurs petites parcelles agricoles en une seule exploitation pour accroître le rendement. Au sujet des politiques de villagisation menées en Afrique de l'Est, voir Mathijs van Leeuwen, « Rwanda's Imidugudu programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa », *Journal of Modern African Studies* (2001), p. 623-644.

⁸⁷ Par exemple, les autorités ont récemment organisé les états généraux de la justice. « Lancement des états généraux de la justice », RFI, 5 août 2013.

des genres est indispensable, mais une telle réforme devra également faire l'objet d'un large débat impliquant les populations rurales. En attendant des réformes plus substantielles, il importe surtout de ne pas renforcer davantage la marginalisation de certains groupes de population. En particulier, la certification foncière devra tenir compte des déséquilibres actuels en assurant l'inscription systématique de tous les usagers fonciers sur les certificats, notamment des femmes et des enfants non mariés. Dans le respect des pratiques foncières locales qui ne reconnaissent généralement pas de droits privatifs et exclusifs aux femmes, il conviendra au minimum de rendre obligatoire l'inscription du droit traditionnel à l'*igiseke*, cette portion de terre familiale à laquelle les femmes ont droit.⁸⁸

D'autre part, il importe de clarifier les droits des usagers fonciers qui, d'un point de vue formel, occupent aujourd'hui de manière illégale des terres appartenant à l'Etat. Suite aux problèmes de gouvernance que le Burundi a connus au cours des dernières décennies, de nombreuses parcelles ont été attribuées à des petits exploitants par des autorités non compétentes. La précarisation des populations concernées et les menaces d'éviction risquent de s'amplifier avec la réalisation prochaine d'un inventaire des terres domaniales.⁸⁹ Une étude approfondie sur l'ampleur du problème et une feuille de route pour d'éventuelles régularisations doit être développée, tout en tenant compte du besoin de l'Etat à préserver son propre patrimoine foncier.

C. Réguler les conflits au lieu de les juger

Aujourd'hui, les antagonismes liés à l'accès à la terre dépassent largement les clivages politico-ethniques et opposent surtout des membres d'une même famille. L'institutionnalisation de mécanismes de médiation et de conciliation dans le domaine foncier est particulièrement importante. Depuis la suppression en 2005 de l'avis obligatoire des *bashingantahe* avant la saisine des tribunaux, le système judiciaire est totalement dépourvu d'un tel mécanisme. Cette situation, qui fait du Burundi une exception vis-à-vis de ses voisins, a été relevée comme un problème majeur lors de consultations effectuées en 2011 par le ministère de la Justice.⁹⁰ A ce jour, le seul moyen pour les tribunaux burundais de résoudre des conflits fonciers est le jugement en faveur de l'une des parties. Or, les difficultés d'administration des preuves, les incertitudes concernant certaines règles coutumières et les soupçons de partialité pesant sur les juges rendent ce type de solution particulièrement difficile à appliquer. Pour pacifier véritablement les rapports fonciers, d'autres modes de gestion des conflits doivent être favorisés.

La politisation de l'institution des *bashingantahe* rend actuellement très délicate une nouvelle tentative de réhabilitation des modes de régulation traditionnels. Alternativement, le rôle des élus collinaires pourrait être renforcé en rendant leur média-

⁸⁸ Concrètement, cette obligation devra être consacrée par le décret sur le fonctionnement des services fonciers communaux en cours d'élaboration dont la version discutée en septembre 2013 ne prévoyait que la simple possibilité de l'inscription. En pratique, certains services communaux procèdent déjà à l'inscription systématique des bénéficiaires de l'*igiseke*.

⁸⁹ Pour rappel, l'Union européenne a annoncé en mai 2013 un financement à hauteur de 5,5 millions destiné à la démarcation et à l'enregistrement de toutes les terres domaniales.

⁹⁰ « Les défis de la justice de proximité au Burundi », op. cit.

tion obligatoire avant la saisine des tribunaux.⁹¹ Au sein des tribunaux, il importerait de renforcer les capacités des juges à proposer des solutions amiables en développant des formations appropriées. Bien que le code de procédure civile prévoie la possibilité de statuer « comme amiable compositeur », cette option n'a jamais été utilisée.⁹² A l'avenir, elle devra être résolument privilégiée. Par ailleurs, il serait pertinent de réglementer une pratique couramment observée dans les tribunaux de résidence consistant à recevoir les « doléances » des justiciables pendant une journée de la semaine spécialement dédiée. Au cours de cette journée, les juges reçoivent les justiciables en les conseillant et en les orientant, ce qui leur permet de proposer des solutions amiables qui mériteraient d'être entérinées par écrit pour avoir une valeur légale.⁹³

La charge émotionnelle de la question foncière, renforcée par la violence historique des accaparements de terres, demande aussi à promouvoir un certain changement dans les rapports sociaux. Rappelée à répétition dans les discours officiels,⁹⁴ la violence générée par des conflits fonciers même mineurs doit être traitée comme un problème social important. Avec l'appui des bailleurs, une campagne nationale de sensibilisation au règlement pacifique des querelles foncières devrait être lancée par le gouvernement et devrait impliquer les élus communaux et collinaires, les églises et les associations.

D. Pérenniser les services fonciers communaux

Là où ils existent, les services fonciers communaux devraient également jouer un rôle plus important dans la pacification des rapports fonciers que ne le permet leur mandat actuel. Outre une meilleure prise en compte des droits des femmes, il importerait également de développer des réponses appropriées aux nombreux conflits de succession. Les partages successoraux, qui s'effectuent traditionnellement du vivant du *cujus*, donnent souvent lieu à des contestations au moment du partage définitif après le décès de ce dernier. Pour jouer un rôle utile dans la prévention de ces nombreux conflits, les services fonciers pourraient proposer l'enregistrement du partage anticipé et ainsi apporter une garantie à son exécution.

Avant de poursuivre la mise en place de nouveaux services fonciers ou d'étendre leur champ d'intervention, il faut cependant s'assurer des conditions de leur pérennisation. Il importe de réaliser une étude établissant les coûts de fonctionnement d'un service foncier et d'obtenir des garanties des communes concernées avant toute nouvelle implantation.⁹⁵ A défaut de garanties durables, il sera préférable de limiter l'expérience des services fonciers à la vingtaine de communes déjà concernées.

⁹¹ Actuellement, la loi communale prévoit un rôle facultatif de médiateur et de conciliateur pour ces élus. De manière générale, leur rôle est aujourd'hui moins contesté que celui des *bashingantahe*, d'autant plus que des *bashingantahe* se trouvent régulièrement parmi les élus et que les femmes trouvent également une place.

⁹² Article 34 al. 3 du code de procédure civile.

⁹³ Entretiens de Crisis Group, juges de tribunaux de résidence à Bururi, Mwaro et Ngozi, janvier 2011 et mai 2013. Des recommandations similaires sont développées dans « Les défis de la justice de proximité au Burundi », *op. cit.* Au sujet des pratiques de conciliation dans les tribunaux, voir Dominik Kohlhausen, « Quelles normes dans les tribunaux burundais ? Entre le légal, le légitime et les pratiques », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2011-2012* (Paris, 2012).

⁹⁴ Voir par exemple « Communiqué de presse sur la situation sécuritaire », *op. cit.*

⁹⁵ Une telle étude est actuellement projetée sur financement de la Banque mondiale.

IV. Conclusion

Au cours des dix dernières années, le malaise foncier burundais n'a connu aucune amélioration notable. La question foncière, qui continue à générer de la violence, constitue à ce jour l'une des principales menaces pour l'équilibre précaire qui s'est installé entre les groupes ethniques depuis le retour à la paix. En l'absence d'une véritable réforme structurelle de sa gouvernance foncière, l'Etat perpétue un mode d'administration des terres marqué par l'arbitraire qui ne permet pas d'apporter de solution utile aux problèmes qui se posent.

A long terme, le défi foncier majeur n'est pas celui qui domine l'actualité burundaise (la restitution des terres aux sinistrés) : c'est celui de mettre en œuvre une gouvernance foncière adaptée à un contexte de surpeuplement. Face à la croissance démographique, la raréfaction des surfaces cultivables et l'aggravation de l'insécurité alimentaire, la principale solution réside de toute évidence dans la promotion d'activités non agricoles. Toutefois, l'élaboration d'une politique foncière susceptible de garantir un accès équitable aux terres et de répondre efficacement aux conflits n'en est cependant pas moins essentielle dans une société encore massivement rurale.

Nairobi/Bruxelles, 12 février 2014

Annexe B : Chronologie

- 1923 Introduction au Burundi du droit du Congo belge effectuant une distinction entre les étrangers, susceptibles de jouir de la protection du droit écrit, et les Burundais dits « indigènes », soumis au droit coutumier.
- 1961 Edit du roi permettant aux Burundais de faire enregistrer leurs droits par un titre foncier et de jouir de la protection du droit de propriété écrit ; précarisation de fait des droits coutumiers qui continueront à constituer plus de 95 pour cent des occupations foncières jusqu'en 2014.
- 1962 Proclamation d'indépendance.
- 1966 Instauration d'un régime militaire dominé par des Tutsi.
- 1972 Répression violente d'une révolte dirigée par des Hutu, causant entre 100 000 et 300 000 morts et le départ en exil de plusieurs centaines de milliers de Hutu ; réattribution de nombreuses terres délaissées à de nouveaux occupants principalement tutsi.
- 1976 Coup d'Etat de Jean-Baptiste Bagaza ; création de la commission Mandi destinée à annuler les attributions foncières irrégulières sous le régime précédent, mais également mandatée pour légaliser un grand nombre de ces attributions ; début d'une politique ambitieuse de rénovation agraire et de réforme des dispositifs fonciers.
- 1977 Extension du principe de prescription acquisitive par 30 ans aux terres régies par la coutume.
- 1980 Début des remembrements agraires dans les communes de Rumonge et de Nyanza-Lac.
- 1986 Adoption du code foncier prévoyant des règles plus strictes en matière d'expropriation et de gestion des terres domaniales qui resteront cependant en grande partie inappliquées par la suite.
- 1987 Coup d'Etat de Pierre Buyoya.
- 1991 Création de la Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais privilégiant la réinstallation de rapatriés sur des nouveaux sites.
- 1993 Suite à l'assassinat de Melchior Ndadaye, premier président démocratiquement élu, soulèvements et massacres ciblés causant la mort d'environ 100 000 Tutsi suivis de représailles massives de l'armée causant la mort de plusieurs dizaines de milliers de Hutu ; nouveaux déplacements de populations suivis d'occupations foncières spontanées sur les terres délaissées.
- 1994 Assassinat du président nouvellement investi en compagnie de son homologue rwandais lors de l'attentat sur l'avion présidentiel à Kigali ; génocide au Rwanda provoquant plusieurs vagues de réfugiés – tutsi puis hutu – vers le Burundi et renforçant la polarisation entre les ethnies ; escalade de la violence et début d'une guerre civile provoquant le déplacement de centaines de milliers de personnes.
- 2000 Signature de l'accord de paix d'Arusha prévoyant notamment la création d'une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) chargée de régler les contentieux fonciers liés aux violences depuis l'indépendance et la mise en place d'un fonds d'indemnisation.
- 2002 Création de la CNRS.
- 2005 Election de Pierre Nkurunziza comme président.
- 2006 Dissolution de la CNRS et création de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) qui privilégiera d'abord la solution du partage entre rapatriés et résidents ; amplification du mouvement de retour de plus d'un demi-million de personnes encore exilées en Tanzanie.
- 2011 Changement de présidence à la tête de la CNTB ; réaffirmation d'un droit à la restitution inconditionnelle pour les rapatriés et remise en cause de la solution du partage.
- 2012 Cessation du statut de réfugié pour les Burundais exilés en Tanzanie et fermeture du dernier camp de réfugiés à Mtabila.
- 2013 28 décembre : Adoption de la loi révisant les missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB).