

# Les terres de la discorde (II): restitution et réconciliation au Burundi

Rapport Afrique N°214 | 17 février 2014

## Table des matières

Synthèse .....	i
I. Introduction .....	1
II. La réconciliation foncière en dérouté.....	3
A. Un héritage historique problématique .....	4
1. Les politiques et législations foncières au centre du conflit .....	4
2. La réconciliation foncière comme gage de paix .....	7
B. La politique de restitution entre insatisfaction et politisation .....	8
1. L'apaisement précaire de la décennie 2000-2010 .....	9
2. Le retour des divisions ethniques .....	12
III. La voie étroite d'une politique de restitution sereine et efficace .....	19
A. Réinventer la CNTB .....	19
1. Renouveler l'équipe dirigeante et les méthodes de travail .....	19
2. Favoriser la réconciliation nationale.....	20
3. Harmoniser les principes directeurs des restitutions .....	20
B. Elaborer une politique de compensation foncière .....	21
IV. Conclusion .....	23
ANNEXES	
A. Carte du Burundi .....	24
B. Chronologie .....	25
C. Evolution du nombre de règlements amiables par la CNTB.....	26

## Synthèse

Depuis le début des années 2000, le Burundi est confronté au lourd héritage d'une longue guerre civile : la nécessité de réinstaller sur leurs terres des centaines de milliers de réfugiés et de déplacés injustement spoliés. Dans un contexte de tensions foncières dues à la forte croissance démographique et à la raréfaction des terres arables disponibles, la politique actuelle de restitution des terres, qui est essentielle pour la consolidation de la paix, est en train de la fragiliser et de réactiver les ressentiments à connotation ethnique. Celle-ci privilégie les droits des rapatriés au détriment des propriétaires actuels, qui ne sont pas tous des spoliateurs de guerre. Pour éviter la perception d'une restitution revancharde, une nouvelle politique de réconciliation foncière plus fidèle à l'accord de paix d'Arusha est indispensable.

Dans le principal pays d'accueil, en Tanzanie, plus de 700 000 réfugiés avaient été maintenus dans des camps. En 2010, le gouvernement tanzanien avait annoncé la naturalisation de 162 000 Burundais, mais s'est en même temps montré ferme dans sa volonté de rapatrier l'ensemble des autres réfugiés. Fin 2012, le statut des derniers réfugiés a été levé et les 35 000 résidents du dernier camp ont été rapatriés de gré et de force. Une politique de restitution foncière a été prévue dans l'accord d'Arusha et a été mise en œuvre depuis plusieurs années. Cependant, alors que la réponse aux contentieux liés aux retours exige équité, habileté et diplomatie, la politique actuelle est caractérisée par une volonté d'accélérer les restitutions complètes, une assimilation des acquéreurs de bonne foi aux spoliateurs et un manque d'impartialité qui risquent de réactiver les divisions ethniques sans pour autant sécuriser les droits fonciers des réfugiés et déplacés.

A ce titre, le gouvernement a fait passer sans concertation une loi révisant les missions de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) et tente de faire de même en créant une cour spéciale chargée des contentieux liés aux décisions de cette commission. Cette nouvelle orientation politique suscite de nombreuses inquiétudes, notamment dans la communauté tutsi, et risque de rendre restitution et réconciliation impossibles.

Avant le début de la campagne électorale de 2015, qui ne manquera pas de faire de la question foncière un des enjeux électoraux, le gouvernement devrait mettre en œuvre les mesures suivantes avec le soutien des partenaires internationaux :

- ❑ la remise en chantier de la nouvelle loi sur la CNTB et du projet de loi sur la cour spéciale en procédant à des auditions parlementaires ouvertes à tous afin de permettre un débat public et l'adhésion du plus grand nombre ;
- ❑ le renouvellement des membres de la CNTB selon une procédure plus consensuelle et porteuse de garanties d'intégrité ;
- ❑ le retour à une politique de partage entre propriétaires actuels et plaignants ;
- ❑ l'harmonisation des principes qui doivent guider les décisions de la CNTB et des institutions judiciaires ; et
- ❑ l'élaboration d'une politique de compensation foncière par un comité interministériel à partir des ressources foncières véritablement disponibles et des besoins de terres pour le développement économique.

Second tome d'un précédent rapport sur les échecs et insuffisances de la réforme foncière, ce rapport analyse le dilemme entre nécessité de restituer aux réfugiés leurs terres et impératif national de réconciliation. Il démontre qu'en l'absence d'équilibre entre ces deux objectifs, les restitutions risquent de raviver les tensions ethniques du passé et de créer de nouveaux ressentiments en réparant une injustice par une autre forme d'injustice.

**Nairobi/Bruxelles, 17 février 2014**

## Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi

### I. Introduction

Les massacres de 1972 et le départ de plusieurs centaines de milliers de réfugiés à l'étranger ont été l'occasion de réattribuer les propriétés des victimes à des bénéficiaires perçus comme proches du pouvoir.<sup>1</sup> En octobre 2003, Crisis Group avait examiné les défis liés à un retour massif de réfugiés et de déplacés.<sup>2</sup> Dix ans plus tard, dans les médias burundais, les images se multiplient montrant des évictions de résidents tutsi occupant les anciennes propriétés de rapatriés hutu. En mai 2013, l'expulsion d'une famille dans le quartier de Ngagara à Bujumbura a donné lieu à des affrontements violents entre jeunes tutsi et forces de l'ordre, rappelant les journées « ville morte » que la capitale avait connues au plus fort de la guerre civile.<sup>3</sup> L'évènement a suscité des inquiétudes à l'encontre de la CNTB<sup>4</sup> et des commentaires virulents sur divers forums électroniques dont certains, particulièrement haineux, avaient incité le Conseil national de la communication (CNC), un organe gouvernemental chargé de réguler les médias, à ordonner la fermeture d'un des principaux sites d'information du pays pendant un mois.<sup>5</sup>

Dans un contexte de retour plus ou moins volontaire des réfugiés burundais au pays,<sup>6</sup> la question foncière est de nouveau au cœur de l'actualité et la « bombe foncière » que Crisis Group avait dénoncée en 2003 n'a pas été désamorcée. Pourtant, l'accord d'Arusha signé en 2000 identifiait la réintégration des rapatriés et la pacification des rapports fonciers comme des éléments essentiels de la reconstruction. Ils occupaient et occupent toujours une place de choix dans le travail de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies.<sup>7</sup> Bénéficiant d'importants soutiens

<sup>1</sup> Sur les massacres de 1972, lire Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier (dir), *Burundi 1972, au bord des génocides* (Paris, 2007) ainsi que René Lemarchand, « Selective Genocide in Burundi », *Minority Rights Group Report* no. 20, 1974.

<sup>2</sup> Rapport Afrique de Crisis Group N°70, *Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003.

<sup>3</sup> Des opérations « ville morte » avaient été menées en 1994-1995 par des jeunes milices nommées « sans-défaite » ou « sans-échec » terrorisant des Hutu se rendant dans des quartiers à majorité tutsi, dont Ngagara. L'expulsion mentionnée concernait la famille Justin Nyakabeto dont il sera encore question par la suite. « Dossier Nyakabeto : L'imbroglio explosif », *Iwacu*, 31 mai 2013.

<sup>4</sup> « Le gouvernement du Burundi doit garantir que la CNTB ne dévie pas de sa mission de réconciliation des Burundais », déclaration du Forum pour la conscience et le développement, Bujumbura, 30 mai 2013.

<sup>5</sup> Il s'agit du journal *Iwacu*, l'un des sites burundais les plus visités. Le CNC n'avait ordonné que la fermeture du forum électronique rattaché à ce site, mais la rédaction du journal a réagi en fermant l'intégralité.

<sup>6</sup> « Burundi's land conundrum », Réseaux d'information régionaux intégrés (IRIN), 14 novembre 2013.

<sup>7</sup> « Summary report of the first meeting », UN Peacebuilding Commission, 18 mai 2007, PBC/1/BDI/SR.1. La résolution des conflits fonciers fait toujours partie des objectifs du nouveau programme de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies au Burundi. « Plan prioritaire de consolidation de la paix, Burundi 2014-2016 ».

étrangers, le Burundi a réformé sa législation foncière avec la création de nouveaux services fonciers et de nouveaux dispositifs de sécurisation foncière.<sup>8</sup> Dans un climat de controverse, les autorités ont aussi réorienté la politique de restitution et ont fait adopter, le 31 décembre 2013, une nouvelle loi régissant la CNTB qui prévoit la création d'une cour spéciale pour les contentieux de restitution, érige en crime les obstructions au travail de la Commission et étend son mandat à cinq ans indéfiniment renouvelable.<sup>9</sup>

Actuellement, cette nouvelle orientation pose problème tant au plan technique que politique. Nombreux sont ceux qui se demandent si, d'une part, la fermeté affichée en faveur de la rétrocession de biens aux anciens réfugiés de 1972 contribue réellement à une meilleure protection des droits des rapatriés et à la réconciliation foncière et si, d'autre part, en jouant dangereusement sur les ressentiments collectifs, le durcissement actuel ne vise pas surtout à rassembler une majorité hutu en vue des élections de 2015. Dans un contexte général de monopolisation du pouvoir,<sup>10</sup> les problèmes brûlants de l'équité foncière et de la réparation effective des spoliations du passé n'en seront pas pour autant réglés.

---

<sup>8</sup> Sur la réforme foncière au Burundi, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°214, *Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi*, 12 février 2014.

<sup>9</sup> Loi N°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi N°1/11 du 4 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens.

<sup>10</sup> Voir à ce sujet les rapports Afrique de Crisis Group N°192, *Burundi: Bye-bye Arusha?*, 25 octobre 2012 ; N°169, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, 7 février 2011.

## II. La réconciliation foncière en déroute

Au cours des dix dernières années, près de 800 000 réfugiés sont rentrés au Burundi, ce qui représente presque 10 pour cent de la population totale.<sup>11</sup> Beaucoup avaient quitté le pays suite aux massacres de 1972 ou étaient nés en exil, n'ayant pas pu revenir sur leurs terres pendant plusieurs décennies et ignorant parfois même leur emplacement.<sup>12</sup> Bien que socialisés à l'étranger, la plupart des réfugiés n'avaient pas d'autre option d'avenir que celle du retour dans le pays d'origine de leurs parents. Dans le principal pays d'accueil, en Tanzanie, plus de 700 000 réfugiés avaient été maintenus dans des camps avec des perspectives très limitées d'intégration locale.<sup>13</sup> En 2010, le gouvernement tanzanien avait annoncé la naturalisation de 162 000 Burundais,<sup>14</sup> mais s'est en même temps montré ferme dans sa volonté de rapatrier l'ensemble des autres réfugiés. Fin 2012, le statut des derniers réfugiés a été levé et les 35 000 résidents du dernier camp ont été rapatriés de gré et de force.<sup>15</sup> Depuis août 2013, plusieurs dizaines de milliers de Burundais, toujours présents ou retournés en Tanzanie, ont également été expulsés.<sup>16</sup>

Malgré leur très longue absence, pour les rapatriés, le retour sur la terre d'origine constitue non seulement une condition de survie économique, mais aussi un enjeu identitaire majeur, car même après 40 ans, retourner « chez soi » veut dire, au Burundi, sur la propriété familiale.<sup>17</sup> Les émotions sont d'autant plus importantes que, pour le moment, la restitution de biens constitue le seul moyen d'obtenir une réparation – du moins partielle – des meurtres et pillages perpétrés au moment des départs en exil. Bien que l'accord d'Arusha prévoit la création d'une « Commission nationale pour la vérité et la réconciliation », le Burundi n'a mis en place aucun mécanisme de

<sup>11</sup> Lors du recensement de 2008, la population burundaise a été établie à 8 053 574 personnes. « Recensement général de la population et de l'habitation. Résultats définitifs », République du Burundi, Bujumbura, 2009.

<sup>12</sup> Dans l'histoire burundaise, chaque vague de violence (1965, 1972, 1988, 1993, etc.) a produit des réfugiés et déplacés. Les premiers sont ceux qui ont fui après la tentative de coup d'Etat de 1965. Joseph Gahama, « La question des réfugiés », dans Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier (dir), op. cit., p. 225-238.

<sup>13</sup> Les difficultés d'intégration des réfugiés ont été relatées en détail dans une enquête récente. « Réalités du quotidien et perspectives d'avenir des réfugiés congolais et burundais de la région des Grands Lacs », Action pour le développement et la paix endogènes (ADEPAE), Rema Ministries, Conseil danois pour les réfugiés et Solidarité des volontaires pour l'humanité (SVH), Nairobi, 2013.

<sup>14</sup> « Nationalité tanzanienne pour des réfugiés burundais : Bujumbura 'applaudit' », Agence France-Presse (AFP), 19 avril 2010. A ce jour, il semblerait cependant que la plupart des personnes concernées par la naturalisation n'aient pas encore obtenu leur nouvelle nationalité. « De retour de Tanzanie, les ex-réfugiés burundais face à l'impasse foncière », AFP, 28 novembre 2012.

<sup>15</sup> Selon les personnes concernées, ces rapatriements ont donné lieu à des violences policières. Entretiens de Crisis Group, rapatriés, Makamba, mai 2013.

<sup>16</sup> « Tanzanie : 10.000 Burundais expulsés vers leur pays depuis mi-août », AFP, 28 août 2013. Cette politique ne concernait pas seulement le Burundi mais tous les étrangers en situation irrégulière, ce qui s'est traduit par des rapatriements dans plusieurs pays voisins. « Why has Tanzania deported thousands to Rwanda ? », BBC, 2 septembre 2013.

<sup>17</sup> Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit. Traditionnellement, au Burundi, c'est dans la propriété familiale que sont enterrés les morts, ce qui en fait un repère identitaire important.

justice transitionnelle. Ainsi de très nombreux responsables ou auteurs de massacres n'ont jamais répondu publiquement de leurs actes.<sup>18</sup>

Face aux revendications et attentes des rapatriés, la situation des nouveaux occupants est compliquée. Vivant parfois depuis plusieurs décennies sur les terres litigieuses, les ayant acquises par héritage ou par achat d'une personne tierce, bon nombre d'entre eux s'étaient fiés à leurs droits de propriété et ne disposent pas d'autre solution. Tout comme de nombreux rapatriés, beaucoup d'occupants sont d'ailleurs nés après 1972 et, lorsqu'ils connaissent le caractère litigieux de leur propriété, n'ont eu cette connaissance qu'à travers les récits des générations précédentes. Alors que la gestion des contentieux liés aux retours exige équité, habileté et diplomatie, la politique actuelle est caractérisée par une volonté d'accélérer les restitutions complètes et un manque d'impartialité qui risquent de réactiver les divisions ethniques. La nouvelle loi régissant la CNTB et annonçant la création d'une cour spécialisée et les risques pour la stabilisation qu'elle comporte trouvent leurs racines dans l'histoire du pays.

#### A. *Un héritage historique problématique*

Le système de prédation foncière au bénéfice des classes dirigeantes qui a accompagné l'ensemble du cycle de conflits burundais est profondément ancré dans l'histoire. Depuis la colonisation, un outil privilégié pour assurer la pérennité de ce système a été la légitimation de spoliations par le droit.<sup>19</sup> Cela a continué après l'indépendance. L'instrumentalisation du droit et des institutions rend particulièrement difficile, aujourd'hui, la gestion des conflits car les dispositifs juridiques constituent bien plus souvent un obstacle qu'un outil de résolution de conflits et sont discrédités. La longue tradition de négation de droits par le droit a par ailleurs renforcé les ressentiments et la méfiance généralisée à l'égard des autorités judiciaires et de l'administration foncière que partagent également bon nombre des dirigeants politiques actuels. Cet héritage sous-tend la politique de réinsertion foncière actuelle et sa déconnexion de plus en plus marquée du système judiciaire régulier et de l'administration foncière.

##### 1. Les politiques et législations foncières au centre du conflit

Dès les premiers jours, les spoliations de 1972 s'appuyaient sur une légitimation juridique. Un jugement du Conseil de guerre avait non seulement prononcé la condamnation à mort des « rebelles » présumés, mais aussi la confiscation de leurs biens

---

<sup>18</sup> Au sujet de la mise entre parenthèses de la justice transitionnelle au Burundi, voir Stef Vandeginste, « Transitional Justice for Burundi: A Long and Winding Road », dans Kai Ambos (dir), *Building a Future on Peace and Justice* (Berlin, 2010), p. 393-422, et le rapport de Crisis Group, *Burundi : bye-bye Arusha ?*, op. cit.

<sup>19</sup> A la différence des colonies françaises ou britanniques, l'administration belge ne reconnaissait aucun droit à la propriété de droit civil aux sujets coloniaux. A l'exception des terres appartenant aux quelques rares Burundais immatriculés comme « évolués », les terres détenues par des Burundais étaient systématiquement considérées comme des terres domaniales, ce qui permettait à l'administration belge de les céder à tout moment à des colons, à des entreprises ou à l'Eglise (auxquels le droit à la propriété privée était reconnu). Le droit à la propriété privée ne fut accordé aux sujets coloniaux qu'en 1960, à la veille de l'indépendance, sans pour autant remettre en question les déséquilibres structurels entre dirigeants et dirigés dont se sont saisies les nouvelles élites politiques. Concernant le système colonial, voir Joseph Gahama, *Le Burundi sous administration belge* (Paris, 1986).

mobiliers et fonciers.<sup>20</sup> Par la suite, de nombreuses autorités locales se sont arrogé le droit de procéder au partage des propriétés de personnes en fuite ou décédées en délivrant des documents officiels aux nouveaux occupants. En particulier dans les provinces de Bururi, Makamba et Rutana, la plupart des parcelles concernées ont été ainsi réattribuées.<sup>21</sup> Dans les quartiers de Rohero I et Rohero II, au centre-ville de Bujumbura, le gouvernement lui-même avait donné à l'Etat le droit de saisir les maisons des condamnés.<sup>22</sup> Après la prise de pouvoir du colonel Bagaza en 1976, une série de nouveaux textes juridiques a permis de régulariser un grand nombre d'occupations ou attributions illégales.<sup>23</sup>

La commission nationale des rapatriés mise en place en 1976 et chargée d'« apurer le contentieux » opposant les rapatriés aux nouveaux occupants avait, de fait, scellé la plupart des régularisations.<sup>24</sup> Par ailleurs, en 1977, les terres régies par la coutume – c'est-à-dire la très grande majorité des terres appartenant à des particuliers – ont été soumises à la prescription acquisitive, permettant aux nouveaux occupants d'acquérir la pleine propriété de ces terres après trente ans.<sup>25</sup>

En 1986, la plupart des textes régissant le droit foncier ont été rassemblés dans un opus de plus de 400 articles, le code foncier, qui constitue, à ce jour encore, le principal document de référence dans le domaine. Il figure parmi les textes les plus longs et les plus techniques du droit burundais, occultant de ce fait les nombreux choix politiques qu'il reprend et consacre. Jusqu'à sa révision en 2011, le code reprenait notamment la règle de la prescription acquisitive inconditionnelle, ce qui, entre 2002 et 2011, a permis l'acquisition définitive de tous les terrains occupés 30 ans auparavant, entre 1972 et 1981.<sup>26</sup> Par ailleurs, il continuait à accorder d'importantes prérogatives à l'Etat sur les terres des particuliers et prévoyait des procédures peu transparentes de ces-

---

<sup>20</sup> Jugement du Conseil de guerre du 6 mai 1972, RMP.48.229/OC. L'élément déclencheur de la crise de 1972 fut une rébellion qui a éclaté le 29 avril dans la commune de Rumonge. En réaction, le président Michel Micombero avait déclaré la loi martiale. En l'espace de quelques jours seulement, une violente campagne de représailles, parfois qualifiée de « génocide sélectif », a visé l'élite intellectuelle hutu dans son ensemble. Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier (dir), *op. cit.*, et René Lemarchand, *op. cit.*

<sup>21</sup> Ce procédé reposait sur des courriers adressés par le gouverneur de Bururi aux administrateurs communaux. La province de Bururi couvrait alors les provinces actuelles de Bururi, Makamba et une partie de Rutana.

<sup>22</sup> Une partie des mesures prises en 1972 ont été remises en question par un décret présidentiel de 1974 mais, dans les faits, le contexte politique ne permettait pas véritablement aux intéressés de se prévaloir du décret, d'autant plus que la plupart d'entre eux étaient partis en exil. Le décret doit être compris comme une « mesure humanitaire » dans le but de « concrétiser notre souci de concorde et d'unité nationale » (attendu du décret). Décret présidentiel N°100/314 du 26 novembre 1974 portant mainlevée de saisie de certains immeubles des personnes condamnées le 6 mai 1972.

<sup>23</sup> L'intitulé de ces textes est trompeur car il suggère l'exact contraire de leur effet véritable : décret-loi N°1/191 du 30 décembre 1976 portant retour au domaine de l'Etat des terres irrégulièrement attribuées et décret N°1/21 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973.

<sup>24</sup> La commission dite « Mandi » (du nom de son président, ministre de l'Intérieur) avait été dotée d'un mandat ambigu qui lui demandait notamment de « régulariser » les attributions illégales de terrains d'une superficie inférieure à 4 hectares. Article 3 du décret du 30 décembre 1976.

<sup>25</sup> Décret-loi N°1/20 du 30 juin 1977 étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier. Auparavant, la règle de la prescription ne s'appliquait qu'aux terres enregistrées régies par le droit écrit. Comme de nombreuses réformes de l'époque, l'extension de la prescription avait été justifiée par un besoin de « modernisation » du droit.

<sup>26</sup> En particulier, le code ne posait pas de condition de bonne foi de l'acquéreur.

sion et de concession de terres domaniales par les autorités locales.<sup>27</sup> Cette situation permettait aux élites politico-militaires de s'accaparer en toute légalité d'importantes étendues foncières et favorisait la réalisation de vastes projets de développement impliquant des remembrements agraires et des réattributions de parcelles.

L'une des régions les plus affectées par l'interventionnisme de l'Etat fut la région très fertile de l'Imbo à laquelle appartiennent les communes de Nyanza-Lac et de Rumonge, particulièrement touchées par les départs de réfugiés et dont des localités avaient entièrement changé de population en 1972. C'est ici qu'ont été mis en œuvre, au cours des années 1980, deux projets impliquant la réquisition et la redistribution de terres à grande échelle : l'aménagement de nouvelles plantations de palmiers à huile par la Société régionale de développement (SRD Rumonge) et le projet d'intensification agricole PIA-Rububu. Dans les deux cas, le découpage foncier avait été totalement remodelé, ce qui avait considérablement compromis les chances pour les réfugiés de recouvrer leurs droits fonciers. De surcroît, les réattributions de terres avaient été entachées d'irrégularités dénoncées par les nouveaux occupants eux-mêmes, démultipliant les revendications concurrentielles sur la terre.<sup>28</sup>

Vers la fin des années 1980, alors que de nouveaux affrontements ethniques éclataient dans le Nord du pays, une réintégration systématique des réfugiés dans leurs droits fonciers semblait de plus en plus difficilement envisageable, et le besoin de conciliation nationale se faisait de plus en plus urgent.<sup>29</sup> Lorsqu'a été créée, en 1991, une nouvelle Commission nationale chargée du retour et de l'intégration des réfugiés burundais, sa mission n'était plus de faciliter la restitution des terres à leurs anciens propriétaires, mais plutôt leur installation sur d'autres sites.<sup>30</sup>

Cette solution a été violemment remise en question après la victoire électorale du Frodebu et l'arrivée au pouvoir du premier président hutu, Melchior Ndadaye, en 1993. Les réfugiés hutu sont alors rentrés en grand nombre et, en particulier dans les communes de Rumonge et Nyanza-Lac, se sont parfois fait justice eux-mêmes en délogeant manu militari les occupants de leurs terres d'origine. En septembre 1993, plusieurs centaines de paysans tutsi dépossédés de force se sont rendus à Bujumbura pour exprimer leur indignation et leur détermination à retrouver des terres qu'ils estimaient être les leurs.

Les difficultés à organiser les rapatriements ont contribué à la détérioration du climat politique qui a précédé l'assassinat du président Ndadaye en octobre 1993 et la longue période de conflit et d'instabilité que le Burundi a connue entre 1993 et

<sup>27</sup> Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

<sup>28</sup> La situation juridique a été décrite en détail dans Dominik Kohlhagen, « Conflits fonciers sur ordonnance. L'imbroglio juridique et social dans les villages de paix de Rumonge », *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2010-2011* (Paris, 2011). Voir également le rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

<sup>29</sup> En 1988, les communes de Ntega et Marangara ont connu des attaques ciblées contre des Tutsi qui ont, par la suite, été violemment réprimées par l'armée. Ces événements se sont déroulés moins d'un an après la prise de pouvoir de Pierre Buyoya en 1987 et ont été à l'origine de diverses mesures visant à promouvoir l'unité nationale, dont la création de la nouvelle commission de 1991.

<sup>30</sup> La commission de 1991 ne pouvait réinstaller des rapatriés que dans la mesure où leurs terres n'étaient pas déjà occupées, ce qui n'était le cas que très exceptionnellement. Décret-loi N°1/01 du 22 janvier 1991 portant création d'une Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de l'insertion des réfugiés burundais.

2003.<sup>31</sup> Pour compliquer la donne, la guerre a généré de nombreux nouveaux déplacements de population, cette fois-ci en grande partie de Tutsi dont la plupart sont restés sur le territoire burundais. Les spoliations et attributions discrétionnaires de terres, quant à elles, ont continué à aller bon train.<sup>32</sup>

## 2. La réconciliation foncière comme gage de paix

L'importance de la réconciliation foncière pour la pacification du pays a été reconnue par l'ensemble des acteurs politiques. Depuis 1994, tous les gouvernements se sont dotés d'un ministère chargé de la réinsertion et de la réinstallation.<sup>33</sup> L'accord d'Arusha comprend par ailleurs un mécanisme permettant de faciliter la réparation des préjudices subis par les populations exilées. L'accord prévoit également une réforme substantielle des dispositifs juridiques afin de s'attaquer aux causes plus structurelles des problèmes fonciers et d'assurer une distribution plus équitable des terres par l'Etat. Dans cette perspective, il annonce notamment une révision du code foncier « afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres ».<sup>34</sup>

Concernant les droits des victimes de spoliations, l'accord d'Arusha pose, pour la première fois depuis 1977, le principe fondamental de la restitution des biens aux réfugiés et aux déplacés.<sup>35</sup> Par ailleurs, il énonce le droit à une « juste compensation et/ou indemnisation » en cas d'impossibilité de restitution.<sup>36</sup> De manière plus générale, il réitère la garantie du droit à la propriété « pour tous » et la nécessité du versement d'une indemnité « juste et équitable » en cas d'expropriation.<sup>37</sup> Afin de rendre compte de la diversité des cas de déplacements forcés au Burundi, l'accord d'Arusha consacre un nouveau terme générique – le « sinistré » – qui est utilisé dans les documents officiels pour désigner « le rapatrié, le déplacé, le regroupé ou dispersé, la veuve, l'orphelin ainsi que toute autre personne spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance ».<sup>38</sup>

L'accord annonce la création d'une nouvelle commission, la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) comportant une sous-commission des terres chargée de régler les litiges se rapportant aux retours et de faire la lumière sur les allégations d'attributions irrégulières de terres dans le passé.<sup>39</sup> La CNRS a été mise en place en 2002, mais elle a d'emblée été victime d'un déficit de reconnaissance par les

<sup>31</sup> Pour une revue des politiques de rapatriement durant les années 1990, voir Alexandre Hatungimana et Johnny Ndayishimiye, « Politique de rapatriement, de réinsertion et de réhabilitation des sinistrés ainsi que la problématique de gestion des terres au Burundi », Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), Bujumbura, 2003.

<sup>32</sup> Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

<sup>33</sup> Le gouvernement Kanyenkiko I a créé en février 1994 un ministère de la Réinstallation et de la Réinsertion des déplacés et rapatriés.

<sup>34</sup> Article 8 i) du Protocole IV de l'accord pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000. Au sujet de la réforme du code foncier, voir le rapport de Crisis Group, *Les terres de la discorde (I)*, op. cit.

<sup>35</sup> Article 8 b) du Protocole IV.

<sup>36</sup> Article 8 c) du Protocole IV.

<sup>37</sup> Article 8 a), b) et c) du Protocole IV.

<sup>38</sup> Il s'agit ici de la définition retenue dans les textes régissant les commissions créées après l'accord d'Arusha. L'article 1 du Protocole IV de l'accord définissait le sinistré de manière plus restreinte comme « toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée ». Joseph Gahama, « La question des réfugiés », op. cit., p. 225-238.

<sup>39</sup> Article 8 j) du Protocole IV.

factions rebelles alors actives, le CNDD-FDD et le Palipehutu-FNL, qui n'avaient pas participé aux négociations d'Arusha. Selon la loi fondatrice de la CNRS, ses membres devaient provenir « des parties participant à l'accord d'Arusha et des autres secteurs de la vie nationale », sans prévoir de sièges vacants pour les représentants de la rébellion.<sup>40</sup> Cela explique qu'en février 2006, peu après l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD<sup>41</sup> et avant même que la Commission n'ait pu se prononcer sur un quelconque litige, celle-ci a été dissoute pour faire place, trois mois plus tard, à la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB), principale institution chargée de la réinsertion foncière.

Les compétences de la CNTB reprennent globalement celles de la CNRS dont, en particulier, le règlement des litiges fonciers impliquant des sinistrés et la mise à jour de l'inventaire des terres de l'Etat dans la perspective d'une réattribution future à titre de compensation.<sup>42</sup> A la différence de toutes les commissions précédentes, la CNTB allait cependant bientôt afficher une activité importante et, pour la première fois, permettre de traiter un volume d'affaires susceptible d'apporter une réponse durable au problème des terres des sinistrés. Initialement placée sous la tutelle de la première vice-présidence qui en proposait les membres pour nomination par le président de la République, la CNTB apparaissait par ailleurs comme une institution relativement indépendante du gouvernement et de la majorité.<sup>43</sup> Progressivement cependant, cette situation a changé. Plutôt que de poursuivre sur la voie de la pacification, la Commission s'est enlisée dans les tourments de jeux politiques et de discours ethniciants dangereux pour l'unité nationale.

### B. *La politique de restitution entre insatisfaction et politisation*

Dans l'opinion publique burundaise, le virage qu'a pris la politique de réinsertion foncière est souvent lié au changement à la tête de la CNTB. L'abbé Aster Kana qui présidait la Commission depuis sa création en 2006, est décédé d'une maladie le 17 juillet 2011. Pendant son mandat, il avait mis un accent particulièrement fort sur la mission conciliatrice de la CNTB et s'était présenté comme une figure rassembleuse.<sup>44</sup> Son successeur, le prélat Sérapion Bambonanire, avait rapidement multiplié les déclarations annonçant une politique de restitution plus ferme en faveur des rapatriés.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Loi N°1/017 du 13 décembre 2002 déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés. Inclure des représentants de la rébellion était pourtant une des recommandations de Crisis Group concernant la sous-commission des terres. Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

<sup>41</sup> Le CNDD-FDD est entré au gouvernement en novembre 2003 et a remporté les élections législatives et présidentielles au courant de l'année 2005.

<sup>42</sup> Décret N°100/205 du 22 juillet 2006 portant application de la loi N°1/18 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens. Les modifications intervenues par la suite sur ce texte n'ont pas affecté les compétences originelles.

<sup>43</sup> La Constitution de 2005 prévoit deux postes de vice-président, un réservé aux Tutsi et l'autre aux Hutu. Le premier assure la coordination dans le domaine politique et administratif et le second la coordination en matière économique et sociale. Depuis 2005, la première vice-présidence a toujours été assurée par un Tutsi du parti d'opposition Uprona et la seconde par un Hutu du CNDD-FDD.

<sup>44</sup> Hutu de Gitega, l'abbé Kana était précédemment connu de nombreux Burundais pour avoir été porte-parole de la commission électorale indépendante de 2005.

<sup>45</sup> Hutu de Bubanza, Monseigneur Bambonanire avait pendant longtemps vécu hors du Burundi et était peu connu de ses compatriotes avant sa prise de fonctions à la CNTB. Il était un jeune séminariste à la paroisse de Mabayi lors des massacres de 1972. Entre 1983 et 1993, il a servi dans diffé-

Plutôt que d'être la cause du revirement observé, l'évolution de la CNTB s'inscrit en réalité dans un durcissement politique plus général à l'égard des nouveaux occupants et propriétaires qui se dessine depuis le second mandat du président Nkurunziza.<sup>46</sup>

Face à la difficulté de relever efficacement le défi de la réintégration et de définir une vision politique globale dans le domaine foncier, la mise en cause systématique des nouveaux occupants et propriétaires et le réflexe de la revanche ethnique semblent avoir pris le dessus. Cette évolution est d'autant plus regrettable que les premières orientations prises par la CNTB avaient manifestement permis de contenir les très grands risques de dérapages violents et d'instrumentalisation politique qu'identifiait Crisis Group en 2003.

### 1. L'apaisement précaire de la décennie 2000-2010

Les principes de fonctionnement de la CNRS pendant ses premières années d'existence reposaient essentiellement sur les textes fondateurs de la Commission. Selon les termes de l'accord d'Arusha, la sous-commission des terres devait « veiller à l'équité, à la transparence et au bon sens de toutes ses décisions ». <sup>47</sup> Plutôt que de défendre les seuls besoins des rapatriés, il lui était demandé de s'inscrire dans un objectif de pacification plus large, de « toujours rester consciente du fait que l'objectif est non seulement la restitution de leurs biens aux rapatriés, mais aussi la réconciliation entre les groupes ainsi que la paix dans le pays ». <sup>48</sup> Les textes régissant la CNTB reprennent la même idée d'un mandat large destiné à favoriser la réconciliation nationale et non la seule restitution. Ils soulignent, en particulier, l'importance de recourir à différents principes et considérations : « les décisions de la commission sont guidées par l'impératif de concilier les objectifs du respect des droits humains, de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ». <sup>49</sup>

Sous la présidence de Kana, la solution privilégiée pour conserver l'équilibre entre restitution et réconciliation a été le partage des propriétés en conflit. Lorsqu'elle était saisie d'un litige, la CNTB procédait d'abord à une série de visites sur les lieux, réunissait les parties et tentait de les inciter à conclure une entente à l'amiable, avant de suggérer différentes solutions envisageables. Lorsque l'occupant possédait

---

rentes nonciatures en Amérique latine, en Afrique et au Moyen-Orient. Il est parfois affirmé que Bambonanire aurait ensuite renoncé à sa carrière diplomatique pour revenir au Burundi et s'engager auprès de la rébellion naissante du CNDD-FDD en y assurant des services religieux. De la fin des années 1990 jusqu'à peu de temps avant sa nomination à la présidence de la CNTB, Bambonanire a principalement vécu en Sicile où il s'est engagé dans des projets humanitaires orientés vers le Burundi. En novembre 2009, différentes sources italiennes signalent sa présence lors d'une rencontre, en marge d'un sommet de la FAO à Rome, entre le président Nkurunziza et le président d'une fondation sicilienne. Voir à ce sujet la dépêche « La Fondazione San Raffaele Giglio sosterrà sviluppo di un ospedale in Burundi » du 17 novembre 2009, reproduite entre autres sur le site de la fondation *San Raffaele Giglio* ([www.hsrgiglio.it/sito/en/fondazione/hsr-giglio-per-il-burundi](http://www.hsrgiglio.it/sito/en/fondazione/hsr-giglio-per-il-burundi)). Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, de la CNTB et de la Commission épiscopale justice et paix, Bujumbura, mai 2013.

<sup>46</sup> Ce durcissement a été décrypté dans les rapports de Crisis Group, *Burundi: Bye-bye Arusha?*, op. cit., et *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>47</sup> Article 8 k) du Protocole IV.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Article 11 de la loi du 31 décembre 2013. Depuis 2006, tous les textes régissant la CNTB reprenaient cette liste d'objectifs, les « droits humains » y ayant été ajoutés avec la modification de la loi en 2013.

d'autres terres ou n'exploitait pas le terrain concerné, elle proposait de préférence la récupération complète par le sinistré. Dans d'autres cas, elle préconisait le partage. Un guide méthodologique détaillait les différentes options possibles selon les situations.<sup>50</sup>

Sur le terrain, la CNTB était représentée par une délégation composée de deux fonctionnaires, d'un magistrat, d'un représentant de la société civile et d'un membre d'une confession religieuse.<sup>51</sup> La présence d'hommes d'église semble avoir fortement contribué au respect qu'inspirait la délégation et à sa capacité d'orienter les parties.<sup>52</sup> Elle procédait à plusieurs tentatives de résolution amiable, ce qui pouvait impliquer plusieurs déplacements durant plusieurs mois.<sup>53</sup> La faible productivité de la CNTB reflétait les longueurs de la procédure mais, finalement, une importante proportion de conflits avait pu être réglée à l'amiable. Sur près de 20 000 plaintes enregistrées entre 2006 et 2010, 13 000 ont été traitées, dont environ 70 pour cent par un règlement amiable.<sup>54</sup> En cas de non-entente, la CNTB tranchait en privilégiant le partage de la propriété. Sur des parcelles destinées à l'habitation, elle tranchait principalement en fonction des conditions d'acquisition par le nouvel occupant et privilégiait la mise à disposition d'une terre domaniale au rapatrié lorsque l'occupant était de bonne foi.

Le succès que rencontrait le partage n'était pas exempt d'ambiguïtés. Dans les faits, cette solution ne correspondait pas toujours à un choix parfaitement consenti, mais répondait souvent aussi à un sentiment diffus de contrainte. Louée par la radio nationale, soutenue par les autorités locales et pratiquée par les voisins, elle pouvait difficilement être refusée par les personnes concernées.<sup>55</sup> Par ailleurs, au cours de ses premières années d'existence, la CNTB ne semble s'être que peu prononcée sur les cas les plus problématiques, en particulier sur les maisons situées en milieu urbain qui, très généralement, ne se prêtaient pas à la solution du partage.<sup>56</sup> Malgré la précarité et le caractère partiel des solutions négociées à travers la CNTB, celles-ci avaient cependant permis de pacifier temporairement une situation qui, de toute manière, ne pouvait pas être réglée en satisfaisant tout le monde. Les véritables problèmes rencontrés par la politique de rapatriement relevaient plutôt d'autres registres.

Un élément majeur qui, depuis sa création, fragilise les décisions rendues par la CNTB est l'absence d'intégration adéquate de celle-ci dans le système judiciaire. La Commission n'étant pas considérée comme un tribunal qui peut rendre des juge-

<sup>50</sup> « Guide méthodologique pour le traitement des litiges fonciers et des autres biens », CNTB, Bujumbura, avril 2007.

<sup>51</sup> Article 10 de la loi du 4 mai 2006.

<sup>52</sup> Entretiens de Crisis Group, personnes ayant conclu des ententes, Rutana, Bururi et Ngozi, février-mars 2011 et mai-juin 2013.

<sup>53</sup> Les délégations étaient avisées de ne pas procéder à des visites trop rapprochées dans le temps pour permettre aux parties d'avoir un temps de réflexion. Entretiens de Crisis Group, anciens agents de la CNTB, mai 2013.

<sup>54</sup> « Commission nationale des terres et autres biens : son organisation et ses activités », CNTB, Bujumbura, 2010. Dans le cadre de la médiation des conflits, la CNTB bénéficie d'un soutien de l'ONG Accord qui avait permis de sceller une quarantaine d'ententes à l'amiable supplémentaires dans la province de Makamba. Thimma Bunte et Laureline Monnier, « Mediating Land Conflict in Burundi : A Documentation and Analysis Project », Umhlanga Rocks, Afrique du Sud, 2011.

<sup>55</sup> De nombreuses personnes ont affirmé avoir été poussées à accepter un partage malgré leur sentiment de subir une injustice. Ce sentiment était partagé aussi bien par les rapatriés que par les résidents. Entretiens de Crisis Group, résidents et rapatriés, Bururi et Rutana, mars 2011.

<sup>56</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables des délégations provinciales de la CNTB, Bujumbura, mai 2013.

ments en dernier ressort, toutes ses décisions peuvent être soumises à un contrôle juridictionnel. Or, étant donné que le raisonnement de la CNTB repose sur des considérations pouvant déroger au droit commun, de tels recours mènent, souvent, à l'invalidation des décisions rendues. En particulier, les règles de prescription, qui sont régulièrement invoquées en justice, favorisent les nouveaux occupants.<sup>57</sup> Alors que l'existence de la CNTB devait permettre de dépasser les problèmes posés par l'instrumentalisation du droit et des institutions par les régimes précédents,<sup>58</sup> cette fonction essentielle a d'emblée été compromise par l'absence d'un mandat suffisamment bien délimité vis-à-vis du pouvoir judiciaire.

Un second problème – qui s'est renforcé avec l'arrivée de plus en plus importante de rapatriés – est l'absence de réponse satisfaisante pour les personnes dites « sans repère » qui ne connaissent pas l'emplacement de leur terre d'origine ou, pour une raison quelconque, choisissent de ne pas y retourner. En principe, la solution prévue pour ce groupe avait été la construction de « villages de paix » et la mise à disposition de terres domaniales à proximité.<sup>59</sup> Non seulement le nombre de villages aménagés est resté en-dessous des projections initiales,<sup>60</sup> mais surtout, beaucoup de villages construits manquent d'infrastructures de base, voire de routes d'accès.<sup>61</sup> Dans la commune de Rumonge, certains villages ont par ailleurs été érigés sur des terres revendiquées par des particuliers – ce qui a multiplié les situations de conflit.<sup>62</sup> En de nombreux endroits, les terres agricoles promises aux villageois n'ont jamais été attribuées.<sup>63</sup>

Un troisième problème – lié au précédent – est l'absence de connaissance suffisante de l'emplacement et de l'étendue des terres appartenant à l'Etat. Les divers in-

---

<sup>57</sup> Une étude commandée en 2013 par la Commission épiscopale justice et paix, tout en rappelant le constat fait ici, montre cependant que l'invalidation des décisions de la CNTB par la justice n'est pas systématique. Gilbert Bigirimana, « Analyse juridique de la problématique du contentieux foncier impliquant des sinistrés : œuvre des commissions et des juridictions », Bujumbura, juin 2013.

<sup>58</sup> On rappellera qu'il s'agit ici d'un problème qui n'est spécifique ni au Burundi ni à la question de la réinsertion foncière, mais qui caractérise de manière générale les situations auxquelles est appelée à répondre la justice transitionnelle. Concernant le Burundi, l'équilibre entre la volonté d'établir un Etat de droit, d'une part, et la nécessité de remettre en question des injustices consacrées par le droit, d'autre part, a été mis en lumière. Stef Vandeginste, *Stones Left Unturned. Law and Transitional Justice in Burundi* (Anvers, 2010) ; Charles de Lespinay et Emile Mworoha (dir), *Construire l'Etat de droit. Le Burundi et la région des grands Lacs* (Paris, 2000).

<sup>59</sup> Le Programme national de réhabilitation des sinistrés arrêté en 2004 avec les partenaires du développement avait prévu l'installation de 70 000 ménages (soit environ 350 000 personnes) sur de nouveaux sites-villages aménagés sur des terres domaniales libres et habitables, dont 40 000 ménages pour les réfugiés « sans repère » et 30 000 ménages pour l'ensemble des rapatriés et déplacés ne souhaitant pas retourner sur leurs terres d'origine. Ces objectifs sont repris par le pouvoir en place. « Programme de villagisation dans le cadre du rapatriement et de la réintégration au Burundi », République du Burundi, Bujumbura, 1<sup>er</sup> août 2008.

<sup>60</sup> Depuis les années 1990 et jusqu'en 2008, une vingtaine de villages destinés à abriter environ 6 000 rapatriés ont été érigés. Dans un second temps, en 2008-2009, huit « villages ruraux intégrés » ont été construits pour abriter environ 1 500 personnes. Entretiens de Crisis Group, membres du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Bujumbura, mai 2013.

<sup>61</sup> Ce problème concerne surtout la vingtaine de premiers villages. Une enquête commanditée par le Conseil norvégien pour les réfugiés (CNR) rend compte en détail de la situation. « Rapport d'enquête sur plusieurs types de villages et collines au Burundi. 2006-2008 », Information, Counseling, Legal Assistance (ICLA) et CNR, Bujumbura, décembre 2008.

<sup>62</sup> Dominik Kohlhagen, op. cit.

<sup>63</sup> Entretiens de Crisis Group, rapatriés, Rumonge, mai 2013.

ventaires qui ont été produits au fil des années ont régulièrement fait l'objet de contestations et, de surcroît, ont rapidement été dépassés par de nouvelles attributions légales ou illégales des terres recensées. Alors que le dernier inventaire effectué remonte à 2001, les enquêtes communiquées par la CNTB en 2009 ont déjà fait état de 42 857 hectares de terres domaniales en situation irrégulière.<sup>64</sup> Ce n'est qu'avec l'annonce, en mai 2013, d'un important financement de l'Union européenne que se précisent les chances d'une réactualisation de l'inventaire.<sup>65</sup>

Outre la difficulté de désigner les terres que l'accord d'Arusha prévoyait à titre de compensation éventuelle, la question de l'indemnisation des personnes ne pouvant récupérer aucune terre reste entière. Dans l'un des pays les plus pauvres du monde, la mise en place du fonds annoncé par l'accord d'Arusha se heurte à des problèmes de financement et n'a même pas fait l'objet d'une estimation préalable ou d'une quelconque proclamation d'intention. Le manque de moyens matériels de réparation – auquel s'ajoute l'absence d'institutions proposant une certaine forme de réparation morale – génère aujourd'hui des ressentiments difficiles à contenir. En particulier dans les provinces de Makamba et de Bururi, de nombreux rapatriés vivent dans la rue en attendant une solution, alors que d'autres ne parviennent à payer leur loyer que grâce aux subsides – temporaires – du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR).<sup>66</sup> Une réponse aussi consensuelle que possible au contentieux foncier est indispensable, mais la politique qui se dessine depuis 2009 ne va pas dans ce sens.

## 2. Le retour des divisions ethniques

### La nouvelle politique controversée de la CNTB

A l'approche des élections de 2010, la difficulté de mettre en œuvre la réinsertion foncière des rapatriés commence à devenir une préoccupation de plus en plus importante pour le gouvernement.<sup>67</sup> Fin 2009, la loi régissant la CNTB est révisée et fait passer ses effectifs permanents de 23 à 50 personnes afin de permettre une accélération des procédures.<sup>68</sup> En même temps, le nouveau texte tente de renforcer le pouvoir de la CNTB vis-à-vis de la justice en permettant l'exécution des décisions rendues nonobstant un éventuel recours judiciaire.<sup>69</sup> Ce choix donne à la Commission des pouvoirs quasi-juridictionnels sans pour autant l'intégrer dans le système judiciaire. Les jugements rendus en dernière instance par les tribunaux ordinaires continuent toujours à primer sur les décisions de la CNTB et, désormais, peuvent remettre en question une décision déjà exécutée. Plutôt que de trancher le conflit entre les institutions, la révision de 2009 a ouvert la voie à une rivalité grandissante entre

<sup>64</sup> Parmi ces terres, 30 896 hectares auraient été irrégulièrement attribués et 11 961 hectares auraient été accaparés. « Lettre de politique foncière », République du Burundi, Bujumbura, 2009, p. 5.

<sup>65</sup> 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 foncières 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.

<sup>66</sup> Entretiens de Crisis Group, rapatriés, Rumonge et Nyanza-Lac, mai 2013.

<sup>67</sup> Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, mai 2013. La stratégie nationale d'intégration socio-économique des personnes affectées par le conflit de 2009 fait état de 500 289 personnes revenues au Burundi entre 2002 et 2009, soit un électorat considérable.

<sup>68</sup> Loi N°1/17 du 4 septembre 2009 portant révision de la loi du 4 mai 2006.

<sup>69</sup> Article 19 de la loi du 4 septembre 2009, repris dans la loi révisée actuelle.

la CNTB et la justice qui contribue à marquer la politique de réinsertion foncière du sceau de l'incertitude.<sup>70</sup>

Le texte de 2009 modifie également la composition des délégations se rendant sur le terrain en supprimant notamment la présence obligatoire d'un magistrat et d'un homme d'église. Il prive les délégations à la fois de la seule personne susceptible d'apporter une analyse juridique et de la figure la plus respectée dans le cadre des règlements amiables.<sup>71</sup> Tout en isolant la CNTB sur le plan institutionnel, les changements de 2009 ont donc à la fois contribué à réduire la place accordée à la médiation et à renforcer les risques d'arbitraire dans le travail de la Commission. En même temps, une pression de plus en plus forte commence à être exercée sur les juges pour les inciter à se dessaisir de dossiers en instance à la CNTB.<sup>72</sup>

Le durcissement de ton de 2009 n'affecte pas seulement le mandat de la CNTB. Au cours de la même année, à Rumonge, une ordonnance ministérielle – jamais entièrement mise en œuvre et à plusieurs égards irrégulière – déclare par exemple le « retour dans le domaine de l'Etat » des terrains particulièrement litigieux qui avaient été remembrés dans les années 1980 pour les besoins du projet PIA-Rububu et de la SRD Rumonge.<sup>73</sup> A partir de cette ordonnance, plusieurs dizaines de familles ont été expulsées de leurs parcelles pour permettre la construction des villages de Mutambara et de Buzimba destinés à accueillir des rapatriés. Ce n'est cependant pas pour autant que la situation des rapatriés s'améliore : ironiquement, parmi les personnes expulsées sur les sites de Mutambara et de Buzimba figurent des rapatriés qui venaient d'être réinstallés sur les parcelles concernées avec l'aide de la CNTB.<sup>74</sup>

Après le retrait de plusieurs partis du processus électoral de 2010 et les premiers signes d'une rébellion naissante, les craintes se renforcent au CNDD-FDD de voir les laissés-pour-compte de la réinsertion foncière rejoindre le rang de nouvelles milices.<sup>75</sup> Dès janvier 2011, une deuxième révision de la loi régissant la CNTB fait passer la Commission sous la tutelle du président de la République, qui est désormais le seul responsable de la nomination de ses membres.<sup>76</sup> Au mois de mars, le vice-président de la CNTB, Pontien Niyongabo, du parti Uprona (Union pour le progrès national, un parti à dominante tutsi), est remplacé par Sophonie Ngendakuriyo, un

---

<sup>70</sup> Alors que, du côté de la CNTB, la justice est perçue comme élément perturbateur, pour les praticiens du droit, la Commission est mise en cause en raison de l'incompatibilité de son mandat avec le principe constitutionnel de l'unicité du système judiciaire (article 205 de la Constitution).

<sup>71</sup> Ces suppressions se sont faites au bénéfice d'une représentation plus importante d'élus locaux. Articles 10 et 11 de la loi du 4 septembre 2009.

<sup>72</sup> Selon des informations recueillies auprès de magistrats en province de Makamba, dès 2009, le tribunal de grande instance aurait ainsi reçu des instructions du gouverneur de province de ne plus statuer sur les affaires soumises à la CNTB. La carrière et l'affectation des juges burundais dépendant directement du ministère de la Justice, de telles injonctions de l'exécutif sont souvent suivies d'effet.

<sup>73</sup> Ordonnance ministérielle conjointe (du ministre de l'Eau, de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire et du ministre de l'Agriculture et de l'Elevage) N°770/710/1404/2009 du 9 novembre 2009 portant retour dans le domaine de l'Etat des terrains gérés par le projet d'intensification agricole dans les communes de Rumonge, Burambi et Buyengero (PIA-Rububu) et un terrain de l'Office d'huile de palme (OHP).

<sup>74</sup> Entretien de Crisis Group, rapatriés, Mutambara et Buzimba, mai 2013.

<sup>75</sup> Entretien de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, mai 2013. Rapport de Crisis Group, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, op. cit.

<sup>76</sup> Loi N°1/01 du 4 janvier 2011 portant révision de la loi du 4 septembre 2009.

pasteur évangéliste réputé proche du chef de l'Etat.<sup>77</sup> En avril, Sérapion Bambonani est nommé président. Au même moment, Méthusélah Nikobamye, souvent cité pour avoir revendiqué le massacre de Gatumba au nom des Forces nationales de libération (FNL, un mouvement hutu rebelle),<sup>78</sup> prend ses fonctions dans la délégation provinciale de Bujumbura-Mairie.<sup>79</sup>

A la tête de plusieurs autres délégations provinciales sont nommés des membres du CNDD-FDD, dont certains ont activement participé à la rébellion armée. Mi-2013, seules les délégations de Muramvya, Mwaro et Ruyigi étaient encore dirigées par des membres du parti Uprona,<sup>80</sup> alors que les provinces les plus concernées par les rapatriements avaient presque toutes connu des nouvelles nominations de membres du CNDD-FDD.<sup>81</sup>

Aux tensions politiques internes que provoquent les remaniements à la CNTB s'ajoutent des déclarations publiques du nouveau président, accusant son prédécesseur d'inaction et reprochant à l'ancien vice-président Niyongabo d'avoir agi pour les intérêts de son parti en orientant le travail de la CNTB en défaveur des rapatriés.<sup>82</sup> En même temps, dans les documents produits par la CNTB s'observe un ajustement sémantique révélateur : alors que, jusqu'en 2011, il était usuel d'y distinguer le « rapatrié » et le « résident », désormais, ce dernier est désigné comme « occupant secondaire ».<sup>83</sup> A différentes occasions, le nouveau président réaffirme son attachement au principe de la restitution inconditionnelle et complète et remet en cause la solution du compromis par le partage.<sup>84</sup>

Officiellement, l'importance du règlement amiable est toujours mise en avant par le président de la CNTB.<sup>85</sup> Mais dans les faits, les solutions amiables se font de plus

---

<sup>77</sup> Entretiens de Crisis Group, membres du CNDD-FDD, Bujumbura, mai 2013. La nomination de Ngendakuriyo s'est faite par le décret N°100/64 du 3 mars 2011.

<sup>78</sup> Le massacre, perpétré en 2004, avait coûté la vie à 161 réfugiés banyamulenge ; Nikobamye, dit « Pasteur Habimana », était alors le porte-parole des FNL. Une bande-son rediffusée par la Radio publique africaine (RPA) en août 2013 semble confirmer que Nikobamye a revendiqué publiquement l'attaque sur cette radio en 2004. Nikobamye nie cependant son implication. « Burundi : plainte contre l'ex-rebelle Rwasa pour le massacre de Gatumba », AFP, 22 août 2013.

<sup>79</sup> Décret N°100/110 du 7 avril 2011.

<sup>80</sup> Muramvya et Mwaro sont les deux provinces les moins concernées par les retours de réfugiés.

<sup>81</sup> On citera en particulier Bururi, Makamba, Rutana et Kirundo. Entretiens de Crisis Group, membres des délégations provinciales de la CNTB, Bujumbura, Bururi et Makamba, mai 2013. Une liste des membres permanents de la CNTB avec leurs affiliations politiques a été publiée par l'Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), « Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la Commission nationale terres et autres biens. Une épine dans le processus de consolidation de la paix et de la réconciliation nationale », Bujumbura, 2013. La liste ne prend pas en compte de nouvelles nominations qui ont été effectuées en novembre 2013.

<sup>82</sup> La « guerre de mots entre Sérapion et Pontien » au cours de l'année 2012 est décrite en détail sur le site de la radio Isanganiro : [www.isanganiro.org/spip.php?article3307](http://www.isanganiro.org/spip.php?article3307).

<sup>83</sup> « Mémoire sur les réalités de la CNTB. Contexte historique et juridique, fonctionnement et réalisations, grands défis et propositions de solutions », CNTB, Bujumbura, décembre 2012.

<sup>84</sup> Conférences de presse tenues les 29 décembre 2011 et 19 janvier 2012 à Bujumbura par le président de la CNTB ; entretien paru dans le journal *Iwacu* du 17 février 2012 : « Le partage équitable est une solution hypocrite ».

<sup>85</sup> « Du côté des membres et des collaborateurs, le sentiment qui prédomine est celui d'une grande satisfaction, eu égard surtout au nombre impressionnant des litiges résolus, dont la plupart par des arrangements à l'amiable qui consistent à ménager la chèvre et le chou, en privilégiant le partage de la propriété en deux parties égales ». Conférence de presse, président de la CNTB, Bujumbura, 19 janvier 2012.

en plus rares. Entre 2006 et 2010, elles constituaient plus de 70 pour cent des dossiers clôturés ; au cours de l'année 2012, elles en représentaient moins de 50 pour cent.<sup>86</sup> Un peu partout au Burundi, les accusations contre les délégations de la CNTB se multiplient concernant des décisions trop expéditives ou rendues en l'absence des parties et des mauvaises appréciations de faits.<sup>87</sup> De surcroît, la Commission accepte désormais l'invalidation de décisions ou de règlements amiables entérinés sous la présidence de Kana en permettant la réouverture des dossiers.<sup>88</sup>

Sur le fond, la plupart des nouvelles décisions rendues ne tiennent plus compte des conditions d'acquisition de la parcelle litigieuse par le nouvel occupant. Le manuel de procédure édité sous Kana prévoyait de privilégier l'occupant dont la bonne foi pouvait être établie.<sup>89</sup> Désormais, même dans ce cas de figure, l'occupant est invité à restituer l'entièreté de la propriété sans pouvoir prétendre à une quelconque compensation. Ceci étant, plus aucun document méthodologique ne guide actuellement les interventions des délégations provinciales ; de fait, les procédures varient considérablement en fonction des provinces et des orientations politiques des présidents de délégation.<sup>90</sup> Les instructions reçues par les délégations sont désormais orales, ce qui rend plus aléatoires les procédés choisis, notamment quant à l'importance accordée à la conciliation.<sup>91</sup>

#### Une rétrocession sans sécurité juridique

Le bras de fer opposant la CNTB aux institutions judiciaires s'est considérablement durci. Dans le nouveau discours dominant à la CNTB, les tribunaux ne sont plus seulement accusés d'interférer dans le travail de la Commission, il leur est même reproché de mal appliquer le droit. Désormais, la CNTB produit en effet sa propre lecture des textes juridiques qu'elle diffuse lors de sessions de sensibilisation et dans des documents distribués aux usagers.<sup>92</sup> Reposant sur une sélection incomplète de textes na-

<sup>86</sup> Voir les chiffres reproduits dans l'annexe III. Des chiffres similaires ont été donnés dans Gilbert Bigirimana, *op. cit.*, Bujumbura, juin 2013.

<sup>87</sup> De telles accusations ont été entendues lors des recherches de Crisis Group dans les communes de Rumonge et de Nyanza-Lac en mai 2013. Selon les personnes interrogées, dans la plupart des cas, les décisions en défaveur des nouveaux occupants reposaient sur la non-reconnaissance de documents de preuve jugés falsifiés ou insuffisants par la CNTB. Entretiens de Crisis Group, résidents, Bururi et Makamba, mai 2013.

<sup>88</sup> Entretiens de Crisis Group, membres des délégations provinciales et président de la CNTB, Bujumbura, mai 2013. L'affaire de Ngagara mentionnée en introduction est emblématique à cet égard. Dans cette affaire dite « Nyakabeto », une précédente décision de la CNTB (N°865/09 du 19 août 2009) avait attribué l'entièreté de la propriété litigieuse à l'occupant actuel qui l'avait achetée à crédit en 1981. La bonne foi de cet occupant n'a pas été remise en question par la seconde décision, mais estimant que la maison avait été spoliée de force en 1972 (alors que plusieurs documents attestaient plutôt d'une vente de détresse de l'ancienne propriétaire après l'assassinat de son mari), la CNTB a opté pour la restitution totale. Entretiens de Crisis Group, parties en litige dans l'affaire « Nyakabeto », Bujumbura, mai 2013.

<sup>89</sup> « Guide méthodologique », *op. cit.*

<sup>90</sup> Entretiens de Crisis Group, membres des délégations provinciales de la CNTB, rapatriés et résidents, Bujumbura, Bururi et Makamba, mai 2013.

<sup>91</sup> Entretiens de Crisis Group, membres des délégations provinciales de la CNTB, Bujumbura, Bururi et Makamba, mai 2013.

<sup>92</sup> « Mémoire sur les réalités de la CNTB », *op. cit.*

tionaux et internationaux parfois mal interprétés,<sup>93</sup> cette lecture consiste essentiellement à passer sous silence les obstacles juridiques qui s'opposent aujourd'hui à la restitution de terres spoliées en 1972. Elle va même jusqu'à nier l'instrumentalisation du droit par les régimes précédents, qui avait permis la légalisation de bon nombre d'occupations illégitimes.<sup>94</sup> La prescription acquisitive est par ailleurs réinterprétée comme ne pouvant pas être opposable aux personnes contraintes à l'exil.

Les interprétations juridiques propagées par la CNTB ne provoquent pas seulement la désorientation des personnes concernées, elles commencent même à avoir une influence considérable sur le bon fonctionnement des tribunaux. En janvier 2012, une lettre du ministre de la Justice a demandé à l'ensemble des présidents des tribunaux burundais de ne plus appliquer les règles de la prescription en reprenant un principe de droit reconnu en droit des contrats qui est régulièrement cité dans les documents de la CNTB : « contre celui qui ne peut agir, la prescription ne peut courir ».<sup>95</sup> Dans les faits, ce principe jurisprudentiel français ne s'applique pourtant pas au droit immobilier. Dans son courrier, le ministre demande également aux juges de ne plus se saisir d'affaires en cours devant la CNTB et d'attendre leur exécution définitive avant de rendre un jugement.<sup>96</sup>

Bien que manifestement contraire aux textes, la réinterprétation du droit par la CNTB s'inscrit dans la continuité des manipulations du droit par les régimes précédents. Seulement, cette fois, le ton est à la revanche, comme en témoignent aussi certains des « grands défis » identifiés dans un mémorandum que la CNTB a produit fin 2012.<sup>97</sup> L'un des « défis » énumérés concerne par exemple les « grands domaines fonciers ». Sans établir de lien clair avec le mandat de la Commission, le mémorandum recommande l'instauration d'un impôt foncier pour les grands propriétaires, des enquêtes « sans complaisance » sur l'origine de leurs terres et la suspension de la validité de certains titres de propriété. A l'occasion, le mémorandum cite explicitement plusieurs noms de personnes et de familles tutsi propriétaires dans la plaine de l'Imbo en émettant des doutes sur le bien-fondé de leurs droits de propriété.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Dans la liste des textes reproduits, on constate notamment l'absence du décret du 30 décembre 1976 qui avait permis de légaliser les attributions illégales de terrains ne dépassant pas 4 hectares. Concernant les textes internationaux repris (dont l'accord d'Arusha), il est systématiquement omis de préciser que ces textes appellent à des solutions alternatives lorsque la restitution se révèle « impossible ».

<sup>94</sup> Le président de la CNTB a par exemple déclaré : « Au terme d'une analyse objective de ces textes, nous avons maintenant la certitude que, dans notre pays, le législateur n'a jamais autorisé ni l'occupation ni la jouissance gratuites d'un bien appartenant à autrui : il n'y a jamais eu aucune loi qui ait permis des citoyens à occuper des terrains ou des maisons, ou à jouir gratuitement de leurs véhicules, comptes en banque ou pension ». Conférence de presse, Bujumbura, 19 janvier 2012. Ou encore : « Croyez-moi, ce n'est pas de la faute de la CNTB, si toutes les lois sans aucune exception, qu'elles soient de l'ONU ou celles issues des Accords d'Arusha, disent que les rapatriés doivent impérativement être rétablis dans les droits de propriété dont ils ont été injustement privés. Cela signifie donc que ceux qui occupent, quelle que soit la durée de l'occupation, les propriétés appartenant à autrui, doivent nécessairement les restituer à leurs propriétaires légitimes ». Conférence de presse, Bujumbura, 29 décembre 2011.

<sup>95</sup> « Mémorandum sur les réalités de la CNTB », op. cit.

<sup>96</sup> Lettre circulaire N° 550/66/CAB/2012 du 18 janvier 2012.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Il s'agit surtout des provinces de Cibitoke et de Bubanza.

L'institutionnalisation législative de la nouvelle politique de restitution

Conçue sans concertation, la loi sur la CNTB de décembre 2013 a bénéficié de la confortable majorité du CNDD-FDD au parlement lors de son adoption et a suscité de nombreuses critiques de l'Uprona, qui envisage de saisir la cour constitutionnelle.<sup>99</sup> Cette loi accuse les occupants secondaires d'entraver le travail de la CNTB et prévoit l'auto-saisine de la commission, la récupération des biens de l'Etat, l'obligation de communication des documents à la commission et la criminalisation de toute obstruction à son travail.<sup>100</sup> Le nouveau texte confirme en outre la tutelle de la présidence de la République sur la CNTB, propose une nouvelle composition des délégations provinciales de la Commission et des pistes de solution pour résoudre certains blocages (compensations pour les sinistrés qui ne peuvent récupérer leurs biens, inventaire des terres de l'Etat et meilleure information). Mais la disposition la plus importante de cette loi est celle qui prévoit la création d'une cour spéciale.<sup>101</sup>

Les recommandations émises en 2003 par Crisis Group visaient à doter le Burundi d'un véritable « système judiciaire transitionnel spécifique pour les questions foncières » plutôt que d'une simple commission.<sup>102</sup> Une telle solution aurait permis de prévenir dès le départ les nombreux problèmes décrits précédemment que pose le contrôle juridictionnel des décisions de la CNTB. Onze ans plus tard, la création d'une cour spéciale est à l'ordre du jour. Cette initiative vise à résoudre le problème du blocage des décisions de la CNTB par les tribunaux ordinaires – blocage que les autorités dénoncent. L'objectif est de transférer le contentieux des décisions de la CNTB des juridictions ordinaires à une « institution judiciaire adaptée à la nature et à la spécificité des litiges ».<sup>103</sup>

Selon le projet de loi débattu en janvier 2014, cette cour est spéciale à triple titre : elle a une tâche spécifique (apurer le contentieux opposant les sinistrés aux tiers) ; elle a une composition différente des juridictions ordinaires (y siègeront des magistrats mais aussi des personnes expérimentées en matière de conflits fonciers) ; et elle est temporaire (sa durée de vie est liée à la fin des travaux de la CNTB).<sup>104</sup>

Si la création d'une juridiction spéciale est de nature à accélérer le traitement du contentieux des restitutions, elle pose aussi deux problèmes dans sa forme actuelle : l'indépendance des membres de cette cour risque d'être contestable (ils sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de la Justice) et la cour peut remettre en cause la chose jugée.<sup>105</sup> La volonté d'apurer rapidement le contentieux

<sup>99</sup> La société civile n'a pas été consultée lors de la préparation du texte et aucun des amendements déposés par l'Uprona lors de la discussion à l'Assemblée nationale n'a été retenu. « Le gouvernement du Burundi doit garantir un débat ouvert et inclusif sur le travail de la CNTB », déclaration du Forum pour la conscience et le développement, Bujumbura, 21 juin 2013 et « Controverses autour de la nouvelle loi régissant la CNTB », IGIHE, 30 décembre 2013.

<sup>100</sup> Articles 6, 7, 27 et 28 de la loi du 31 décembre 2013. L'obstruction au travail de la CNTB est désormais passible d'une peine minimale d'un an, ce qui en fait un crime et non plus un simple délit.

<sup>101</sup> « 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 ». Article 23 de la loi du 31 décembre 2013.

<sup>102</sup> Rapport de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

<sup>103</sup> Exposé des motifs du projet de loi portant création de la cour spéciale des terres et autres biens.

<sup>104</sup> Articles 4 et 96 du projet de loi portant création de la cour spéciale des terres et autres biens.

<sup>105</sup> « Si, dans une matière originellement de la compétence de la Commission, même non portée devant elle, une juridiction a déjà rendu une décision qui a acquis force de chose jugée l'une des parties reste admise à saisir par requête la Cour aux fins de faire réexaminer son cas ». Article 23 du projet de loi portant création de la cour spéciale des terres et autres biens.

lié aux restitutions risque ainsi d'aboutir à l'effet inverse en saturant la cour de demandes de réexamen des décisions judiciaires passées et donc en créant plus d'insécurité juridique.

Une question majeure qui, à ce jour, reste posée est celle du bénéficiaire véritable que tirent les rapatriés de l'évolution actuelle. Aucune solution n'a pour le moment été trouvée pour les personnes « sans repère » qui sont, pour la plupart, toujours dans l'attente d'une attribution de terres par l'Etat. Aussi bien dans les villages que dans les sites d'hébergement temporaire surgissent parfois d'importantes pénuries alimentaires.<sup>106</sup> Selon les observations faites à Rumonge et à Nyanza-Lac, la nouvelle rhétorique de la restitution complète de la CNTB a par ailleurs créé des attentes parmi les rapatriés qui ne pourront être satisfaites qu'au prix d'une nouvelle accélération des procédures et d'une multiplication des expulsions forcées.<sup>107</sup>

Or, ayant souvent grandi en exil et étant peu familiers avec l'ancien environnement social de leurs parents, la plupart des rapatriés sont peu enclins à vouloir intégrer leur nouveau voisinage par la violence.<sup>108</sup> Le décalage est grand entre l'évidence avec laquelle est actuellement promue la solution de la restitution complète et sa viabilité, plus de 40 ans après les massacres de 1972. La réconciliation foncière, quant à elle, n'en sera en aucun cas facilitée.

Les changements des dernières années s'apparentent avant tout à une démonstration de force à l'attention des anciennes élites et du parti Uprona, mais ses bénéficiaires devraient en réalité être peu nombreux. Les risques de la manœuvre, en revanche, sont considérables car elle peut raviver les passions ethniques et anéantir les ententes précaires qui avaient permis de maîtriser la « bombe foncière » burundaise au cours des dix dernières années.

---

<sup>106</sup> « Karagara/Rumonge : Des rapatriés crient famine », *Iwacu*, 13 avril 2012 ; « Muyinga : Le village de paix ou de pleurs ? », *Iwacu*, 13 avril 2012 ; « Tanzanie : 10.000 Burundais expulsés vers leur pays depuis mi-août », AFP, 28 août 2013.

<sup>107</sup> De fait, beaucoup de rapatriés expriment actuellement leur insatisfaction face au règlement des contentieux fonciers. Ils déplorent notamment d'avoir des dossiers en attente malgré les affirmations fermes des responsables de la CNTB leur annonçant la restitution de leurs terres d'origine. Entretien de Crisis Group, rapatriés, Bururi et Makamba, mai 2013.

<sup>108</sup> Entretien de Crisis Group, rapatriés, Bururi et Makamba, mai 2013.

### III. La voie étroite d'une politique de restitution sereine et efficace

Prévue dans l'accord d'Arusha de 2000, la réintégration des rapatriés dans leurs droits fonciers constitue actuellement la priorité la plus évidente, mais celle-ci exige une autre approche en raison des controverses et relents d'ethnicisme qui accompagnent la réponse actuelle au problème. Cette approche doit comprendre une clarification du rapport entre la CNTB et la justice et une politique de compensation. Par conséquent, la nouvelle loi sur la CNTB et le projet de loi sur la cour spéciale doivent être remis en chantier de manière beaucoup plus inclusive, c'est-à-dire en organisant des auditions parlementaires ouvertes à tous.

#### A. Réinventer la CNTB

##### 1. Renouveler l'équipe dirigeante et les méthodes de travail

La réponse aux contentieux liés à la restitution des terres pose des défis particuliers. La difficulté provient de la nécessité de concilier des revendications contradictoires s'appuyant sur différents registres de légitimité. Du côté des nouveaux occupants, le droit commun peut généralement être invoqué pour justifier d'un droit de propriété. Si ce n'est déjà à partir de documents officiels émis par les autorités, la prescription acquisitive permet à la plupart d'entre eux de se prévaloir de la propriété pleine et entière. En dépit de cette situation juridique, les demandes de restitution des rapatriés sur des terres qui leur ont été prises de force apparaissent tout aussi légitimes. Par ailleurs, il importe de tenir compte des revendications de personnes tierces ayant acquis des terrains en ignorant les spoliations antérieures.

C'est précisément pour répondre à la difficulté de résoudre ces conflits en s'appuyant sur une seule considération que la CNTB est appelée à « concilier les objectifs du respect des droits humains, de la loi, de l'équité, de la réconciliation et de la paix sociale ». <sup>109</sup> Cette mission ne doit aujourd'hui pas seulement être réaffirmée avec vigueur mais elle doit aussi et surtout se refléter dans le renouvellement de ses membres permanents. Leur nomination, au lieu d'être confiée au « président de la République en concertation avec les deux vice-présidents », <sup>110</sup> devrait être partagée entre les deux vice-présidences après avis d'un comité d'éthique. En aucun cas, la CNTB et ses délégations provinciales ne doivent comporter des personnalités controversées pour avoir ouvertement tenu des propos à caractère ethniciste. Un comité d'éthique consultatif, comptant notamment des hauts représentants des congrégations religieuses, doit être mis en place à l'échelle nationale pour émettre des avis sur l'intégrité des membres et des recommandations sur des dossiers de restitution litigieux.

Par ailleurs, un manuel de procédures pour les agents de la CNTB doit être rapidement réédité. Ce n'est qu'en définissant clairement les critères selon lesquels la Commission procède aux règlements amiables et prend ses décisions qu'il sera possible de garantir la confiance et la transparence nécessaires à sa mission. Dans le même ordre d'idée, il faudra impérativement préciser les conditions – nécessairement exceptionnelles – selon lesquelles une décision rendue ou un règlement amiable

<sup>109</sup> Article 11 de la loi du 31 décembre 2013.

<sup>110</sup> Article 9 de la loi du 31 décembre 2013. La capacité politique de la CNTB fait polémique. « Quand plusieurs responsables de la CNTB sont de l'Uprona », *Iwacu*, 20 janvier 2014.

conclu peuvent être remis en question et réenregistrés en tant que conflit non réglé. Le projet de loi sur la cour spéciale prévoit la remise en cause des décisions jugées sans préciser ces conditions et cela risque d'accroître l'insécurité juridique.

A défaut de meilleure solution pour permettre un juste équilibre entre les différentes revendications, le partage devra à nouveau être privilégié par la CNTB. La résolution par le compromis se révèle d'autant plus nécessaire qu'aucun financement n'est disponible pour créer le fonds d'indemnisation prévu par l'accord d'Arusha et réclamé par certaines associations.<sup>111</sup>

## 2. Favoriser la réconciliation nationale

En attendant la création d'un mécanisme institutionnalisé du type commission vérité et réconciliation,<sup>112</sup> il importe de tenir compte du caractère incomplet du processus de construction de la paix dans lequel s'inscrit le travail de la CNTB. Pour le moment, il s'agit de la seule instance étatique susceptible de proposer une forme de réparation des crimes du passé, ce qui ne va pas sans créer une certaine confusion. Parmi les sinistrés, il importe de réduire les attentes démesurées liées à l'absence d'autres institutions traitant des événements du passé.

Face aux craintes relayées par la presse et par la société civile, il convient de dissiper les accusations faisant apparaître la CNTB comme un instrument de revanche sur l'histoire. Pour répondre aux controverses actuelles, la Commission devra améliorer son travail de relations publiques en explicitant les limites de son mandat et en conduisant des campagnes de sensibilisation sur l'importance de la restitution dans un contexte de réconciliation nationale. Une collaboration plus étroite avec les médias, telle que proposée par l'Association des radiodiffuseurs du Burundi en avril 2013, permettra de disséminer ce message auprès de la population.<sup>113</sup> Améliorer l'information sur le travail de la CNTB fait d'ailleurs partie des objectifs de la nouvelle loi sur la Commission.<sup>114</sup>

Dans le cadre de la réconciliation entre rapatriés et nouveaux résidents, un rôle important revient également à l'ancien parti-Etat Uprona. Il est essentiel qu'il reconnaisse formellement le tort causé par les politiques de réattributions foncières des années 1970-1980. Une telle reconnaissance devrait se faire sous forme de proclamation solennelle par la présidence du parti.

## 3. Harmoniser les principes directeurs des restitutions

Enfin, il importe de préciser et clarifier les rapports entre la CNTB et les institutions judiciaires. La solution des autorités burundaises consiste à confier le contentieux des restitutions à une cour spéciale. Malheureusement, ni la loi sur la CNTB ni l'actuel projet de loi sur la cour spéciale ne précisent les principes sur lesquels la cour

<sup>111</sup> « Le gouvernement du Burundi doit garantir un débat ouvert et inclusif sur le travail de la CNTB », op. cit.

<sup>112</sup> La création d'une telle commission et ses modalités ont été examinées dans le rapport de Crisis Group, *Burundi : bye-bye Arusha ?*, op. cit.

<sup>113</sup> Une lettre allant dans ce sens avait été adressée au président de la CNTB le 22 avril 2013 par des représentants de la radio Isanganiro, la radio-télévision Renaissance, la radio Bonesha FM, la Radio publique africaine et le Groupe de presse Iwacu. La lettre est à ce jour restée sans réponse. Lettre des radios en partenariat à son Excellence Monseigneur Président de la Commission nationale terres et autres biens, Bujumbura, 22 avril 2013.

<sup>114</sup> Article 7, aliéna 10 de la loi du 31 décembre 2013.

s'appuiera. Sa composition mixte (magistrats et non-magistrats) laisse entendre que le droit burundais ne sera pas leur seule source d'inspiration.

Contrairement au raisonnement qui motive la création d'une cour spéciale, le problème ne relève pas tant de l'organisation judiciaire que du pouvoir dont dispose la CNTB à déroger au droit commun au nom de principes comme l'équité, la réconciliation et la paix sociale. C'est ce pouvoir qui amène la Commission à rendre des décisions de privation de propriété qui, selon le droit national, peuvent être illégales et remises en cause par les tribunaux.

En reconnaissant une valeur constitutionnelle aux dispositions de l'accord d'Arusha,<sup>115</sup> les tribunaux pourraient invoquer des principes similaires et ainsi permettre, de manière exceptionnelle et transitoire, la validation de décisions de la CNTB contraires au droit mais fondées sur d'autres considérations comme la réconciliation nationale.<sup>116</sup> Il s'agirait de faire en sorte que la Commission et les juridictions appliquent les mêmes principes directeurs pour les restitutions. Une telle lecture des textes ne devrait en aucun cas être imposée par les autorités politiques, mais elle constituerait une réponse jurisprudentielle adéquate aux difficultés que posent aujourd'hui certaines contradictions entre le droit national et l'impératif de réconciliation.

#### B. *Elaborer une politique de compensation foncière*

La réaffirmation de la responsabilité de l'Etat dans les spoliations massives qui ont accompagné les massacres et conflits constitue une condition préalable pour réussir la réinsertion foncière. Cette responsabilité ne s'arrête pas au rétablissement dans leurs droits de propriété des personnes directement concernées. L'Etat a également une obligation immédiate vis-à-vis de toutes les personnes qui, en ignorant des situations litigieuses, avaient acquis de bonne foi des biens spoliés. Les changements de régime qu'a connus le Burundi ne s'opposent pas au principe de la continuité de l'Etat et les autorités actuelles peuvent de toute évidence être tenues responsables de toutes les conséquences des violations de droits perpétrées sous les régimes précédents. Le désengagement actuel de l'Etat vis-à-vis des revendications des acquéreurs de bonne foi génère inévitablement des injustices et prête à des accusations de partialité. Si, sur le plan de la responsabilité civile, l'Etat peut se référer à la prescription,<sup>117</sup> il n'en garde pas moins une responsabilité morale qui devrait être clairement formulée par le chef de l'Etat lui-même.

Sur le plan matériel, la question de la compensation et de l'indemnisation doit être rapidement tranchée afin d'apporter une réponse définitive aux spéculations sur la volonté et la capacité de l'Etat à réparer les préjudices subis par les anciens réfugiés. La création du fonds d'indemnisation prévu par l'accord d'Arusha étant impossible faute de financements, il importe de prévoir des conditions réalistes permettant d'éventuelles compensations sous forme de réallocations de terres domaniales. L'inventaire des terres de l'Etat qui est engagé et auquel la CNTB doit participer devrait

---

<sup>115</sup> Cette valeur constitutionnelle est actuellement controversée, mais parfaitement défendable. Stef Vandeginste, *Stones Left Unturned*, op. cit., p. 143-147.

<sup>116</sup> On citera notamment l'article 8 du Protocole IV qui énonce différents principes à prendre en compte dans le contexte des droits de propriété des personnes de retour, dont l'équité, la transparence et le bon sens.

<sup>117</sup> Les règles applicables en la matière relèvent du code civil qui, tout comme le code foncier, prévoit une prescription régulière de 30 ans.

s'accompagner de la formulation d'une politique de compensation foncière. Cela fait désormais partie des nouvelles missions de la CNTB<sup>118</sup> mais, outre qu'elle risque d'être débordée, cette instance ne dispose pas de l'information sur les ressources foncières véritablement disponibles et les besoins de réserves foncières pour le développement économique. Par conséquent, l'élaboration d'une politique de compensation foncière devrait être confiée à un comité interministériel.

---

<sup>118</sup> Article 7, aliéna 9 de la loi du 31 décembre 2013.

#### **IV. Conclusion**

---

Au cours des dix dernières années, le malaise foncier burundais n'a connu aucune amélioration notable. Le durcissement récent de la politique de restitution au bénéfice des rapatriés ajoute aux tensions. Plutôt que d'assumer les responsabilités de l'Etat provoquées par l'arbitraire des politiques foncières du passé, il ravive dangereusement les réflexes de revanche ethnique.

Dans ce contexte, la réconciliation foncière semble être une utopie faute d'être clairement explicitée par les autorités. Elle ne peut être obtenue ni par un déni de justice pour ceux qui ont été spoliés durant la guerre ni par une nouvelle vague de dépossession. Elle doit s'incarner dans des décisions qui démontrent sans ambiguïté la volonté de réparer les injustices du passé et d'offrir aux propriétaires actuels une alternative décente. Pour ce faire, la nouvelle loi sur la CNTB et le projet de loi sur la cour spéciale doivent être remis en chantier selon une procédure inclusive qui permette de prendre en compte l'ensemble des points de vue. L'enjeu est de démontrer à la population burundaise que les pouvoirs publics post-guerre civile incarnent l'intérêt général et non des intérêts particuliers comme par le passé.

**Nairobi/Bruxelles, 17 février 2014**

Annexe A : Carte du Burundi



## 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).

## Annexe C : Evolution du nombre de règlements amiables par la CNTB

### Proportion de conflits réglés à l'amiable par la CNTB

Province	Août 2006 à décembre 2011 <sup>119</sup>	Année 2012 <sup>120</sup>
Bubanza	56 % (164 sur 293)	61.8 % (131 sur 212)
Bujumbura Rural	33.1 % (52 sur 157)	29.4 % (10 sur 34)
Bujumbura Mairie	0.9 % (13 sur 1464)	2.3 % (2 sur 86)
Bururi	85.4 % (2 631 sur 3 080)	38.8 % (305 sur 786)
Cankuzo	73.1 % (117 sur 160)	75.4 % (46 sur 61)
Cibitoke	61.5 % (275 sur 447)	56.2 % (158 sur 281)
Gitega	81.5 % (296 sur 363)	30.9 % (38 sur 123)
Karusi	62.4 % (199 sur 319)	77.1 % (37 sur 48)
Kayanza	59.6 % (161 sur 270)	59.4 % (82 sur 138)
Kirundo	70.9 % (249 sur 351)	35.3 % (18 sur 51)
Makamba	91.9 % (3 008 sur 3 273)	41.5 % (243 sur 585)
Muramvya	47.7 % (145 sur 304)	48.5 % (16 sur 33)
Muyinga	73.2 % (164 sur 224)	59.5 % (25 sur 42)
Mwaro	23.3 % (14 sur 60)	33.3 % (7 sur 21)
Ngozi	91.8 % (709 sur 772)	42.8 % (110 sur 257)
Rutana	96.5 % (818 sur 848)	75.3 % (110 sur 146)
Ruyigi	73 % (243 sur 333)	78.4 % (29 sur 37)
<b>Total / Moyenne</b>	<b>72.8 %</b> <b>(9 258 sur 12 718)</b>	<b>46.5 %</b> <b>(1 367 sur 2 941)</b>

<sup>119</sup> Source : « Bilan d'activités 2006-2011 », CNTB, Bujumbura, 2012, p. 39.

<sup>120</sup> Source : « Rapport d'activités 2012 », CNTB, Bujumbura, 2013, p. 8.