



SOS-TORTURE / BURUNDI  
Celui qui sauve une vie sauve l'humanité toute entière.

## BURUNDI BULLETIN DE JUSTICE

Edité par SOS-TORTURE / BURUNDI  
<http://sostortureburundi.org>



N° 16 du 20 Novembre 2019

### La Commission Nationale des Terres et autres Biens (CNTB) : Un nouveau cadre légal pour couvrir des expropriations abusives ?



*Jean-Marie HICINTUKA, Porte-parole de la CNTB, lors d'une conférence de presse animée le 05 septembre 2019 à propos des innovations apportées à la loi régissant la CNTB. En bas au coin droit, un magistrat de la Cours Spéciale de la CNTB en posture de soumission devant le Chef de l'Etat lors de la prestation de serment le 17 février 2016*

*Pour nous contacter*

WhatsApp : +33 7 81 44 33 08  
E-Mail : [bulletinjustice@sostortureburundi.org](mailto:bulletinjustice@sostortureburundi.org)

## Editorial

Le 13 février 2019, l'Assemblée nationale du Burundi a voté deux projets de loi relatifs au fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens (CNTB) et sa cour spéciale. Certains députés n'ont pas voté ces projets de loi arguant que les deux lois viennent formaliser les expropriations illégales.<sup>1</sup> Dans la suite, les lois n° 1/07 et 1/08 du 13 mars 2019 ont été promulguées par le Président de la République pour réglementer respectivement la CNTB et la Cour Spéciale des Terres et autres Biens.

Avant cette nouvelle législation, les décisions de la CNTB n'impliquaient pas la possibilité d'annulation des titres de propriété enregistrés sous le nom d'un occupant ayant acquis la translation des droits de propriété sur un immeuble. Ainsi, la direction des titres fonciers ne les délivrait que pour les jugements rendus par les cours et tribunaux. Avec cette réforme qui piétine la constitution et les droits acquis des citoyens, les titres de propriétés ou certificats fonciers acquis légalement par les occupants successifs se trouvent dans le viseur de cette loi. Ce qui transparaît dans l'article 6 de la nouvelle loi régissant la CNTB. Cette disposition stipule que les certificats fonciers ou titres de propriété en litige font l'objet de saisie conservatoire par la commission. « *Certaines personnes ont reçu leurs propriétés de la part de l'Etat burundais, donc légalement. C'est dommage qu'elles puissent être malmenées alors qu'il y a continuité de l'Etat* », déplore le député Ndayizamba.<sup>2</sup>

Il convient de rappeler que le fonctionnement de cette commission fait l'objet de controverse et même de polémique au sein de la classe politique burundaise depuis une dizaine d'années où la loi régissant cette institution a été amendée quatre fois, en 2009, 2011, 2013 et 2019. Et pourtant, la CNTB s'inscrit dans les mécanismes de réparation des sinistrés et de non-répétition des crimes du passé préconisés par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Ainsi, sur une question aussi sensible de droit à la propriété foncière notamment, la justice burundaise risque d'être de nouveau instrumentalisée comme par le passé pour légaliser des expropriations illégales et porter un préjudice aux efforts de réconciliation.

SOS-Torture/Burundi voudrait revenir sur ce phénomène qui mine le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire et formuler des recommandations visant le respect des droits acquis des résidents tout en rétablissant dans la dignité les rapatriés.

**La Rédaction**

---

1 Les lois ont été promulguées en mars 2019 ( [http://assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B0\\_7\\_13\\_mars\\_2019.pdf](http://assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B0_7_13_mars_2019.pdf))  
et ( [http://assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B0\\_8\\_13\\_mars\\_2019.pdf](http://assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B0_8_13_mars_2019.pdf))  
2 <https://www.iwacu-burundi.org/la-loi-regissant-la-cntb-est-anticonstitutionnelle>.

## **Des tensions entre résidents et rapatriés créés actuellement par l'Etat : que prévoyait l'Accord d'Arusha ?**

A travers le Protocole IV de l'Accord dénommé **Reconstruction et Développement**, chapitre premier, il a été prévu des mesures détaillées et minutieusement négociées entre les politiques burundais en vue de mieux gérer la problématique des rapatriés et sinistrés de guerre dont les biens ne pouvaient pas être identifiés ou étaient déjà illégalement expropriés par l'Etat ou appropriés régulièrement par d'autres acquéreurs de bonne foi.

La mise en œuvre de ces mesures a été jonchée de plusieurs irrégularités et raccourcis qui portent gravement atteinte aux intérêts des populations à travers le pays et en particulier des acquéreurs de bonne foi qui ne cessent d'être malmenés au grand dam de leurs intérêts légitimes et légaux qui devraient plutôt être protégés. Cette mise en balance nécessaire des intérêts divergents et protégés par la loi a été ébranlée et les coups de force opérés par l'Etat ne font qu'aggraver la crise de confiance entre les résidents et les personnes rapatriés. Plusieurs décisions sont en train d'être prises sur base des motivations politico-ethniques, ce qui renforce l'exclusion et retarde les chances de cohabitation pacifique entre différents groupes socio-ethniques.

Au départ, sous le gouvernement de transition qui a débuté en 2003, ce fut la mise en place de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés qui est l'ancêtre de l'actuelle CNTB. La CNRS était prévu par l'article 3 du premier chapitre précité et était considérée comme une action préparatoire en vue d'une réhabilitation effective de tous les sinistrés. Et par sinistrés, l'Accord d'Arusha entendait **toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée**. (Article 1<sup>er</sup>, 2 du premier chapitre intitulé **Réhabilitation et Réinstallation des Réfugiés et des Sinistrés**).

Quant à l'article 8 intitulé **Questions liées aux terres et aux autres propriétés**, il était prévu en substance ce qui suit :

Pour résoudre toutes les questions liées aux terres et aux autres propriétés, les principes et mécanismes suivants sont appliqués:

- a) *Le droit à la propriété est garanti pour tous, hommes, femmes et enfants. Une indemnisation juste et équitable en fonction des circonstances est versée en cas d'expropriation, laquelle n'est autorisée que dans l'intérêt de la collectivité et conformément à la loi, qui fixe également le mode d'indemnisation;*
- b) *Tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre;*
- c) *Si une récupération s'avère impossible, chaque ayant droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation;*
- d) *Les réfugiés qui ne rentrent pas peuvent recevoir une indemnisation équitable si leur terre avait été expropriée sans indemnisation préalable en violation du principe établi en vertu de l'alinéa a) du présent article;*
- e) *La politique de distribution des terres domaniales est revue de manière à accorder la priorité à la réinstallation des sinistrés;*
- f) *Un inventaire des propriétés urbaines détruites est élaboré en vue de les viabiliser pour les redistribuer ou les remettre prioritairement aux propriétaires d'origine ;*

- g) *Une série de mesures est prise pour éviter des litiges ultérieurs relatifs aux terres, notamment l'établissement d'un registre des terres rurales, la promulgation d'une loi sur la succession et, à plus long terme, la mise en place d'un cadastre des terres rurales;*
- h) *La politique de distribution ou d'attribution de nouvelles terres tient compte de la protection de l'environnement et de la régulation hydraulique du pays par la sauvegarde des forêts;*
- i) *Le Code foncier du Burundi doit être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres;* j)

En outre, au sein de la CNRS, il était prévu une sous-commission qui devait s'occuper exclusivement des questions avec les terres et autres biens. La Sous-Commission des terres établie en vertu de l'article 3 b) du Protocole IV a pour mandat spécifique i) **d'examiner l'ensemble des cas concernant les terres des réfugiés de longue date et les terres domaniales ; ii) D'examiner les cas litigieux et les allégations d'abus dans la (re)distribution des terres et de statuer sur chaque cas selon les principes ci-dessus.**

**La Sous-Commission des terres doit, dans l'exécution de ses fonctions, veiller à l'équité, à la transparence et au bon sens de toutes ses décisions. Elle doit 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.**

Quant à l'article 9 du même premier chapitre, il prévoyait un élément important et qui n'a pas été mis en place, d'où les raccourcis empruntés ont faussé les solutions préconisées par l'Accord d'Arusha : **Le fonds d'indemnisation appelé Fonds National pour les sinistrés** selon les termes de l'Accord d'Arusha.

L'article 9 dont question nous enseigne que « **Il est créé un Fonds national pour les sinistrés alimenté par le budget national et par des dons d'organismes de coopération bilatérale et multilatérale ou par des aides d'organisations non gouvernementales** ».

De ce qui précède, la CNTB n'a pas pu garder à l'esprit que le fait que son 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 parce que les frustrations créées injustement par la Commission constituent une entrave sérieuse à la réconciliation effective et à la cohabitation pacifique des Burundais.

## L'esprit et la lettre de l'Accord d'Arusha trahis par la nouvelle législation

Du côté de la loi régissant la CNTB de 2019, elle a étendu la définition de sinistré à des personnes morales notamment de droit privé sans exclure même les personnes morales de droit public. Pour cette catégorie, il n'est pas aisé de comprendre comment une personne de droit public puisse devenir sinistrée au même titre que les Burundais, personnes physiques. Le même questionnement peut surgir, probablement avec moins d'ampleur pour les personnes morales de droit privé. Ainsi, par exemple, si des personnes morales de droit privé ont enregistré des dommages (pertes, etc.) suite aux différentes crises, il aurait été plus logique de considérer que les personnes physiques qui en sont titulaires sont fondées à réclamer une indemnisation pour en vue de compenser les Biens périés à la suite du contexte socio-politique bien déterminé.

Pour les personnes morales de droit public, il paraît étrange que l'Etat se considère comme sinistré et tant à chercher une indemnisation parfois contre lui-même, encore que c'est l'Etat qui a été défaillant pour prévenir toutes les crises ayant endeuillé le Burundi.

De même, il n'est pas anodin que les situations pour lesquelles, la CNTB peut être compétente sont également très étendues. L'article 2 de cette loi stipule : « **Aux termes de la présente loi, le mot « sinistré » désigne la personne physique ou morale notamment l'association ou société de droit privé, la personne rapatriée, déplacée, regroupée ou déplacée, veuve, orpheline, ainsi que toute autre personne qui aurait été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis son indépendance mais qui n'a pas pu formuler ses réclamations ou qui n'a pas pu obtenir une suite adéquate à sa demande suite au contexte socio-politique.** ».

A partir de cette définition, on voit bien que le cadre temporel se limite aux personnes physiques ou morales ou autres qualifiées de sinistrées depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1962 comme borne inférieure sans toutefois préciser la limite supérieure. En outre, il y a lieu de penser que la notion de personne **qui n'a pas pu formuler ses réclamations ou qui n'a pas pu obtenir une suite adéquate à sa demande suite au contexte socio-politique** renferme des notions vagues qui risquent de provoquer une érosion qui emporterait la sécurité juridique dans son ensemble. La CNTB étant devenue un instrument politique manipulée par le CNDD-FDD à sa guise selon la conjoncture politique du moment, il s'ensuit que la révision des décisions judiciaires des cours et tribunaux insinuée à travers cette disposition est susceptible de créer de graves conséquences.

A cet effet, l'article 32 de la loi régissant la CNTB préconise un recours devant la Cour Spéciale des Terres et autres biens contre les décisions prises par les Cours et Tribunaux.

Dans le contexte actuel, il n'est pas erroné de déplorer que dans les faits, et cela pour des raisons politico-ethniques, les rapatriés ou les proches du CNDD-FDD sont la seule catégorie qui a le plus de facilités pour obtenir gain de causes dans les différents cas soumis au CNTB.

**Un cadre légal inconstitutionnel et un dispositif institutionnel guidé par des intérêts politico-ethniques.**

Les actions et les décisions de la CNTB ont, depuis une certaine période, créé des injustices notoires en expropriant des acquéreurs de bonne foi et en violation des dispositions pertinentes de la Constitution et des instruments internationaux pertinents. Ainsi, dans le cas des acquéreurs qui avaient acheté des biens à l'Etat et qui possèdent toutes les preuves de paiement et qui ont toujours été des possesseurs de bonne foi, le même Etat peut-il oser les exproprier sans raison et sans aucune indemnisation ? En réalité, comme évoqué supra, le fonds national d'indemnisation aurait été une meilleure stratégie pour contenir les milliers de litiges liés aux terres et ainsi permettre qu'une catégorie d'acquéreurs de bonne foi ne soient condamnés à réparer des torts qu'elles n'ont causés à personnes.

En outre, le travail de la CNTB a été émaillé par des considérations de vengeance ethnique, notamment du fait que la plupart des dirigeants actuels sont des anciens orphelins hutu victimes de la crise de 1972 et considèrent que les biens querellés ont été acquis en complicité avec les dirigeants tutsi de l'époque. Une telle tendance est purement propagandiste et concoctée à des fins électoralistes sinon, elle n'est pas juridiquement fondée.

En effet, l'article 36 de la constitution aux termes duquel « *Toute personne a droit à la propriété. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité ou en exécution d'une décision judiciaire coulée en force de chose jugée* » est systématiquement violé par les décisions en cascade de la CNTB et de sa cour spéciale.

A ce sujet, la mise en place d'une commission politiquement motivée et qui est habilitée à prendre des décisions si graves est une violation sans merci de l'article 210, alinéa 1er de la Constitution qui stipule que « **La justice est rendue par les cours et tribunaux sur tout le territoire de la République au nom du peuple burundais** ».

De même, les décisions rendues par la Cour Spéciale Terres et autres biens ne sont pas susceptibles d'aucun recours en cassation contrairement aux décisions rendues par les autres cours et tribunaux autres que la Cour Constitutionnelle. En excluant le recours en cassation, la loi viole le droit au procès équitable garanti par la constitution ainsi que les conventions internationales qui ont été ratifiées par le Burundi.

En outre, l'article 1<sup>er</sup> de la loi régissant le Cour suprême, prescrit que « *La cour suprême est la plus haute juridiction ordinaire de la république. Elle incarne le pouvoir judiciaire. A ce titre, elle constitue la référence pour la place du pouvoir judiciaire au sein des Institutions de la République* ».

L'article 2 renchérit que les juges de la cour suprême « (...) *veillent en toute impartialité la bonne application de la loi par les cours et tribunaux* » ;

Le rôle indispensable de garant de la bonne application de la loi par les cours et tribunaux est en principe rendu possible par les pourvois formés contre les jugements et arrêts ou contre toutes autres décisions à caractère juridictionnel rendu en dernier ressort par les cours et tribunaux et les autres chambres instituées en son sein et statuant au fond ou en préjugant ; d'où naît le principe cher à tout système judiciaire à savoir l'unité et l'uniformité de la jurisprudence;

De même, le recours en cassation est, non seulement dicté par l'intérêt des parties, mais aussi par celui de la loi comme le souligne TUNC pour qui « *la Cour suprême statue dans l'intérêt du droit, donc de tous les citoyens, plus que dans celui des plaideurs. La cour suprême doit, avant tout guider les autres juridictions, présider à l'élaboration du droit judiciaire. Elle a, en quelque sorte, une fonction pastorale* »<sup>3</sup>.

S'il est vrai que la nouvelle loi régissant la Cour Suprême précise en son article 36 que les arrêts de la Cour constitutionnelle et ceux de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens échappent à la censure de la Cour Suprême, il s'agit ni moins ni plus d'une atteinte grave aux droits garantis par la Constitution de la République. Ainsi, il n'y a aucune justification logique ou juridique qui fait que les décisions rendues par la Cour spéciale des Terres et autres Biens ne soient pas susceptibles d'être soumis à la chambre de cassation de la Cour suprême.

Ainsi, la Cour suprême est en réalité le juge des décisions des juges dans la mesure où son rôle est de dire s'ils ont fait une exacte application de la loi au regard des données de fait déterminées par eux seuls, de l'affaire qui leur était soumise et des questions qui leur étaient posées d'où il s'en dégage que chaque recours a pour objet d'attaquer une décision de justice, à propos de laquelle la cour de cassation doit dire, soit qu'il a été fait une bonne application des règles de droit, soit que l'application en était erronée ;

La création de la Cour spéciale des terres et autres biens n'est qu'un alibi destiné à épargner les décisions de la CNTB de l'annulation par les cours et tribunaux qui tranchent en fait et en droit et la suppression du recours en cassation contre les arrêts de la cour spéciale des terres et autres biens est une violation des dispositions de l'article 39 de la constitution aux termes duquel « (...) *Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne* » ;

Dans le même ordre d'idées, le cadre légal sous analyse méconnaît de façon éhontée le principe du droit à un procès équitable qui est garanti par articles 19 et 38 de la Constitution de la République du Burundi. Le principe du droit à un procès équitable est un principe reconnu aussi bien par le droit positif burundais<sup>4</sup> que par les engagements juridiques internationaux<sup>5</sup> auxquels le Burundi est partie et qui font partie intégrante de notre constitution par le biais de l'article 19 de la Constitution qui intègre les principaux instruments de protection des droits humains dans l'ordre juridique burundais.

En substance, le principe du droit à un procès équitable s'entend comme « *la jouissance de l'ensemble des normes internationales et nationales des droits de l'homme relatives à l'équité d'un procès* »<sup>6</sup>. Le principe de la légalité étant le fondement même de l'Etat de droit, il est difficile de concevoir une cour qui fonctionnerait sans toutefois respecter les lois en vigueur dans un pays, En dehors du respect des lois, s'ouvre alors la voie de l'arbitraire et la subjectivité qui sont l'opposé même du procès équitable prôné par la constitution.

---

<sup>3</sup> TUNC A., « *La Cour suprême idéale* », RIDC, 1978, p. 437.

<sup>4</sup> Voir l'article 38 de la Constitution de la République du Burundi.

<sup>5</sup> Il s'agit notamment de l'article 10 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, l'article 14 du Pacte International relatif aux Droits civils et politiques, l'article 7 de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

<sup>6</sup> P.NTAHORWAMIYE, *La problématique de la jouissance du droit à un procès équitable au Burundi : Cas des prisonniers*, Travail de fin d'études, DESS, 2007, p. 7.

Qui plus est, en vertu de ce principe cher à toute procédure, qu'elle soit pénale ou civile, il est interdit au juge civil de se prononcer sur la régularité dans le sens de refuser l'authenticité d'un acte sans qu'il ne soit invalidé par une procédure d'inscription en faux ;

Cette incompétence du juge civil à se prononcer sur la régularité d'un acte authentique est parfaitement illustrée par les dispositions des articles 117 et 118 du Code de procédure civile qui disposent respectivement que « *celui qui prétend qu'une pièce produite dans le cours de la procédure est fausse ou falsifiée peut s'inscrire en faux. Celui qui veut s'inscrire en faux est tenu préalablement de sommer l'autre partie de déclarer si elle veut se servir ou non de la pièce avec déclaration que, dans le cas où elle s'en servirait, il s'inscrira en faux. Si le défendeur en faux déclare qu'il veut se servir de la pièce, il devra en remettre l'original au greffe pour communication au Ministère public* » et « *si le demandeur en faux maintient sa plainte, la procédure civile est suspendue jusqu'à décision de la juridiction pénale compétente qui est saisie par le Ministère public ou par la partie par voie de citation directe* » ;

Quant aux dispositions des articles 46 et 58 de la loi n°1/004 portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que le statut des notaires s'inscrivent dans la même logique lorsqu'ils disposent respectivement que « *les actes notariés dressés conformément aux dispositions de la présente loi sont authentiques. Les contestations qui y sont faites ne peuvent être remises en cause que par la procédure de l'inscription en faux* » et « *Les actes notariés dressés en grosse conformément aux dispositions de l'article précédent ont force exécutoire, ils sont susceptibles d'exécution forcée (...)* » ;

Curieusement, l'article 39 de la loi dispose que « (...) la cour instruit préalablement sur l'authenticité et la régularité de la preuve incriminée et reste libre de rendre un arrêt avant dire droit. Cet arrêt n'est susceptible ni d'opposition ni de tierce opposition ». Aux termes de ce dernier article, le juge de la Cour spéciale des terres et autres biens fait également office de juge de l'authenticité et de la régularité des actes authentiques produits devant lui alors qu'il ne jouit guère de l'expertise à ce requisite. A la lecture de l'article précité, selon l'appréciation souveraine et subjective des juges de cette fameuse Cour, un titre authentique pourrait être écarté des débats alors que son authenticité n'a pas été démentie par une expertise objective pourtant rendu obligatoire par les lois ci hautes citées.

De tout ce qui précède, il est tout aussi dangereux pour les éventuels détenteurs des titres fonciers que pour la sécurité juridique des transactions dans la mesure où la valeur des titres fonciers est laissée à l'arbitraire du juge de la cour spéciale des terres et autres biens en violation des lois de procédures pourtant d'ordre public.

Un autre sujet de préoccupation concerne la procédure de nomination des juges de la cour spéciale des Terres et autres biens. Comme cette problématique concerne de façon générale la promotion et la gestion de carrière au sein de toute la magistrature, un autre numéro de ce bulletin pourra encore une fois revenir sur ce souci qui concerne le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'exécutif.

## Conclusion



Le fonctionnement de la CNTB s'est heurté au départ à la confrontation avec la justice sur le terrain de la restitution. Il a fallu doter cette commission d'une juridiction spéciale.<sup>7</sup> Le régime en place a été caractérisé par plusieurs tâtonnements, violations des textes fondamentaux du pays et des instruments internationaux de protection des droits humains. La Cour spéciale a été mise en place en violation des principes d'un procès équitable.

Compte tenu du cadre légal régissant la CNTB ainsi que la Cour spéciale des Terres et autres biens, il s'ensuit que le pouvoir en place est en train d'opérer des expropriations illégales et illégitimes sous le couvert d'un imbroglio législatif sans précédent. Ces expropriations sont opérées sous plusieurs épisodes et tous plusieurs moyens sont visiblement engagés pour paupériser les opposants en général et les Tutsis en particulier. Un tel comportement est non seulement dangereux mais ce qui est sûr, ce que cela ne pourrait en aucun cas favoriser ni la réconciliation ni la cohésion du peuple burundais.

La situation sous analyse démontre encore une fois que le pouvoir judiciaire burundais continue à être un instrument de répression dans les mains du pouvoir exécutif. La CNTB étant supposée contribuer à la réconciliation nationale, il ne faudrait pas qu'elle soit à la base de nouveaux conflits qui vont affecter les générations actuelles et à venir comme on l'a déjà connu avec les expropriations illégales de 1972. En vue d'améliorer le fonctionnement de la CNTB, cette dernière devrait être composée par des personnalités consensuelles et de haute moralité avec une mission qui ne leur permet pas de prendre des décisions d'allure judiciaire y compris l'expropriation car telle devrait être une compétence exclusive des cours et tribunaux. Un fonds national d'indemnisation permettrait d'accroître la sécurité juridique des acquéreurs de bonne foi tout en permettant aux sinistrés de tous bords de trouver satisfaction soit par la restitution de biens ou l'indemnisation selon les cas. De même, la cour spéciale devrait être supprimée ou être placée sous l'autorité de la cour suprême afin de respecter scrupuleusement les dispositions de la constitution de la République du Burundi.

---

7

Lire notamment l'étude de l'OAG sur l'analyse du fonctionnement de la CNTB