

Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CNTB)

Le Mandat non renouvelé

Quelles perspectives pour les victimes et la cohésion nationale ?



Lors de la conférence presse du 10 mai 2022, le Président Evariste Ndayishimiye (en haut à droite) a révélé au public que le mandat de la CNTB n'a pas été renouvelé parce qu'elle sème la discorde entre Burundais au lieu de réconcilier.

Précédemment, une séance de remise-reprise entre la Ministre de la Justice et le Président de la CNTB avait eu lieu le 21 avril 2022 (en haut à gauche et en bas)

Le 11 février 2022, le Chef du Cabinet Civil du Président de la République, le Lieutenant Général de Police, Gabriel Nizigama, a adressé la correspondance N°100/ CAB/468/2022, au Président de la Commission Nationale Terres et autres Biens, lui rappelant que le mandat de la Commission prend fin le 12 mars 2022. Il lui recommandait par conséquent de préparer les dossiers en cours de traitement et ceux déjà clôturés à remettre à l'organe compétent qu'on allait lui indiquer. Il l'invitait également à organiser la remise et reprise des biens matériels à sa disposition au Service Administration et Gestion de la Présidence de la République.

Un peu plus de deux mois après, la Ministre de la Justice Domine Bankanyimbona et le Président de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens (CNTB), Félicien Nduwuburundi, ont procédé à la remise et reprise des dossiers suite à la fin du mandat de la CNTB, le jeudi 21 avril 2022.

Lors des cérémonies de cette remise et reprise, le président de la CNTB a dressé le bilan de la CNTB dans le traitement des conflits fonciers et autres biens nés des différentes crises qu'a connues le Burundi : depuis sa mise en place en 2006, la CNTB a reçu 65982 dossiers litigieux. Elle a pu traiter 48087 dossiers et à la fin de son mandat, il reste à traiter 17895 dossiers.

Incontestablement, la mission de la CNTB reste inachevée au regard du nombre dossiers non encore traités à la fin de son mandat, et cela, au détriment des justiciables et de la cohésion nationale. Bien plus, la Commission a fait l'objet de nombreuses critiques au cours de son fonctionnement tant sur le plan légal que sur le plan opérationnel. C'est ainsi qu'en février 2021, le président de la CNTB s'insurgeait contre ceux qui accusaient d'ethnisme sa commission.¹ Un autre cas d'illustration est celui des députés, qui, le 13 février 2019 n'ont pas voté deux projets de loi relatifs au fonctionnement de la CNTB et sa cour spéciale, arguant que les deux lois viennent formaliser les expropriations illégales.²

Au regard des difficultés qui ont jalonné les différents mandats de la CNTB dans sa noble mission d'étudier et trouver des solutions aux conflits fonciers et autres biens liés au contexte de guerres civiles qu'a connues le Burundi, le Bulletin de Justice voudrait contribuer au plaidoyer pour la recherche des solutions dans le traitement de nombreux litiges non résolus par la commission.

Le présent numéro est subdivisé en quatre sections. La première retrace l'historique de la CNTB. La deuxième parle des réalisations de la CNTB. La troisième revient sur les controverses qui ont accompagné le travail de la CNTB depuis sa mise en place en 2006. La quatrième et dernière section aborde des perspectives du travail qui était confié à la CNTB.

La Rédaction

¹<https://www.iwacu-burundi.org/la-cntb-sen-prend-a-ses-detracteurs-et-repond-aux-accusations-dethnisme/>

² https://sostortureburundi.org/wp-content/uploads/2021/07/Bulletin-de-Justice-n%C2%B0-no-16_2019.pdf

Le rapatriement et la réinsertion des réfugiés de 1972 : une préoccupation de longue date



La question du rapatriement et de la réinsertion des réfugiés fait l'objet d'une grande préoccupation des pouvoirs publics depuis l'avènement de la deuxième République dirigé par le Colonel Jean Baptiste Bagaza (photo ci-contre). C'est en effet, le 30 juin 1977 que le Décret-loi n°1121 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements sanglants de 1972 a vu le jour.

Dans le prolongement de cette loi, la Commission chargée du Retour et de l'intégration des réfugiés burundais fut créée par le Décret-loi N°1/01 du 22 janvier 1991. Cette dernière commission intervint quelque temps après les événements sanglants de Ntega et Marangara en 1988, au lendemain de l'avènement de la troisième République dirigée par Pierre Buyoya (photo ci-contre).



En 1993, le Président NDADAYE Melchior (photo ci-contre) mit sur pied, par décret, une autre Commission Nationale qui était gérée au Ministère de la Fonction Publique et du Travail. Un an après, soit en 1994, le Gouvernement créa, par Décret n°100/002 du 05/10/1994, le Ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés (MRRDR).

Le protocole IV de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la réconciliation au Burundi consacre, en son article 3, la création et la mise en place par le Gouvernement d'une nouvelle structure appelée « **Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés : CNRS** ». Le même protocole désigne par le terme « sinistré » comme toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée.



Les négociateurs d'Arusha (photo ci-contre) ont également demandé la création d'une Sous-commission « Terres » chargée de la question foncière et qui devait faire partie de la CNRS. Les missions de celle-ci vont englober celles de la Sous-commission qui sera nommée la Sous-commission « Terres et Autres Biens » qui, en 2006, sera érigée au rang d'une « Commission Nationale des Terres et Autres Biens » (CNTB), conformément à la loi n° 1/18 du 04 Mai 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Terres et Autres Biens.

L'article 8 du premier chapitre du Protocole IV de l'Accord d'Arusha donne des orientations sur les principes qui devraient guider la Sous-commission des terres et autres biens. La Sous-commission 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* ».

Un taux de 72,87% de dossiers clôturés depuis 2006 mais la CNTB reste sous les feux des critiques



Séance de remise et reprise entre la Ministre de la Justice et le Président de la CNTB

Le 21 avril 2022, lors d'une séance de remise et reprise entre la Ministre de la Justice et le Président de la CNTB, il a été précisé que la Commission avait été saisie d'un total de 65.982 cas de plaintes depuis sa création. Sur cet effectif des plaintes enregistrées par la Commission, le Président de cette dernière a fait savoir qu'un total de 48.087 dossiers, soit un taux de 72, 87% des dossiers clôturés. 21.718 dossiers restaient en cours à la fin du mandat de la CNTB³.

Deux ans plus tôt, lors d'une conférence de presse animée le vendredi 11 septembre 2020 pour parler des réalisations de la CNTB, le Président de cette Commission, Monsieur Félicien Nduwuburundi, faisait remarquer que depuis sa création en 2006, la Commission avait enregistré 59.802 plaintes. A cette même date, le Président de la Commission faisait remarquer que 41.941 cas avaient été clôturés, soit un taux de 70.99%⁴. Jusqu'à la fin de l'année 2012, les données disponibles révèlent que la CNTB avait été déjà saisi de 29.599 cas de plaintes. A la même période, 18.876 cas avaient été traités et clôturés par la Commission, soit 63,77% des cas enregistrés⁵.

Il ressort de ces chiffres que la CNTB a, traité et clôturé un nombre assez considérable de dossiers sur une courte période de seize ans de son existence, ce qui permet d'affirmer que l'objectif de célérité à la base de ce mécanisme a été atteint. Manifestement, le traitement de ces dossiers aurait pris plusieurs années aux juridictions de classiques.

Mais, malgré ces résultats positifs sur le plan quantitatif, la CNTB est restée sous les feux des critiques acerbes sur la qualité de ses prestations. C'est ainsi qu'en février 2021, le Président de la CNTB s'insurgeait contre: « *des Burundais mal intentionnés qui essaient de faire croire que la commission travaille à la solde d'une ethnie et ferait preuve de favoritisme* »⁶

Sur son blog, le journaliste Damien Roulette qualifiait, en 2013, de « bombe foncière » les échauffourées « *coups de chants ethnicisant, de jets de pierres, de gaz lacrymogènes et de tirs de balles à blanc* » entre la police et une foule opposée à l'expulsion d'un acquéreur Tutsi d'une maison litigieuse en mairie de Bujumbura appartenant à une famille d'un Hutu considérée par la CNTB comme avoir été spoliée en 1972.⁷

³ <https://abpinfo.bi/2022/04/22/remise-et-reprise-entre-le-president-de-la-cntb-et-la-ministre-de-la-justice/>

⁴ <https://www.rtnb.bi/fr/art.php?idapi=4/2/189>.

⁵ OAG, *Analyse de l'organisation et du fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens, une épine dans le processus de consolidation de la paix et de la réconciliation nationale*, Bujumbura, Avril 2013, p.55.

⁶ <https://www.iwacu-burundi.org/la-cntb-sen-prend-a-ses-detracteurs-et-repond-aux-accusations-dethnisme/>

⁷ <https://damienroulette.wordpress.com/2013/05/31/la-cntb-goupille-de-la-bombe-fonciere>

Le Président Evariste Ndayishimiye révèle au public les raisons du non renouvellement du mandat de la CNTB



Vue partielle des participants à la Conférence de presse du 10 mai 2022 tenue par le Président Evariste Ndayishimiye

Au cours de la conférence de presse du 10 mai 2022, le Président de la République Evariste Ndayishimiye n'a pas mâché ses mots en révélant au public que le Gouvernement n'a pas reconduit le mandat de la CNTB parce qu'elle sème la discorde entre Burundais au lieu de les réconcilier par le règlement des conflits en rapport avec les terres et autres biens. Selon lui, la CNTB recevait des litiges dont la compétence revenait aux cours et tribunaux et ne privilégiait plus la réconciliation.⁸

C'est la première fois que le Magistrat Suprême reconnaît publiquement l'échec de la mission réconciliatrice de la CNTB, à la satisfaction de l'opinion publique burundaise car, son parcours de 16 ans est jalonné de polémiques et de conflits au sujet des dossiers litigieux de 1972.

Sur le plan politique, sous la présidence de l'Abbé Astère Kana, la solution privilégiée pour conserver l'équilibre entre restitution et réconciliation était le partage des propriétés en conflit. Avec Mgr Sérapion Bambonanire, la politique de restitution aveugle était privilégiée, occasionnant des tensions entre résidents et les rapatriés

En effet, le virage qu'a pris la politique de réinsertion foncière est souvent lié aux changements à la tête de la CNTB. L'abbé Astère 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.

Par contre, son successeur jusqu'en mai 2015, Mgr Sérapion Bambonanire, ne tardera pas à ternir l'image de la CNTB, par des déclarations en cascades, annonçant une politique de restitution plus ferme en faveur des rapatriés⁹. Ces controverses avaient chaque fois trait au contexte politique du moment dans le pays, au cadre légal de la commission et aux moyens alloués à cette dernière.

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

⁸ <https://www.radiyoyacuvoa.com/a/6568415.html>

⁹ International Crisis Group, *Les terres de la discorde (II) : Restitution et réconciliation au Burundi*, Rapport Afrique N°214, février 2014, p. 8.

et au bon sens de toutes ses décisions »¹⁰. 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 »¹¹.

Sous la présidence de l'Abbé Astère Kana, la solution privilégiée pour conserver l'équilibre entre restitution et réconciliation a été le partage des propriétés en conflit¹². Cependant, avec la nomination de Mgr Sérapion BAMBONANIRE à la tête de cet organe, les choses ont vite changé jusqu'à semer les tensions quotidiennes entre les résidents et les rapatriés¹³.

C'est dans ce contexte qu'en mars 2015, les étudiants originaires de la province de Makamba ont fait un « sit in » devant les locaux abritant le secrétariat général de la Conférence des Evêques Catholiques du Burundi ce lundi. Ils demandaient à l'Église Catholique du Burundi se prononcer sur la gestion des conflits fonciers par Monseigneur Sérapion Bambananire dans cette province du Sud du pays¹⁴. « Si à l'époque de Feu Abbé Astère Kana, les habitants s'étaient entendus de partager à l'amiable la terre, nous jugeons qu'il est injuste et lourde de conséquences de chasser les résidents » a souligné un des étudiants rapatriés¹⁵.

Dans la même foulée, on a observé des manifestations des populations de Nyanza-Lac s'insurgeant contre les décisions de la CNTB. Cette situation a conduit le Gouverneur de Makamba à suspendre provisoirement l'exécution des décisions de la CNTB dans sa province¹⁶.

Dans l'ensemble, la CNTB sous l'ère Sérapion a été caractérisée par une politique de restitution aveugle. Aux yeux de cette commission, le rapatrié avait entièrement raison tandis que le résident avait tort.

Cette politique était aux antipodes de l'une des objectifs phares du processus de réhabilitation et réinsertion des réfugiés, en l'occurrence la réconciliation nationale. C'est ce genre de dérives de la CNTB qui étaient mise en évidence par l'ONG International Crisis Group en 2014 en ces termes « plutôt que de poursuivre sur la voie de la pacification, la Commission s'est enlisée dans les tourments de jeux politiques et de discours ethnicisants dangereux pour l'unité nationale ».¹⁷

¹⁰ Accord d'Arusha, Protocole IV, Chapitre I, article 8, point k)

¹¹ *Ibidem*.

¹² International Crisis Group, *op. cit.*, p.9.

¹³ <https://tanganyikablog.wordpress.com/2015/03/08/monseigneur-serapion-bambonanire-a-la-tete-de-la-cntb-un-autre-mentor-du-regime-pierre-nkurunziza-qui-se-declare/>.

¹⁴ <https://isanganiro.org/2015/03/02/des-ressortissants-de-makamba-en-manifestations-contre-la-cntb/>

¹⁵ *Idem*

¹⁶ *Idem*

¹⁷ International Crisis Group, *op. cit.*, p.8

Sur le plan légal, depuis la promulgation de la loi de 2011 sur la CNTB, cette dernière s'est vue reconnaître les prérogatives jusque-là réservées aux juridictions étatiques classiques. La Commission a été tout simplement chargée d'une mission d'administration de la justice.

Ces prérogatives de la CNTB sont contraires à la Constitution d'après les experts juristes de¹⁸.

En conséquence, des tensions se sont également observées entre la CNTB et les juridictions, ce qui poussera la Présidence de la République à enjoindre au Ministre de la Justice d'enjoindre à son tour les juridictions de respecter les décisions de la CNTB¹⁹.

Dans le corps de cette correspondance, l'auteur, en la personne d'Alain Guillaume BUNYONI, actuel premier Ministre, notait à l'intention du Ministre ce qui suit : « (...) nous aimerions vous transmettre les recommandations suivantes : Instruire aux juridictions à tous les niveaux pour qu'elles respectent les décisions de la CNTB qui est l'organe spécialisé en matière de litiges relatifs aux terres et autres biens liés à l'histoire récente de notre pays depuis l'indépendance (...) ».

Cette correspondance pour le moins anecdotique viole plusieurs principes de base d'un Etat de droit dont le principe de légalité, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la hiérarchie des normes.

Il a été en outre reproché à la CNTB d'être une instance judiciaire au regard de la plupart des dispositions de la loi qui la régissait d'une part²⁰ et de dépendre de la Présidence de la République d'autre part²¹. Plus d'un avait donc jugé incompatibles les dispositions des articles 3 et 19 de la loi de 2011²².

Les dérives de CNTB sur le plan légal se sont également manifestées à travers les situations dans lesquelles elle s'est arrogée la compétence qui manifestement était loin d'être acquise au regard du prescrit de la loi.

C'est ici notamment le cas des affaires dans lesquelles l'Etat du Burundi ou des institutions étaient parties. En effet, dans les affaires *RUZIZI* et *KIGERI*, l'Etat du Burundi s'est vu reconnaître le droit de propriété sur les terres litigieuses, qui étaient alors détenues par des particuliers, tandis que dans l'affaire *RUGOFARM*, c'est une société publique, en l'occurrence la Compagnie de Gérance du Coton (COGERCO), qui s'est vue reconnaître la propriété des terres qu'elle réclamait à cette société privée²³.

¹⁸ A. P., NIYONKURU, « Analyse du cadre juridico-institutionnelle de la Commission Nationale des Terres et autres Biens à l'aune de l'exigence de l'accès à la justice », in KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques 1, 2014, p.12.

¹⁹ Voir la correspondance non datée référencée N°100/CAB/171/2011 du Chef de Cabinet civil du Président de la République adressée au Ministre de la Justice et ayant pour objet « Respect des décisions de la CNTB ».

²⁰ En vertu notamment de la loi de l'article 19 de la loi de 2011, les décisions de la commission étaient exécutoires nonobstant tout recours en justice.

²¹ Article 4 de la loi de 2019 régissant la CNTB qui était l'article 3 de la loi de 2011.

²² Voir notamment OAG, *op. cit.*, p.48.

²³ <https://burundi-agnews.org/justice/burundi-la-justice-donne-1-503-sur-1-507-ha-de-rugofarm-a-letat/>

L'hypothèse d'un Etat burundais sinistré ou d'une société publique burundaise sinistrée a beaucoup intrigué les experts²⁴. Cette intrigue des experts analystes est accentuée par le fait que, disent-ils, l'analyse des dossiers révèle, d'une part, que les intéressés eux-mêmes n'ont pas clairement plaidé ce statut et, d'autre part, que dans ses décisions, la Commission n'emploie pas le terme sinistré pour désigner ou renvoyer à l'Etat ou à la susdite société publique. Pas plus d'ailleurs qu'elle ne conclut, de manière non équivoque, que l'Etat et la COGERCO ont été spoliés des terres litigieuses du fait des « événements tragiques qu'a connus le (Burundi) depuis l'indépendance »²⁵.

Dans sa thèse sur la protection constitutionnelle du droit de propriété en droit burundais, Emery NUKURI indique que la place de la CNTB au sein des institutions de règlement des litiges, sa compétence ainsi que la nature juridique de ses décisions demeurent-t-ils ambigus, ce qui a des conséquences néfastes au regard de la sécurité juridique des citoyens et de la protection de leurs propriétés foncières²⁶.

S'agissant des moyens mis à la disposition de la CNTB, il y a lieu de souligner qu'avec le retrait de certains partenaires techniques et financiers du Gouvernement suite à la crise politico-institutionnelle de 2015, la CNTB a fait face à un grand problème de financement de ses activités parce que les seules dotations budgétaires étant insuffisantes²⁷.

Sur le plan opérationnel, il y a lieu de souligner d'abord l'insuffisance des moyens financiers mis à la disposition de la CNTB ainsi que l'absence d'indemnisation des victimes de l'action de la CNTB.

S'agissant des victimes des actions de la CNTB, il faut d'abord rappeler que l'accord d'Arusha avait prévu la création d'un fond d'indemnisation²⁸ pour mieux répondre à l'impératif de consolidation de la paix. L'Accord d'Arusha prévoyait que le fonds allait être alimenté par le budget national, par des dons d'organismes de coopération bilatérale et multilatérale ou par des aides d'organisations non gouvernementales.

²⁴ A. P. NIYONKURU, « *La Commission Nationale des Terres et autres Biens et la Cour Spéciale des Terres et autres Biens au Burundi ou une compétence au fondement légal contestable ?* », in *Recht in Afrika - Law in Africa – Droit en Afrique* 23 (2020), p.58.

²⁵ A.P. NIYONKURU, « *La Commission Nationale des Terres et autres Biens et la Cour Spéciale des Terres et autres Biens au Burundi ou une compétence au fondement légal contestable ?* », *op. cit.*, p.58.

²⁶ E., NUKURI, « *La protection constitutionnelle du droit de propriété foncière en droit burundais* », Thèse de doctorat en droit, Université KU Leuven, Octobre 2019, p.164.

²⁷ Propos de Félicien NDUWUBURUNDI Président de la CNTB lors de la remise et reprise entre la Commission et le Ministère de la justice.

²⁸ Accord d'Arusha, Protocole IV, Chap.1er Art. 9

Perspectives : repenser le travail de la CNTB dans le respect des principes d'un Etat de droit et de réconciliation nationale

Lors de la séance de remise et reprise du 21 avril 2022 entre le Président de la CNTB et la Ministre de la justice, cette dernière a fait savoir que « *les procès non clôturés vont être transférés au ministère de la justice* » tandis que « *les procès déjà enregistrés et non tranchés, vont être dirigés vers la Cour spéciale chargée de traiter les conflits fonciers et autres biens* »²⁹.

La Ministre de la Justice a également indiqué que « *les personnes qui n'avaient pas encore saisi la CNTB mais qui ont des conflits fonciers en rapport avec les différentes crises qu'a connues le pays, elles vont saisir les différents tribunaux* »³⁰. Tout en faisant savoir que « les commissions de la CNTB dans les provinces ont remis les dossiers aux tribunaux des grandes instances de leurs ressorts », la Ministre a appelé la population à « saisir les tribunaux qui vont prendre la relève de la CNTB »³¹.

Les propos du Ministre de la Justice sur le traitement du contentieux laissé par la CNTB ne sont pas sans équivoque. D'un côté, elle indique que les dossiers non clôturés par la CNTB seront transférés au niveau de la Cour spéciale des terres et autres biens. Elle indique d'un autre côté que les dossiers qui étaient détenus par les commissions provinciales ont été déjà transmis aux tribunaux de grande Instance de leurs ressorts. Il n'est donc pas précisé que les dossiers transmis aux TGI l'ont été pour traitement par ces mêmes juridictions ou s'ils l'ont été pour que ces derniers les transmettent à leur tour au niveau de la Cour spéciale des terres et autres biens.

La seconde hypothèse semble improbable parce que, s'il en était ainsi, les Commissions provinciales de la CNTB pouvaient elles-mêmes faire ce travail sans faire intervenir les TGI et la tâche aurait été facile.

Par contre, si ces dossiers ont été transmis à ces juridictions pour traitement, on se retrouvera en présence d'une situation où des dossiers non clôturés par la CNTB connaissent un traitement différencié, les uns confiés à la Cour spéciale des terres et autres biens et les autres au niveau des juridictions de droit commun. Abstraction faite des défis de l'un ou l'autre de ces mécanismes, les sinistrés qui verraient leurs dossiers confiés aux juridictions de droit commun pourraient légitimement se sentir moins favorisés par rapport à ceux dont les dossiers seront traités par les CSTB, notamment suite aux lenteurs inhérentes aux juridictions de droit commun qui avaient d'ailleurs été à l'origine de la mise en place des mécanismes spéciaux (la CNTB et la CSTB)³².

²⁹ <https://abpinfo.bi/2022/04/22/remise-et-reprise-entre-le-president-de-la-cntb-et-la-ministre-de-la-justice/>

³⁰ *Idem*

³¹ *Idem*

³² La célérité des procédures était le maître-mot de tous les textes sur la CNTB et la CSTB. Dans l'exposé des motifs de la loi sur la CSTB par exemple, il était clairement dit que « *la Connaissance des litiges y relatifs ne doit pas être confiée aux juridictions existantes qui sont guidées par des principes d'une justice ordinaire selon une procédure très longue, fatigante et très coûteuse* ».

Les chiffres présentés par le Président de la CNTB à l'occasion de la remise et reprise avec la Ministre la Justice indique que sur un effectif de 65.982 dossiers enregistrés depuis 2006, il restait, à la date de la reprise et reprise, un effectif de 21.718 dossiers non traités, soit à peu près le tiers de l'effectif total.

Si la CNTB a traité 48.087 dossiers durant les 16 ans de son existence, il y a lieu de penser que les dossiers non traités ne prendraient pas moins de cinq ans pour être traités et clôturés au niveau de la CNTB dans les mêmes conditions. Autrement dit, rien ne permet de déterminer combien de temps un tel contentieux pourra être traité par les juridictions de droit commun, mais tout observateur avisé peut aisément comprendre que les délais de traitement des dossiers seront plus longs au grand dam de sinistrés.

Cette préoccupation a été exprimée par le président de la CNTB lors de la cérémonie de remise et reprise car, il demandait « *au président de la République de prolonger le mandat de la CNTB car, si on remet ces dossiers à une autre juridiction, il lui prendra longtemps pour pouvoir y travailler* » Il a tenu à préciser qu'il y a d'autres procès qui sont presque terminés qui devront être revus.³³

C'est pour cette raison qu'il s'impose de repenser le travail de la CNTB pour assurer la poursuite de son activité dans les conditions respectueuses de la célérité requise par la précarité des sinistrés, le respect des principes d'un Etat de droit et le souci de réconciliation nationale.

Initier une politique de compensation/indemnisation financière

L'Accord d'Arusha avait prévu que si une récupération s'avère impossible, chaque ayant droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation³⁴. Une telle politique s'avère indispensable aussi bien pour le rapatrié qui ne parvient pas à récupérer sa terre que pour l'occupant de bonne foi qui se voit retiré la terre qu'il occupait depuis des années.

La question essentielle qui peut se poser ici est celle de savoir dans quelle(s) hypothèse(s) peut-on admettre que le rapatrié est réellement dans l'impossibilité de recouvrer sa terre ?

Aucune réponse à cette question n'a été jusqu'ici donnée par la CNTB, surtout que, pour l'essentielle de son activité, c'est la restitution à tout prix qui a été mise en avant. Il faut remonter dans le temps en 1993 du temps du Gouvernement Ndadaye Melchior où la réponse à cette question avait été envisagée dans le plan d'action d'urgence pour le rapatriement des réfugiés burundais : « (...) *Tous les prétendants aux anciennes terres ne seront pas satisfaits pour des motifs divers dont les plus fréquents sont :*

³³ <https://abpinfo.bi/2022/04/22/remise-et-reprise-entre-le-president-de-la-cntb-et-la-ministre-de-la-justice>

³⁴ Article 8 du Protocole IV, Chap. I

- *Des cas de propriétés qui ont été occupés par des projets de développements ou des infrastructures communautaires ;*
- *Certains nouveaux attributaires de ces terres y ont érigé des maisons en matériaux durables, d'autres y ont installés des cultures pérennes, surtout des palmiers ou des boisements ;*
- *Des cas d'acheteurs de bonne foi qui occupent aujourd'hui les terres qui avaient été occupées illégalement au lendemain des événements sanglants »³⁵.*

S'il peut paraître discutable que tous ces cas constituent des cas d'impossibilité de récupérer sa terre, il est cependant incontestable que l'occupant d'une terre se trouvant dans l'une ou l'autre de ces situations mérite d'être indemnisé s'il s'en trouve évincé par le rapatrié ou le sinistré. La définition de ces cas d'impossibilité de récupération témoigne également, l'intérêt que le Gouvernement d'alors attachait à la réconciliation des burundais.

Renouveler l'équipe dirigeante et les méthodes de travail de la CNTB

Pour dissiper les accusations faisant apparaître la CNTB comme un instrument de revanche sur l'histoire, il faut placer à la tête de la commission des personnes d'une haute moralité qui ne se considèrent pas comme victimes des atrocités qui ont endeuillé le Burundi. De telles personnalités sont les seules à avoir une indépendance d'esprit et un regard objectif, conditions sine quo non pour accomplir la délicate mission de la CNTB.

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.

Le travail de réconciliation entre rapatriés et résidents ne doit non plus être laissé à la seule commission, mais plutôt celui de toutes les institutions des leaders communautaires sans oublier les anciens responsables étatiques qui ont joué un rôle majeur dans la gestion foncière à l'origine des défis actuels.

Redéfinir les principes directeurs de la réhabilitation et la réinsertion des sinistrés

Il ressort de l'analyse du cadre juridique de la CNTB et de la CSTB que la création de ces mécanismes était dictée par le souci de contourner les principes appliqués par les tribunaux étatiques classiques. Cela ressort notamment de l'exposé des motifs du projet de loi sur la CSTB où il était clairement affirmé que « *Les actes posés par elle (la commission) et qui ne trouvent pas l'assentiment commun des parties tombent en annulation suite au recours systématique contre ses décisions devant les juridictions existantes* »³⁶.

³⁵ Ministère de la Fonction Publique, du Travail et du rapatriement des réfugiés, « *Plan d'action d'urgence en vue du rapatriement des réfugiés burundais* », Septembre 1993, p.13.

³⁶ Exposé des motifs du projet de loi sur la Cour spéciale des terres et autres biens, p.2.

Les initiateurs de ce texte faisaient en outre remarquer que « *la réintégration des sinistrés dans leurs droits rentre dans le cadre de la justice transitionnelle, réparatrice, réconciliatrice, restauratrice, gracieuse, elle suit une procédure expéditive et moins coûteuse* » avant de conclure que « *la Connaissance des litiges y relatifs ne doit pas être confiée aux juridictions existantes qui sont guidées par des principes d'une justice ordinaire selon une procédure très longue, fatigante et très coûteuse* »³⁷.

On a ainsi voulu sacrifier les principes juridiques de base appliqués par les tribunaux étatiques classiques en faveurs d'autres principes non éclaircis et non affirmés et assumés. C'est pour cela qu'il s'avère indispensable de définir clairement les critères selon lesquels la Commission procède aux règlements amiables et prend ses décisions susceptibles de garantir la confiance et la transparence nécessaires à sa mission. Il faudrait aussi prévoir que la Commission ne soit pas autorisée à réviser à son propre gré ses propres décisions, ceci pour éviter des éternels recommencements chaque fois qu'il y a de nouvelles figures à la tête de la Commission.

Conclusion

Durant les seize ans de son existence, le bilan de la Commission Nationale des Terres et autres biens reste mitigé, surtout en ce qui concerne l'œuvre de la réconciliation nationale des Burundais. Plusieurs facteurs expliquent les diverses perceptions des différentes catégories de la population burundaises (les rapatriés ou sinistrés et les résidents) sur le travail de la CNTB.

D'abord, le fond d'indemnisation/compensation qui était prévu par l'Accord d'Arusha et qui devrait constituer le préalable à ce travail n'a jamais été mise en place. Nombre de résidant ou de rapatriés qui auraient pu bénéficier de l'assistance de ce fond ont été laissés à eux-mêmes.

En second lieu, des pouvoirs exorbitants accordés à la Commission à travers les diverses lois qui l'ont régi depuis 2006 ont fait de cette commission une véritable instance judiciaire sans en être véritablement une et ont été à l'origine de maints dérapages de sa part. Certaines dispositions de ces lois ont été qualifiées même d'inconstitutionnelles par des experts juristes.

En troisième lieu, des changements à la tête de la commission ont été souvent à la base de nouvelles orientations et nouvelles perceptions sur le travail de la CNTB qui est allée même jusqu'à réviser les décisions précédemment prises. La Commission a aussi franchi le Rubicon en prenant l'Etat du Burundi ou ses démembrements comme des sinistrés alors que les intéressés n'avaient même pas plaidé ce statut. Cela s'avérait d'ailleurs impensable au regard des circonstances et de la loi régissant la commission.

Malgré ce bilan mitigé, il n'en reste pas moins vrai que le travail de cette commission était plus que nécessaire pour la réhabilitation des sinistrés et la réconciliation nationale. Le contentieux que la commission laisse derrière elle ne serait être efficacement traité par les juridictions de droit commun au bénéfice de toutes les parties intéressées.

C'est pourquoi le présent numéro propose la reconduction de la CNTB repensée tant au niveau de ses missions, de son cadre légal et de son équipe dirigeante.

³⁷ *Ibidem.*