

# Burundi

## I. Le cadre général

Géographiquement, le Burundi est un petit pays, 27 830 km<sup>2</sup>, enclavé au cœur des Grands Lacs, au bord du Lac Tanganyika, limitrophe de grands pays comme la Tanzanie et la RDC, ou plus petits comme le Rwanda avec lequel il partage bien des affinités tant géographiques qu'humaines.

Sa population était de 8 millions d'habitants en 2006, avec une croissance démographique de 3,1 % à la même période de référence. Il se situe au 167<sup>e</sup> rang sur le plan du développement humain<sup>1</sup>.

Son économie est très faible, avec un produit intérieur brut par habitant de 118 \$. La croissance du PIB estimée à 1,3 % annuel en 2006, serait en légère augmentation à 5,8 % pour la dernière période de référence<sup>2</sup>. Les ressources sont principalement agricoles – l'agriculture emploie plus de 90 % de la population –, avec des cultures d'exportation, café, thé et coton.

Historiquement, le Burundi, après une période de colonisation belge, a accédé à l'Indépendance le 1<sup>er</sup> juillet 1962. Le 1<sup>er</sup> juin 1993, le Président Ndadaye est élu à l'issue de la première élection au suffrage universel direct ; il est assassiné le 21 octobre de la même année. À compter de là, la vie politique du pays va être émaillée par une succession d'attentats, de coups d'État, épisodes de génocide, qui vont bloquer toute évolution économique du pays. Cette situation pourrait avoir connu son terme récemment avec, fin 2008, l'accord de paix signé entre le régime de Bujumbura et le dernier mouvement rebelle, qui a commencé de se concrétiser, début janvier 2009, par le démarrage du processus de libération des prisonniers politiques.

## II. L'organisation administrative territoriale

L'organisation de l'Administration territoriale au Burundi est donc largement le reflet des complexités et mouvements de l'histoire évoquée au point précédent. L'État doit demeurer présent, autant que possible, pour affirmer et reconstruire l'unité du pays ; dans le même temps, comme dans presque tous les autres pays du continent, l'État est confronté à des attentes de libéralisation qui se manifestent presque toujours par une revendication de plus d'autonomie locale.

Le dispositif actuel est donc, par-delà les apparences classiques, un subtil mélange de déconcentration, incarnée par des gouverneurs nommés par l'État, au niveau des provinces, et qui sont les représentants forts de celui-ci, et des collectivités décentralisées, les communes, qui gèrent dans la pratique la quasi-totalité des problèmes locaux et ont en charge l'essentiel du développement.

Le tableau ci-après présente les grandes lignes de l'organisation administrative territoriale du Burundi qui seront ensuite détaillées.

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

<sup>2</sup> *Jeune Afrique*, n° 2 506, 18-24 janvier 2008, p. 44.

**Tableau : L'organisation administrative du Burundi**

Circonscription administrative	Nb	Collectivité territoriale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	17			Non		Non	Gouverneur nommé par décret
		Communes	129	Oui	Oui	Conseil élu au suffrage direct	Administrateur élu
Zone				Non	Non	Non	Chef de zone nommé
Colline	2 970			Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de village élu
Quartier				Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de quartier élu

### • L'organisation des services de l'État et niveau de déconcentration

Le dispositif d'organisation de l'État au niveau déconcentré est fixé d'abord dans la Constitution de 2005. Ce texte prévoit le découpage de la République en provinces.

Selon l'article 138 de la Constitution, « le pouvoir exécutif est délégué, au niveau provincial, à un gouverneur de province, chargé de coordonner les services de l'Administration œuvrant dans la province ». Ce gouverneur est nommé par le président de la République.

### • La décentralisation

Comme indiqué plus haut, il n'existe actuellement qu'un seul niveau de décentralisation au Burundi, celui de la commune. Celle-ci doit être appréciée à sa valeur politique : « faire de la commune burundaise le pilier du développement »<sup>3</sup>. Cette approche communale ne peut pas pour autant être considérée comme définitivement exclusive comme en atteste la rédaction de l'article 262 de la Constitution : « La commune ainsi que d'autres collectivités locales de la République sont créées par une loi organique. » En clair, si la commune est établie constitutionnellement, le législateur burundais conserve la possibilité, si le choix en est fait, de mettre en place d'autres types de collectivités.

L'importance de ce dispositif communal est mise en évidence juridiquement par la place des collectivités dans la Constitution de 2005, dans son titre XI, consacré aux collectivités locales. C'est en effet l'article 263 qui fait de la commune « une entité administrative décentralisée » et l'article 264 qui fixe les structures communales, soit le conseil communal et l'administrateur communal.

À partir de l'article 265, on peut comprendre que la commune est divisée en circonscriptions administratives qui sont les collines, puisque l'alinéa a) de cet article est rédigé comme suit : « Les collines sont administrées par des conseils de collines de cinq membres élus au suffrage universel direct. Le conseiller qui a obtenu le plus grand nombre de voix devient le chef de la colline. »

Mais c'est la loi et plus précisément celle n° 1/016 du 20 avril 2005, portant organisation de l'Administration communale, qui établit les dispositions les plus précises sur cette organisation communale.

#### . L'organisation communale

Conformément à l'analyse juridique classique, la commune est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et organique. En pratique, cela revient à dire que la commune s'organise

<sup>3</sup> Kamana V. (ministre de l'Intérieur et du Développement communal), *Recueil des textes sur la décentralisation au Burundi*, Ministère de l'Intérieur et du Développement communal/Nations-Unies, Bujumbura, 2008, 173 p., p. 5.

comme elle l'entend, sous réserve bien sûr de n'intervenir que dans son champ de compétences légales (art. 1).

Cette commune peut être rurale ou urbaine (art. 2), cette distinction ayant ses effets surtout sur les modes d'organisation mais aussi sur la fiscalité et sans doute bientôt, comme on le verra au point IV, sur la gestion foncière.

« *La commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement* » alors que « *la commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers* » (art. 3). Autrement dit, il existe dans les communes deux niveaux de circonscriptions administratives « déconcentrées », la zone « *intermédiaire entre la commune et la colline de recensement ou le quartier* », et le quartier ou la colline.

La colline de recensement est définie par l'article 4 comme « *la cellule de base de l'Administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs collines géographiques simples* », alors que « *le quartier constitue la cellule de base de l'Administration territoriale dans une commune urbaine. Un quartier est constitué par un nombre variable de rues* », celles-ci étant, au sens de la loi, « *toute voie bordée au moins en partie de maisons, dans une agglomération urbaine* ».

#### . Les organes communaux

Comme on l'a indiqué plus haut, ils consistent d'abord dans le conseil communal et l'administrateur communal. Mais il faudra y ajouter les instances de colline ou de quartier.

Le Conseil communal est élu au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans. Il élit en son sein un bureau composé du président, d'un vice-président et d'un secrétaire qui est, légalement, l'administrateur de la commune. Le conseil se réunit au moins une fois par trimestre. Ses compétences sont établies par l'article 13 de la loi communale qui dispose : « *Le conseil communal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune...* », cette disposition générale, de principe, étant suivie par l'énumération d'un certain nombre de compétences plus précises, dont celle de gestion des dépendances du domaine public communal ; mais aussi celle de l'élaboration du cahier des charges des concessions domaniales accordées par l'État (art. 13.11).

L'administrateur communal « est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort. (...) Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil communal » (art. 25). Il est aussi le représentant de l'État dans la commune. On doit noter que son mandat est de cinq ans (art. 29) ; une telle précision peut sembler singulière au regard du fait que l'administrateur est un des élus et qu'il a été élu par le conseil lui-même. La question se pose donc de savoir si cette précision rédactionnelle doit être interprétée comme signifiant que l'administrateur, une fois élu comme tel, n'est plus lié par son mandat d'élu au conseil, ce qui pourrait provoquer des situations singulières, voire conflictuelles. On doit par ailleurs aussi souligner le fait que l'administrateur est rémunéré d'une part par l'État, d'autre part par les communes pour d'autres avantages « fixés par le budget communal » (art. 30).

#### . Les compétences communales

Elles sont fixées par les articles 5 à 7 de la loi de 2005. Classiquement, on retrouve, outre les compétences d'administration générales, les compétences locales suivantes :

- d'abord, l'affirmation de la compétence générale pour les affaires locales : « la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort » ;
- ensuite les services publics correspondant aux besoins de sa population « qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État », ce qui correspond pratiquement à une application du principe de subsidiarité ;
- les missions qui lui sont déléguées par l'État, lequel met alors à disposition des ressources appropriées ;
- le développement économique et social de la population établie sur le territoire ;
- la mise en place de structures d'intercommunalité, un texte réglementaire devant en fixer les modalités.

### . Le dispositif collinaire ou de quartier

Il consiste dans les instances infra-communales, donc celles des collines ou des quartiers. Chacun de ceux-ci est « administré par un conseil de colline ou de quartier composé des cinq membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans » (art. 35), donc de même durée que celui du conseil communal. Ce conseil se réunit une fois par mois. Il a pour compétences : « de fixer, en concertation avec le conseil communal, les mesures et conditions de réalisation des actions de développement et de sauvegarde de la paix sociale sur la colline dans le quartier ; d'assurer, sur la colline ou dans le quartier, avec les Bashingantahe de l'entité, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage ; de donner son avis sur toutes les questions concernant la colline ou le quartier ; de suivre, au nom de la population, la gestion des affaires de la colline ou du quartier » (art. 37).

Chaque colline ou chaque quartier dispose d'un chef qui est celui qui, lors de l'élection du conseil, a obtenu le plus grand nombre de voix. On remarquera qu'à la différence de ce qui est prévu pour l'administrateur, élu par le conseil communal, l'élection du chef de village ou de quartier est directe, par la population.

La cohérence entre les instances communales et celles des collines et/ou quartiers (voir ci-après), devrait être facilitée par l'organisation « au moins deux fois par an, des rencontres ouvertes aux conseils de collines et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont droit de poser des questions et de proposer des solutions au conseil communal » (art. 15).

### . Le dispositif zonal

Comme on l'a indiqué plus haut, la commune est divisée en zones, celles-ci étant ensuite divisées en collines ou en quartiers.

La zone est placée sous l'autorité d'un chef de zone, lequel est nommé par le conseil communal, sur propositions de l'administrateur communal. Ce personnage fait partie du personnel communal. « Il est choisi parmi les citoyens natifs ou résidant dans la commune » (art. 46). Il est le représentant dans le ressort de sa circonscription, de l'administrateur communal et il a plus spécifiquement pour attributions d'animer et de coordonner les activités de développement initiées par commune dans la zone, d'assister les services compétents pour la gestion de l'état civil, de faire circuler l'information entre les instances communales et la population et, de manière plus générale, d'assurer toute tâche à lui déléguée par l'administrateur communal.

La commune gère un budget annuel dans lequel, comme le verra au point V.2, le foncier tient un espace potentiellement important.

## **III. La gestion domaniale et foncière**

La gestion domaniale et foncière au Burundi est, en 2008, entrée dans une nouvelle phase avec l'ébauche d'un processus de réforme appuyé sur une nouvelle politique foncière établie dans une Lettre de Politique adoptée en septembre 2008, largement inspirée par celle de Madagascar (2005). Ce document confirme qu'un des volets essentiels de la nouvelle politique devrait être l'adoption d'un nouveau dispositif de gestion foncière décentralisée au niveau communal, les droits des usagers étant établis par des reconnaissances locales, organisées par les communes sous le contrôle de l'État, en tenant compte des coutumes et pratiques communautairement validées.

Un nouveau Code foncier est en cours d'élaboration. Une première version a été présentée à un atelier national à Bujumbura fin novembre et est actuellement en cours de rédaction finale.

Dans l'attente de la promulgation d'une nouvelle loi et de ses textes d'application, il convient donc encore de décrire la situation juridique qui s'appuie principalement sur le Code foncier adopté en 1986.

### **• Le dispositif législatif et réglementaire**

Le dispositif domaniale et foncier est organisé par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1986, portant Code foncier du Burundi.

Ce texte, par-delà ses complexités notamment formelles (on y a par exemple intégré des dispositions générales relevant du Code civil comme celles sur la propriété, et des dispositions réellement domaniales et foncières) et l'incertitude d'un certain nombre de règles, a eu le mérite, lorsqu'il a été élaboré, de tenter de mettre un terme aux incertitudes nées de la législation qui prévalait jusque-là et qui était largement composée de textes hérités de l'époque coloniale.

Le dispositif qui en est résulté est classique pour le juriste civiliste : distinction entre les règles concernant le domaine des acteurs publics (domaine public et domaine privé) et les règles relatives à la propriété foncière privative y compris les démembrements de cette dernière (hypothèque par exemple).

La particularité de ce Code de 1986, surtout à l'époque, est de donner une place spécifique aux droits coutumiers, lesquels ne sont pas ignorés mais au contraire, peuvent être reconnus et validés selon un dispositif légal. Autrement dit, on n'y trouve pas cette présomption de domanialité quasi exhaustive qui caractérise la plupart des autres législations et qui permet aux États de revendiquer un contrôle quasi total sur les terres.

La loi de 1986 a été complétée et remaniée depuis par un certain nombre de textes d'intérêt ponctuel mais ne modifiant pas l'architecture globale du dispositif.

### • Statuts, instruments, procédures

Le tableau ci-après établit les grandes caractéristiques de ce dispositif qui reprend les éléments classiques dans ce genre de dispositif sauf pour le régime coutumier. Celui-ci seul sera donc décrit après la présentation du tableau.

Nature domaniale	Contenu	Caractères juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
<b>Domaine public</b>	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaccessibilité, insaisissabilité et imprescriptibilité	Concession et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (communes)
<b>Domaine privé de l'État</b>	- Terrains immatriculés au nom de l'État après acquisition, dons, legs, retour au domaine après déchéance du concessionnaire, prélèvement sur le domaine national - Terrains vacants et sans maître	Régime du Code civil et de l'enregistrement	- Cessions, locations, donations - Concessions avec mise en valeur	État : Administration des Domaines et Cadastre
<b>Domaine privé des collectivités</b>	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime du Code civil et de l'enregistrement	Livre foncier et immatriculation	Domaines et Conservation foncière Cadastre
<b>Propriété privée</b>	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime du Code civil et de l'immatriculation	Livre foncier Immatriculation et inscriptions	Domaines et Conservation foncière Cadastre
<b>Domaine coutumier</b>	Terrains détenus par des usagers en vertu de règles coutumières	Régime du Code foncier de 1986	Transactions reconnues officiellement selon modalités coutumières Actes de notoriété	Détenteurs coutumiers

Comme on l'a indiqué plus haut, seul le régime coutumier offre ici une spécificité suffisamment pertinente pour mériter d'être décrit.

L'article 329 de la loi est clair dans ses dispositions : « *Sont reconnus et protégés par la loi tous les droits fonciers exercés par toute personne physique ou morale de droit privé sur des terres non domaniales, lorsqu'ils sont :*

(...)

2. *Soit reconnus aux titulaires de droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente, lors même qu'ils ne seraient pas encore constatés dans un certificat d'enregistrement.*

*Les droits ainsi reconnus pourront être constatés dans un certificat d'enregistrement sous réserve des droits des tiers et après vérification de la réalité et de l'étendue des droits du requérant. »*

Il convient de rappeler ici, pour éviter toute ambiguïté dans l'interprétation de ces dispositions, que ce que l'on appelle au Burundi « certificat d'enregistrement » correspond à ce que l'on appelle ailleurs un titre foncier.

La seule condition juridique à l'existence de ces droits est qu'ils doivent nécessairement porter sur des terres rurales, comme indiqué à l'article 333 : « *Sont considérés comme pouvant faire l'objet de droits privatifs coutumiers les terres rurales effectivement exploitées. »*

Les clarifications utiles sont apportées par les articles 331 et 332, sur ce que l'on entend par terrains exploités, dans lesquels il convient d'inclure les terrains en jachères.

Les modalités de l'enregistrement des terrains coutumiers sont précisées dans les articles 356 et suivants. Mais encore une fois, comme indiqué dans l'article 329 précité, cette formalité n'est pas obligatoire et les droits peuvent seulement être « exercés », ou faire l'objet d'un titre d'occupation, par exemple un certificat de notoriété établi par l'administrateur communal.

### • L'organisation administrative

Les mécanismes de gestion foncière sont donc ceux qui permettent la mise en œuvre de la reconnaissance des différents droits présentés dans le tableau plus haut.

Pour la gestion des terres domaniales, elle relève de l'Administration des Domaines, en charge de la Conservation des titres fonciers (on notera au passage la différence d'appellation pour les mêmes documents, certificats dans le descriptif des procédures et titres dans l'appellation du service compétent), et du Cadastre.

Pour la gestion foncière elle est, pour les terres enregistrées (immatriculées), de la compétence des services en charge de la Conservation foncière, et pour les terrains coutumiers, comme on vient de le dire, soit de la compétence de l'Administration communale (pour les titres d'occupation) et du service chargé de l'Enregistrement dès lors qu'il y a enregistrement des droits coutumiers.

Ces services fonciers sont très peu présents sur le terrain puisqu'il n'existe que trois bureaux pour l'ensemble du pays, à Bujumbura, Gitega et Ngozi, et que ces services ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien leurs tâches.

### • Les pratiques foncières

Les pratiques foncières, comme dans beaucoup de pays, sont largement « coutumières », avec toutes les incertitudes que cela peut provoquer, notamment au regard des Administrations et des urbains.

Ces pratiques sont influencées par l'extrême pression foncière qui résulte de l'exiguïté des terres disponibles au regard de la pression démographique signalée dans le point I plus haut. Cette pression foncière a été soulignée dans la Lettre de Politique foncière de septembre 2008, en ces termes : « *Alors que le Burundi compte déjà parmi les pays les plus densément peuplés du monde, la pression foncière s'amplifie encore. Le pays connaît une croissance démographique sans précédent. Par ailleurs, le retour de réfugiés de longue date s'effectue dans un contexte difficile dans la mesure où, dans de nombreux cas, la plupart de leurs terres ne sont plus vacantes. Des cessions et concessions irrégulières de terres domaniales viennent ajouter à la confusion. »*

Le recours aux dispositifs de droit écrit, et notamment à l'enregistrement, est limité pour les raisons classiques : complexité, caractère incompréhensible, inutilité au regard de la vie quotidienne et coût. Il faudrait y ajouter l'éloignement relatif des services administratifs compétents. Dans la Lettre de Politique foncière précitée, le nombre des titres est estimé à moins de 46 000 et comme d'ordinaire, il conviendrait de voir combien d'entre eux sont encore à jour, « *les usagers fonciers procédant très peu à la mise à jour des titres de propriété en cas de succession, de partage ou de vente* ». Cela justifie que « *la majorité des droits fonciers est actuellement exercée en vertu de la coutume* », celle-ci étant, comme on l'a indiqué plus haut, reconnue par la loi.

Il s'y ajoute, depuis la fin des conflits civils, les situations conflictuelles et d'incertitude qui résultent de la nécessaire réinstallation des personnes qui reviennent de leur exil forcé<sup>4</sup>.

Un autre point d'interrogation est celui du devenir juridique des terres constitutives des grands domaines d'État, privatisés ou abandonnés, et la plupart du temps squattés par les anciens salariés de ces domaines.

Le dernier enjeu spécifique est celui des « terres de marais », lesquelles sont depuis toujours l'objet de multiples revendications, privées, coutumières, alors que dans le même temps les acteurs publics y voient un champ spécifique de l'application de diverses domanialités. On constate aujourd'hui, sur le terrain, la multiplication des actions visant à clôturer ces terres particulièrement riches du point de vue agricoles et non exposées aux sécheresses qui affectent régulièrement certaines régions du pays. Le Code foncier en préparation consacre un chapitre spécifique à ces terrains.

- **La gestion des conflits fonciers**

Les conflits fonciers sont donc extrêmement nombreux. Ils sont souvent des conflits de limites de parcelles, ce qui se comprend dans le contexte de pression foncière déjà souligné ; mais ils sont aussi des conflits de revendications de propriété, notamment entre les occupants et les réfugiés qui, en revenant, souhaitent reprendre leurs terres.

Il s'y ajoute, comme dans d'autres pays, des conflits résultant d'attributions illégales de terrains domaniaux, de cessions abusives de terrains coutumiers déclarés comme vacants pour que l'Administration puisse en disposer.

L'absence sur le terrain de l'Administration trop peu déconcentrée, comme celle d'instruments de repérage à jour, rend ces conflits encore plus difficiles à régler et les tribunaux sont surchargés d'affaires foncières, parfois presque impossibles à régler.

De très nombreuses études ont été réalisées sur ces conflits du foncier parmi lesquelles on peut citer, parmi les plus récentes, celle de 2007 pour RCN<sup>5</sup>.

## **IV. La place et le rôle des collectivités et acteurs locaux dans la gestion foncière**

Comme dans beaucoup de pays où il existe un dispositif décentralisé, le Burundi ne donne aux collectivités décentralisées qu'un très faible rôle dans la gestion domaine et foncière.

- **La gestion domaniale**

Celle-ci se limite au domaine privé et au domaine public des communes. Ces domaines sont en plus très mal connus sauf, pratiquement, dans les principales communes urbaines. Il n'existe aucun inventaire à jour de ces terrains domaniaux et les travaux réalisés depuis quelques années pour réaliser un tel inven-

<sup>4</sup> Voir par exemple *l'Étude sur la problématique des terres laissées par les réfugiés de 1972 dans les communes Rumonge et Nyanza Lac*, Félicien Sinarinzi et Théodora Nisabwe, Quatrième Commission des négociations inter-burundaises d'Arusha, Bujumbura, octobre 1999, 64 p. (+ annexes).

<sup>5</sup> Kohlhausen D., *Le tribunal face au terrain : le problème d'exécution des jugements au Mugamba dans une perspective juridique et anthropologique*, RCN, Bujumbura, octobre 2007, 126 p.

taire, donnent lieu à de multiples contestations<sup>6</sup>. Un nouvel inventaire serait envisagé mais dans l'attente, l'incertitude demeure l'état dominant.

- **Le rôle dans les procédures domaniales et foncières de droit commun**

Dans la gestion foncière, en l'état actuel des textes, les communes ne sont pas directement concernées.

Par contre, comme on l'a indiqué plus haut, elles ont un rôle à jouer dans la validation des droits coutumiers, dans la mesure où les administrateurs peuvent établir des actes de notoriété qui sont des actes juridiques qui permettent de donner une reconnaissance officielle minimale et légalement fondée à des droits pour lesquels il n'existe pas, à ce jour, d'autre dispositif. Cette situation devrait évoluer dans la nouvelle législation foncière puisque celle-ci prévoit la mise en place de services fonciers communaux qui, un peu comme à Madagascar, pourront produire des documents certifiant l'existence de ces droits coutumiers, y compris comme une forme de propriété.

## V. La place du domanial et du foncier dans les finances publiques

S'il existe bien une fiscalité à base foncière, les ressources domaniales et foncières, même si elles sont prévues dans le cadre budgétaire des collectivités décentralisées, apparaissent « symboliques » selon les rares données disponibles, autrement dit sont loin de constituer la source de recettes qu'elles peuvent constituer dans d'autres pays.

La fiscalité foncière consiste principalement dans l'impôt foncier lequel, depuis la loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, revient aux communes et à la Mairie de Bujumbura. Le décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989, modifiant la loi précédente, est sans ambiguïté sur ce point dans son article 1 : « *par dérogation à l'article 89 du Code général des Impôts relatif à l'impôt réel, l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi est transféré en totalité aux communes et à la Mairie de Bujumbura* ». C'est le même décret-loi qui fixe dorénavant les taux applicables pour la détermination de ces impôts. L'important en la matière consiste surtout dans les modalités d'évaluation de l'assiette dudit impôt. Celui-ci est variable, pour les terrains construits, par mètre carré de superficie (celle-ci étant calculée seulement en fonction du bâti, y compris terrasses, vérandas, galeries et balcons), et en fonction de la nature de la construction (dure, semi-dure ou non dure), mais aussi, dans le cas de Bujumbura, en fonction du classement du quartier (équipement minimum, moyennement équipé ou hautement équipé). Pour les terrains non bâtis, il est tenu compte de la superficie et du classement de la zone de situation du terrain. Cet impôt est « *dû par le titulaire du droit de propriété, de possession, d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit des biens imposables* » (art. 8 du Code général des Impôts).

## VI. La gestion des ressources naturelles

La question peut être traitée à partir des différents textes disponibles, principalement le Code forestier et celui relatif à l'environnement. On peut y ajouter des documents sectoriels, dont certains particulièrement pertinents au regard du sujet de la présente étude, comme celui sur la *Stratégie nationale d'utilisation durable des terres* de mars 2007.

- **Les dispositions relevant du Code forestier**

Le Code forestier est important dans la mesure où ses dispositions soustraient les portions du territoire national soumises au droit forestier à l'application des articles du code relatifs à la propriété foncière, puisque le domaine forestier est inclus dans le domaine public de l'État et des collectivités. Il est donc important de déterminer ce que la loi appelle « forêts », notamment au regard des reboisements.

<sup>6</sup> En particulier *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, mars-octobre 2001*, Bujumbura, 144 p.



L'article 1 de la loi n° 1/02 du 25 mars 1985 dispose que : « Aux termes du présent code, on entend, d'une manière générale, par forêts ou reboisements : 1) Les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes, que cette formation soit naturelle ou résultant de semis ou de plantations faits de main d'homme : capables de produire du bois ou des produits forestiers ; ou exerçant un effet indirect sur le climat, le régime des eaux ou le sol. 2) Les terrains qui étaient recouverts de forêts ou de boisements récemment coupés à blanc ou incendiés, mais qui seront susceptibles de régénération naturelle ou de reboisement artificiel. »

Cette disposition générale ne permet pas réellement de mesurer l'impact du Code forestier sur celui du foncier. Il faut donc poursuivre la lecture par celle de l'article 3 de la même loi qui dispose que « Les forêts naturelles font partie du domaine public de l'État et sont à ce titre, inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Les boisements appartiennent aux personnes physiques ou morales qui les ont réalisés ou fait réaliser, sous réserve que celles-ci aient des droits réels sur les terrains ainsi reboisés. »

### • Les dispositions du Code de l'environnement

Les dispositions pertinentes sont celles du chapitre 1 du titre III du Code, portant sur le sol et le sous-sol. Ceux-ci sont « protégés en tant que ressources limitées renouvelables ou non » (art. 28). Et l'article 29 se réfère clairement au Code foncier dont il conditionne les modalités d'application : « (...) Le droit éminent de gestion du patrimoine foncier national que possède l'État en vertu du Code foncier doit concourir à promouvoir une utilisation rationnelle des sols en fonction de leur vocation et des nécessités du pays, dans le cadre des plans d'aménagement du territoire organisés par le Code foncier. »

Il faut y ajouter les dispositions du chapitre V du même titre relatif aux espaces naturels protégés, qui prévoient le classement de toute portion du territoire national présentant un intérêt particulier et nécessitant d'être protégé. Un tel classement peut emporter la suspension ou la suppression pure et simple d'éventuels droits fonciers si cela est nécessaire. L'article 82 dispose plus précisément que « Les terrains ou espaces susceptibles d'être classés (...) peuvent être aussi bien des propriétés privées que des dépendances du domaine public. Les terrains ou biens faisant l'objet d'une appropriation privative de la part des particuliers qui seront nécessaires à la création des parcs et réserves (...) seront acquis par l'État par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, avant d'être incorporés dans le domaine public et affectés aux finalités visées aux articles précédents ». Et l'article 85 d'apporter la précision complémentaire que les personnes expropriées bénéficieront d'un droit de préemption pour racheter leurs biens en cas de déclassement de ceux-ci devenus dépendances du domaine public.

### La stratégie nationale d'utilisation durable des terres

Ce document a été produit pour le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Environnement et du Tourisme.

Ce document présente l'intérêt de mettre en évidence, dès la page 4, les conditions extrêmement difficiles dans lesquelles la question des terres doit être abordée au Burundi : « le système socio-éco-spatial actuellement en vigueur au Burundi, après plus d'une dizaine d'années de crise, demeure marqué par un triple niveau de blocage : l'incapacité du milieu rural à évoluer du fait de l'exiguïté du territoire, de l'émiettement extrême du foncier et la faiblesse des capacités d'encadrement de la paysannerie ; un croît démographique en disproportion par rapport aux ressources du pays et aggravé par la répartition spatiale de la population ; un milieu urbain et villageois embryonnaire et n'offrant pas d'alternative durable aux limites du monde rural et aux besoins sociaux. »

En page 19, le même document évoque les quatre axes fondamentaux de la Lettre de Politique foncière (celle-là même qui sera adoptée en septembre 2008) comme étant : « La modernisation de la conservation foncière qui prendra en compte l'informatisation et la numérisation des documents fonciers et cadastraux, et la mise aux normes des locaux d'archives des documents ; l'amélioration et la décentralisation de la gestion du foncier qui doit répondre aux attentes des usagers notamment par l'adoption d'instruments plus simples ; la réorganisation et la rénovation de la législation foncière et domaniale en fonction des exigences des réalités du terrain et de la modernité ; le renforcement des capacités et la mise en place d'un plan de formation pour les personnes concernées par le foncier. »

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

## **Annexe : Éléments de législation relatifs au Burundi**

### • **Décentralisation**

- Puce tiret pour texte législatif position des puces à 1,5 et retrait du texte à 1,8
- Arrêté royal n° 001/570 du 18 décembre 1964, portant règlement de la comptabilité communale
- Décret-loi n° 1/29 du 24 septembre 1982, portant délimitation des provinces et communes de la République du Burundi
- Décret-loi n° 1/40 du 26 novembre 1982, portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura
- Loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, portant transfert de l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi au profit des communes et de la Mairie de Bujumbura (BOB, n° 5/87, p. 153-154)
- Décret-loi n° 1/026 du 21 juillet 1989, portant modification de la loi n° 1/002 du 8 janvier 1987, transférant l'impôt foncier perçu sur le territoire du Burundi aux communes et à la Mairie de Bujumbura
- Décret n° 100/067 du 21 avril 1990, portant statut des personnels communaux et municipaux
- Décret n° 100/145 du 12 octobre 1995, portant réorganisation des services provinciaux
- Décret-loi n° 1/003 du 10 octobre 1996, portant création de la taxe communale sur les produits de certaines cultures industrielles
- Ordonnance ministérielle n° 530/540/09 du 29 janvier 1997, portant fixation du taux, du mode de perception ainsi que des modalités de gestion de la taxe communale sur certaines cultures industrielles
- Ordonnance ministérielle n° 530/540/312 du 4 août 1997, portant révision des taxes communales et municipales
- Loi n° 1/006 du 10 décembre 1998, portant création de la Province de Mwaro et délimitation des provinces Mwaro et Murumya
- Loi n° 1/009 du 4 juillet 2003, portant modification du décret-loi n° 1/17 du 17 juin 1998, portant transfert de certaines recettes administratives au profit des communes
- Décret n° 100/1111 du 31 juillet 2000, portant reclassement des centres urbains
- Loi n° 1/010 du 18 mars 2005, portant Constitution de la République du Burundi
- Loi n° 1/015 du 20 avril 2005, portant Code électoral
- Loi n° 1/016 du 20 avril 2005, portant organisation de l'Administration communale
- Décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, portant réorganisation du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique
- Décret n° 100/260 du 30 août 2007, portant transformation du Fonds de développement communal en Fonds national d'investissement communal

- Ordonnance ministérielle n° 530/10182 du 31 décembre 2007, portant création, organisation et fonctionnement des comités collinaires, communaux et provinciaux de développement communautaire

- **Domaines/Foncier**

- Décret du 30 juillet 1888, Code civil – Livre III – Des contrats ou des obligations conventionnelles
- Décret du 30 juillet 1888, Code civil – Livre II – Des biens et des différentes modifications de la propriété
- Décret-loi n° 1/191 du 30 décembre 1976, portant retour au domaine de l'État des terres irrégulièrement attribuées (BOB, n° 7 à 8/77, p. 296-297)
- Décret-loi n° 1/19 du 30 juin 1977, portant abolition de l'institution d'ubugererwa (BOB, n° 10/77)
- Décret-loi n° 1/20 du 30 juin 1977, étendant le système de la prescription acquisitive aux immeubles régis par le droit coutumier
- Décret-loi 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
- Décret n° 100/225 du 28 octobre 1981, portant redistribution des attributions du département des Affaires foncières et du Cadastre (BOB, n° 10 à 12/82, p. 210)
- Ordonnance ministérielle n° 560/223 du 10 novembre 1981, portant désignation des fonctionnaires chargés de la Conservation des titres fonciers (BOB, n° 10 à 12/82, p. 213-214)
- Décret n° 100/19 du 10 février 1983, portant création d'un département du Notariat et des Titres fonciers au sein du ministère de la Justice (BOB, n° 10 à 12/83, p. 215-216)
- Loi n° 1/008 du 1er septembre 1986, portant Code foncier du Burundi
- Loi n° 1/001 du 8 janvier 1987, portant modification de la loi du 17 février 1987, portant modification de la loi du 17 février 1964 relative à l'immatriculation (BOB, n° 5/87, p. 153)
- Décret n° 100/123 du 12 septembre 1999, portant création d'offices notariaux (BOB, n° 10/99, p. 636)
- Décret-loi n° 1/036/90 du 19 novembre 1990, portant modification de l'article 149 de la loi n°1/008 du 1er septembre 1986, portant Code foncier au Burundi (BOB n° 2/91, p. 27-28)
- Décret-loi n° 1/48 du 29 février 1992, portant résiliation des contrats de bail emphytéotique passés entre l'Administration et les particuliers avant l'Indépendance nationale (BOB, n° 3/72)
- Décret-loi n° 1 /41 du 26 novembre 1992, portant institution et organisation du domaine public hydraulique (BOB, n° 2/93, p. 40-51)
- Loi n° 1/004 du 9 juillet 1996, portant organisation et fonctionnement du notariat ainsi que du statut des notaires (BOB, n° 8/96, p. 372)
- Décret n° 100/065 du 9 avril 2003, portant création d'une administration personnalisée de l'État dénommée direction des Titres fonciers et du Cadastre national (BOB, n° 4 bis/2003, p. 70)

- **Ressources naturelles**

- Décret-loi n° 1/138, portant Code minier et pétrolier de la République du Burundi (BOB, n° 7 à 8bis/77, p. 309-340)
- Loi n° 1/010 du 30 juin 2000, portant Code de l'environnement de la République du Burundi (BOB, n° 6/2000, p. 371-390)

- **Divers**

- Code d'organisation et de la compétence judiciaires du 17 mars 2005