

Cadre juridique et institutionnel

BURUNDI

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.

Comité technique


Foncier & développement

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.


AFD
AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT


Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DE L'EUROPE ET DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site www.foncier-developpement.fr

Burundi

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

I. Le cadre général

Géographiquement, le Burundi est un petit pays, 27 830 km², enclavé au cœur d'une immense région dite des Grands Lacs, constitutive du Grand Rift, au bord du Lac Tanganyika, limitrophe de grands pays très étendus comme la Tanzanie et la RDC, ou plus petits comme le Rwanda avec lequel il partage bien des affinités tant géographiques qu'humaines, mais aussi d'antagonismes politiques. Sa capitale est la ville de Gitega, la deuxième du pays, devenue capitale en 2019, en remplacement de Bujumbura.

La population du Burundi qui était de 8 millions d'habitants en 2006, avec une croissance démographique de 3,1 % à la même période de référence¹, est passée à 12 255 429 habitants en 2021. La croissance s'établit à la même date à 3,00 %. La part urbaine de cette population est de 14 %, dont 48 % vivant dans des bidonvilles². Les principales villes du Burundi en 2019 étaient : Bujumbura, capitale économique, ex-capitale politique, environ 1 200 000 hab., Gitega, capitale politique depuis 2019, 125 000 hab., Nyanza-Lac, environ 110 000 hab., Ngozi, environ 102 000 hab., Rumonge, environ 85 000 hab., et Kayanza, environ 80 000 hab.³.

Son économie est très faible, avec un produit intérieur brut par habitant de 236,8 US\$⁴, un PIB national de 2,9 milliards de dollars américains et un taux de croissance annuel du PIB de 1,8 %⁵. Les ressources sont principalement agricoles – l'agriculture emploie plus de 90 % de la population, mais ne produit que 30 % du PIB national –, avec des cultures d'exportation, café (19 % des exportations en 2020), thé (13 % des exportations la même année) et coton. Mais le pays détient aussi des ressources minières, de l'or, des terres rares, et il aurait les deuxièmes réserves mondiales de nickel (6 % du total). Mais certains analystes sont réservés quant à l'avenir du secteur : « *Bien que le secteur dispose d'un immense potentiel, le pays étant le seul producteur africain de terres rares, les différends entre les autorités et les opérateurs miniers pèseront. Depuis avril 2021, le gouvernement interdit, en effet, les activités des sociétés minières étrangères, afin de renégocier les contrats et d'obtenir des bénéfices plus importants sur l'exploitation de son sous-sol. Les tensions ont notamment éclaté avec la société anglaise Rainbow Rare Earths, exploitant des mines de terres rares de Gakara. Ces conflits pourraient refroidir les investissements futurs dans le secteur en dépit de son potentiel.* »⁶.

1. BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, De Boeck, Bruxelles, 2008, 424 p., p. 391.

2. Données extraites du site : <https://www.banquemondiale.org/fr/country/burundi> (consulté le 22 décembre 2022).

3. <https://gifex.com/fr/fichier/quelles-sont-les-principales-villes-du-burundi/> (consulté le 22 décembre 2022).

4. Selon de nombreuses sources, le pays serait l'un des plus pauvres du monde, 185^e pays sur 189 en termes de développement humain, et surtout « *en 2020, plus de 85 % des Burundais vivaient sous le seuil de grande pauvreté* ».

5. Même référence.

6. <https://www.coface.com/fr/actualites-economie-conseils-d-experts/tableau-de-bord-des-risques-economiques/fiches-risques-pays/burundi> (consulté le 22 décembre 2022).

Historiquement, le Burundi, après une période de colonisation belge, a accédé à l'Indépendance le 1^{er} juillet 1962. Le 1^{er} 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, des épisodes de génocide, qui vont bloquer toute évolution économique du pays. Cette situation aurait pu avoir connu son terme, fin 2008, avec l'accord de paix signé entre le régime de Bujumbura et le dernier mouvement rebelle, qui avait commencé de se concrétiser, début janvier 2009, par le démarrage du processus de libération des prisonniers politiques. Mais ce n'est pas vraiment le cas comme le montre, après de multiples péripéties politiques, l'élection du Président Evariste Ndayishimiye en 2020 pour un mandat de sept ans. Le Parti au pouvoir CNDD-FDD⁷ continue de dominer (écraser ?) la scène politique avec une large majorité au Parlement (87 sièges sur 123) et au Sénat (38 sièges sur 39).

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. Et de surcroît, on constate des modifications organisationnelles surtout fondées politiquement comme le déplacement de la capitale politique, en 2019, de Bujumbura à Gitega.

Le dispositif d'organisation administrative territoriale n'a pas été réellement modifié depuis le changement de Président, même si de nouveaux textes ont été promulgués, et 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.

« *Le Burundi compte actuellement 18 Provinces, 119 communes, 339 Zones et 2 910 Collines ou Quartiers, sur une superficie de 27 834 km².* »⁸.

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

● 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 du 7 juin 2018. L'article 3 de celle-ci dispose que « *le Burundi est subdivisé en provinces, communes, zones et collines et toutes autres subdivisions prévues par la loi. Leurs organisation et fonctionnement sont fixés par la loi. Elle peut en modifier les limites et le nombre.* ». Et comme, en vertu des dispositions du Titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités locales, il est prévu que « *la commune ainsi que d'autres collectivités locales de la République sont créées par une loi organique* » (art. 269), on peut considérer que le découpage proposé à l'article 3 ci-haut est bien celui en circonscriptions administratives déconcentrées de l'État burundais.

Il faut encore préciser, pour comprendre l'esprit et la pratique de ce dispositif déconcentré que, en vertu de l'article 143 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, après confirmation par le Sénat (art. 144 alinéa 2).

7. « *Le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) est un parti politique du Burundi. Ancienne rébellion armée pendant la guerre civile (1993-2003), le CNDD-FDD est le parti dominant au Burundi depuis 2005. Le CNDD-FDD est présidé par Évariste Ndayishimiye* » (Wikipedia, 22 décembre 2022).

8. <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2022/06/Communique-CM-15-JUIN-2022.pdf> (consulté le 22 décembre 2023).

TABLEAU 1. L'organisation administrative du Burundi

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
Province	18			Non		Non	Gouverneur nommé par décret
		Communes	119	Oui	Oui	Conseil élu au suffrage direct	Administrateur élu
Zone			339	Non	Non	Non	Chef de zone nommé
Colline	2 910			Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de colline élu
Quartier				Non	Non	Conseil consultatif élu	Chef de quartier élu

● La décentralisation

Comme suggéré au point II.1 précédent, la loi ne prévoit 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* »⁹. Cette approche communale ne peut pas pour autant être considérée comme définitivement exclusive comme en atteste la rédaction de l'article 269 déjà cité 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 et ce, simplement par la voie légale, ce qui est évidemment plus facile à faire.

Comme dans la Constitution de 2005, l'importance de ce dispositif communal est mise en évidence juridiquement par la place des collectivités dans la Constitution de 2018, en particulier dans son Titre XII, évoqué plus haut, consacré aux collectivités locales. C'est en effet l'article 270 qui fait de la commune « *une entité administrative décentralisée* » et précise que la commune « *est subdivisée en entités prévues par une loi organique* ». Puis, l'article 271 fixe les structures communales, soit l'Administrateur communal, « *sous la supervision et le contrôle du Conseil communal* ».

La loi organique évoquée à l'alinéa précédent est actuellement la Loi organique n° 1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale. En pratique, la Loi de 2020 reprend l'essentiel des dispositions de celles de 2014, à quelques nuances de rédaction près. C'est donc dans ces deux textes que l'on peut trouver les dispositions utiles et notamment celles relatives aux possibles subdivisions communales, en particulier dans les articles constitutifs du Titre I de la Loi de 2020.

9. KAMANA Venant (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.

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 comme elle l'entend, sous réserve bien sûr, de n'intervenir que dans son champ de compétences légales (art. 1 Loi de 2020).

Cette commune peut être rurale ou urbaine (art. 2 Loi de 2020), la loi déterminant « *les agglomérations qui, compte tenu des critères objectifs d'expansion démographique, de croissance économique et de localisation dans un périmètre urbain, peuvent être érigées en une ou plusieurs communes urbaines regroupant celles qui existent et à créer* » (art. 2 alinéa 2 de la même Loi). Cette distinction a des effets surtout sur les modes d'organisation mais aussi sur la fiscalité et sans doute bientôt, comme on le verra au point III, sur la gestion foncière.

Concernant la structuration interne de la commune, urbaine ou rurale, il faut se référer à l'article 3 de la Loi de 2020 qui dispose : « *La commune rurale est subdivisée en zones et en collines de recensement* » alors que « *la commune urbaine est subdivisée en zones et en quartiers* ». Autrement dit, il existe dans les deux types de communes deux niveaux de circonscriptions administratives « déconcentrées », avec, dans les deux cas, la zone, niveau intermédiaire entre le niveau de base, quartier (urbain) ou colline (rurale).

C'est dans l'article 4 de la Loi de 2020 que l'on peut trouver les précisions utiles sur ces différentes entités administratives : « *La zone est une circonscription administrative déconcentrée de la commune, intermédiaire entre celle-ci et la colline de recensement ou le quartier. – La colline de recensement constitue la cellule de base de l'administration territoriale en milieu rural. Elle peut regrouper deux ou plusieurs sous-collines géographiques simples. – 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. – Au sens de la présente loi, on entend par rue toute voie bordée au moins en partie, de maisons, dans une agglomération urbaine.* ».

Les organes communaux

Comme on l'a déjà indiqué, ils consistent d'abord dans ceux communaux proprement dit, à savoir le Conseil communal et l'Administrateur communal. Mais il faudra y ajouter aussi les instances des niveaux administratifs déconcentrés des communes, tant rurales qu'urbaines, mentionnés ci-haut. Comme il en est disposé à l'article 10 de la Loi de 2020 : « *La commune est administrée par l'administrateur communal sous la supervision et le contrôle du conseil communal. La colline ou le quartier est administrée¹⁰ par le conseil de colline ou de quartier sous la coordination du conseiller ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages directs et portant le nom de chef de colline ou de quartier* ».

Les membres du Conseil communal sont élus au suffrage universel direct (au moins 15 membres, dont au moins 30 % de femmes) (art. 25 Loi de 2020), dans les conditions prévues par la Loi électorale, pour un mandat de cinq ans (art. 9 Loi de 2020). Par ailleurs, le Conseil, lors de sa première réunion, élit en son sein un Président, un Vice-Président, et l'Administrateur communal, lesquels constituent le Bureau (lequel doit également comporter au moins 30 % de femmes) (art. 27 Loi de 2020). Le Conseil se réunit au moins une fois par trimestre. Dans la législation antérieure, les compétences du Conseil étaient établies par l'article 13 de la Loi communale qui disposait : « *Le conseil communal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. (...)* ». Cette disposition, générale, classique en droit de la décentralisation, a désormais disparu. L'article 29 de la Loi de 2020 dispose en effet : « *Le conseil communal contrôle et supervise les affaires de la commune. Il exerce notamment les attributions suivantes (...)* ». Et par ailleurs, en vertu de l'article 30 de la même Loi, « *il donne son avis sur toutes les affaires qui présentent un intérêt local au plan administratif, économique, social et culturel, toutes les fois que cet avis est légalement requis* ». Comme on peut le déduire, l'essentiel des pouvoirs appartient désormais à l'Administrateur, ainsi qu'on va le voir.

10. Manifestement, l'orthographe de la phrase pose problème, au moins grammaticalement, mais comme il s'agit d'une citation, c'est le texte original qui est ici reproduit.

L'Administrateur communal apparaît clairement comme le rouage principal de l'organisation communale. Selon l'article 10 de la Loi de 2020, cité plus haut : « *La commune est administrée par l'administrateur communal sous la supervision et le contrôle du conseil communal.* ». L'administrateur « *est le représentant légal de la commune et de la population de son ressort. En cette qualité, il gère le patrimoine communal, dirige et supervise tous les services communaux et coordonne toutes les actions de développement socio-économique qui se mènent sur le territoire de la commune. (...) Il prend toutes les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil communal* » (art. 11 Loi de 2020). Élu par le Conseil communal en son sein, il ne prend ses fonctions qu'à « *la date de la signature du décret de nomination par le Président de la République* » (art. 12). Il est aussi le représentant de l'État dans la commune (art. 13 Loi de 2020). On doit noter que son mandat est de cinq ans (art. 15 Loi de 2020) ; 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 9 de la Loi de 2020. Dans la nouvelle version légale, aux compétences générales de la Commune ont été ajoutées les « *compétences propres* » et celles dites « *transférées* ». Notamment :

- >> les compétences générales : « *la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État; (...)* » (art. 5 alinéa 1) ; on retrouve là, sous une forme rédactionnelle nouvelle, ce qu'il est convenu d'appeler la compétence générale pour les affaires locales ;
- >> les compétences propres de la commune : on peut retenir : « *(...) 3) la délivrance des actes administratifs, actes d'état civil et des actes d'identification (...); 6) l'adoption, la mise en œuvre, le suivi et évaluation du plan communal de développement communautaire; (...)* » (art. 8 Loi de 2020) ;
- >> les compétences transférées : ce sont celles qui sont préconisées par la Loi (art. 9), et notamment, en l'état actuel de la législation, par la Loi n° 1/16 du 25 mai 2015 portant modalités de transfert de compétences de l'État aux communes, laquelle inclut notamment des dispositions relatives à la gestion foncière comme on le verra plus loin.

La commune gère un budget annuel dans lequel, comme le verra page 16, le Foncier tient un espace potentiellement important.

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 selon la nature urbaine ou rurale de la commune concernée. Et selon l'article 4 de la Loi de 2020, « *la zone est une circonscription administrative déconcentrée de la commune, intermédiaire entre celle-ci et la colline de recensement ou le quartier* ». Autrement dit, la zone n'est pas une entité décentralisée ; elle n'est que le découpage interne de la commune. Ce qui explique son dispositif d'organisation.

La zone est placée sous l'autorité d'un chef de zone, lequel « *est nommé par le gouverneur de province ou le maire sur proposition de l'administrateur communal après avis du conseil communal* » (art. 60 Loi de 2020). « *Il est choisi parmi les citoyens natifs ou résidant dans la commune* » (art. 460, alinéa 1 Loi de 2020). Ce personnage fait partie du personnel communal. Il est le représentant de l'Administrateur communal dans le ressort de sa circonscription, et il a plus spécifiquement pour attributions d'animer et de coordonner les activités de développement initiées par la 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.

Le dispositif collinaire ou de quartier

Par ailleurs, « *la colline ou le quartier est administrée¹¹ par le conseil de colline ou de quartier sous la coordination du conseiller ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages directs et portant le nom de chef de colline ou de quartier* ».

Le dispositif collinaire ou de quartier 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 : « (...) 1) *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 ou dans le quartier*; 2) *d'assurer, sur la colline ou au sein du quartier, l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage*; 3) *de donner son avis sur toutes les questions concernant la colline ou le quartier*; 4) *de suivre, au nom de la population, la gestion des affaires de la colline ou du quartier* » (art. 45).

Comme il en est disposé à l'article 10 de la Loi de 2020, le chef de colline ou celui de quartier est un élu identifié spécifiquement par la Loi. Chaque colline ou chaque quartier dispose d'un chef, celui qui, lors de l'élection du conseil communal, a obtenu le plus grand nombre de voix, dans sa colline ou son quartier. On remarquera qu'à la différence de ce qui est prévu pour l'Administrateur, élu par le conseil communal, l'élection du chef de colline 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 cas particulier de Bujumbura**

Le Titre III de la Loi organique de 2014 relatif à Bujumbura n'apparaît plus dans la Loi de 2020. Deux interprétations sont donc possibles, soit il aurait été abrogé par cette dernière, soit au contraire, il resterait applicable en l'état de 2014. Trois arguments plaident en faveur de cette dernière hypothèse; d'abord, il n'y a rien de contraire dans la rédaction de 2014; ensuite, il faut bien avoir une organisation particulière pour Bujumbura, même si cette dernière ville n'est plus la capitale du pays; enfin, à plusieurs reprises, dans le texte de 2020, il est question de « maire », or la seule ville où on en trouve un est celle de Bujumbura. À Gitega, comme dans d'autres communes urbaines du pays, on trouve des bourgmestres, en fait les équivalents des maires.

Pour résumer la situation juridique de Bujumbura, il faut d'abord se référer à l'article 123 de la Loi de 2014 sur l'organisation communale, qui dispose : « *Le périmètre urbain de Bujumbura est érigé en une province appelée "Mairie de Bujumbura"* », lequel périmètre englobe trois communes urbaines.

Et l'organisation administrative et juridique de Bujumbura est donc assortie à ce statut particulier aux confins de la commune et de la province. « *La Mairie de Bujumbura est administrée par un Maire assisté d'un Cabinet dont la composition est identique à celle des autres Gouverneurs de Province* » (art. 126 Loi de 2014). Le Maire est nommé par le Président de la République.

« *Le Maire est assisté par un Conseil municipal, qui est un organe consultatif dont les missions, la composition et l'organisation, sont déterminées par une ordonnance du Ministre ayant l'administration du territoire dans ses attributions* » (art. 129 Loi de 2014).

On mesure là à quel point Bujumbura n'est pas une entité décentralisée mais plutôt une entité déconcentrée, même si la « super commune » dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, ce qui n'est jamais écrit mais qui se déduit impérativement de nombre de dispositions.

11. Comme déjà indiqué dans la note 9, l'orthographe de la phrase pose problème, au moins grammaticalement, mais comme il s'agit d'une citation, c'est le texte original qui est ici reproduit.

III. La gestion domaniale et foncière

La gestion domaniale et foncière au Burundi est entrée dans une nouvelle phase avec l'adoption en 2011 d'un nouveau Code, sous la forme de la Loi n° 1-13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi, dimension clé d'une nouvelle politique foncière établie sous la forme d'une Lettre de Politique adoptée en septembre 2008, largement inspirée par celle de Madagascar (2005)¹². Ce dernier 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.

● Dispositif législatif et réglementaire – Généralités

Jusqu'à la réforme de 2011, le dispositif domaniale et foncier était organisé par la Loi du 1^{er} septembre 1986, portant Code foncier du Burundi. Ce texte, par-delà ses complexités notamment formelles (on y avait par exemple inclus 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 des règles, a eu l'intérêt 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.

En 1986, le dispositif qui en était résulté était 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). Mais ce texte présentait une particularité, surtout à l'époque, celle de donner une place spécifique aux droits coutumiers, lesquels n'étaient pas ignorés mais, au contraire, pouvaient être reconnus et validés selon un dispositif légal. Autrement dit, on n'y trouvait pas cette présomption de domanialité quasi exhaustive qui permet aux États de revendiquer un contrôle quasi total sur les terres. Cette loi de 1986 avait été complétée et remaniée depuis par un certain nombre de textes d'intérêt ponctuel mais ne modifiant pas l'architecture globale du dispositif.

Pour bien situer le nouveau dispositif établi par le Code de 2011, il est utile de relire l'article 1^{er} de celui-ci : « *Le présent Code fixe les règles qui déterminent les droits fonciers reconnus ou pouvant être reconnus sur l'ensemble des terres situées sur le territoire national ainsi que tout ce qui s'y unit et s'y incorpore, soit naturellement, soit artificiellement. – L'ensemble des terres situées sur le territoire national constitue le patrimoine foncier national. Des lois particulières régissent certains aspects de l'activité immobilière tels que l'urbanisme, la promotion immobilière et les professions immobilières. – Des lois particulières déterminent également les régimes respectifs des forêts, des espaces protégés, de l'eau ainsi que des substances minières et pétrolières. La conservation et la protection du sol sont régies par la réglementation de l'environnement.* ».

Il est donc important de régler la question du contenu du patrimoine foncier national ; pour ce faire, il faut se référer à l'article 2 du même Code de 2011 : « *Le patrimoine foncier national comprend : 1) les terres relevant du domaine public de l'État et de celui des autres personnes publiques ; 2) les terres relevant du domaine privé de l'État et celui des autres personnes publiques ; 3) les terres des personnes privées, physiques ou morales. – Certaines de ces terres peuvent être soumises à un régime juridique de protection particulier, notamment les terres relevant des aires protégées.* ». On remarque que les terres dites coutumières ne figurent nulle part dans cet inventaire de l'article 2, ce qui suggère que soit elles sont des *res nullius* susceptibles seulement d'être accueillies dans le domaine privé de l'État, soit elles relèvent du point 3).

Les terres, domaniales ou non, « *sont urbaines ou rurales, selon la distinction opérée à l'alinéa suivant. – Sont urbaines les terres comprises dans le périmètre des circonscriptions déclarées urbaines par décret. – Toutes les autres terres sont rurales.* » (art. 5 de la Loi de 2011).

12. Ce qui s'explique largement par le Consultant qui a été recruté par l'Union européenne pour établir un projet de Lettre de Politique foncière, mais aussi par les termes de référence qui ont fondé son travail.

● Statuts, instruments, procédures

Le tableau ci-après (page 13) établit les grandes caractéristiques de ce dispositif qui reprend, comme on l'aura compris, les éléments classiques dans ce genre de dispositif. Cela est vrai pour le domaine public, le domaine privé, et largement pour les terres privatives pour lesquelles on a repris, dans le texte de 2011, une grande partie des règles civilistes héritées de l'administration belge, déjà retranscrites dans le Code de 1986.

Il faut aussi ajouter que le Décret n° 100/114/du 30 mai 2016, portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux, est venu compléter les dispositions du Code foncier sur ce point précis, d'autant plus important que la délimitation de ces biens au Burundi pose d'énormes problèmes, suscite beaucoup de conflits. À remarquer, le Décret prévoit que tout bien domanial enregistré doit faire l'objet d'un titre foncier établi au nom de l'acteur public concerné. Ce qui suppose un relevé topographique et un report desdits biens sur les documents cadastraux. Mais encore une fois, cela restera théorique tant que le Cadastre ne sera pas un outil généralisé à l'échelle de la République.

Domaine public

Le dispositif est classique, à commencer par la définition. Celle-ci est établie par l'article 187 du Code de 2011 : « *Le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. – Font également partie du domaine public les biens des personnes publiques qui concourent à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indispensable.* ».

Le domaine public de l'État comprend un domaine naturel et un domaine artificiel. À noter la présence dans la liste des éléments du domaine naturel, au point 4, « *les marais tels que définis par l'article 442¹³ du présent Code* » (art. 189). On sait que, du point de vue agricole, ces marais sont des espaces très importants dans la mesure où, historiquement, ils permettent de contribuer à l'équilibre agroécologique du milieu, restant généralement humides mêmes lorsque la sécheresse règne. Et de ce fait, ils sont l'enjeu de nombre d'enjeux fonciers.

Ce domaine public est inaliénable, imprescriptible et insaisissable (art. 196 Code foncier).

En ce qui concerne le domaine public des autres personnes publiques, il est l'objet des articles 300 à 312 du Code foncier. Il sera examiné ultérieurement au point III.4.1. relatif au domaine des collectivités.

Domaine privé

Le texte met principalement l'accent sur le domaine privé de l'État. En commençant par préciser la composition de celui-ci : « *Le domaine privé de l'État comprend toutes les terres et eaux de son patrimoine foncier qui ne font pas partie du domaine public. – Font également partie du domaine privé de l'État tant qu'ils ne sont pas affectés ou réaffectés à un service ou à un usage public : – les biens fonciers vacants et sans maître ; – les terres du domaine public désaffectées ou déclassées ; – les terres acquises à titre onéreux ou gratuit par l'État ; – les terres acquises par prescription ; – les marais vacants, non inondés de façon permanente* » (art. 214 du Code foncier).

Les biens des domaines privés de l'État et des autres personnes publiques « *sont aliénables et prescriptibles, mais insaisissables* » (art. 215).

« *Les terres du domaine privé peuvent faire l'objet d'une cession ou d'une concession à titre onéreux, à titre gratuit ou d'une servitude foncière* » (art. 217 Code foncier). Comme on le remarque, le législateur n'a pas précisé si cette disposition s'appliquait au domaine privé du seul État ou à tous les domaines privés, c'est-à-dire ceux des autres acteurs publics, et, dans ce silence, ce devrait plutôt être la deuxième interprétation qui s'applique. Mais, curieusement, à l'article 218, il est disposé que « *la cession*

13. « Art. 442 ; Font partie du domaine public et sont régis par le Code du domaine public hydraulique et les dispositions du chapitre II du présent titre : – les marais recouverts par les eaux de façon permanente ; – les marais tourbeux ou minéraux ; – les marais ou parties de marais classés en zones protégées. ». Comme on le constate, il ne s'agit pas vraiment d'une définition mais plutôt d'une énumération. En pratique, c'est toute la question des bas-fonds qui est ici posée, et qui ne peut être réglée qu'en recourant au vocabulaire spécifique utilisé par les paysans concernés.

et la concession sont des contrats à titre onéreux ou gratuit par lesquels l'État transfère à un tiers un droit foncier portant sur une terre de son domaine privé ». Et au demeurant, dans les articles suivants, on trouve constamment la référence au domaine de l'État.

Et curieusement, alors qu'*a priori* il ne peut s'agir que du domaine privé de l'État, il faut procéder au constat de la vacance du terrain (art. 230), or ce travail est conduit par l'Administrateur communal du lieu de situation du terrain (art. 231)!

Mais les surprises continuent en poursuivant la lecture de la Loi. Ainsi est-il disposé à l'article 250 que « le cessionnaire ou le concessionnaire doit au plus tard dans les douze mois suivant l'enregistrement de la cession ou de la concession, procéder à l'occupation de la terre cédée ou concédée et en entreprendre la mise en valeur en cas de cession ou lorsque cette obligation résulte de la nature du droit foncier concédé. – Il est ensuite tenu d'en poursuivre la mise en valeur et l'exploitation de façon continue. ». Et faute de respect de ces conditions, la sanction consiste dans la résiliation de plein droit du contrat de cession ou de concession, qu'il s'agisse de terres urbaines ou rurales (art. 255).

Autrement dit, la liberté du droit de propriété, supposée garantie constitutionnellement, serait plus que limitée en matière foncière, d'autant que le passage par le domaine de l'État est quasi obligatoire, hormis le dispositif particulier des droits coutumiers qui sera examiné plus loin.

En ce qui concerne le domaine privé des autres personnes publiques, il est l'objet des articles 300 à 312 du Code foncier. Et il sera examiné ultérieurement au point III.4.1.

Les terres des personnes privées

C'est en cette matière que le Code foncier burundais de 2011 a innové. Comme il en est disposé à l'article 313 : « Le droit de propriété foncière peut être établi : – soit par un titre foncier établi par le Conservateur des titres Fonciers ; – soit par un certificat foncier établi par le Service foncier communal reconnaissant une appropriation régulière du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain. ». Autrement dit, soit il s'agit d'un droit de propriété civiliste portant sur un bien foncier borné et délimité par un géomètre topographe agréé, pour lequel on établit un Titre foncier à la place du Certificat foncier, héritage belge, jusque-là utilisé. Soit il s'agit de l'innovation du Code, déjà expérimentée à l'époque dans la Province de Ngozi, consistant à établir un nouveau document, le certificat foncier, au niveau communal, notamment pour permettre un enregistrement de droits coutumiers ou non écrits.

Les droits enregistrés et titrés

Les droits fonciers inscrits dans un Titre foncier sont dits enregistrés car, en pratique, la procédure est celle classique du Livre foncier géré par le Conservateur des Titres fonciers que l'on trouve dans la majorité des pays sur le continent. La rédaction de l'article 315 montre clairement cette « parenté » : « L'enregistrement original du droit est effectué au livre foncier, sur un compte spécifique ouvert pour chaque immeuble, immatriculé sous un identifiant numérique unique correspondant au folio du livre foncier. Cet enregistrement qui constitue le titre original, est daté, scellé et signé par le Conservateur. ». On retiendra cependant une différence importante, « le titre foncier fait pleine foi des droits fonciers qui y sont constatés » (art. 317 alinéa 1 Code foncier) ; on ne trouve pas ici les caractéristiques habituelles des droits inscrits, par exemple l'inattaquabilité. Il faut donc s'interroger sur le sens de la formule « pleine foi ».

Mais comme on l'a indiqué, la véritable innovation du Code de 2011 consiste dans la certification des droits, autrement dit, du régime applicable à ces droits qu'il est usuel d'appeler « coutumiers ».

La certification des droits privatifs

Dans la législation de 1986, il y avait déjà des éléments de spécificité. L'article 329 de la Loi était 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 : "(...) 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, en raison de l'héritage de la colonisation belge, à ce que l'on appelle ailleurs un Titre foncier. Autrement dit, on pouvait légalement titrer de tels droits. La seule condition juridique pour l'existence de ces droits était qu'ils devaient nécessairement porter sur des terres rurales, en cours d'exploitation 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 étaient 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 étaient précisées dans les articles 356 et suivants. Mais encore une fois, comme indiqué dans l'article 329 précité, cette formalité n'était pas obligatoire et les droits pouvaient seulement être « exercés », ou faire l'objet d'un titre d'occupation, par exemple, un certificat de notoriété établi par l'Administrateur communal.

Dans le nouveau Code foncier de 2011, c'est désormais le régime des droits fonciers certifiés qui s'applique, fixé par les articles 380 à 410.

Le régime juridique relatif à ces droits est fondé sur l'article 380 du Code foncier : « *Sont reconnus et protégés par la loi tous les droits réels exercés par toute personne physique ou morale de droit privé en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente sur des terres non domaniales, se traduisant par une emprise personnelle ou collective, permanente et durable, selon les usages du moment et du lieu, et selon la vocation du terrain. – Ces droits privatifs peuvent faire l'objet d'un certificat établi par le service foncier communal territorialement compétent.* ». Et l'article suivant fournit quelques précisions : « *Sont considérées comme pouvant faire l'objet de droits privatifs coutumiers les terres effectivement exploitées. – Sont réputées exploitées, les terres portant des cultures ou des constructions de toute nature, celles préparées en vue de leur culture ou celles dont les cultures viennent d'être récoltées ainsi que les pâturages sur lesquels les particuliers exercent des droits privatifs, soit individuellement, soit en association, ou en quelque groupement* », mais l'article 382 précise aussi que « *les terres en jachères régulières sont assimilées à des terres effectivement exploitées* »¹⁴.

Mais l'article 383 est beaucoup plus important et dispose : « *Les droits réels non enregistrés par le Conservateur des Titres fonciers peuvent l'être par le Service foncier communal qui délivre à leurs titulaires un certificat foncier.* ». Article important dans la mesure où il permet de distinguer clairement deux catégories de droits réels, ceux liés au droit de propriété civiliste comme l'hypothèque ou le droit de jouissance, et ceux qui se rattachent à un univers jusque-là aux marges de la Loi foncière, notamment ceux relevant de la coutume. Mais juridiquement, la situation n'est pas si simple dans la mesure où il existe un texte d'application de la Loi portant Code foncier, à savoir le Décret n° 100/129 du 23 juin 2016 portant modalités d'application des dispositions du Chapitre 3 des droits fonciers certifiés, de la Loi n° 1/13 du 9 août 2011, portant révision du Code foncier du Burundi.

Or l'article 2 de ce Décret dispose : « *Ne peut faire l'objet d'une certification que le seul droit réel de propriété. Les autres droits réels peuvent être inscrits au registre foncier communal et reportés au certificat constatant la propriété foncière.* ». Autrement dit, ces droits fonciers coutumiers, dès lors qu'ils ne sont pas appuyés sur la propriété, autrement dit une notion civiliste, ne peuvent pas être enregistrés ! On pourrait évidemment s'interroger sur la valeur constitutionnelle d'une telle disposition qui excède manifestement son champ de compétence constitutionnelle et limite les possibilités de certification surtout si on considère les droits pratiques et/ou coutumiers concernés.

Autre disposition un peu restrictive du même Décret, celle de l'article 3 : « *Les droits réels coutumiers ne peuvent être revendiqués que par une personne juridiquement reconnue, soit une personne physique juridiquement capable, soit une personne morale légalement constituée* » ; quand on connaît l'organisation sociale dans les collines du Burundi et la manière dont les droits dits coutumiers sont organisés et gérés, on peut être plus que perplexe sur une telle disposition, et surtout, encore une fois, affirmée dans un décret !

14. Le même article fournit d'autres précisions pratiques sur un sujet toujours délicat, par exemple, « *la jachère s'entend d'une terre exploitée dont la mise en valeur est intentionnellement et temporairement suspendue afin de permettre sa régénération naturelle (...)* ».

Le processus de certification de ces droits réels, entre autres coutumiers, implique une évolution institutionnelle au niveau communal, sous la forme de la création « *dans le respect de la législation communale* » (art. 384 du Code foncier), autrement dit, plus concrètement, par la création effective d'un nouveau service, foncier communal, par délibération du Conseil et surtout décision de l'Administrateur, et inscription des lignes appropriées dans le budget communal. Ce service communal sera chargé notamment d'« *identifier et de sécuriser les modes d'appropriation du sol reconnus et protégés par la loi, à l'exception des terres enregistrées, des zones protégées et des terres domaniales et des établissements publics* » (art. 384 1^{er}).

Le Service foncier communal, dans son travail de reconnaissance des droits réels, dans la colline, travaille avec des commissions de reconnaissance collinaires, mises en place au niveau de chaque colline, voire sous-colline¹⁵ (art. 386). La composition de ces commissions est fixée par l'article 394 de la Loi foncière. Il s'agit de représenter la diversité des acteurs concernés ; la commission comprend donc un représentant de l'Administration communale, le chef de colline ou son représentant, deux élus collinaires proches du lieu de situation des parcelles à reconnaître, « *trois personnes reconnues pour leur intégrité, choisies par la population, et disposant de bonnes connaissances foncières du lieu concerné* » (art. 394).

La demande de certificat foncier doit être déposée par écrit auprès du Service foncier communal, en utilisant le formulaire *ad hoc* fixé par le Ministère compétent ; le Service foncier instruit le dossier en tenant compte des dispositions légales. Cette procédure implique notamment que soient vérifiés « *la situation, les limites de la consistance de l'immeuble par la Commission collinaire compétente,* » et qu'il n'y a pas d'autre procédure notamment de Titre foncier en cours. La demande doit faire l'objet d'une publicité décrite dans le Code foncier pour susciter les oppositions éventuelles, donc pour purger la situation juridique du terrain.

À l'issue des travaux de reconnaissance, un procès-verbal doit être établi « *incluant le relevé des décisions de la Commission de reconnaissance collinaire, notamment concernant les oppositions réglées et non réglées* » (art. 395). Le procès-verbal doit être établi et signé sur place par les membres de la Commission.

Ce procès-verbal est ensuite affiché au Service foncier communal en même temps qu'un avis de clôture d'enquête pendant trente jours, période pendant laquelle des oppositions ou demandes d'inscription de droits peuvent être enregistrées (art. 397).

À l'expiration du délai précédent, et toutes les oppositions réglées, le Service foncier communal peut établir le certificat foncier selon des modalités qui sont largement apparentées à celles de la gestion du certificat d'enregistrement (équivalent dans le système belge de l'immatriculation du Titre foncier). Le certificat n'est remis que sur demande du titulaire des droits inscrits, et sous réserve du paiement des droits et redevances y relatifs. On doit insister au passage sur la différence d'appellation pour les mêmes documents, certificats dans le descriptif des procédures et titres dans l'appellation du service compétent.

Le régime juridique du certificat foncier est fixé dans les articles 408 et 409 du Code foncier. Le plus important étant assurément les dispositions de ce dernier article : « *Les droits constatés par le certificat foncier sont opposables aux tiers, jusqu'à preuve du contraire établie devant la juridiction compétente.* ».

Si les conditions sont réunies, le Code foncier propose des dispositions relatives à la transformation du certificat foncier local en Certificat d'enregistrement, soit l'équivalent d'un véritable Titre foncier (art. 410).

Comme indiqué plus haut les modalités d'application des dispositions de la Loi foncière relatives aux droits certifiés ont été fixées par le Décret n° 100/129 du 25 juin 2016, portant modalités d'application des dispositions du Chapitre 3 « *Des droits fonciers certifiés* » de la Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi. On a déjà examiné certains articles et souligné la question de leur validité constitutionnelle qui pourrait sans doute être posée.

Mais cela est vrai aussi pour le Chapitre 5 du même Décret, intitulé « *Des dispositions spécifiques aux opérations groupées de reconnaissance* ». Ce chapitre, en fait, institue une innovation, laquelle, compte tenu de la matière, aurait sans doute dû relever de la loi. En effet il s'agit encore une fois d'une question de principe applicable à la propriété foncière. Même si l'article 5 est rédigé de manière à assurer

15. Organisation administrative souvent de fait ou communautaire ; subdivision de la colline.

une certaine prudence : « *La décision de mener une opération groupée de reconnaissance ne peut avoir pour effet d'obliger tous les propriétaires de parcelles situées dans la zone à reconnaître à venir demander le certificat foncier compte tenu du principe fixé par la Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi selon lequel les certificats sont établis sur demande individuelle.* ».

Pour finir sur le certificat foncier, il faut se référer à un texte relativement récent, la Loi n° 1/05 du 20 février 2020 et plus précisément à son article 32 qui dispose en son alinéa 2 : « *En cas de vente d'une propriété foncière enregistrée sous la certification foncière, l'acheteur doit faire transformer le certificat foncier en titre foncier endéans soixante jours ouvrables à compter de la date de la signature de l'acte.* ». En clair, le certificat correspond à un statut juridique « toléré », même si légalement établi, et dès qu'il est possible de le faire disparaître pour rentrer dans le « droit commun », on l'impose. Et les conditions d'adoption de cette disposition ne font que mettre le projecteur sur cette « manœuvre » presque cachée. Le législateur a glissé cette disposition qui aurait dû figurer dans une modification du Code foncier, dans les dispositions finales d'une loi relative aux droits d'enregistrement !!

Une singularité foncière burundaise : les terres de marais

La question est tellement importante et sensible au Burundi qu'elle justifie, dans le nouveau Code de 2011, un titre entier, le Titre VI consacré au Régime des terres de marais. Le sujet a déjà été effleuré au point « Domaine public » page 8, à l'occasion de l'examen des règles applicables au domaine public. Comme on l'avait alors fait remarquer, il fallait noter la présence dans la liste des éléments du domaine naturel, en point 4, « *les marais tels que définis par l'article 442 du présent Code* » (art. 189). Et, l'article 442 précise : « *Font partie du domaine public et sont régis par le Code du domaine public hydraulique et les dispositions du chapitre II du présent titre : – les marais recouverts par les eaux de façon permanente; – les marais tourbeux ou minéraux; – les marais ou parties de marais classés en zones protégées.* ». Comme on le constate et comme on l'a déjà indiqué dans la note 12, le texte ne propose pas vraiment une définition mais plutôt une énumération. En pratique, c'est toute la question des bas-fonds qui est ici posée, et qui ne peut être réglée qu'en recourant au vocabulaire spécifique utilisé par les paysans concernés tenant compte des niveaux d'eau, de leur permanence, de la circulation éventuelle de l'eau et des utilisations possibles.

On sait que, du point de vue agricole, ces marais sont des espaces très importants dans la mesure où, historiquement, ils permettent de contribuer à l'équilibre agroécologique du milieu collinaire, restant généralement humides mêmes lorsque la sécheresse règne. Et de ce fait, ils sont l'enjeu de nombre d'enjeux fonciers. Ce qui transparaît bien, nous semble-t-il, de la rédaction de l'article 438 du Code : « *Sans préjudice des dispositions de la présente loi et des conventions internationales relatives notamment aux terres humides et à la gestion des zones humides, le présent chapitre fixe les règles applicables aux terres de marais en vue de leur gestion équilibrée et durable, pour les besoins du développement et de la sauvegarde de l'environnement.* ». On remarque à la lecture du texte que celui-ci semble mettre sur le même plan les « terres humides » et celles de « marais » alors qu'il ne s'agit pas forcément de la même chose.

C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'article 439, lequel permet de mesurer toute l'incertitude et le caractère variable de la matière qui nous intéresse ici : « *Les zones humides sont des terres étendues de marais, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, saumâtre ou salée.* ». Et immédiatement après, l'article 440 dispose : « *Les terres de marais sont des terres en dépressions, inondées ou gorgées d'eau, de façon permanente ou intermittente. – Les terres de marais se distinguent des bas-fonds par l'existence, en cas d'assèchement sur tout ou partie de leur superficie, d'un ou plusieurs émissaires naturels ou artificiels.* ». Autrement dit, terres de marais et zones humides seraient des espaces juridiquement distincts pour des raisons techniques, en particulier, la présence d'un ou plusieurs émissaires, autrement dit, de « circulations » d'eau.

Et il ne faudrait s'intéresser juridiquement, selon le Code, qu'aux seules zones de marais. Ce que suggèrent les articles suivants du Code comme d'ailleurs l'intitulé du Titre VI cité plus haut. Et, à partir de là, l'article 441 pose le cadre juridique du statut des terres de marais, regroupées sous le terme « marais », en distinguant :

- >> ceux du domaine public : soit les marais recouverts par les eaux de façon permanente; ceux tourbeux ou minéraux; ceux classés, en totalité ou en partie en zones protégées;

- >> ceux du domaine privé : les marais vacants non inondés de façon permanente (on note ici la référence à la permanence de l'eau évoquée pour le domaine public, par contre on voit également apparaître la notion de vacance, dont il reste à savoir si elle doit être interprétée juridiquement ou physiquement); les marais classés dans cette catégorie et inscrit à l'inventaire des biens de l'État; les marais en friches (donc ceux vacants?);
- >> ceux des personnes privées : « *Les marais exploités appartiennent à celui qui les a mis en valeur et non à celui à qui appartient la terre du bassin versant ou du bas-fond dont ils constituent le prolongement. – Les terres de marais sont régies par le droit coutumier et ne peuvent faire l'objet d'enregistrement* » (art. 444 Code foncier). Toutefois, « *l'exploitation d'une terre de marais relevant du domaine privé de l'État par un occupant irrégulier ne confère aucun droit à celui qui l'a faite* » (art. 445 du Code). Autrement dit, le droit coutumier est légalement reconnu mais *a priori* largement inapplicable à cause des terres du domaine public, mais comme le fondement juridique est le même, soit le Code foncier, on peut se demander quelle est la bonne solution.

On remarque qu'il n'y aurait légalement pas de terres de marais relevant du domaine public ou privé d'une collectivité décentralisée, autrement dit d'une commune.

On retiendra pour finir que toutes les terres de marais relevant soit du domaine public soit du domaine privé de l'État sont inaliénables. Elles peuvent être seulement concédées dans des conditions provisoires pour permettre leur mise en valeur.

TABLEAU 2. Statuts domaniaux et fonciers au Burundi

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Instruments de gestion	Acteur(s) concerné(s)
Domaine public	Domaine public naturel et domaine public artificiel	Inaliénabilité. Insaisissabilité. Imprescriptibilité.	Concessions et autorisations provisoires d'occuper	État et/ou collectivités locales (communes)
Domaine privé de l'État	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
Domaine privé des communes, entités décentralisées	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime du Code civil et de l'enregistrement	Livre foncier et immatriculation	Domaines et Conservation foncière. Cadastre.
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée. Terrains certifiés au niveau communal.	Régime du Code civil et de l'immatriculation.	Livre foncier. Immatriculation et inscriptions.	Domaines et Conservation foncière. Cadastre.
Domaine coutumier	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

● 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 ce qui concerne les terres enregistrées (immatriculées, titrées, ayant fait l'objet d'un certificat d'enregistrement), de la compétence des services en charge de la Conservation foncière, en principe, une conservation par Province, selon la Loi, mais dans la réalité, elles sont moins nombreuses, ce qui est à l'origine d'un certain nombre de problèmes fonciers.

Pour les terrains coutumiers, ceux qui désormais sont susceptibles d'être certifiés, ils relèvent *a priori* de la compétence communale, plus précisément du Service foncier communal légalement prévu.

Ces services fonciers sont très peu présents sur le terrain puisqu'il n'existait toujours en 2018 que trois bureaux domaniaux et fonciers pour l'ensemble du pays, à Bujumbura, Gitega et Ngozi¹⁶, et que ces services ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien leurs tâches. Et il n'y avait que peu de services fonciers communaux, la création et la pérennité de ces derniers dépendant très largement, pour ne pas écrire totalement, des aides internationales disponibles.

Mais il ne faut pas oublier l'existence d'une instance bien connue à Bujumbura, celle de la Commission Foncière Nationale. Celle-ci « *a pour mission d'assister le Gouvernement dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique foncière nationale. – Elle assure aussi le suivi de la bonne application de la législation foncière. – Elle donne son avis préalablement à : 1) la cession ou à la concession des terres domaniales; 2) l'expropriation foncière pour cause d'utilité publique. – Elle peut également donner son avis sur toute autre question foncière que le Gouvernement peut lui soumettre. – La Commission Foncière Nationale est dotée d'un secrétariat permanent.* » (art. 453). Ces missions justifient la composition de la Commission Foncière Nationale qui « *doit être représentative des acteurs ayant un intérêt certain et actuel* » ; évidemment la question se pose de la signification de cette dernière rédaction, « un intérêt certain » mais pour quoi???

« *La composition, l'organisation et le fonctionnement de cette Commission sont déterminés par Décret* » (art. 452 alinéa 3 du Code foncier). Ce qui a été fait d'abord dans le Décret n° 100/034 du 31 janvier 2012 portant Création, Missions, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Foncière Nationale et son Secrétariat permanent, texte ultérieurement modifié par le Décret n° 100/164 du 24 mai 2015 portant révision du Décret n° 100/34 de 2012.

Par ailleurs, il est important de noter l'existence de la Cour spéciale des Terres et autres biens, créée par la Loi n° 1/26 du 15 septembre 2014, laquelle a été révisée par la Loi n° 1/08 du 13 mars 2019. Cette Cour spéciale a notamment « *pour mission de connaître en dernière instance les recours contre les décisions prises par la Commission nationale des Terres et autres biens ci-après dénommée "La Commission"* ». Mais elle peut aussi statuer « *en premier et en dernier ressort sur les faits infractionnels ayant un impact direct sur le fond de l'affaire soulevés au cours de l'instruction juridictionnelle* ». Il s'agit d'une instance judiciaire, composée de magistrats de Carrière.

● 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 domaniale et foncière.

16. Cf. un rapport d'appui disponible sur : https://africalandpolicy.org/eu-programme/sites/default/files/Rapport_activite_PAGGF_25_mai_juin_2018-ilovepdf-compressed.pdf (consulté le 22 décembre 2022).

Le domaine des collectivités

Les collectivités décentralisées, en pratique les communes, puisqu'il n'y en pas d'autres, disposent de leurs propres domaines publics et privés.

L'article 95 de la Loi sur l'organisation communale dispose que : « *Le domaine communal se compose des biens meubles et immeubles acquis par la commune à titre onéreux ou gratuit. Il comprend un domaine public et un domaine privé. (...)* ».

Et en vertu de la suite du même article, « *le domaine public communal est constitué par l'ensemble des biens affectés à un service public de la commune ou à l'usage public* ».

La lecture corrélée des deux paragraphes précédents permet de constater la singularité du régime juridique ainsi établi. Le domaine public est généralement défini ou plutôt listé par la Loi qui y inclut les dépendances du domaine public de l'État transférées par celui-ci aux collectivités décentralisées. Ici il n'est question que d'acquisition, ce qui concerne plutôt, d'ordinaire, les biens du domaine privé. Ce domaine public comprend entre autres la voirie communale d'intérêt local (art. 99 de la Loi sur l'administration communale). Comme c'est classique, « *les biens du domaine public communal sont hors commerce tant qu'ils n'ont pas été régulièrement désaffectés* » (art. 100).

Le domaine privé, quant à lui, « *est constitué par tous les biens meubles et immeubles ne faisant pas partie de son domaine public* » (art. 96). Par-delà les faiblesses rédactionnelles, on retrouve là une approche classique de la consistance du domaine privé.

Plus singulier, l'article 101, aux confins des deux domaines, qui dispose que : « *L'État peut céder aux communes, à titre onéreux ou gratuit, tout ou partie de ses terrains situés dans leurs limites. Ces terrains font partie de leur domaine privé s'ils ne sont pas affectés à un usage public ou à un service public communal. Ces biens sont dans le commerce. (...)* ». La rédaction, imprécise, laisse penser que ces cessions pourraient porter sur des « biens » du domaine public de l'État, ce qui est évidemment impossible. Par ailleurs, c'est à la commune de fixer les modalités d'usage des terrains concernés, ce qui permettra de fixer leur classification possible en domaine public ou domaine privé.

Au demeurant le rédacteur n'est pas vraiment à l'aise avec la langue juridique. En atteste aussitôt après l'article 102 en vertu duquel la commune pourrait acquérir des biens appartenant à « *son domaine privé* », autrement dit à elle-même¹⁷ !

Dans la pratique, ces domaines sont très mal connus, sauf dans les principales communes urbaines et encore par quelques rares fonctionnaires. Il n'existe aucun inventaire à jour de ces terrains domaniaux, et les travaux réalisés depuis quelques années pour réaliser un tel inventaire continuent de donner lieu à de multiples contestations¹⁸. Un nouvel inventaire serait envisagé mais, dans l'attente, l'incertitude demeure l'état dominant.

Rôle des acteurs décentralisés dans les procédures domaniales et foncières de droit commun

Dans la gestion foncière, en l'état actuel des textes, les communes sont évidemment directement concernées puisque, comme on l'a vu, elles sont en charge des procédures et de la gestion foncières applicables aux droits certifiés ou certifiables. Ce qui remplace le rôle qu'elles avaient à jouer précédemment dans la validation des droits coutumiers.

L'Administrateur communal, dont on a vu plus haut le statut singulier comme exécutif d'une collectivité décentralisée, est en fait le « maître des terres » au niveau communal. D'une part, il a une place importante dans les procédures d'enregistrement foncier (Titres), d'autre part, il contrôle le foncier communal, ne serait-ce que parce qu'il est le « patron » du Service foncier communal, celui du « *responsable du guichet foncier* », obligatoirement mis en place (art. 55 point 6 Loi sur l'administration communale).

17. Art. 102 Code de l'administration communale : « *Sans préjudice des dispositions régissant la matière des cessions et concessions des terres domaniales, la commune peut acquérir, aliéner ou échanger des biens appartenant à son domaine privé, après avis du conseil communal et approbation de l'autorité de tutelle.* ».

18. En particulier le *Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, mars-octobre 2001*, Bujumbura, 144 p. ; ce document n'a été que peu diffusé et surtout quasiment pas utilisé, car provoquant de nombreuses contestations notamment pour les délimitations des terrains domaniaux.

La place du domanial et du foncier dans les finances publiques locales

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, selon les rares données disponibles, « symboliques », autrement dit, elles sont loin de constituer la source de recettes qu'elles peuvent constituer dans d'autres pays.

Le dispositif législatif relatif à la fiscalité communale est fondé sur la Loi n° 1/02 du 3 mars 2016, portant réforme de la fiscalité communale au Burundi.

Comme en dispose l'article 1^{er} du texte : « *La présente loi portant réforme de la fiscalité communale au Burundi détermine les impôts, taxes et contributions prélevés au profit du budget des communes* », autrement dit, le texte fait une synthèse de cette fiscalité, dont celle à base foncière.

L'article 5 de la Loi fait la liste des impôts et taxes institués au profit des communes. Celle-ci inclut notamment, pour ce qui nous intéresse, au point 5, « *l'impôt foncier* », mais aussi, au point 6, « *l'impôt sur les revenus locatifs* ».

Concernant l'impôt foncier, il est fondé sur l'article 34 de la Loi sur la fiscalité communale : « *Il est établi un impôt réel annuel sur les propriétés foncières bâties et les terrains constituant les dépendances immédiates et nécessaires des constructions situées dans les centres urbains et semi-urbains.* ».

Cet impôt « *est dû par le titulaire du droit de propriété, de possession, d'emphytéose, de superficie ou d'usufruit des biens imposables* » (art. 35 Loi fiscale communale). En sont exonérées : « *1) les propriétés appartenant à l'État ou aux communes lorsqu'elles sont affectées à un service public, ou d'utilité générale et non productives de revenus; 2) les propriétés visées par une convention internationale ratifiée par le Burundi; cette exemption n'est consentie que sous réserve de réciprocité* » (art. 37 Loi fiscale communale), mais aussi « *les immeubles et parties d'immeubles bâtis : 1) servant exclusivement à l'exercice public d'un culte légalement reconnu ou comme résidence aux ministres de ce culte (...); 2) affectés exclusivement à l'enseignement, à la recherche scientifique ou technique, à des activités sociales, culturelles ou sportives; 3) utilisés pour le captage ou le traitement de l'eau potable et pour l'assainissement des eaux usées; 4) nouvellement construits pendant une durée de deux années civiles suivant celle de leur achèvement* » (art. 38 même Loi).

Le taux de la fiscalité foncière est fixé annuellement par délibération du conseil communal, dans le respect des dispositions y relatives du Code général des Impôts.

Notons pour terminer que cette fiscalité souffre, comme dans beaucoup d'autres pays de même culture juridique, de l'application de l'unicité de caisse qui est concrétisée dans l'article 3 alinéa 2 de la Loi sur la fiscalité communale : « *Toutefois, l'Office burundais des Recettes (le Trésor dans les pays de tradition française) est chargé de l'établissement, du recouvrement, de l'administration, de la comptabilisation et du reversement à la commune bénéficiaire de l'impôt prévu à l'article 95 de la présente Loi.* ».

● **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 déjà signalée. 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 (certificats d'enregistrement) 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, même si la taille géographique du pays est limitée. Déposer un dossier dans une administration un peu

distante et en suivre l'avancement exige moyens financiers, moyens de déplacement, dans un contexte où les routes et moyens de transport sont limités.

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 forcé¹⁹.

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. Cela fait partie intégrante de la question sensible de l'inventaire des biens domaniaux qui revient sans cesse au Burundi dès lors que s'ouvre une discussion sur un sujet foncier.

Autre débat fondamental autant que vif, celui sur les « 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 agricole et non exposées aux sécheresses qui affectent régulièrement certaines régions du pays. Le Code foncier promulgué en 2011 devrait contribuer à apaiser le débat même si, comme on l'a vu, il contient sur le sujet un certain nombre de points d'interrogation.

La certification des terres coutumières ou assimilées devrait aussi permettre d'apaiser un peu le jeu foncier. En même temps, il faut bien mesurer que proposer une telle procédure revient à ouvrir la porte à des revendications plus ou moins frauduleuses au regard du contexte et de ses règles orales. Mais aussi que la manière d'appliquer la procédure peut avoir des conséquences elles aussi conflictuelles.

D'ailleurs, cette certification a fait l'objet en date du 28 novembre 2022 d'une note de la Banque mondiale intitulée *Burundi; certifier la propriété foncière protège aussi bien les paysages que les femmes*²⁰. Ce document est lié à un projet de la Banque dénommé Projet de Restauration et de Résilience du Paysage au Burundi (30 millions de dollars) qui a pour objectif « *de restaurer la productivité des terres et accroître la résilience des communautés dans les paysages dégradés ciblés* ». Un certain nombre d'acteurs ont été interrogés dans ce cadre et leurs propos illustrent bien certaines perceptions de la réforme foncière de 2011 sur la certification :

- >> « *la certification foncière a considérablement réduit les problèmes liés à la cohésion sociale auxquels nous étions confrontés dans la commune d'Isare. Elle est systématique et les démarcations de notre propriété avec celle de nos voisins ne sont plus confondues. En tant que ménage, ce titre foncier permettra à nos enfants de jouir paisiblement de leur héritage en toute légalité* » (Salvatore Habonimana, commune d'Isare). Comme on le constate, la confusion entre titre foncier et certificat foncier est présente. Cela pose la question du recours, dans un même dispositif foncier, à deux titres ou actes fonciers différents, sinon concurrents ; avec une culture juridique forcément limitée, les populations rurales, premières concernées, ont beaucoup de mal à comprendre ce dont il s'agit, sinon qu'elles vont avoir un « papier » officiel pour garantir leur droit face à toutes les revendications, à commencer par celles de l'administration ;
- >> « *la certification foncière est venue donner une place aux femmes dans la société burundaise. Auparavant, en tant que fille unique dans une famille de 5 enfants, je n'avais pas droit à un lopin de terre. Grâce aux explications qui nous ont été fournies par les spécialistes de ce projet, mes frères ont accepté à ce que j'ai un lopin de terre enregistré à mon nom* » (Ndayisaba Véronique).

19. Voir par exemple l'*Étude sur la problématique des terres laissées par les réfugiés de 1972 dans les communes Rumonge et Nyanza Lac*, SINARINZI Félicien et NISABWE Théodora, Quatrième Commission des négociations inter-burundaises d'Arusha, Bujumbura, octobre 1999, 64 p., plus annexes.

20. Lien utile : <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2022/11/28/burundi-certifying-land-ownership-protects-the-landscape-and-women-as-well> (consulté le 22 décembre 2022).

Là encore, nous avons un témoignage positif mais vraisemblablement incomplet. En effet, lorsque les enquêteurs qui accompagnent les reconnaissances collinaires évoquent la question de la « place foncière » des femmes, ils rappellent généralement que celles-ci, au moment de la succession, sont exclues de l'appropriation foncière mais qu'elles peuvent avoir un droit de jouissance particulier, appelé *igiseke*²¹. Ce droit de jouissance leur est personnel et ne peut être transmis par exemple à leurs enfants. La question de l'inscription d'un tel droit dans un certificat foncier a évidemment été posée mais elle ne permet pas de consolider un droit de propriété qui n'existe pas dans l'univers « coutumier » actuel. Et bien évidemment, traduire en français le nom d'un tel droit revient à le qualifier de « jouissance » ce qui n'est juridiquement pas exact. Sur ces questions, on peut proposer un article du 4 juillet 2019, bref mais intéressant, sur la question : *Burundi : comment la coutume exclut quasiment la femme de l'accès à la terre par succession*, mais aussi une thèse de droit soutenue en 2022, *La propriété à l'épreuve des dispositifs de sécurisation foncière ; études de cas au Burundi et en Haïti*²².

Pour terminer sur une note moins optimiste, il est important de rappeler que ce genre de procédure implique, d'une part, une attention extrême au vocabulaire utilisé par les populations locales pour désigner leurs institutions et règles juridiques, et à la manière dont ce vocabulaire est traduit dans la langue officielle utilisée par les projets soit le français d'abord, soit l'anglais, soit pire, une traduction à partir des deux qui perd le sens des mots juridiques. Le résultat est nécessairement une distorsion des concepts. Et les questionnaires utilisés ne permettent pour ainsi dire jamais, pas plus que les méthodologies de terrain, de traduire les réalités juridiques. Un seul exemple, simple et couramment cité, celui de l'indivision, terme utilisé au Burundi pour « traduire » les situations locales qualifiées de « terres de famille » !!! Or cette dernière expression est là pour désigner des terres qui relèvent du patrimoine familial coutumier, inaliénable en dehors de la famille. Ce sont des terres « attestées » oralement à la différence des terres acquises au cours de la vie et qui elles ont besoin de « papier » !

● La gestion des conflits fonciers

Les conflits fonciers sont 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 mais sans doute exacerbés par le contexte (pression démographique, demandes foncières, revendications de réfugiés), des conflits résultant d'attributions illégales de terrains domaniaux, d'occupations abusives de ces mêmes terrains, faute d'en connaître les limites sinon par la tradition orale, mais aussi beaucoup de conflits provoqués par des cessions abusives de terrains coutumiers déclarés vacants pour que l'administration puisse en disposer.

Une étude déjà ancienne, mais qui reste largement réaliste, contient une description synthétique de ce contexte foncier conflictuel : « *Ces contestations sont portées devant l'autorité la plus proche : les Bashingantaha*²³, *les magistrats du Tribunal de Résidence, l'Administrateur communal, les chefs de zone et de secteur, (...) L'autorité saisie applique tantôt la loi, tantôt la coutume, tantôt l'équité. Parfois, elle cède à la pression exercée par la partie la plus influente. Aux conflits traditionnels – droits de successions, problèmes de partage, de délimitation des propriétés, de preuve des droits fonciers, de vente ou de donations –, s'ajoutent à l'heure actuelle des problèmes d'un genre nouveau, ceux des déplacés, des réfugiés, des rapatriés, tous communément appelés sinistrés. On peut également mentionner la situation précaire des paysans sans terres ou des groupes sociaux défavorisés comme les batwa*²⁴.

21. *L'igiseke* est une prérogative viagère dont les filles mariées bénéficient sur la terre de leurs parents en particulier lors du décès.

22. KNECHT Caroline, Thèse de Doctorat en Droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2022.

23. Ils sont les notables, les sages, de la colline. Ils représentaient largement la tradition jusqu'aux conflits génocidaires de la fin du siècle précédent. Après une période de discrédit, ils sont lentement revenus dans le paysage politique et social local.

24. À côté des Hutus et Tutsis, il existe un troisième groupe social, les Batwa ou Twa, qui désignent concrètement les anciennes populations forestières, notamment les Pygmées aujourd'hui confrontés à une situation dramatique ; ils sont très minoritaires et leur habitat, la forêt, a quasiment disparu ou est inaccessible pour des raisons de sécurité.

L'une des particularités des conflits fonciers réside dans l'incertitude qui règne concernant les solutions à apporter. Cette situation s'explique par la prépondérance du droit coutumier comme source de droit. L'on sait que l'une des caractéristiques de cette source est l'incertitude. Émanation du peuple, la coutume a l'avantage de refléter les sentiments profonds de la population, mais son caractère oral ne lui permet pas d'avoir une précision comparable à celle du droit écrit. »²⁵.

Une illustration récente de ces conflits, portant sur des terrains domaniaux, se situe à Rumonge, au cours de ce que l'on a appelé les paysannats, du temps de la présence belge :

Rumonge : des conflits fonciers autour des paysannats

12 juin 2021 [Journal Burundi Eco](#) Commentaires fermés sur Rumonge : des conflits fonciers autour des paysannats

Le bras de fer subsiste entre les autorités et les exploitants des paysannats. Pour les autorités administratives, pas question Les terres des paysannats font partie des terres domaniales. Cependant, les exploitants ne l'entendent pas de cette oreille. Ils considèrent les paysannats comme leur propriété privée étant donné que le Code foncier attribue définitivement ces terres des paysannats aux acquéreurs de bonne foi.

Les terres des paysannats de Rumonge sont des terres domaniales, indiquent les autorités communales de Rumonge. D'ailleurs, elles projettent d'y installer des infrastructures publiques et d'autres projets d'intérêt public.

Ces paysannats couvrent une superficie de 500 ha et s'étendent sur les collines de Mutambara et Gatete en commune de Rumonge. Ils sont pour le moment exploités par la population qui y cultive différentes plantes dont le manioc, le riz, le palmier à huile, la patate douce,...

Ceux qui exploitent les terres les paysannats indiquent que ces terres leur appartiennent au regard du Code foncier de 2011 qui attribue définitivement ces terres aux anciens acquéreurs de bonne foi. Ils demandent aux autorités administratives de faire une bonne identification des anciens acquéreurs pour que ces conflits puissent trouver une issue durable*.

* <https://burundi-eco.com/rumonge-conflits-fonciers-autour-des-paysannats/#.Y7VW1dWZOUk> (consulté le 4 septembre 2022).

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

Cependant, on peut noter un certain nombre des dispositions plus ou moins récentes censées contribuer à une meilleure résolution des conflits, par exemple :

>> « Sous la supervision d'un chef de colline ou de quartier, le Conseil de colline ou de quartier a pour missions : (...) 2) d'assurer sur la colline ou au sein du quartier l'arbitrage, la médiation, la conciliation ainsi que le règlement des conflits de voisinage » (art. 45 Loi sur l'administration communale).

25. RCN Justice et Démocratie, *Étude sur les pratiques foncières au Burundi*, Bujumbura, 2004; disponible sur : <https://repositories.lib.utexas.edu/server/api/core/bitstreams/fb8adc9b-e48d-4f65-bda0-8fe6c9669c17/content> (consulté le 22 décembre 2022). Mais on peut signaler aussi : *Les conflits liés à la terre et les mécanismes locaux de résolution des conflits au Burundi*, de VAN LEEUWEN Mathijs et HAARTSEN Linda, une recherche pour le compte de CED-CARITAS Burundi, de 2005, disponible sur : <https://edepot.wur.nl/805> (consulté le 22 décembre 2022).

De très nombreuses études ont été réalisées sur ces conflits à propos du Foncier parmi lesquelles on peut citer, parmi les plus pertinentes et toujours d'actualité, celle de 2007 pour RCN²⁶.

Pour finir sur le sujet, il convient de signaler la Loi organique n° 1/17 du 15 mai 2014 (donc après le nouveau Code foncier), portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appels pour les affaires relatives aux terres rurales. Malheureusement, il n'y a pas d'exposé des motifs, mais on peut comprendre que cette mesure a été prise pour contribuer à désencombrer un peu la Justice des affaires foncières, de plus en plus nombreuses, souvent difficiles à régler. Et cela justifie donc que, pour les terres rurales, « *les Cours d'appel connaissent en dernier ressort des recours contre les jugements rendus au second degré par les Tribunaux de Grande Instance dans les affaires visées à l'article premier (affaires relatives aux terres rurales)* » (art. 2 Loi organique citée ci-haut).

IV. 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.

● Dispositions relevant du Code forestier

Rappelons d'abord l'alinéa 3 de l'article 1^{er} du Code foncier de 2011²⁷ déjà cité : « *Des lois particulières déterminent également les régimes respectifs des forêts, des espaces protégés, de l'eau ainsi que des substances minières et pétrolières. La conservation et la protection du sol sont régies par la réglementation de l'environnement* ». Ce texte suggère l'importance qui s'attache à ne pas négliger le droit forestier quand on travaille sur le droit foncier ; en effet, le Code forestier est important dans la mesure où ses dispositions ont pour effet de soustraire certaines parties du territoire national 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. Pour ce faire, il faut se référer à la Loi n° 1/07 du 15 juillet 2016 portant révision du Code forestier²⁸.

L'article 4 point 16 de la Loi de 2016 donne les définitions suivantes des « 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 ; 3) les terres en friche destinées à être reboisées ; 4) les terrains de culture affectés par le propriétaire ou l'usufruitier aux actions forestières ; 5) toutes terres dégradées impropres à l'agriculture et destinées à être boisées ou reboisées ; 6) espaces agroforestiers ; 7) une aire boisée naturellement ou par le fait de l'homme située dans les limites d'une agglomération ou d'une commune urbaine ; 8) les terrains nus ou insuffisamment boisés dont la protection est déclarée, suivant les procédures particulières, nécessaire pour leur reboisement ou leur restauration, pour la protection des pentes contre l'érosion, pour la protection des sources et des cours d'eau et pour l'exécution de travaux présentant un caractère d'utilité ou de salubrité publique.* ».

26. KOHLHAGEN Dominik, *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.

27. Loi n° 1/13 du 9 août 2011, portant révision du Code foncier du Burundi.

28. Le texte antérieur était la Loi n° 1/02 du 25 mars 1985 portant Code forestier du Burundi.

Cette disposition générale ne permet pas réellement de mesurer l'impact du Code forestier sur celui du foncier, même si l'énumération proposée permet de soumettre aux dispositions forestières de très nombreux terrains. Il faut donc poursuivre la lecture par celle de l'article 25 de la même Loi qui juridiquement propose une classification des terrains « forestiers » en disposant que : « *La présente loi consacre trois catégories de domaines forestiers à savoir : – le domaine forestier de l'État; – le domaine forestier communal, et des établissements publics; – le domaine forestier privé.* ».

Il faut donc commencer par le domaine forestier de l'État. Celui-ci « *est constitué : – des terres domaniales qui portent des produits forestiers, ligneux et non ligneux d'origine naturelle ou anthropique et gérés à des fins forestières; – des terrains domaniaux non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation des systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière, dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 28 à 31 de la présente loi* » (art. 26 Loi forestière). Mais il faut y ajouter « *les aires protégées, les bords des routes nationales et provinciales, les berges des cours d'eau et des lacs dans la limite du domaine fluvial, les marais du domaine public naturel et les boisements ouverts à la fréquentation du public dans les périmètres urbains, qui font partie du domaine forestier de l'État en vertu de l'article 26 en son alinéa premier* » (art. 27 de la même Loi).

Normalement, tous les terrains du domaine forestier de l'État doivent faire l'objet d'une procédure de classement (art. 28 Loi forestière) permettant notamment leur délimitation, mais aussi de régler le problème des droits qui peuvent s'y exercer à commencer par les droits d'usage des populations riveraines (art. 29 Loi forestière). C'est d'autant plus important que « *sur les terrains du domaine forestier de l'État, nul n'a le droit de s'établir ni de mettre le sol en culture* » (art. 33 Loi précitée).

On peut remarquer que la Loi forestière ne précise pas à quel domaine de l'État, public ou privé, se rattache celui forestier, alors que cela sera disposé précisément pour le domaine forestier communal.

Il est important de préciser que « *le domaine forestier de l'État est exempt de tout droit d'usage portant sur le sol forestier* » (art. 53 Loi forestière) tout en soulignant que cela porte sur le seul sol. Par contre, les droits d'usage portant sur les fruits et produits forestiers peuvent exister, de manière limitée selon la liste établie dans l'article 54. Ces droits d'usage ne peuvent profiter qu'aux seules populations riveraines, et s'exercent dans des conditions limitées notamment par les articles 55 à 57 de la même Loi.

En ce qui concerne le domaine forestier communal, il est régi par les articles 39 à 45 de la Loi forestière.

Comme en dispose l'article 39, « *Est considérée comme forêt d'une commune celle qui a fait l'objet d'un classement au profit de la commune par ordonnance, ou celle issue de la plantation que la commune a effectuée sur un terrain lui appartenant ou d'un transfert de propriété du domaine de l'État opéré par celui-ci au bénéfice de cette commune. – Les forêts des communes entrent dans le domaine privé des communes concernées.* ».

Mais ces dispositions de l'article 39 ne règlent pas pour autant la question du contenu du domaine forestier communal. En effet, en vertu de l'article 40 de la Loi forestière, ce domaine est constitué : « *1) des terrains boisés à charge exclusive de la commune; 2) des terrains du domaine forestier de l'État ainsi que des terrains boisés au profit de l'État par intervention d'institutions publiques ou privées et qui, par ordonnance du Ministre ayant les forêts dans ses attributions, sont cédés par l'État à la Commune; 3) des terrains non boisés, notamment ceux nécessitant un reboisement pour la conservation ou la restauration des sols, la régulation des systèmes hydriques ou l'accroissement de la production forestière; dès qu'ils auront fait l'objet de la procédure de classement définie aux articles 27 à 31 de la présente loi.* ».

La question des droits d'usage se pose évidemment aussi dans les forêts communales. L'article 58 de la Loi forestière pose un principe en disposant que : « *Il ne peut être fait dans les boisements, terrains à boiser ou à restaurer appartenant aux communes et établissements publics aucune concession de droit d'usage de quelque nature et sous quelque prétexte que ce soit* », les seuls droits d'usage admis étant éventuellement ceux prévus dans l'acte de classement de la forêt au profit, encore une fois, des seules populations riveraines.

Quant au domaine forestier des personnes privées, son régime juridique fait l'objet de deux articles dans la loi forestière, ceux 49 et 50. En vertu du premier, « *les personnes physiques ou morales de droit privé sont propriétaires des forêts qu'elles ont également acquises ou plantées* », autrement dit, dans

la deuxième entrée, elles devaient être préalablement propriétaires du terrain sur le plan foncier. Cette plantation peut être rendue obligatoire, sur un terrain à usage agricole ou pastoral, par une décision administrative concrétisée dans une ordonnance ministérielle. Autrement dit, nous sommes là face à une limitation importante du droit de propriété foncière.

La Loi ne dit rien de l'exercice éventuel de droits d'usage dans ces forêts privées. Mais comme celles-ci sont sous le régime du droit de propriété, il faut en conclure que c'est au propriétaire concerné de décider comment accepter ou non des droits d'usage.

● Dispositions du Code minier

Le droit minier est fixé par la Loi n° 1/21 du 15 octobre 2013, portant Code minier du Burundi, lequel texte est une révision du Décret-loi n° 1/138 du 17 juillet 1976, portant Code minier et pétrolier du Burundi, en ses dispositions sur les mines et les carrières. Concrètement, on doit donc en déduire que les dispositions de ce dernier texte relatives aux ressources pétrolières demeurent celles de 1976, en attendant des « *lois particulières* » comme il en est disposé à l'article 1^{er} du nouveau Code : « *Les dispositions du présent Code s'appliquent à toutes les opérations de prospection, de recherche, d'exploitation industrielle et artisanale, de transformation, de détention, de transport et de commerce ainsi que de la fermeture des mines, des substances minérales ou fossiles, des eaux thermales et des produits de carrière sur le territoire et dans les eaux territoriales de la République du Burundi, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux qui sont réglés par des lois spéciales.* ».

Les dispositions de ce Code minier sont relativement classiques, y compris au regard des liens avec les questions foncières. Sans oublier, hélas, le respect de la nouvelle mode pseudo-juridique consistant à réécrire les définitions juridiques les plus banales, sans mesurer qu'il y a déjà une langue juridique !

Sans surprise, on trouve à l'article 7 une affirmation désormais quasi générale dans les pays concernés, celle de la propriété de l'État sur les ressources minières : « *Les gisements des substances minérales ou fossiles soumis au régime légal des Carrières ou des Mines constituent la propriété exclusive de l'État. Cette propriété relève de la souveraineté permanente de l'État sur ses ressources naturelles et est inaliénable, imprescriptible et distincte de la propriété du sol.* ». Comme on le remarque, même les carrières, pourtant généralement sans grande valeur marchande, sont soumises à la propriété de l'État. Autre remarque, on pourrait s'interroger sur la rédaction de la deuxième phrase de l'article qui pourrait être comprise comme une interdiction d'accéder aux matières constitutives des gîtes et donc d'exploitation ! Et ce, malgré l'article 9 du même Code qui dispose : « *Seuls les titulaires d'un titre minier d'exploitation, d'un permis d'exploitation artisanale ou d'un permis d'exploitation de carrière obtenu conformément au présent Code peuvent acquérir, aux conditions qu'il prescrit, la propriété sur les substances minérales extraites ou les produits de carrière tirés d'un gisement.* ».

Le principe posé par l'article 9 alinéa 1 vu ci-dessus est d'autant plus important qu'il a des liens avec la question foncière ; ainsi l'alinéa 2 du même article dispose-t-il : « *Le principe énoncé à l'alinéa premier est applicable également aux propriétaires de tout terrain recelant ou susceptible de receler des gisements. La propriété du sol n'emporte aucun droit de prospection, de recherche, d'exploitation, de transformation ou de détention des substances minérales et des produits de carrière se trouvant ou susceptibles de se trouver sur le fonds du propriétaire.* ».

Autre principe classique mais important au regard de la propriété foncière, celui établi par l'article 76 : « *Les terrains, les bâtiments, les ouvrages tels que les voies de communications, les voies ferrées, les forages et les retenues d'eau, les équipements, les machines, les appareils et les engins de toute nature fixés avec emprise au sol à demeure, nécessaires à l'exploitation des gisements, au stockage, au traitement et au transport des produits extraits à l'intérieur du périmètre d'exploitation constituent les dépendances immobilières du permis d'exploitation.* ». Autrement dit, il y a, comme toujours en ce genre de situation, une atteinte au droit de propriété foncière, au moins pour le temps d'exploitation, et, compte tenu de l'utilisation du qualificatif « *immobilières* », une sorte de superposition singulière de deux droits de propriété, un foncier, l'autre « minier-foncier ».

C'est un régime moins « ouvert » qui est prévu pour l'exploitation artisanale, évidemment moins importante économiquement. En effet l'article 91 du Code minier dispose que « *le bénéficiaire d'un*

permis d'exploitation artisanale ne peut, sauf accord préalable des propriétaires, se livrer à ses activités sur des terrains de culture ni entraver l'irrigation ». Comme on le remarque, ce n'est même pas une question de faculté, de négociation, mais un interdit légal. Ce qui est plus que confirmé par l'article 101 alinéa 2 du même Code : « *Le permis d'exploitation artisanale ne confère à son titulaire aucun droit de propriété sur le périmètre pour lequel il est accordé (...)* ».

Concernant les carrières, on retrouve un peu les mêmes ambiguïtés juridiques à travers l'article 107 : « *Le propriétaire du sol ne peut s'opposer à l'exploitation industrielle de la carrière (sous-entendu, a contrario, il pourrait s'opposer à l'exploitation artisanale...).* Toutefois une indemnité juste et préalable pour tout ou partie du sol qui est affecté par la recherche ou l'exploitation de la carrière ainsi que les cultures et constructions qui s'y trouvent, lui est accordée par l'exploitant. ». On admire la rédaction : une indemnité est « accordée », comme s'il s'agissait d'une faveur, alors qu'encore une fois, il s'agit d'une violation légale d'un droit constitutionnellement protégé !

Le Chapitre II du Titre IV du Code minier est consacré aux « *Relations des titulaires de titres miniers ou des permis d'exploitation artisanale des carrières avec les propriétaires du sol* ». Curieusement, encore une fois, on note l'absence des exploitations industrielles de carrière, alors que les problèmes fonciers y sont a priori susceptibles d'être plus importants. Le chapitre traite des sujétions qui s'imposent aux titulaires de titres miniers avec les propriétaires du sol, comme des prérogatives qui découlent de leurs titres miniers.

Concernant les « sujétions » autrement dit les contraintes, l'article 126 dispose : « *Aucune activité de recherche ou d'exploitation de substances minérales ou de carrière ne peut être entreprise en surface sans l'autorisation du Ministre dans une zone de cent mètres de part et d'autre des voies de communication, des conduites d'eau, des canalisations de transports, de fluide, d'énergie ou d'informations, et généralement à l'entour de tous les travaux d'utilité publique et les ouvrages d'art.* ». Seule question relativement à cet alinéa 1, où sont les propriétaires du sol ? Heureusement, l'alinéa 2 du même article est un peu plus relatif au sujet : « *Outre l'autorisation prévue à l'alinéa précédent, des activités ou des travaux de recherche ou d'exploitation de substances minérales ou de carrière doivent pour être menées à l'entour de propriétés closes, de villages, d'agglomérations, des groupes d'habitations, des puits ou des forages, des édifices religieux et des lieux de sépulture, recueillir préalablement le consentement des personnes physiques et morales concernées.* ». Malheureusement, le texte est muet sur les conditions d'application d'un tel principe !

Pour finir sur la question de ces rapports entre foncier et minier, il convient de citer l'article 128 : « *L'occupation des terrains nécessaires à l'activité de prospection, de recherche ou d'exploitation de substances minérales et aux industries qui s'y rattachent, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre du titre minier ou de l'autorisation de prospection ainsi que le passage sur ces terrains pour les mêmes fins, s'effectuent selon les conditions et modalités établies par la réglementation en vigueur* » (ne s'agit-il pas a priori de la matière d'un code minier ?). Et l'article continue : « *L'occupation de ces terrains ouvre au profit du propriétaire du sol ou de l'occupant traditionnel ou coutumier le droit à indemnisation.* ». Le texte ne précise pas sur quelles bases s'organise cette occupation, pour s'en tenir à cette seule question.

Au total, on peut évidemment s'interroger sur la cohérence d'ensemble de ces dispositions dont la maîtrise paraît pour le moins largement incertaine.

● Dispositions du Code de l'Environnement

Le Code de l'Environnement est établi par la Loi n° 1/010 du 30 juin 2000, portant Code de l'Environnement de la République du Burundi²⁹.

Les dispositions pertinentes sont celles du Chapitre I 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.* ».

29. *Bulletin Officiel du Burundi*, n° 6/2000, pp. 371-390.

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 protégée. 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 réforme du Code foncier en 2011 ne semble pas avoir de conséquences sur les dispositions du Code de l'Environnement.

● **Stratégie nationale d'utilisation durable des terres**

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

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 a été 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.* ». ●

Annexe : Législation du Burundi

● Décentralisation

Constitution

- Loi n° 1/010 du 18 mars 2005 portant Constitution de la République du Burundi
- Constitution du 7 juin 2018

Décentralisation

- 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, pp. 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° 530/540/059 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° 1/015 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
- Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010, portant révision de la Loi n° 1/016 du 20 avril 2005, portant organisation de l'administration communale
- Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014, portant révision de la Loi n° 1/02 du 25 janvier 2010, portant organisation de l'administration communale
- Loi n° 1/16 du 25 mai 2015, portant modalités de transfert de compétences de l'État aux communes
- Loi n° 01/02 du 3 mars 2016, portant réforme de la fiscalité communale au Burundi

● Textes domaniaux et fonciers

- 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, pp. 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, pp. 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, pp. 215-216)
- Loi n° 1/008 du 1^{er} 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 1^{er} septembre 1986, portant Code foncier au Burundi (*BOB*, n° 2/91, pp. 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, pp. 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)
- Loi n° 01/11 du 11 juillet 2008, régissant les procédures de vente des biens du domaine privé de l'État

- Décret n° 1/16 du 6 août 2008, portant modification de certaines dispositions du Décret-loi n° 1/13 du 24 novembre 1986, portant fixation des droits d'enregistrement en matière foncière
- Loi n° 1/13 du 9 août 2011, portant révision du Code foncier du Burundi
- Décret n° 100/191 du 29 juin 2012, portant création, missions, composition et fonctionnement du Comité interministériel de pilotage de la réforme foncière au Burundi
- Loi n° 01/31 du 31 décembre 2013, portant révision de la Loi n° 1/01 du 4 janvier 2011, portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens
- Loi n° 1/26 du 15 septembre 2014, portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens, ainsi que la procédure suivie devant elle
- Ordonnance n° 1 du 27 octobre 2014, portant règlement d'ordre intérieur de la Cour spéciale des terres et autres biens
- Décret n° 100/241 du 29 octobre 2014, portant révision du Décret n° 100/186 du 5 octobre 1989, portant organisation de l'Institut national géographique du Burundi
- Ordonnance ministérielle n° 770/035 du 30 janvier 2016, portant modalités d'inventaire des biens immeubles domaniaux
- Décret n° 100/114 du 30 mai 2016, portant procédure d'enregistrement des biens immeubles domaniaux
- Décret n° 100/129 du 23 juin 2016, portant modalités d'application des dispositions du Chapitre 3 « Des droits fonciers certifiés », de la Loi n° 1/13 du 9 août 2011, portant révision du Code foncier du Burundi
- Décret n° 100/15 du 30 janvier 2017, portant organisation de la Commission foncière nationale et son Secrétariat permanent
- Loi n° 1/07 du 13 mars 2019, portant révision de la Loi n° 1/31 du 31 décembre 2013, portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des Terres et autres biens
- Loi n° 1/08 du 13 mars 2018, portant révision de la Loi n° 1/26, du 15 septembre 2014, portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence la Cour spéciale des Terres et autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle
- Loi n° 1/05 du 20 février 2020, portant fixation des droits d'enregistrements en matière foncière

● Environnement/Ressources naturelles

Eau

- Loi n° 1-02 du 26 mars 2012, portant Code de l'Eau au Burundi

Environnement

- Loi n° 1/010 du 30 juin 2000, portant Code de l'Environnement de la République du Burundi (BOB, n° 6/2000, pp. 371-390)

Forêts et aires protégées

- Loi n° 01/10 du 30 mai 2011, portant création et gestion des aires protégées au Burundi
- Loi n° 1/07 du 15 juillet 2016, portant révision du Code forestier

Mines

- Décret-loi n° 1/138, portant Code minier et pétrolier de la République du Burundi (BOB, n° 7 à 8bis/77, pp. 309-340)

- **Urbanisme**

- Loi n° 01/09 du 12 août 2016, portant Code de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction au Burundi

- **Textes divers**

- Code d'organisation et de la compétence judiciaires du 17 mars 2005
- Loi organique n° 1/17 du 17 mai 2014, portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales
- Décret n° 100/198 du 15 septembre 2014, portant révision du Décret n° 100/95 du 28 mars 2011, portant missions, organisation et fonctionnement du ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme
- Décret n° 100/086 du 26 juillet 2018, portant organisation du ministère des Transports, des Travaux publics, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire