

**REFUGIES ET DEPLACES AU BURUNDI:  
DESAMORCER LA BOMBE FONCIERE**

7 octobre 2003



# TABLE DES MATIERES

<b>SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>i</b>
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>II. ORIGINES POLITIQUES ET JURIDIQUE DE LA BOMBE FONCIERE BURUNDAISE .....</b>	<b>3</b>
A. UN REGIME POST-COLONIAL D'ENCADREMENT ET D'EXPLOITATION DE LA PAYSANNERIE ...	3
1. Le cas des biens des réfugiés de 1972 .....	3
2. Les cas de sociétés para-étatiques de développement rural et la dilapidation des terres domaniales .....	5
B. L'INFLATION DES SPOLIATIONS DEPUIS LE DEBUT DE LA GUERRE.....	6
C. LE CODE FONCIER DE 1986, OUTIL IDEAL POUR LA LEGALISATION DES SPOLIATIONS .....	7
<b>III. LES CONDITIONS D'UNE APPLICATION REUSSIE DE L'ACCORD D'ARUSHA .....</b>	<b>9</b>
A. LES PROPOSITIONS DE L'ACCORD D'ARUSHA .....	9
B. LA CREATION D'UN SYSTEME JUDICIAIRE TRANSITIONNEL SPECIFIQUE POUR LES QUESTIONS FONCIERES .....	10
<b>IV. CONCLUSION .....</b>	<b>14</b>
<b>ANNEXES</b>	
A. CARTE DU BURUNDI .....	15
B. ELEMENTS FONDAMENTAUX DU SYSTEME FONCIER PRE-COLONIAL ET DU SYSTEME COLONIAL D'ENCADREMENT PAYSAN .....	16

## **REFUGIES ET DEPLACES AU BURUNDI:**

### **DESAMORCER LA BOMBE FONCIERE**

### **SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS**

La signature d'un accord définitif de cessez-le-feu et la suspension permanente des hostilités, aussi élusives soient-elles aujourd'hui, risquent de produire le retour massif d'une population déracinée qui n'attendra pas que le pays soit fin prêt à les accueillir pour rentrer chez elle. Le rapatriement et la réinstallation rapides d'environ un million de Burundais ne pourront se faire dans de bonnes conditions que s'ils bénéficient d'une préparation minutieuse. Aujourd'hui, le gouvernement de transition comme la communauté internationale n'ont pas pris la mesure des conséquences politiques qu'un tel retour pourrait avoir sur le pays, notamment pour la gestion de la question foncière. Les conflits fonciers pourraient en effet devenir une nouvelle source de déstabilisation pour la transition au lendemain de la signature d'un cessez-le-feu définitif.

Les réfugiés et déplacés – principales victimes du conflit burundais – attendent, depuis la signature de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000, les dividendes du processus de paix. Le Burundi a déjà connu un précédent dramatique en terme de rapatriement de réfugiés. Lors de la victoire électorale du FRODEBU en 1993, environ 50 000 réfugiés de 1972 étaient rentrés spontanément au pays. Leur arrivée a été très difficilement gérée par le nouveau pouvoir, piégé entre la nécessité de réinstaller des réfugiés spoliés de leurs biens par l'ancien régime et la peur des populations tutsi d'être les principales victimes de ce rapatriement. Les manifestations de familles tutsi expropriées avaient contribué fortement à la dégradation de la situation politique qui aboutit à un coup et à l'assassinat du président Ndadaye le 21 octobre.

Le Burundi a connu deux vagues de départs massifs de réfugiés. La première s'est produite en 1972 suite

au génocide perpétré par l'armée burundaise contre l'élite hutu, entraînant la fuite de quelques 300 000 personnes, principalement en Tanzanie. Puis en 1993, l'assassinat de Melchior Ndadaye et les massacres qui ont suivi ont entraîné de nouveaux déplacements et de nouveaux départs, renouvelés depuis lors après chaque vague de violence. Après dix ans de guerre, on estime à plus de 500 000 le nombre de réfugiés dans les camps de l'ouest de la Tanzanie et à 300 000 ceux qui se sont dispersés ou ont été réinstallés dans des conditions précaires sur l'ensemble du territoire tanzanien. Simultanément, on compte environ 281 000 déplacés permanents au Burundi, vivant sur 226 sites répertoriés. Tous les mois 100 000 civils en moyenne sont également temporairement déplacés en raison de la poursuite des combats.

Tous ces réfugiés et déplacés ont pu, à des degrés divers, être les victimes de spoliations foncières. Côté Hutu, les réfugiés de 1972 originaires de la plaine très fertile de l'Imbo ont été quasi systématiquement spoliés de tous leurs biens sous les régimes Micombero et Bagaza. Ceux de 1993 ont été moins victimes de spoliations foncières, mais leur réinstallation n'en sera pas pour autant aisée. Comme pour les déplacés tutsi installés temporairement sur des sites périurbains, beaucoup ont été victimes de profiteurs de guerres qui ont saisi l'occasion de l'absence ou du décès des propriétaires légitimes de parcelles pour se les approprier indûment ou les revendre à profit. Mais si elles se sentent généralement plus en sécurité autour des villes, ces populations déplacées n'y bénéficient pour autant d'aucune sécurité foncière et doivent pouvoir s'assurer de la restitution totale de leurs biens ou de l'obtention de compensations appropriées si elles renoncent à les récupérer. Les mêmes profiteurs de

guerre ont également bénéficié de la corruption rampante existant dans les structures administratives et politiques du pays pour s'approprier des terres domaniales pouvant servir à la réinstallation des réfugiés.

A ce jour, le gouvernement burundais et la communauté internationale n'ont pas encore pris la mesure des défis que le retour et la réinstallation des réfugiés et déplacés risquent de représenter. Ceux-ci vont non seulement tester la capacité administrative du gouvernement de transition et la volonté de la communauté internationale de soutenir la reconstruction burundaise, mais ils constitueront sans aucun doute une source de tension permanente pour la transition. Pendant les premiers mois de l'application de tout accord global de cessez-le-feu, les déçus du processus de paix saisiront toute les opportunités possibles de manipulation politique pour bloquer les réformes.

Une surenchère politique est possible tant du côté hutu que du côté tutsi sur la question de la restitution des terres des réfugiés et déplacés et de l'insuffisance ou du retard des compensations et réparations allouées aux familles expropriées ou réinstallées sur des terres domaniales. L'insatisfaction prévisible d'un grand nombre de réfugiés ne pouvant récupérer leurs biens est un terrain idéal de mobilisation politique pour le groupe rebelle toujours absent du processus de paix, le Parti pour la libération du peuple Hutu – Forces Nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) d'Agathon Rwasa. De même, si la question foncière devient un enjeu de mobilisation électorale, elle pourrait devenir une menace pour la transition.

Dans ce contexte, le désamorçage de la bombe foncière à travers la mise en place d'un système judiciaire transitionnel exclusivement réservé à cet effet est une mesure d'urgence que le gouvernement de transition doit mettre en œuvre sans tarder. Cette mesure d'urgence est bien entendue complémentaire d'autres réformes structurelles que doit entreprendre l'Etat burundais. Mais la préparation politique du retour et de la réinstallation des réfugiés et déplacés est désormais une priorité. L'insertion de l'institution des *bashingantahe* dans le processus opérationnel de réinstallation devrait permettre de faire en sorte qu'au lendemain de la signature d'un accord définitif de cessez-le-feu, la question foncière ne déstabilise pas dramatiquement la transition.

## RECOMMANDATIONS

### Au gouvernement de transition:

1. Engager immédiatement la révision du code foncier et son harmonisation avec les autres textes juridiques relatifs à la question foncière. S'assurer notamment de la reconnaissance explicite du droit des femmes à la propriété foncière.
2. Suspendre toutes les allocations des terres domaniales à des personnes privées et révoquer toutes les transactions de terres domaniales effectuées depuis le début de la transition.
3. Réviser le texte de loi s'y afférant afin de garantir l'indépendance administrative et financière de la Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés

### A la Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés (CNRS):

4. Mettre immédiatement en place la sous-commission terre en y laissant des sièges vacants pour les représentants de la rébellion
5. Lancer un programme de réhabilitation de l'institution des *bashingantahe* destiné à avoir, sur chaque colline, un comité de gestion de la réinstallation des réfugiés et déplacés.
6. Etablir dans chaque province un tribunal foncier et édicter:
  - (a) les règles précises guidant la réinstallation des réfugiés et déplacés sur leur propriétés;
  - (b) les critères de compensation pour les familles expropriées;
  - (c) les critères de réinstallation sur les terres domaniales;
  - (d) le montant des réparations pour les familles ne pouvant réintégrer leurs anciennes propriétés; et
  - (e) réaffirmer le droit des veuves à bénéficier pleinement de la propriété des terres de leurs maris décédés.
7. Engager un dialogue avec l'Eglise catholique en vue d'allouer une partie de son patrimoine foncier inexploité pour la réinstallation des réfugiés et déplacés.
8. Créer un fond fiduciaire destiné à financer la réhabilitation de l'institution des

*bashingantahe*, la création de tribunaux fonciers dans chaque province et les compensations et réparations destinées à être versées aux familles expropriées ou aux familles ne pouvant récupérer leurs biens.

9. Constituer un registre cadastral des terres rurales.

#### **Aux bailleurs de fonds du Burundi:**

10. Financer le fond fiduciaire de la CNRS pour autant que celle-ci aura pu fournir des garanties de bonne gestion et d'indépendance administrative et financière du gouvernement.

**Nairobi/Bruxelles, 7 octobre 2003**

## REFUGIES ET DEPLACES AU BURUNDI: DESAMORCER LA BOMBE FONCIERE

### I. INTRODUCTION

Les conflits sur la propriété foncière sont récurrents au Burundi. Il ne se passe pas de semaine, sinon de jour, sans que l'une ou l'autre radio de Bujumbura rapporte des incidents liés à des problèmes de terre. Ces conflits proviennent presque à chaque fois, de la région naturelle de l'Imbo, une bande de terre qui s'étend du nord au sud, à l'ouest du Burundi. Cette plaine, qui longe le lac Tanganyika, regorge de terres alluvionnaires très fertiles et, par conséquent, très recherchées depuis que le colonisateur y a éliminé la mouche tsé-tsé qui l'avait maintenue insalubre et longtemps inhabitée. La plaine de l'Imbo abrite ainsi la commune la plus riche du pays, Rumonge.

Ces conflits fonciers ne sont pas nécessairement politisés. Dans un pays où plus de 95% de la population vit de l'agriculture de subsistance et où l'Etat tire 65% de ses revenus et l'essentiel de ses devises du secteur primaire, la terre représente la principale ressource économique nationale dont l'acquisition est un objet normal de convoitise. Cependant, alors que le Burundi amorce une phase délicate de sa transition, marquée par le retour probable d'environ un million de réfugiés et déplacés sur leurs communes d'origine, la question foncière doit faire l'objet d'une attention toute particulière afin qu'elle ne se transforme pas en véritable bombe politique pour la transition.<sup>1</sup>

En effet, plusieurs logiques socio-démographiques, économiques et politiques rendent particulièrement difficile la question foncière au Burundi et

notamment la gestion de la réinstallation des réfugiés et déplacés sur leur terre d'origine. Depuis 1972, date des premières grandes vagues de départ consécutif au génocide des élites hutu perpétré sous Michel Micombero, les parcelles appartenant aux réfugiés sont devenues de plus en plus exiguës du fait de leur occupation par les populations restantes, ayant connu par ailleurs une croissance démographique rapide. Les terres sont également devenues de moins en moins fertiles en raison de leur surexploitation par des méthodes culturales inadaptées. Enfin, les meilleures terres ont aussi été convoitées par l'establishment politico-militaire tutsi en quête d'accumulation primitive, désireux d'entretenir des cheptels et de s'approprier les rares ressources économiques du pays.

Or, aujourd'hui, pour les centaines de milliers de réfugiés et de déplacés intérieurs, les négociations pour la signature d'un cessez-le-feu définitif soulèvent les mêmes espoirs qu'avaient soulevé les élections de 1993: la fin prochaine de la guerre et la possibilité de retourner chez soi. Et 'chez soi', veut dire, au Burundi, sur la propriété familiale. Avant même les premiers accords de cessez-le-feu de décembre 2002 entre le président Buyoya et certains chefs rebelles, des milliers de réfugiés sont rentrés spontanément, avec ou sans l'assistance du Haut commissariat aux réfugiés (HCR), transportés par l'espoir et la certitude que l'intégration prochaine des combattants de la rébellion au sein des forces armées burundaises mettrait fin une fois pour toutes au conflit burundais. Le retour dans leurs biens est une préoccupation primordiale des rapatriés, et pour les occupants illégaux de ces biens, une source d'inquiétude susceptible d'être politiquement manipulée par les ennemis de la transition. Les réfugiés de 1993 ont été moins victimes de spoliations foncières institutionnalisées, mais leur réinstallation n'en sera pas pour autant aisée. Comme pour les déplacés tutsi installés

<sup>1</sup> Ce rapport est le premier volet d'une enquête sur la problématique du retour et de la réinstallation des réfugiés et déplacés au Burundi. Un second volet est consacré à la gestion et aux enjeux politiques du rapatriement et de la réinstallation eux-mêmes et sera prochainement publié.

temporairement sur des sites périurbains, beaucoup ont été victimes de profiteurs de guerres qui ont saisi l'occasion de l'absence ou du décès des propriétaires légitimes de parcelles pour se les approprier indûment ou les revendre à profit. Si elles se sentent généralement plus en sécurité autour des villes, ces populations déplacées n'y bénéficient pour autant d'aucune sécurité foncière et doivent pouvoir s'assurer de la restitution totale de leurs biens ou de l'obtention de compensations appropriées si elles renoncent à les récupérer. Les mêmes profiteurs de guerre ont également bénéficié de la corruption rampante existant dans les structures administratives et politiques du pays pour s'approprier des terres domaniales pouvant servir à la réinstallation des réfugiés.

Le retour et la réinstallation de ces réfugiés et déplacés est un exercice politique extrêmement délicat. En octobre 1993, trois mois après les élections générales remportées par le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) de Melchior Ndadaye, un groupe d'habitants Tutsi de la zone Minago, commune de Rumonge, s'était attroupé devant le siège de la présidence pour réclamer de nouvelles terres en échange de celles qu'il avait été obligé de rendre aux rapatriés hutu. La première préoccupation des rapatriés hutu avait été de retrouver leur *itongo* ou propriété familiale, et d'en expulser les occupants tutsi. Ces expulsions contribuèrent à envenimer dramatiquement la situation politique du pays, même si les manifestants avaient acquis ces terres illégalement. Les leaders de l'Union pour le progrès national (UPRONA) défaits pendant les élections, profitèrent de la situation pour mobiliser la population tutsi contre le nouveau régime. La victoire électorale du FRODEBU et le rapatriement des réfugiés hutu furent ainsi perçus dans la communauté tutsi comme une menace économique et politique. Le 21 Octobre, le président Ndadaye était assassiné.

Dix ans plus tard, l'application d'un possible accord de cessez-le-feu et des réformes des services de sécurité représente un moment extrêmement dangereux pour la transition. Pendant les premiers six mois - au moins - de cette mise en application, les perdants du processus de paix risquent de saisir toute opportunité de manipulation politique pour bloquer les réformes et mobiliser la population contre le processus de paix. Une surenchère politique est possible au prétexte de la restitution des terres des réfugiés ou de l'absence de compensations pour les familles expropriées. L'insatisfaction

prévisible d'un grand nombre de réfugiés ne pouvant récupérer leurs biens est un terrain idéal de mobilisation politique pour le groupe rebel toujours absent du processus de paix, le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) d'Agathon Rwasa. Enfin, le Burundi se trouve déjà en situation pré-électorale. Les alliances se forment et se reforment en prévision des échéances politiques de la fin de la transition. Si la question foncière devient un enjeu électoral, elle pourrait devenir une menace pour la transition et le processus de paix en général.

Le présent rapport vient montrer aux acteurs confrontés à la problématique foncière, que cette question est essentiellement une affaire de justice. Il attire l'attention sur la nécessité de la dépolitiser pour limiter toute manipulation. Il montre l'impératif de pallier les tares du système judiciaire actuel grâce au recours à un système judiciaire transitionnel consensuel, fondé sur une réhabilitation urgente de l'institution des *bashingantahe*, afin de constituer des tribunaux fonciers indépendants, à même de gérer la question épineuse de la réinstallation des réfugiés et déplacés.

## II. ORIGINES POLITIQUES ET JURIDIQUE DE LA BOMBE FONCIERE BURUNDAISE

Une juste appréhension de la question foncière burundaise nécessite la restitution historique de sa problématique avec, comme point de repère, la période post-coloniale. En effet, le contrôle de l'occupation des terres par les autorités politiques, la marginalisation des mécanismes traditionnels consensuels de règlement des conflits terriens ou l'arsenal juridique destiné à assurer ce contrôle et à légaliser les spoliations, sont l'expression d'un régime d'encadrement et d'exploitation de la paysannerie, qui plonge ses racines dans la période coloniale.

Le contrôle, hérité de la colonisation, du droit et de l'accès à la terre par les autorités politico-administratives fut renforcé par le système post-colonial d'encadrement et d'exploitation de la paysannerie. En particulier, le système judiciaire traditionnel consensuel exercé par les *bashingantahe*, hommes intègres, unanimement respectés et totalement indépendants des pouvoirs publics, fut habilement manipulé, puis marginalisé. Depuis 1972, l'aliénation, par l'Etat, des terres des victimes du génocide, aboutit à l'accumulation des spoliations sous couvert d'un arsenal juridique renforçant les inégalités et consacrant les appropriations illégales de terres privées ou domaniales.

Enfin, depuis le début de la guerre, l'écroulement de l'appareil administratif et l'explosion de la corruption ont fait des réfugiés et déplacés hutu et tutsi les doubles victimes des combats. En plus de la détresse consécutive à la violence, des profiteurs de guerre ont pu s'approprier indûment leurs parcelles ou les revendre à profit.

### A. UN REGIME POST-COLONIAL D'ENCADREMENT ET D'EXPLOITATION DE LA PAYSANNERIE

Après l'indépendance, les élites burundaises qui héritent du pouvoir colonial vont perpétuer et renforcer le système de domination et de contrôle

des populations hérité de la colonisation.<sup>2</sup> La manipulation, la mise sous tutelle puis la quasi-disparition de l'institution des *bashingantahe* – hommes intègres indépendants du pouvoir politique régulant l'accès à la terre en période pré-coloniale – facilitent l'instauration de l'arbitraire et de la corruption, qui affectent particulièrement le droit et l'accès à la terre, notamment après l'instauration de la dictature militaire dominée par l'oligarchie tutsi de Bururi consécutive au génocide de 1972. Depuis lors, les conflits fonciers se sont multipliés de façon exponentielle et représentent plus de 80 % des cas pendant devant les cours et tribunaux.<sup>3</sup>

Deux types de spoliations symbolisent le système post-colonial d'encadrement et d'exploitation de la paysannerie. Il y a, d'abord, les terres appartenant aux réfugiés de 1972, qui ont été redistribuées par l'Etat à de nouveaux propriétaires sur la base de textes de lois violant les droits fondamentaux des réfugiés. Il y a, ensuite, les cas des sociétés paratatiques de développement rural comme la Société de développement de Rumonge qui, au nom de l'Etat, a pris et aménagé des propriétés de particuliers pour planter une nouvelle variété de palmier, puis les a redistribuées de façon arbitraire, attribuant un hectare aux uns et deux aux autres sans tenir compte ni des superficies détenues auparavant, ni de l'absence des exilés, ni du droit à l'indemnisation pour ceux qui ont été expropriés.

#### 1. Le cas des biens des réfugiés de 1972

Après le génocide de 1972, de nombreuses terres furent abandonnées par leurs propriétaires hutu, exilés en Tanzanie, en particulier dans les communes Rumonge et Nyanza-lac, respectivement en provinces de Bururi et Makamba. L'administrateur de Rumonge, Damas Nyambere, procéda par exemple à l'attribution des terres inoccupées suite au décès ou au départ en exil des centaines de milliers de Hutu. Ces propriétés étaient généralement plantées de palmiers, de bananiers et de caféiers et pouvaient parfois s'étendre sur plus de 10 ha. Les terres appartenant aux réfugiés ne furent pas les seules à être spoliées. A l'époque, tous les Hutu étaient considérés comme des *bamenja* ou grands criminels. Il suffisait qu'une famille tutsi du sud jette

<sup>2</sup> Cf. Annexe B: Eléments fondamentaux du système foncier pré-colonial et de l'encadrement colonial de la paysannerie.

<sup>3</sup> République du Burundi, "Rapport définitif sur l'inventaire des terres domaniales au Burundi, enquête de Mars-Octobre 2001", Bujumbura, janvier 2002.



son dévolu sur une propriété pour qu'elle l'obtienne, même si elle était occupée par son propriétaire.<sup>4</sup>

Les bénéficiaires de ces spoliations étaient essentiellement des familles tutsi originaires de la région naturelle, peu fertile, du Mugamba, principalement des communes Vyanda, Rutovu, Matana et Bururi, en province de Bururi. La plupart étaient des paysans, s'installant sur les terres reçues. D'autres, les louèrent, ou se contentèrent de venir récolter les noix de palmes sans entretenir les palmiers.<sup>5</sup>

Peu après son arrivée au pouvoir lors d'un coup en novembre 1976, le Colonel Bagaza, estima qu'il était temps de mettre officiellement fin à ces spoliations. Il prit deux décrets à cet effet: le décret du 30 décembre 1976 sur le retour, dans le domaine de l'Etat, des terres irrégulièrement attribuées et le décret n°01/n°1/19 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration, dans leurs droits, des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972-1973.

En application de ce dernier, le Colonel Stanislas Mandi, alors ministre de l'intérieur, produisit une ordonnance instituant une commission, connue depuis comme "la Commission Mandi". Sa mission avouée était de procéder à la restitution des terres spoliées à leur propriétaire pour encourager le retour des réfugiés. En réalité, les deux décrets et les travaux de la commission Mandi servirent à légaliser des spoliations massives.

En effet, la procédure exigeait de déposer une plainte devant la commission en indiquant l'occupant illégal de la propriété réclamée ainsi que la taille de sa propre famille. La solution consista à partager la terre litigieuse entre l'occupant et le plaignant. Celui-ci était donc dépouillé d'une partie de sa terre en toute légalité. Bien plus, très peu d'anciens réfugiés rentrèrent à l'époque pour déposer plainte, de sorte que leur terre ne fut réclamée par personne, comme ce fut le cas dans la zone Minago.<sup>6</sup>

En définitive donc, comme l'écrit Jean-Marie Sindayigaya, la commission Mandi "*autorisait des familles tutsi, venues du Mugamba et d'ailleurs, à s'installer dans les maisons et les propriétés laissées*

*par les victimes et les exilés hutu dans la fertile et riche plaine de l'Imbo*".<sup>7</sup>

De véritables latifundias ont ainsi été constituées. Devenus des paysans sans terre, les paysans spoliés étaient obligés, pour survivre, de revendre des noix de palmes (*imise*) achetés auprès de ceux-là même qui les ont dépouillés de leur propriété. Les latifundiaires, quant à eux, construisent des villas et achètent des voitures avec le produit de ces terres volées qu'ils exploitèrent en toute quiétude et impunité. Les latifundiaires de Rumonge et de Nyanza-lac perçoivent sans aucun doute le retour des réfugiés de 1972 comme une sérieuse menace pour leur bien-être économique.

L'accumulation de ces terres a de plus connu au fil des ans une justification politique. Elle fut souvent présentée par les nouveaux occupants comme de justes représailles contre des réfugiés hutu accusés d'être auteurs ou complices des massacres perpétrés contre les populations tutsi de la région en 1972. De même, dans les camps de réfugiés, la spoliation des terres est à l'origine de la création du PALIPEHUTU. Le désir ardent de rentrer et de récupérer leur *itongo*, occupée par ceux qui sont considérés comme "l'ennemi" tutsi, est l'une des sources de mobilisation politique des paysans réfugiés hutu. Le dossier des spoliations consécutives au génocide de 1972 reste ainsi politiquement très sensible.

En 1993, on vit des habitants de Minago manifester devant la présidence de la République. Les maisons et les terres qu'ils occupaient -depuis qu'ils les avaient reçues de la Commission Mandi, clamaient-ils- venaient d'être rendues à leurs propriétaires rapatriés, et ils juraient qu'ils ne quitteraient pas les lieux avant qu'on leur ait indiqué où aller. En réalité, l'UPRONA les avait fait venir et les utilisait pour faire monter la pression politique sur le président Ndadaye juste avant le coup d'Etat du 21 octobre.<sup>8</sup>

C'est depuis 1972 que la question foncière commença à être politisée par ceux qui voulaient expliquer les différentes crises socio-politiques burundaises ou justifier le coup d'Etat de 1993. Le retour des réfugiés de longue date est présenté comme un problème existentiel pour la minorité tutsi

<sup>4</sup> Entretiens ICG, Résidents de Rumonge, octobre-décembre 2002.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Jean-Marie Sindayigaya, *Grands lacs: Démocratie ou Ethnocratie* (L'Harmattan, 1998), p. 108.

<sup>8</sup> Ils étaient encadrés par des ténors de ce parti tels que Alphonse Kadege et Luc Rukingama.

qui y perdrait nécessairement ses acquis économiques et sociaux. Les réponses apportées par l'Accord d'Arusha à cette délicate question foncière n'ont pour le moment pas été mises en oeuvre. Le plus grand obstacle est également la politisation et la corruption du système judiciaire, qui ne bénéficie d'aucune confiance de la part de la population.

Le décret-loi n° 1/01 du 22 janvier 1991, qui a remplacé le décret-loi n°1/19 du 30 juin 1977 relatif à la réintégration dans leurs droits des personnes ayant quitté le Burundi suite aux événements de 1972 et 1973, est le seul instrument juridique de référence pour les terres appartenant aux réfugiés de longue durée.<sup>9</sup>

C'est sur cette base que le retour de plusieurs réfugiés a été géré après la création, par le décret-loi n°1/01 du 12 janvier 1991, de la Commission nationale de rapatriement (CNR), sous la première présidence de Pierre Buyoya. Cette commission a été confrontée à deux vagues importantes de retour des réfugiés de longue durée: après les élections de 1993 et en 1998, au début de la deuxième guerre du Congo. Après le retour massif des réfugiés suite aux élections de 1993, la CNR intervint pour régler des différends fonciers à Rumonge. Mais aussitôt Ndadaye tué, les occupants illégaux retournèrent sur les terres spoliées. Le cas du chef de zone de Vyanda, Monsieur Ntakayoberana, mérite une mention spéciale. Débuté par la CNR, ce monsieur a pourtant réoccupé, et exploite toujours, des terres appartenant à 7 familles et s'étendant sur plus de 10 hectares en zone Kigwena, secteur Kalonda, vallée de Mugakere.<sup>10</sup>

## 2. Les cas de sociétés para-étatiques de développement rural et la dilapidation des terres domaniales

La région de Rumonge est également connue pour ses nombreuses et riches palmeraies. La Société régionale de développement de Rumonge (SRDR) couvre la plaine qui s'étend, en province Bururi, entre les rivières Ruzibazi (frontière nord, avec Bujumbura rural) et Nyengwe (frontière sud, avec la province Makamba). En 1982, elle décida de

remplacer les plantations existantes par une nouvelle espèce de palmier.<sup>11</sup>

Au préalable, elle avait recensé tous les propriétaires de palmiers en comptant le nombre de pieds appartenant à chacun, puis procéda à leur destruction. Elle promit aux propriétaires de leur verser une indemnisation d'un peu plus de 9000 francs par pied, puis de leur restituer leur terrain avec les nouvelles plantations, lorsque celles-ci seraient stabilisées. Mais au moment de cette restitution, plusieurs injustices furent commises.

D'une part, la SRDR, qui avait replanté 135 pieds de palmier par hectare, restitua l'équivalent d'un hectare pour 125 à 150 pieds recensés auparavant. En conséquence, les anciens propriétaires ne reçurent qu'une partie des superficies réquisitionnées par la SRDR, car celle-ci ne tint compte que des seuls palmiers, alors que les propriétés d'origine comprenaient aussi des bananiers, des caféiers et des cultures vivrières. Parfois même, ils étaient obligés d'accepter une plantation ailleurs que sur leur ancienne propriété. D'autre part, des personnes qui n'avaient pas de palmiers au moment du recensement comme des cadres de la SRDR et des officiers supérieurs de l'armée reçurent des plantations.

Enfin, depuis 1994, la SRD de Rumonge, devenue l'Office de l'huile de palme (OHP), demande aux bénéficiaires des nouvelles plantations de palmier de lui rembourser les frais engagés pour l'acquisition des plants en Côte d'Ivoire, le transport et la main d'œuvre à concurrence de 160.000 francs par ha pendant 4 ans. Bien entendu, les anciens propriétaires refusent de payer, arguant qu'ils ont déjà été spoliés de leur terre et que c'est eux, au contraire qui sont créanciers de l'entreprise.

Un autre projet, PIA-RUBUBU ou Projet d'intensification agricole en communes Rumonge, Burambi et Buyengero, s'occupe des cultures vivrières. Il dépend du Ministère de l'Agriculture et est financé par l'Autriche. Lui aussi a procédé aux mêmes démarches que la SRDR: réquisitions de terres agricoles pour améliorer les méthodes et la production. Mais, en fin de compte, il a exproprié certains paysans par les mêmes méthodes. Le scénario fut le même à Nyanza-lac.

Ainsi, outre les spoliations flagrantes opérées par la commission Mandi, beaucoup de dignitaires du

<sup>9</sup> Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, (AAPRB), Annexe IV, Rapport de la Commission IV, point 1.2.3. b).

<sup>10</sup> Enquête ICG à Rumonge et Nyanza lac, septembre 2002.

<sup>11</sup> Ibid.

régime UPRONA et officiers tutsi de l'armée burundaise ont pu obtenir au cours des années de nombreuses propriétés dans cette même plaine de l'Imbo ou sur ses contreforts, soit en achetant des terres privées à vil prix, soit en recevant en concession, sous le couvert de divers projets de développement, des terres domaniales dans les zones les plus fertiles tels que Rugombo, Cibitoke, la réserve naturelle de la Rusizi ou dans les collines surplombant Bujumbura.

## **B. L'INFLATION DES SPOILIATIONS DEPUIS LE DEBUT DE LA GUERRE**

La guerre a également apporté son lot de spoliations sous l'effet combiné des déplacements de population, des destructions et de la généralisation de l'impunité. L'épuration ethnique des quartiers de Bujumbura en 1994-1995 donna ainsi lieu à un grand nombre de spoliations aux détriments des populations hutu comme dans le quartier de Kamembe:

La procédure était d'exproprier systématiquement tous les occupants, de remettre en commun et de remembrer les terres –en rétrécissant la superficie des anciennes parcelles- afin de les redistribuer. Dans beaucoup de cas, la propriété a été remise aux spéculateurs, dont le seul but était de revendre les lotissements aussi rapidement que possible, sans indemnité au propriétaire légal. Une enquête parlementaire a permis de constater qu'aucune demande écrite n'existait pour les actions entreprises ni de la part du ministre des Travaux publics, ni de la part de la mairie de Bujumbura, et que la redistribution des parcelles se faisait dans un contexte d'absence totale de référence juridique, surtout en ce qui concerne l'avis préalable et l'indemnisation. L'absence de transparence dans la gestion de la redistribution a conduit à des conflits graves, notamment lorsqu'une même parcelle a été attribuée entièrement ou en partie soit à plusieurs personnes différentes, soit à des personnes étrangères à l'ancienne propriété, soit encore à un descendant d'un propriétaire parmi d'autres. (...) Un troisième élément qui est apparu dans l'enquête était l'utilisation abusive du pouvoir d'Etat (la plupart du temps, la détention et la confiscation des titres des parcelles) vis-à-vis de personnes qualifiées par l'autorité de la zone d'arrogant ou de récalcitrant, c'est-à-dire ceux qui ont osé

protester. (...) Des propriétés et des équipements ont été endommagés ou détruits, et/ou les propriétaires se sont déplacés volontairement ou l'ont été de force. Afin de transférer des propriétés dans ces conditions sous des principes légaux, des agents de l'Etat ont recouru habilement à certaines procédures administratives qui permettent à l'Etat de redistribuer ces propriétés, accompagnées de techniques d'intimidation en cas de besoin. Ces techniques ont consisté notamment à séquestrer des personnes sur bases d'accusations vagues, comme la participation à des bandes armées.<sup>12</sup>

Depuis la signature des Accords d'Arusha en août 2000, et avec la fin programmée du régime Buyoya, une course à la parcelle s'est également développée sur l'intégralité du territoire burundais. De fait, l'accumulation foncière ne se limite plus aux seules régions de l'Imbo, ni aux seuls traditionnels barons du système. Dans les provinces de l'intérieur, gouverneurs, administrateurs communaux et même les chefs de zone rivalisent d'ardeur pour distribuer, en échange de substantiels dessous de table, terres domaniales rurales et parcelles urbaines aux militaires, politiciens et autres hommes d'affaires. Ils sont en effet les seuls autorisés à céder des biens fonciers de l'Etat et la perspective d'un changement de régime a motivé une véritable curée. Les victimes en sont tout aussi bien tutsi que hutu. La guerre a en fait apporté son lot d'opportunités aux détenteurs du pouvoir économique tutsi et hutu, qu'ils soient connectés ou non à l'oligarchie politico-militaire de Bururi, et leur a permis de profiter de la détresse des déplacés pour acheter des parcelles à vil prix. A Gitega notamment, des représentants de l'Eglise catholique ont abusé de leur pouvoir d'achat pour acheter des parcelles auprès des populations déplacées et ont ainsi fait preuve d'une boulimie foncière peu compatible avec leur mission d'assistance aux plus démunis.<sup>13</sup>

Et la curée a continué sans interruption depuis le début de la transition. Un rapport publié en janvier 2002 sur l'inventaire des terres domaniales a

<sup>12</sup> Franck van Acker et Stephan Marysse, "Le coût de la guerre au Burundi: une décennie perdue", *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 1999-2000, CERGLA/L'Harmattan (Anvers/Paris), pp. 50-51.

<sup>13</sup> Entretien ICG, résidents de Gitega, Juin 2003.

identifié 141.266 ha de terrains libres non boisés.<sup>14</sup> Depuis lors, les autorités administratives locales ont pu avoir connaissance de toutes les parcelles susceptibles d'être attribuées dans chaque zone de leur territoire. Cette enquête a été réalisée avec l'appui du HCR, en prévision du retour des réfugiés devant être réinstallés sur de nouvelles terres. Le rapport a été aussi utilisé par ceux qui détiennent un pouvoir administratif pour distribuer des parcelles supplémentaires du domaine privé de l'Etat, comme le montre le cas du marais de Gatakwa.

Le marais de Gatakwa, zone Kigwena, était occupé par plusieurs familles. En plus des cultures vivrières, ils y avaient planté des bananiers et des caféiers. Beaucoup périrent ou durent s'exiler en 1972 et les terres restèrent inexploitées, notamment après leur inondation.

Comme elle le fit ailleurs, la SRD procéda à la redistribution de ces terres. Les nouveaux bénéficiaires réhabilitèrent le marais et se mirent à la culture du riz, puis, au fur et à mesure que le sol renfermait moins d'eau, des patates douces et, enfin, commencèrent à planter des palmiers. En 1986, Gatakwa est réservé aux seules cultures vivrières, mais en 1996, l'OHP décide de planter des palmiers. Les exploitants adressèrent une lettre à l'administrateur communal pour dire qu'ils ne devaient pas être expropriés. En fait, un problème d'interprétation se posait: alors que certains bénéficiaires de parcelles reconnaissaient que la cession par la SRD était provisoire, d'autres la prétendaient définitive.

En 1999, l'OHP avait planté 150 ha qu'il commença à redistribuer en catimini. Informés, d'anciens exploitants déposèrent des plaintes devant la Cour administrative. Cela n'empêcha pas le directeur de l'OHP de continuer à céder des parcelles tels les deux hectares accordés, le 17 décembre 1999, à Monsieur Ndayizamba André, gouverneur de Bururi.

Sous la pression incessante des paysans lésés, le ministre de l'Agriculture finit par désigner, le 4 octobre 2001, une Commission de distribution des parcelles à Gatakwa chargée de donner des propositions concrètes à cet effet. Prenant pour critères et officiellement pour raisons de transparence "les gens les plus démunis, les rapatriés, les veuves et

veufs sans terres",<sup>15</sup> elle établit la liste des personnes bénéficiaires. Ce qui ne transparait pas du tout sur cette liste, c'est que des membres de la commission s'y inscrivirent eux-mêmes ou y inscrivirent leur épouse.

C'est le cas de Monsieur Nyandwi Aloys, Directeur Général de l'OHP qui se retrouve sur la liste (n° d'ordre 254) ou des deux députés qui siégeaient dans la commission. L'un de ces derniers est Monsieur Nahindavyi Ndanga Alphonse dont la femme, Madame Banyankiyubusa Sophie, est reprise sous les n° 250. L'autre est Monsieur Ruzagiriza Gérard dont l'épouse, Madame Kanyambo Rusi, figure sous le n°247. Ce dernier n'est même pas de Rumonge, mais ressortissant de la province Kirundo, au nord du Burundi. L'administrateur communal de Rumonge de l'époque, le Major Bashirahishize Antoine, figure également sur la liste (n°248). Aucune de ses personnalités ne peut être qualifiée de démunie. Aucune d'elles n'est ni rapatriée, ni veuf ou veuve sans terre.

### C. LE CODE FONCIER DE 1986, OUTIL IDEAL POUR LA LEGALISATION DES SPOILIATIONS

Les principaux textes de loi relatifs à la question foncière, tels que le Code foncier de 1986 ont servi à légaliser les spoliations accumulées au cours des années. Le Code foncier<sup>16</sup> notamment, consacra l'occupation illégale et les spoliations perpétrées par l'establishment politico-militaire de Bururi sur les biens des réfugiés rescapés du génocide de 1972.

Alors que l'exposé des motifs avancés pour obtenir son adoption par l'Assemblée nationale parle de modernisation et d'unification du droit foncier, "*le code foncier reprend, pour l'essentiel, la réglementation issue de la période coloniale non seulement avec sa classification tripartite des terres (celles relevant de la domanialité, celles formant la propriété immatriculée et soumises au droit écrit et celles demeurant régies par le droit coutumier), mais aussi avec ses incohérences et ambiguïtés. Au lieu d'unifier, le code maintient un système hybride juxtaposant droit écrit et droit coutumier... (et) comme tels des concepts créés par la législation*

<sup>14</sup> République du Burundi, "Rapport définitif", op. cit., p. 144.

<sup>15</sup> Procès-verbal de la Commission de distribution des parcelles à Gatakwa, Ch. III, Exécution de la mission, Bujumbura, le 15 décembre 2001.

<sup>16</sup> Loi n°1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant sur le Code foncier du Burundi

coloniale mais qui n'ont jamais été définis ni réglementés, tels les titres d'occupation".<sup>17</sup>

Le Code annonce ainsi: "Nonobstant les droits reconnus aux particuliers, l'Etat dispose d'un droit éminent de gestion du patrimoine foncier national (Article 2)", tout en indiquant que "le patrimoine foncier national comprend des terres domaniales et des terres non domaniales", ces dernières étant, précise-t-il, toutes celles qui "appartiennent à des personnes physiques ou morales de droit privé" (article 8).

Après avoir classé les terres, domaniales ou non, en urbaines et rurales (article 9), le code les distingue selon leur affectation et ajoute: "Cette dernière résulte en principe de l'usage fait de la terre par son occupant. Elle peut toutefois être imposée par l'autorité publique" (article 10, alinéa 2).

L'Etat s'arroge donc le droit de s'immiscer dans la gestion d'une propriété privée, sans même faire allusion à la cause d'utilité publique ou à une juste indemnisation. L'article 29 dispose également que: "Celui qui acquiert un immeuble et en jouit paisiblement pendant trente ans en acquiert la propriété par prescription". Cet article est très significatif des objectifs non-affichés du Code foncier. Il est tout d'abord muet sur les conditions d'acquisition. Peut importe si celle-ci est légale ou pas. Il vient ainsi protéger tous ceux qui se sont appropriés les maisons, les terres (sans oublier les comptes en banque) des centaines de milliers de hutu tués ou exilés en 1965, 1969 et 1972.

En déterminant les conditions d'une prescription, le code reconnaît-il implicitement qu'il y a eu acquisition illégale d'immeubles mais sans faire allusion à la nature ou aux conséquences pénales d'un tel délit. On retrouve cette notion de prescription aux articles 231 et 329. Le premier mentionne *les terres acquises par prescription* parmi les biens faisant partie du domaine privé de l'Etat (5°). Le second stipule que:

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:

1. Soit constatés dans un certificat d'enregistrement à la suite d'une cession de terres domaniales, d'une mutation entre vifs ou à cause de la mort, ou du fait de la prescription acquisitive.<sup>18</sup>
2. Soit reconnus aux titulaires de droits privatifs exercés en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente, lors même qu'ils ne seraient pas encore constatés dans un certificat d'enregistrement.

Le recours au concept de prescription pour gérer la question foncière au Burundi est sans doute nécessaire. Mais puisque "la prescription est un délai au terme duquel on ne peut plus, soit contester la propriété d'un possesseur, soit poursuivre l'exécution d'une obligation ou la répression d'une infraction (prescription extinctive)",<sup>19</sup> les conditions de cette prescription doivent être clairement définies. Elles devraient logiquement n'intervenir qu'après l'épuisement d'une période suffisante pour que puissent être reçus le plus grand nombre de recours possible, proposant une date limite pour l'introduction des différends par les rapatriés auprès de l'instance habilitée.

Comme le propose l'équipe chargée de la révision du code foncier, "l'Etat ne devrait pas rester sous la menace permanente (infinie) de demandes de restitution des terres".<sup>20</sup> Il faudra arrêter une date butoir pour le règlement des différends liés au conflit burundais et marquer le passage du statu quo au "nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire" que préconise l'Accord d'Arusha.<sup>21</sup> Mais cela doit être fait de manière concertée entre les parties concernées et être inscrit dans un code foncier révisé.

Enfin, la procédure prévue par le code est une aubaine pour les prédateurs des terres dites domaniales (chapître III, section 3). En effet, quiconque désire obtenir la cession ou la concession d'une terre du domaine privé de l'Etat adresse une demande dans ce sens à l'autorité compétente, par l'intermédiaire de l'administrateur communal (article 255). Cette demande ouvre la

<sup>17</sup> Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement (MATE), "Termes de référence du mandat de la consultation en vue de la révision du code foncier", mimeo, non daté.

<sup>18</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>19</sup> *Dictionnaire encyclopédique Larousse*, édition 2000.

<sup>20</sup> Rapport de mission, 24 décembre 2001, p.10, par. 3.

<sup>21</sup> Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (AAPRB), Protocole I, chapitre II, Article 5, alinéa 1.

voie à une enquête de vacance s'il s'agit d'une terre rurale (article 260, c) et est affichée pendant un mois à la commune, afin de donner à toute personne la possibilité de faire valoir son opposition éventuelle, laquelle possibilité est portée à la connaissance du public (article 261).

L'autorité compétente (article 265) accorde la cession ou la concession lorsque la terre demandée fait effectivement partie du domaine privé de l'Etat (cas des terres de nombreux réfugiés). Tout tiers s'estimant lésé peut cependant, dans les six mois, saisir le tribunal compétent (article 269). La décision préalable qui ne fait l'objet d'aucun recours pendant le délai légal devient définitive et exécutoire (article 271). Ce mode d'acquisition est une source certaine d'injustice pour les réfugiés, dont les terres sont réputées inexploitées, intégrées au domaine privé de l'Etat, et qui se trouvent dans l'impossibilité de s'opposer à leur cession ou concession.

Des centaines d'hectares sont ainsi concédées aux membres de l'establishment, mais les projets ayant motivé leur octroi sont rarement réalisés. Les terrains sont alors (illégalement) loués aux paysans qui doivent payer une redevance annuelle ou céder une partie de leur production au nouveau propriétaire, une version moderne des bageregwa. Dans la plaine de la Rusizi, 189 cas de ce genre, font l'objet d'investigations du ministère de l'Aménagement du territoire.

### III. LES CONDITIONS D'UNE APPLICATION REUSSIE DE L'ACCORD D'ARUSHA

#### A. LES PROPOSITIONS DE L'ACCORD D'ARUSHA

L'accord d'Arusha prend très au sérieux les problèmes liés à la question foncière et prévoit des mesures spéciales pour les résoudre. Il évoque ainsi la question qui se pose de "*trancher entre la restitution de leurs biens aux expatriés et la sauvegarde des droits acquis par les propriétaires actuels*".<sup>22</sup>

Avant de préconiser différentes mesures concrètes, il pose les principes que le gouvernement doit respecter pour encourager le retour des réfugiés et des sinistrés et assurer leur réinstallation et leur réinsertion. C'est, entre autres, que "*le retour doit être volontaire et doit se faire dans la dignité avec des garanties de sécurité (...); les mécanismes d'accueil doivent être mis en place avant le retour; le rapatrié doit récupérer ses biens selon les lois en vigueur au Burundi après l'entrée en vigueur de l'Accord*"<sup>23</sup> ou que "*tout réfugié et/ou sinistré doit pouvoir récupérer ses biens, notamment sa terre; si un récupération s'avère impossible, chaque ayant droit doit recevoir une juste compensation et/ou indemnisation*".<sup>24</sup>

L'Accord d'Arusha invite également le gouvernement à mettre en place "*une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) qui a pour mandat d'organiser et de coordonner (...) le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et à se réinsérer*", ainsi qu'une "*sous-commission de la CNRS ayant pour mandat spécifique de traiter les questions relatives aux terres*".<sup>25</sup>

Il indique ensuite les buts et les objectifs que la CNRS doit atteindre, notamment "*assurer l'équité dans la répartition des ressources entre les groupes ethniques d'une part et les provinces d'autre part*".<sup>26</sup>

<sup>22</sup> AAPRB, Annexe IV, Rapport de la Commission IV, Reconstruction et développement, 1.4.3.2., Les problèmes.

<sup>23</sup> AAPRB, Protocole IV, chapitre premier, article 2, c), d) et e).

<sup>24</sup> Ibid, article 8, b).

<sup>25</sup> Ibid, article 3, a) et b).

<sup>26</sup> Ibid, article 4, f)

Il énonce, enfin, les mécanismes qui doivent être appliqués pour résoudre toutes les questions liées aux terres tels que la révision de la politique de distribution des terres de manière à accorder la priorité à la réinstallation des sinistrés, un inventaire des propriétés urbaines détruites en vue de les viabiliser pour les redistribuer ou les remettre prioritairement aux propriétaires d'origine.<sup>27</sup> Quant aux missions spécifiques de la sous-commission des terres, il s'agit "*d'examiner l'ensemble des cas concernant les terres des réfugiés de longue date et les terres domaniales*" ainsi que "*les cas litigieux et les allégations d'abus dans la (re)distribution des terres*".<sup>28</sup>

Le Code foncier du Burundi, disent les négociateurs d'Arusha, doit être révisé afin de l'adapter aux problèmes actuels relatifs à la gestion des terres<sup>29</sup> et "*la politique de distribution ou d'attribution de nouvelles terres devra tenir compte de la protection de l'environnement et de la régulation hydraulique du pays par la sauvegarde des forêts*".<sup>30</sup> La préservation de l'environnement est un impératif pour le développement durable.

Les négociateurs d'Arusha ont également prévu la réforme du système judiciaire et la réhabilitation de l'institution traditionnelle des *bashingantahe*. *Le pouvoir judiciaire, stipule-t-il, "est impartial et indépendant et est régi exclusivement par la Constitution. Nul ne peut s'ingérer dans le fonctionnement du judiciaire"*.

Enfin, la réhabilitation de l'ordre d'Ubushingantahe est prévue au Protocole I, ch II, art 7 point 27. "*Le Conseil des Ubushingantahe siège à l'échelon de la colline. Il rend la justice dans un esprit de conciliation* (Protocole II, ch I, art 9 point 8)".

L'ensemble de ces mesures n'est aujourd'hui quasiment pas appliqué. L'absence effective de cessez-le-feu est habituellement présentée comme la raison de cette non-application de l'accord d'Arusha mais les raisons précises qui expliquent l'absence d'application des mesures relatives mise en place de la CNRS sont autant d'ordre politique que financier. La CNRS avec ses fonctions de reconstruction et de réhabilitation des populations sinistrés représente à la fois un formidable outil de mobilisation électorale

que tous les partis signataires d'Arusha se dispute, et un canal privilégié de déboursement de l'aide internationale qui ne dispose aujourd'hui d'aucune garantie précise de bonne gestion.<sup>31</sup> Cependant, la préparation du retour des populations réfugiés et déplacés demande des moyens. Il est essentiel qu'un fond fiduciaire disposant de toutes les garanties nécessaires d'indépendance et de transparence de gestion soit créé à cet effet et soutenu par les bailleurs de fonds du Burundi afin de soutenir une stratégie efficace d'application de l'Accord d'Arusha.

## **B. LA CREATION D'UN SYSTEME JUDICIAIRE TRANSITIONNEL SPECIFIQUE POUR LES QUESTIONS FONCIERES**

Les autorités concernées par la gestion de la question foncière, tel le Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et des rapatriés sont bien conscientes des enjeux et des obstacles qui se dressent sur le chemin de la CNRS, et parlent même d'une "véritable révolution en perspective", de sorte qu'il faut veiller à gérer la question des terres avec précaution. L'option du gouvernement serait de régler d'abord quelques cas, de préférence à l'amiable, pour s'appuyer ensuite sur les exemples ainsi réussis.<sup>32</sup> Cette position attentiste et réactive est totalement inadaptée à la préparation du retour des réfugiés. La CNRS se doit absolument de prendre les devants et de créer les conditions optimales de réinstallation des réfugiés tout en évitant tout risque de destabilisation de la transition. Ici, une stratégie judiciaire transitionnelle d'application de l'accord d'Arusha est nécessaire pour éviter tout débordement.

**Etablir les principes d'action.** Au vu de la méfiance qui s'est installée entre les citoyens et le système judiciaire actuel, il est en effet essentiel de séparer la justice formelle de la question des terres, et recourir à une justice transitionnelle consensuelle pour gérer la question foncière. Tout d'abord, les principes d'action doivent être clairement établis.

<sup>27</sup> *ibid*, article 8, e), f), i)

<sup>28</sup> *ibid*, article 8, j)

<sup>29</sup> *ibid*, article 8, h) et j)

<sup>30</sup> Commission IV, 1.4.3.3., h).

<sup>31</sup> Cf. ICG Africa Report N°57, "A framework for responsible aid to Burundi", 21 February 2003. L'analyse ne reviendra pas ici sur les autres problèmes politiques soulevés sur l'indépendance et la composition de la CNRS dans son autre rapport sur le rapatriement et la réinstallation.

<sup>32</sup> Entretien ICG, Ministre de la réinsertion et de la réinstallation des réfugiés et déplacés, Bujumbura, août 2003.

- Le principe de la compensation et/ou indemnisation, qui sera appliqué au propriétaire se trouvant dans “*l'impossibilité de récupérer ses biens, notamment sa terre*” doit être clarifié. Il est indispensable de déterminer, avec le plus de clarté possible, les critères en fonction desquels la récupération d'un bien (terre, maison, compte en banque, pension) sera impossible et de préciser les bases d’*“une juste compensation et/ou indemnisation”*.
- Compte tenu des conditions conflictuelles qui ont présidé à l'occupation des terres privées ou domaniales, le principe romain de la propriété (*res ad dominum clamat, c'est-à-dire toute chose se réclame de son propriétaire*) doit primer. Le droit de propriété foncière ne peut ainsi être aliéné sans l'accord ni en l'absence du propriétaire.
- Les droits des veuves à jouir pleinement de la propriété familiale doit également être réaffirmé afin d'éviter toute spoliation supplémentaire liée au processus de réinstallation.

Ainsi, on ne pourrait envisager cette impossibilité de récupération que lorsque l'intéressé est incapable d'indiquer l'emplacement d'un bien dont il prétend être le propriétaire, ce qui pourrait rendre possible le recensement préalable des personnes sinistrées susceptibles de ne pas récupérer leur terre. Tous les autres cas doivent être réglés par les mécanismes consensuels convenus.

C'est dans cette perspective que la commission des terres doit également vérifier si les cessions et concessions gratuites en faveur de certaines personnes morales (associations à caractère scientifique, philanthropique, religieux, social ou culturel) ont des superficies qui répondent “*aux besoins des installations prévues*”, celles-ci étant réalisées “*sous peine de déchéance, dans les délais prévus, en rapport avec la destination des terres*” et si les terrains cédés sont “*restés affectés aux œuvres des organismes donataires*” ou n'ont pu “*être aliénés, donnés en location ou grevés de droits réels que moyennant l'autorisation préalable et écrite de l'autorité cédante ou concédante*”.<sup>33</sup> La sous-commission pourrait notamment engager un dialogue avec l'Eglise catholique – de loin, le

premier propriétaire foncier au Burundi - pour évaluer dans quelles mesure une partie de ses biens ne pourraient pas être cédés pour faciliter la réinstallation des réfugiés et déplacés.

Le Code foncier prévoit, en effet, que “*toute terre concédée peut être reprise par l'autorité concédante si elle devient nécessaire à la réalisation d'un projet d'utilité publique* (article 320)”. Ici, par exemple, la sous-commission des terres de la CNRS doit évaluer dans quelle mesure les nombreuses terres détenues par les organisations religieuses pourraient être saisies et redistribuées. C'est aussi dans ce contexte que les Batwa sans terre devraient recevoir des parcelles. Il y va de la réconciliation nationale et de la survie de ces centaines de milliers de paysans lésés dans leurs droits et sans autre perspective économique, à moyen terme, que la production vivrière.

**Identifier et nommer des conseils de *bashingantahe* sur chaque colline.** Deuxièmement, un système national de justice transitionnel voué exclusivement à la gestion de la question foncière doit être mis en place. Sur chaque colline, la Commission des terres de la CNRS doit procéder à l'identification et à la nomination de conseils de *bashingantahe* voués à la résolution de tout conflit foncier consécutif au retour et à la réinstallation des réfugiés et déplacés. Un tribunal foncier indépendant doit également être nommé de façon consensuelle dans chaque province pour recevoir en appel les litiges n'ayant pu être résolu au niveau des collines.

La justice burundaise est dénoncée, par le gouvernement lui-même, dans la politique sectorielle du ministère,<sup>34</sup> comme largement partisane, incompétente et corrompue. Dans une analyse critique de la situation actuelle, cette politique sectorielle stigmatise, entre autres, le non-respect du code foncier en matière de délivrance des titres de propriété dû à la corruption aggravée par la multiplicité des services cadastraux; la formation générale disparate et juridique inadéquate des magistrats des tribunaux de résidence et leur inadaptation à la complexité des dossiers liés à la crise, alors que ce sont eux qui connaissent des litiges portant sur les propriétés foncières; la dépendance de ces mêmes tribunaux de résidence de l'administration communale; le fonctionnement de ces juridictions de

<sup>33</sup> Code foncier, articles 323, 324 et 326.

<sup>34</sup> Ministère de la Justice, Politique sectorielle 2002-2004, Document adopté par le Conseil des ministres du 31 mai 2002, pp. 11-19.



proximité en dehors des normes préétablies et l'enrichissement de plaideurs malhonnêtes au détriment de leurs concitoyens en particulier en matière foncière; la complaisance des notaires dans la rédaction ou l'authentification des actes, etc. Dans un tel contexte, il est illusoire d'attendre le règlement des conflits fonciers du système judiciaire actuel.

Pour pouvoir présider correctement au règlement de ces différends, le système judiciaire burundais a besoin d'une véritable refondation. Une telle refondation relève d'un véritable changement de société que le seul processus de paix en cours n'est peut-être pas en mesure de produire dans les délais, très courts, qui concernent la question foncière. Bien plus, les lenteurs procéduriales des tribunaux du Burundi sont légendaires et il est peu probable qu'une réforme judiciaire effective, c'est-à-dire des textes et, surtout, des pratiques, intervienne aussi rapidement que l'acuité du problème foncier l'exige.

Cet état de fait est une raison supplémentaire pour séparer, la question des terres de la justice classique et recourir à une justice transitionnelle négociée, en gardant à l'esprit la recommandation de la Commission IV à la Sous-commission des terres de la CNRS: "L'objectif est non seulement la restitution de leurs biens aux rapatriés, mais aussi la réconciliation entre les groupes ainsi que la paix dans le pays".<sup>35</sup>

Dès lors, la justice, gratuite, réconciliatrice et non punitive, exercée par les *bashingantahe*, doit être largement associée à cette justice transitionnelle, car "dans un pays où près de 80% des litiges portent sur la propriété foncière, le rôle des juridictions traditionnelles incarnées par les *bashingantahe* devrait être repensé de manière à désengorger les tribunaux de droit écrit minés par la corruption et le trafic d'influence".<sup>36</sup>

Sans doute certains *bashingantahe*, dans certaines régions, exigent-ils "une rétribution préalable, non plus en nature comme jadis, mais en monnaie sonnante et trébuchante",<sup>37</sup> mais l'institution des *bashingantahe* est la seule dont l'implication dans la restauration et le maintien d'un ordre juste et équitable (*intahe*) peut servir le processus de paix et la neutralisation politique de la bombe foncière. Des enquêtes, menées à travers tout le pays dans le cadre

du projet PNUD-BDI/99/003,<sup>38</sup> ont identifié quelque 34.000 *bashingantahe* traditionnellement investis, et dont l'autorité morale est toujours reconnue par la population. Des exemples de règlements pacifiques de litiges fonciers abondent, réussis grâce à ces *bashingantahe* et sans l'intervention douteuse des cours et tribunaux.

Malheureusement, les démarches entreprises depuis quelque temps pour réhabiliter l'institution traditionnelle des *bashingantahe* suscitent beaucoup de controverses et ne garantissent pas le résultat escompté. Une course contre la montre semble avoir été lancée pour introniser le plus de *bashingantahe* possible en satisfaisant des intérêts politiques.<sup>39</sup>

Deux aspects essentiels doivent être respectés pour la réhabilitation de cette institution à des fins de justice transitionnelle. D'une part, si l'institution traditionnelle des *bashingantahe* était présente à travers tout le pays, les *bashingantahe* sont toujours investis sur leur colline d'origine. La juridiction traditionnelle locale dans laquelle ils siègent est d'ailleurs dite *intahe yo ku mugina*, c'est-à-dire le tribunal du terroir. Ainsi, un *mushingantahe* qui déménageait devait, avant d'être admis par les *bashingantahe* de sa nouvelle colline, donner une réception appelée *agasimbamugazo* ou 'le droit de traversée'. Sans doute parce que la première condition pour devenir *umushingantahe* était de "faire preuve de bonne éducation et avoir une conduite irréprochable".<sup>40</sup> Or cela ne pouvait être vérifié ni confirmé que par l'entourage, qui pouvait observer le candidat dans sa vie quotidienne, et ce depuis son enfance.

D'autre part, aucune autorité politico-administrative ne pouvait devenir *umushingantahe* car parmi les rôles des *bashingantahe* il y avait celui de *parrainer les gouvernants (guhagarikira abategetsi)*,<sup>41</sup> du

<sup>35</sup> Accord d'Arusha, Commission IV.

<sup>36</sup> Ministère de la Justice, op. cit p.17.

<sup>37</sup> Ibid, p.16.

<sup>38</sup> Appui à la bonne gouvernance, réhabilitation de l'institution des *bashingantahe*: recensement.

<sup>39</sup> D'aucuns soupçonnent les architectes de cette initiative d'être de connivence avec l'establishment politique pour rejeter le suffrage universel direct au profit d'un suffrage indirect dans lequel l'Ordre des *bashingantahe* en cours de montage pourrait constituer un corps de grands électeurs acquis aux barons du régime. Ceux-ci pourraient alors s'assurer leur maintien au pouvoir par un véritable blanchiment électoral et donc démocratique.

<sup>40</sup> Kagabo L., Ntabona A. et Allii, *La réactualisation de l'institution des bashingantahe*, Université du Burundi, Bujumbura, 1991.

<sup>41</sup> Ibid.

sous-chef au roi lui-même. Tous les Burundi connaissent le proverbe *Kananira abagabo ntiyimye* ou 'celui qui résiste aux conseils des *bashingantahe* ne peut devenir roi'. L'institution des *bashingantahe* fut le modèle, avant la lettre, de ce que doit être la société civile burundaise contemporaine.

Quant à la désignation dans les quartiers urbains, le plus simple serait d'exiger, pour ceux-ci, une période minimum de résidence dans le quartier ainsi qu'un sondage public de moralité. Dans tous les cas, il est indispensable de respecter une période minimum d'observation par l'entourage quotidien du candidat et, bien entendu, celui-ci ne doit, en aucune manière, être une autorité politico-administrative.<sup>42</sup>

La meilleure procédure de réhabilitation de l'institution des *bashingantahe* est celle qui laisserait l'initiative de leur désignation aux populations locales. Le sondage d'opinion prévu par le projet du PNUD, "pour être assuré de répondre aux attentes de la population en général et des *bashingantahe* eux-mêmes et d'autres milieux intéressés ou avisés, en particulier",<sup>43</sup> permettra de lever ces équivoques et toute hypothèque sur cette réhabilitation vitale des valeurs d'Ubushingantahe, qui ont constitué les fondations de la maison Burundi et participent de la culture de la paix et de la bonne gouvernance visée par les négociations d'Arusha.

Ce système judiciaire transitionnel voué à la gestion de la question foncière devrait être placé sous l'autorité de la sous-commission terre de la CNRS. Celle-ci dispose déjà de pouvoirs judiciaires, puisque parmi les actions qu'elle est chargée de mener, elle doit notamment "connaître du contentieux né à l'occasion des opérations de réinstallation et/ou de réinsertion des sinistrés

(article 4, j)".<sup>44</sup> De fait, celle-ci devra également créer dans chaque province et de façon consensuelle des tribunaux fonciers, indépendants du système judiciaire actuel, chargé de régler les conflits n'ayant pu être résolu au niveau des collines. Ces tribunaux fonciers devraient notamment jouir des pouvoirs d'enquête judiciaire conformément à l'article 12, alinéa 2 de l'accord d'Arusha, qui statue que "ni le secret professionnel, ni le secret bancaire ne sont opposables à la Commission". Les décisions de ces tribunaux fonciers devraient de fait avoir force exécutive et être appliquées par les services administratifs et policiers.

---

<sup>42</sup> Cela fut le cas notamment en juillet 2002 dans le cadre du projet de réhabilitation de l'institution des *bashingantahe* financée par l'Union Européenne. Le secrétaire général du gouvernement et trois anciens ministres, MM Pie Ntiyankundiye, Laurent Nzeyimana, Balthazar Habonimana et Jean-Pacifique Nsengiyumva, ont été désignés. De telles erreurs doivent faire l'objet d'une attention particulière et être systématiquement corrigées.

<sup>43</sup> Union Européenne (UE), Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Centre de Recherche et d'Information sur le Développement (CRID), Termes de référence pour un sondage d'opinion sur le projet BDI/02/B01QQ, BDI/02/U02/JA, Décembre 2002.

---

<sup>44</sup> Loi établissant la Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés, Loi N°1/017, du 13 décembre 2002.

#### IV. CONCLUSION

Avec la réforme des forces de sécurité, le retour des réfugiés et déplacés représente l'un des enjeux politiques centraux de la transition burundaise. A ce jour, le gouvernement burundais et la communauté internationale n'ont probablement pas encore pris la mesure des défis que ce retour et cette réinstallation risquent de représenter. Ceux-ci vont non seulement tester la capacité administrative du gouvernement de transition et la volonté de la communauté internationale de soutenir la reconstruction burundaise, mais ils constitueront sans aucun doute une source de tension permanente pour le processus de paix.

Le Burundi doit se préparer urgemment à accueillir les réfugiés et déplacés. Le désamorçage de la bombe foncière à travers la mise en place d'un système judiciaire transitionnel exclusivement réservé à cet effet est une mesure d'urgence que le gouvernement de transition doit mettre en œuvre sans tarder. Cette mesure est bien entendue complémentaire d'autres réformes structurelles que doit entreprendre l'Etat burundais. Celle du système judiciaire et la révision de ses codes et lois perpétuant les systèmes d'exploitation de la population sont au cœur de la stabilisation à long terme du pays et de l'établissement d'une société démocratique au Burundi. Mais le temps joue contre le processus de

paix, et l'insertion de l'institution des *bashingantahe* dans le processus opérationnel de réinstallation des réfugiés et déplacés devait permettre de faire en sorte que celui-ci ne déstabilise pas la transition.

Parallèlement, la préparation du retour des populations réfugiés et déplacés demande des moyens. Il est essentiel qu'un fond fiduciaire disposant de toutes les garanties nécessaires d'indépendance et de transparence de gestion soit créé et soit soutenu par les bailleurs de fonds du Burundi afin de soutenir une stratégie efficace d'application de l'Accord d'Arusha. Un registre cadastral doit également être établi, la dilapidation des terres domaniales stoppées, et un dialogue établi avec l'Eglise catholique pour évaluer quelle pourrait être sa contribution à la réinstallation des sinistrés. Autant de mesures qui peuvent et doivent être prises en préparation de l'arrêt des combats et qui contribueront à créer la dynamique de paix aidant à l'arrêt des combats. Aujourd'hui, plus que jamais, la communauté internationale doit aider les Burundais à faire le pari de la paix et leur montrer qu'une gestion consensuelle et réconciliatrice des dossiers politiques les plus sensibles comme celui de la question foncière et de la réinstallation des sinistrés est non seulement possible, elle est souhaitable et peut-être réalisée dès à présent.

**Nairobi/Bruxelles, 7 octobre 2003**

ANNEXE A  
CARTE DU BURUNDI



## ANNEXE B

### ELEMENTS FONDAMENTAUX DU SYSTEME FONCIER PRE-COLONIAL ET DU SYSTEME COLONIAL D'ENCADREMENT PAYSAN

Avant la colonisation,<sup>45</sup> le contrôle de l'occupation des terres confère aux autorités politiques un pouvoir énorme, tempéré néanmoins par un système judiciaire consensuel et équitable. Les aspects essentiels de la propriété foncière traditionnelle sont (i) sa destination, (ii) son caractère collectif, (iii) son mode d'acquisition et (iv) les méthodes de résolution des différends. Il existe ainsi des domaines privés du mwami (roi), des terres agricoles réservées à la production vivrière, des terres à vocation agro-pastorale destinées essentiellement aux pâturages et des terres vierges que l'on pourrait qualifier de domaniales.

Traditionnellement, la terre (comme le bétail d'ailleurs) appartient au mwami, évoqué parfois comme *Nyen'inika n'imirima* ou 'détenteur des vaches et des champs'. Cette appartenance ne constitue pas cependant une propriété privée dans l'acception juridique du terme. Il s'agit d'un droit suprême plutôt théorique. Du reste, le droit de propriété du mwami est délégué aux différents chefs du pays à travers le domaine sur lequel ils ont reçu une concession politique, mais eux-mêmes ne disposent pas personnellement de ces terres, bien qu'ils puissent autoriser l'installation d'un paysan sur une propriété abandonnée ou sans héritier.

En réalité, la terre appartient collectivement aux familles et, contrairement à J. Gahama qui parle d'usufruit, on peut affirmer qu'il s'agit d'une véritable propriété privée, bien connue et circonscrite par des limites physiques identifiables (*akarimbi*) et inamovibles, comme des plantes pérennes telle *igitongati*. Ainsi, ce domaine familial, appelé *itongo*, reste un héritage commun des descendants mâles, tandis que les pâturages et les marais sont généralement la propriété collective des personnes du même lignage ou des habitants de la même colline.

Quant à l'acquisition d'une terre, elle pouvait se faire de différentes manières.<sup>46</sup> Le mode le plus courant est l'octroi obligatoire, par le père, d'une parcelle de la propriété familiale à chaque enfant mâle lors de son mariage. On comprend qu'au cours du temps, ce mode d'accès à la terre ait produit un tel morcellement que les *matongo* sont, aujourd'hui, réduits jusqu'à un peu plus d'un demi-hectare par famille dans la plupart des régions du pays.

Par ailleurs, n'importe qui pouvait défricher et occuper une terre n'ayant jamais été exploitée auparavant. Mais une telle acquisition requérait sa reconnaissance, au moins tacite, par le chef sur la concession politique duquel elle se trouvait. En plus de ce contrôle de l'occupation des terres, le chef disposait du droit, qui lui conférait un pouvoir énorme, d'expulser et d'exiler (*gusohora, kwangaza*) dans certains cas.

Enfin, le mwami avait l'habitude de confier la gestion de ses domaines privés (*ivyibare*) à des personnes de son choix, dont certains accédaient à la propriété, tandis qu'un chef pouvait octroyer une terre abandonnée.

Une propriété acquise autrement que par héritage paternel était dite "*itongo ry'umuheto*" ou "*propriété conquise*".

Il existe également une forme d'usufruit accordé à deux catégories de paysans sans terre. D'un côté, les *bashumba* ou serviteurs, habitant l'enclos de leur maître et relativement libres, qui finissaient par être traités comme les membres de la famille, y compris pour le droit d'héritage sur la terre. De l'autre, les *bagererwa* ou paysans qui recevaient une sorte de bail à ferme<sup>47</sup> sur une terre concédée par un propriétaire foncier, en échange de quelques obligations annuelles. Mais ces gens sans terres représentent une petite minorité.

<sup>45</sup> Sauf mention différente, l'essentiel de cette restitution historique est tirée et inspirée de J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge* (Karthala et ACCT, 1983), pp. 310-320.

<sup>46</sup> E. Mworoha, *Peuples et roi de l'Afrique des Lacs* (Les Nouvelles Editions Africaines, 1977), pp. 191-193.

<sup>47</sup> R. Lemarchand, *Rwanda and Burundi* (London, 1970), p. 39.

Le système traditionnel de gestion des conflits est un autre aspect important de la problématique foncière pré-coloniale. D'un côté, l'arbitrage des différends<sup>48</sup> et le maintien de la coutume relèvent du pouvoir des *bashingantahe*, des hommes portés à cette dignité par la population elle-même pour leur culte de la vérité, de la justice et de la réconciliation (*kwuzuriza*). L'institution des *bashingantahe*, unique dans son genre en Afrique interlacustre, n'admet en son sein que des hommes intègres et dont la conduite est sans reproche. Non seulement la hiérarchie politique ne peut pas s'ingérer dans cette institution, mais encore aucune autorité politico-administrative ne peut accéder à un poste, ni le roi au trône, sans le parrainage des *bashingantahe*.

De l'autre côté, les instances judiciaires correspondent parfaitement à l'articulation du pouvoir<sup>49</sup> dans une imbrication totale de l'administratif et du judiciaire. En effet, l'appareil judiciaire du Burundi pré-colonial comprend cinq instances: la première est une sorte de conseil de famille, la deuxième un tribunal de colline (*urubanza rwo ku mugina*), les trois autres se trouvent successivement auprès du sous-chef (*sentare y'i butware*), du chef (*sentare y'i baganwa*) et du roi (*sentare y'i bwami*).

Alors que le tribunal du chef traite des affaires graves comme l'homicide ou l'ensorcellement, les litiges fonciers sont tranchés par les *bashingantahe* au niveau de la colline, avec possibilité de recours auprès du sous-chef. Ce recours était l'initiative de la partie insatisfaite par l'arbitrage des *bashingantahe*. Mais si celui-ci était accepté par toutes les parties, il devenait aussi contraignant qu'une décision de justice, avec la force de la chose jugée. Mais de mémoire d'homme, aucun arbitrage des *bashingantahe* n'a jamais été contredit par un tel recours. Tout au plus l'amende éventuelle qui l'accompagnait pouvait-elle être alourdie ou allégée.

Quant au tribunal royal, il pouvait être saisi par n'importe quel citoyen, y compris contre un chef ou contre le roi lui-même, l'affaire pouvant porter sur un litige foncier. Ce sont les plus éminents d'entre les *bashingantahe* qui sont appelés auprès du mwami et des chefs, conférant ainsi à ces derniers un rôle important dans le fonctionnement de la justice.

La sagesse et la notoriété des *bashingantahe* sont telles que de simples citoyens peuvent gagner un procès contre le roi. Ainsi, le pouvoir immense conféré aux autorités politiques par le contrôle de l'occupation des terres, est tempéré et équilibré par la suprématie d'un système judiciaire traditionnel consensuel.

Sous la colonisation,<sup>50</sup> les réformes, destinées à assurer la domination blanche pour le contrôle et l'exploitation des populations, sapent les bases du système judiciaire fondé sur l'autorité et l'indépendance des sages des collines, les *bashingantahe*. En adoptant le gouvernement indirect et en décidant de privilégier le pouvoir politico-administratif des *baganwa* (princes de sang), le colonisateur va non seulement renforcer le système de contrôle des populations par les autorités royales, mais il va aussi provoquer la marginalisation de l'institution des *bashingantahe*.

Des mesures sont ainsi introduites qui visent, d'un côté, la mobilisation des populations pour le travail agricole – lutte contre la famine, introduction des cultures d'exportation, amélioration de l'élevage – et, de l'autre, l'instauration de nouvelles règles administratives concernant la justice, les rapports sociaux et, naturellement, le système foncier.

Les famines récurrentes, la volonté de trouver des vivres pour nourrir la main d'œuvre exportée au Congo et le développement des cultures d'exportation incitent le colonisateur à imposer des corvées aux populations. Parmi ces corvées, l'obligation de développer les cultures de rente comme la caféiculture a une incidence sur la disponibilité des terres, car tous n'ont pas une propriété suffisante pour développer la surface imposée. Des mesures législatives prévoient des peines allant jusqu'à 7 jours de servitude pénale ou 200 francs d'amende pour les paysans qui traînent les pieds devant la politique agricole coercitive de la colonie. Ceux qui n'ont pas assez de terres ou qui ne réussissent pas à payer les amendes choisissent d'émigrer ou y sont encouragés.

Parmi les plantations de rapport, le café occupe une place prépondérante (54 plants minimum par contribuable en 1931). Entre 1930 et 1939, la production de café passe de 50 tonnes à 3.200 tonnes (chiffres pour le Rwanda et le Burundi réunis), soit

<sup>48</sup> J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge*, op. cit., pp. 299-302.

<sup>49</sup> E. Mworoha, *Peuples et roi de l'Afrique des Lacs*, op. cit., pp. 193-196.

<sup>50</sup> J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge*, op. cit., pp. 167-320.

une augmentation de 6.300 %. Introduit par les missionnaires à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, sa généralisation par les Belges (loi n°52 du 7/11/1934) est contemporaine des réformes administratives qui consacrent l'emprise des princes de sangs et des Batutsi sur le pouvoir. Les *baganwa* deviennent les premiers personnages des tribunaux de chefferie. Le pouvoir des *bashingantahe* est ainsi considérablement réduit ou carrément supprimé, et l'administration coloniale se passe désormais de leur aval lors de la nomination de nouvelles autorités.

N'étant plus responsables devant les *bashingantahe*, les *baganwa* disposent de leurs administrés comme ils veulent. Avec le statut foncier de 1939 ils sont les seuls autorisés à répartir les terres vacantes et disposent d'une liberté totale de gestion des populations. De vastes terres vacantes, ou rendues telles moyennant un dédommagement dérisoire aux propriétaires légitimes, sont obtenues, sur simple demande, par les entreprises agricoles ou minières et par les différentes institutions religieuses, et ce malgré une pression démographique importante sur les terres.

La plaine de la Rusizi en offre un exemple éloquent.<sup>51</sup> S'étendant sur 2.000 km<sup>2</sup> au nord de Bujumbura, elle n'est occupée que par 39 habitants au km<sup>2</sup> au début des années 1950, alors que la pression démographique est déjà perceptible dans les régions de Ngozi (147 hab./km<sup>2</sup>), Gitega (137 hab./km<sup>2</sup>) et Muramvya (117 hab./km<sup>2</sup>). Le pouvoir colonial procède au déplacement autoritaire des populations, principalement de Ngozi et de Gitega, vers des espaces vides, ou vidés à cet effet. Alors qu'en 1949 seules 50 familles y vivent, 9.000 familles y sont installées en 1960, disposant chacune de 4 ha. Ces gens sont encore aujourd'hui appelés *abimuka* ou les déménagés.

Cette politique de déplacement forcé des populations permit la création du paysannat que l'on rencontre dans cette plaine, et fournit la main-d'œuvre nécessaire à la Compagnie de gérance du coton (Cogerco), mise en place le 12 juin 1943. Plus tard, elle sera imitée par la Société régionale de développement de l'Imbo (SRDI), mise sur pied le 28 février 1973 pour encadrer la culture du riz. Ainsi, en 1980, 9.650 familles y sont arrivées de l'intérieur du pays. On leur propose un contrat d'usufruit à vie sur leur nouvelle terre, à condition

qu'elles acceptent les nouvelles méthodes culturales. Mais à cause de la concurrence entre les cultures destinées à l'exportation (coton et riz) et les cultures vivrières, de la coercition et des techniques agricoles méconnues des paysans, ces mesures coloniales s'aménagement rural obtiennent des résultats très mitigés quand elles n'échouent pas totalement.

---

<sup>51</sup> Université du Burundi, *Questions sur la paysannerie au Burundi* (Bujumbura, 1987), pp. 101-120.