USAID | BURUNDI
FROM THE AMERICAN PEOPLE

BURUNDI POLICY REFORM

REPORT FOR VALIDATION OF LAND CODE REVISIONS

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development by Chemonics International Inc. and its subcontractors Blue Law, International Resources Group, Partners for Democratic Change, and State University of New York/Center for International Development.

BURUNDI POLICY REFORM

REPORT FOR VALIDATION OF LAND CODE REVISIONS

Contract No. DFD-I-00-05-00219-00 Task Order #217

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

REPORT FOR VALIDATION OF REVISIONS TO LAND CODE (RAPPORT POUR VALIDATION AVANT PROJET DU CODE FONCIER)

L'atelier a rassemblé les délégués de différents services institutionnels dont la Présidence de la République ; la 1ère et 2ème vice-présidence de la République ; les Ministères de l'Intérieur ; de la Justice, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics ; de l'Agriculture et de l'Elevage ; de l'Eau, de l'Energie et des Mines ; certains administrateurs communaux et présidents des conseils communaux dont les communes présentant des problèmes fonciers particuliers ou bénéficiant des projets pilotes sur le foncier ; la société civile (avec la prise en considération de la dimension genre), les autres intervenants sur le foncier et les bailleurs.

Au nom des bailleurs, James M. Anderson, le Représentant de l'USAID Burundi a pris la parole pour féliciter le Comité Technique Interministériel des pas déjà franchis, notamment la disponibilité de deux outils que sont la ***« Lettre Nationale de Politique Foncière »*** et ***« L'avant projet du code foncier »*** qui, une fois finalisés et adoptés, vont contribuer efficacement à la prévention et la résolution des problèmes fonciers, et renforcer la paix durable. Il s'est réjoui également des résultats des discussions communales sur la question foncière conduites au mois d'août 2008 sous l'égide du comité interministériel avec l'appui de la Commission Européenne à travers le Programme « Gutwara Neza », la Coopération suisse et l'USAID qu'il représente. Il a exhorté les participants à contribuer à l'avant-projet du code foncier qui leur est soumis en tenant compte de toutes les préoccupations.

Dans son discours d'ouverture, Monsieur le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics a rappelé que depuis quatre mois le Gouvernement a entamé un processus de réforme foncière, activité dans laquelle il est appuyé par les différents intervenants. Il a ajouté qu'une lettre de politique foncière a été déjà validée en date du 15 septembre 2008. Pour ce qui est de l'avant-projet du code foncier, la contribution de tout un chacun permettra à l'équipe des rédacteurs de le parfaire pour en faire un projet de loi à proposer pour validation dans les prochains jours. Il en a profité pour remercier le Pays-Bas qui s'est déjà exprimé pour se joindre au processus de réforme foncière au Burundi.
Pour terminer, il a salué la synergie des différents acteurs de la réforme foncière particulièrement les bailleurs que sont le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza » de l'Union Européenne, le Gouvernement Américain à travers «USAID Burundi Policy Reform Project », la Coopération suisse.
Par après, un tour de table de présentation a été fait avant que les consultants Claire GALPIN et Me Vincent NDIKUMASABO, respectivement consultant internantional et consultant national du projet USAID-Burundi Policy Reform ne présentent les grandes articulations de l'avant projet du code foncier.

Dans sa présentation, Mme Galpin est partie du principe de **la Liberté et d'égal accès à la Terre**. Elle a parlé de la subdivision du patrimoine foncier en des terres domaniales et des terres appropriées. Les premières pouvant être du domaine public ou privé de l'Etat avec les caractères d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité qui se rattachent à l'une ou l'autre des deux catégories.

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

Les terres appropriées quant à elles peuvent être enregistrées ou détenues collégialement ou individuellement selon la coutume.

Elle a insisté sur la différence fondamentale entre les deux modes de gestion des terres appropriées consistant dans le fait que, du côté des terres enregistrées, se trouve un certificat d'enregistrement ou un titre foncier, lequel certificat ou titre est une preuve absolue de la propriété foncière inattaquable, ou du moins difficilement attaquable, si ce n'est que par la procédure d'inscription en faux contre ce document. A l'autre antipode se trouve une possession coutumière soutenue le plus souvent par un contrat sous seing privé rarement authentifié ; par des témoignages sous serment ou par des présomptions, sans garantie juridique en raison de la fragilité des preuves.

Suite à ces considérations, le document sous analyse propose une sécurisation foncière locale, de force intermédiaire mais accessible, si pas à tous mais à beaucoup de citoyens. Le service foncier local/communal délivrerait, au terme d'une procédure contradictoire, une attestation de propriété foncière qui serait un acte de reconnaissance des droits fonciers sur la foi du voisinage et des autorités de proximité. Ce document serait opposable aux tiers et ferait foi jusqu'à la preuve littérale contraire produite devant le juge.

A la différence des services du cadastre et des titres fonciers, le service local serait un service communal décentralisé avec toute la différence entre « décentralisation » et « déconcentration » telle que développée dans l'exposé.
En plus d'introduire la notion d'une gestion foncière décentralisée, l'avant-projet du code foncier présente un certain nombre d'autres innovations notamment :

- la prise en compte du projet de lettre de politique foncière,
- la définition modernisée du régime des terres domaniales
- la rationalisation des cessions et concessions
- la limitation des prérogatives de l'Etat sur les terres appropriées
- la réglementation des terres de marais
- le nouveau dispositif institutionnel de gestion

Ces dernières ont été présentées par le Consultant Me Vincent NDIKUMASABO qui a clarifié chacune des notions ci-dessus avant de donner à l'auditoire une liste des questions qui restent en suspens, telles :

- Des marais/ bas fonds
- Aménagement
- Autorité de gestion/intervention de la collectivité (Etat, Commune)
- Gestion collective et participation

Après l'exposé, le modérateur a donné l'occasion aux participants de donner leurs observations ; en voici le récapitulatif :

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

1. La première intervention était orientée dans le sens de connaître la définition des concepts suivants:

- Domaine public,
- Domaine privé,
- Inaliénable,
- Insaisissabilité,
- Imprescriptibilité,
- Cession,
- Concession,
- Inattaquable (acte),
- Opposabilité au tiers,
- Immeuble par incorporation,
- Immeuble par destination,
- Autorité expropriante / autorité compétente,

2. Un autre intervenant a reproché aux organisateurs de l'atelier de n'avoir pas donné les documents de travail en temps utiles pour pouvoir les comparer au code foncier en vigueur.

3. Par rapport à la proposition de l'équipe des rédacteurs sur la suppression des redevances payées par les exploitants des marais, l'intervenant y a adhéré à condition de prendre des mesures d'accompagnement allant dans le sens de trouver des moyens financiers de substitution pour pérenniser l'aménagement des marais eu égard au développement communautaire en vogue.

4. Une lacune au niveau de la forme du document de travail a été relevée par un autre participant à savoir,

- Le manque d'exposé des motifs permettant de comprendre les raisons d'être de la réforme en passant par la présentation du problème et des objectifs.
- La présentation en deux colonnes ne permet pas une lecture aisée.

5. Le document sous examen a été également reproché de ne pas contenir des dispositions traitant des questions sociales notamment celle des paysans sans terres auxquels l'attribution des terres favoriserait la promotion de la sécurité alimentaire.

6. Il est également reproché à l'avant-projet de ne pas intégrer la protection de l'environnement selon un participant.

7. Une question relative à la règlementation du sous-sol a été posée, celle de tenir compte de la pression démographique et du morcellement des terres dans la révision du code foncier. Le même intervenant a proposé que le régime des marais soit traité de manière explicite pour lever toute équivoque.

8. La question d'harmonie entre le code foncier et les autres codes traitant de la terre (code forestier, code de l'environnement, code minier et pétrolier, code du domaine public hydraulique,

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

etc.) est revenue dans les débats avec cet aspect d'hiérarchie des normes.

9. Le principe d'égal accès à la terre posé dans le document fut abordé en insistant sur l'intégration de la question de succession dans l'avant-projet du code foncier.

10. Des terres des particuliers ont été confisquées par certains offices de l'Etat (OTB, COGERCO) et ceux-ci sont aujourd'hui sujets à privatisation. Est-il possible de réclamer si pas la propriété, au moins l'indemnisation effective ?

11. Il a été suggéré par un participant de clarifier le statut des commissions collinaires foncières et de décharger le Président de la République de devoir nommer par décret toutes ces commissions.

12. Le sort des forêts artificielles plantées sur des terres des particuliers par les projets (ex projet BUKIRASAZI). Ces terres des privées ainsi reboisées tombent-elles dans le domaine de l'Etat?

13. Le gouverneur de province est exclu de l'attribution des terres et de la gestion foncière locale alors que c'est lui qui se trouve sur terrain.

14. Il a été proposé un rapprochement géographique du service du cadastre avec celui du service foncier communal.

15. Il a été demandé également de préciser dans le document la place du conseil communal dans la gestion foncière communale.

16. Un autre intervenant a évoqué le problème de chevauchement des pouvoirs entre les différents services intervenant dans le foncier, entrainant même la perte des affaires pour l'Etat quand une action en justice vient à être engagée.

Pour toutes les questions posées, des réponses appropriées ont été données par les consultants. Après ces échanges riches de contribution et d'observations, quelques questions ont été soumises aux participants pour analyse dans les commissions.

Terres de marais : Qui gère quoi et comment?

Le terme Terres de marais couvre non seulement les marais mais également les bas fonds.

Pensez vous qu'il existe plusieurs définitions pour les marais? **(**On a gardé la proposition de définition de l'avant projet du code foncier tout en substituant le terme « intermittente » à « temporaire » : Les marais sont des terres en dépression, inondées ou gorgées d'eau de façon permanent ou intermittente.

Définissez les caractéristiques des marais et comparez à celles des bas fonds.

CARACTERISTIQUES

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

Marais	Bas fond
Superficie plus étendue	Moins étendue
Présence d'eau de façon permanente ou intermittente	Assèchement, pas d'humidité permanente
Dépression par rapport au relief surplombant	
Présence d'argile	
Nappe phréatique superficielle	
Couvert végétal spécifique (famille des cyperacae / cyperus papyrus)	Végétation hétérogène

Pensez- vous que toutes les terres sont d'égale valeur?
Toutes les terres ne sont pas d'égale valeur ; elles diffèrent en fonction de leur production ; de leur composition pédologique ; de leur fertilité ; de leur nature ; de leur utilisation (affectation) ex : marais minier, tourbeux, marais touristique comme le Lac Rwihinda ; la présence des espèces qui attirent les touristes, etc.

Quelles sont les obligations rattachées aux terres de marais, notamment en matière de conservation agronomique et environnementale?
Les marais constituent des réservoirs d'eau qu'il faut protéger :

- Il faut les exploiter de façon à ne pas compromettre l'avenir en préservant l'environnement
- Il faut un schéma directeur d'aménagement des marais et une législation qui en règlemente l'exploitation
- Il faut une gestion intégrée (coordonnée) des ressources en eau pour protéger les marais
- Il faut protéger les réserves naturelles et les parcs qui sont autour de ces marais

Comment gérer l'aménagement?
Pour gérer l'aménagement des marais, il faut se baser sur les outils nationaux et internationaux (ex : Convention RAMSAR sur la protection des zones humides)

Quelle serait selon vous la contribution de l'Etat d'une part, de la Commune d'autre part?

LES CONTRIBUTIONS RESPECTIVES

ETAT	COMMUNE
Mettre en place des lois de protection des marais et les faire respecter	Encadrement et implication des usagers des marais

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

Mobilisation des financements	Implication dans la protection des marais
Mettre en place une politique de sensibilisation et d'éducation environnementale	Le suivi quotidien de la gestion des marais
Suivre le schéma directeur d'aménagement des marais	
Faire une étude d'impact	

En cas de gestion collective de l'aménagement, comment répartir équitablement la mise à disposition des investissements? Comment gérer l'investissement de manière pérenne? Quelle peut être la contribution de la population à la gestion collective?

En cas de gestion collective, il faut :

- Mettre en place les comités locaux de gestion
- Maintenir les redevances aux fins d'entretien des ouvrages

Les paysannats : peut-on gérer la régularisation de manière équitable?

Peut-on régulariser la situation des paysannats et au sein des paysannats de la même manière partout?

Une partie des participants a estimé inopportun de contribuer à ce sous-thème, parce qu'elle le trouve mal formulé et a proposé cette reformulation : La Révision du statut des paysannats au Burundi. Pour cette opinion, on ne peut pas gérer la régularisation de manière équitable car il n'y a pas à ce sujet d'irrégularités (présence de conventions entre l'Etat et les exploitants). D'un autre côté, une autre partie des participants a, quant à elle, donné les propositions suivantes à ce sujet :

On ne peut pas régulariser la situation des paysannats de la même manière partout parce que dans la partie de Gihanga par exemple, la concession peut se transformer en une cession pour les occupants permanents ayant respecté la convention sur les paysannats.

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

Ailleurs par contre (dans le sud du pays), il faudra d'abord inventorier les paysannats, se référer à la convention pour donner une réponse appropriée cas par cas.

Recommandations :

II. Comme la question des paysannats est en cours de traitement à la Commission Nationale Terres et autres Biens, il faudrait que le code foncier révisé lui accorde une base légale qui lui servirait de principe directeur.

III. Il faut adopter une politique de villagisation à côté des paysannats

IV. L'article 156 du document de l'avant-projet du code foncier doit être reformulé en remplaçant le terme « pourront » par « devront » pour que la loi soit effectivement contraignante et non facultative.

Pensez vous que l'affectation de certaines terres des paysannats dans le domaine privé de l'Etat peut s'avérer une formule alternative à un réaménagement équitable ?

Cette affectation s'avère une alternative à un réaménagement équitable parce qu'avant d'attribuer une terre appartenant à l'Etat à un particulier, la désaffectation est un préalable.

Pensez vous qu'un projet pilote sur la redéfinition du statut des terres dans les paysannats serait envisageable ? Quel devrait être le rôle de l'Etat et de la Commune ?
La question n'a pas retenu l'attention des participants qui estiment être entrain de contribuer pour la révision du code foncier et non dans une logique d'une réforme agraire.

Décentralisation et déconcentration : qui fait quoi?

Comment imaginez- vous que va se dérouler le contrôle des services nationaux et communaux?
Il serait institué un double contrôle : au niveau local et au niveau national.

- Au niveau local :
  - La commission foncière nationale joue le rôle de contrôle
  - L'administration communale suivrait de très près tout ce qui se passe en matière foncière
  - Le service foncier communal doit transmettre copie de son rapport à l'autorité communale
  - Celle-ci s'impliquerait davantage au rôle de sensibiliser la population à l'enregistrement foncier.

- Au niveau national :
  - Les services fonciers nationaux auraient des facilités d'accès à la consultation de la banque des données constituées par les services fonciers communaux
  - La redéfinition des compétences des services nationaux vis-à-vis des services fonciers communaux
  - La commission foncière nationale et ses organes joueraient le rôle de contrôle par le truchement de la commission foncière communale

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

- Il faudrait que les terres rurales et urbaines soient placées sous la même tutelle ;

Quelle devrait être l'articulation entre ces deux services?

- La commission foncière communale tient lieu de la décentralisation de la commission foncière nationale
- Pour ce qui est de la relation, la commission foncière communale rend compte à la commission foncière nationale

- Pour ce qui est des relations entre services du cadastre, titres fonciers et les services communaux fonciers, le service national tiendrait compte des documents délivrés par les services fonciers communaux (ex : pour acquérir un titre de propriété il faudrait exiger le document de certification du niveau communal) : échange des données
- L'autorité provinciale jouerait un rôle de coordination des services fonciers nationaux et communaux tout en agissant dans leurs limites légales et règlementaires

Recommandation : Il sied de signaler qu'au niveau communal, le conseil communal serait chargé de la mise en place des membres de la commission foncière communale

Pensez vous qu'il est nécessaire de faire une enquête a priori pour autoriser la Commune de délivrer un certificat foncier reconnaissant les droits fonciers?
Une enquête a priori est obligatoire et serait accompagnée par des descentes de la commission foncière communale sur terrain chaque fois que de besoin. Les commissions collinaires joueraient un rôle prépondérant dans la phase d'enquête.

Quels sont les moyens de contrôle possibles?
Au niveau local le rôle de contrôle appartient à la commission communale foncière, tandis qu'au niveau national il sera joué par la commission nationale foncière.
En plus, il faut autoriser les conseils communaux à avoir un œil sur ce qui se fait et impliquer également la Société civile.

Quels rôles et compétences pour les autorités?

Pensez vous qu'il soit nécessaire de mettre en place un organe de contrôle des services communaux (type inspection générale)?
L'organe de contrôle des services communaux est une nécessité absolue.

Qui devrait en être en charge : services nationaux ou commission nationale foncière?
En plus des commissions nationales et communales, temporaires du reste, il faut un service national central à caractère permanent, qui sera inclus dans le Ministère ayant les terres dans ses attributions. Chaque ministère-clé ayant l'activité sur la terre dans ses attributions nomme un représentant dans ce service. C'est notamment :

- Le Ministère ayant l'urbanisme dans ses attributions
- Le Ministère de l'Agriculture et de l'élevage
- Le Ministère de l'Environnement, Aménagement du Territoire et des Travaux publics

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

- Le Ministère de l'Eau, Energie et Mines
- Le Ministère de l'Intérieur
- Le Ministère de la Justice

Les moyens conséquents doivent être alloués à ce service et être mis dans le budget national dès sa validation.

Après la présentation des différents groupes de travail, les débats ont continué en plénière et un certain nombre de question a été étudié en profondeur. C'est notamment la question relative à la gestion des services du cadastre et des titres fonciers où il était difficile de dégager un consensus. La question posée était celle de savoir s'il faut placer le cadastre et les titres fonciers sous la tutelle d'un même Ministère comme proposé par les consultants.

Vu la divergence des opinions, un vote a permis de montrer que la majorité s'est prononcée pour le maintien de la situation actuelle qui place le cadastre et les titres fonciers sous deux tutelles différentes. Il a été également recommandé de signer une ordonnance portant création et définition des zones tampon pour la protection des cours d'eau et les axes routiers. L'équipe des rédacteurs devra veiller à la conformité du code foncier au traité d'adhésion à la Communauté est-africaine et les protocoles y afférant. Pour revenir à la problématique des paysannats, il a été recommandé de définir le concept de « paysannat » avant de se lancer dans la clarification de la politique y relative.

Au terme de ces échanges, le président du comité technique interministériel a fait la lecture de la synthèse et des recommandations libérées de la manière suivante :

- Débats et travaux en groupe très riche, montrant l'importance d'approfondir le texte actuel.
- L'ensemble des remarques de l'Assemblée sera retravaillé par un comité technique de rédaction.
- Le comité interministériel désignera ce groupe d'expert.
- Le comité de rédaction rendra un draft final fin octobre 2008 au comité interministériel.
- Ce dernier, après validation interne, remettra le projet début novembre, au Ministre de l'Environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics.
- Un atelier de présentation du projet de code et du plan d'action sera organisé mi-novembre 2008.
- Le texte sera ensuite discuté en Conseil des ministres et au Parlement, respectivement, fin novembre et dans le courant du mois de décembre.

Après la lecture des recommandations, le président du comité interministériel, au nom du Ministre de l'Environnement, a exprimé son sentiment de satisfaction au vue du déroulement de cet atelier et les participants se sont séparés dans un climat d'entente et de sérénité aux environs de 13H00.

Fait à Bujumbura, le 1/10/2008

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

Jean-Marie Vianney GATOGATO, Conseiller provincial Etat de Droit « Gutwara Neza » dans **Bujumbura**

Léopold NDARUZANIYE, Conseiller provincial Etat de Droit « Gutwara Neza » dans **Kayanza,**

Prosper NDIHOKUBWAYO, Conseiller provincial Etat de Droit « Gutwara Neza » dans **Karusi,**

Annonciate TWAGIRAYEZU, Conseillère provinciale Etat de Droit « Gutwara Neza » dans **Gitega.**

Rapporteurs

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

The authors' views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.