

## **Loi BURUNDAISE du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales : Lacunes, icohérences normatives et fragmentation de régime.**

Aimé-Parfait Niyonkuru\*

### **Résumé**

En date du 15 mai 2014, le Président de la République Burundi, Pierre Nkurunziza, a promulgué une loi « portant *“suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales”* ». L'entrée en vigueur de cette loi a entraîné un certain nombre de conséquences sur le plan de la compétence et des voies de recours en matière de contentieux relatif aux terres rurales. Bien plus, son entrée en vigueur a fait naître ou sinon exacerbé la fragmentation du régime juridictionnel des terres en général et celui des terres rurales en particulier. Ceci est dû non seulement à la confusion qui entoure le concept de « *terre rurale* » mais aussi aux lacunes qu'accuse ladite loi. En outre, au regard du régime juridique des terres rurales en matière de compétence et de voies de recours, l'analyse de la loi précitée révèle un régime juridique incohérent qui limite, quant à son application, la réalisation des attentes du législateur tels qu'elles sont exprimées notamment dans l'exposé des motifs de ladite loi.

### **Abstract**

On 15 May 2014, the President of Burundi, Pierre Nkurunziza, signed an Act suppressing appeals to the Supreme Court and transferring the jurisdiction to the Courts of Appeal in rural land related cases. The entrance into force of this Act results in a significant impact on the civil courts' jurisdiction and in the judicial remedies in matters relating to rural land conflicts. Moreover, it leads to a fragmentation of the land regime in general and in the rural land in particular. Not only the concept of “rural land” is not clear but equivocal, but also the above mentioned Act suffers several gaps or lacuna. In addition, with regard to global norms dealing with jurisdiction and remedies in land matters, the 2014 Act reveals

\* Aimé-Parfait Niyonkuru (Docteur en Sciences Juridiques, KU Leuven, 2016) est enseignant titulaire à l'Université du Burundi. Il est également, depuis octobre 2013, avocat inscrit au Grand Tableau au Barreau près la Cour d'appel de Bujumbura. Depuis février 2016 et pour une période de deux ans, il est chercheur visiteur à Arnold-Bergstraesser-Institut (ABI) de l'Université de Freiburg (Allemagne) dans le cadre d'une bourse postdoctorale offerte par Philipp Schwartz Initiative. E-mail: niyoparfait2004@yahoo.fr ou aime-parfait.niyonkuru@abi.uni-freiburg.de.

an incoherent legal regime which limits the expected legislative objectives as exposed in the said Act's exposé des motifs.

## Introduction

En date du 15 mai 2014, le Président de la République du Burundi, Pierre Nkurunziza, a promulgué une loi organique « *portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'Appel pour les affaires relatives aux terres rurales* ».<sup>1</sup>

Tout d'abord, l'entrée en vigueur de cette loi consacre, en matière de compétence juridictionnelle et des voies de recours, deux régimes juridiques différents selon que le litige est relatif aux droits portant sur les terres rurales ou sur les terres urbaines. A première vue, si l'on s'en tient à l'intitulé de cette loi et au contenu de son article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> qui en précise l'objet, d'aucuns en inféreraient la suppression pure et simple du droit au juge de cassation pour les affaires relatives aux terres rurales. Ce qui soulève, d'emblée, la question même du droit au juge de cassation au Burundi (I).

Ensuite, tout le régime instauré par la loi du 15 mai 2014 concerne les terres rurales. Or, l'examen des textes juridiques dans lesquels apparaît ce concept révèle son caractère équivoque. Qui plus est, dans l'univers normatif burundais, l'expression « *terre rurale* » co-existe avec d'autres concepts proches qui peuvent sinon lui être confondus, à tout le moins, peuvent affecter sa clarté, au grand dam d'une mise en œuvre aisée, uniforme et cohérente de ladite loi par les juridictions appelées à l'appliquer.

Enfin, la loi du 15 mai 2014 est intervenue dans un domaine, celui de la compétence judiciaire, déjà régi par d'autres lois notamment celle du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires<sup>2</sup> et celle du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.<sup>3</sup> Il ne faut pas non plus perdre de vue que la loi portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle, non seulement ne réfère pas à la loi du 15 mai 2014, pas même dans ses visas, mais aussi, ampute à la compétence des cours d'appel, une grande partie du contentieux que lui attribue la loi du 15 mai 2014. Un tel concours de lois sur un même terrain ne manque pas de faire naître des contradictions et des conflits de normes. Si le considère en outre l'importance des lacunes qu'accuse elle-même la loi du 15 mai 2014, l'on se retrouve, en matière des terres rurales, devant un régime juridique et juridictionnel tout à la fois trop fragmenté et incohérent (II).

1 *Bulletin Officiel du Burundi (B.O.B.)*, N° 5/2014.

2 Loi n° 1/008 du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *B.O.B.*, N° 3 *quater*/2005.

3 Loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême, *B.O.B.*, N° 3 *quater*/2005.

*I. La suppression du pourvoi en cassation dans certaines matières constitue-t-elle une atteinte au droit à un juge?*

Le droit burundais consacre-t-il le droit au juge? Dans l'affirmative, ce droit s'étend-t-il aussi bien au juge de première instance, au juge d'appel et au juge de cassation?

De nombreux processualistes s'accordent à affirmer qu'il n'y a pas de procès sans action.<sup>4</sup> En matière civile, le législateur burundais consacre le droit d'accès à un juge au travers du droit reconnu « à tous ceux qui ont un intérêt légitime » d'agir en justice.<sup>5</sup> Sous quelque aspect que le droit d'agir en justice ou encore le droit de saisir le juge puisse être envisagé, ce droit constitue le noyau dur du droit au juge, de même que ce dernier, lui-même, fait partie du noyau dur des droits de l'homme.<sup>6</sup> En effet, sans le droit à l'accès aux tribunaux, il ne peut y avoir ni État de droit, ni démocratie ni sanction juridictionnelle des droits subjectifs des individus. Or, le tribunal est le dernier recours de l'oppressé et du désarmé et quiconque en quête de justice devrait être en mesure de frapper aux portes des tribunaux et être entendu.<sup>7</sup> La question se pose de savoir la portée du droit de saisir les tribunaux. Ce droit implique-t-il aussi bien l'accès au juge de première instance, d'appel et de cassation? Il y a lieu de faire remarquer que la réponse à cette question est différente selon les systèmes juridiques.

Dans tous les cas, le dénominateur commun de tous les systèmes juridiques qui consacrent le droit d'accès au juge est de reconnaître aux titulaires le droit de saisir un juge en première instance ou au premier degré.<sup>8</sup>

S'agissant du juge d'appel, la solution est différenciée selon les systèmes juridiques. Ainsi, le droit d'accès à un tribunal énoncé au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, vise l'accès aux procédures de première instance et n'implique pas un droit de faire appel.<sup>9</sup> Le droit d'appel n'est pas non plus reconnu comme tel par la Convention européenne des droits de l'homme, du moins en matière civile. Selon la Cour de Strasbourg, l'article 6 de la Convention n'astreint pas les États à insti-

4 Cadiet, L., Normand, J., Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, Thémis droit, Paris, PUF, 1<sup>ère</sup> éd., 2010, pp. 331-355.

5 Art. 2 de la loi n° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile, *B.O.B.*, N° 5bis 2005.

6 Cohen-Jonathan, G., « Le droit au juge », in Waline, J., *Gouverner, administrer, juger*, Liber amicorum, Paris, Dalloz, 2002, p. 476.

7 *Ndyanabo c. Attorney-General, Recueil Africain des Décisions des droits Humains (RADH) 2002 114 (TZCA 2002)*, § 27. TZCA est un acronyme en anglais signifiant *Tanzania: Court of Appeal* (Cour d'Appel de la Tanzanie).

8 Frison-Roche, M.-A., « Le droit d'accès à la justice et au droit », in Cabrillac, R., Frison-Roche, M.-A., Revêt, Th. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 511. Il convient de préciser que l'auteur, au bout de son raisonnement sur le contenu droit d'accès à la justice, tient pour équivalentes les expressions « droit d'accès à la justice » et « droit au juge » (pp. 508-510).

9 Communication n° 450/1991, *I. P. c. Finlande*, § 6.2.

tuer un double degré de juridiction.<sup>10</sup> De même, la Commission africaine des droits de l'homme, par un emprunt déclaré à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, ne reconnaît le droit à un juge d'appel qu'en matière criminelle.<sup>11</sup> Mais tout de même, une évolution vers l'admission, à terme, du principe de double degré de juridiction au rang de garantie d'un procès équitable aussi bien dans le système européen que dans le système africain des droits de l'homme, se dessine. En l'occurrence, dans sa *Recommandation R. 5/95* du 7 février 1995 sur l'instauration de systèmes et de procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement, le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé que « toute décision rendue par un tribunal inférieur devrait être soumise au contrôle d'un tribunal supérieur ». Dans la même veine, les *Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique* placent le « droit de faire appel des décisions devant une instance juridictionnelle supérieure » parmi les éléments du procès équitable.<sup>12</sup> Au Burundi, le principe du double degré de juridiction n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle et ne fait pas obstacle à l'institution de procédures judiciaires non susceptibles d'appel. D'ailleurs, les exemples de procédures judiciaires qui ne prévoient pas d'appel en matière civile sont nombreux.<sup>13</sup> Néanmoins, la Cour constitutionnelle a précisé que dans le système juridique burundais, le double degré de juridiction a valeur de principe général du droit et « que pour y déroger il faut que les éventuelles exceptions devant être retenues soient pleinement justifiées ».<sup>14</sup>

Enfin, si le droit d'accès au juge implique l'accès au juge du fond, emporte-il obligatoirement le juge de cassation? Une lecture à la hâte et isolée de l'article 37 de la loi régissant

10 *Meftah et autres c. France* [GC], n°s 32911/96, 35237/97 et 34595/97, § 41, Cour européenne des droits de l'homme 2002-VII; *Levages Prestations Services c. France*, 23 octobre 1996, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V; *De Cubber c. Belgique*, 26 octobre 1984, § 32, série A n° 86; *Delcourt c. Belgique*, 17 janvier 1970, § 25, série A n° 11; Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » c. Belgique (fond), 23 juillet 1968, § 9, série A n° 6; Pelloux, R., « L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire linguistique belge (fond) », In: *Annuaire français de droit international*, vol. 14, 1968, p. 206. En matière pénale, ce droit a été consacré par le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales tel qu'amendé par le Protocole n° 11.

11 *Civil Liberties Organisation, Legal Defence Centre, Legal Defence and Assistance Project v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 218/98 (1998), § 34, 14ème rapport d'activités. Selon la Commission "Article 6(4) of the ICCPR also makes provision for this protection. In a case against Nicaragua in 1986, the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) stated that "the existence of a higher tribunal necessarily implies a re-examination of the facts presented in the lower court" and that the omission of the opportunity for such an appeal deprives defendants of due process".

12 Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, *Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique*, 26<sup>e</sup> Session Ordinaire, Kigali, Rwanda, du 1<sup>er</sup> au 15 novembre 1999, 2003, § 2.

13 Tel est le cas notamment du contentieux constitutionnel, du contentieux civil relatif à la prise à partie et de la procédure devant la Haute Cour de Justice.

14 Cour constitutionnelle, *RCCB 18*, arrêt du 30 mars 1993.

la Cour suprême du Burundi<sup>15</sup> risque de donner à penser que le droit à un recours en cassation est général en droit processuel burundais. Cependant, une analyse approfondie de cet article, lu conjointement avec d'autres dispositions du droit judiciaire, révèle en réalité l'existence de décisions judiciaires définitives ou rendues en dernier ressort mais qui ne sont pas susceptibles de cassation. Tel est le cas des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle<sup>16</sup> et ceux rendus par la Haute Cour de Justice.<sup>17</sup> Certes, l'on peut opposer que ces deux juridictions ne sont pas des juridictions civiles. Néanmoins, rien n'interdit au législateur de restreindre l'accès au juge de cassation dans des procédures civiles. Cependant, nous sommes de l'avis de Guinchard et alii que « *les restrictions d'accès au juge de cassation ne doivent pas porter atteinte à la substance même du droit à un tribunal ou résulter d'une erreur manifeste de d'appréciation* ». <sup>18</sup>

## II. Le problème de définition des terres rurales et fragmentation du régime juridictionnel du contentieux y relatif

Dans l'univers processuel burundais, jamais un même type de contentieux n'aura connu une disparité de régime que le contentieux portant sur les droits fonciers. Suppression du pourvoi en cassation pour les affaires relatives aux terres rurales- *en réalité limitée à une certaine catégorie de terres rurales*-, introduction d'un troisième degré de juridiction pour les mêmes affaires, maintien de la possibilité de se pourvoir en cassation pour les terres urbaines, etc. Bref, une série d'aspects qui méritent une réflexion au regard des insuffisances et des incohérences de l'arsenal normatif, résultant en particulier de la promulgation de la loi sous analyse et rendant problématique sa mise en œuvre.

### II.1. Le problème de la définition du concept « terre rurale »

S'il fallait retenir un seul concept clé dans la loi du 15 mai 2014, sans aucun doute que les mots « *terres rurales* » seraient plébiscités. Le concept ou l'expression « *terres rurales* » est au cœur de ladite loi, dans le texte de laquelle on en compte pas moins de cinq occurrences. Derrière ses airs de concept assez limpide de sens, en raison de son usage assez répandu dans le langage courant, se cache une confusion déconcertante lorsqu'il s'agit de lui trouver une définition aux fins de l'application de certains textes juridiques. Nous envisagerons le

15 Aux termes de cet article : « La Cour Suprême siégeant en Chambre de Cassation, connaît des pourvois formés contre les jugements et arrêts ou contre toutes autres décisions à caractère juridictionnel rendus en dernier ressort par les Cours et Tribunaux et les autres Chambres instituées en son sein et statuant au fond ou en préjugeant ».

16 Art. 16 de la loi n° 1/03 du 11 janvier 2007 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1/018 du 19 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure suivie devant elle.

17 *Const.* (de 2005), p. 234.

18 Guinchard, S. et alii, *Droit processuel, droit commun du procès*, Précis Droit Privé, 6<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2011, p. 709, n° 330.

problème par rapport à la loi « portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales ».

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de ladite loi :<sup>19</sup> « Sont rurales, toutes les terres situées dans le périmètre des circonscriptions non déclarées urbaines par les services compétents ». La distinction « terre urbaine », « terres rurales » se retrouve aussi dans le Décret N° 100/323 du 27 décembre 2011 portant structure, fonctionnement et missions du Gouvernement de la République du Burundi.<sup>20</sup> L'article 21, qui énumère les missions du Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme y inclut la conception et l'exécution de « la politique nationale de l'aménagement, du lotissement et de l'attribution des terres urbaines, *semi-rurales*<sup>21</sup> et rurales ». Cette notion de « terres semi-rurales » sème encore de la confusion au regard de la loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales. La question étant de savoir si les litiges relatifs aux droits fonciers portant sur les *terres semi-rurales* sont concernés par la loi sous examen.

Au sujet des « services compétents »<sup>22</sup> pour déclarer urbain le périmètre d'une circonscription, le Code foncier du Burundi de 2011<sup>23</sup> précise que la déclaration d'un périmètre d'une circonscription comme urbaine relève du domaine du décret présidentiel.<sup>24</sup> Quoique, déjà depuis le Code foncier de 1986,<sup>25</sup> le législateur ait attribué au Président de la République la compétence de délimiter le périmètre des circonscriptions déclarées urbaines,<sup>26</sup> ce dernier n'a pas toujours exercé cette prérogative. Ainsi, nonobstant les prévisions du Code foncier de 1986, ce n'est pas par un décret mais bien par un décret-loi qu'a été fixé la délimitation du périmètre de la circonscription urbaine de Bujumbura<sup>27</sup>. Par contre, et conformément auxdites prévisions, c'est par un décret qu'a été fixée la délimitation des périmètres des centres urbains<sup>28</sup> re-classifiés par le décret du 31 juillet 2000.<sup>29</sup> Ce dernier décret utilise la terminologie de « centres urbains » qu'il définit comme suit : « Un centre est appelé urbain lorsqu'il s'y exerce de façon constante des fonctions administratives, économiques, so-

19 B.O.B., N° 5/2014.

20 B.O.B., N° 12bis/2010, p. 5; *Codes et Lois du Burundi*, Compléments 2013, T.II, p. 52.

21 Nous soulignons.

22 Expression employée par l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi du 15 mai 2014, précitée.

23 Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du code foncier du Burundi, B.O.B., N° 8/2011.

24 *Id.*, art. 4 al.2. .

25 Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi, B.O.B., N° 7-9/1986.

26 Loi n° 1/008 du 1<sup>er</sup> septembre 1986 portant code foncier du Burundi, B.O.B., N° 7-9/1986, art. 9 al.2.

27 Décret –loi n° 1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura, B.O.B., N° 2/93.

28 Décret N° 100/140 du 7 novembre 2000 portant délimitation des centres urbains, non publié au B.O.B.

29 Décret N° 100/111 portant reclassification des centres urbains, B.O.B., N° 8bis/2000.

*ciales et d'équipement revêtant une certaine importante (sic) et créatrices d'emplois ».*<sup>30</sup> L'article 3 du décret précité précise que les centres urbains sont « *classifiés en villes principales, villes secondaires, centres à vocation urbaine suivant les critères annexés* » audit décret. Enfin, l'article 4 du même décret stipule que « *les villes principales, les villes secondaires et les centres à vocation urbaine seront déclarés urbains et délimités par le décret sur proposition du Ministre des Travaux Publics et de l'Equipement* ».

Plus qu'une question de définition, il se pose le problème de la délimitation physique des périmètres urbains. Ainsi, si le décret-loi de 1992, pour la circonscription urbaine de Bujumbura, le décret du 7 novembre 2000 pour les centres urbains, délimitent textuellement les périmètres urbains au travers de descriptions et de schémas de ces périmètres,<sup>31</sup> dans la pratique, les frontières de ces périmètre ne sont pas matérialisées sur terrain par des bornes. Il en résulte que la situation de certains espaces par rapport à leur inclusion ou non au périmètre urbain est imprécise. Il suffit, pour s'en rendre compte de considérer l'exemple de la description du périmètre de la circonscription urbaine de Bujumbura et de comparer cette description avec le schéma de cette description pour se rendre compte de certaines incohérences:

*«Au sud des zones NYABARANDA et NKENGA, la limite du périmètre urbain de Bujumbura remonte vers l'Est la rivière KIZINGWE du lac TANGANYIKA jusqu'à la ligne électrique de haute tension qui vient de la centrale de MUGERE. (...)*

*A l'Est, la limite suit vers le Nord cette ligne haute tension jusqu'à la rivière KANYOSHA, qu'elle remonte sur 1,1 km, à l'aplomb du virage où la RN 7 venant de MUSAGA débouche, sur la vallée de la KANYOSHA. La limite remonte vers la RN 7 par un petit thalweg, et atteint celle-ci au P.K.7 situé à la sortie du virage.*

*Elle redescend le long de la RN.7 vers MUSAGA sur 700 m, puis quitte la route sur la droite pour monter par un thalweg sur la colline de KAMESA, et redescend par un autre thalweg sur la rivière MPIMBA. La limite reprend alors, de l'autre côté de la MPIMBA, un thalweg qu'elle suit jusqu'au chemin qui relie le quartier MUSAGA à la piste carrossable qui mène jusqu'au bureau de la commune KANYOSHA.*

*Elle suit ensuite quelques dépressions érosives sur la colline GIKOTO, pour s'aligner, lors de son croisement avec la piste carrossable qui va du camp MUHA vers la commune de KANYOSHA, avec la ligne électrique haute tension venant de la centrale de MUGERE.*

*La limite suit cette ligne électrique sur 200m, pour remonter ensuite sur 400 m, par un thalweg sur le contrefort collinaire, et redescendre sur la vallée de la rivière MUHA par un autre thalweg.*

30 *Id.*, art. 2.

31 Voy. les annexes à ces décrets.

*Elle franchit alors la croupe RWEZA jusqu'au vallon qui borde au sud de la colline de VUGIZO. Elle remonte ensuite jusqu'en haut de ce vallon, au col où passe la nouvelle R.I.G. 10 vers la zone GASARARA, englobant ainsi toute la concession de KIRIRI.*

*De là, la limite redescend sur un thalweg jusqu'à l'ancienne R.I.G 10 qu'elle suit sur environ 1 km, pour couper la bouche de cette route qui contourne l'actuelle propriété MASUMBUKO, et redescendre, à partir du col où passe cette route, sur la vallée de la NTAHANGWA, par un vallon bien marqué, englobant ainsi la partie Ouest de la colline SOROREZO.*

*Au Nord de la NTAHANGWA, par un ravin bien prononcé, la limite retrouve la limite administrative de la commune d'ISARE, qui longe le pied de la colline jusqu'à la RN1 vers BUGARAMA.*

*Elle suit alors la RN1 en direction de BUGARAMA, sur 900m jusqu'à une petite piste à gauche dans une légère courbe de la RN1; elle suit, vers le Nord-est, cette piste qui traverse la colline de GASENYI à la transversale n°15.*

*La limite suit alors cette route vers le Nord, puis oblique avec elle vers l'Ouest sur la transversale n° 15, jusqu'à la RN5 vers CIBITOKÉ, qu'elle franchit en limite de la zone de l'aéroport, jusqu'au village de RUKARAMU à l'Ouest.*

*A l'Ouest, la limite longe alors le terrain de l'aéroport vers le Sud, jusqu'à une distance de 300 m au Nord de la RN4 en direction d'UVIRA. Elle suit ensuite vers l'Ouest une ligne parallèle à la RN4, à une distance de 300m de celle-ci, jusqu'à la rivière AKAGERA, située à 3,5 km après l'hôtel Club du Lac TANGANYIKA».*

Si l'on considère, ne fût-ce que la description ci-dessus du périmètre de la circonscription urbaine de Bujumbura, l'une des mieux élaborées, sinon la plus élaborée, comparée aux descriptions des périmètres des centres urbains, l'on constate, ici et là, un manque de précision ainsi que des repères précaires. Ainsi par exemple, lorsque la description prend comme point de départ du périmètre de la circonscription urbaine de Bujumbura «*Au sud des zones NYABARANDA et NKENGA* », elle ne s'embarrasse pas de préciser les coordonnées géographiques. De même, lorsque la description précise que la limite «*suit jusqu'au chemin qui relie le quartier MUSAGA à la piste carrossable qui mène jusqu'au bureau de la commune KANYOSHA* »; qu'«*elle suit ensuite quelques dépressions érosives sur la colline GIKOTO* » ou encore qu'«*Au Nord de la NTAHANGWA, par un ravin bien prononcé, la limite retrouve la limite administrative de la commune d'ISARE, qui longe le pied de la colline jusqu'à la RN1 vers BUGARAMA* », l'on comprend que la limite du périmètre de la circonscription urbaine de Bujumbura souffre non seulement ne pas être fixée avec une extrême précision mais encore se heurte au problème de repères trop précaires: un chemin, un bureau communal, une limite administrative d'une commune, etc.



De même, si l'on analyse l'annexe du décret N° 100/140 du 7 novembre 2000 intitulé: « *délimitation des périmètres des centres urbains* », l'on se rend compte que la superficie de chaque centre urbain est approximative.<sup>32</sup> Ce qui implique que la situation de certains espaces par rapport à la ligne du périmètre urbain peut constituer un véritable problème.

Ces précédentes considérations rendent compte de l'impérieuse nécessité, en plus d'une description suffisamment précise, sollicitant aussi bien des coordonnées géographiques que des repères pérennes, de matérialiser la description des périmètres urbains par un bornage effectif. Cette nécessité a d'ailleurs été relevée par la chambre haute du parlement burundais lorsqu'elle a recommandé « *au Gouvernement de procéder dans les plus brefs délais, à la réglementation de la délimitation du périmètre urbain dans le souci d'éviter des conflits éventuels en la matière* ». <sup>33</sup>

## II.2. Fragmentation du régime juridictionnel des terres rurales

Non seulement la mise en œuvre de la loi du 15 mai est rendue problématique par la difficulté de définition du concept de « terre rurale », mais encore et surtout, même sans cet écueil, le régime juridique et juridictionnel des terres rurales pose le problème de sa fragmentation à outrance et de l'incohérence normative qui en résulte. Ces aspects sont examinés dans les développements qui suivent.

### II.2.1. Le renvoi de dossiers pendants devant la chambre de cassation de la Cour suprême ou de dossiers d'affaires cassées par elle: Un triage douteux ou empreint d'arbitraire?

A la suite de la promulgation de la loi du 15 mai 2014 et en application de son article 18,<sup>34</sup> des milliers de dossiers d'affaires cassées ou pendantes devant la chambre de cassation de la Cour suprême ont été renvoyées devant les Cours d'appel territorialement compétentes afin que ces dernières statuent en dernier ressort sur le fond de ces affaires. Un tel renvoi suppose un tri méticuleux de dossiers pendants devant la Chambre de cassation de la Cour suprême ou de dossiers d'affaires cassées afin d'identifier les seules qui sont relatives aux terres rurales. Ce travail, que d'aucuns pourraient pressentir de longue haleine, a pourtant été accompli avec une rapidité phénoménale. En l'espace d'un peu moins de trois mois après l'entrée en vigueur de ladite loi, intervenue le jour de sa promulgation, plus de 4000

32 Voy. annexe au Décret N° 100/140 du 7 novembre 2000, *précité*.

33 *Rapport de la Commission de la Justice et des droits de la personne humaine sur l'analyse des amendements du sénat sur le projet de loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales*, Rapport du 25/03/2014, p. 4.

34 Cette article stipule que « *Les décisions judiciaires cassées par la chambre de cassation de la Cour suprême ainsi que les affaires pendantes devant cette chambre relatives aux terres rurales dont elle était saisie avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont renvoyées devant la Cour d'Appel territorialement compétente qui statue en dernier ressort sur le fond de la cause* ».

dossiers d'affaires cassées par la chambre de cassation de la Cour suprême ou pendantes devant cette chambre avaient été identifiées comme relatives aux terres rurales, et renvoyées devant les Cours d'appel, désormais compétentes pour connaître en dernier ressort et au fond ces affaires, en application de l'article 18 de la loi du 15 mai 2014.<sup>35</sup>

La question qui se pose ici est celle de savoir quels ont été les critères d'identification des dossiers relatifs aux terres rurales. L'explication qui a été donnée par certains juges qui ont participé à cette identification jette un doute sérieux quant au résultat de l'opération. Ils affirment s'être référés à deux textes, en l'occurrence le Décret –loi n° 1/40 du 26 novembre 1992 portant délimitation du périmètre urbain de Bujumbura et le Décret N° 100/140 du 7 novembre 2000 portant délimitation des périmètres des centres urbains. Ces deux textes constituent certes, à notre avis, les références pertinentes pour situer une terre dans ou en dehors du périmètre des circonscriptions urbaines ou des centres urbains. Mais c'est pour autant qu'ils soient lus avec leurs annexes constitués de descriptions de périmètres qu'ils ont pour objet de délimiter ainsi que de représentations cartographiques desdites descriptions. Sans ces descriptions et ces représentations cartographiques, ces deux textes sont incomplets et ne peuvent pas permettre d'isoler, parmi les dossiers pendants devant la chambre de cassation de la Cour suprême ou les dossiers d'affaires cassées par cette dernière, *les seules et toutes celles* qui sont relatives aux *terres rurales*. Or, les entretiens que nous avons eus avec des contacts bien indiqués à la Cour suprême confirment que les deux textes qui ont servi de référence juridique à l'identification des dossiers relatifs aux terres rurales en vue d'être renvoyés aux cours d'appels ne comportaient pas les annexes. Et sans les annexes, sans aucune descente sur terrain, il est par exemple impossible de déterminer si une terre qui se trouve dans une localité qui porte le nom de l'un ou l'autre des 68 centres urbains re-classifiés par le décret N° 100/111 du 31 juillet 2000<sup>36</sup> et délimités par le décret N° 100/140 du 7 novembre 2000,<sup>37</sup> est rurale ou urbaine. C'est le cas notamment d'une terre située à Mparamirundi, à Bukirasazi, à Kiganda, à Musongati, à Mpanda *etc.*, centres urbains selon les deux décrets précités.

La question du triage des dossiers fonciers pour en isoler ceux qui se rapportent aux terres rurales, et partant, devant connaître leur issue définitive à la Cour d'appel, ainsi instituée en troisième degré de juridiction, concerne également les tribunaux de grande instance.

## II.2.2. Contentieux en rapport avec les terres rurales: disparité de régimes

Même sans le problème de la définition du concept de « terre rurale », l'avènement de la loi du 15 mai 2014 a créé une fragmentation sans précédent du régime juridictionnel des terres rurales, en termes notamment de compétence matérielle et de voies de recours. Ainsi, alors que la réglementation existante consacrait une unité de régime, d'un côté pour les terres en-

35 Voy. note précédente.

36 Précité.

37 Précité.

registrées et d'un autre côté pour les terres non enregistrées, désormais, pour les unes et pour les autres, rien ne sera plus comme avant. La présente réflexion insistera sur la fragmentation de régime pour les seules terres rurales.

En réalité, nonobstant l'intitulé de cette loi du 15 mai 2014 et le prescrit de son article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup>, la suppression du pourvoi en cassation ne concerne pas toutes les terres rurales **(1)** tandis que la compétence attribuée aux cours d'appel n'est qu'une compétence de pleine juridiction et non de cassation **(2)**. Dans tous les cas, le sort des terres qui se trouvent à cheval des périmètres des circonscriptions urbaines et des terres rurales demeure incertain **(3)**. En outre, l'entrée en vigueur de cette loi ne règle pas la question des affaires relatives aux terres rurales cassées et renvoyées **(4)**. *Last but not least*, la création et la mise en œuvre de la loi sur la Cour spéciale des terres et autres biens exacerbe la fragmentation du régime juridictionnel du contentieux relatif aux terres rurales **(5)**.

#### II.2.2.1. La suppression en cassation pour les affaires relatives aux terres rurales : quelles terres rurales?

L'intitulé de la loi du 15 mai 2014 est trompeur quant à son objet : « *suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales* ». Pour plus de facilité de compréhension et sans changer ni son sens ni sa portée, cet intitulé pourrait textuellement être déconstruit ou dédoublé en deux propositions reprenant l'objet de cette loi à savoir :

1. La suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême pour les affaires relatives aux terres rurales
2. L'attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales.

Sous ce point, nous nous concentrerons sur la première proposition pour en examiner la portée exacte et nous réserverons l'examen de la deuxième proposition au point suivant.

Afin de répondre à la question que nous nous posons ci-dessus et dont la réponse nous permet de circonscrire la portée de la première proposition issue de l'intitulé de la loi sous analyse, il est important de partir du prescrit de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> de ladite loi qui donne le ton quant à l'objet de cette loi: « *La présente loi a pour objet la suppression du pourvoi en cassation contre les jugements rendus dans les affaires relatives aux terres rurales* ». Dans la même veine, l'exposé des motifs de la même loi semble également suggérer que désormais les décisions judiciaires rendues dans les affaires relatives aux terres rurales ne sont plus susceptibles de cassation. Cet exposé précise en effet que « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il est juste de supprimer le pourvoi en cassation pour les affaires relatives aux terres rurales* ».<sup>38</sup> Nonobstant le semblant de clarté de l'intitulé de la loi sous analyse, de son article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> et de son exposé de motifs quant à son objet,

38 *Projet de loi portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême pour les affaires relatives aux terres rurales*, p. ii.

l'analyse de l'ensemble des dispositions de cette loi ainsi que de la pratique pousse à la prudence car elle révèle en réalité que ce ne sont pas toutes les décisions judiciaires rendues dans les matières relatives aux terres rurales qui ne sont plus susceptibles de cassation mais bien certaines d'entre elles.

Selon l'article 2 de la loi du 15 mai 2014 précitée : « *Les cours d'appel connaissent en dernier ressort des recours contre les jugements rendus au second degré*<sup>39</sup> par les tribunaux de grande instance » dans les affaires relatives aux terres rurales. Or, les tribunaux de grande instance connaissent en matière civile de « *l'appel des jugements rendus par les tribunaux de résidence de leur ressort* »<sup>40</sup> tandis qu'en matière des terres les tribunaux de résidence connaissent « *des actions relatives aux propriétés foncières non enregistrées* ». <sup>41</sup> Pour les affaires relatives aux propriétés foncières enregistrées, dont la compétence matérielle n'est pas attribuée à une autre juridiction, la compétence des tribunaux de grande instance ne s'exerce qu'en première instance. Il en résulte qu'au regard de la loi du 15 mai 2014, la situation des terres enregistrées, dans ou en dehors du « périmètre des circonscription non déclarées urbaines par les services compétentes » est sans importance. Les actions relatives à ces terres sont de la compétence matérielle, au premier degré, des tribunaux de grande instance indépendamment de leur statut de terres rurales ou de terres urbaines. En conséquence, toutes les terres enregistrées, rurales ou urbaines, échappent au régime institué par la loi du 15 mai 2014.

La fragmentation du régime juridictionnel des terres rurales est telle que même le contentieux relatif aux terres rurales non enregistrées n'est pas soumis à un même régime. Tel est le cas des terres rurales faisant l'objet d'un contentieux administratif. Selon l'article 380 du Code foncier : « *Sont reconnus et protégés par la loi tous les droits réels exercés par toute personne physique ou morale de droit privé en vertu de la coutume ou d'un titre d'occupation délivré par l'autorité compétente sur des terres non domaniales* ». De même, certains contentieux administratifs peuvent se rapporter plus ou moins directement à des droits fonciers portant sur les terres que ces terres soient domaniaux ou qu'ils appartiennent aux particuliers. Il en est ainsi par exemple, lorsque la légalité d'une décision d'expropriation pour cause d'utilité publique fait l'objet d'un recours judiciaire ou lorsqu'un acte réglementaire décide le retour dans le domaine de l'Etat d'une terre qu'un particulier prétend être propriétaire.<sup>42</sup> De même, lorsque, par exemple, un titre d'occupation est délivré par l'auto-

39 Nous soulignons.

40 Art. 24 de la loi n° 1/008 du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *B.O.B.*, N° 3 *quater*/2005.

41 Art. 12 *littera* b du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *précité*.

42 Ordonnances Ministérielle N° 550/1146 du 4 août 2010 portant annulation des certificats d'enregistrement Vol. E. CXXI folio 156 et Vol. ECLVII folio 79 et N° 1141 du 3 août 2010 portant retour dans le domaine de l'Etat de la propriété foncière sise à Buhomba, zone Maramvya enregistrée sous le vol. Vol. E. CXXI folio 156 et Vol. ECLVII folio 79 qui ont fait l'objet d'un contentieux administratif (RAEP 157*bis*, rendu par la Cour Administrative de Bujumbura en date du 23 janvier 2012).

rité compétente sur une terre domaniale, toute contestation relative à sa validité relève traditionnellement du contentieux administratif. Or, tout comme celles appartenant aux particuliers, les terres domaniales sont urbaines ou rurales.<sup>43</sup> Ces trois hypothèses illustrent un type de contentieux relatif aux terres, y compris les terres rurales qui soulève la question du pourvoi en cassation au regard de la loi du 15 mai 2014. Concrètement, la question est de savoir si le pourvoi en cassation est sauvegardé pour ce type de contentieux.

A cette question, nous estimons que la réponse est affirmative. En effet, la loi organique du 15 mai 2014 ne modifie en rien la compétence matérielle des juridictions, telle que celle-ci est régie par le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires de 2005<sup>44</sup> et la loi régissant la Cour suprême, également de 2005.<sup>45</sup> La grande innovation de la loi du 15 mai 2014 réside dans la suppression du pourvoi en cassation pour les affaires relatives aux terres rurales- *sous réserves des commentaires que nous avons faits, plus haut, à ce sujet*- et dans l'introduction d'un troisième degré de juridiction pour les affaires relatives aux terres rurales ayant été jugées au second degré par les tribunaux de résidence. Or, ce troisième degré de juridiction ne concerne en réalité que les affaires de la compétence matérielle, au premier degré, des tribunaux de résidence, puisqu'en matière civile et au second degré, « *les Tribunaux de Grande Instance connaissent de l'appel des jugements rendus par les Tribunaux de Résidence de leur ressort* ». <sup>46</sup> D'ailleurs, parmi les affaires renvoyées par la Cour suprême aux cours d'appel en application de l'article 18 de la loi du 15 mai 2014, ne figure aucune jugée en dernier ressort par la chambre administrative de la Cour suprême, alors que des recours en cassation contre des arrêts rendus par la chambre administrative et relatifs aux terres rurales sont pendants devant la Chambre de cassation de la Cour suprême tandis que d'autres ont été cassées par cette dernière.

Il résulte des considérations qui précèdent une situation pour le moins complexe qui fait voler en éclat l'unité de régime du contentieux relatif aux terres rural, une unité apparemment voulue par le législateur et qui transparaît d'ailleurs dans l'intitulé et dans le texte de la loi organique du 15 mai 2014. En distinguant les « terres rurales » des « terres urbaines », le législateur veut soumettre le contentieux relatif aux droits portant sur l'une ou l'autre catégorie de terres à un régime unique, en supprimant notamment le pourvoi en cassation et en introduisant une espèce de troisième degré de juridiction pour la première et en maintenant le *statu quo* pour la deuxième. Mais si telle est la véritable intention du législateur, cette intention risque de ne pas se réaliser en raison des lacunes de la loi sous analyse. Pire, la mise en œuvre, en l'état, de la loi risque créer un véritable chaos jurisprudentiel et conduire à des solutions absurdes.

43 Loi n° 1/13 du 9 août 2011 portant révision du Code foncier du Burundi, *précitée*, art. 4.

44 Loi n° 1/008 du 17 mars 2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, *B.O.B.*, N° 3 *quater*/2005.

45 Loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême, *B.O.B.*, N° 3 *quater*/2005.

46 Loi n° 1/008 du 17 mars 2005, *précitée*, art. 24.

## II.2.2.2. Compétence attribuée aux Cours d'appel par la loi du 15 mai 2014: Cassation ou pleine juridiction?

Par rapport à cette question, l'intitulé de la loi n° 1/17 du 15 mai 2014 est pour le moins équivoque. D'une part, selon cet intitulé, cette loi porte « *suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême* »<sup>47</sup> et non « *suppression du pourvoi en cassation* »- tout court- pour les affaires relatives aux terres rurales. D'autre part, selon le même intitulé, la loi porte « *attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales* ». Une interprétation littérale et grammaticale de l'intitulé complet qui est « *Loi organique N° 1/17 du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales* » porterait à considérer que le droit au juge de cassation est sauvegardé dans son principe, y compris dans les matières relatives aux terres rurales mais que cette compétence est simplement soustraite à la Chambre de cassation de la Cour suprême pour être transférée aux cours d'appel.

Cependant, l'examen approfondi de l'ensemble des dispositions de la loi ne semble pas aller dans le sens de conforter cette dernière hypothèse. En effet, d'après l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> de la loi sous analyse, celle-ci « *a pour objet la suppression du pourvoi en cassation contre les jugements rendus dans les affaires relatives aux terres rurales* ». Dans le même sens, l'exposé des motifs de la loi sous analyse précise que le législateur « *vise la suppression du pourvoi en cassation pour les affaires relatives aux terres rurales* ». Au regard de la disposition ci-dessus et de l'exposé des motifs de la loi du 15 mai, il est clair que c'est l'accès au juge de cassation en matière de contentieux relatif aux terres rurales qui est aboli et non un quelconque transfert de cette compétence de la Cour suprême aux Cours d'appel. Cette conclusion est par ailleurs confortée par le contenu des articles 2 et 4 de la loi sous examen. Selon l'article 2 de cette loi, « *les cours d'appel connaissent en dernier ressort des recours contre les jugements rendu au second degré par les Tribunaux de grande instance dans les affaires visées à l'article premier* », c'est-à-dire les affaires relatives aux terres rurales. Quant à l'article 4, il stipule que « *Les Cours d'Appel ne peuvent connaître que des questions de fait et de droit jugées par les juridictions ayant rendu la décision attaquée* ». Cette dernière disposition consacre en réalité deux importants principes processuels: la pleine juridiction du juge d'appel et l'effet dévolutif de l'appel. Dans ces conditions, la compétence attribuée par la loi du 15 mai 2014 aux Cours d'appel en matière du contentieux relatif aux droits fonciers portant sur les terres rurales ne saurait être une compétence de cassation.

Par contre, la lecture combinée des articles 2 et 4 de ladite loi débouche à la conclusion qu'en matière du contentieux ayant pour objet les droits portant sur les terres rurales, la compétence de la Cour d'appel territorialement compétente est une compétence de pleine

47 C'est nous qui soulignons particulièrement ce membre de phrase.

juridiction<sup>48</sup> dans le cadre d'un troisième degré de juridiction institué dans « *les affaires relatives aux terres rurales* » où le pourvoi en cassation est dorénavant supprimé, encore une fois, sous réserve des commentaires, à ce propos faits dans les développements précédents.

#### II.2.2.3. Les terres à cheval des périmètres des circonscriptions urbaines et les terres qui changent de statut en cours d'instance: un statut incertain

Beaucoup de terres ont un statut mixte par rapport à la distinction opérée par l'article 4 du Code foncier de 2011 entre les terres rurales et les urbaines. Il s'agit de ces terres dont une partie, quelle que soit la proportion de son étendue, se trouve à l'intérieur du périmètre d'une circonscription urbaine ou d'un centre urbain et une autre en dehors, ou *vice versa*.

A supposer qu'un litige relatif aux droits portant sur une terre de cette catégorie soit porté devant les tribunaux, la question se pose de savoir si les jugements ou arrêts rendus en dernier ressort seront ou non susceptibles de cassation. En effet, d'un côté, cette terre ne répond pas à la définition d'une terre rurale au sens de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi organique n° 1/17 du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour suprême et attribution de compétence aux Cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales (*supra*).<sup>49</sup> Ce qui supposerait que le contentieux relatif à ces terres échappe au régime instauré par la loi du 15 mai 2014. D'un autre côté, ces terres sont, en partie, rurales, au moment où la compétence en matière des terres rurales a été attribuée aux cours d'appel. Mais c'est seulement en partie.

Sous l'angle normatif, la question des terres mixtes au regard de la division « *terres urbaines* », « *terres rurales* », en raison du fait qu'elle se trouve à cheval du périmètre de circonscriptions urbaines ou des centres urbains, constitue un des aspects les plus lacunaires de la loi du 15 mai 2014. Le législateur aurait dû prévoir des dispositions qui résolvent la question de ces terres mixtes au regard du régime institué par la loi du 15 mai 2014. Ainsi par exemple, il aurait pu décider qu'en vue de l'application de cette loi, une terre à cheval d'un périmètre d'une circonscription urbaine ou d'un centre urbain, est rurale ou urbaine en tenant compte, par rapport ce périmètre, de la localisation de la partie la plus étendue de la terre. Ou encore, il aurait pu prévoir un régime d'absorption décidant par exemple que

48 Selon Hervé Croze, la pleine juridiction est « *le pouvoir d'appliquer toutes les règles à tous les faits de l'espèce pour rendre la décision dictée par le droit* » Voy. « *Le juge doit-il dire le droit?* », in *Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel*, Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Paris, Dalloz, 2010, p. 227. L'expression pleine juridiction est généralement usitée en matière administrative mais semble faire un glissement inexorable dans le domaine pénale et civile pour référer au pouvoir du juge de connaître du fond de l'affaire. Ainsi, faute pour le juge de cassation de connaître du fond de l'affaire, sauf évocation, la Cour de Cassation (qui en réalité dans l'organisation judiciaire du Burundi est une Chambre instituée au sein de la Cour suprême, à côté de la Chambre administrative et de la Chambre judiciaire) n'a pas de compétence de pleine juridiction.

49 B.O.B., N° 5/2014.

quelle que soit l'étendue de sa partie située en dehors du périmètre d'une circonscription urbaine ou d'un centre urbain, une terre à cheval d'un périmètre d'une circonscription urbaine ou d'un centre urbain est assimilée ou réputée terre urbaine.

Le régime instauré par la loi du 15 mai 2014 n'est pas lacunaire uniquement au sujet des terres à cheval du périmètre de circonscriptions urbaines ou de centres urbains, il l'est aussi en ce qui concerne les terres dont le statut change en cours de procédure. Cette hypothèse pourrait être illustrée par le cas de figure décrit ci-après. Un tribunal de grande instance rend un jugement, au second degré, dans une affaire relative à une terre rurale. Peu après, avant l'exercice du recours à la Cour d'appel, tel qu'il est organisé par la loi du 15 mai 2014, un périmètre d'un centre urbain au sein duquel est située la terre litigieuse, est déclaré par les services compétents. A partir de ce moment, la terre litigieuse change de statut. De statut de terre rurale, elle passe au statut de terre urbaine. Le jugement ainsi rendu par le tribunal grande instance sera-t-il ou non susceptible de cassation?

La question n'est pas simple. D'une part, la loi du 15 mai 2014 supprime « *la cassation contre les jugements rendus dans les affaires relatives aux terres rurales* ». Et effectivement, le jugement rendu par le tribunal de grande instance l'a été dans une affaire relative à une terre rurale. Ce qui porterait à considérer que ce jugement est insusceptible de cassation. D'autre part, depuis la déclaration de la circonscription ou du centre qui englobe la terre litigieuse comme périmètre urbain, la terre devient urbaine. Or, les terres urbaines échappent au régime instauré par la loi sous examen. Toute la question revient ici à déterminer, dans le cours d'un procès, l'époque à laquelle il faut se placer pour déterminer si une affaire est relative ou non à terre rurale. Ici encore, le législateur aurait été mieux inspiré s'il avait songé à régler ce problème au titre « *Des dispositions transitoires et finales* ».

#### II.2.2.4. Les affaires relatives aux terres rurales cassées renvoyées

Relativement à ces affaires, plusieurs distinctions sont à faire. D'abord celles qui ont été définitivement tranchées par les juridictions de renvoi (cour d'appel ou tribunal de grande instance) avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 mai et qui ont acquis la force de chose jugée. Ensuite celles qui étaient pendantes devant les juridictions de renvoi au moment de l'entrée en vigueur de ladite loi et qui doivent être « *renvoyées devant la Cour d'appel territorialement compétente qui statue sur le fond de la cause* ».<sup>50</sup> Enfin, celles qui avaient été jugées par les juridictions de renvoi mais qui avaient fait l'objet d'un deuxième pourvoi en cassation. Pour les premières, l'application de la loi du 15 mai 2014 ne soulève pas de difficulté particulière. Par contre, des problèmes se posent pour les secondes et les troisièmes.

50 Art. 18.



- a) Les affaires relatives aux terres rurales, cassées puis renvoyées devant les cours d'appel territorialement compétentes

Au titre « *Des dispositions transitoires et finales* », <sup>51</sup> le législateur a prévu que « *Les décisions cassées par la chambre de cassation de la Cour suprême (...) sont renvoyées devant la Cour d'appel territorialement compétente qui statue sur le fond de la cause* ». <sup>52</sup> Ici se pose la question du sort de deux décisions judiciaires contradictoires, l'une de la chambre de cassation de la Cour suprême, l'autre de la Cour d'appel. La situation n'est pas une pure hypothèse d'école ni une invention de l'esprit. En effet, dans le cas où le pourvoi en cassation est jugé fondé, la décision entreprise est cassée et renvoyée à la même juridiction qui en connaîtra de nouveau (mais le siège sera autrement composé) ou à une juridiction de même rang et de même ordre que celle qui a rendu la décision cassée aux fins de connaître le fond de l'affaire. <sup>53</sup> Cette dernière a l'obligation de se conformer à la censure de la chambre de cassation et de suivre ainsi son raisonnement sur tous les points de droit. <sup>54</sup> Si elle s'y « rebelle » et ne se conforme pas aux orientations de la chambre de cassation, la Cour suprême y remédiera à l'occasion du deuxième pourvoi en cassation. Alors, siégeant toutes les chambres réunies, elle statuera sur le deuxième pourvoi en cassation, <sup>55</sup> cassant d'abord, s'il y a lieu, la décision entreprise et statuant ensuite au fond en dernier ressort. <sup>56</sup> Cette garantie des décisions de la Chambre de cassation de la Cour suprême n'est plus assurée pour les affaires relatives aux terres rurales. La conséquence est qu'une décision d'une Cour d'appel dans une affaire cassée par la Chambre de cassation puis renvoyée pour qu'il y soit statué en dernier ressort ne sera plus susceptible d'aucun recours, sauf en révision. Et c'est la décision de la Cour d'appel, même faisant fi de ce qui aura été jugé par la Chambre de cassation de la Cour suprême qui aura la force de chose jugée. Ce qui est absurde sur le terrain processuel; la question étant au final, qui contrôle qui? La réponse étant que c'est finalement le contrôleur qui est contrôlé.

51 Art. 18 à 20.

52 Art. 18.

53 Art. 85 § 2 de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.

54 Article 85 de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême. Voy. aussi, *RTC* 828, arrêt du 04/01/2014, 3<sup>e</sup> feuillet : « *Kubera ko sentare kubanza kuraba ko ivyo yatumye umucamanza w'iyungururizo yarungikiwe urubanza ngo arushyirirwemo yavyubahirije canke atavyubahirije* »; *RTC* 493, arrêt du 26 avril 2007 : « *Kubera ko sentare nkuru isubiramwo ya Bujumbura itakoze neza ivyo yari yasabwe, (...), Sentare ntahinyuzwa isambuye urubanza RSA 3939 (...)* ». *RTC* est un acronyme utilisé en droit judiciaire burundais pour désigner le Rôle de la Cour Suprême siégeant toutes les chambres réunies.

55 Art. 41 de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.

56 Art. 147 de la loi n° 1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour suprême.

b) Les affaires relatives aux terres rurales jugées sur renvoi et pendantes devant Cour suprême siégeant toutes les chambres réunies

Le cas des affaires relatives aux terres rurales, jugées sur renvoi par les cours d'appel, appelle quelques commentaires. D'emblée, il y a lieu de faire remarquer que les dossiers d'affaires relatives aux terres rurales jugées sur renvoi et qui ont fait l'objet d'un second pourvoi en cassation qui sont actuellement pendantes devant les chambres réunies de la Cour suprême n'ont pas été renvoyés devant les Cours d'appel nonobstant les prévisions de l'article 18 de la loi du 15 mai 2014. De même, même après l'entrée en vigueur de cette dernière loi, la Cour suprême a continué à enrôler sous le RTC des recours en deuxième cassation dans les matières relatives aux terres rurales. A notre sens, cette pratique est contraire aux prévisions de l'article 18 de la loi évoquée ci-dessus qui précise, sans prévoir d'exception, que « *les décisions judiciaires cassées par la chambre de cassation de la Cour suprême (...) relatives aux terres rurales* » avant l'entrée en vigueur de ladite loi « *sont renvoyées devant la Cour d'appel territorialement compétente qui statue en dernier ressort sur le fond de la cause* ».

A supposer même qu'elles aient été renvoyées, un problème subsiste. Relativement à ces affaires, la juridiction de renvoi a déjà rendu deux jugements. L'un au degré d'appel, l'autre sur renvoi. Si, avec raison, une partie estime que la juridiction de renvoi a refusé de suivre les directives de la Chambre de cassation de la Cour suprême, n'est-il pas absurde de renvoyer, pour la deuxième fois le cas au risque, pour la Haute Cour, de subir un camouflet définitif au grand dam de la partie qui a obtenu la cassation? N'est-il pas plutôt plus cohérent de pallier ce risque en réservant, en faveur de la Cour suprême, les moyens de garantir le respect de sa jurisprudence? Peut-être que la pratique de la Cour suprême évoquée dans le paragraphe précédent est guidée par la volonté de trouver une réponse jurisprudentielle au problème que nous décrivons dans le présent paragraphe. Encore qu'une telle initiative jurisprudentielle doit se garder de heurter de front une disposition législative comme celle faisant l'objet de l'article 18 de la loi du 15 mai 2014.

Sur un tout autre registre, relatif cette-fois à l'organisation des juridiction, il est à craindre, compte tenu de l'effectif moyen des juges affectés à une Cour d'appel, que le siège sera difficilement composé; eu égard au fait que dans les conditions normales de stabilité des juges, six seront déjà prononcés sur l'affaire et que rares sont les Cour d'appel qui comptent neuf juges et plus.

#### II.2.2.5. Le contentieux relatif aux droits portant sur les terres rurales de la compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens

La loi N° 1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle distrait des juridictions ordinaires normalement compétentes, les litiges relatifs aux terres et aux autres biens, dès lors qu'une des parties au litige est un sinistré au sens de la loi N°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi N°1/17 du 04 sep-

tembre 2009 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens.<sup>57</sup> Or, une grande partie de ce contentieux concerne les litiges relatifs aux droits portant sur les terres rurales. Pour les affaires relatives à ces terres, non seulement le pourvoi en cassation n'est pas possible par application de la loi du 15 mai 2014 mais en outre, les parties au litige ne bénéficient du 3<sup>e</sup> degré de juridiction instauré par la même loi. D'ailleurs, même pour les terres urbaines, le pourvoi en cassation n'est pas possible dès lors que le contentieux y relatif est de la compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens. En effet, le pourvoi en cassation n'est pas répertorié titre « des voies de recours » prévues par cette loi.

## Conclusion

L'analyse de la loi du 15 mai 2014 à propos de laquelle a été centrée notre réflexion débouche sur un constat. Le dispositif normatif burundais en rapport avec le contentieux relatif aux terres est un véritable tissu émiétté. Ce bric-à-brac normatif concerne notamment les aspects liés à la compétence et aux voies de recours. Ainsi, les terres d'une même catégorie ne sont plus soumises au même régime. C'est vrai pour les terres enregistrées, c'est vrai pour les terres non enregistrées, c'est également vrai aussi bien pour les terres rurales que pour les terres urbaines, *etc.*

La loi du 15 mai 2014 fait voler en éclat l'unité de régime du contentieux foncier ou ce qui en restait parce que cette unité était loin d'être parfaite même avant son entrée en vigueur. Mais avec son entrée en vigueur, le régime du contentieux des terres en est sorti tellement saucissonné et incohérent que l'on se demande si l'ampleur des lacunes de cette loi ainsi que la désharmonie normative sur le terrain juridique et juridictionnel, consécutives à sa promulgation garantiront aux usagers de la justice un égal accès au juge. Devant l'ampleur des difficultés prévisibles de sa mise en œuvre, le législateur devrait revoir sa copie, en se gardant d'isoler cette loi de nombreuses autres qui comportent des dispositions relatives notamment à la compétence et aux voies de recours. Enfin, la Cour suprême, qui devrait harmoniser la jurisprudence des cours d'appels en matière de contentieux relatifs aux terres rurales, s'est vue retirer en la matière son rôle. Ne courons-nous pas le risque d'une insécurité juridique résultant de l'absence d'une jurisprudence cohérente au niveau des cours d'appel?

57 B.O.B., N°12/2013. Selon l'article 2 de cette loi, « l'expression "sinistré" désigne la personne physique ou morale notamment l'association ou société de droit privé, la personne rapatriée, déplacée, regroupée ou dispersée, veuve, orpheline ainsi que toute autre personne qui aurait été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis son indépendance ».