

## Commission Nationale des Terres Biens et Cour Spéciale des Terres et autres Biens du Burundi : un Etat sinistré ou une compétence au fondement légal contestable?

Aimé-Parfait Niyonkuru\*

### Abstract

This paper discusses the jurisdiction of Burundi's *Commission Nationale des Terres et autres Biens* (National Commission on Land and other Assets) and of the *Cour Spéciale des Terres et autres Biens* (Special Court on Land and other Assets) where the State of Burundi, directly or indirectly, is involved. Considering that the double mechanism (i.e. the National Commission on Land and other Assets and the Special Court on Land and other Assets) is meant to deal with disputes opposing either the *sinistrés* or the *sinistrés* to third parties, public or private services, the paper particularly questions the jurisdiction *rationae personae* of the abovementioned mechanism and the receivability of some of the cases. For the purposes of Burundi's law on the CNTB promulgated in December 2013, the term "*sinistré*" (literally "disaster victim") "refers to the individual or legal person, among others the association or [the] company under private law, the person repatriated, displaced, regrouped or dispersed, widow, orphan, as well as any other person despoiled of his/her goods as result of the tragic events that occurred in (Burundi) since [its] independence" (see art.2, below). Compared to its predecessor, the 2019 Law on the National Commission on Land and other Assets is somewhat restrictive. For the persons listed above to be "*sinistrés*", the condition is that they could not make their claims or could not obtain an appropriate follow-up to their request as a result of the socio-political context (see art. 2 *in fine*). Basically, this paper suggests the lack of jurisdiction of both the Commission and the Court where they did not conclude that one of the parties to the dispute was *sinistré* in accordance to the definition of this term in each relevant law governing Burundi's Commission on Land and other Assets. The paper further argues that, unless the author of a request before the Commission claims that he/she is a *sinistré*, his/her case should be declared non-receivable. All these issues are addressed in the light of three cases among those which received significant publicity in media, namely, the so-called RUGOFARM, RUZIZI and KIGERI cases.

\* Aimé-Parfait Niyonkuru est titulaire d'un doctorat en droit de la KU Leuven (Belgique). Actuellement, il est chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN). Courriel : niyoparfait2004@yahoo.fr

## Introduction

Ce papier discute la compétence de la Commission Nationale des Terres et autres Biens (ci-après CNTB ou la Commission) et de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens (ci-après CSTB ou la Cour) en matière de contentieux dans lequel l'administration est une partie. La mission contentieuse de la CNTB n'a pas changé depuis la création de la Commission en 2006. L'article 4 commun aux lois n° 1/18 du 4 mai 2006, n° 1/17 du 4 septembre 2009 et n° 1/01 du 4 janvier 2011 stipule que « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés tels que définis à l'article 2 à des tiers ou à des services publics ou privés ». Les lois n° 1/31 du 31 décembre 2013 et n° 1/07 du 13 mars 2019 comportent un article dont le contenu est substantiellement le même que celui de l'article 4 précité. Leur article 5 commun stipule que « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés ». En matière contentieuse, la loi de 2013 régissant la CNTB précise que « la Commission est saisie à la requête des sinistrés » tandis que celle de 2019 ajoute aux titulaires de la qualité de saisir la Commission « l'occupant secondaire ayant un différend avec un sinistré ».<sup>1</sup> La loi de 2013 prévoit que la Commission « peut aussi se saisir d'office (...) en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises ». Mais dans cette dernière hypothèse, son mandat n'est pas contentieux, mais purement administratif. En effet, au lieu d'une décision susceptible d'un recours juridictionnel devant la CSTB, l'article 7 *litera k* prévoit que la Commission « dresse un rapport *ad hoc* à soumettre au ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République pour disposition et compétence ». Ce n'est qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2019 que le législateur changea de cap et décida qu'en matière de biens immeubles et meubles du domaine de l'État, en cas d'auto-saisine d'office, la Commission rend désormais une décision.

A partir de trois affaires parmi celles qui ont connu un accompagnement médiatique retentissant,<sup>2</sup> en l'occurrence les affaires connues dans l'opinion sous les appellations *RUGOFARM*, *RUZIZI* et *KIGERI*, ce papier propose une réflexion au sujet de la compétence des

1 Art. 6.

2 Ces trois affaires partagent un certain nombre de spécificités. D'abord la superficie des terres, objet du litige : 1507 hectares dans l'affaire *RUGOFARM*, 718 hectares 50 ares 74 centiares dans l'affaire *Ruzizi* et plus de 200 hectares dans l'affaire *Kigeri*. Ces superficies sont impressionnantes dans la configuration des lotissements fonciers au Burundi. Ensuite la situation géographique des terres litigieuses : ces dernières se trouvent dans la plaine de l'Imbo, au nord de la rivière Ntangwa qui traverse la capitale économique du Burundi, Bujumbura. Non seulement la région d'Imbo est connue pour sa fertilité, mais encore et surtout, plus qu'ailleurs dans le pays, la terre, en particulier les grandes étendues, intéresse au plus haut point les promoteurs de projets agricoles, industriels et immobiliers. Enfin, l'issue du procès : dans les trois affaires, c'est l'Etat qui a gagné le procès en dernier ressort. D'où cette question que l'auteur s'est posée : le Burundi, un Etat sinistré ? Des États faillis, sur le plan économique et/ou institutionnel, l'auteur en avait entendu parler. Dans une thèse de doctorat soutenue en 2011, Vincent Chapaux étudie la notion de « *failed state* ». Par Etat failli, l'auteur vise les « États rencontrant des difficultés à exercer un monopole de la violence légitime sur

deux mécanismes spéciaux de résolution d'un contentieux spécial, celui des terres et autres biens, lié aux événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance jusqu'en décembre 2008, opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés. Ce papier argumente qu'en matière contentieuse, la Commission n'est compétente qui si, au terme de l'instruction de l'affaire, elle aboutit à conclusion, non équivoque, que l'auteur de la requête est un sinistré au sens de la loi applicable. Dans deux des trois affaires (*RUZIZI* et *KIGERI*), l'Etat du Burundi s'est vu reconnaître le droit de propriété sur les terres litigieuses, qui étaient alors détenues par des particuliers. Dans l'autre, c'est une société publique, en l'occurrence la Compagnie de Gérance du Coton (COGERCO), qui s'est vue reconnaître la propriété des terres qu'elle réclamait à une société privée. L'hypothèse d'un Etat burundais sinistré ou d'une société publique burundaise sinistrée nous a intrigué. Une intrigue accentuée par le fait que l'analyse des dossiers révèle, d'une part, que les intéressés eux-mêmes n'ont pas clairement plaidé ce statut et, d'autre part, que dans ses décisions, la Commission n'emploie pas le terme sinistré pour désigner ou renvoyer à l'Etat ou à la susdite société publique. Pas plus d'ailleurs qu'elle ne conclut, de manière non équivoque, que l'Etat et la COGERCO ont été spoliés des terres litigieuses du fait des « événements tragiques qu'a connus le (Burundi) depuis l'indépendance ». D'où notre questionnement de la compétence de la Commission dans les affaires susmentionnées.

S'agissant de la Cour Spéciale des terres et autres Biens, cet article soutient que sa compétence civile est le prolongement juridictionnel de la compétence contentieuse de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. En conséquence, il argumente qu'elle ne saurait être compétente que si l'une au moins des parties à une affaire est un sinistré. Dans le cas où, à l'issue de l'instruction de l'affaire, elle se rend compte qu'aucune des parties n'a le statut de sinistré au sens de la loi applicable, elle devrait se déclarer incompétente quant à l'examen du fond. L'analyse de jurisprudence de la Cour montre cependant une « interprétation » exorbitante de sa compétence.

Au niveau de sa structure, cet article est subdivisé en cinq sections. La première analyse le mandat de la CNTB et le déconstruit en deux volets, avec pour chacun de ces volets, son parcours propre quant à la procédure que doit suivre la Commission pour mettre en œuvre son mandat. La deuxième analyse la compétence contentieuse de la Commission avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2019, puisque les trois affaires évoquées ont été jugées sous l'empire des lois antérieures à cette dernière. La troisième section aborde la compétence civile de la CSTB, qu'elle situe dans prolongement juridictionnel de la compétence contentieuse de la CNTB. La quatrième questionne la compétence de la CNTB à l'aune des

leur territoire ». Il existe même un Index Global des États Faillis (*Index of State Weakness in the Developing World*). Mais qu'un Etat, en tant que personne morale de droit public, puisse être sinistré, au point de ne pas avoir accès à la justice, voilà une situation peu commune qui ne manqua pas d'attirer l'attention de l'auteur qui a questionné, à l'aune de cette « sinistrabilité » inattendue, la compétence des mécanismes chargés trancher les litiges impliquant les sinistrés du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance.

trois affaires. Enfin, la cinquième discute les décisions prises par Cour Spéciale des Terres et autres Biens dans le cadre des recours formés contre les « décisions » de la CNTB.

*1. Le mandat de la Commission Nationale des Terres et autres Biens jusqu'au 13 mars 2019 : Deux volets, deux parcours*

Toutes les lois régissant la Commission Nationale des Terres et autres Biens qui se sont succédé comportent un chapitre sur les missions de la Commission.<sup>3</sup> L'étendue de ces missions a évolué dans le temps, en particulier à la faveur de la loi du 31 décembre 2013 d'abord, et ensuite de celle du 13 mars 2019.<sup>4</sup> La mission contentieuse de la CNTB a été reprise, à peu près dans les mêmes termes, dans toutes les lois régissant la CNTB qui se sont succédé à ce jour. Cette mission consiste à connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant les sinistrés, soit entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés.<sup>5</sup> Dans l'accomplissement de cette mission, la Commission exerce une fonction quasi-juridictionnelle.<sup>6</sup> L'article 23 commun aux lois du 31 décembre 2013 et du 13 mars 2019 prévoit que « la partie qui s'estime lésée peut introduire une plainte contre la décision de la Commission auprès de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens »,<sup>7</sup> « la seule juridiction compétente pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours contre les décisions de la Commission ».<sup>8</sup> Soit un volet du mandat, un parcours.

A part sa compétence contentieuse, qu'elle exerce à travers la connaissance des litiges *que lui soumettent les sinistrés*, la Commission exerce d'autres attributions en matière d'assistance aux sinistrés et de biens domaniaux.<sup>9</sup> Ces attributions relèvent de l'exercice, par la Commission, d'une fonction purement administrative. Ici, contrairement à l'hypothèse pré-

3 Chapitre II la loi de 2006 et de celle de 2009 (couvrant les articles 4 à 8 -mais en réalité seules les articles 4 et 5 se rapportent aux missions de la Commission) ; chapitre II de la loi de 2011 (formé de deux articles 4 et 5) ; chapitre II de la loi de 2013 (s'étendant de l'article 5 à 7) et chapitre II de la loi de 2019 (couvrant les articles 5 à 7).

4 Le lecteur intéressé voudra bien comparer les articles 4 et 5 (dans les lois sur la CNTB du 4 mai 2006, 4 septembre 2009 et 4 janvier 2011), 5 et 7 (dans les lois régissant la CNTB du 31 décembre 2013 et 13 mars 2019).

5 Voy. article 4 commun aux lois de 2006, 2009 et 2011 et article 5 commun aux lois de 2013 et 2019.

6 Dans l'exercice de de son mandat de régler les litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit aux tiers et aux services publics ou privés, la Commission rend des décisions exécutoires nonobstant appel (voy. loi du 4 septembre 2009 art.19; loi du 4 janvier 2011, art. 19; loi du 31 décembre 2013, art. 22; loi du 13 mars 2019, art.22).

7 Avant la création de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens par la loi N° 1/26 du 15 septembre 2014, « en cas de non règlement à l'amiable par la Commission, la partie intéressée [pouvait] saisir la juridiction compétente » en vertu des règles de compétence judiciaire alors en vigueur.

8 Art. 14 de 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.

9 Voy. l'article 5 dans les lois sur la CNTB du 4 mai 2006, 4 septembre 2009 et du 4 janvier 2011) et l'article 7 dans les lois du 31 décembre 2013 et 13 mars 2019.

cédente, il n'y a pas de litige, tandis que l'acte qui matérialise ou sanctionne la conclusion du travail de la Commission n'est pas une décision exécutoire et susceptible de recours devant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens. Le cas échéant, l'acte administratif pris par la Commission est susceptible d'un recours administratif hiérarchique.<sup>10</sup> Soit un autre volet du mandat, un autre parcours.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2019, l'accomplissement par la Commission de ses attributions en matière des biens domaniaux, y compris la récupération des biens de l'État irrégulièrement attribués ou acquis par les tiers, n'était pas sanctionné par une décision. En conséquence, ce papier suggère que la Cour Spéciale des Terres et autres Biens n'était pas compétente pour connaître d'un recours autre que celui dirigé contre une décision de la CNTB (1) et dans la seule mesure où cette décision sanctionnait un litige dont la Commission fut saisie à la requête d'un ou des sinistrés (2).

## 2. *La compétence contentieuse de la Commission avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2019*

Le point précédent a distingué, en ce qui concerne les missions de la Commission, d'une part, le volet contentieux dont le parcours des affaires mène (le cas échéant) à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens et, d'autre part, le volet non contentieux du mandat de la Commission, dont le parcours en ce qui concerne le traitement des dossiers est purement administratif, avec les contrôles administratifs prévus par la loi, au sommet desquels se trouve la tutelle par le président de la République –à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 4 janvier 2011–.<sup>11</sup> Ce papier soutient que seules les *décisions* CNTB, sanctionnant la solution d'un litige dont la Commission est saisie à la requête d'un sinistré sont susceptibles de recours auprès de la CSTB. Ce qui nous amène à dégager les critères de compétence de la CNTB en matière contentieuse. Ce papier suggère que cette compétence est déterminée à partir de la réunion trois critères : personnel, matériel et contextuel.

10 Dans une lettre au président de la Commission Nationale des Terres et autres Biens, monseigneur Sérapion Bambonanire, datée du 25 juillet 2011 (en rapport avec le dossier Ruzizi), le Chef du Cabinet Civil du Président de la République, madame Clotilde Niragira, fait remarquer qu' « en vertu de l'exercice de la tutelle prévue à l'article 3 de la loi n° 1 [01] du 4 janvier 2011 et de son décret d'application n° 100/103 du 4 avril 2011, ainsi que la faculté des citoyens de bénéficier du droit d'appel administratif, le cabinet du Président de la République vous demande d'exécuter correctement ladite décision ». Il faut néanmoins nuancer voire contester le pouvoir de tutelle dont se prévaut le chef du cabinet civil du président de la République dans cette affaire dans laquelle la Commission a exercé une fonction contentieuse (la Commission a été saisie à la requête de 109 familles prétendant avoir été spoliés de leurs terres par la société RUZIZI à la faveur des événements tragiques de 1972). Les actes juridictionnels de la Commission échappent à la tutelle du président de la République dans la mesure où la loi prévoit qu'ils sont susceptibles de recours devant la Cour Spéciale des Terres et autres Biens.

11 Sous l'empire des lois du 4 mai 2006 et du 4 septembre 2009, la tutelle de la Commission Nationale des Terres et autres Biens était exercée par le premier vice-président de la République (art.3 commun).

Le premier critère renvoie à la question : qui a qualité pour saisir la Commission ? L'« action » devant la Commission, pour emprunter le terme et faire un parallélisme avec l'action en justice, fait partie de la catégorie « actions attirées »,<sup>12</sup> par opposition aux actions dites « banales ».<sup>13</sup> Il ne suffit pas pour le requérant d'alléguer qu'il a été spolié de ses biens pour que la Commission soit compétente quant au fond. Une telle allégation justifierait la recevabilité de la requête par la Commission. Pour que la Commission soit compétente, le requérant doit prouver, à la satisfaction de la Commission, qu'il est un sinistré au sens de la loi régissant la CNTB au moment de la procédure. Autrement, ce serait trop facile de distraire les litiges civils des juridictions civiles ou administratives compétentes et d'en saisir la Commission Nationale des Terres et autres Biens pour spéculer sur les avantages, réels ou supposés, du mécanisme spécial de résolution des litiges en rapport avec les spoliations du fait des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance.

Avant d'arriver à la définition du « sinistré » dans les différentes lois sur la CNTB qui se sont succédé, il importe de remonter depuis la signature de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi d'août 2000, qui a jeté les bases d'une politique de gestion de l'importante et délicate question des terres et autres biens des Burundais affectés par les événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance.<sup>14</sup> Dans cet accord, le terme "sinistré" désigne « toute personne déplacée, regroupée, dispersée ou rapatriée ».<sup>15</sup> Au fur du temps, la définition du sinistré a connu des glissements dans le sens de l'extension quant aux catégories de personnes que le terme englobe. La loi N° 1/017 du 13 décembre 2002 déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS) donne au mot "sinistré" la définition suivante : « Aux termes de la présente loi, le terme "sinistré" désigne *notamment* <sup>16</sup> toute personne déplacée, réfugiée, dispersée ou rapatriée ». A un adverbe près, "notamment", cette définition est une reproduction de la définition contenue dans l'Accord d'Arusha. La loi N° 1/03 du 16 février 2006 a certes abrogé celle du 13 décembre 2002 en transférant les missions qui étaient dévolues à la CNRS au ministère ayant la soli-

12 Ce point de vue a été repris par les auteurs contemporains (Rolland, Bl., *Procédure civile. 30 fiches de synthèse pour préparer les TD et réviser les examens*, Studyrama, 2005, p. 57. Par action attirée, il faut entendre celle dont sont investies les seules personnes auxquelles la loi réserve la qualité pour agir (action en recherche de paternité, action divorce etc.).

13 Qualifiées ainsi en raison du fait qu'il suffit d'avoir un intérêt à agir pour pouvoir les exercer. La jurisprudence française donne l'exemple de « l'action en constatation de possession d'état » qui « est ouverte à toute personne justifiant d'un intérêt légitime » précisément « parce qu'elle distincte de l'action en réclamation ou en contestation d'état » (Civ.1<sup>ère</sup>, 10 mars 1998, *Bull. civ. I. n° 99*).

14 Les années 1965, 1969, 1972, 1988, 1991, 1993–2006, 2015 sont souvent citées comme étant celles au cours desquelles les démons de la violence ont été particulièrement actifs.

15 Protocole IV, Chapitre I, article 1, para. 2. Voy. aussi le Rapport de la Commission IV selon lequel « Au Burundi, le terme « sinistrés » désigne toutes les personnes déplacées, regroupées, dispersées, ou rapatriées ».

16 Nous soulignons.

darité nationale dans ses attributions. Mais à part cette modification du cadre institutionnel, le cadre normatif a demeuré inchangé, y compris la définition du sinistré, car n'ont été abrogées que « les dispositions antérieures contraires ». <sup>17</sup> Le deuxième glissement dans la définition du sinistré intervient avec la loi N° 1/18 du 4 mai 2006 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Dorénavant, la définition s'étend aux personnes morales, aux veuves et aux orphelins qui auraient été spoliés de leurs biens « du fait des événements tragiques qu'à (sic) connus le pays depuis l'indépendance ». <sup>18</sup> Pour faire simple, la lecture de cette loi laisse penser que toute personne physique ou morale qui peut alléguer une spoliation de ses biens du fait des événements tragiques qu'à (sic) connus le pays depuis l'indépendance est un sinistré. La loi N° 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi du 4 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens, quoiqu'introduisant d'autres termes dans la définition du mot sinistré, n'ajoute ni ne retranche rien à sa portée. L'article 2 de cette loi stipule ce qui suit :

*Aux termes de la présente loi, le mot « 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 été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance.*

Enfin, la loi du 13 mars 2019 portant révision de la loi du 31 décembre 2013 recadre la définition du sinistré. La personne physique ou morale ayant été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance doit avoir été dans l'impossibilité de formuler ses réclamations ou n'avoir pas obtenu une suite adéquate à sa demande suite au contexte socio-politique. <sup>19</sup> Bien entendu, lorsque dans une affaire donnée, l'on est amené à vérifier la qualité de sinistré dans le chef du requérant, l'on se réfère à la loi en vigueur au moment de la procédure devant la Commission, les lois de procédure s'appliquant immédiatement aux instances en cours qui n'ont pas fait objet d'une décision au fond.

Le deuxième critère de compétence de la Commission est matériel. Il renvoie à la question : Quels sont les litiges dont s'occupe la CNTB? Au Burundi, la compétence matérielle des juridictions ordinaires en matière civile se détermine selon un double critère : la nature et le montant de la demande. Devant la Commission, la compétence se détermine sur le seul critère de la nature du litige. Elle connaît des litiges relatifs aux terres et autres biens oppo-

17 Art. 3 de la loi N° 1/03 du 16 février 2006 portant abrogation de la loi N° 1/017 du 13 décembre 2002 portant organisation, missions, compétence et fonctionnement de la Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés.

18 Article 2.

19 Art. 2.

sant, soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés.<sup>20</sup> Considérant sans doute que le mot "terres" ne soulèverait pas de problème d'interprétation dans le cadre de l'application des lois sur la CNTB, le législateur n'a pas jugé utile de le définir. Par contre, toutes les lois sur la CNTB qui se sont succédé à ce jour ont pris le soin de définir l'expression « autres biens ». Dans les lois de 2006, 2009 et 2011, elle désigne « *notamment* les immeubles, le matériel roulant, les comptes bancaires ainsi que les assurances sociales » (nous soulignons). Cette définition sème une telle confusion que d'aucuns se demanderaient, en fin de compte, ce que le terme exclut. Tout simplement, avec cet adverbe « notamment », cette définition n'est d'aucune utilité en ce qui concerne la clarification du sens de l'expression « autres biens » aux fins de l'application des lois concernées. Cette lacune légistique a été corrigée dans les lois de 2013 et de 2019. Dans ces lois, l'adverbe « notamment » est supprimé et une liste limitative de ce qu'englobe l'expression « autres biens » est dressée. Dans les deux lois, l'expression « autres biens » désigne « les biens meubles et immeubles, le matériel roulant, les comptes bancaires, les assurances sociales, les équipements divers, le cheptel, les salaires, les indemnités, les parts sociales dans les entreprises et les sociétés, les fonds de commerce, les produits et les effets commerciaux, les parts dans les associations à but lucratif [et] les droits d'héritage ».<sup>21</sup> Certes, par rapports aux lois de 2006, 2009 et 2011, les lois de 2013 et 2019 sont plus claires en ce qui concerne la définition de l'expression « autres biens ». Néanmoins, le premier élément de la liste des autres biens, en l'occurrence « les biens meubles et immeubles » englobe, à notre sens, tout le reste des éléments. Qui plus est, tout comme la définition contenue dans les lois de 2006, 2009 et 2011, du fait de l'adverbe « notamment », on ne voit pas quel droit patrimonial ne serait pas contenu dans « les biens meubles et immeubles ». Il est également fort intéressant de remarquer, au regard de la liste des « autres biens », que le législateur adopte une conception large de la notion de biens pour y inclure les droits portant sur des objets incorporels. Cette approche est d'ailleurs en harmonie avec la définition juridique des biens qui englobent non seulement les droits portant sur des choses, meubles ou immeubles (droits réels) ayant une valeur pécuniaire et susceptibles d'appropriation mais également ceux d'une personne à l'égard d'une autre (droits personnels).

Enfin, pour que la CNTB soit compétente, il faut une spoliation portant sur une terre ou sur un autre bien au sens de la loi pertinente et il doit y avoir un *nexus* entre cette spoliation et au moins un des « événements tragiques qu'a connus [le Burundi] depuis l'indépendance ». Ce groupe de mot entre guillemets aurait dû figurer au catalogue des expressions dont la définition est essentielle aux fins de l'application des différentes lois régissant la CNTB. Au sujet de ces événements tragiques, la loi de 2019 fixe à décembre 2008, « date de la fin de la belligérance »,<sup>22</sup> la limite temporelle supérieure de la compétence de la Com-

20 Art. 4 commun aux lois de 2006, 2009 et 2011; art. 5 commun aux lois de 2013 et 2019 régissant la CNTB.

21 Art. 2 al. 2°.

22 Art. 3 *in fine*.



mission. Ce qui suggère, dans l'entendement du législateur, l'existence d'un *nexus* entre la « sinistrabilité » et la belligérance; et par extension, que l'événement tragique au sens de la nouvelle loi (de 2019) sur la CNTB fait référence à une situation de belligérance. Ce qui risquerait d'ajouter une question très controversée en matière d'application de la loi sur la CNTB. Surtout que, comme « les événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance », « la belligérance » n'est pas définie dans la loi sur la CNTB qui introduit cette notion. Dans son sens ordinaire, la belligérance évoque l'idée d'une guerre (du latin *bellum*, traduit par guerre en français), que cette dernière soit internationale ou civile. Dans ce dernier cas, la qualité de belligérant est attribuée aux insurgés qui contrôlent de fait une partie du territoire d'un Etat.<sup>23</sup> En tout état de cause, l'introduction de la notion de belligérance dans la loi régissant la CNTB est de nature à soulever, le plus naturellement, de sérieux débats judiciaires, dans l'hypothèse où des avocats pointilleux s'en mêleraient. Tant est si vrai que la notion n'est pas des plus aisées à appréhender. C'est du moins ce que laisse entendre G. Rolin-Jaequemyns lorsqu'il écrit que

*La belligérance n'est pas en effet un fait absolu, immédiat, indivisible, qui, à moins d'exister tout entier, n'existe pas du tout. Résistance individuelle, émeute, sédition, insurrection, révolte, sécession, organisation complète d'une armée de terre et de mer, autant de phases diverses que la discorde civile parcourt plus ou moins rapidement avant d'être une guerre véritable et complète, pour les reproduire pins lard en sens inverse quand elle vient à décliner.*<sup>24</sup>

Autant dire que le législateur aurait été mieux inspiré d'anticiper le problème –rien n'est moins sûr que la certitude qu'il sera relevé, et s'il l'était par quelque courageux et perspicace avocat, que la Commission ou la Cour accordera l'opportunité d'un débat en profondeur– en définissant cette notion de belligérance aux fins de la loi concernée.

En résumé, la compétence de la CNTB en matière contentieuse est subordonnée à la réunion des conditions suivantes : 1) une saisine à la requête d'un sinistré, 2) une spoliation dont le requérant a été victime, 3) la spoliation doit porter sur une terre ou un autre bien au sens de la définition portée par la loi en vigueur au moment de la procédure, 4) la spoliation doit être en rapport avec un événement tragique qu'a connu le Burundi depuis l'indépendance (sans limite supérieure dans le temps dans les lois de 2006, 2009, 2011 et 2013), jusqu'en décembre 2008 (dans la loi de 2019). Pour retenir sa compétence, la Commission doit vérifier la réunion de ces conditions.

23 Verri, P., *Dictionnaire du droit international des conflits armés*, (Traduit de l'italien par Inès Motier et adapté par Antoine A. Bouvier; Titre original : DIZIONARIO DI DIRITTO INTERNAZIONALE DEI CONFLITTI ARMATI), Comité International de la Croix Rouge, Genève, 1988, p. 27; Buchet-Saulnier, F., *Dictionnaire pratique du droit humanitaire, quatrième édition mise à jour et augmentée*, Paris, la Découverte, 2013, p. 67.

24 Rolin-Jaequemyns, G., « Chronique du droit international – fragment relatif a deux questions américaines », *Revue de droit international et de législation comparée*, tome II, p. 142–151, spéc. p. 143.

### 3. La compétence civile de la CSTB : prolongement juridictionnel de la compétence contentieuse de la CNTB

La loi ne détermine pas de compétence matérielle spécifique à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens. Elle se contente seulement de disposer que « la partie qui s'estime lésée peut introduire une plainte *contre la décision* de la Commission auprès de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens ». C'est dire que la compétence de la CSTB est une compétence de recours. Au titre « de la compétence » de la Cour, l'article 14 de 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 stipule que la Cour « est la seule juridiction compétence pour connaître, en premier et dernier ressort, des recours *contre les décisions* de la Commission ». <sup>25</sup> Dans le même sens et, à notre avis de manière redondante, l'article 2 des lois successives sur la CSTB prévoit que la Cour a « pour mission de connaître en dernière instance les recours contre les décisions prises par la Commission Nationale des Terres et autres Biens ». Il en résulte que la compétence d'attribution de la CSTB en matière civile <sup>26</sup> est le prolongement de celle de la CNTB, sans son volet contentieux (cf. *supra*).

Sur ce point, une précision s'impose, néanmoins. En tant qu'instance de recours, la CSTB ne serait pas incompétente pour connaître d'un recours contre une décision de la CNTB prise nonobstant son incompétence. A partir du moment où il s'agirait d'une décision de la CNTB prise dans l'exercice de son mandat, la Cour devrait se déclarer incompétente et ensuite déclarer que la Commission n'était pas compétente. Toute velléité de la Cour pour connaître du fond d'une l'affaire pour laquelle la CNTB n'eusse pas été compétente serait malencontreuse. Car un litige dont la connaissance ne relève pas de la CNTB est du ressort des juridictions ordinaires ou spécialisées et non du mécanisme *ad hoc* institué pour connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant, soit les sinistrés entre eux, soit aux tiers ou aux services publics ou privés.

Les précisions qui précèdent nous permettent d'aborder et de discuter, d'abord la compétence de la CNTB et, par la suite, la position de l'instance de recours contre les décisions de la CNTB (en l'occurrence la CSTB), à la lumière de trois affaires évoquées plus haut, à savoir les affaires médiatisées sous les appellations RUGOFARM, RUZIZI et KIGERI.

25 Cette disposition est reprise à l'article 15 de la loi N° 1/08 du 13 mars 2019 portant révision de 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.

26 L'article 2 in fine de la loi du 13 mars 2019 introduit une compétence d'attribution spécifique à la CSTB, celle de connaître des en premier et dernier ressorts, les faits infractionnels ayant un impact direct sur le fond de l'affaire soulevés au cours de l'instruction juridictionnelle.

#### 4. CNTB : Une compétence discutabile et non suffisamment discutée

La deuxième section de ce papier (voir plus haut) a détaillé les critères de compétence de la CNTB. Au sujet du critère personnel, il a été démontré que seuls les sinistrés –et, depuis la loi de 2019, les occupants secondaires ayant un différend avec un sinistré–, ont qualité pour saisir la Commission. D’aucuns pourraient suggérer que la qualité de sinistré d’une ou des parties au litige qui est soumis à la Commission est une condition de recevabilité de la requête devant la Commission, plutôt qu’un critère de compétence. Nous ne partageons pas ce point de vue. A la place, nous suggérons que seule la qualité établie de sinistré est un critère de compétence de la Commission tandis que son allégation par le requérant constitue une condition de recevabilité de la requête. L’argument qui appuie ce point de vue résulte de l’interprétation des dispositions des lois régissant la Commission telles que ces lois se sont succédées à ce jour. Toutes ces lois comportent un article sur le mandat de la Commission (art. 4 dans les lois de 2006, 2009 et 2001 et art.5 dans les lois de 2013 et 2019). La titularité du droit de saisir Commission est réglée dans un article spécifique introduit dans la loi de 2013 et repris dans celle de 2019 (art.6). Et même sans considérer son introduction expresse dans les deux dernières lois, l’idée que la Commission est saisie à la requête du sinistré peut être inférée de l’ordre institué par l’article 4 des lois de 2006, 2009 et 2011 quant aux parties au litige dont la compétence est attribuée à la Commission. Cet article stipule que la commission a pour mandat (compétence) de connaître des litiges opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers, soit à des services publics ou privés. Par ailleurs, l’on ne perdra pas de vue que le mécanisme spécial formé du *duo* institutionnel CNTB-CNTB a été précisément institué dans l’optique d’assurer la réintégration des sinistrés dans leurs droits.<sup>27</sup>

Dans l’affaire RUGOFARM, l’examen du dossier montre que la Commission Nationale des Terres et autres Biens a été saisie par la Compagnie de Gérance du Coton (COGERCO), une société publique.<sup>28</sup> La lettre N/Réf. CNTB/ ND S/630/2014 adressée au directeur général de la COGERCO et lui transmettant la *décision* prise par la CNTB dans le *conflit* foncier opposant COGERCO et RUGOFARM indique que la COGERCO a demandé à la CNTB « de l’aider à récupérer les propriétés qui lui auraient été prises par la société RUGOFARM à la faveur de la crise de 1993 ». La décision à laquelle la lettre fait référence est la décision N° 748/2014 de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Un des « attendus de cette décision se lit comme suit :

*« Kubera ko ishirahamwe COGERCO (...) ryituye umugwi rivuga ko mu gihe c’in-tambara yatanyuyemu (sic) 1993 ishirahamwe RUGOFARM ryanyaze amatongo ya-*

27 Voir *mutatis mutandis*, l’Accord d’Arusha de 2000 pour la paix et la réconciliation au Burundi et l’exposé des motifs du projet de loi portant création, organisation, fonctionnement et compétence de la Cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle (2014).

28 Décret N° 100/156 du 5 septembre 1997 portant harmonisation de statuts de la Compagnie de Gérance du Coton « COGERCO » avec le code des sociétés privées et publiques.

*rimwo ipampa (...) ikaba yaracyiye yishikiriza ayo matongo gushika n'uyu muni ikaba yararahaye abantu barima umuceri barinze gutanga amafaranga » (traduction : attendu que la compagnie COGERCO a saisi la Commission alléguant que durant la guerre qui a éclaté en 1993 la société RUGOFARM a accaparé les terres où étaient cultivé le coton (...) pour ensuite les donner en location aux riziculteurs).*

A l'analyse de cette affaire, nous retenons que la CNTB a été saisie à la requête d'une société publique, en l'occurrence la COGERCO, d'un litige portant sur une terre prétendument spoliée par une société privée (RUGOFARM), à la faveur de la crise de 1993. A la lumière de la loi en vigueur au moment de la procédure devant la CNTB (loi du 31 décembre 2013), pour que la requête fut recevable et que Commission fut compétente, il aurait fallu qu'il fut plaidé par la COGERCO, d'une part, et que la Commission reconnut, d'autre part, que la requérante fut un sinistré au sens de la loi du 31 décembre 2013. L'analyse du dossier tel qu'instruit et jugé à la CNTB ne dégage pas que le statut de sinistré de la COGERCO a été retenu par la Commission en des termes dépourvus de toute ambiguïté. Au contraire, et comme c'est le cas dans de nombreuses autres affaires jugées par la Commission, cette question n'est même pas discutée. Elle est « soigneusement » évitée, manifestement escamotée. Et pourtant, compte tenu du statut de la requérante (une société publique), une telle discussion paraît plus justifiée. D'une part, la définition du sinistré dans la loi du 31 décembre 2013 n'englobe pas, *expressis verbis*, les sociétés publiques. Au sens de cette loi, en effet, le mot « 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 été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance.<sup>29</sup>

Il est vrai que l'énumération n'est pas limitative, du fait de l'emploi de l'adverbe « notamment ». Mais le fait que le législateur ait pris le soin de mettre sur la liste « la société de droit privé » et laisser de mentionner la société à participation publique, alors que les deux types de sociétés sont régies par un même texte, en l'occurrence la loi n°1/ 09 du 30 mai 2011 portant code des sociétés privées et à participation publique<sup>30</sup> est frappante. Trop éclatante pour mettre pareille omission sur le compte d'un malencontreux oubli. Au contraire, le caractère délibéré de cette omission aurait du sens. Qu'une société publique comme la COGERCO, propriété de l'Etat du Burundi qui en détient la totalité des parts, se prétende sinistrée, suggérant par là qu'elle n'aurait pas pu formuler ses réclamations ou n'aurait pas obtenu une suite adéquate à sa demande suite au contexte socio-politique, est pour le moins absurde. Pour que la CNTB fut compétente pour connaître d'un litige dont la saisit la COGERCO, il eut fallu une démonstration, étayée par un argumentaire suffisamment solide établissant que, nonobstant l'absence des sociétés publiques ou à participation publique sur la liste des personnes ou entités auxquelles s'applique la définition du mot « sinistré », que

29 Art. 2.

30 *Bulletin Officiel du Burundi*, n° 5/2011, p.1325.

cette définition englobe les sociétés publiques ou à participation publique, catégorie dont fait partie la COGERCO. Or, un tel argumentaire fait défaut dans le dossier instruit et jugé par la Commission. A part l'allégation selon laquelle « durant la guerre qui a éclaté en 1993 la société RUGOFARM a accaparé les terres où étaient cultivé le coton (...) pour ensuite les donner en location aux riziculteurs », le statut de sinistré de la COGERCO ne peut être inféré que du dispositif de la décision de la CNTB qui reconnaît à la compagnie le droit de propriété sur les terres qu'elle réclame à RUGOFARM. Aussi essentiel qu'il fût pour fonder la compétence de la Commission, le statut de sinistré de la COGERCO demeure un mystère que le procès à la CNTB s'est bien gardé de révéler, sauf à le présumer à travers le dispositif de la décision de la Commission qui reconnaît à la compagnie le droit de propriété sur les terres qu'elle réclame à RUGOFARM.

Dans l'affaire RUZIZI, le litige est, pour la première fois, soumis à la CNTB à l'époque où c'est la loi du 4 mai 2006, la toute première loi qui institue la première Commission, qui est en vigueur. La Commission est saisie par 109 familles, représentées par un nommé *Baltazar Ntahomvukiye*. Au nom des requérantes, *Ntahomvukiye* allègue que c'est en 1972 qu'un blanc du nom de *SIYO Léopold*, à l'aide de ses machines, détruit les maisons des requérantes, déracina leurs récoltes tandis que les requérantes n'eurent d'autre choix que de fuir. Dans le langage des contemporains de l'époque et des lettrés, l'année 1972 symbolise l'*Ikiza* (la catastrophe), du fait qu'une insurrection violente, dont l'instigation fut attribuée par le pouvoir politique d'alors à l'élite hutu (composante majoritaire au Burundi), fut réprimée violemment par l'armée gouvernementale dominée alors par la minorité tutsi appuyée par ses supplétifs membres de la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR), d'une manière qui fut qualifiée de disproportionnée en raison de l'importance des « dommages collatéraux » au sein de la population civile innocente. Dans cette affaire, au-delà des déclarations selon lesquelles les requérantes ont perdu leurs terres lors du conflit de 1972, après quoi elles fuirent, la Commission ne se prononce pas explicitement sur un point fondamental en ce qu'il fonde même sa compétence, en l'occurrence le statut de sinistré dans le chef des requérantes. En les déboutant au fond, la commission suggère que les requérantes ne sont pas des sinistrés au sens de la loi sur la CNTB, n'étant pas établi qu'ils ont été spoliés de leurs terres du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance. De notre point de vue, lorsque la Commission considère que les requérantes n'ont pas été spoliées de leurs terres du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance, elle devrait se déclarer incompétente au lieu de se prononcer sur les droits de la défenderesse. Le litige pourrait, le cas échéant, être soumis aux autres mécanismes de règlement des différends, en particulier les tribunaux ordinaires ou administratives. La compétence de la Commission Nationale des Terres et autres Biens n'est pas déterminée par la simple prétention du requérant au statut de sinistré mais bien, au-delà de celle-ci, par l'admission de ce statut par la Commission. N'est-elle pas compétente pour connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés? Au sens des différentes lois sur la CNTB qui se sont succédé à ce jour, le sinistré n'est-elle pas une personne qui été spoliée de ses biens du fait

des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance? En définitive, cet article suggère que toutes les fois, comme dans l'affaire *Ruzizi*, que la Commission ne conclut pas que le requérant a été spolié de ses biens -y compris la terre- du fait d'un événement tragiques parmi ceux qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance, la Commission devrait se déclarer incompétente. Lorsque la Cour Spéciale des Terres et autres Biens est saisie d'un recours contre une décision de la CNTB qui déboute le requérant de toutes ses prétentions, cet article conclut suggère l'incompétence de la Cour. En conséquence, elle ne devrait pas connaître (statuer au fond) les litiges dont aucune des parties n'est un sinistré. A moins de reconnaître qu'une partie, en l'occurrence celle qui saisit la Commission, a été spoliée de ses biens du fait d'un événement tragique qu'a connu le Burundi depuis l'indépendance, la Cour devrait, d'office, se déclarer incompétente. Il est difficilement compréhensible qu'un mécanisme dont mandat est de connaître -fut-ce au degré de recours- des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés, vide le fond d'une affaire dont aucune des parties n'est finalement reconnue sinistré.

Enfin, dans l'affaire *Kigeri* (du nom de la localité où se situent les terres litigieuses, dans la commune urbaine de Ntahangwa, zone Ngarara, dans la mairie de Bujumbura), la CNTB a été saisie à la requête de plusieurs centaines de famille, après que la Direction générale de l'urbanisme a entrepris des travaux de viabilisation sur le site en vue d'y aménager des parcelles destinées à la construction des immeubles d'habitation. Dans les documents que nous avons consultés, notamment la lettre N/Réf : CNTB/P/P/486/2014 du 10 décembre 2014 adressée au ministre de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme par le président de la CNTB,<sup>31</sup> et les arrêts RSTB 0108 (au premier degré) et RSTBA 0080 (au degré d'appel) rendus par la CSTB respectivement en date du 9 mai 2016 et du 24 mars 2017, aucune allusion n'est faite ni à la qualité de sinistré de la partie qui a saisi la CNTB, ni à un quelconque lien entre la spoliation des terres dont se prétendent victimes les familles à la requête de qui la Commission fut saisie. Dans ces conditions, on ne peut que s'interroger sur la base de la compétence de la CNTB dans cette affaire. L'absence d'un lien entre la spoliation alléguée par les familles requérantes et un événement tragique qu'a connu le Burundi nous paraît d'ailleurs évidente si l'on considère que la prétendue spoliation par le défendeur, en l'occurrence l'Etat du Burundi, est postérieure à décembre 2008, considéré par le législateur burundais comme « date de la fin de la belligérance ».<sup>32</sup>

Dans les trois affaires, la compétence de la CNTB est très discutable. A certains égards, l'absence de compétence frôle même la flagrance. Il est symptomatique de constater que la

31 Curieusement, cette lettre qui fut considérée comme décision de la Commission en ce sens qu'elle fut l'objet d'un recours à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens, Cour qui a précisément pour mandat de « connaître, en premier et dernier ressort, des recours contre les décisions de la Commission ».

32 Article 3 *in fine* de la loi du 13 mars 2019 portant révision de la Loi du 31 décembre 2013 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la CNTB).

CNTB, pas plus que la CSTB d'ailleurs, ne s'embarrasse pas, dans ses décisions pour la première et dans ses arrêts pour la seconde, de développements sur leur compétence et la recevabilité des affaires portées devant elles. Des passages qui discutent de la qualité de sinistré du (des) requérant(s), le lien entre l'allégation de spoliation avec un événement tragique qu'a connu le Burundi font la plupart défaut dans les décisions de la Commission et dans les arrêts de la Cour. Normalement, la Commission devrait, avant d'aborder le fond de l'affaire, s'assurer de sa compétence : vérifier notamment que la requête émane d'un sinistré au sens de la loi pertinente, s'assurer en outre que le requérant allègue une spoliation d'une terre ou d'un autre bien tel que ces termes sont définis par la loi applicable et que cette spoliation a un rapport avec au moins l'un quelconque des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance. On peut naturellement présumer que la Commission procède systématiquement à cette vérification. Mais la transparence quant à cette vérification doit être assurée, car comme le suggère la maxime d'origine anglo-américaine dont la paternité est attribuée à Lord Chief Hewart<sup>33</sup> « *Justice must not only be done, but be seen to be done* ». <sup>34</sup>

En tant qu'instance de recours, la CSTB a l'obligation de contrôler les décisions de la CNTB, y compris la compétence de cette dernière. Ce contrôle serait d'autant plus aisé que les décisions de la Commission abordent la question de la compétence de mécanisme.

##### 5. *Cour Spéciale des Terres et autres Biens : La sanction contre les décisions prises par la Commission nonobstant son incompétence*

En matière civile, la Cour a pour mission de « connaître en dernière instance les recours contre les décisions prises par la Commission Nationale des Terres et autres Biens ». <sup>35</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur des lois n° 1/07 et n° 1/08, toutes deux du 13 mars 2019, respecti-

33 Cité par Sudre, Fr., « Le mystère des "apparences" dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev.trim.dr.h.*, n° 79, pp. 633 et ss., spéc. p. 633.

34 *R v Sussex Justices, Ex parte McCarthy* [1924] 1 KB 256, [1923] All ER 233. Cette expression d'origine anglo-américaine est traduite en français de différentes manières mais avec une même idée. Pour Cabanes et Robbes : « La justice ne doit pas seulement être rendue, elle doit être perçue comme ayant été rendue » (« L'impartialité objective du juge en Europe : des apparences parfois trompeuses », In *ADJA*, déc. 2004, pp. 2375 et ss.; spéc. p. 2375. Van Compernelle en fait la traduction suivante : « *il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut que chacun se rende compte qu'elle l'a été* » ou encore « *que chacun la voit en train d'être rendue* » (« Indépendance et impartialité du juge. Les principes de droit fondamental », In Guinchard, S., Tarzia, G., *op. cit.*, p. 3 et ss., spéc. p. 26, y compris note n° 75). Enfin, la commission africaine des droits de l'homme et des peuples la traduit de la manière suivante : « la justice ne doit pas seulement être faite; elle doit aussi être vue comme faite » (281/03 *Marcel Wetsh'okonda Koso and others / République Démocratique du Congo*, Décision sur les fonds 27 Mai 2009, § 79). Sur cet adage, voy. Du Jardin, J., « Justice must only be done, it must also be seen to be done », In *Liber Amicorum P. Marchal*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 37–52.

35 Article 2 (loi n° 1/26 du 15 septembre 2014 et loi n° 1/08 du 13 mars 2019). Voy. également, art. 14 et 15, respectivement des lois de 2014 et de 2019 sur la CSTB.

vement sur la CNTB et la CSTB, la Compétence de la Cour était limitée à la connaissance des recours contre les décisions de la Commission. Aussi, la Cour n'aurait-elle pas été compétente lorsque, par exemple, le recours ne portât pas sur une *décision* de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Dans une des trois affaires auxquelles porte l'analyse de ce papier (affaire *Kigeri*), le recours n'a pas porté sur une décision de la CNTB mais bien contre une *lettre* (CNTB/P/P/486/2014) de son président au ministre de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En réalité, aussi bien dans sa forme que dans sa substance, rien ne suggère que le document est une décision car, précisément, rien n'est clairement décidé. Dans cette lettre, l'auteur écrit :

*« Je m'empresse d'accuser réception de votre lettre N,RBf: 770/CAB/2942/2014 du 27 novembre 2014 relative à la transmission des justificatifs d'appartenance l'Etat du site de KIGERI et voudrais vous rassurer que la Commission les a analysées avec beaucoup d'attention et d'intérêt. (...)*

*Il est clair donc que ces documents ne peuvent pas justifier l'appartenance à l'État du site de KIGERI, car ils concernent un terrain autre que celui qui est en litige. A moins que vous n'en ayez d'autres pour soutenir votre affirmation, ceux que vous avez envoyés à la Commission ne peuvent pas justifier que le terrain en question est une terre domaniale.*

*Cela étant, c'est-à-dire dans l'impossibilité aujourd'hui plus que probable pour vos services, de donner une preuve tangible de ce que l'État a effectivement payé une indemnisation quelconque aux habitants de Kigeri-Miteramo, ne serait-il pas plus qu'opportun que la Direction Générale de l'Urbanisme accepte que le terrain en question appartient (sic) bel et bien à la population concernée?*

*Entre-temps les travaux de viabilisation entrepris par la Direction générale de l'Urbanisme ont détruit des champs dont les propriétaires réclament déjà le prix, et la CNTB a déjà clôturé une enquête exhaustive à ce sujet, effectuée en collaboration avec un représentant de la direction générale ci-haut citée.*

*Bien plus, à l'état actuel des choses, la Direction général de l'Urbanisme n'a plus aucune raison de continuer les travaux qu'elle a commencés avant d'avoir reconnu son erreur d'appréciation et d'avoir finalement obtenu l'accord des propriétaires du terrain, au terme des négociations, en bonne et due forme, portant sur l'indemnisation éventuelle et/ou d'autres mesures de compensations consensuelles.*

*Je vous prie d'agréer, Excellence Monsieur le Ministre, l'assurance de mon estime et de ma haute considération. »*

Qui plus est, la lettre ne transmet ni ne réfère à une quelconque décision de la Commission. Autant dire que la compétence de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens est très discutable dans l'affaire *Kigeri*, en l'absence d'une décision, en bonne et due forme, de la CNTB



statuant sur un litige portant sur une terre ou un autre bien et opposant soit des sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés.

Le recours à la CSTB contre la lettre CNTB/P/P/486/2014) du président de la CNTB a été enregistré sous le numéro de rôle RSTB 0108 : *Ministère de l'eau, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme c. population de Kigeri*. Sans s'interroger sur la nature du document (lettre ci-haut évoquée du président de la CNTB) présenté par le demandeur comme étant une décision de la CNTB, la Cour s'empressa de constater que le demandeur a formé un recours contre « la *décision* de la CNTB (...) n° CNTB/P/P/486/2014 du 10/12/2014 » (nous soulignons). Au sujet de cette qualification, nous considérons que la Cour aurait dû faire œuvre de pédagogie élémentaire pour expliquer comment une « simple » lettre du président de la CNTB équivaut à une décision de la Commission susceptible d'un recours à la CSTB. Ce qui est loin d'être une évidente qui saute aux yeux.

Tout comme dans la lettre-décision du président de la CNTB, l'arrêt RSTB 0108 (rendu par la Chambre de premier degré le 09 mai 2016) et l'arrêt RSTBA 0080 (rendu par la Chambre d'appel le 24 juillet 2017), ne font aucune allusion à un événement tragique qu'a connu Burundi. Tous les débats et la procédure se déroulent comme s'il s'agissait d'un contentieux administratif ordinaire dont la salle d'audience aurait été délocalisée à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens et dont les juges de cette dernière se seraient transformés, du coup, en juges administratifs.

Ce papier suggère que l'affaire *Kigeri* n'aurait pas passé le test de la recevabilité à la Cour Spéciale des Terres et autres Biens si la Cour avait pris soin d'analyser « sérieusement » la nature de ce qui a été présenté par le demandeur comme étant une décision de la CNTB. Elle aurait pu se rendre compte que ce document différerait tant dans sa forme que dans la substance d'autres décisions de la Commission contre lesquelles la Cour avait l'habitude de connaître des recours. Par ailleurs, et au-delà de cette question de recevabilité, la Cour n'aurait dû aborder le fond de l'affaire qu'après s'être assurée que le litige présente un lien avec un événement tragique qu'a connu le Burundi depuis l'indépendance. Sans ce lien, et si le recours avait passé le test de la recevabilité, la Cour aurait tout simplement jugé que la CNTB n'était pas compétente pour connaître de l'affaire, renvoyant au reste la partie intéressée à mieux se pourvoir compte tenu des règles qui définissent la compétence judiciaire au Burundi.

Dans l'affaire *Ruzizi* (RSTB 0063 et RSTBA 0248), la Cour n'aborde pas, non plus, la question de sa compétence. En particulier, elle n'établit un quelconque lien entre l'affaire qu'elle connaît et « les événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance », un *nexus* pourtant indispensable pour fonder la compétence de la Cour. Et quand, en prélude à l'arrêt qu'elle rend, la Cour vise les instruments légaux pertinents,<sup>36</sup> elle ne mentionne ni la loi n° 1/26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, compo-

36 La Cour vise l'article 401 de la loi N° 1/010 du 13 mai 2004 portant Code de procédure civile; les articles 16,18 et 30 in fine de l'arrêté ministériel du 25/02/1943 qui régissait les contrats de vente

tion, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle, ni la loi n° 1/31 du 31 décembre 2013 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Et pourtant, ce sont ces lois qui encadrent le contentieux spécial dont la connaissance est réservée à la Cour -du moins à l'époque de la procédure-. En jugeant que « la propriété litigieuse appartient à l'État du Burundi », et en déboutant, à la fois, la société RUZIZI qui exploitait jusqu'alors cette propriété et les 431 familles de la population de Kivoga qui prétendaient que la société RUZIZI a profité de l'exil de leurs parents suite à la crise de 1972 pour étendre ses plantations de caféiers et d'autres arbres et plantes fruitiers », la Cour n'a pas conclu à une quelconque spoliation, par la société RUZIZI au dépens de l'État du Burundi, de la propriété foncière litigieuse et cela « du fait des événements tragiques qu'à (sic) connus le pays depuis l'indépendance ». Dans ces conditions, la base de la compétence de la Cour est questionnable.

Si la Cour a jugé que « la propriété litigieuse appartient à l'État du Burundi » alors qu'elle était exploitée par la Société RUZIZI, l'on ne peut qu'interpréter la décision de la Cour comme impliquant que l'Etat burundais a été victime d'une spoliation de la propriété foncière litigieuse par la Société RUZIZI. En supposant même que la Cour eut conclu -ce qui ne transparait pas dans ses décisions- que cette spoliation est en relation avec l'un quelconque des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance, l'on se retrouverait devant une conclusion d'un Etat burundais sinistré. Et bien, c'est la conclusion qu'il faut retenir des arrêts (RSTB 0063 et RSTBA 0248). Et il faut bien l'admettre, une telle conclusion est très discutable. Mais également intéressante d'un point de vue jurisprudentiel, surtout qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé où l'Etat burundais se voit restituer la propriété des terres exploitées par des particuliers, personnes physiques ou morales. Ainsi par exemple, l'arrêt RSTBA 0238 du 30 janvier 2019 reconnaît à l'Etat du Burundi le droit de propriété sur une terre qu'il se disputait avec la succession KADONGA. Et à moins de faire œuvre de juridiction administrative, cet arrêt reconnaît sans en employer le terme, que l'Etat burundais est un sinistré au sens de l'article 2 de la loi du 31 décembre 2013 régissant la CNTB. Et si cette interprétation devait être contestée, il en résulterait, tout simplement, que la Cour aurait dû se déclarer incompétente.

Dans l'affaire RUGOFARM (RSTB 0389), le recours a été formé par RUGOFARM S.A contre la décision No/REC 649/2016 de la CNTB, rendu le 17 octobre 2016. Ce recours a été enregistré au greffe de la CSTB en date du 8 novembre 2016. Dans cette affaire, le demandeur a notamment plaidé l'absence de la qualité de sinistré dans le chef de la COGERCO (Compagnie de Gérance du Coton), expliquant que la compagnie « est une société paraétatique qui ne peut pas avoir la qualité de sinistré » selon la loi régissant la Commission Nationale des Terres et autres Biens. Dans sa réplique, la COGERCO a argumenté la

et de location des terres domaniales; l'article 33 du Code civil livre III; l'article 1<sup>er</sup> du Décret-loi n° 1/48 du 29/02/1972 portant résiliation des contrats de bail emphytéotique passés entre l'administration et les particuliers avant l'indépendance nationale ainsi que les articles 4 et 57 des Statuts de la Société Agricole et Industrielle de la RUZIZI.

compétence de la Commission Nationale des terres et autres Biens en invoquant deux dispositions de la loi No 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi du 4 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des terres et autres biens, en l'occurrence l'article 5 et l'article 7k. L'article 5 de la loi précitée stipule que « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à ces tiers ou à des services publics ou privés ». Selon la GOGERCO, RUGOFARM aurait profité de la crise qui a secoué le Burundi depuis 1993 pour s'accaparer des réserves cotonnières de la COGERCO. L'article 7k, quant à lui, stipule comme suit :

*« La Commission est particulièrement chargée de mettre à jour, en concertation avec les services compétents, l'inventaire des terres et autres biens de l'État, identifier et proposer la récupération de ceux qui ont été irrégulièrement acquis ».*

Se fondant sur l'article 6 de la loi du 31 décembre 2013, la Chambre de premier degré conclut que « la Commission nationale pouvait se saisir en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises même si elle n'avait pas été saisie par » la COGERCO. L'article 6 sur la base duquel la Cour fonde cette conclusion est libellé comme suit : la Commission est saisie à la requête des sinistrés, mais peut aussi se saisir d'office, dans l'exercice de ses missions, telles que définies à l'article suivant, en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises. Dans ce dernier cas, la Commission dresse un rapport *ad hoc* à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République pour disposition et compétence.

Dans l'affaire RUGOFARM, la CNTB a été saisie à la requête de la COGERCO. Ce qui veut dire que nous ne sommes pas dans l'hypothèse de l'auto-saisine d'office.

Le moyen tiré de l'incompétence de la Commission a été soulevée par la RUGOFARM en ces termes :

Attendu que le troisième moyen du demandeur est tiré de la qualité du (sic) sinistré dans le chef du défendeur;

Attendu que le demandeur explique que le premier défendeur [COGERCO] est une société paraétatique alors que l'article 5 de la loi régissant la Commission précise qu'elle connaît des litiges opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des personnes publiques ou privées;

Qu'en aucun cas l'État et ses émanations dont la COGERCO ne peuvent en aucune manière être considérés comme des sinistrés au sens de la loi régissant la CNTB ;

Que donc la CNTB était incompétente et la décision doit être annulée par la Cour car seules les juridictions ordinaires sont compétentes;

Que même les contrats de location qui ont été conclus entre le demandeur et le premier défendeur précisaient qu'en cas de litige seuls les tribunaux civils sont compétents.

Appréciant ce moyen, la chambre de premier degré de la CSTB observa :

Attendu que la Cour trouve que si ces contrats de location entre le demandeur et le premier défendeur existaient, ont été conclus avant la promulgation de la loi régissant la CNTB et par conséquent la loi N° 1/31 du 31 décembre 2013 régissant la CNTB est applicable;

Attendu que par principe la loi spéciale déroge à la loi générale;

Attendu que la Cour trouve que d'après ce principe, les clauses des contrats de location conclus sous l'emprise d'une loi générale ne peuvent pas déroger aux dispositions d'une loi spéciale promulguée ultérieurement;

Que par conséquent la Commission est compétente pour connaître le litige lui soumis par les parties;

Attendu que la Cour trouve le troisième moyen du demandeur n'est pas fondé et le rejette.<sup>37</sup>

Une lecture croisée de la formulation du moyen de recours tiré de l'incompétence de la CNTB invoqué par COGERCO et la réponse de la Chambre de premier degré de la CSTB à ce moyen suggère au mieux un quiproquo, un fâcheux malentendu, au pire une stratégie d'évitement de la part d'un juge obéissant à des pressions si puissantes<sup>38</sup> que devant un moyen d'une solidité à toute épreuve, il ne s'offre à lui d'autre choix que l'évasion juridique. Car en effet, il ne s'agit pas ici d'une question d'un conflit de loi dont l'une, ancienne et générale, aurait été abrogée par une autre spéciale promulguée et entrée en vigueur ultérieurement. Manifestement, le demandeur, en l'occurrence RUGOFARM ne conteste pas l'application de la loi N° 1/31 du 31 décembre 2013 régissant la CNTB. Plutôt, il conteste la compétence de la CNTB au regard de cette même loi, en l'occurrence au regard de son article 5 qui stipule que « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés ». Contestant que la COGERCO, qui saisit la Commission aux fins « de l'aider à récupérer les propriétés qui lui auraient été prises par la société RUGOFARM à la faveur de la crise de 1993 »<sup>39</sup> est -ou fut- un sinistré au sens de la loi de 2013 précitée et lui-même ne se prétendant pas sinistré, non plus; c'est sur l'absence du statut de sinistré dans le chef de la COGERCO que RUGOFARM remet en cause la compé-

37 *RSTB 0389*, arrêt du 8 août 2017, 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> feuillets.

38 Quelque fois, en matière de certains dossiers connus sous l'appellation de « affaires ou dossiers sensibles », il existe une tension entre l'autorité de la loi et la loi de l'autorité, une épreuve de force « normative » dont l'expérience de ces dernières décennies suggère un ascendant de la loi de l'autorité sur l'autorité de la loi. Au sujet de ce phénomène, voy. Niyonkuru, A.-P., « L'accès à la justice au Burundi : Davantage une question du respect de la loi que de la qualité de la norme », *Conjonctures de l'Afrique Centrale* (Chapter in a Book), Collection Cahiers Africains, 2018, pp. 309-328, spéc. pp. 313-324.

39 Lettre N/Réf. CNTB/ ND S/630/2014 adressée au directeur général de la COGERCO et lui transmettant la décision prise par la CNTB dans le conflit foncier opposant COGERCO et RUGOFARM.

tence de la Commission. Curieusement, la Chambre de premier degré de la CSTB éluda ce moyen pour évoquer une problématique, -celle de l'application de loi dans le temps- qui ne fait ne faisait pas objet du troisième moyen à l'appui du recours (voy.ci-dessus).

Alors que RUGOFARM insistait dans sa démonstration de l'incompétence de la Commission du fait qu' « aucune des parties au procès n'a été sinistrée », la Cour rejeta ce moyen au bout d'un raisonnement qui, encore une fois, ne colle pas. La Cour tint ce raisonnement :

Attendu que troisièmement le demandeur avance que la CNTB n'était pas compétente et que les juridictions ordinaires sont compétentes car les litiges lui soumis ne concernait (sic) que les dépassements de bornes et qu'aucune des parties au procès n'a été sinistrée; Attendu que l'article 5 de la loi No 1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi No 1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et autres Biens précise que « la Commission a pour mandat de connaître des connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés »;

Attendu que l'article 6 de la loi suscitée dispose que « la Commission est saisie à la requête des sinistrés, mais elle peut aussi se saisir d'office, dans l'exercice de ses missions, telles que définies à l'article suivant, en ce qui concerne les terres de l'Etat irrégulièrement acquises. Dans ce dernier cas, la Commission dresse un rapport ad hoc à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République *pour disposition et compétence* » (nous soulignons) ;

Attendu que la Cour trouve que la Commission nationale pouvait se saisir en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises même si elle n'avait pas été saisie par le premier défendeur comme le dispose la loi susmentionnée ;

Que donc la Cour trouve non fondé ce troisième argument et le rejette.<sup>40</sup>

Ce raisonnement de la Chambre de premier degré de la Cour Spéciale des Terres et autre Biens, au bout duquel elle conclut au caractère non-fondé du moyen tiré de l'incompétence de la Commission pour connaître du litige entre la COGERCO et RUGOFARM n'est pas convaincant. Et pour cause. Il manque de cohérence. Aucun syllogisme argumentatif cohérent ne le sous-tend. Récapitulons le raisonnement de la Cour. Le demandeur, en l'occurrence RUGOFARM, invoque l'incompétence de la CNTB au motif qu'aucune des parties à la procédure devant la Commission n'était sinistrée. Ce point n'est d'ailleurs pas contesté par RUGOFARM. Appréciant ce moyen, la Cour commence par faire remarquer que l'article 5 de la loi No 1/31 du 31 décembre 2013 (précitée) précise que « la Commission a pour mandat de connaître des litiges relatifs aux terres et autres biens opposant soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés ». Mais alors qu'on s'attendait à ce que la Cour tranche le point de savoir si, oui ou non, cette condition relative

40 RSTB 0389, arrêt du 8 août 2017, 12<sup>e</sup> feuillet.

à la qualité des parties, à savoir que le litige doit opposer « soit les sinistrés entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés » est remplie, elle reste muette. Elle poursuit son raisonnement en rappelant le contenu de l'article 6 de la loi suscitée qui dispose que la Commission est saisie à la requête des sinistrés, mais elle peut aussi se saisir d'office, dans l'exercice de ses missions, telles que définies à l'article suivant, en ce qui concerne les terres de l'Etat irrégulièrement acquises. Dans ce dernier cas, la Commission dresse un rapport ad hoc à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République pour disposition et compétence.

Après avoir « trouv[é] que la Commission nationale pouvait se saisir en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises même si elle n'avait pas été saisie par le premier défendeur [COGERCO] comme le dispose la loi susmentionnée », la Cour rejeta le moyen tiré de l'exception d'incompétence de la commission, invoqué par RUGOFARM. Ce raisonnement de la Cour nous paraît bancal. L'article 6 qui paraît décisif dans la conclusion de la Cour ne traite pas de la question de la compétence soulevée par le demandeur. Cet article traite des modalités de saisine de la Commission, laquelle « est saisie à la requête des sinistrés » (première modalité) tout en ayant la possibilité de se saisir d'office « en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises » (deuxième modalité). Dans le cas de l'affaire RUGOFARM, il est important de préciser quelle fut la modalité de saisine de la Commission. Cette précision permet de déterminer à la fois la base légale sur laquelle la Commission devait exercer son mandat et les pouvoirs de la Commission. Concrètement, lorsque la Commission est saisie à la requête d'un sinistré, il y a un litige. Elle exerce le mandat défini aux articles 3 et 5 de la loi du 31 décembre 2013, alors en vigueur à l'époque de la procédure devant la Commission et devant la CSTB. Elle connaît d'un litige relatif aux terres et autres biens opposant soit des sinistrés entre eux, soit un ou plusieurs sinistrés à des tiers ou à des services publics ou privés. Elle règle ce litige au moyen d'une entente amiable entre les parties en cause, sanctionnée par un procès-verbal, et, à défaut d'une telle entente, au moyen d'une décision motivée.<sup>41</sup> La Commission ne peut se saisir d'office qu'« en ce qui concerne les terres de l'Etat irrégulièrement acquises ». Dans ce cas, elle exerce le mandat défini à l'article 7 litera k de la loi du 31 décembre précitée, mandat consistant à « mettre à jour, en concertation avec les services compétents, l'inventaire des terres et d'autres biens de l'Etat, identifier et proposer la récupération de ceux qui ont été irrégulièrement acquis » (nous soulignons). D'ailleurs, en ce qui concerne l'auto-saisine, l'article 6 de la loi du 31 décembre 2013 renvoie expressément « à l'article suivant, en ce qui concerne les terres de l'Etat irrégulièrement acquises », en l'occurrence l'article 7 k). Enfin, lorsque la Commission exerce le mandat défini à l'article 7 k), elle ne clôture pas la procédure par une décision. Elle « dresse un rapport ad hoc à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République pour disposition et compétence ».

41 Article 21 *in fine*.

Cette mise au point faite, nous revenons au raisonnement de la Chambre de premier degré de la CSTB. Elle « trouve que la Commission nationale pouvait se saisir en ce qui concerne les terres de l'État irrégulièrement acquises même si elle n'avait pas été saisie par le premier défendeur comme le dispose la loi susmentionnée » et conclut, le plus simplement du monde, que la Commission était compétente pour connaître du litige qui opposait devant elle COGERCO à RUGOFARM. Que la Commission eût pu se saisir d'office en ce qui concerne le dossier des terres objet du litige entre COGERCO et RUGOFARM, en les considérant comme des terres de l'État irrégulièrement acquises; cela ne peut être contesté. Seulement, dans ce cas, la procédure ne pouvant pas se clôturer par une décision, mais plutôt par un « rapport ad hoc à soumettre au Ministre ayant les terres dans ses attributions ainsi qu'au président de la République pour disposition et compétence », un rapport qui n'ouvre pas de recours juridictionnel à la CSTB. Il n'était donc pas approprié, pour la Cour, de fonder sa décision sur une situation qui, en plus d'être hypothétique, n'est pas pertinente pour répondre au moyen invoqué par COGERCO. Par contre, la considération de la réalité des faits aurait amené à une conclusion différente, celle de l'incompétence de la Commission. En effet, la Commission a été saisie à la requête de COGERCO aux fins que la première aide la seconde « à récupérer les propriétés qui (sic) lui auraient prises RUGOFARM à la faveur de la crise de 1993 ». <sup>42</sup> A l'issue de l'instruction de l'affaire, au cours de laquelle les parties ont été entendues, la Commission a rendu une décision attribuant à la requérante COGERCO les terres qu'elle réclamait à RUGOFARM. <sup>43</sup> Elle n'aurait été compétente qu'en considérant la COGERCO, comme un sinistré au sens de la loi régissant la CNTB en vigueur à l'époque de la procédure. Rappelons qu'au sens de la loi du 31 décembre 2013, le mot « 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 été spoliée de ses biens du fait des événements tragiques qu'a connus le pays depuis l'indépendance ». <sup>44</sup> De deux choses l'une : ou la COGERCO est sinistrée, auxquelles cas la CNTB et la CSTB sont compétentes; ou elle ne l'est pas et les deux mécanismes auraient dû se déclarer incompétents. Si la CNTB et la CSTB se sont reconnues compétentes, force est de constater qu'elles n'ont pas pris le soin de clarifier le fondement de leur compétence. Une économie de motivation qui est susceptible de laisser libre court à la spéculation et d'alimenter les suspicions d'arbitraire à l'encontre du double mécanisme.

42 Lettre N/Réf. CNTB/ ND S/630/2014 adressée au directeur général de la COGERCO et lui transmettant la décision prise par la CNTB dans le conflit foncier opposant COGERCO et RUGOFARM.

43 CNTB, décision No/REC 649/2016.

44 Art. 2.

## Conclusion

Cet article a discuté la compétence de la Commission (burundaise) Nationale des Terres et autres Biens et de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens, à la lumière de trois affaires des plus connues de l'opinion, du fait de l'importance de l'accompagnement médiatique dont elles ont bénéficié. L'article constate et regrette le peu de cas que les deux mécanismes de règlement des litiges relatifs aux spoliations de biens en relation avec les événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance font de l'importante question de leur compétence. Il relève une pratique récurrente de la CNTB de trancher des litiges sans avoir, au préalable, déterminé le statut de sinistré -au sens des lois qui régissent cette institution-, des requérants. Le cas de l'affaire RUGOFARM, où la Commission fut saisie à la requête d'une société publique, la Compagnie de Gérance du Coton (COGERCO) est très significative. A moins de supposer que la Commission considérât la COGERCO comme un sinistré malgré que la compagnie n'alléguât clairement à aucun moment de la procédure ce statut et surtout fasse, en tout cas, d'une économie de preuve quant à ce statut. La Commission ne s'en « émut » d'ailleurs pas. Comme ce statut était immanente dans le chef de la requérante COGERCO, la Commission statuera sur le fond, décidera que la requérante est propriétaire des terres qu'elle réclamait à RUGOFARM.

De même, lorsque, à l'issue de l'instruction d'une affaire, la Commission constate que le requérant n'a pas été spolié de ses biens du fait d'un ou des événements tragiques qu'a connus le Burundi depuis l'indépendance, cela suggère que ce requérant n'est pas un sinistré. Par voie de conséquence, la Commission devrait constater son incompétence plutôt que de se prononcer sur les droits des parties en vidant le fond de l'affaire. Tel ne fut pourtant pas le cas dans l'affaire RUZIZI. Saisie à la requête de 109 familles qui alléguaient avoir été spoliées de leurs terres du fait de la crise de 1972, la Commission décida de reconnaître à la société RUZIZI le droit de propriété sur les terres litigieuses pour lesquelles la société détenait des titres de propriété, déboutant par-là même les requérantes. Au lieu de cela, la Commission aurait dû constater que les requérantes n'étaient pas des sinistrés et se déclarer incompétente; cela sans préjudice du droit de la partie intéressée de mieux se pourvoir.

Ce chapitre a suggéré que la compétence civile de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens est le prolongement, au degré de recours de la compétence contentieuse de la CNTB. Ceci implique que la Cour ne devrait statuer sur le fond de recours qu'après avoir reconnu la qualité de sinistré d'au moins l'une des parties. Autrement, elle devrait se déclarer incompétente. Ceci est valable pour toutes les trois affaires. Dans les trois, la compétence des deux mécanismes institués pour trancher les litiges opposant soit les *sinistrés* entre eux, soit à des tiers ou à des services publics ou privés, est plus que discutable. Le comble, c'est que les arrêts de la Cour Spéciale des Terres et autres Biens ne sont pas susceptibles de cassation.